



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
ATHANASIOS RANTOS  
21 päivänä kesäkuuta 2022<sup>1</sup>

**Asia C-284/21 P**

**Euroopan komissio  
vastaan**

**Anthony Braesch,  
Trinity Investments DAC,  
Bybrook Capital Master Fund LP,  
Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP ja  
Bybrook Capital Badminton Fund LP**

Valitus – Valtiontuet – Rakennuudistustuki – Pankkisektori – Alustava tutkintavaihe – Päätös, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Tutkittavaksi ottaminen – SEUT 263 artiklan neljäs kohta – Asiavaltuus – SEUT 108 artiklan 2 kohta – Käsite ”ne, joita asia koskee” – Asetus (EU) 2015/1589 – 1 artiklan h alakohta – Käsite ”asianomainen osapuoli”

## I Johdanto

1. Valituksessaan Euroopan komissio vaatii kumottavaksi unionin yleisen tuomioistuimen 24.2.2021 antaman tuomion Braesch ym. v. komissio,<sup>2</sup> jossa otettiin tutkittavaksi kanne, jossa vaadittiin kumoamaan asetuksen (EU) 2015/1589<sup>3</sup> 4 artiklan 3 kohdan perusteella tehty vastustamatta jättämisestä koskeva Euroopan komission päätös,<sup>4</sup> jolla komissio alustavan tutkintavaiheen päätteeksi ja Italian viranomaisten tarjoamien sitoumusten perusteella oli todennut Italian tasavallan Banca Monte dei Paschi di Sienalle (jäljempänä BMPS) myöntämän tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi.

2. Unionin tuomioistuimella on tässä asiassa tilaisuus täsmentää valtiontukitoimenpiteen osalta vastustamatta jättämisestä koskevasta päätöksestä nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja erityisesti edellytyksiä, joiden mukaisesti henkilöitä, jotka eivät ole tällaisen toimenpiteen edunsaajan kilpailijoita eivätkä myöskään vetoa siihen, että toimenpiteellä olisi niihin vaikutusta markkinoilla, voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: ranska.

<sup>2</sup> T-161/18, jäljempänä valituksenalainen tuomio, EU:T:2021:102.

<sup>3</sup> [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EUVL 2015, L 248, s. 9).

<sup>4</sup> 4.7.2017 annettu komission päätös C(2017) 4690 final, joka koskee valtiontukea SA.47677 (2017/N) – Italia, Banca Monte dei Paschi di Siena uusi tuki ja muutettu rakennuudistussuunnitelma (jäljempänä riidanalainen päätös).

osapuolina, joita asia koskee, tai asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuina asianomaisina osapuolina,<sup>5</sup> jotta ne voisivat vedota siihen, että niillä on asiavaltuus kyseisen päätöksen riitauttamiseksi.

## II Asian tausta

3. Ensimmäisen oikeusasteen kantajista ensin mainittu<sup>6</sup> on Floating Rate Equity-Linked Subordinated Hybrid-FRESH 2008 -nimisten joukkovelkakirjojen (jäljempänä FRESH-joukkovelkakirjat) haltijoiden edustaja ja muut<sup>7</sup> kantajat ovat kyseisten joukkovelkakirjojen haltijoita.

4. Kyseiset joukkovelkakirjat laskettiin liikkeeseen vuoden 2008 aikana seuraavan liiketoimen puitteissa:

- BMPS toteutti 950 miljoonan euron pääomankorotuksen, joka oli varattu J.P. Morgan Securities Ltd:lle (jäljempänä JPM), joka merkitsi BMPS:n osakkeet eli FRESH-osakkeet ja teki BMPS:n kanssa käyttö- ja tuotto-oikeussopimuksen, jonka mukaan osakkeiden omistusoikeus pysyi JPM:llä ja BMPS sai käyttö- ja tuotto-oikeuden, ja yhtiöiden välisen vaihtosopimuksen (jäljempänä FRESH-sopimukset).
- JPM sai FRESH-osakkeiden merkintään tarvittavat varat Bank of New-York Mellonilta (Luxembourg), jonka korvaajaksi tuli Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking SA (Luxembourg) (jäljempänä MUFJ), joka laski liikkeelle FRESH-joukkovelkakirjoja miljardin euron arvosta Luxemburgin oikeuden nojalla.
- JPM:n ja MUFJ:n välisen vaihtosopimuksen sekä viimeksi mainitun ja FRESH-joukkovelkakirjojen haltijoiden välisen sopimuksen,<sup>8</sup> joita sopimuksia kantajat kutsuvat FRESH-instrumenteiksi, nojalla JPM:n BMPS:lta FRESH-sopimusten nojalla saamat tulot siirrettiin MUFJ:lle ja sitten FRESH-joukkovelkakirjojen haltijoille kuponkimaksuina.

<sup>5</sup> Kuten jäljempänä selostan, unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsite ”ne, joita asia koskee” vastaa asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdan käsitettä ”asianomainen osapuoli” (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 26). Käytän jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa yleisluontoisesti käsitettä asianomainen osapuoli (asianomaiset osapuolet), ellei näitä kahta käsitettä ole tarpeen erottaa toisistaan.

<sup>6</sup> Anthony Braesch.

<sup>7</sup> Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP ja Bybrook Capital Badminton Fund LP.

<sup>8</sup> Molempiin sopimuksiin sovelletaan Luxemburgin oikeutta.

5. Italian viranomaiset antoivat vuonna 2016 asetuksen 237/2016,<sup>9</sup> jossa säädettiin maksuvalmiutta ja ennakoivaa pääomapohjan vahvistamista koskevasta tuesta,<sup>10</sup> ja ne ilmoittivat vuonna 2017 komissiolle BMPS:n pääomapohjan vahvistamiseen tarkoitettusta 5,4 miljardin euron suuruisesta tuesta (jäljempänä riidanalainen tuki),<sup>11</sup> johon liittyi rakenneuudistussuunnitelma ja sitoumuksia.<sup>12</sup>

6. Rakenneuudistussuunnitelmassa edellytettiin muun muassa vastuunjakotoimenpiteitä, joiden myötä oma pääoma, hybridipääoma ja huonompisijaiset velkainstrumentit käytettäisiin BMPS:n mahdollisten tappioiden kattamiseen ennen valtiontuen myöntämistä sille. Näihin toimenpiteisiin kuului FRESH-sopimusten purkaminen.

