



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

25 päivänä toukokuuta 2023<sup>1</sup>

**Asiat C-750/21 P ja C-256/22 P**

**Pilatus Bank plc  
vastaan**

**Euroopan keskuspankki (EKP)**

Talous- ja rahapolitiikka – Yhteinen valvontamekanismi – Asetus (EU) N:o 1024/2013 – EKP:lle annetut erityiset valvontatehtävät – Luottolaitoksen toimiluvan peruuttamispäätös – Syytteen nostaminen enemmistöosakasta vastaan kolmannessa maassa – Hyvämaineisuutta koskeva peruste – Markkinoiden käsitys maineesta – Ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä asetus N:o 2271/96 – Puolustautumisoikeuksien tehokas käyttö edustajan välityksellä – EKP:n asettaminen vastuuseen kansallisten viranomaisten valmistelevista toimista – Tehokas oikeussuoja – Perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla

## Sisällys

I	Johdanto .....	3
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	4
A	Asetus (EU) N:o 1024/2013 .....	4
B	Asetus (EU) N:o 575/2013 .....	9
C	Asetus (EU) N:o 468/2014 .....	9
D	Direktiivi 2013/36/EU .....	10
E	Määräosuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoitusallalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevat Euroopan pankkiviranomaisen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) yhteiset ohjeet .....	12

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

III	Asian tausta .....	13
A	Tosiseikat .....	13
B	Valituksenalainen määräys (asia C-750/21 P) .....	15
C	Valituksenalainen tuomio (asia C-256/22 P) .....	16
IV	Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset .....	17
V	Arviointi .....	18
A	Puolustautumisoikeuksien tehokas käyttäminen toimiluvan peruuttamista koskevassa monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä .....	18
1.	Alustavat huomautukset .....	18
2.	Vastuuseen asettaminen puolustautumisoikeuksien ja tehokkaan oikeussuojan loukkauksista monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä .....	20
a)	Unionin tuomioistuimen yksinomainen toimivalta .....	20
b)	Valmistelevien kansallisten toimien asettaminen EKP:n vastuulle .....	21
c)	Oikeudellinen virhe valituksenalaisessa tuomiossa ja oikeuksien tehokas puolustaminen pankin edustajan välityksellä .....	22
3.	Välipäätelmä .....	24
a)	Asia C-256/22 P .....	24
b)	Asia C-750/21 P .....	25
B	EKP:n valvontavaltuuksien laajuus .....	26
1.	Ensimmäinen valitusperuste asiassa C-256/22 P: asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan rikkominen .....	26
2.	Toinen valitusperuste asiassa C-256/22 P: asetuksen N:o 1024/2013 23 artiklassa tarkoitetun maineen käsitteen ymmärtäminen väärin .....	30
a)	Valittajan argumentit .....	30
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen hylkäävä ratkaisu .....	31
c)	Direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu maineen käsite .....	32
d)	Menettely- ja näyttövaatimukset hyvän maineen puuttumisen ja siitä aiheutuvan riskin osoittamiseksi .....	34
e)	Ulkomaisten lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 merkitys ...	36

3. Kolmas valitusperuste asiassa C-256/22 P: unionin yleisen tuomioistuimen tekemä oikeudellinen virhe, erityisesti luvan peruuttamisen suhteettomuus . . . . .	37
4. Ensimmäinen valitusperuste asiassa C-750/21 P: muut väitteet . . . . .	37
5. Välipäätelmä ja oikeudenkäyntikulut . . . . .	39
a) Asia C-750/21 P . . . . .	39
b) Asia C-256/22 P . . . . .	39
VI Ratkaisuehdotus . . . . .	40
A Asia C-750/21 P . . . . .	40
B Asia C-256/22 P . . . . .	40

## I Johdanto

1. Vaikka nyt tarkasteltavat kaksi asiaa eivät muodollisesti liity toisiinsa, niissä asianosaiset ovat samat, ja ne koskevat samaa hallinnollista menettelyä. Se on johtanut siihen, että Euroopan keskuspankki (EKP) on peruuttanut valittajan Pilatus Bank plc:n toimiluvan harjoittaa luottolaitostoimintaa (jäljempänä toimilupa).

2. Lisäksi nämä kaksi asiaa herättävät samoja periaatteellisia kysymyksiä. Yhtäältä on selvitettävä, onko EKP:n vastattava sille annettujen valvonta- ja päätöksentekovaltuuksien perusteella luottolaitoksen puolustautumisoikeuksien takaamisesta ja onko se asetettava vastuuseen (monivaiheisen) hallinnollisen menettelyn kansalliseen osaan liittyvistä vakavista menettelyllisistä puutteista. Toisaalta tässä yhteydessä on arvioitava, voiko luottolaitos, jonka toimivaltainen kansallinen viranomais on asettanut erityiseen valvontaan tai erityisen hallinnon alaisuuteen, käyttää täysimääräisesti puolustautumisoikeuksiaan ja kanneoikeuttaan toimiluvan peruuttamisen (uhan) osalta johtokuntansa nimeämän edustajan välityksellä.

3. Lisäksi nämä kaksi asiaa koskevat yleisesti yhteisen valvontamekanismin sääntöjen mukaista EKP:n valvontavaltuuksien laajuutta.<sup>2</sup> Tämän osalta on tutkittava, onko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valmistelevien toimien katsottava olevan EKP:n vastuulla ja missä määrin näin on, onko EKP:n tutkittava tällaisten toimien laillisuutta ja voivatko ne olla yhdessä EKP:n menettelyn päätteeksi tekemän päätöksen kanssa unionin tuomioistuimen valvonnan kohteena.

4. Asiassa C-256/22 P tuodaan lisäksi esiin periaatteellinen kysymys siitä, millä edellytyksillä luottolaitoksen toimilupa voidaan peruuttaa sen perusteella, ettei luottolaitoksen pääosakas ole tai ole enää hyvämaineinen. Tämän määrittelemättömän arviointiperusteen tulkintaa tarkastellaan ensimmäistä kertaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

<sup>2</sup> Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63) 2 artiklan 9 alakohta.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Asetus (EU) N:o 1024/2013

5. Neuvoston asetuksen N:o 1024/2013 johdanto-osan 16, 20 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(16) Suurten luottolaitosten toiminnan turvallisuus ja terve pohja ovat olennaisen tärkeitä, jotta varmistettaisiin rahoitusjärjestelmän vakaus. Viimeaikainen kokemus on kuitenkin osoittanut, että myös pienemmät luottolaitokset voivat olla uhka rahoitusvakaudelle. Sen vuoksi EKP:n olisi pystyttävä valvomaan kaikkia osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneita luottolaitoksia ja osallistuviin jäsenvaltioihin perustettuja sivuliikkeitä.

--

(20) Ennakkoluvan saaminen luottolaitoksen toiminnan aloittamiseksi on keskeinen vakavaraisuuden valvontateknikka, jolla varmistetaan, että näitä toimintoja harjoittavat ainoastaan sellaiset toimijat, joilla on vakaa taloudellinen perusta, organisaatio, joka pystyy selviämään talletusten vastaanottoon ja luotonantoon liittyvistä erityisistä riskeistä, ja näiden tehtävien hoitamiseen sopivat johtajat. EKP:n tehtävänä olisi sen vuoksi oltava osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuvien luottolaitosten toimilupien myöntäminen, ja sen vastuulla olisi myös oltava toimilupien peruuttaminen ottaen huomioon kansallisten viranomaisten rooliin liittyvät erityisjärjestelyt.

(21) Unionin lainsäädännössä luottolaitosten toimilupien myöntämiselle ja peruuttamiselle vahvistettujen edellytysten lisäksi jäsenvaltiot voivat nykyisin säätää toimilupia ja niiden peruuttamista koskevista lisäedellytyksistä. EKP:n olisi sen vuoksi hoidettava luottolaitosten toimilupien myöntämiseen ja peruuttamiseen liittyvää tehtäväänsä – jos kansallista lainsäädäntöä ei noudateta – asianomaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta tämän arvioitua, täyttyvätkö kansallisessa lainsäädännössä säädetyt asiaa koskevat edellytykset.”

6. Asetuksen N:o 1024/2013 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella EKP:lle annetaan luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä, ja sen tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa ottaen täysin huomioon sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja eheyden ja sen, että luottolaitoksia on kohdeltava yhtäläisesti sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön estämiseksi.

Tämän asetuksen 4 artiklan mukaisesti EKP:lle annettuja valvontatehtäviä ei sovelleta oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU<sup>[3]</sup> 2 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin laitoksiin. EKP:n valvontatehtävien soveltamisala rajoittuu luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan tämän asetuksen nojalla. Tässä asetuksessa ei anneta EKP:lle muita valvontatehtäviä, kuten esimerkiksi keskusvastapuolten vakavaraisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä.

<sup>3</sup> EUVL 2013, L 176, s. 338.

Hoitaessaan tällä asetuksella sille annettuja tehtäviä ja tämän vaikuttamatta tavoitteeseen varmistaa luottolaitosten turvallisuus ja vakaus EKP:n on otettava täysin huomioon luottolaitosten eri tyypit, niiden koko ja liiketoimintamallit.

EKP:n toimissa, ehdotuksissa tai politiikassa ei saa suorasti tai epäsuorasti syrjiä mitään jäsenvaltiota tai jäsenvaltioiden ryhmää missä hyvänsä valuutassa tarjottavien pankki- tai rahoituspalvelujen tarjoamispaikkana.

Tämä asetus ei rajoita osallistuvien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksia ja asiaa koskevia valtuuksia hoitaa valvontatehtäviä, joita EKP:lle ei ole annettu tällä asetuksella.

Tämä asetus ei rajoita myöskään osallistuvien jäsenvaltioiden toimivaltaisten tai nimettyjen viranomaisten velvollisuuksia ja asiaan liittyviä valtuuksia soveltaa sellaisia makrotason vakauden valvontaan liittyviä välineitä, joista ei ole säädetty unionin oikeuden asiaa koskevissa säädöksissä.”

7. Asetuksen N:o 1024/2013 2 artiklan 2, 3 ja 9 alakohdassa esitettyjen määritelmien mukaan kyseisessä asetuksessa tarkoitetaan:

”2. ’kansallisella toimivaltaisella viranomaisella’ kansallista toimivaltaista viranomaista, jonka osallistuva jäsenvaltio on nimennyt luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013<sup>[4]</sup> sekä direktiivin 2013/36/EU mukaisesti;

3. ’luottolaitoksella’ asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määriteltyä luottolaitosta;

--

9. ’yhteisellä valvontamekanismilla’ (YVM) EKP:sta ja osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista koostuvaa, tämän asetuksen 6 artiklan mukaista finanssivalvojen järjestelmää (EFVJ)”.

8. Asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklassa määritellään EKP:lle annetut tehtävät muun muassa seuraavasti:

”1. Tämän asetuksen 6 artiklan puitteissa EKP:llä on tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti yksinomainen toimivalta hoitaa vakavaraisuusvalvontatarkoituksissa seuraavat tehtävät kaikkien osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten osalta:

a) luottolaitosten toimilupien myöntäminen ja peruuttaminen, jollei 14 artiklasta muuta johdu;

--

3. Tällä asetuksella sille annettujen tehtävien hoitamiseksi ja korkealaatuisen valvonnan varmistamiseksi EKP:n on sovellettava kaikkea asiaa koskevaa unionin lainsäädäntöä, ja jos kyseinen lainsäädäntö koostuu direktiiveistä, sellaista kansallista lainsäädäntöä, joilla nämä direktiivit saatetaan kansallisen lainsäädännön osaksi. Kun asiaankuuluva unionin lainsäädäntö

<sup>4</sup> EUVL 2013, L 176, s. 1.

koostuu asetuksista, joissa tällä hetkellä annetaan selkeästi vaihtoehtoja jäsenvaltioille, EKP:n olisi sovellettava myös kansallista lainsäädäntöä, joka koskee näitä vaihtoehtoja.”

9. Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. EKP hoitaa tehtävänsä EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen valvontamekanismin puitteissa. EKP on vastuussa YVM:n tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta.

--

4. Edellä 4 artiklassa määriteltyjen tehtävien osalta, kyseisen artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa lukuun ottamatta, EKP:llä on tämän artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kehyksen ja siinä tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti tämän artiklan 5 kohdassa säädetty vastuu ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tämän artiklan 6 kohdassa säädetty vastuu seuraavien luottolaitosten, rahoitusalan holdingyhtiöiden tai rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden taikka osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaisten sivuliikkeiden, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin, valvonnasta:

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

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

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

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

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

Luottolaitoksia, joiden osalta julkista rahoitustukea on pyydetty tai saatu suoraan tai epäsuorasti ERVV:stä tai EVM:stä, ei katsota vähemmän merkittäviksi.

Sen estämättä, mitä edellisissä alakohdissa säädetään, EKP hoitaa sille tällä asetuksella annettuja tehtäviä kolmen merkittävimmän luottolaitoksen osalta kussakin osallistuvassa jäsenvaltiossa, ellei erityisolosuhteiden vuoksi ole toisin perusteltavissa.

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

a) EKP antaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetuksia, suuntaviivoja tai yleisluontoisia ohjeita, joiden mukaisesti kansallisten viranomaisten on suoritettava 4 artiklassa määritetyt tehtävät, sen 1 kohdan a ja c alakohtaa lukuun ottamatta, ja hyväksyttävä valvontaa koskevat päätökset;

Kyseisissä ohjeissa voidaan viitata 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin luottolaitosten ryhmien tai luokkien erityisvaltuuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa valvontatulosten johdonmukaisuus YVM:n puitteissa.

b) mikäli laadukkaiden valvontakäytäntöjen johdonmukaisen soveltamisen kannalta on tarpeen, EKP voi milloin tahansa omasta aloitteestaan kansallisia toimivaltaisia viranomaisia kuultuaan tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä päättää itse käyttää suoraan kaikkia asiaan kuuluvia toimivaltuuksia yhden tai useamman 4 kohdassa tarkoitettujen luottolaitoksen osalta myös tapauksissa, joissa julkista rahoitustukea on pyydetty tai saatu epäsuorasti ERVV:stä tai EVM:stä;

– –”

10. Asetuksen N:o 1024/2013 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. EKP:tä pidetään tarvittaessa asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä määritettynä osallistuvien jäsenvaltioiden toimivaltaisena viranomaisena tai nimettynä viranomaisena yksinomaan 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä 5 artiklan 2 kohdassa sille annettujen tehtävien hoitamiseksi.

EKP:llä on samaa yksinomaista tarkoitusta varten kaikki tässä asetuksessa säädettyt valtuudet ja velvoitteet. Sillä on myös kaikki ne valtuudet ja velvoitteet, jotka toimivaltaisilla ja nimetyillä viranomaisilla on asiaa koskevan unionin lainsäädännön nojalla, ellei tässä asetuksessa toisin säädetä. Erityisesti EKP:llä on ne valtuudet, jotka luetellaan tämän luvun 1 ja 2 jaksossa.

EKP voi edellyttää ohjeita antamalla ja siinä määrin kuin se on tarpeen tällä asetuksella sille annettujen tehtävien hoitamiseksi, että kyseiset kansalliset viranomaiset käyttävät valtuuksiaan kansallisessa lainsäädännössä säädetyn edellytyksin silloin, kun kyseisiä valtuuksia ei tällä asetuksella ole siirretty EKP:lle. Kyseisten kansallisten viranomaisten on annettava EKP:lle täydellinen ilmoitus näiden valtuuksien käytöstä.

2. EKP käyttää tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtuuksia 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen säädösten mukaisesti. Käyttäessään asianomaisia valvonta- ja tutkintavaltuuksiaan EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä tiivistä yhteistyötä.

11. Asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimiluvan myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Hakemus osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuvan luottolaitoksen toiminnan aloittamiseksi on toimitettava sen jäsenvaltion kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, johon luottolaitos aikoo sijoittautua, asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

2. Jos hakija täyttää kaikki kyseisen jäsenvaltion asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt toimiluvan myöntämisedellytykset, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä kansallisessa lainsäädännössä määrätystä ajassa luonnos päätökseksi, jossa se ehdottaa EKP:lle, että toimilupa myönnettäisiin. Päätösluonnoksesta on ilmoitettava EKP:lle ja toimiluvan hakijalle. Muissa tapauksissa kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on evättävä toimilupaa koskeva hakemus.

3. EKP:n katsotaan hyväksyneen päätösluonnoksen, ellei se vastusta sitä enintään kymmenen työpäivän kuluessa, jota aikaa voidaan jatkaa kerran samanpituisiksi ajaksi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. EKP saa vastustaa päätösluonnosta vain, jos asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä toimiluvan myöntämiselle asetetut edellytykset eivät täyty. Sen on esitettävä hylkäämisen perusteet kirjallisina.

4. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava 2 ja 3 kohdan mukaisesti tehdystä päätöksestä toimiluvan hakijalle.