7. Riidanalaisessa päätöksessä, joka tehtiin alustavassa tutkintavaiheessa, komissio katsoi, että riidanalainen tuki soveltui sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla,<sup>13</sup> kun otetaan erityisesti huomioon valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 annettu komission tiedonanto (pankkitiedonanto)<sup>14</sup> ja direktiivi 2014/59/EU.<sup>15</sup>

8. Erityisesti riidanalaisen tuen yhteensopivuudesta pankkitiedonannon kanssa komissio katsoi ennen kaikkea, että osakkeiden ja huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijoiden vastuunjako oli asianmukainen, koska siinä rajoitettiin rakenneuudistuksen kulut ja tuen määrä vähimmäismäärään pankkitiedonannon vaatimusten mukaisesti.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Luottoalan talletussuojaa koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 23.12.2016 annettu asetus nro 237 (decreto-legge n. 237 – Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio, GURI nro 299, 23.12.2016), joka on muutettuna saatettu laintasoiseksi 17.2.2017 annetulla muutoslailla (legge di conversione, GURI nro 43, 21.2.2017).

<sup>10</sup> Italian lainsäätäjän toimenpidettä edelsi Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) vuonna 2016 teettämä Euroopan laajuinen stressitesti, joka paljasti ennen kaikkea, että BMPS:llä oli pääomavaje epäedullisessa skenaariossa. Komissio oli jo tätä ennen, vuonna 2013, hyväksynyt Italian tasavallan italialaispankki BMPS:lle myöntämän rakenneuudistustuen, jossa otettiin huomioon rakenneuudistussuunnitelma ja sitoumuksia ja jonka BMPS oli maksanut kokonaan takaisin jo vuonna 2015.

<sup>11</sup> Tuki koostui BMPS:n hyväksi toteutetuista kahdesta tukitoimenpiteestä (jäljempänä kyseessä olevat tukitoimenpiteet). Ensimmäinen toimenpide koostui 15 miljardin euron maksuvalmiustuesta, joka annettiin valtion takauksina etuoikeutetuille veloille, ja toinen toimenpide koostui tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa mainitusta BMPS:n 5,4 miljardin euron suuruisesta pääoman ennakkollista vahvistamista koskevasta tuesta.

<sup>12</sup> Ilmoittamista edelsi julkista poikkeuksellista rahoitustukea pääomapohjan ennakkollisen vahvistamisen muodossa asetuksen 237/2016 nojalla koskeva hakemus, jonka MBPS jätti sen jälkeen, kun sen yritys kerätä uutta yksityistä pääomaa oli epäonnistunut. Aiemmin, samoin vuonna 2016, Euroopan keskuspankin (EKP) antaman julkilausuman, jonka mukaan BMPS oli maksukykyinen, jälkeen komissio oli hyväksynyt väliaikaisesti BMPS:lle maksettavan yksittäisen 15 miljardin maksuvalmiustuen Italian viranomaisten tarjoamien sitoumusten perusteella näiden sitouduttua esittämään rakenneuudistussuunnitelman kahden kuukauden määräajan kuluessa takuiden myöntämisestä, ellei tukea maksettaisi takaisin samassa määräjassa.

<sup>13</sup> Sisämarkkinoille soveltuvina voidaan määräyksen mukaan pitää muun muassa jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen tarkoitettuja tukia.

<sup>14</sup> EUVL 2013, C 216, s. 1 (jäljempänä pankkitiedonanto).

<sup>15</sup> Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisiratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 2014, s. 190). Tämän osalta komissio katsoi, että olosuhteet, joissa tukitoimenpiteet oli toteutettu, olivat direktiivin 2014/59 32 artiklan 4 kohdan d alakohdassa olevan poikkeuksen mukaisia.

<sup>16</sup> Muilta osin komissio vahvisti, että rakenneuudistussuunnitelma soveltui BMPS:n elinkelpoisuuden palauttamiseen pitkällä aikavälillä ja sisälsi riittävästi vastuunjakotoimenpiteitä sekä riittävät takeet kilpailun kohtuuttoman vääristymisen rajoittamiseksi. Se totesi myös, että rakenneuudistuksen täytäntöönpanon riittävä valvonta oli turvattu.

### **III Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

9. Kantajat nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.3.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla vaatien riidanalaisen päätöksen kumoamista.

10. Kantajat vetosivat kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista viimeinen koski SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohdan ja asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 ja 4 kohdan rikkomista ja kantajien menettelyllisten oikeuksien loukkaamista, sillä komissio ei ollut aloittanut muodollista tutkintamenettelyä, vaikka olikin vakavia epäilyjä siitä, ovatko riidanalaisen tuen yhteyteen kuuluneet vastuunjako koskevat toimenpiteet yhteensopivia unionin oikeuden kanssa.<sup>17</sup>

11. Komissio teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.5.2018 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Kantajat esittivät kyseistä oikeudenkäyntiväitettä koskevat huomautuksensa 10.7.2018, ja asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin kuultiin 9.7.2020 pidetyssä istunnossa.

12. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen valituksenalaisella tuomiolla ratkaisematta asiakysymystä.<sup>18</sup> Todettuaan kyseisen tuomion 35–41 kohdassa, että kantajat olivat SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee, tai asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja asianomaisia osapuolia, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että niillä yhtäältä oli oikeussuojan tarve<sup>19</sup> ja toisaalta asiavaltuus, sillä riidanalainen päätös koskee niitä suoraan ja erikseen osapuolina, joita asia koskee, ja asianomaisina osapuolina.<sup>20</sup>

### **IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset**

13. Komissio vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, antaa ratkaisunsa ensimmäisessä oikeusasteessa nostetusta kanteesta jättämällä kanteen tutkimatta sekä velvoittaa kantajina olleet korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Ensimmäisen oikeusasteen kantajat, jotka ovat valituksen vastapuolia, vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Asianosaiset ovat myös vastanneet unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 7.4.2022 pidetyssä istunnossa.

<sup>17</sup> Neljästä ensimmäisestä kanneperusteesta ensimmäinen koski yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismien ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15.7.2014 annetun asetuksen (EU) N:o 806/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 1) rikkomista sekä perustelujen puutteellisuutta; toisen mukaan komissio oli lainvastaisesti vaatinut FRESH-sopimusten peruuttamista; kolmannen mukaan riidanalainen päätös syrji FRESH-joukkovelkakirjojen haltijoita; ja neljännessä kanneperusteessa väitettiin, että komissio oli loukannut FRESH-velkakirjojen haltijoiden omistusoikeuksia hyväksymällä vastuunjako koskevien toimenpiteiden soveltamisen FRESH-instrumentteihin.

<sup>18</sup> Antamalla tuomion kanteen tutkittavaksi ottamisesta unionin yleisen tuomioistuimen tarkoituksena selvästikin oli antaa ratkaisulleen periaatteellinen merkitys.

<sup>19</sup> Valituksenalaisen tuomion 43–55 kohta.

<sup>20</sup> Valituksenalaisen tuomion 56–63 kohta.

## V Arviointi

16. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleiden kanne voitiin ottaa tutkittavaksi, sillä niillä oli oikeussuojan tarve ja SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla asiavaltuus. Erityisesti asiavaltuuden osalta katsottiin, että kantajilla oli oikeus vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista asianomaisina osapuolina SEUT 108 artiklan 2 kohtaan ja asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohtaan perustuvien menettelyllisten oikeuksiensa turvaamiseksi.

17. Komission valituksensa tueksi esittämä ainoa valitusperuste koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin luokitteli kantajina olleet virheellisesti ”asianomaisiksi osapuoliksi”.

18. Valituksen tarkastelussa seuraan pääosin asianosaisten noudattamaa argumentaation kolmikohtaista jäsentelyä. Käsittelen ensin asianomaisten osapuolten asiavaltuuden käsitettä valtioneutua koskevassa unionin oikeudessa, minkä jälkeen tarkastelen sitä, kuinka valituksenalaisessa tuomiossa on sovellettu asianomaisten osapuolten käsitettä, jota ainoa valitusperuste koskee, ja lopuksi käsittelen lyhyesti komission väitettä, jonka mukaan kansallisissa tuomioistuimissa vireille saatetuilla menettelyillä ei ole merkitystä vastapuolten asiavaltuuden kannalta.

### *A Asianomaisen osapuolen asiavaltuus unionin oikeudessa ja valtioneutua koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä*

19. Muistutan ensinnäkin, että SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos komissio katsoo, että tuen myöntämistä koskeva suunnitelma ei sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa viipymättä saman artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn. Viimeksi mainitun määräyksen nojalla komissio tekee kyseisen menettelyn päätteeksi päätöksen ”vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa”.

20. Asetuksen 2015/1589 4 artiklassa säädetään tässä yhteydessä tukitoimenpiteiden alustavasta tutkintavaiheesta, jonka tarkoituksena on se, että komissio voi muodostaa alustavan näkemyksen kyseisten toimenpiteiden luonteesta valtioneutena ja niiden mahdollisesta soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos komissio toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.<sup>21</sup>

21. Toiseksi totean tällaisesta päätöksestä tehdyn valituksen tutkittavaksi ottamisesta yhtäältä, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi kyseisen artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen.

22. Toisaalta unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehty vastustamatta jättämistä koskeva päätös koskee suoraan ja erikseen kaikkia saman asetuksen 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja asianomaisia osapuolia. Niillä, joiden hyväksi SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätty ja kyseisen asetuksen

<sup>21</sup> Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdassa sitä vastoin säädetään, että jos komissio toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, sen on tehtävä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan tällaisessa päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa.

6 artiklan 1 kohdassa säädetyt menettelylliset takeet on annettu, on nimittäin mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa tällaisen päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi.<sup>22</sup>

23. Koska tässä tapauksessa riidanalainen päätös on vastustamatta jättämistä koskeva päätös ja koska kantajat olivat vedonneet menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen,<sup>23</sup> riittääkin, että ne osoittavat asianomaisen osapuolen asemansa, jotta niillä voidaan katsoa olevan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus.

24. Kolmanneksi muistutan, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdan mukaan asianomaisella osapuolella tarkoitetaan erityisesti henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, *jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa*, eli erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä.<sup>24</sup> Toisin sanoen kyseessä on ennalta määrittelemätön henkilöryhmä.<sup>25</sup> Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että jotta henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää pidettäisiin asianomaisena osapuolena, sen on lisäksi osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen omaan tai sen edustamien henkilöiden asemaan.<sup>26</sup>

25. Tässä tapauksessa vastapuolet eivät kuulu niihin asianomaisiin osapuoliin, jotka nimenomaisesti mainitaan asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa.<sup>27</sup> On siis selvítettävä, voisiko riidanalaisella tuella on konkreettinen vaikutus niiden asemaan.

26. Komissio huomauttaa tältä osin, että unionin tuomioistuin on katsonut asianomaisiksi osapuoliksi vain kantajat, jotka osoittavat, että riidanalaisella valtioneuvolla saattoi olla ”kilpailuun liittyvä” konkreettinen vaikutus niiden asemaan, mutta vastapuolet sen sijaan väittävät, että jos

<sup>22</sup> Ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, jäljempänä tuomio komissio v. Kronoply ja Kronotex, EU:C:2011:341, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, että silloin, kun kantaja vaatii vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, se kyseenalaistaa etenkin sen, että komissio on tehnyt kyseisen päätöksen muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, millä komissio on loukannut sen menettelyllisiä oikeuksia (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Kronoply ja Kronotex, 59 kohta). Jos kantaja sitä vastoin kyseenalaistaa sen, onko tuen arviointia koskeva päätös sellaisenaan perusteltu, pelkää se, että kantajaa voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on 15.7.1963 annetussa tuomiossa Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17) tarkoitettu erityinen asema; kyseisen tuomion mukaan muut henkilöt kuin päätöksen adressaatit voivat väittää päätöksen koskevan niitä erikseen ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista ja voidaan siksi yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti (ks. vastaavasti mm. tuomio 2.9.2021, Ja zum Nürburgring, C-647/19 P, EU:C:2021:666, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sen oikeuskäytännön kehityksestä, joka koskee kolmansien vastustamatta jättämistä koskevasta päätöksestä nostamien kanteiden ottamista tutkittavaksi ks. mm. Nehl, H. P., ”Direct Actions and Judicial Review before the Union Courts”, *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016, s. 419.

<sup>23</sup> Niiden ensimmäisessä oikeusasteessa esittämässä viidennessä kanneperusteessa.

<sup>24</sup> Täsmennän perusteellisuuden vuoksi, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa määritelty asianomaisen osapuolen käsite noudattaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”ne, joita asia koskee” sellaisena kuin se ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Ja zum Nürburgring v. komissio, C-647/19 P, EU:C:2021:666, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nimittäin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevasta yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) (asetusta 2015/1589 edeltänyt säädös) voimaantuloa edeltäneen oikeuskäytännön mukaan ETY 93 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohta) tarkoitettuja tahoja, joita asia koskee ja joilla siis oli ETY 173 artiklan neljännen kohdan (josta on tullut SEUT 263 artiklan neljäs kohta) mukaisesti oikeus nostaa kanne sellaisen päätöksen kumoamiseksi, joka koski niitä suoraan ja erikseen, olivat sellaiset henkilöt, yritykset tai yritysten yhteenliittymät, joiden etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, eli erityisesti tuensaajan kanssa kilpailevat yritykset ja alan järjestöt (ks. mm. tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio, 323/82, EU:C:1984:345, 16 kohta ja tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 41 kohta).

<sup>25</sup> Ks. vastaavasti tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio (323/82, EU:C:1984:345, 16 kohta) ja tuomio komissio v. Kronoply ja Kronotex, 63 kohta.

<sup>26</sup> Ks. vastaavasti mm. tuomio 9.7.2009, 3F v. komissio (C-319/07 P, jäljempänä tuomio 3F v. komissio, EU:C:2009:435, 33 kohta) ja tuomio komissio v. Kronoply ja Kronotex, 65 kohta.