5. Jollei 6 kohdasta muuta johdu, EKP voi peruuttaa toimiluvan asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä vahvistetuissa tapauksissa omasta aloitteestaan kuultuaan sen osallistuvan jäsenvaltion kansallista toimivaltaista viranomaista, johon luottolaitos on sijoittautunut, tai sellaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta. Näissä kuulemisissa on erityisesti varmistettava, että EKP antaa ennen peruuttamispäätösten tekemistä kansallisille viranomaisille riittävästi aikaa päättää tarpeellisista korjaavista toimita, mukaan lukien mahdolliset kriisinratkaisutoimenpiteet, ja ottaa ne huomioon.

Jos toimiluvan myöntämistä 1 kohdan mukaisesti ehdottanut kansallinen toimivaltainen viranomainen katsoo, että toimilupa on peruutettava asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sen on tehtävä tästä ehdotus EKP:lle. Tuolloin EKP tekee päätöksen ehdotetusta peruuttamisesta ja ottaa tässä yhteydessä kaikilta osin huomioon kansallisen toimivaltaisen viranomaisen esittämät perustelut peruuttamiselle.

6. Niin kauan kuin kansalliset viranomaiset ovat toimivaltaiset ratkaisemaan luottolaitosten kriisejä, tapauksissa, joissa kansalliset viranomaiset katsovat, että toimiluvan peruuttaminen vaikuttaisi haitallisesti kriisin ratkaisemiseksi tai rahoitusvakauden ylläpitämiseksi tarvittavien toimien tarkoituksenmukaiseen täytäntöönpanoon, niiden on ilmoitettava siihen asti, kun yhteinen kriisinratkaisumekanismi on perustettu, asianmukaisesti vastalauseensa EKP:lle selvittäen yksityiskohtaisesti haitan, jonka peruuttaminen aiheuttaisi. Näissä tapauksissa EKP pidättyy peruuttamisesta kansallisten viranomaisten kanssa yhteisesti sovitun määräajan. EKP voi pidentää tätä määräaika, jos se katsoo, että riittävää edistymistä on tapahtunut. Jos EKP kuitenkin



toteaa perustellussa päätöksessä, että kansalliset viranomaiset eivät ole panneet täytäntöön rahoitusvakauden ylläpitämiseksi tarvittavia asianmukaisia toimia, toimiluvat peruutetaan välittömästi.”

### ***B Asetus (EU) N:o 575/2013***

12. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 64[8]/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013<sup>5</sup> johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen ja direktiivin 2013/36/EU olisi muodostettava yhdessä oikeudellinen kehys, jolla säännellään oikeutta harjoittaa luottolaitos- ja sijoituspalveluyritystoimintaa sekä luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä, jäljempänä yhdessä ’laitokset’, koskeva valvontakehys ja niitä koskevat vakavaraisuussäännöt. Tätä asetusta olisi sen vuoksi luettava yhdessä mainitun direktiivin kanssa.”

13. Tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 1 ja 42 alakohdassa esitetään seuraavat määritelmät:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

1) ’luottolaitoksella’ yritystä, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa;

--

42) ’toimiluvalla’ viranomaisten missä tahansa muodossa antamaa asiakirjaa, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen;

--”

### ***C Asetus (EU) N:o 468/2014***

14. Kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa 16.4.2014 annetun Euroopan keskuspankin asetuksen (EU) N:o 468/2014 (YVM-kehysasetus)<sup>6</sup> 27 artiklan, jonka otsikko on ”Osapuolen edustaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Osapuoli voi olla edustettuna lakisääteisten tai perustamiskirjansa mukaisten edustajiensa tai minkä tahansa sellaisen edustajan välityksellä, jolle on annettu kirjallinen valtuutus ryhtyä joihinkin tai kaikkiin EKP:n valvontamenettelyyn liittyviin toimenpiteisiin.”

<sup>5</sup> EUVL 2013, L 176, s. 1.

<sup>6</sup> EUVL 2014, L 141, s. 1.

## ***D Direktiivi 2013/36/EU***

15. Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU<sup>7</sup> 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat:

- a) oikeutta harjoittaa toimintaa luottolaitoksina ja sijoituspalveluyrityksinä, jäljempänä yhteisesti ’laitokset’;
- b) valvontavaltuuksia ja -välineitä toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa laitosten vakavaraisuusvalvontaa varten;
- c) toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa laitosten vakavaraisuusvalvontaa asetuksessa (EU) N:o 575/2013 vahvistettujen sääntöjen mukaisesti;
- d) toimivaltaisia viranomaisia koskevia julkistamisvaatimuksia laitosten vakavaraisuuden sääntelyn ja valvonnan alalla.”

16. Direktiivin 2013/36 8 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Toimilupa”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että luottolaitokset hankkivat toimiluvan ennen toimintansa aloittamista. Niiden on säädettävä toimilupaa koskevista vaatimuksista ja ilmoitettava ne EPV:lle, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10–14 artiklan soveltamista.”

17. Direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muita henkilöitä tai yrityksiä kuin luottolaitoksia koskeva kielto vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisin maksettavia varoja”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä henkilöitä tai yrityksiä, jotka eivät ole luottolaitoksia, harjoittamasta liiketoimintaa, johon kuuluu talletusten tai muiden takaisin maksettavien varojen vastaanottaminen yleisöltä.”

18. Direktiivin 2013/36 14 artiklan, jonka otsikko on ”Osakkeenomistajat ja jäsenet”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisten viranomaisten on evättävä toimilupa luottolaitoksen liiketoiminnan aloittamiseen, jos ne eivät ole vakuuttuneita osakkeenomistajien tai jäsenten sopivuudesta luottolaitoksen omistajiksi, kun otetaan huomioon tarve varmistaa luottolaitoksen järkevä ja vakaa hoito, erityisesti jos 23 artiklan 1 kohdassa vahvistetut perusteet eivät täyty. Sovelletaan 23 artiklan 2 ja 3 kohtaa ja 24 artiklaa.”

<sup>7</sup> EUVL 2013, L 176, s. 338.

19. Direktiivin 2013/36 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimiluvan peruuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaiset viranomaiset voivat peruuttaa luottolaitokselle myönnetyn toimiluvan vain, jos luottolaitos

- a) ei käytä toimilupaa 12 kuukauden kuluessa, nimenomaisesti luopuu toimiluvasta tai on lopettanut liiketoiminnan yli kuudeksi kuukaudeksi, jollei kyseinen jäsenvaltio ole säätänyt toimiluvan raukeamisesta tällaisissa tapauksissa;
- b) on saanut toimiluvan antamalla virheellisiä tietoja tai muutoin säännösten vastaisella tavalla;
- c) ei enää täytä toimiluvan myöntämisen edellytyksiä;
- d) ei enää täytä asetuksen (EU) N:o 575/2013 kolmannessa, neljännessä tai kuudennessa osassa säädettyjä, tämän direktiivin 104 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tai 105 artiklassa vahvistettuja vakavaraisuusvaatimuksia, tai jos ei voida enää luottaa sen täyttävän velvoitteitaan velkojilleen, ja erityisesti jos se ei kykene enää turvaamaan talletuksenhaltijoiden sille uskomia omaisuuseriä;
- e) kuuluu johonkin niistä muista tapauksista, joissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimilupa voidaan peruuttaa; tai
- f) syyllistyy johonkin 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun rikkomukseen.”

20. Direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Arvioidessaan 22 artiklan 1 kohdassa edellytettyä ilmoitusta ja 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tietoja toimivaltaisten viranomaisten on hankinnan kohteena olevan luottolaitoksen järkevän ja vakaan hoidon varmistamiseksi ja ottaen huomioon hankkijaehdokkaan todennäköinen vaikutus luottolaitokseen arvioitava hankkijaehdokkaan sopivuus ja ehdotetun hankinnan taloudellinen järkevyys seuraavien perusteiden mukaisesti:

- a) hankkijaehdokkaan maine;
- b) ylimpään hallintoelimeen tai toimivaan johtoon kuuluvien henkilöiden, jotka tulevat johtamaan luottolaitoksen liiketoimintaa aiotun hankinnan seurauksena, maine, tietämys, taidot ja kokemus 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti;
- c) hankkijaehdokkaan taloudellinen vakaus erityisesti suhteessa siihen, millaista liiketoimintaa ehdotetun hankinnan kohteena olevassa luottolaitoksessa harjoitetaan ja aiotaan harjoittaa;
- d) se, pystyykö luottolaitos täyttämään jatkuvasti tähän direktiiviin ja asetukseen (EU) N:o 575/2013 sekä soveltuvin osin muuhun unionin oikeuteen, erityisesti direktiiveihin 2002/87/EY ja 2009/110/EY, perustuvat vakavaraisuusvaatimukset, mukaan lukien se, onko ryhmällä, jonka osa luottolaitoksesta tulee, rakenne, joka mahdollistaa tehokkaan valvonnan, tehokkaan tietojenvaihdon toimivaltaisten viranomaisten välillä ja toimivaltaisten viranomaisten keskinäisen vastuunjaon määrittämisen;

- e) se, onko perusteltua syytä epäillä, että ehdotetun hankinnan yhteydessä syyllistytään tai pyritään tai on syyllistytty tai pyritty rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26 päivänä lokakuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY<sup>[8]</sup> 1 artiklassa tarkoitettuun rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen tai että ehdotettu hankinta saattaisi lisätä tämän vaaraa.
2. Toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa ehdotettua hankintaa vain, jos se on perusteltua 1 kohdassa säädettyjen perusteiden nojalla tai jos hankkijaehdokkaan toimittamat tiedot ovat puutteellisia.”

***E Määräosuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoituslalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevat Euroopan pankkiviranomaisen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) yhteiset ohjeet***

21. Määräosuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoituslalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevien Euroopan pankkiviranomaisen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) yhteisten ohjeiden (jäljempänä yhteiset ohjeet) 10 kohdassa, jonka otsikko on ”Ensimmäinen arviointiperuste: hankkijaehdokkaan maine”, todetaan muun muassa seuraavaa:

”10.1. Hankkijaehdokkaan maineen arvioinnissa olisi otettava huomioon kaksi seikkaa:

- (a) luotettavuus; ja
- (b) ammattipätevyys.

--

10.9 Hankkijaehdokasta olisi pidettävä hyvämaineisena, jos ei ole olemassa seikkoja, jotka tukevat päinvastaista tulkintaa, eikä kohteen valvojalla ole perusteltua syytä epäillä ehdokkaan hyvämaineisuutta. Kaikki arviointiin saatavissa olevat asianmukaiset tiedot olisi otettava huomioon riippumatta siitä, missä valtiossa asiaan liittyvät tapahtumat ovat sattuneet, tämän kuitenkin vaikuttamatta kansallisessa lainsäädännössä asetettujen rajoitusten soveltamiseen.

--

10.13 Erityisesti olisi otettava huomioon seuraavat seikat, jotka voivat asettaa hankkijaehdokkaan luotettavuuden kyseenalaiseksi:

- a) rikosoikeudellinen tuomio tai rikossyyte, erityisesti:
  - i. pankki-, finanssi-, arvopaperi- ja vakuutusalan toimintaa koskevien lakien rikkominen tai arvopaperimarkkinoita, arvopapereita tai maksuvälineitä koskevat rikokset;

<sup>8</sup> EUVL 2005, L 309, s. 15.

- ii. kaikenlaiset epärehellisyteen, petoksiin tai rahoitukseen liittyvät rikokset, myös rahanpesu ja terrorismin rahoitus, markkinoiden manipulointi, sisäpiirikauppa, kiskonta ja lahjonta;
  - iii. verorikokset;
  - iv. muut yhtiö-, konkurssi-, maksukyvyttömyys- tai kuluttajansuojalainsäädäntöön liittyvät rikokset;
- (b) asiaankuuluvat havainnot, jotka saadaan paikalla suoritetuista tai asiakirjoista tehdyistä tarkastuksista, tutkinnoista tai lainvalvontatoimista, siltä osin kuin ne liittyvät hankkijaehdokkaaseen suoraan tai välillisesti sen omistajuuden tai määräysvallan kautta, ja hallinnolliset seuraamukset, jotka on määrätty sen takia, että pankki-, finanssi-, arvopaperi- tai vakuutusalan toimintaa tai arvopaperimarkkinoita, arvopapereita tai maksuvälineitä koskevia määräyksiä tai finanssipalveluja koskevaa lainsäädäntöä ja sääntelyä ei ole noudatettu, tai muiden a alakohdassa tarkoitettujen seikkojen takia;
- (c) muiden sääntelyelinten tai ammattialojen elinten määräämät täytäntöönpanotoimet asianomaisten säännösten noudattamatta jättämisestä; ja
- (d) kaikki muut uskottavista ja luotettavista lähteistä saadut tiedot, joilla on tässä yhteydessä merkitystä; harkitessaan, voidaanko muista lähteistä saatuja tietoja pitää uskottavina ja luotettavina, toimivaltaisten viranomaisten olisi otettava huomioon, kuinka julkinen ja luotettava lähde on, missä määrin tiedot on saatu useista riippumattomista ja hyvämaineisista lähteistä, ovatko tiedot ajan mittaan johdonmukaisia ja onko perusteltua syytä epäillä, että tiedot ovat vääriä.

--

10.16 Kohteen valvojien olisi arvioitava tällaisten tilanteiden merkitys tapauskohtaisesti, koska kunkin tilanteen ominaispiirteet saattavat olla enemmän tai vähemmän vakavia ja jotkin tilanteet saattavat olla merkittäviä kokonaisuutena tarkasteltaessa, vaikkei niillä erikseen tarkasteltuina olisi merkitystä.”

### III Asian tausta

#### A *Tosiseikat*

22. Kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa ja valittajana molemmissa nyt käsiteltävissä asioissa on Pilatus Bank plc, joka on vähemmän merkittävä luottolaitos, jonka kotipaikkana on Malta ja joka kuuluu Malta Financial Services Authorityn (Maltaan rahoituspalveluviranomainen, jäljempänä MFSA) suoraan vakavaraisuusvalvontaan. Toisena kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa asiassa T-27/19 ollut Pilatus Holding Ltd ei osallistu valitusmenettelyyn.

23. United States Department of Justicen (Yhdysvaltain oikeusministeriö) 19.3.2018 julkaiseman lehdistötiedotteen mukaan valittajan osakkeenomistaja Ali Sadr, jolla on hallussaan kaikki sen osakkeet ja äänioikeudet (jäljempänä pääosakas), pidätettiin Yhdysvalloissa kuuden syytekohdan

nojalla. Ne koskivat hänen väitettyä osallistumistaan järjestelyyn, jolla 115 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria (USD), jotka oli maksettu projektin rahoittamiseksi Venezuelassa, oli suunnattu iranilaisten henkilöiden ja yritysten hyväksi.

24. United States Attorney for the Southern District of New Yorkin (New Yorkin eteläisen alueen piirisyyttäjä, Yhdysvallat) syytekirjelmän mukaan tietyillä varoilla, jotka oli käytetty valittajan perustamiseen ja rahoittamiseen vuonna 2013, oli lainvastainen alkuperä, joka liittyi Venezuelan projektiin.

25. Yhdysvalloissa pääosakasta vastaan nostetun syytteen vuoksi valittajalle esitettiin talletusten nostopyyntöjä, joiden määrä oli yhteensä 51,4 miljoonaa euroa eli noin 40 prosenttia sen taseessa olevista talletuksista.

26. MFSA teki 21.3.2018 äänioikeuksien peruuttamista tai keskeyttämistä koskevan päätöksen, jossa määrättiin muun muassa, että pääosakas on ensinnäkin erotettava välittömästi valittajan johtajan tehtävästään ja muista tämän valittajan päätösvallan käyttöön liittyvistä tehtävistä, ja toiseksi, että hänen äänioikeuksiensa käyttö on keskeytettävä, ja kolmanneksi, ettei hän saa edustaa tätä valittajaa oikeudellisesti tai tuomioistuimissa.

27. Samana päivänä MFSA teki maksujen keskeyttämistä koskevan päätöksen, jossa valittaja veloitettiin olemaan toteuttamatta mitään pankkisiirtoja, erityisesti valittajan osakkaiden sekä hallintoneuvoston jäsenten nostoja ja talletuksia.

28. MFSA teki 22.3.2018 päätöksen toimivaltaisen henkilön nimittämisestä, jotta tämän henkilön tehtäväksi annettaisiin valittajan johtoelimille tavallisesti kuuluvien olennaisten valtuuksien käyttö valittajan erityistehtävien ja varojen osalta.

29. EKP sai 29.6.2018 MFSA:lta asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan mukaisen ehdotuksen valittajan toimiluvan peruuttamiseksi.

30. MFSA toimitti 2.8.2018 EKP:lle toimiluvan peruuttamista koskevan tarkistetun ehdotuksen.

31. EKP pyysi 31.8.2018 päivätyssä kirjeessään valittajaa esittämään huomautuksensa toimiluvan peruuttamista koskevasta päätösluonnoksesta viiden työpäivän kuluessa tämän kirjeen vastaanottamisesta.

32. Valittaja pyysi edustajansa välityksellä 6.9.2018 kuulemiselle varatun määräajan pidentämistä 14 päivällä ja oikeutta tutustua menettelyn asiakirja-aineistoon.

33. Tämän jälkeen EKP pyysi 10.9.2018 päivätyllä sähköpostiviestillä valittajaa lähettämään sille toimivaltaisen henkilön välityksellä tai tämän suostumuksella kaiken kirjeenvaihdon, joka liittyy sen toimiluvan peruuttamista koskevaan hallinnolliseen menettelyyn. Valittaja nosti kyseisestä sähköpostiviestistä 20.11.2018 kumoamiskanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa, joka jätti kanteen tutkimatta 10.7.2019 annettulla määräyksellä.<sup>9</sup> Unionin tuomioistuin hylkäsi 4.2.2021 antamallaan määräyksellä – korvaamalla unionin yleisen tuomioistuimen perustelut omillaan – ilmeisen perusteettomana myös valituksen unionin yleisen tuomioistuimen tutkimatta jättämistä koskevasta määräyksestä.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Määräys 10.7.2019, Pilatus Bank v. EKP (T-687/18, ei julkaistu, EU:T:2019:542).

<sup>10</sup> Määräys 4.2.2021, Pilatus Bank v. EKP (C-701/19 P, ei julkaistu, EU:C:2021:99).

34. Valittajan pyynnöstä kuulemiselle varattua määräaikaa pidennettiin ensin 17.9.2018 saakka ja toisen kerran 21.9.2018 saakka.

35. EKP myönsi 13.9.2018 päivätyssä kirjeessään valittajalle oikeuden tutustua hallinnollisen menettelyn asiakirja-aineistoon.

36. Valittaja esitti 21.9.2018 toimiluvan peruuttamista koskevan päätösluonnoksen osalta huomautuksensa, jossa se totesi, että sen johto ja osakkaat vastustivat sitä.

37. EKP teki 2.11.2018 asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 14 artiklan 5 kohdan nojalla päätöksen, jolla se peruutti valittajan toimiluvan (jäljempänä EKP:n riidanalainen päätös).<sup>11</sup>

38. Koska toimivaltainen henkilö kieltäytyi käyttämästä valittajan varoja valittajan edustajan palkkioiden maksamiseen, tämä otti yhteyttä EKP:hen 13.11. ja 20.12.2018 päivätyillä sähköpostiviesteillä ja pyysi EKP:tä käyttämään asetuksen N:o 1024/2013 mukaisia valvontavaltuuksiaan ja ohjeistamaan toimivaltaista henkilöä hyväksymään palkkion maksamisen.

39. EKP vastasi 21.12.2019 lähettämässään sähköpostiviestissä (jäljempänä riidanalainen sähköpostiviesti)<sup>12</sup> pääpiirteissään, että asetuksessa N:o 1024/2013 säädetyt EKP:n valvontavaltuudet rajoittuvat luottolaitosten valvontaan (kyseisen asetuksen 1 artiklan ensimmäinen kohta). EKP esitti perusteluina, ettei sillä ollut enää toimivaltaa ryhtyä toimiin valittajaan nähden, koska valittajan toimilupa oli peruutettu 5.11.2018 alkavin vaikutuksin.

### ***B Valituksenalainen määräys (asia C-750/21 P)***

40. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.3.2019 saapuneella kannekirjelmällä riidanalaista sähköpostia koskevan kumoamiskanteen.

41. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 24.9.2021 antamallaan määräyksellä Pilatus Bank v. EKP (T-139/19, ei julkaistu, EU:T:2021:623; jäljempänä valituksenalainen määräys) työjärjestyksensä 126 artiklan nojalla sillä perusteella, että se oli oikeudellisesti selvästi täysin perusteeton.

42. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli ensin ensimmäistä kanneperustetta, jonka mukaan EKP teki oikeudellisen virheen todetessaan, ettei se voi käyttää suoraan valvontavaltuuksiaan valittajaan nähden eikä ohjeistaa toimivaltaista henkilöä hyväksymään palkkion maksamisen valittajan johtajien nimeämälle edustajalle. Se totesi, että EKP:ltä puuttuu tältä osin selvästi toimivalta, ja hylkäsi tämän kanneperusteen ilmeisen perusteettomana. Unionin yleinen tuomioistuin viittasi 12.3.2021 annettuun määräykseen PNB Banka v. EKP (T-50/20, EU:T:2021:141) ja hylkäsi myös muut kanneperusteet olennaisilta osin ilmeisen perusteettomina.

<sup>11</sup> Tämä päätös on valitusmenettelyn kohteena asiassa C-256/22 P.

<sup>12</sup> Tämä sähköpostiviesti on valitusmenettelyn kohteena asiassa C-750/21 P.

### **C Valituksenalainen tuomio (asia C-256/22 P)**

43. Valittaja nosti 15.1.2019 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon saapuneella kannekirjelmällä yhdessä Pilatus Holdingin kanssa kanteen EKP:n riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

44. Unionin yleinen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta 2.2.2022 antamallaan tuomiolla Pilatus Bank ja Pilatus Holding v. EKP (T-27/19, EU:T:2022:46; jäljempänä valituksenalainen tuomio) siltä osin kuin Pilatus Holding on sen nostanut, koska asia ei koskenut suoraan osakkeenomistajia, ja hylkäsi sen muutoin perusteettomana.

45. Ensimmäinen kanneperuste koski toimivaltaa asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdassa säädettyä toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei mainittua säännöstä ollut rikottu eikä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan mukaista oikeutta hyvään hallintoon ollut loukattu.<sup>13</sup> Se perusteli tätä muun muassa sillä, että vaikka MFSA olisikin ylittänyt toimivaltansa 21.3. ja 22.3. 2018 annetuilla päätöksillä, jotka annettiin ennen tämän ehdotusta valittajan toimiluvan peruuttamiseksi, tämä seikka ei voi johtaa EKP:n riidanalaisen päätöksen lainvastaisuuteen. Se totesi, että tämä mahdollinen toimivallan ylittäminen ei merkitse EKP:n riidanalaisen päätöksen osalta 19.12.2018 annetussa tuomiossa Berlusconi ja Fininvest<sup>14</sup> (jäljempänä tuomio Berlusconi) tarkoitettua menettelyn käynnistämistä tai tutkintaa tai sitomatonta päätösehdotusta koskevaa toimea.

46. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi myös toisen kanneperusteen.<sup>15</sup> Peruste koski toimiluvan peruuttamisen syyn arviointiin liittyvää oikeudellista virhettä. Toimiluvan peruuttamisen syynä oli pääosakkaan ja valittajan maineen vahingoittuminen ja siitä aiheutuva riski asianomaiselle luottolaitokselle ja rahoitusjärjestelmälle unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa.

47. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi myös kolmannen ja neljännen kanneperusteen. Niiden mukaan EKP ei käyttänyt harkintavaltaansa tai ei käyttänyt sitä asianmukaisesti eikä arvioinut merkityksellisiä tosiseikkoja eikä tarkastellut niitä puolueettomasti ja objektiivisesti.<sup>16</sup>

48. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteet 5–11 (suhteellisuusperiaatteen ja nemo auditur -periaatteen sekä syyttömyysolettamaa koskevan oikeuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen; asetuksen N:o 1024/2013 19 artiklan ja johdanto-osan 75 perustelukappaleen rikkominen ja harkintavallan väärinkäyttö; puolustautumisoikeuksien ja erityisesti oikeuden tulla kuulluksi loukkaaminen sekä perusteluvollisuuden rikkominen).<sup>17</sup>

49. Unionin yleinen tuomioistuin perusteli puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaamista koskevan kymmenennen kanneperusteen hylkäämistä lähinnä seuraavasti.<sup>18</sup> Valittaja oli saanut EKP:n 31.8.2018 päivätyn kirjeen, jossa sitä pyydettiin esittämään huomautuksensa toimiluvan peruuttamista koskevasta päätösluonnoksesta, sekä 13.9. 2018 päivätyn kirjeen, jossa EKP antoi valittajalle oikeuden tutustua hallinnollisen menettelyn asiakirja-aineistoon. Valittaja vastasi pelkästään vastustavansa edelleen kyseistä päätösluonnosta.

<sup>13</sup> Valituksenalaisen tuomion 41–56 kohta.

<sup>14</sup> Asia C-219/17, EU:C:2018:1023, 44 kohta.

<sup>15</sup> Valituksenalaisen tuomion 67–134 kohta.

<sup>16</sup> Valituksenalaisen tuomion 135–148 kohta.

<sup>17</sup> Valituksenalaisen tuomion 149–269 kohta.

<sup>18</sup> Valituksenalaisen tuomion 239–241 kohta.



Valittajalla oli tällöin yhteensä kolme viikkoa aikaa esittää huomautuksensa toimiluvan peruuttamista koskevasta päätösluonnoksesta. Valittajalle oli näin ollen annettu tilaisuus ilmaista tehokkaasti kantansa niistä seikoista, joiden on katsottu puhuvan häntä vastaan kyseisessä päätösluonnoksessa.

50. Siltä osin kuin kyse on väitteestä, jonka mukaan valittajan ei ollut mahdollista maksaa edustajalleen ja saada käyttöönsä varojaan ja tietoja, unionin yleinen tuomioistuin totesi muun muassa, että nämä seikat johtuvat yksinomaan toimivaltaisen henkilön, jota pidettiin hallinnollisessa menettelyssä valittajan ainoana edustajana, nimeämisestä. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan nimeäminen kuuluu Maltaan lain nojalla MFSA:n yksinomaiseen toimivaltaan. Myöskään toimivaltaisen henkilön nimeämistä koskeva päätös ei ole EKP:n riidanalaiseen päätökseen nähden menettelyn käynnistämistä tai tutkintaa koskeva toimi tai sitomatonta päätösehdotusta koskeva toimi (ks. edellä 45 kohta), eikä se näin ollen voi johtaa kyseisen päätöksen lainvastaisuuteen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että koska kyse on Maltaan lainsäädännössä säädetystä ja MFSA:n toimivaltaan kuuluvasta päätöksestä, jota ainoastaan Maltaan tuomioistuimet voivat valvoa, sen seurauksia ei voida asettaa EKP:n vastuulle. Se totesi, ettei EKP:tä voida moittia myöskään siitä, ettei se yhteisen valvontamekanismin puitteissa sovellettavien yleisten ohjeidenantovaltuuksiensa nojalla estänyt MFSA:ta tekemästä toimivaltaisen henkilön nimeämistä koskevaa päätöstä. EKP:llä ei nimittäin ole mitään velvollisuuksia sen lisäksi, että sen on pyydettävä huomautuksia niiltä, joille sen päätökset on osoitettu. Siksi kantajien on riitautettava kansallisella tasolla se, onko toimivaltaisen henkilön nimeäminen ollut laillista, ja tarvittaessa tämän henkilön tekemät päätökset, joilla on kieltäydytty hyväksymästä pyyntöä saada varoja edustajan palkkaamiseen tai käyttää resursseja taikka tietoja. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan niiden olisi tarvittaessa vaadittava, että unionin tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisupyyntö, jotta se arvioisi, onko unionin oikeus ja erityisesti oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan esteenä tällaisille päätöksille tai toimivaltaisen henkilön nimittämislle.<sup>19</sup>

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

51. Valittaja on tehnyt unionin tuomioistuimen kirjaamoon 6.12.2021 saapuneella kirjelmällä valituksen asiassa C-750/21 P.

52. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen päätöksen
- kumoaa sähköpostissa ilmoitetun riidanalaisen toimen
- jos unionin tuomioistuin ei pysty ratkaisemaan pääasiaa, palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen kumoamiskanteen ratkaisemiseksi ja
- velvoittaa EKP:n korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

53. EKP vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää valituksen osittain tutkimatta ja hylkää sen osittain perusteettomana

<sup>19</sup> Valituksenalaisen tuomion 242–252 kohta.

- toissijaisesti hylkää valituksen kokonaisuudessaan perusteettomana ja
- velvoittaa valittajan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

54. Valittaja on tehnyt unionin tuomioistuimen kirjaamoon 12.4.2022 saapuneella kirjelmällä valituksen asiassa C-256/22 P.

55. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- kumoaa EKP:n riidanalaisen päätöksen
- jos unionin tuomioistuin ei pysty ratkaisemaan pääasiaa, palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen kumoamiskanteen ratkaisemiseksi ja
- velvoittaa EKP:n korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

56. EKP vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää valituksen osittain tutkimatta ja hylkää sen osittain perusteettomana
- toissijaisesti hylkää valituksen kokonaisuudessaan perusteettomana ja
- velvoittaa valittajan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

57. Unionin tuomioistuin kehotti 13.12.2022 asiaosaisia vastaamaan kirjallisesti tiettyihin kysymyksiin, minkä ne tekivät asetetussa määräajassa. Unionin tuomioistuin jätti järjestämättä istunnon asianosaisten kuulemiseksi.

## V Arviointi

58. Käsittelen ensin yhdessä asioissa C-750/21 P ja C-256/22 P esitettyjä väitteitä, jotka koskevat valittajan tehokasta oikeudellista edustusta ja puolustautumisoikeuksien käyttämistä (kohta A). Sen jälkeen tarkastelen EKP:n valvontavaltuuksien laajuutta koskevia väitteitä ja muita esitettyjä väitteitä (kohta B).

### ***A Puolustautumisoikeuksien tehokas käyttäminen toimiluvan peruuttamista koskevassa monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä***

#### *1. Alustavat huomautukset*

59. Molemmat valitukset koskevat kahta periaatteellista, toisiinsa läheisesti liittyvää oikeuskysymystä.

60. Yhtäältä on tutkittava, onko valittaja voinut puolustautua tehokkaasti monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä, joka johti sen toimiluvan peruuttamiseen, ja onko kansallisilla tuomioistuimilla tai unionin tuomioistuimilla toimivalta valvoa puolustautumisoikeuksien

noudattamista ja onko niiden varmistettava tältä osin tehokas oikeussuoja. Unionin yleinen tuomioistuin on nimittäin päätellyt tuomiosta Berlusconi, että vastuu näiden oikeuksien turvaamisesta kuuluu yksinomaan MFSA:n ja Maltan tuomioistuinten toimivaltaan, mitä valittaja pitää oikeudellisesti virheellisenä.

61. Toisaalta on tutkittava, millä edellytyksillä tällainen oikeuksien puolustaminen on taattava, ja erityisesti sitä, onko oikeuksien puolustaminen voitava antaa yksinomaan valittajan nimeämän edustajan tehtäväksi. Maltan lainsäädännön mukaisesti valittajaa edusti nimittäin koko hallinnollisen menettelyn ajan myös MFSA:n nimeämä toimivaltainen henkilö. Aluksi oli jopa niin, että EKP oli tunnustanut vain kyseisen henkilön asetuksen N:o 468/2014 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valittajan edustajaksi ja yhteyshenkilöksi. Vasta myöhemmin EKP otti yhteyttä myös valittajan edustajaan ja lähetti hänelle luonnoksen riidanalaisesta päätöksestään ja myönsi hänelle oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon. Tähän ”kaksoisedustukseen” liittyvät ongelmat näkyivät siten, että toimivaltainen henkilö ei antanut edustajan käyttöön valittajan tiloja ja siellä olevia tietoja ja todisteita ja kieltäytyi luovuttamasta varoja edustajan asianajopalkkiota varten.

62. Nämä ongelmat olivat tarkastelun kohteena ainakin välillisesti myös asioissa T-687/18<sup>20</sup> ja C-701/19 P<sup>21</sup>, jotka on saatettu päätökseen lopullisella tuomiolla (ks. edellä 33 kohta). Kyseisissä asioissa valittaja oli riitauttanut EKP:n 10.9.2018 lähettämän sähköpostiviestin, jossa valittajaa pyydettiin toimittamaan kaikki sen toimiluvan peruuttamista koskevassa hallinnollisessa menettelyssä käymä kirjeenvaihto toimivaltaisen henkilön välityksellä tai tämän henkilön suostumuksella. Sekä kanne että valittajan valitus kuitenkin hylättiin. Myös muissa tosiseikoiltaan samankaltaisissa asioissa on tuotu esiin puolustautumisoikeuksien heikentymistä koskeva kysymys, mutta se on jäänyt avoimeksi asiasisällön osalta,<sup>22</sup> joten sen selventäminen vaikuttaa olevan tarpeen periaatekysymyksenä.

63. Asiassa C-750/21 P valittaja arvostelee muun muassa sitä, että se pyysi tuloksetta ensin MFSA:ta ja sen jälkeen EKP:tä ohjeistamaan toimivaltaista henkilöä maksamaan valittajan edustajan palkkiot pankin varoista. Ensimmäisen valitusperusteen kuudennella osalla valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta lisäksi lähinnä siitä, ettei se ottanut huomioon, ettei EKP alkuun hyväksynyt kyseistä edustajaa puolustamaan valittajan oikeuksia. EKP vaati pikemminkin, että ainoastaan toimivaltainen henkilö vastaa edustuksesta, ja myöhemmin se jätti huomiotta, että valittajan edustaja ei kyennyt oikeuksien tehokkaaseen puolustamiseen, koska hänellä ei ollut pääsyä pankin tiloihin. Toisella valitusperusteellaan valittaja väittää muun muassa, että unionin yleinen tuomioistuin on estänyt sitä saamasta asiansa käsitellyksi suoraan unionin tuomioistuimissa. Näin toimiessaan EKP jätti huomiotta valittajan oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan, kuten 5.11.2019 annetussa tuomiossa EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym.<sup>23</sup> (jäljempänä tuomio Trasta Komercbanka) vahvistetaan.