<sup>27</sup> Kyseisessä säännöksessä viitataan ”erityisesti” siinä mainittujen henkilöiden ryhmiin eli riidanalaisen tuen saajaan, kilpaileviin yrityksiin ja alan järjestöihin.

kantajan on asianomaisen osapuolen asemansa osoittamiseksi osoitettava, että riidanalaisella tukitoimenpiteellä on haitallinen vaikutus sen asemaan, vaikutuksen ei vaadita olevan kilpailullinen.

27. Totean unionin tuomioistuimen katsoneen toistuvasti, että konkreettinen vaikutus kantajan asemaan *voi* johtua vaikuttamisesta sen kilpailuasemaan, vaikka ei olekaan olemassa suoraa kilpailusuhdetta riidanalaisen toimenpiteen edunsaajan kanssa, mikä oli tilanne erityisesti tuomiossa 3F v. komissio<sup>28</sup> ja tuomiossa komissio v. Kronoply ja Kronotex<sup>29</sup>, joihin komissio viittaa.

28. Erityisesti tuomiossa 3F v. komissio unionin tuomioistuin ensinnäkin totesi, että ”ei [ollut] poissuljettua, että työntekijöiden ammattijärjestö katsotaan EY 88 artiklan 2 kohdassa [josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohta] tarkoitetuksi osapuoleksi, jota asia koskee, jos se osoittaa, että tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa sen itsensä tai sen jäsenten intresseihin” ja että ”tämän ammattijärjestön on kuitenkin osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen asemaan tai niiden merimiesten asemaan, joita se edustaa”,<sup>30</sup> täsmentämättä kuitenkaan tarkemmin tällaisen ”konkreettisen vaikutuksen” käsitettä. Soveltaen tätä periaatetta käsillä olleeseen asiaan unionin tuomioistuin huomautti sen jälkeen erityisesti, että ”kantajan [oli] aina osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla se, että tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa sen intresseihin, minkä se voi tehdä esittämällä näytön siitä, että se [oli] tosiasiallisesti kilpailuasemassa suhteessa muihin samoilla markkinoilla toimiviin ammattijärjestöihin”.<sup>31</sup>

29. Tuomiossa komissio v. Kronoply ja Kronotex unionin tuomioistuin huomautti ensinnäkin tuomion 3F v. komissio 33 kohdassa vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan ”ammattijärjestön on kuitenkin osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen asemaan”, jotta sitä voitaisiin pitää asianomaisena osapuolena, ja sovelsi sen jälkeen tätä periaatetta kyseessä olleeseen asiaan todeten, että unionin yleinen tuomioistuin ei ollut tehnyt virhettä katsoessaan, että valittajilla oli asetuksen N:o 659/99 1 artiklan h alakohdassa [joka on korvattu asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdalla] tarkoitettuna asianomaisen osapuolen asema, sillä ne olivat pääosin osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla kilpailusuhteen olemassaolon sekä sen, että kyseisen tuen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa niiden asemaan markkinoilla.<sup>32</sup>

30. Vaikka näistä kahdesta tuomiosta ilmeneekin, että vaikuttaminen kantajan markkina-asemaan, olipa tämä oletetun valtiontuen saajan suora kilpailija tai ei, on *riittävä* peruste tämän määrittämiseksi asianomaiseksi osapuoleksi, siitä ei silti voida päätellä, että vaikuttaminen on tällaisen määrittelyn kannalta myös *välttämätöntä*.

<sup>28</sup> Kyseisessä asiassa kantajana oli ammattijärjestö, joka neuvotteli ehdot ja edellytykset, joiden mukaan työvoimaa tarjottiin yrityksille, ja joka väitti, että tukitoimenpiteet, joiden pääasiallisena tarkoituksena oli Tanskan kansainväliseen alusrekisteriin merkityillä aluksilla työskentelevien merimiesten suosiminen, saattoivat vaikuttaa sen kilpailuasemaan muihin merimiesten ammattijärjestöihin nähden, joiden jäsenet olivat kyseisten toimenpiteiden edunsaajia.

<sup>29</sup> Kyseisessä asiassa kantajat olivat yrityksiä, jotka ostivat samaa raaka-ainetta kuin tuensaaja, eli teollisuuspuuta, ja ne väittivät, että tuensaajalle myönnetty valtiontuki saattoi vaikuttaa niiden kilpailuasemaan teollisuuspuumarkkinoilla.

<sup>30</sup> Tuomio 3F v. komissio, 33 kohta.

<sup>31</sup> Tuomio 3F v. komissio, 59 kohta. Ei myöskään ole varmaa, viittasiko unionin tuomioistuin kyseisessä kohdassa komission tarkoittamaan ”kilpailuasemaan” eli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun todelliseen kilpailuun sisämarkkinoilla.

<sup>32</sup> Tuomio komissio v. Kronoply ja Kronotex, 65–71 kohta.

31. Tämä tulkinta näyttäisi lisäksi olevan vahvistettu hiljattain annetussa tuomiossa 2.9.2021, *Ja zum Nürburgring v. komissio*,<sup>33</sup> jossa unionin tuomioistuin julkisasiamiehen ehdotuksen<sup>34</sup> mukaisesti nimenomaisesti hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan asema asianomaisena osapuolena edellyttää kilpailusuhteen olemassaoloa, ja vahvisti ennen muuta, että yrityksen, joka ei ole riidanalaisen tuen saajan kanssa kilpaileva yritys, voidaan katsoa olevan asianomainen osapuoli, kunhan se on osoittanut, että tuen myöntäminen voi vaikuttaa sen etuihin, mikä edellyttää, että se osoittaa, että tuella saattaa olla ”konkreettinen vaikutus yrityksen asemaan”.<sup>35</sup>

32. Vaikka kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmeneekin, että asema asianomaisena osapuolena ei välttämättä perustu siihen, että valittajan asemaan kohdistuu konkreettinen vaikutus kilpailun yhteydessä, vaan että kyseessä on mahdollisesti laajempi konkreettinen vaikutus sen asemaan, on vielä osoitettava tällaisen konkreettisen vaikutuksen laajuus ja rajat.

33. Siksi asianomaisen osapuolen käsitettä ei mielestäni ole syytä laajentaa käsittämään kaikki osapuolet, jotka voivat esittää valituksen aineellisen tilanteensa heikentymisestä vain vertailemalla tilannetta ennen vastustamatta jättämistä koskevaa päätöstä ja sen jälkeen ilman, että tilanne johtuisi kyseisestä päätöksestä tai tarkemmin sanoen siinä sisämarkkinoille soveltuvaksi todetusta valtiontuesta, mistä käytännössä seuraisi kanteen nostaminen yleisen edun nimissä (*actio popularis*). Asianomaisen osapuolen käsitteen määrittelemiseksi on siksi syytä viitata erityiseen intressiin eli valtiontukisääntöjen soveltamiseen liittyvään intressiin, joka siis koskee tuen soveltuvuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.<sup>36</sup> Laajemman tarkastelutavan omaksuminen saattaisi nähdäkseni johtaa valtiontukisääntöjen kiertämiseen muihin tarkoituksiin.