64. Asiassa C-256/22 P valittaja valittaa ensimmäisellä ja neljännellä valitusperusteellaan lähinnä siitä, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon tuomiossa Trasta Komercbanka vahvistettuja vaatimuksia eikä sitä, ettei valittajalle annettu mahdollisuutta tehokkaaseen oikeudelliseen edustukseen ja puolustukseen toimiluvan peruuttamista koskevan hallinnollisen menettelyn aikana ja sen päättymisen jälkeen. Valittaja väittää erityisesti, ettei sen edustajalla

<sup>20</sup> Määräys 10.7.2019, Pilatus Bank v. EKP (T-687/18, ei julkaistu, EU:T:2019:542).

<sup>21</sup> Määräys 4.2.2021, Pilatus Bank v. EKP (C-701/19 P, ei julkaistu, EU:C:2021:99).

<sup>22</sup> Ks. samankaltaiset tilanteet, jotka ovat 15.9.2022 annetun tuomion PNB Banka v. EKP (C-326/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:693) ja 8.11.2021 annetun lopullisen määräyksen Satabank v. EKP (T-494/20, ei julkaistu, EU:T:2021:797) taustalla.

<sup>23</sup> Asiat C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

ollut pääsyä tarvittaviin tärkeisiin asiakirjoihin, tietoihin ja todisteisiin muun muassa pankin tietojärjestelmässä ja toimitiloissa.<sup>24</sup> Lisäksi EKP:n riidanalaisesta päätöksestä ilmoitettiin asianmukaisesti ainoastaan toimivaltaiselle henkilölle eikä valittajalle.

65. Tätä taustaa vasten on tutkittava, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen erityisesti valituksenalaisen tuomion 242–252 kohdassa.

66. Ensin herää kysymys, oliko unionin yleinen tuomioistuin oikeutettu toteamaan, että valittajan puolustautumisoikeuksien mahdollinen loukkaaminen monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä, joka johti EKP:n riidanalaisen päätöksen antamiseen, ei johtunut EKP:stä ja että oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ei ole loukattu, koska riidanalaiset toimet eivät kuuluneet EKP:n vaan MFSA:n ja Maltaan tuomioistuinten toimivaltaan (ks. jäljempänä 69–76 kohta).

67. Toiseksi on tutkittava tähän läheisesti liittyvää kysymystä siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin jättänyt huomiotta sen, että hallinnollisessa ja tuomioistuinmenettelyssä valittajan oikeuksien tehokkaan puolustamisen on tapahduttava yksinomaan valittajan nimeämän edustajan välityksellä. Näin on silloin, jos toimivaltaisen henkilön edustusvaltuuksien rinnakkainen käyttö oli omiaan estämään puolustautumisen eturistiriitojen vuoksi (ks. jäljempänä 77–85 kohta).

## *2. Vastuuseen asettaminen puolustautumisoikeuksien ja tehokkaan oikeussuojan loukkauksista monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä*

68. Unionin yleisen tuomioistuimen erityisesti valituksenalaisen tuomion 242–252 kohdassa esittämät perustelut ovat mielestäni ristiriidassa oikeuskäytännössä tunnustetun toimivallan jaon kanssa, joka koskee kansallisten viranomaisten ja EKP:n tuomioistuinvalvontaa yhteistä valvontamekanismia toteutettaessa. Tuomion Berlusconi<sup>25</sup> mukaan tämä johtuu SEUT 263 artiklasta, jossa määrätään, että unionin tuomioistuimilla on yksinomainen toimivalta valvoa unionin toimielinten, joihin EKP kuuluu, toimien laillisuutta (a kohta). Tämä tuomioistuinten toimivallan jako edellyttää, että EKP:n voidaan katsoa olevan vastuussa kansallisten viranomaisten mahdollisesti tekemistä puolustautumisoikeuksien loukkauksista ja että niitä voidaan tutkia vain yhdessä EKP:n riidanalaisen päätöksen kanssa unionin tuomioistuimissa (b kohta). Tarkastelen lopuksi unionin yleisen tuomioistuimen asiassa C-256/22 P antamassa valituksenalaisessa tuomiossa ja asiassa C-750/21 P antamassa valituksenalaisessa määräyksessä esittämien yksittäisten toteamusten laillisuutta (c kohta).

### *a) Unionin tuomioistuimen yksinomainen toimivalta*

69. Vain unionin tuomioistuimet voivat taata tehokkaan oikeussuojan kansallisten viranomaisten ja EKP:n toteuttamia yhteisen valvontamekanismin täytäntöönpanoon liittyviä toimia vastaan.<sup>26</sup> Unionin tuomioistuimilla on myös yksinomainen toimivalta arvioida (liitännäisesti) sellaisten asianomaisten kansallisten viranomaisten tiettyjen valmistelevien toimien tai ehdotusten laillisuutta, jotka ovat omiaan vaikuttamaan EKP:n lopullisen päätöksen sisältöön.<sup>27</sup> Tästä seuraa

<sup>24</sup> Ks. samankaltaiset tilanteet, jotka ovat 15.9.2022 annetun tuomion PNB Banka v. EKP (C-326/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:693) ja 8.11.2021 annetun lopullisen määräyksen Satabank v. EKP (T-494/20, ei julkaistu, EU:T:2021:797) taustalla.

<sup>25</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

<sup>26</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Perusongelmia on tarkasteltu yksityiskohtaisesti julkisasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotuksessa Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>27</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 42–44, 49 ja 50 kohta).

väistämättä, että myös näiden viranomaisten tai EKP:n tällaisessa hallinnollisessa menettelyssä tekemä puolustautumisoikeuksien loukkaus kuuluu unionin tuomioistuinten yksinomaiseen valvontavaltaan. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska myös kansalliset viranomaiset ovat perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisia noudattamaan perusoikeuskirjan mukaisia menettelyllisiä perusoikeuksia asetuksen N:o 1024/2013 täytäntöönpanossa.<sup>28</sup>

70. Kansallisten viranomaisten ja EKP:n välisen monivaiheisen hallinnollisen menettelyn laillisuus edellyttää näin ollen *yhtä ainoaa* tuomioistuINVALVONTAA, jota vain unionin tuomioistuimet harjoittavat ja jota harjoitetaan vasta sen jälkeen, kun on tehty EKP:n päätös, jolla menettely päätetään. Pelkästään tällä päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka muuttavat selvästi kantajan oikeusasemaa.<sup>29</sup>

#### *b) Valmistelevien kansallisten toimien asettaminen EKP:n vastuulle*

71. Koska EKP saattaa hallinnollisen menettelyn päätökseen luottolaitosta rajoittavalla toimella, joka voidaan riitauttaa vain unionin tuomioistuimissa, EKP:llä on erityinen vastuu menettelyn asianmukaisesta toteuttamisesta. Sen on ensinnäkin noudatettava itse menettelyllisiä takeita. Toiseksi sen on varmistettava, että myös kansalliset viranomaiset, jotka suorittavat toimia lopullisen toimen valmistelemiseksi, noudattavat näitä takeita.

72. Kansallisten viranomaisten (valmistelevien) toimien mahdollinen lainvastaisuus, kuten puolustautumisoikeuksien loukkaaminen, johtaa näin ollen EKP:n riidanalaisen päätöksen lainvastaisuuteen, ja mainittujen toimien on katsottava olevan EKP:n vastuulla.<sup>30</sup> Tällainen ”tartuntavaikutus” vastaa periaatetta, jonka mukaan täytäntöönpano- tai valmistelutoimia, joita ei voida riitauttaa itsenäisesti, voidaan tutkia niiden laillisuuden osalta ainakin yhdessä hallinnollisen menettelyn päättävän päätöksen kanssa, ja ne voivat johtaa päätöksen kumoamiseen.<sup>31</sup> Toimiluvan peruuttamista koskevassa monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä tällä periaatteella otetaan huomioon myös se, että EKP on yksin vastuussa siitä, että oikeus tulla kuulluksi toteutuu menettelyn päättävän päätöksen osalta.

<sup>28</sup> Ks. tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35 kohta); tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 66 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 33 kohta); tuomio 9.11.2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 13.9.2018, UBS Europe ym. (C-358/16, EU:C:2018:715, 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Lisäksi 17.12.2015 annetusta tuomiosta WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 83 ja 84 kohta) käy ilmi, että kansallisten viranomaisten, joihin perusoikeuskirjan 41 artiklaa ei sovelleta, on kunnioitettava puolustautumisoikeuksia unionin oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena.

<sup>29</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 49 kohta).

<sup>30</sup> Julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona edellytti vastaavasti ratkaisuehdotuksessaan Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, 112 kohta), että tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi unionin tuomioistuinten on selvitettävä, onko kansallisen viranomaisen valmistelutoimissa, joiden sisällön EKP on myöhemmin ottanut vastuulleen, tehty koko menettelyn *pätevyyteen vaikuttavia anteeksiantamattomia virheitä*.

<sup>31</sup> Vakiintunut oikeuskäytäntö 11.11.1981 annetusta tuomiosta IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 12 kohta) lähtien; ks. tuomio 22.4.2021, thyssenkrupp Electrical Steel ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. komissio (C-572/18 P, EU:C:2021:317, 50 kohta).

73. Unionin yleinen tuomioistuin on aiemmin noudattanut tätä periaatetta,<sup>32</sup> mutta se on poikennut siitä valituksenalaisessa tuomiossaan.

*c) Oikeudellinen virhe valituksenalaisessa tuomiossa ja oikeuksien tehokas puolustaminen pankin edustajan välityksellä*

74. Edellä 69–73 kohdassa esitettyjen lähtökohtien perusteella unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 242–252 kohdassa esittämät toteamukset sisältävät useita oikeudellisia virheitä.

75. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 242–244 ja 249 kohdassa virheellisesti katsonut, että tietyt olosuhteet tai toimet, kuten Maltaan oikeuden nojalla annettuun toimivaltaisen henkilön nimeämistä koskevaan päätökseen perustuvat toimet, *eivät ole* EKP:n riidanalaisen päätöksen osalta tuomiossa Berlusconi<sup>33</sup> tarkoitettuja valmistelevia toimia, jotka voivat johtaa kyseisen päätöksen lainvastaisuuteen. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 69–73 kohdassa todetaan ja kuten mainitussa tuomiossa ja tuomiossa Trasta Komerbanka<sup>34</sup> osoitetaan, tällaiset olosuhteet tai toimet voivat vaikuttaa asianomaisen puolustautumisoikeuksiin ja hänen oikeuteensa tehokkaaseen oikeussuojaan.<sup>35</sup> Kuten totean tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, nämä toimet eivät sido EKP:tä oikeudellisesti eikä niitä voida riitauttaa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa 3.12.1992 annetussa tuomiossa Oleificio Borelli v. komissio<sup>36</sup> tunnustettujen periaatteiden perusteella. Siksi EKP:n on katsottavan olevan niistä vastuussa. Vain näin voidaan varmistaa unionin oikeuden mukaisten menettelyllisten perusoikeuksien kunnioittaminen ja tarvittava yhdenmukainen ja tehokas oikeussuoja unionin tuomioistuimissa.

76. Toiseksi, toisin kuin valituksenalaisen tuomion 245–248 kohdassa todetaan, EKP:n oli varmistettava, että valittaja pystyi tosiasiallisesti käyttämään oikeuttaan tulla kuulluksi (ks. edellä 69–73 kohta). Asetuksen N:o 468/2014 31 ja 32 artiklassa vahvistetaan tämä oikeus sekä oikeus tutustua asiakirja-aineistoon EKP:n menettelyssä. Kuten käy ilmi etenkin asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 1 kohdasta ja 9 artiklan 1 kohdan toisesta ja kolmannesta alakohdasta, EKP:llä oli yleinen toimivalta valvoa ja antaa ohjeita kansallisille viranomaisille, joten sillä oli myös edellytykset vaikuttaa MFSA:han. Siksi EKP olisi voinut vaikuttaa kyseiseen viranomaiseen siten, että se olisi sallinut valittajan käyttää taloudellisia varojaan ja saada käyttöönsä asiakirjat ja

<sup>32</sup> Ks. tuomio 6.12.1994, Lisrestal ym. v. komissio (T-450/93, EU: T:1994:290, 49–51 kohta) ja tuomio 19.6.1997, Air Inter v. komissio (T-260/94, EU: T:1997:89; 65 kohta). Ks. myös tuomio 24.10.1996, komissio v. Lisrestal ym. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ilmaistu erityisen selkeästi 9.11.1995 annetussa tuomiossa France-Aviation v. komissio (T-346/94, EU:T:1995:187, 30 kohta), joka koskee monivaiheista menettelyä tullikoodeksin täytäntöönpanemiseksi: ”– – kantajan oikeus tulla kuulluksi on taattava tämänkaltaisessa menettelyssä ensi vaiheessa asianomaisen ja kansallisten viranomaisten välisessä suhteessa. Asetuksessa N:o 2454/93 säädetään ainoastaan toisaalta asianomaisen ja viranomaishallinnon ja toisaalta viranomaishallinnon ja komission välisistä suhteista. Vaikka tässä asetuksessa ei säädetä komission yksiköiden ja asianomaisen välisestä välittömästä suhteesta, se ei välttämättä merkitse sitä, että komissio saisi kaikissa niissä tapauksissa, joissa sen on ratkaistava palauttamista koskeva hakemus, tyytyä kansallisten viranomaisten sille välittämiin tietoihin. Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio voi pyytää lisätietoja siltä jäsenvaltiolta, jota asia koskee. Esillä olevassa asiassa on tämän takia tutkittava, onko komissio velvollinen pyytämään tällaisia tietoja taatakseen kantajalle oikeuden tulla kuulluksi siten, että kantaja voi toimittaa selvityksensä ensiksi Ranskan viranomaisille, jotka siirtävät ne sitten komissiolle.” Ks. tältä osin Nehl, H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, s. 88–91; Eckes C./Mendes J., ”The Right to be Heard in Composite Administrative Procedure: Lost in Between Protection?”, *European Law Review* 36 (2011), s. 651 ja sitä seuraavat sivut.

<sup>33</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 44 kohta).

<sup>34</sup> Tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komerbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

<sup>35</sup> Ks. myös ratkaisuehdotukseni EKP ym. v. Trasta Komerbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:323, 48, 52 ja 99 kohta).

<sup>36</sup> Asia C-97/91, EU:C:1992:491, 9–13 kohta.

tiedot, joita se tarvitsi oikeuksiensa tehokasta puolustusta varten. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että EKP:llä olisi ollut myös itsenäisesti täytäntöönpantavissa oleva velvoite toimia tällä tavalla. Käsittelen tätä asiaa yksityiskohtaisemmin jäljempänä 88–93 kohdassa.

77. Kolmanneksi myös valituksenalaisen tuomion 250 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan valittajan on riitautettava kansallisten menettelysäännösten lainvastaisuus jäsenvaltioiden tuomioistuimissa ja selvitettävä niiden yhteensopivuus unionin oikeudessa taatun tehokkaan oikeussuojan kanssa unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä on oikeudellisesti virheellinen. Tällainen velvoite on nimittäin ristiriidassa tämän ratkaisuehdotuksen 69–73 kohdassa esitetyn tuomioistuinten toimivallan jaon kanssa.

78. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 242 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetystä kymmenettä kanneperustetta koskevassa arvioinnissa oikeudellisen virheen, kun se jätti kyseenalaistamatta EKP:n oikeudellisen näkemyksen valittajan ”kaksoisedustuksesta”. Se katsoi, että Maltan oikeuden ja asetuksen N:o 468/2014 27 artiklan 1 kohdan mukaan toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä pankin edustajana voi toimia sekä toimivaltainen henkilö että pankin elinten nimeämä edustaja. Ensin mainitulla on jopa etusija oikeudellisena edustajana. Tämä johti siihen, että edustaja pystyi käyttämään valittajan puolustautumisoikeuksia osittain vain rajoitetusti tai myöhässä (ks. edellä 61 kohta).

79. Tällaiseen tilanteeseen liittyy kuitenkin eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa asianomaisen pankin oikeuteen tehokkaaseen puolustukseen ja oikeussuojaan.<sup>37</sup> Tämä johtuu siitä, että toimivaltainen henkilö ei edusta niinkään kyseisen pankin etuja vaan sen johtamiseen liittyvää yleistä etua pankin toimiluvan mahdolliseen peruuttamiseen saakka. Lisäksi toimivaltaisella henkilöllä on läheinen yhteys toimivaltaisiin kansallisiin valvontaviranomaisiin, jotka ovat päättäneet kyseisen henkilön nimeämisestä ja valmistelleet menettelyä toimiluvan peruuttamiseksi. Asiassa C-256/22 P esitetystä neljännessä valitusperusteesta esiin tuotu valittajan puolustautumisoikeuksien rajoittaminen johtuu tällaisesta eturistiriidasta. Maltan lainsäädännön ja toimivaltaisen henkilön kieltäytymisen vuoksi valittajan edustajalla ei ollut pääsyä pankin tiloihin ja tietovälineisiin, jotka sisälsivät asiaa koskevat tiedot ja todisteet, eikä taloudellisiin varoihin, joita hän tarvitsi käyttääkseen tehokkaasti valittajan puolustautumisoikeuksia.

80. Maltan oikeutta ja asetuksen 468/2014 27 artiklan 1 kohtaa on näin ollen tulkittava perusoikeuskirjan 41, 47 ja 48 artiklan<sup>38</sup> valossa siten, että pankin nimeämän edustajan on voitava puolustaa tehokkaasti pankin oikeuksia ja etuja toimiluvan peruuttamismenettelyssä ja unionin tuomioistuimissa. Tämä vastaa myös asianosaisten unionin tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa esitettyä nykyään yksimielistä näkemystä, jossa viitataan myös Maltan oikeuteen ja oikeuskäytäntöön.

<sup>37</sup> Ks. edustajan valtuutuksen peruuttaneen selvitysmiehen ja tuomioistuimen määräämän maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjän toimiin liittyvien vastaavien eturistiriitojen osalta tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 15.9.2022, PNB Banka v. EKP (C-326/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:693, 39–43 ja 56–58 kohta).

<sup>38</sup> Ks. edellä alaviitteessä 29 mainitut oikeuskäytäntöviittaukset.

81. EKP:n on näin ollen tunnustettava asianomaisen pankin edustaja asetuksen N:o 468/2014 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi täysivaltaiseksi lakisääteiseksi edustajaksi. Tämä koskee erityisesti sen suorittaman menettelyn ratkaisevaa vaihetta. Se teki näin nyt tarkasteltavassa asiassa juuri ennen riidanalaisen päätöksensä antamista,<sup>39</sup> ei kuitenkaan menettelyn alussa.

82. Tämä päätelmä on Maltan toisen asteen tuomioistuimen 5.11.2018 antaman tuomion mukainen.<sup>40</sup> Kyseisen tuomion mukaan toimivaltaiselle henkilölle on varattu ainoastaan pankin liiketoiminnan johtaminen ja siihen liittyvä edustusvalta oikeustoimissa tai tuomioistuimessa, esimerkiksi sopimusoikeudellisten riita-asioiden hoitamiseksi. Toimivaltaisella henkilöllä ei sen sijaan ole toimivaltaa edustaa pankkia oikeudellisesti menettelyssä, joka voi johtaa siihen, että EKP peruuttaa sen toimiluvan, tai nostaa kannetta tiettyjä MFSA:n toteuttamia väliaikaisia toimia vastaan.

83. Tämä tulkinta on yhdenmukainen perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten ja puolustautumisoikeuksien tehokasta suojelua koskevan velvoitteen kanssa. Sen mukaan oikeuksien puolustaminen on tältä osin varattu yksinomaan pankin itsensä nimeämälle edustajalle. Tähän kuuluu myös toimiluvan peruuttamista koskevan kanteen nostaminen unionin tuomioistuimissa.

84. Ainoastaan tällaisella yhtäältä toimivaltaisen henkilön ja toisaalta asianomaisen pankin nimeämän edustajan selkeästi rajatulla ja täydentävällä edustusvallalla voidaan nimittäin välttää eturistiriidat ja siten kyseisen pankin puolustautumisoikeuksien ja sen perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun tehokkaan oikeussuojan heikentyminen. Muussa tapauksessa vaarana on, että pankin nimissä tehdyt menettely- ja oikeudenkäyntitoimet ovat jopa ristiriitaisia.

85. Näin ollen pankin toimivaltaisten elinten asetuksen N:o 468/2014 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimeämä edustaja on yksin toimivaltainen edustamaan pankin etuja ja oikeuksia EKP:ssä käytävässä toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä. Siksi edustajan on voitava käyttää pankin puolustautumisoikeuksia tehokkaasti.

### 3. Välipäätelmä

#### a) Asia C-256/22 P

86. Edellä esitetystä seuraa, että asiassa C-256/22 P esitetty neljäs valitusperuste on hyväksyttävä. Valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen arvioidessaan ja hylätessään kymmenennen kanneperusteen toisen osan. Tämä osa koski puolustautumisoikeuksien ja erityisesti oikeuden tulla kuulluksi loukkaamista. Syynä tähän oli se, ettei valittajalla ollut hallinnollisen menettelyn aikana pääsyä IT-järjestelmänsä asiakirjoihin ja tietoihin eikä taloudellisiin varoihinsa asianajopalkkioiden maksamiseksi.

<sup>39</sup> Valituksenalaisen tuomion 239–241 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen mielestäni perustellusti, että valittajalle annettiin riittävästi mahdollisuuksia esittää huomautuksia sen toimiluvan peruuttamista koskevasta päätösluonnoksesta ja tutustua menettelyn asiakirjoihin. Valittaja asiassa C-256/22 P ei kiistä tätä näkemystä.

<sup>40</sup> Ks. myös valituksenalaisen määräyksen 3 kohta.



87. Siltä osin kuin valittaja väittää myös ensimmäisessä valitusperusteessaan, että sen menettelyllisiä perusoikeuksia on loukattu, koska EKP:n riidanalaisesta päätöksestä ei ilmoitettu sille asianmukaisesti, katson, että tämä väite on perusteeton. Selvennän tätä tarkemmin 100 ja 101 kohdassa.

*b) Asia C-750/21 P*

88. En silti pidä perusteltuna asiassa C-750/21 P esitetyn ensimmäisen valitusperusteen kuudetta osaa (jonka mukaan valittajan edustaja ei voinut käyttää tehokkaasti valittajan puolustautumisoikeuksia) enkä toista valitusperustetta (jonka mukaan tehokkaan oikeussuojan periaatetta on loukattu) (ks. edellä 63 kohta).

89. Valittaja ei nimittäin pystynyt kyseisessä asiassa osoittamaan, että EKP olisi loukannut valittajan puolustautumisoikeuksia, kun se aluksi tunnusti vain toimivaltaisen henkilön pankin edustajaksi ja jätti myöhemmin<sup>41</sup> ohjeistamatta kyseistä henkilöä maksamaan valittajan edustajan palkkiosaavat.

90. Asianosaisten välillä on ensinnäkin nyt riidatonta (ks. edellä 78 ja 80 kohta), että EKP tunnusti valittajan edustajan tämän oikeuksien edustajaksi toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut asiassa C-256/22 P annetun valituksenalaisen tuomion 239–241 kohdassa, EKP oli antanut valittajalle oikeuden tutustua menettelyn asiakirjoihin ja riittävät mahdollisuudet esittää huomautuksia sen toimiluvan peruuttamista koskevasta päätösehdotuksesta, mitä valittaja ei enää kiistä.

91. Toiseksi ei ole nähtävissä oikeusperustaa, jonka nojalla EKP olisi voinut tai sen olisi pitänyt ohjeistaa toimivaltainen henkilö maksamaan valittajan edustajan palkkiot vielä toimiluvan peruuttamista koskevan menettelyn päättymisen jälkeen. EKP ei ole asetusta N:o 1024/2013 sovellettaessa *yleisesti* velvollinen valvomaan tai seuraamaan unionin oikeuden mukaisten menettelyllisten perusoikeuksien noudattamista, kuten unionin tuomioistuin on päätellyt SEU 17 artiklan 1 kohdan perusteella Euroopan komission talous- ja rahapolitiikan alalla harjoittamien toimien osalta.<sup>42</sup> Näin ollen kyseiseen asetukseen ei sisälly EKP:hen sovellettavia oikeudellisia velvoitteita, joihin asianomainen pankki voisi *itsenäisesti vedota kanteen tueksi* ja joiden mukaan EKP:n on annettava tällaisia ohjeita kansallisille viranomaisille.<sup>43</sup>

92. Tämä päätelmä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että EKP voi olla vastuussa siitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat rajoittaneet asianomaisen pankin puolustautumisoikeuksia toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä ja että tällainen oikeuksien rajoittaminen voi vaikuttaa lopulliseen päätökseen ja tehdä siitä lainvastaisen (ks. edellä 69–73 kohta). Valmistelevat menettelytoimet, mukaan lukien toimet, joiden tarkoituksena on taata puolustautumisoikeuksien tehokas käyttö, eivät lähtökohtaisesti ole *itsenäisesti* riitautettavissa unionin tuomioistuimissa.<sup>44</sup> Niiden lainvastaisuuteen voidaan vedota vain

<sup>41</sup> Tarkemmin sanottuna asiassa C-256/22 P kyseessä olevan EKP:n päätöksen antamisen jälkeen.

<sup>42</sup> Tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 57–59 kohta) ja tuomio 16.12.2020, neuvosto ym. v. K. Chrysostomides & Co. ym. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P, EU:C:2020:1028, 96 kohta).

<sup>43</sup> Tuomio 15.9.2022, PNB Banka v. EKP (C-326/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:693, 56–58 kohta) joka koski EKP:n kirjeestä, jossa se kieltäytyi antamasta asiaa koskevaa määräystä, nostetun kumoamiskanteen tutkimatta jättämistä.

<sup>44</sup> Myös 4.2.2021 annetussa määräyksessä Pilatus Bank v. EKP (C-701/19 P, ei julkaistu, EU:C:2021:99, 33–38 kohta) päädyttiin kielteiseen näkemykseen.

hallinnollisen menettelyn päättävän päätöksen lainvastaisuuden yhteydessä.<sup>45</sup> Riidanalaisen päätöksen antamisen *jälkeen* EKP:n riidanalaista kieltäytymistä ei voida enää pitää valmistelevana toimena.

93. Näin ollen asiaa C-750/21 P koskevan ensimmäisen valitusperusteen kuudes osa ja toinen valitusperuste on hylättävä perusteettomina.

### ***B EKP:n valvontavaltuuksien laajuus***

94. Seuraavaksi tarkastelen molemmissa valituksissa esitettyjä valitusperusteita ja väitteitä, jotka liittyvät EKP:n valvontavaltuuksien laajuuteen. Tarkastelen ensin asiassa C-256/22 P esitettyä ensimmäistä valitusperustetta ja erityisesti sitä, olisiko unionin yleisen tuomioistuimen pitänyt todeta, että EKP on rikkonut asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohtaa (1 kohta). Sen jälkeen tarkastelen toista valitusperustetta, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on ymmärtänyt väärin direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua maineen käsitteen (2 kohta). Kolmannen valitusperusteen lyhyen tarkastelun jälkeen (3 kohta) siirryn käsittelemään asiassa C-750/21 P esitettyä ensimmäistä valitusperustetta, joka koskee EKP:n toimivallan laajuutta yhteisen valvontamekanismin rajoissa (4 kohta).

#### *1. Ensimmäinen valitusperuste asiassa C-256/22 P: asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan rikkominen*

95. Valittaja arvostelee asiassa C-256/22 P esitettyllä ensimmäisellä valitusperusteella ensimmäisen kanneperusteen hylkäämistä. Se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on loukannut asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdassa säädettyä toimivallan jakoa toimiluvan peruuttamista koskevassa menettelyssä ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitettua oikeutta hyvään hallintoon. Se väitti ensimmäisessä kanneperusteessa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 5 kohdan c alakohdassa EKP:lle asetetun kattavan valvontavelvoitteen vastaisesti EKP ei ollut estänyt MFSA:ta peruuttamasta tosiasiallisesti valittajan toimilupaa jo 21. 3. ja 22.3.2018 annetuilla päätöksillä ilman asianmukaista menettelyä. Ne johtivat ensinnäkin äänioikeuksien peruuttamiseen tai keskeyttämiseen, toiseksi pankkitoimien hyväksymisen keskeyttämiseen ja kolmanneksi toimivaltaisen henkilön nimeämiseen. Toiseksi EKP oli riidanalaisessa päätöksessään tyytynyt vahvistamaan tämän.

96. Valittaja vetoaa väitteensä tueksi lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin on ymmärtänyt väärin yhteisen valvontamekanismin oikeudellisen luonteen ja oikeusvaikutukset, kun se on kieltäytynyt antamasta EKP:lle ensisijaista vastuuta mekanismin toiminnasta, mukaan lukien kansallisten toimivaltaiten viranomaisten toimet. Tämä koskee myös vähemmän merkittävien luottolaitosten valvontaa. Valittaja esittää tässä yhteydessä useita yksittäisiä väitteitä, jotka koskevan muun muassa asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 5 kohdan ja 6 artiklan 5 kohdan c alakohdan virheellistä tulkintaa ja valmistelevan toimen käsitteen ja tuomion Berlusconi merkityksen virheellistä ymmärtämistä.

97. Valittaja valittaa tässä yhteydessä myös siitä, että häneltä evättiin mahdollisuus tehokkaaseen oikeudelliseen puolustukseen hallinnollisessa menettelyssä, koska EKP tunnusti aluksi vain toimivaltaisen henkilön valittajan edustajaksi. Se toteaa erityisesti, että riidanalaista EKP:n

<sup>45</sup> Ks. tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 12 kohta); tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 50–53 kohta) ja tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 39 kohta).

päätöstä ei ollut annettu sille asianmukaisesti tiedoksi. EKP antoi tämän päätöksen alun perin tiedoksi vain toimivaltaiselle henkilölle, koska se oletti, että vain tämä henkilö on oikeutettu edustamaan valittajaa. Valittaja oli saanut päätöksen vasta toimivaltaisen henkilön nimenomaisen suostumuksen jälkeen. Päätös on siksi jo tämän muodollisen puutteen vuoksi lainvastainen, ellei sitä ole pidettävä pätemättömänä jo alusta alkaen.

98. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 41–57 kohdassa, että asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohtaa ja perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaista oikeutta hyvään hallintoon ei ollut loukattu, ja hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen.<sup>46</sup>

99. Tarkastelen ensin hyvää hallintoa koskevan oikeuden väitettyä loukkaamista.

100. Toisin kuin valittaja on antanut ymmärtää, se ei ollut valittanut unionin yleisessä tuomioistuimessa ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä siitä, että sen edustajalle ei ollut annettu mahdollisuutta oikeuksien tehokkaaseen puolustukseen. Siihen vedottiin vain kymmenennessä kanneperusteessa. Ensimmäisessä kanneperusteessa valittaja oli väittänyt vain hyvin yleisesti, että perusoikeuskirjan 41 artiklaa on rikottu. Kuten EKP perustellusti huomauttaa, valittaja ei myöskään vedonnut ensimmäisessä kanneperusteessa siihen, että riidanalaisista EKP:n päätöistä ei ollut annettu sille asianmukaisesti tiedoksi.<sup>47</sup>

101. Väitteillä, jotka on esitetty ensimmäisen kerran valituksessa, muutetaan näin ollen jälkikäteen oikeusriidan sisältöä, joten niitä ei voida ottaa tutkittavaksi.<sup>48</sup> Niillä ei ainakaan voida kyseenalaistaa ensimmäisen kanneperusteen arvioinnin laillisuutta valituksenalaisessa tuomiossa. Siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt tutkimatta perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun oikeuden loukkaamista koskevan väitteen konkreettisten perusteiden puuttumisen vuoksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan b alakohdan kanssa, vastaisena, tämä ei ole moitittavaa, koska kannekirjelmässä on itse asiassa tyydytty vain mainitsemaan tämä oikeus.

102. Katson kuitenkin, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan, että vaikka MFSA:n 21.3. ja 22.3.2018 antamat päätökset, joilla MFSA jo tosiasiallisesti peruutti valittajan toimiluvan ja ylitti siten toimivaltansa, olisivatkin lainvastaisia, tämä lainvastaisuus ei voi johtaa EKP:n riidanalaisen päätöksen lainvastaisuuteen.

103. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, että riidanalaiset päätökset eivät olleet EKP:n toimiluvan peruuttamista koskevaan MFSA:n ehdotukseen liittyviä valmistelevia toimia. Kyseinen ehdotus oli EKP:n riidanalaisista päätöistä valmisteleva toimi. Toisin sanoen sekä nämä päätökset että MFSA:n ehdotus olivat valmistelevia toimia monivaiheisessa hallinnollisessa menettelyssä, jonka lopullisena tavoitteena oli valittajan toimiluvan peruuttaminen. Siltä osin kuin ne *eivät* oikeudellisesti sido asiasta päättävää unionin toimielintä,

<sup>46</sup> Ks. edellä 45 kohta.

<sup>47</sup> Riidanalaisen päätöksen antamisesta tiedoksi toimivaltaiselle henkilölle 5.11.2018 mainitaan ainoastaan kannekirjelmän ”johdannon” 12 kohdassa.