34. Mielestäni tällainen erityinen intressi, joka siis liittyy valtiontukisääntöjen soveltamiseen, voitaisiin todeta silloin, kun *riidanalaisen tuen myöntäminen vaikuttaa* (tai saattaisi vaikuttaa) valittajaan eli silloin, kun tällä tuella sellaisena kuin komissio on sen vastustamatta jättämistä

<sup>33</sup> C-647/19 P, EU:C:2021:666.

<sup>34</sup> Ks. julkisasiamies Pitruzzellan ratkaisuehdotus asiassa *Ja zum Nürburgring v. komissio* (C-647/19 P, EU:C:2021:347, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>35</sup> Ks. tuomio 2.9.2021, *Ja zum Nürburgring v. komissio* (C-647/19, EU:C:2021:666, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Minusta ei myöskään vaikuta siltä, että – kuten komissio väittää – unionin tuomioistuimen tässä kohdin tekemän arvion taustalla olisi se, että valittajia voitiin kyseisessä asiassa pitää riidanalaisen tuen saajan mahdollisina kilpailijoina. On nimittäin niin, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin muistuttaa, kuten unionin yleinen tuomioistuin oli huomauttanut riidanalaisessa tuomiossa, että valittaja oli yhdistys, jonka (yleisen edun mukainen) tavoite oli ristiriidassa tuensaajan (voiton maksimointia koskevan) tavoitteen kanssa. Unionin tuomioistuimen tarkoituksena ei mielestäni ollut perustaa arviotaan mahdolliseen kilpailuasemaan, vaan paremminkin oikeuttaa se, että tuen myöntäminen kyseessä olleelle tuensaajalle saattoi ”vaikuttaa” valittajan ja sen jäsenten ”etuihin” (jotka eivät välttämättä olleet taloudellisia, sillä kyseessä oli yleistä etua tavoitteleva yhdistys) (kyseisen tuomio 66 ja 67 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi joka tapauksessa saman tuomio 57 kohdassa (jossa toistetaan julkisasiamies Pitruzzellan asiassa *Ja zum Nürburgring v. komissio*, C-647/19 P, EU:C:2021:347, esittämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta), että *yrityksen, joka ei ole riidanalaisen tuen saajan kanssa kilpaileva yritys*, voidaan katsoa olevan asianomainen osapuoli, mikä edellyttää sen osoittavan, että kyseisellä tuella saattaa olla *konkreettinen vaikutus sen asemaan*, täsmentämättä tämän konkreettisen vaikutuksen käsitettä. Kyseisen ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa julkisasiamies samoin toteaa selvästi, että ”asema asianomaisena osapuolena ei välttämättä edellytä kilpailusuhdetta”, ja sulkee pois sen, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen tunnustaessaan valittajalle asianomaisen osapuolen aseman, vaikka se oli myös todennut, ”ettei valittaja toiminut markkinoilla, joihin kyseessä olevat tuet olisivat voineet vaikuttaa”.

<sup>36</sup> Lisäksi juuri tämän seikan ansiosta ovat hyödyllisiä ne tiedot ja väitteet, jotka tämä osapuoli mahdollisesti voisi esittää muodollisen tutkintamenettelyn aikana.



koskevassa päätöksessään<sup>37</sup> hyväksynyt saattaa olla konkreettinen vaikutus valittajan tilanteeseen,<sup>38</sup> riippumatta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta (todellisesta ja mahdollisesta) kilpailusuhteesta tuensaajan kanssa tai kilpailuun liittyvästä vaikutuksesta.<sup>39</sup>

35. Tämän osalta katson hyödylliseksi viitata unionin yleisen tuomioistuimen tuoreeseen tuomioon 15.9.2021, CAPA ym. v. komissio,<sup>40</sup> jossa se ei pitänyt asianomaisina osapuolina kalastajaosuuskunnan ja kalastusalan yritysten tai kalastusalan päälliköiden kaltaisia kantajia, jotka riitauttivat vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, jossa komissio oli todennut sisämarkkinoille soveltuviksi kuusi ranskalaista hanketta merituulivoimapuistojen perustamiseksi merialueille, joilla kantajina olevat kalastajat harjoittavat kalastuselinkeinoa.

36. Kyseisessä asiassa kantajat, jotka eivät väittäneet olevansa kilpailusuhteessa kyseessä olleen tuen saajien kanssa, vetosivat siihen, että riidanalaiset tuet saattaisivat vaikuttaa konkreettisesti niiden asemaan muun muassa siksi, että hankkeiden kattamilla alueilla aiottiin soveltaa lakisääteisiä laivaliikenteen rajoituksia ja että hankkeet saattoivat mahdollisesti vaikuttaa kielteisesti meriympäristöön ja kalavaroihin.<sup>41</sup> Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että kantajat eivät olleet osoittaneet, että kyseisillä tuilla saattaisi olla konkreettinen vaikutus niiden asemaan, lähinnä siitä syystä, että tukien myöntämismekanismilla ei ollut yhteyttä siihen, miten kyseessä olevat hankkeet väitetysti vaikuttavat kantajina olevien kalastajien toimintaan.<sup>42</sup>

37. Tämän vaikuttamatta ratkaisuehdotukseeni kyseisessä asiassa, josta on vireillä valitus,<sup>43</sup> unionin yleisen tuomioistuimen tuomio kyseisessä asiassa näyttäisi vahvistavan sen, että toistaiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa hyväksytään asianomaisen osapuolen aseman saamiseksi mahdollisuus vedota kantajan tilanteeseen kohdistuvaan konkreettiseen vaikutukseen, joka ei välttämättä liity sen markkina-asemaan, sulkee pois mahdollisuuden ulottaa asianomaiseksi osapuoleksi katsominen tilanteisiin, joissa tällainen vaikutus ei suoraan liity kyseessä olevaan tukeen – mukaan lukien kaikki tuen soveltuvuuteen liittyvät merkitykselliset seikat – eikä niin ollen sen vastustamatta jättämistä koskevaan päätökseen.

38. Totean yhteenvedon, että asianomaisen osapuolen asema näyttäisi edellyttävän sen osoittamista, että kyseisen osapuolen tilanteeseen kohdistuu konkreettinen vaikutus, joka liittyy valtiontukisääntöjen soveltamiseen ja tarkemmin sanottuna valtiontuen myöntämiseen. Toisin

<sup>37</sup> Tähän eivät kuulu vain valtiontukitoimenpiteet suppeassa merkityksessään vaan myös kaikki seikat, joilla on merkitystä tuen toteamisessa sisämarkkinoille soveltuvaksi.

<sup>38</sup> Ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Ja zum Nürburgring v. komissio (C-647/19 P, EU:C:2021:666, 57 kohta).