<sup>48</sup> Ks. tuomio 29.9.2011, Elf Aquitaine v. komissio (C-521/09 P, EU:C:2011:620, 35, 51 ja 78 kohta).

tällaiset toimet ovat epäitsenäinen osa unionin oikeudessa määriteltyä menettelyä, jonka mahdolliset puutteet ovat kyseisen elimen vastuulla, ja niihin voidaan hakea muutosta ainoastaan unionin tuomioistuimissa<sup>49</sup> (ks. edellä 69–73 kohta).

104. Erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 45 ja 46 kohdassa esittämä oletus, jonka mukaan tällainen MFSA:n päätös ei ole tuomiossa Berlusconi tarkoitettu sitomaton päätösehdotus, on oikeudellisesti virheellinen ja vaikeasti ymmärrettävä. Unionin yleinen tuomioistuin on voinut tarkoittaa tällä kaksoisnegaatiolla vain sitä, että tällaiset MFSA:n (valmistelevat) päätökset *sitovat oikeudellisesti* EKP:tä. Se päätteli tästä, että tuomiossa Berlusconi tunnustettua oikeudellisen sitomattomuuden edellytystä, joka liittyy unionin tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan tutkia tällaisia päätöksiä, ei sovelleta käsiteltävässä asiassa (ks. edellä 70 kohta).<sup>50</sup>

105. Riidanalaiset MFSA:n päätökset *eivät* kuitenkaan ole EKP:tä oikeudellisesti sitovia, ja sen on jopa valvottava niiden laillisuutta sille annettua valvonta- ja päätöksentekovaltaa käyttäessään. Tältä osin ne kuuluvat myös unionin tuomioistuinten valvontavaltaan (ks. edellä 69 ja 70 kohta).

106. Jo EKP:lle asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa yleisesti myönnetty laaja harkintavalta peruuttaa toimilupa omasta aloitteestaan (”voi peruuttaa”) viittaa siihen, etteivät ne ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia. Toimiluvan peruuttamista koskeva päätös on täysin riippumaton kansallisten valvontaviranomaisten toimista tai ehdotuksista. Kyseisen asetuksen 14 artiklan 5 kohdan toisesta alakohdasta ei myöskään seuraa, että EKP:tä sitoisi kansallisen viranomaisen ehdotus tai näkemys, joka voi olla ilmaistu myös tämän aiemmissä päätöksissä. EKP:n on ainoastaan suoritettava toimiluvan peruuttamista koskeva menettely ja tutkittava, onko peruuttaminen laillista ja erityisesti oikeasuhteista, ottaen täysimääräisesti huomioon kyseisen viranomaisen esittämät perustelut. Tämä vastaa EKP:n riidanalaisessa päätöksessään omaksumaa lähestymistapaa.<sup>51</sup> Tämä tutkintaa ja huomioon ottamista koskeva vaatimus merkitsee sitä, että jos toimiluvan peruuttamista koskevan ehdotuksen perustelut ovat riittämättömiä tai jos sillä ei ole oikeusperustaa, sen lisäksi, että EKP voi hylätä ehdotuksen, sen on jopa tehtävä niin. Lisäksi EKP:n on tutkittava ja varmistettava, ettei toimivaltainen kansallinen viranomainen ryhdy tai ole aiemmin ryhtynyt toimenpiteeseen, jolla vaarannetaan sen yksinomainen toimivalta toimiluvan peruuttamiseen tai siihen liittyvä vapaaseen harkintaan perustuva päätös, ennakoidaan sen oikeusvaikutuksia tai vaikutetaan siihen muulla tavoin.

<sup>49</sup> Vastaavia Banca d’Italian toteuttamia EKP:n päätöksen valmistelutoimia tarkasteltiin 19.12.2018 annettussa tuomiossa Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 36 ja 37 kohta). Ks. tältä osin myös tuomio 11.5.2022, Fininvest ja Berlusconi v. EKP (T-913/16, EU:T:2022:279, 237 kohta ja sitä seuraavat kohdat); kyseisessä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta kanneperusteen, jonka mukaan Banca d’Italian toteuttamiin valmisteleviin toimiin, erityisesti menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen ja EKP:lle annettuun päätösehdotukseen, liittyi virheitä, joiden vuoksi EKP:n päätös oli lainvastainen. Valittajat riitauttavat vireillä olevia asioita C-512/22 P ja C-513/22 P koskevilla valituksissaan tämän valitusperusteen hylkäämisen oikeudellisesti virheellisenä muun muassa siksi, että se on ristiriidassa 19.12.2018 annettussa tuomiossa Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023) tunnustettujen periaatteiden kanssa.

<sup>50</sup> Ks. myös tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 45 ja 46 kohta). Tätä näkemystä tukevat myös valituksenalaisen tuomion 250 kohdassa esitetyt lausumat, jotka koskevat kymmenettä kanneperustetta puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta ja joissa unionin yleinen tuomioistuin viittaa valittajan mahdollisuuksiin tukeutua kansallisiin tuomioistuimiin ja ennakkoratkaisumenettelyyn.

<sup>51</sup> EKP tarkastelee riidanalaisen päätöksensä 3.3 kohdassa asetuksen N:o 1024/2013 ja direktiivin 2013/36 asiaa koskevien säännösten ja kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetun Maltaan lainsäädännön oikeudellisten vaatimusten noudattamista (3.3.1), toimiluvan peruuttamisen oikeasuhteisuutta, sen tarkoituksenmukaisuus, tarpeellisuus ja kohtuullisuus mukaan luettuina (3.3.2), sekä luottamuksensuojan periaatetta (3.3.3).

107. Tämä vastaa EKP:n yleistä harkintavaltaa toimien toteuttamisessa ja päätöksenteossa<sup>52</sup> ja sen valtuuksia todeta perustellulla päätöksellä, että kansalliset viranomaiset eivät ole toteuttaneet asianmukaisia toimenpiteitä rahoitusmarkkinoiden vakauden säilyttämiseksi.<sup>53</sup>

108. EKP:n on yleisten valvontavaltuuksiensa<sup>54</sup> vuoksi valvottava, että kansalliset viranomaiset noudattavat YVM-kehysasetuksen mukaisen yhteisen valvontamekanismin sääntöjä, niihin liittyvä kansallinen lainsäädäntö mukaan lukien. EKP:n on tällöin tutkittava kattavasti kansallisten viranomaisten sille toimittamien toimiluvan peruuttamista koskevien ehdotusten ja niitä valmistelevien toimien lainmukaisuutta muun muassa suhteellisuusperiaatteen ja unionin oikeuden mukaisten menettelyllisten perustakeiden näkökulmasta (ks. edellä 69–77 kohta).<sup>55</sup>

109. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään tutkinut, ottiko EKP MFSA:n toimittamat perustelut asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettulla tavalla ”kaikilta osin huomioon”. Se ei etenkään tutkinut, oliko EKP käyttänyt valvontavaltuuksiaan ja täyttänyt valvontavelvoitteensa valittajan väittämien oikeudenloukkausten osalta, jotka koskivat toimiluvan väitettyä tosiasiallista peruuttamista jo ennen kuin EKP antoi riidanalaisen päätöksensä. Vaikka EKP:n riidanalaisessa päätöksessä viitataan lyhyesti 21.3. ja 22.3.2018 annettuihin riidanalaisiin päätöksiin, jotka edelsivät MFSA:n ehdotusta, EKP ei käsitellyt eikä hylännyt valittajan tältä osin mahdollisesti esittämiä väitteitä.<sup>56</sup>

110. Unionin yleisen tuomioistuimen kanssa on oltava samaa mieltä vain siitä, että nämä EKP:n valtuudet ja velvoitteet eivät johdu asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 5 kohdan b alakohdasta, jonka mukaan EKP voi laadukkaiden valvontakäytäntöjen johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi päättää itse valvoa vähemmän merkittäviä luottolaitoksia.<sup>57</sup> Ne johtuvat kuitenkin asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 3 kohdan, 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaisesta yleisestä valvontavastuusta ja mainitun asetuksen 14 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa säädetyistä erityisistä valtuudesta peruuttaa toimilupa (ks. edellä 106–108 kohta).

111. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hyväksyttävä.

<sup>52</sup> Asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan ensimmäinen alakohta.

<sup>53</sup> Asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 6 kohta.

<sup>54</sup> Ks. asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 3 kohta, 6 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

<sup>55</sup> Tämä näkemys tuodaan esiin asetuksen N:o 1024/2013 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa, jossa todetaan, että ”EKP:n olisi – hoidettava luottolaitosten toimilupien myöntämiseen ja peruuttamiseen liittyvää tehtäväänsä – jos kansallista lainsäädäntöä ei noudateta – asianomaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta tämän arvioitua, täytyvätkö kansallisessa lainsäädännössä säädetyt asiaa koskevat edellytykset”.

<sup>56</sup> EKP:n riidanalaisen päätöksen 3.1 kohdassa rajoitetaan selvittämään menettelyä 29.6.2018 alkaen ja mainitaan MFSA:n riidanalaiset päätökset vain 3.3.1 kohdassa sivulla 6. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että valittaja on esittänyt asiaa koskevat väitteensä ensimmäisen kerran unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä, mitä ei voida tarkistaa valitusmenettelyssä.

<sup>57</sup> Valituksenalaisen tuomion 49–52 kohta.

2. Toinen valitusperuste asiassa C-256/22 P: direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun maineen käsitteen ymmärtäminen väärin

a) Valittajan argumentit

112. Valittaja vetoaa asiassa C-256/22 P esittämässään toisessa valitusperusteessa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisia virheitä arvioidessaan ja hylätessään toisen kanneperusteen. Se koski arviointivirhettä toimiluvan peruuttamista koskevan perusteen olemassaolon osalta ja erityisesti maineen käsitteen<sup>58</sup> väärin ymmärtämistä.

113. Valittaja vetoaa valituksensa tueksi lähinnä siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että maineen käsitettä ei ole välttämätöntä tulkita unionin oikeuden valossa ja että kolmannessa valtiossa, tässä tapauksessa Yhdysvalloissa, nostettu syyte väitetystä rikoslain vastaisesta toiminnasta riittää toimiluvan peruuttamiseen. Valittajan mukaan näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska kyseinen toiminta koski pakotteita koskevien sääntöjen rikkomista, joka ei unionin oikeuden mukaan ollut rangaistavaa ja jonka osalta syytetoimet on estetty unionissa. Tämä perustuu tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta 22.11.1996 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 2271/96 (jäljempänä ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä asetusta N:o 2271/96)<sup>59</sup>, sellaisena kuin sitä on tulkittu 21.12.2021 annetussa tuomiossa Bank Melli Iran.<sup>60</sup>

114. Valittaja arvostelee tässä yhteydessä unionin yleistä tuomioistuinta myös useista oikeudellisista virheistä, jotka liittyvät määrittämistä edellyttävän maineen käsitteen tulkintaan ja arviointiin. Se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ylitti toimivaltansa, korvasi omilla (spekulatiivisilla) perusteluillaan EKP:n vastaavat perustelut ja vääristeli näyttöä. Valittaja väittää lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin on loukannut arvioinnissaan valittajalle kuuluvia, perusoikeuskirjassa vahvistettuja menettelyllisiä takeita sekä perusteluvollisuutta. Lopuksi valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon, että osakkeenomistajan maine ei ole sellaisenaan merkityksellinen, että se ei voi vaikuttaa kielteisesti luottolaitoksen maineeseen, että sitä valvotaan vain rajoitetusti ja että se voi johtaa korkeintaan luottolaitoksen johtamiseen liittyvän äänioikeuden käytön keskeyttämiseen.

115. Valittaja ei kuitenkaan kiistä sitä, että direktiivin 2013/36 14 artiklan 2 kohdassa toimivaltaisille viranomaisille annetaan valtuudet evätä toimilupa luottolaitoksen liiketoiminnan aloittamiseen, jos ne eivät ole vakuuttuneita muun muassa *osakkeenomistajien* sopivuudesta luottolaitoksen omistajiksi, kun otetaan huomioon tarve varmistaa luottolaitoksen järkevä ja vakaa hoito. Tämä pätee erityisesti silloin, kun kyseisen direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa vahvistetut arviointiperusteet, hyvämainaisuutta koskeva peruste mukaan lukien, eivät täyty. Koska direktiivin 2013/36/EY 18 artiklan c alakohdassa toimivaltaisille viranomaisille annetaan toisaalta valtuudet peruuttaa toimilupa, jos toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, EKP:llä oli epäilemättä asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan nojalla valtuudet peruuttaa valittajan toimilupa MFSA:n asiaa koskevan ehdotuksen perusteella, jos sen enemmistöosakas ei pystynyt (tai ei enää pystynyt) osoittamaan MFSA:ta tai EKP:tä tyydyttävällä

<sup>58</sup> Direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohta.

<sup>59</sup> EUVL 1996, L 309, s. 1.

<sup>60</sup> Asia C-124/20, EU:C:2021:1035.

tavalla, että se täyttää kyseisen direktiivin 23 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua vaadittavaa hyvämaineisuutta koskevan arviointiperusteen. Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan näin valituksenalaisen tuomion 67–72 kohdassa.

116. Siksi valittajan argumentit, joiden mukaan enemmistöosakkaan maineella ei ole merkitystä toimiluvan peruuttamisen kannalta, ovat tehottomia, ja ne on hylättävä.

*b) Unionin yleisen tuomioistuimen hylkäävä ratkaisu*

117. Unionin yleinen tuomioistuin perusteli kannekirjelmässä melko lyhyesti muotoillun toisen kanneperusteen hylkäämistä olennaisin osin seuraavasti.

118. Ensinnäkin direktiivin 2013/36 14 artiklan 2 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan mukaista toimiluvan peruuttamista voidaan perustella sillä, että osakkeenomistajilla tai yhtiömiehillä ei ole (tai ei enää ole) vaadittavaa sopivuutta, esimerkiksi koska hyvämaineisuutta koskeva peruste ei täyty.

119. Toiseksi (hyvän) maineen käsite on määrittelemätön oikeudellinen käsite, jolla viitataan sellaisen henkilön ominaisuuteen, joka noudattaa sovellettavia normeja ja sääntöjä, ja siihen käsitykseen, joka yleisöllä on tästä henkilöstä näiden normien ja käytännesääntöjen noudattamisen ja hänen käyttämisensä osalta, joten myös muiden käsityksellä on merkitystä. Koska asetettujen tavoitteiden saavuttaminen riippuu läheisesti yleisön ja pankkimarkkinoiden toimijoiden luottamuksesta luottolaitoksiin, tämän luottamuksen menettäminen vaarantaa näiden laitosten rahoituksen ja aiheuttaa näin ollen riskin kyseisen laitoksen lisäksi myös rahoitusjärjestelmälle unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa.<sup>61</sup>

120. Kolmanneksi riidanalaisessa EKP:n päätöksessä esitetyt epäilyt pääosakkaan hyvämaineisuudesta ja sopivuudesta häntä vastaan nostettujen syytteiden vuoksi ovat myös omiaan herättämään epäilyksiä valittajan luottolaitoksen järkevistä ja vakaasta hoidosta. Tästä johtuva yleisön ja kyseisen luottolaitoksen asiakkaiden sekä yhteistyökumppaneiden tätä mainetta koskeva kielteinen käsitys, jos se perustuu konkreettisiin seikkoihin, voi oikeuttaa kyseisen laitoksen toimiluvan peruuttamisen, jos se on omiaan johtamaan edellä mainittuihin riskeihin.<sup>62</sup>

121. Neljänneksi unionin yleisen tuomioistuimen mukaan on osoitettu tai on kiistatonta, että tällä syytteellä oli kielteinen vaikutus Maltaan koko pankkisektorin riskisuhdetta koskevaan luottoluokituslaitoksen arviointiin. Se oli myös johtanut talletusten nostopyyntöihin ja pankkisuhteiden päättymiseen sekä siihen, valittajan suurimmat lainanottajat päättivät lainasopimukset, minkä seurauksena valittajan tilanne oli selvästi heikentynyt. EKP on vedonnut useisiin kielteisiin seikkoihin ja vaikutuksiin, jotka johtuivat kyseisestä syytekirjelmästä ja joista ilmenee objektiivisesti, että tämän kirjelmän vuoksi asiakkailta oli kielteinen käsitys pääosakkaan ja valittajan maineesta eikä heillä ollut luottamusta valittajaan. Tämä vaaransi valittajan ja rahoitusjärjestelmän unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Valituksenalaisen tuomion 67–69 ja 73–80 kohta.

<sup>62</sup> Valituksenalaisen tuomion 96–102 kohta.

<sup>63</sup> Valituksenalaisen tuomion 104–106, 111 ja 112 kohta.

122. Viidenneksi, kun otetaan huomioon jo ilmenneet konkreettiset kielteiset vaikutukset valittajaan ja Maltaan pankkisektoriin, on merkityksetöntä, ettei EKP ottanut huomioon sitä, että kyseinen syytekirjelmä koski Yhdysvaltain Iranin islamilaista tasavaltaa vastaan asettamia pakotteita koskevien sääntöjen rikkomista, vaikka moitittu toiminta ei mahdollisesti ollut lainvastaista unionin oikeuden näkökulmasta tai kyse oli ”puhtaasti teknisistä rikkomuksista”. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan EKP:n ei tarvinnut tarkastella syytekirjelmän mukaisten syytteiden paikkansapitävyyttä vaan ainoastaan näiden syytteiden vaikutuksia pääosakkaan maineeseen, valittajan tilanteeseen ja pankkimarkkinoihin kokonaisuudessaan.<sup>64</sup>

123. Tarkastelen seuraavaksi direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan tulkintaa ja määrittelemätöntä oikeudellista maineen (tai hyvämaineisuuden) käsitettä, jota unionin tuomioistuimen tarkastelee ensimmäistä kertaa oikeuskäytännössään (c kohta). Tämän jälkeen tarkastelen, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että EKP:n riidanalaisen päätöksen perustelujen mukaan tämän oikeudellisen käsitteen edellytykset täytyivät (d kohta). Lopuksi tarkastelen valittajan pääasiallista väitettä, jonka mukaan ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävässä asetuksessa N:o 2271/96 ei sallita EKP:n eikä unionin yleisen tuomioistuimen käyttäen sen pääosakasta vastaan Yhdysvalloissa nostettua syytettä perusteluna hyvän maineen puuttumiselle ja toimiluvan peruuttamiselle (e kohta).

*c) Direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu maineen käsite*

124. Kuten valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa on todettu, direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettu maineen käsite on määrittelemätön oikeudellinen käsite, eikä kyseisessä direktiivissä ole esitetty sen tarkkaa määritelmää.

125. Valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa mainitun periaatteen mukaan unionin oikeuden säännöstä tulkittaessa huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, sekä sen toimen tavoitteet ja tarkoitus, jonka osa se on.<sup>65</sup>

126. Eri kieliversioiden tarkastelu osoittaa,<sup>66</sup> että maineen käsitteellä tarkoitetaan sen kirjaimellisen merkityksen mukaan ainoastaan ranskan- ja italiankielisissä versioissa asianomaisen henkilön kunniallisuutta<sup>67</sup> ja portugalinkielisessä versiossa asianomaisen henkilön sopivuutta<sup>68</sup> eli tosiasiallista ominaisuutta, joka voi ilmetä myös henkilön käytöksessä (joka voi olla normin mukaista tai sen vastaista). Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti toteaa valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa, kaikissa muissa kieliversioissa tällä käsitteellä viitataan kuitenkin kyseisen henkilön maineeseen<sup>69</sup> eli siihen, miten yleisö tai muut käsittävät hänen ominaisuutensa tai käyttäytymistensä.

<sup>64</sup> Valituksenalaisen tuomion 116–119 kohta.

<sup>65</sup> Tuomio 15.3.2022, Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, 63 kohta) ja tuomio 12.1.2023, Österreichische Post (Tiedot vastaanottajasta, jolle henkilötietoja on luovutettu) (C-154/21, EU:C:2023:3, 29 kohta).

<sup>66</sup> Eri kieliversiot ovat yhtä sitovia, joten millekään kieliversiolle ei voida antaa etusijaa; ks. tuomio 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.1.2023, Espanja v. komissio (C-632/20 P, EU:C:2023:28, 40–42 kohta).

<sup>67</sup> FR: ”honorabilité” ja IT: ”onorabilità”.

<sup>68</sup> PT: ”idoneidade”.

<sup>69</sup> BG: ”репутацията”; CZ: ”pověst”; DA: ”omdømme”; DE: ”Leumund”; FI: ”maine”; EL: ”τι φήμη”; EN: ”reputation”; ES: ”reputación”; ET: ”maine”; HR: ”ugled”; HU: ”jó hírneve”; LT: ”reputacija”; LV: ”reputācija”; MT: ”ir-reputazzjoni”; NL: ”reputatie”; PL: ”reputacja”; RO: ”reputația”; SK: ”dobrá povesť”; SL: ”ugled” ja SV: ”anseende”.



127. Myös yhteisen valvontamekanismin tavoitteiden ja sääntely-ympäristön sekä kyseisten rahoitus- ja pankkimarkkinoiden toiminnan kannalta asianomaisen henkilön tosiasialliset (objektiiviset) ominaisuudet ovat vähemmän merkityksellisiä. Merkitystä on pikemminkin yleisön ja erityisesti markkinatoimijoiden (subjektiivisella) käsityksellä näistä ominaisuuksista ja kyseisen henkilön käyttäytymisestä. Yleinen luottamus luottolaitosten, joiden luottokelpoisuutta luottoluokituslaitokset jatkuvasti valvovat, ja niiden toiminnasta päättävien henkilöiden soveltuvuuteen, tietämykseen, taitoihin, kokemukseen, rehellisyyteen, luotettavuuteen ja taloudelliseen vakauteen<sup>70</sup> on olennainen edellytys rahoitus- ja pääomamarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle, suojelulle ja vakaudelle. Nämä markkinat ovat nimittäin hyvin volatiilit, kuten osake- ja joukkovelkakirjamarkkinoista voidaan selkeästi päätellä. Ne reagoivat jo julkisiin lausuntoihin tai huhuihin.

128. Maineen käsitteellä viitataan näin ollen luottolaitoksen ja sen osakkeenomistajien ja jäsenten (hyvään) maineeseen muiden, kuten toisten markkinatoimijoiden, erityisesti velkojien ja asiakkaiden, näkökulmasta. Jos luottamus kyseiseen luottolaitokseen tai sen puolesta toimiviin henkilöihin menetetään tai jos luottamus kärsii merkittävästi, se johtaa suoraan markkinatoimijoiden reaktioihin. Tällä on kielteinen vaikutus kyseisen luottolaitoksen kanssa toteutettaviin rahoitustoimiin, ne johtavat taloudellisiin tappioihin ja voivat vaikuttaa koko rahoitusmarkkinoiden toimintaan ja vakauteen.<sup>71</sup>

129. Kuten valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa on useaan otteeseen perustellusti todettu, yhteisen valvontamekanismin säännöillä ja erityisesti direktiivin 2013/36 14 artiklan 2 kohdalla pyritään suojaamaan rahoitusmarkkinoita juuri tällaisilta riskeiltä säätämällä, että on varmistuttava ”osakkeenomistajien tai jäsenten sopivuudesta luottolaitoksen omistajiksi, kun otetaan huomioon tarve varmistaa luottolaitoksen järkevä ja vakaa hoito”, ja varmistuttava siitä, että kyseisen direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa vahvistetut arviointiperusteet täyttyvät.

130. Maineen käsite ei näin ollen edellytä, että markkinatoimijoiden käsitys vastaa asianomaisen henkilön todellisia ominaisuuksia, eikä varsinkaan kyseisen henkilön tietyn käyttäytymisen osoittamista. Toisin kuin valittaja katsoo, EKP tai unionin yleinen tuomioistuin ei ollut velvollinen osoittamaan etenkin sitä, että asianomainen henkilö oli tehnyt rikoksen ja että häntä vastaan voitiin nostaa syyte unionissa (ks. tarkemmin jäljempänä 135 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 142 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Myös direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan riittää, että on perusteltua syytä epäillä, että syyllistytään tai pyritään rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26.10.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY<sup>72</sup> 1 artiklassa tarkoitettuun rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen hankkimistarkoitukseen tai että lisätään tämän vaaraa.

<sup>70</sup> Ks. myös direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta.

<sup>71</sup> Tämä ei koske ainoastaan tilanteita, joissa luottamus menetetään, eli kielteisiä tapauksia, kuten tunnetussa Kreikan valtion velkakriisiä koskevassa tapauksessa (ks. määräys 12.3.2020, EMB Consulting ym. v. EKP, C-571/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:208 ja tuomio 7.10.2015, Accorinti ym. v. EKP, T-79/13, EU:T:2015:756), vaan myös myönteisiä tapauksia, kuten France Télécomin ja sittemmin Orangen rahoituskriisiä koskeva tapaus osoittaa; viimeksi mainittu pystyi itse täyttämään jälleenrahoitustarpeensa pääomamarkkinoilla vasta Ranskan talousministerin luottamusta lisäävien julkisten lausuntojen jälkeen (ks. tältä osin tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175 ja tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912).

<sup>72</sup> EUVL 2005, L 309, s. 15.

131. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan,<sup>73</sup> että syytteen nostaminen pääosakasta vastaan kyseenalaistaa tämän maineen yleisön näkökulmasta, vaikka lopullista tuomiota ei ollut annettu.

132. Kuten 135 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa tarkemmin esitetään, EKP:n ja unionin yleisen tuomioistuimen on kuitenkin näin tehdessään varmistettava, että väitteet eivät ole täysin tyhjistä keksittyjä tai merkitse väärinkäyttöä.

133. Unionin yleinen tuomioistuin oli näin ollen oikeutettu toteamaan valituksenalaisen tuomion 71–119 kohdassa, että EKP:n riidanalaisen päätöksen asiaa koskevat toteamukset olivat lainmukaisia.<sup>74</sup> Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että pääosakkaan maineen vahingoittumisesta aiheutuva riski unionin ja jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmän vakaudelle oli riittävä peruste valittajan toimiluvan peruuttamiselle.

134. On vielä tutkittava, mitä menettelyllisiä vaatimuksia ja mitä näyttökynnystä on sovellettava hyvämaineisuuden puuttumisen osoittamiseen ja siitä aiheutuvaan vaaraan, ja ovatko nämä vaatimukset täyttyneet tässä tapauksessa. Kuten jäljempänä selvennän, sen lisäksi, että nämä vaatimukset ovat täyttyneet, EKP on jopa osoittanut, että kyseinen riski on tosiasiallisesti toteutunut, eikä unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä vahvistaessaan tämän.

*d) Menettely- ja näyttövaatimukset hyvän maineen puuttumisen ja siitä aiheutuvan riskin osoittamiseksi*

135. Yleisen huolellisuus- ja tutkintavelvoitteen mukaan, johon myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu hyvää hallintoa koskeva oikeus perustuu,<sup>75</sup> tilanteissa, joissa EKP soveltaa sille laajan harkintavallan antavia määrittelemättömiä oikeudellisia käsitteitä ja tekee päätöksen, joka vaikuttaa haitallisesti asianomaiseen henkilöön, sen on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseisen tilanteen kannalta merkitykselliset seikat.<sup>76</sup>

136. Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa oikeudellista virhettä todetessaan, että kun toimivaltaiset viranomaiset ja EKP tutkivat, täyttyykö direktiivin 2013/36 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu määrittelemätön hyvämaineisuuden kriteeri, niiden on otettava huomioon kaikki merkitykselliset seikat, tämän kriteerin taustalla olevat syyt ja tavoitteet, jotka tällä kriteerillä pyritään saavuttamaan. Tämä vastaa myös yhteisten ohjeiden vaatimuksia, jotka voivat sitoa EKP:tä korkeintaan välillisesti.<sup>77</sup> Niiden 10.9, 10.13 ja 10.16 kohdassa edellytetään, että arvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat saatavilla olevat, uskottavista ja luotettavista lähteistä saadut tiedot ja että arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti.<sup>78</sup> Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on kyseisen tuomion 119 kohdassa perustellusti todennut, että EKP:n tehtävänä on ottaa huomioon kaikki esitetyt seikat, jotka ovat

<sup>73</sup> Valituksenalaisen tuomion 90 kohta.

<sup>74</sup> Ks. EKP:n riidanalaisen päätöksen s. 4 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 8.

<sup>75</sup> Ks. perusoikeuskirjan selitykset, selitys 41 artiklaan – oikeus hyvään hallintoon (EUVL 2007, C 303, s. 17).

<sup>76</sup> Vastaavasti tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>77</sup> Ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 40 ja 41 kohta). Tällainen sitova vaikutus koskee yhteisten ohjeiden johdannossa ilmaistun ohjeiden aseman mukaisesti alkuun vain Euroopan pankkiviranomaista (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaista (EVLEV) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaista (EAMV). Sitä sovelletaan kuitenkin analogisesti myös EKP:hen siltä osin kuin se on omaksunut nämä ohjeet valvontaviranomaisena.

<sup>78</sup> Ks. myös valituksenalaisen tuomion 75 ja 86 kohta.

omiaan osoittamaan, ettei mahdollisilla syytteillä ole vaikutusta kyseisen luottolaitoksen maineeseen tai hoitoon, mikä voisi mahdollisesti johtua näiden syytteiden väärinkäyttöä merkitsevästä luonteesta tai siitä, että ne ovat täysin perusteettomia.

137. Unionin yleinen tuomioistuin on ottanut valituksenalaisen tuomion 81–85 kohdassa tältä osin huomioon, että EKP perusti riidanalaisen päätöksensä Yhdysvaltain oikeusministeriön 19.3.2018 julkaisemaan lehdistötiedotteeseen. Sen mukaan pääosakas oli pidätetty, koska hänen väitettiin osallistuneen järjestelyyn, jolla 115 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, jotka oli maksettu projektin rahoittamiseksi Venezuelassa, oli suunnattu iranilaisten henkilöiden ja yritysten hyväksi. New Yorkin eteläisen alueen piirisyöttäjän syytekirjelmä oli herättänyt huomattavaa kansainvälistä huomiota tiedotusvälineissä ja aiheuttanut valittajaa koskevia kielteisiä lehtiartikkeleita, mikä oli herättänyt vakavia epäilyjä pääosakkaan rehellisyydestä ja vahingoittanut vakavasti sen mainetta.<sup>79</sup> Ei ole näyttöä siitä, että nämä väitteet olisivat merkinneet väärinkäyttöä tai että ne olisivat olleet täysin perusteettomia.

138. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi arvioinut valituksenalaisen tuomion 91–94 ja 100–115 kohdassa EKP:n esittämiä seikkoja ja todisteita, joita valittaja ei ole riitauttanut ja jotka osoittivat, että kyseisellä rikosoikeudenkäynnillä on ollut vaikutusta valittajan maineeseen ja että se on johtanut kielteiseen asenteeseen markkinoilla. Tästä ovat osoituksena ensinnäkin syytetoimien aloittamisen jälkeen esitetyt lukuisat talletusten nostopyynnöt, jotka vastasivat yli 40:tä prosenttia kaikista valittajan taseessa olleista talletuksista, toiseksi kyseisten pankkisuhteiden päättyminen, kolmanneksi luottoluokituslaitoksen määrittämän, Maltan koko pankkisektorin riskisuhteen heikkeneminen, kuten ilmenee muun muassa kyseisen luottoluokituslaitoksen arviointikertomuksessa olevista viittauksista näihin syytteisiin, neljänneksi valittajan suurimman lainanottajan kirje, jossa tämä vaati päättämään ennen aikaisesti lainasopimuksen, joka vastasi 90:tä prosenttia valittajan lainasopimuksista ja oli siksi sen pääasiallinen tulonlähde, ja viidenneksi jäljelle jääneet lainasopimukset, jotka vastasivat 10:tä prosenttia kaikista lainasopimuksista ja koskivat viittä lainaa, joiden osalta kolme lainanottajaa eivät enää maksaneet pääoman lyhennystä ja korkoja ja kaksi muuta olivat vaatineet lainasopimuksen ennen aikaista päättämistä.<sup>80</sup>

139. Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä päätellessään näistä seikoista, että syytteeeseenpano oli vaikuttanut pääosakkaan ja valittajan maineeseen ja että sillä oli ollut useita kielteisiä vaikutuksia paitsi valittajaan, erityisesti pääomitusta ja likviditeettiä koskevien ongelmien muodossa, myös Maltan pankkisektoriin ja koko unionin rahoitusjärjestelmän vakauteen. Edellä 128–134 kohdassa kuvailtu riski oli näin ollen tosiasiallisesti toteutunut.

140. Valituksenalaisen tuomion 112 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen perustellusti, että EKP oli nojautunut useisiin kielteisiin seikkoihin ja vaikutuksiin. Ne johtuivat syytteen nostamisesta, ja niistä ilmenee objektiivisesti, että asiakkailla oli kielteinen käsitys pääosakkaan ja valittajan maineesta ja että heidän luottamuksensa oli kärsinyt. Tämä vaaransi valittajan ja rahoitusjärjestelmän unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa.

141. Valittajan esittämät väitteet, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin on ymmärtänyt tai soveltanut väärin maineen käsitettä, ylittänyt toimivaltansa, asettautunut sääntöjenvastaisesti EKP:n tilalle, vääristellyt todisteita tai jättänyt esittämättä riittävät perustelut tuomiolleen, on näin ollen hylättävä perusteettomina.

<sup>79</sup> Ks. EKP:n riidanalaisen päätöksen s. 5 ja 6.