<sup>39</sup> Koska tätä seikkaa ei ole tähän mennessä selvennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mielestäni olisi kyllä mahdollista vahvistaa komission tulkinta, jossa pääpiirteissään esitetään, että koska valtiontukisääntöjen tavoitteena (johon komission toimivalta tällä alalla perustuu) on kilpailun suojaaminen ja koska asianomaisen osapuolen asema on vain SEUT 263 artiklan mukaisen perusteen, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen, erityinen ilmaus, ainoastaan kilpailuun liittyvällä vaikutuksella on merkitystä valittajan asiavaltuuden arvioimisessa. Katson kuitenkin, että tällainen tulkinta merkitsisi vastustamatta jättämistä koskeva päätöksen tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten suhteettoman rajoittavaa soveltamista. Lisäksi näyttäisi siltä, että oikeuskäytännössä käyttöön otetun ja asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa täytäntöön pannun *vaikuttamisen* käsitteen yhdistäminen siihen, että esiintyy kantajan tilanteeseen kohdistuvaa *kilpailuun liittyvää vaikuttamista*, merkitsisi tosiasiallisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kilpailuun kohdistuvan vaikutuksen osoittamista (vaikka onkin kyse eri markkinoista kuin niistä, joihin oletettu valtiontuki vaikuttaa), mikä monitahoisuudestaan riippumatta saattaisi ylittää sen, mikä on tarpeen (ja riittävää) kanteen tutkittavaksi ottamisen tutkimiselle, ja vaikuttaa jossain määrin sen perusteltavuuden arviointiin (ainakin oletetulla tuella markkinoihin olevien vaikutusten osalta).

<sup>40</sup> T-777/19, EU:T:2021:588, valitus vireillä.

<sup>41</sup> Ks. tuomio 15.9.2021, CAPA ym. v. komissio (T-777/19, EU:T:2021:588, 53 kohta).

<sup>42</sup> Ks. tuomio 15.9.2021, CAPA ym. v. komissio (T-777/19, EU:T:2021:588, 97 ja 101 kohta). Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kantajien esiin tuomat vaikutukset liittyivät olennaisesti yhtäältä kansallisten viranomaisten energiavarojen hyödyntämistä koskevan politiikkansa yhteydessä tekemiin päätöksiin siitä, että hankkeet toteutetaan kyseisillä alueilla, ja toisaalta julkisen merialueen sääntelyyn ja kyseisiin hankkeisiin sovellettaviin teknisiin toimenpiteisiin.

<sup>43</sup> Asia C-742/21, CAPA ym. v. komissio, joka on käsiteltäväni julkisasiamiehenä.

sanoen, jos tämä tuki, sellaisena kuin se on hyväksytty vastustamatta jättämistä koskevalla päätöksellä, on kantajaan kohdistuvan vaikuttamisen perussyynä, kantajaa voidaan pitää asianomaisena osapuolena.

39. Tämän puolesta puhuvia tärkeitä seikkoja on mielestäni löydettävissä riidanalaisesta päätöksestä itsestään. Nimittäin silloin, kun siitä ilmenee, että komissio on valtiontuen soveltuvuutta arvioidessaan ottanut huomioon tiettyjen osapuolten intressit tai tuen vaikutukset muihin osapuoliin (kuten sitoumusten kohdalla), tämän seikan avulla voidaan tunnistaa suppea ryhmä henkilöitä, joiden etuihin kyseinen päätös vaikuttaa.<sup>44</sup>

### ***B Ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleiden asema asianomaisina osapuolina***

40. Ainoassa valitusperusteessaan komissio lähinnä kritisoi unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä oli katsonut kantajilla olleen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla asiavaltuus kanteen nostamiseen riidanalaisesta päätöksestä, kun se luokitteli ne asianomaisiksi osapuoliksi vain se taloudellisen tappion vuoksi, jonka ne FRESH-joukkovelkakirjojen haltijoina olivat väittäneet kärsineensä niiden vastuunjakotoimenpiteiden johdosta, joita Italian tasavalta oli soveltanut BMPS:n huonompisijaisiin velkoihin. Komissio väitti unionin yleisen tuomioistuimen noudattaneen suhteettoman laajaa tulkintaa asianomaisen osapuolen käsitteestä ottamalla mukaan paitsi yksiköt, joihin kyseisellä valtiontuella saattaisi olla kilpailullisia vaikutuksia, myös yksiköt, jotka riitauttivat kyseisen tuen muita näkökohtia, jotka eivät liity kilpailuun millään tavoin.

41. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että riidanalainen päätös koski kantajia suoraan ja erikseen, sillä ne olivat asianomaisia osapuolia<sup>45</sup> ja että ne olivat vedonneet menettelyllisiin oikeuksiinsa.<sup>46</sup> Unionin yleinen tuomioistuin, joka ei pitänyt kantajia riidanalaisen tuen saajan tosiasiallisina tai mahdollisina kilpailijoina eikä todennut, että riidanalaisella päätöksellä voisi olla kilpailuun liittyvä konkreettinen vaikutus niiden asemaan, katsoi lähinnä, että kyseisellä tuella voisi olla tällainen vaikutus siksi, että Italian viranomaisten tarjoamat sitoumukset, erityisesti oletetun taloudellisen tappion syynä ollut rakenneuudistussuunnitelma, olivat olennainen osa kyseistä tukea, ja niitä oli tarkasteltu sellaisinaan komission tehdessä arviotaan tuen soveltuvuudesta, eikä merkitystä ole sillä, että kantajat eivät riitauttaneet kyseisten toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille sellaisenaan.<sup>47</sup>

42. Tämän asian keskeisenä hankaluutena on se, että kantajina olleisiin eivät vaikuttaneet kyseessä olevan toimenpiteet eli maksuvalmiustuki ja BMPS:n hyväksi tehty pääomapohjan vahvistaminen, vaan paremminkin vastuunjakotoimenpiteet, jotka kuuluvat sitoumuksiin, jotka Italian viranomaiset tarjosivat riidanalaisen tuen hyväksymistä varten, ja nämä muodostavat kyseisten viranomaisten ilmoittamien ja komission hyväksymien toimenpiteiden kokonaisuuden.

43. Tämän ratkaisuehdotuksen 22–37 kohdassa tarkastelemani oikeuskäytännön perusteella minusta näyttääkin siltä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että mainitut olosuhteet riittivät kantajien pitämiseen asianomaisina osapuolina.

<sup>44</sup> Riidanalaisessa päätöksessä tarkasteltujen tilanteiden ottaminen huomioon tutkittaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille kyseisestä päätöksestä nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen arvioimiseksi mahdollistaa mielestäni myös sen, että välttään laajentamasta tällaisen vaikutuksen kohteena olevaa henkilöryhmää siten, että nostettaisiin kanne yleisen edun nimissä (actio popularis).

<sup>45</sup> Valituksenalaisen tuomion 63 kohta.

<sup>46</sup> Valituksenalaisen tuomion 60–62 kohta.

<sup>47</sup> Valituksenalaisen tuomion 40 ja 41 kohta.

44. Nimittäin pitää ensinnäkin paikkansa, että FRESH-sopimusten purkaminen, joka merkitsi kantajien hallussa olleisiin FRESH-joukkovelkakirjoihin liittyvien kuponkimaksujen menetyksiä, on seurausta Italian viranomaisten päätöksestä, joka koski BMPS:n osakkeenomistajiin ja huonompisijaisiin velkojiin kohdistuvaa vastuunjakoja sen rakenneuudistussuunnitelman yhteydessä. Pitää myös paikkansa – kuten komissio väittää –, että kantajat eivät lähtökohtaisesti riitautaneet kyseessä olevien toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille.

45. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi,<sup>48</sup> kyseessä olevia toimenpiteitä ja mainittuja sitoumuksia ei kuitenkaan voida erottaa toisistaan siksi, että viimeksi mainitut ovat edellytyksenä sisämarkkinoille soveltuvuuden toteamiselle.<sup>49</sup> Pankkitiedonannon 41, 43 ja 44 kohdasta käy nimittäin ilmi, että asianmukainen vastuunjako, joka asetetaan kyseisessä tiedonannossa valtiontuen myöntämisen edellytykseksi, merkitsee, että tappiot katetaan ensisijaisesti omalla pääomalla ja tämän jälkeen lähtökohtaisesti huonompisijaisien velkojien osuudella.<sup>50</sup>

46. Ei siis voida katsoa komission tavoin, että BMPS:n rakenneuudistussuunnitelman yhteydessä toteutetut vastuunjakotoimenpiteet olivat valtiontuesta riippumattomia ja merkitsivät Italian viranomaisten valinnanvapautta. Huomautankin, että vastuunjakotoimenpiteet olivat kiinteä osa riidanalaista tukea, sellaisena kuin Italian viranomaiset olivat sen ilmoittaneet ja komissio hyväksynyt, ja niillä oli suuri merkitys tukitoimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa.<sup>51</sup>

47. Näin ollen minusta ei komission väitteistä poiketen näytä siltä, että vastuunjakotoimenpiteet olisivat vain komission antaman luvan tosiseikkoihin perustuva oletus, vaan paremminkin komission pankkitiedonannossa asettama edellytys ilmoitetun tuen soveltuvuudelle.<sup>52</sup>

48. Erityisesti siitä komission perustelusta, jonka mukaan yhteensopivuus vastuunjakoja koskevien pankkitiedonannon määräysten kanssa oli riittävä mutta ei välttämätöntä, jotta komissio voi todeta riidanalaisen tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi ja jotta eri käsityksessä olevan jäsenvaltion ei tarvitse ehdottaa komissiolle mainitun tiedonannon mukaisia vastuunjakotoimenpiteitä, minun on todettava, että on vaikeata kuvitella, mitkä muut kyseisen toimielimen mainitsemat käsitykset tai ”tapauskohtaiset” toimenpiteet voisivat korvata ydinperiaatteen vastuunjaossa, jolla on keskeinen tehtävä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan täytäntöönpanoa varten samalla tiedonannolla käyttöön otetussa järjestelmässä, varsinkaan käsiteltävän tapauksen olosuhteissa, joissa Italian viranomaisten toimenpide BMPS:n konkurssin välttämiseksi ja sen edellyttämä komission hyväksyntä olivat poikkeuksellisen kiireellisiä.

<sup>48</sup> Ks. valituksenalaisen tuomion 40 kohta.

<sup>49</sup> Tämän osalta on mielestäni hylättävä vastapuolten tulkinta, jonka mukaan vain riidanalaisen päätöksen se osa, joka koski rakenneuudistussuunnitelmaa, oli vaikuttanut niihin. Kyseisessä päätöksessään komissio ei nimittäin tehnyt erillistä päätöstä rakenneuudistussuunnitelmasta, vaan lausui ainoastaan riidanalaisen tuen, sellaisena kuin Italian viranomaiset olivat sen ilmoittaneet, soveltuvuudesta ottaen huomioon kyseisten toimenpiteiden kaikki osatekijät, kuten rakenneuudistussuunnitelman ja siihen sisältyneet vastuunjakotoimenpiteet.

<sup>50</sup> Ks. tältä osin myös tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 42 kohta).

<sup>51</sup> Riidanalaisen päätöksen (erityisesti 101–110 kohdan) sanamuotojen perusteella olenkin valmis katsomaan, että komissio on ainakin arvioinut vastuunjakotoimenpiteet erittäin merkittäviksi, ellei peräti ratkaiseviksi, jotta riidanalainen tuki voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi. Voidaan myös pohtia sitä, kuuluuko näillä vastuunjakotoimenpiteillä komissiolle ilmoitetun tuen sisämarkkinoille soveltuvuuteen olevan vaikutuksen mahdollinen selvittäminen paremminkin tuen soveltuvuuden (perinpohjaiseen) arviointiin kuin kanteen tutkittavaksi ottamisen arviointiin, joka väistämättä on pintapuolisempi.

<sup>52</sup> Tämän osalta ei juurikaan ole merkitystä sillä, ettei riidanalainen päätös ollut asetuksen 2015/1589 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ehdollinen päätös ja ettei siinä muodollisesti asetettu kyseessä olevia sitoumuksia ja tehty niistä sitovia.

49. Seuraavaksi on todettava, että pitää myös paikkansa, kuten komissio esittää toissijaisesti, että kantajien itsensä hallussa ei ole (BMPS:n liikkeeseen laskemia ja JPM:n merkitsemiä) FRESH-osakkeita eivätkä ne ole vastuunjakotoimenpiteiden seurauksena purettujen (BMPS:n ja JPM:n välisten) FRESH-sopimusten osapuolia, vaan niiden hallussa on FRESH-joukkovelkakirjoja (joita MUFJ laskee liikkeeseen FRESH-osakkeiden merkintään tarvittavien varojen myöntämiseksi JPM:lle).

50. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, FRESH-instrumenttien pohjana olevien erilaisten sopimussuhteiden keskinäisriippuvuus huomioon ottaen oli kuitenkin todennäköistä, että FRESH-sopimusten purkaminen aiheuttaisi taloudellisen tappion ensimmäisen oikeusasteen kantajille, kun otetaan huomioon FRESH-joukkovelkakirjoihin liittyvien kuponkimaksujen menetykset, joten riidanalaisen päätöksen tekemisellä saattoi olla konkreettinen vaikutus kantajien asemaan. Näyttäisikin siltä, että riidanalainen tuki, sellaisena kuin Italian viranomaiset ovat sen ilmoittaneet ja todettiin sisämarkkinoille soveltuvaksi riidanalaisessa päätöksessä, aiheuttaa vahinkoa kantajille, kun Italian viranomaisten tätä soveltuvuuden toteamista varten esittämät sitoumukset luetaan mukaan.<sup>53</sup>

51. Katson lopuksi, että komission mainitsema määräys 26.3.2014, Adorisio ym. v. komissio<sup>54</sup> ja tuomio 19.12.2019, BPC Lux 2 ym. v. komissio<sup>55</sup> eivät muuta tätä arviota millään tavoin.<sup>56</sup> Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin katsoi määräyksessä Adorisio ym. v. komissio, että erään pankin kansallistamistoimenpiteen yhteydessä pakkolunastettujen huonompisijaisten joukkovelkakirjojen haltijoilla ei ollut *oikeussuojan tarvetta* sellaisen komission päätöksen osalta, jossa päätettiin jättää vastustamatta kahta kyseisen kansallistamisen yhteydessä ilmoitettua tukitoimenpidettä;<sup>57</sup> tämä arviointi ei ole merkityksellinen *asiavaltuuden* erilaisen edellytyksen tulkinnan kannalta.<sup>58</sup> Tuomiossa BPC Lux 2 ym. v. komissio unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että erään pankin huonompisijaisten joukkovelkakirjojen, joiden arvo oli laskenut sen jälkeen, kun kyseinen pankki oli asetettu kriisinratkaisumenettelyyn, haltijoilla ei ollut asiavaltuutta kanteen nostamiseksi vastustamatta jättämistä koskevasta komission päätöksestä, joka koski kyseisen kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä ilmoitettua tukitoimenpidettä.<sup>59</sup> Kyseisessä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin nimittäin totesi, että kyseessä olleiden joukkovelkakirjojen arvon alenemisen syynä oli kansallisten viranomaisten päätös asettaa kyseinen pankki

<sup>53</sup> Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 37 ja 39 kohta.

<sup>54</sup> T-321/13, ei julkaistu, EU:T:2014:175.

<sup>55</sup> T-812/14 RENV, ei julkaistu, EU:T:2019:885.

<sup>56</sup> Todettakoon lisäksi, että tästä tuomiosta ja määräyksestä ei ole tehty valitusta.

<sup>57</sup> Huomautan, että tässä asiassa komissio ei ole valituksessaan toistanut väitettään, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen kantajilla ei ole oikeussuojan tarvetta.

<sup>58</sup> Minusta näyttää joka tapauksessa, että kyseisen määräyksen kohteena ollut tapaus eroaa perustavanlaatuisesti nyt käsillä olevasta tapauksesta, sillä ensimmäisen oikeusasteen kantajat, joiden hallussa oli pankin huonompisijaisia joukkovelkakirjoja, kritisoivat sitä, että nämä joukkovelkakirjat oli pakkolunastettu pankin kansallistamisen yhteydessä, jonka Alankomaiden kuningaskunta pani täytäntöön samaan aikaan, kun kyseisen pankin hyväksi toteutettavista kahdesta valtiontukitoimenpiteestä ilmoitettiin. Kyseisessä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin katsoi erittäin suppein perusteluin, että tarkastellessaan riidanalaisen tuen soveltuvuutta komissio oli ottanut huomioon pakkolunastamisen yksinomaan asiayhteyden liittyvänä seikkana eikä edellytyksenä kyseisten toimenpiteiden soveltuvuudelle (ks. määräys 26.3.2014, Adorisio ym. v. komissio, T-321/13, ei julkaistu, EU:T:2014:175, 25 kohta). Lisäksi, kuten komissio väittää, vaikka unionin yleinen tuomioistuin on myös todennut, ettei kantajilla ole asiavaltuutta, sillä niiden ja riidanalaisen tuen saajan välillä ole kilpailusuhdetta (ks. määräys 26.3.2014, Adorisio ym. v. komissio, T-321/13, ei julkaistu, EU:T:2014:175, 44–48 kohta), tuomioistuin esitti toteamuksensa sen näiden samojen kantajien väitteen yhteydessä, jossa vedottiin siihen, että osa niistä oli myös tuensaajan kilpailijoita (ks. määräys 26.3.2014, Adorisio ym. v. komissio, T-321/13, ei julkaistu, EU:T:2014:175, 37 kohta).

<sup>59</sup> On erityisesti todettava, että kyseessä ollut kriisinratkaisumenettely koski sellaisen tilapäisen luottolaitoksen (omaisuudenhoito-yhtiön) perustamista, jolle pankin terve liiketoiminta siirrettiin, samalla kun omaisuudenhoito-yhtiölle siirrettyihin varoihin ja velkoihin liittyvät tappiot jätettiin ”roskapankkiin”, ja kansallisten viranomaisten komissiolle esittämien sitoumusten puitteissa oli sovittu muun muassa, ettei omaisuudenhoito-yhtiölle voitu siirtää mitään huonompisijaisten velkainstrumenttien haltijoiden saatavia (ks. tuomio 19.12.2019, BPC Lux 2 ym. v. komissio, T-812/14 RENV, ei julkaistu, EU:T:2019:885, 7–14 kohta).

kriisiratkaisumenettelyyn – jolle ei kyseisen pankin tappiollisen taloustilanteen vuoksi ollut muuta vaihtoehtoa – eikä riidanalaisen tuen myöntäminen, toisin kuin tässä asiassa, jossa FRESH-sopimusten purkaminen on seurausta vastuunjakotoimenpiteistä, jotka ovat erottamaton osa ilmoitettua ja hyväksyttyä riidanalaista tukea.

52. Näyttää kaiken kaikkiaan siltä, että komissio ei ole osoittanut, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen, kun se hylkäsi komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen ja totesi, että kanne voitiin ottaa tutkittavaksi.

### ***C Kansallisissa tuomioistuimissa käynnistetyillä menettelyillä ei ole merkitystä vastapuolten asiavaltuuden kannalta***

53. Esittämättä erillistä kanneperustetta komissio täsmentää, että sen perusteella, että vastapuolet panivat Luxemburgin tuomioistuimissa vireille menettelyn, joka koski sitä, että BMPS oli purkanut FRESH-sopimuksia, niitä ei voida pitää asianomaisina osapuolina eikä niillä myöskään ole asiavaltuutta riidanalaisen päätöksen riitauttamiseen. Tällaiset menettelyt ovat komission mukaan merkityksellisiä ainoastaan tutkittaessa vastapuolten oikeussuojan tarvetta, joka on tämän valituksen kohteena olevasta asiavaltuudesta erillinen vaatimus.

54. Tämän osalta on riittävää todeta, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt kyseisistä menettelyistä minkäänlaisia johtopäätöksiä koskien vastapuolten asemaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuina asianomaisina osapuolina.

55. Kyseisellä väitteellä ei siis ole merkitystä tässä asiassa, joten se on tehoton.

### ***VI Oikeudenkäyntikulut***

56. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

57. Koska komissio on hävinnyt asian, ehdotan, että se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### ***VII Ratkaisuehdotus***

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen,
- velvoittaa Euroopan komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi korvaamaan vastapuolten kulut.