<sup>80</sup> EKP:n riidanalaisen päätöksen s. 8 (erityisesti alaviitteet 21 ja 22).

e) *Ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 merkitys*

142. Valittaja väittää lähinnä, että unionin yleisen tuomioistuimen ei olisi pitänyt päätellä maineen vahingoittuvan eikä todeta sen johtavan riskeihin. Pääosakkaan syytteesenpano perustuu rikkomisiin, jotka eivät ole rangaistavia EU:ssa. Lisäksi ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävällä asetuksella N:o 2271/96, erityisesti sen 4 artiklalla,<sup>81</sup> suojataan myös asianomaista henkilöä syytteesen asettamiselta unionissa.

143. Unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 116–119 kohdassa ottanut huomioon valittajalle ja Maltaan pankkialalle jo aiheutuneet konkreettiset kielteiset vaikutukset ja jättänyt moittimatta EKP:tä siitä, ettei se ottanut huomioon muun muassa ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 merkitystä. Se, että syytekirjelmä koski Yhdysvaltain Iranin islamilaista tasavaltaa vastaan asettamia pakotteita koskevien sääntöjen rikkomista – vaikka moitittu toiminta ei mahdollisesti ollut lainvastaista unionin oikeuden näkökulmasta – tai se, että kyse oli puhtaasti teknisistä rikkomuksista, joiden osalta oli yhä epäilyksiä, ei ollut unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan merkityksellistä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka oletettaisiin, että kyseinen toiminta ei olisi ollut lainvastaista Yhdysvaltain tai unionin oikeuden mukaan, EKP:n ei tarvinnut ottaa huomioon syytekirjelmän mukaisten syytteiden paikkansapitävyyttä, vaan tärkeimpänä seikkana on pidettävä näiden syytteiden vaikutuksia pääosakkaan maineeseen, valittajan tilanteeseen ja pankkimarkkinoihin kokonaisuudessaan.

144. En näe oikeudellista virhettä tässä unionin yleisen tuomioistuimen antamassa vastauksessa valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämään väitteeseen.

145. Se, että EKP ei ottanut huomioon sitä, että syytteen alainen rikoslain vastainen toiminta ei välttämättä ollut unionissa rangaistavaa ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 nojalla tai että toiminnasta ei kuitenkaan olisi voitu nostaa syytettä,<sup>82</sup> ei ole omiaan kyseenalaistamaan 135–141 kohdassa esitettyä päätelmää. Sen mukaan valittajan maineen vahingoittumisesta aiheutunut riski on tosiasiallisesti toteutunut. Tämä ei riipu mitenkään siitä, oliko toiminta, josta sen pääosakasta syytetään, unionissa tosiasiallisesti rangaistavaa vai ei. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut ilman oikeudellista virhettä ja kuten myös komissio väittää, EKP:n oli ainoastaan arvioitava, olivatko nämä syytökset omiaan vaikuttamaan valittajaan ja rahoitusmarkkinoihin kielteisesti, mutta sen ei tarvinnut arvioida sitä, oliko ne tosiasiallisesti osoitettu toteen tai voitiinko niiden vuoksi nostaa syyte unionissa.

146. Tämä käy ilmi myös käänteisestä hypoteesista: MFSA ja EKP eivät voineet jättää huomiotta jo toteutunutta riskiä ja pitää voimassa valittajan toimilupaa, joka koski sen toiminnan jatkamista luottolaitoksena, vain sen vuoksi, että toiminta, josta sen pääosakasta syytettiin, ei ehkä ollut rangaistavaa tai siitä ei voitu asettaa syytteesen unionissa. Tämä olisi merkinnyt sitä, että näiden viranomaisten olisi pitänyt sallia tietoisesti rahoitusmarkkinoiden merkittävä häiriö tai sen paheneminen vastoin valvontavelvollisuuttaan, joka edellyttää ennakoivia toimia.

<sup>81</sup> Kyseisessä säännöksessä säädetään seuraavaa: ”Yhteisön ulkopuolisen tuomioistuimen tuomioita ja hallintoviranomaisen päätöksiä, joissa on kyse liitteessä mainittujen lakien tai niihin perustuvien tai niistä aiheutuvien toimien soveltamisesta suoraan tai välillisesti, ei tunnusteta eikä panna täytäntöön millään tavalla.”

<sup>82</sup> Ks. siviilioikeudellisten vaikutusten ja ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 5 artiklan osalta tuomio 21.12.2021, Bank Mellé Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

147. Lopuksi on todettava, että luottolaitoksen toimiluvan peruuttamista koskeva menettely ei kuulu ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävän asetuksen N:o 2271/96 soveltamisalaan eikä sen suojelutavoite koske sitä. Sillä pyritään suojaamaan markkinatoimijoita ainoastaan kolmansien maiden tuomioistuinten tai viranomaisten rikosoikeudellisilta syyteiltä tai vahingonkorvausvaatimuksilta, jos tiettyjä kansainväliseen kauppaan tai pääoman liikkuvuuteen ekstraterritoriaalisesti sovellettavia ulkomaisia pakotteita koskevia sääntöjä rikotaan,<sup>83</sup> mutta ei siltä, että kyseiset toimintatavat ja niiden vaikutukset otetaan huomioon arvioitaessa niiden soveltuvuutta, eheyttä, luotettavuutta ja mainetta luottolaitostoiminnan harjoittamisen kannalta.

148. Myös tämä väite on näin ollen hylättävä.

149. Asiassa C-256/22 P esitetty toinen valitusperuste on näin ollen kokonaisuudessaan perusteeton.

### *3. Kolmas valitusperuste asiassa C-256/22 P: unionin yleisen tuomioistuimen tekemä oikeudellinen virhe, erityisesti luvan peruuttamisen suhteettomuus*

150. Valittaja vetoaa asiassa C-256/22 P esittämässään kolmannessa valitusperusteessa useisiin oikeudellisiin virheisiin, joita unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt muun muassa EKP:n toimen oikeasuhteellisuuden arvioinnissa, ja sillä toistetaan tai muutetaan kahdessa muussa valitusperusteessa esitettyjä väitteitä. Valittajan mukaan se, ettei EKP ollut hyväksynyt MFSA:n ensimmäistä ehdotusta toimiluvan peruuttamiseksi, osoittaa, että sen aiemmat päätökset pankin sulkemiseksi eivät olleet perusteltuja. Valittajan mukaan toimiluvan peruuttaminen oli suhteetonta, koska pankki oli jo keskeyttänyt toimintansa ja koska peruuttaminen tapahtui ennen Yhdysvalloissa käydyn rikosoikeudenkäynnin päättymistä. Lisäksi MFSA oli toisessa ehdotuksessaan luopunut taloudellisia vaikeuksia koskevista (perättömistä) väitteistä arvioimatta uudelleen oikeasuhteisuutta.

151. En pysty päättelemään tästä lausumasta riittävän selvästi ja tarkasti näiden väitteiden sisältöä enkä valituksenalaisen tuomion perusteluja, joiden väitetään olevan oikeudellisesti virheellisiä. Siksi katson, että tätä valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi<sup>84</sup> ja että se on joka tapauksessa sopimaton osoittamaan tuomion oikeudellisesti virheelliseksi.

152. Asiassa C-256/22 P esitetty kolmas valitusperuste on näin ollen hylättävä.

### *4. Ensimmäinen valitusperuste asiassa C-750/21 P: muut väitteet*

153. Valittaja riitauttaa asiaa C-750/21 P koskevan ensimmäisen valitusperusteen muilla väitteillä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 33–51 kohdan päätelmät, jotka tämä on esittänyt vastauksenaan ensimmäiseen kanneperusteeseen. Valittaja oli väittänyt, että EKP oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei sillä ei ollut toimivaltaa antaa ohjeita MFSA:lle tai huolehtia sen suorasta valvonnasta toimiluvan peruuttamisen ja siitä seuranneen valittajalla olleen luottolaitoksen aseman menettämisen vuoksi.

<sup>83</sup> Ks. tuomio 21.12.2021, Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, 35–37 kohta).

<sup>84</sup> Ks. tuomio 14.10.2010, Nuova Agricast ja Cofra v. komissio (C-67/09 P, EU:C:2010:607, 48 ja 49 kohta) ja tuomio 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland ym. v. komissio (C-817/18 P, EU:C:2020:637, 115 kohta).

154. Valittaja esittää perusteluinaan lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt useita oikeudellisia virheitä asetusten N:o 1024/2013 ja N:o 575/2013 sekä direktiivin 2013/36 soveltamisessa. Valittajan mukaan se on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että ”luottolaitoksen” asema edellyttää, että sillä on (edellytysten mukaisesti) toimilupa toiminnan harjoittamiseen luottolaitoksena.

155. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa määräyksessä ensinnäkin, että EKP:n toimivalta ulottuu ainoastaan asetuksen N:o 1024/2013 2 artiklan 3 alakohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan kanssa, tarkoitettuihin ”luottolaitoksiin” ja niiden toimintaan.<sup>85</sup> Toiseksi se katsoi, että asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohdan kanssa, luottolaitoksen toiminnan harjoittamiseen tarvitaan asianmukainen lupa ja että direktiivin 2013/36 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä henkilöitä tai yrityksiä, jotka eivät ole luottolaitoksia, harjoittamasta tällaista toimintaa.<sup>86</sup> Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin päätteli tämän perusteella, että jos toimilupa on peruutettu asetuksen N:o 1024/2013 14 artiklan 5 kohdan mukaisesti, toimiluvan entinen haltija ei voi enää harjoittaa tällaista toimintaa eikä sitä voida enää pitää ”luottolaitoksena”, joten kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan säännöksiä, joilla perustellaan EKP:n toimivaltaa tällaisten laitosten osalta, ei enää sovelleta.<sup>87</sup> Siksi on ilmeistä, ettei EKP:llä ollut 13.11. ja 20.12.2018 toimivaltaa valittajaan nähden, koska toimilupa peruutettiin jo 2.11.2018. EKP totesi asian perustellusti riidanalaisessa sähköpostiviestissään.<sup>88</sup>

156. Pidän tätä unionin yleisen tuomioistuimen perustelua muodollisena ja oikeudellisesti virheellisenä.

157. Asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 1 kohdan a alakohdasta käy nimittäin selvästi ilmi, että EKP:llä on toimivalta sekä ”myöntää luottolaitoksille toimilupa” että ”peruuttaa luottolaitosten toimilupa”. Toimiluvan myöntämistä koskeva toimivalta merkitsee kuitenkin väistämättä sitä, että EKP:n on käsiteltävä sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön hakemus, joka *ei vielä ole* luottolaitos mutta haluaa toimia luottolaitoksena toimiluvan saatuaan. Lisäksi toimiluvan peruuttamista koskevan EKP:n ajallisen toimivallan osalta on otettava huomioon, että jos toimiluvan peruuttaminen osoittautuu oikeudellisesti virheelliseksi, EKP:n on voitava myöhemmin peruuttaa tämä päätös *actus contrarius* omasta aloitteestaan tai sitten päätös poistetaan asianomaisen pankin SEUT 263 artiklan nojalla nostaman kumoamiskanteen perusteella mahdollisesti takautuvasti unionin oikeusjärjestyksestä SEUT 264 artiklan 1 kohdan mukaisella kumoamistuomiolla. Tämän jälkeen EKP saa toimivaltansa takaisin (myös taannehtivasti), ja sen on toteutettava SEUT 266 artiklan 1 kohdassa edellytetyt tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

158. Säännökset, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu, eivät voi oikeuttaa toisenlaista arviointia, koska niissä rajoitutaan luottolaitoksen käsitteen ja sen toiminnan määrittelemiseen. Lisäksi vaikuttaisi mielivaltaiselta katsoa, että EKP:n toimivalta lakkaa toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemisestä alkaen ilman, että olisi odotettava ainakin siihen asti, että päätös tulee lopulliseksi tai lainvoimaiseksi SEUT 263 artiklan 6 kohdassa tarkoitettun kanteen nostamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Joka tapauksessa tämä määräaika ei ollut vielä päättynyt 13.11. eikä 20.12.2018, jolloin EKP vastasi sähköpostitse valittajan pyyntöön.

<sup>85</sup> Valituksenalaisen määräyksen 35–39 kohta.

<sup>86</sup> Valituksenalaisen määräyksen 40 kohta.

<sup>87</sup> Valituksenalaisen määräyksen 41 kohta.

<sup>88</sup> Valituksenalaisen määräyksen 42–44 kohta.

159. Näin ollen EKP:llä oli 20.12.2018 edelleen asetuksen N:o 1024/2013 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu toimivalta valittajaan nähden. Unionin yleinen tuomioistuin teki näin ollen oikeudellisen virheen katsoessaan, että on ilmeistä, ettei EKP:llä ollut toimivaltaa, ja että ensimmäinen kanneperuste oli näin ollen hylättävä ilmeisen perusteettomana.

160. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hyväksyttävä ilman, että on tarpeen tutkia kaikkia valittajan yksittäisiä väitteitä.

161. Tästä huolimatta valituksenalaisen määräyksen määräysosaa, jonka mukaan kanne jätetään tutkimatta, ei voida moittia. Tämä johtuu siitä, että riidanalainen sähköpostiviesti ei ole toimi, joka voidaan riitauttaa itsenäisesti, eikä ole nähtävissä,<sup>89</sup> että EKP:llä olisi asetuksen N:o 1024/2013 nojalla erityistä toimivaltaa tai velvollisuus antaa valittajan pyytämät ohjeet ennen toimiluvan peruuttamista tai sen jälkeen (ks. edellä 88–93 kohta).

162. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin korvaa tältä osin valituksenalaisen määräyksen perustelut analogisesti 4.2.2021 annetussa määräyksessä *Pilatus Bank v. EKP*<sup>90</sup> omaksutun lähestymistavan kanssa ja hylkää ensimmäisen valitusperusteen asiassa C-750/21 P.

## 5. Välipäätelmä ja oikeudenkäyntikulut

### a) Asia C-750/21 P

163. Asiassa C-750/21 P esitetty valitus on hylättävä.

164. Oikeudenkäyntikuluista on näin ollen päätettävä työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

165. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska EKP on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, valittaja on velvoitettava korvaamaan valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

### b) Asia C-256/22 P

166. Asiassa C-256/22 P esitetyn ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä.

167. Tämä koskee myös neljättä valitusperustetta siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen arvioidessaan ja hylätessään kymmenennen kanneperusteen toisen osan, joka koski puolustautumisoikeuksien loukkaamista sen vuoksi, ettei valittajalla ollut hallinnollisen menettelyn aikana oikeutta tutustua tietojärjestelmänsä asiakirjoihin ja tietoihin eikä se voinut käyttää taloudellisia varojaan asianajopalkkioiden maksamiseksi.

168. Valitus on tältä osin perusteltu, ja valituksenalainen tuomio, jolla kanne on hylätty kokonaisuudessaan, on kumottava.

<sup>89</sup> Ks. tuomio 15.9.2022, *PNB Banka v. EKP* (C-326/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:693, 56–58 kohta).

<sup>90</sup> C-701/19 P, ei julkaistu, EU:C:2021:99, 38 kohta.

169. Asia ei kuitenkaan ole ratkaisukelpoinen, joten se on palautettava unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti. Sen vuoksi oikeudenkäyntikuluista on päätettävä tältä osin myöhemmin.

170. Neljännen valitusperusteen osalta tämä johtuu siitä, että unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut, olivatko MFSA:n riidanalaiset päätökset tosiasiallisesti omiaan johtamaan valittajan toimiluvan de facto peruuttamiseen, kuten valittaja väittää, ja samalla EKP:n riidanalaisessa päätöksessä antaman harkintavaltaan perustuvan ratkaisun ennakoimiseen ja vaikuttamiseen. Se ei myöskään tutkinut, oliko EKP omalta osaltaan tutkinut tai olisiko sen pitänyt tutkia valittajan hallinnollisessa menettelyssä esittämää vastaavaa argumenttia, jos se oli tosiasiallisesti esitetty.

171. Ensimmäisen valitusperusteen osalta unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään tutkinut sitä, oliko se, että valittajalla tai sen edustajalla ei ollut oikeutta tai oli rajoitettu oikeus tutustua tietojärjestelmänsä asiakirjoihin ja tietoihin sekä käyttää taloudellisia resurssejaan asianajopalkkioiden maksamiseksi, tosiasiallisesti omiaan loukkaamaan valittajan puolustautumisoikeuksia, koska valittaja olisi muutoin voinut puolustautua tehokkaammin ja hallinnollinen menettely olisi näin ollen voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.<sup>91</sup>

## **VI Ratkaisuehdotus**

### ***A Asia C-750/21 P***

172. Asiassa C-750/21 P ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Valitus hylätään.
- 2) Pilatus Bank plc veloitetaan korvaamaan valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

### ***B Asia C-256/22 P***

173. Asiassa C-256/22 P ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Unionin yleisen tuomioistuimen 2.2.2022 antama tuomio Pilatus Bank ja Pilatus Holding vastaan EKP (T-27/19, EU:T:2022:46) kumotaan.
- 2) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen.
- 3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

<sup>91</sup> Ks. vastaavasti tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 81 kohta) ja tuomio 16.1.2019, komissio v. United Parcel Service (C-265/17 P, EU:C:2019:23, 56 kohta).