



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 27. juunil 2018¹

Kohtuasi C-219/17

Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
versus
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
menetluses osalesid:
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Banca Mediolanum SpA,
 Holding Italiana Quarta SpA,
Fin. Prog. Italia di E. Doris & C. s.a.p.a.,
Sirefid SpA,
Ennio Doris

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsuse küsimus – Krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve –
Ühtne järelevalvemehhanism – Krediidiasutuses olulise osaluse omandamine –
Liidu ühishaldusmenetlus – Ühishaldusmenetluste kohtulik kontroll – Kohus, mis on pädev läbi
vaatama kaebust riikliku asutuse aktide peale – Kohtuotsuse seadusjõu põhimõte

1. Alates ühisraha kasutuselevõtust on pangandusliit üks Euroopa integratsiooniprotsessi olulisimaid teetähiseid. Selle õiguslik reguleerimine on vastusena 2008. aasta suurtele finantskriisidele, hoolimata tohutust tehnilisest keerukusest, toimunud väga kiiresti.

2. Liikmesriigid on andnud liidu institutsioonidele pädevuse teostada järelevalvet krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise üle ja lahendada nende asutuste võimalikke makseraskusi. Euroopa Keskpank (edaspidi „EKP“) on saanud enda kasutusse suurema osa neist õigustest, mis on talle üle andnud liikmesriigid, kelle riiklikud järelevalveasutused on siiski jätkuvalt panganduse ühtse järelevalvemehhanismi (edaspidi „ühtne järelevalvemehhanism“) põhielemendiks.

3. Ühtset järelevalvemehhanismi reguleerivate liidu eeskirjadega on kehtestatud erinevad haldusmenetlused, mis hõlmavad EKPd ja riiklikke pädevaid järelevalveasutusi. Sellised menetlused ei ole liidu õiguses uudsed: need on juba olemas näiteks struktuurifondide ja põllumajanduse valdkonnas või Euroopa Parlamendi liikmete ametisse nimetamisel. Pangandusliidus kasutatakse neid palju intensiivsemalt ja sagedamini kui teistes valdkondades.

¹ Algkeel: hispaania.

4. See kohtuasi annab Euroopa Kohtule (kui ma ei eksi) esimese võimaluse teha otsus ühe kohta nendest uutest menetlustest, mis reguleerib krediidiasutustes olulise osaluse omandamise või suurendamise loa andmist.

5. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu lahendatav probleem seisneb selles, et määrata kindlaks, milline kohus teostab kõnealuse menetluse käigus vastu võetud aktide üle kohtulikku kontrolli. Eelkõige küsib kohus, kas teatavaid otsuse ettepanekuid või eelnõusid, mille riiklikud järelevalveasutused EKP-le esitavad, saab vaidlustada riigisisestes kohtutes või võib nende sisu ja järgnevat lõplikku EKP otsust läbi vaadata ainult Euroopa Liidu Kohus?

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

6. Menetluses, mille käigus eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud otsused vastu võeti, kohaldatakse järgmisi Euroopa Liidu õigusnorme:

- Direktiivi 2013/36/EL,² millega võetakse liidu õigusesse Basel III kokkulepped, mille võttis vastu Baseli pangandusjärelevalve komitee, mis tegutseb Rahvusvaheliste Arvelduste Pangas, artiklid 22 ja 23.³
- määruse (EL) nr 1024/2013 artikli 1 lõige 5 ja artikkel 15.⁴
- määruse (EL) nr 468/2014⁵ artiklid 85–87.

1. CRD IV

7. Artikli 22 („Kavandatavast omandamisest teatamine ja selle hindamine“) kohaselt:

„1. Liikmesriigid nõuavad, et üksinda või kooskõlastatult tegutsevad füüsilised või juriidilised isikud („kavandavad omandajad“), kes on otsustanud otseselt või kaudselt omandada olulise osaluse krediidiasutuses või seda osalust otseselt või kaudselt suurendada nii, et tekkiv osa häälte arvust või kapitalist oleks 20%, 30% või 50% või ületaks neid määrasid, või nii, et kõnealune krediidiasutus muutuks tema või nende tütarettevõtjaks („kavandatav omandamine“), teataksid kirjalikult enne osaluse omandamist selle krediidiasutuse pädevatele asutustele, milles nad soovivad omandada või suurendada olulist osalust, kavandatava osaluse suuruse ja teabe, mis on määratletud kooskõlas artikli 23 lõikega 4. [...]

2. Pädevad asutused annavad lõike 1 kohase teabe ja lõike 3 kohase täiendava teabe kättesaamisest kavandavale omandajale kirjalikult teada kohe või hiljemalt kahe tööpäeva jooksul alates teabe kättesaamisest.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338) (tuntud kui „CRD IV“).

3 Basel III kokkulepped on rahvusvahelised meetmed, mida Baseli pangandusjärelevalve komitee on välja töötanud vastuseks finantskriisile. Nende eesmärk on tugevdada pankade reguleerimist, järelevalvet ja riskijuhtimist. Vt teavet Baseli pangandusjärelevalve komitee veebisaidil <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

4 Nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määrus, millega antakse Euroopa Keskpangale eriulesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ELT 2013, L 287, lk 63) (edaspidi „ühtse järelevalvemehhanismi määrus“).

5 Euroopa Keskpanga 16. aprilli 2014. aasta määrus, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (edaspidi „ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus“) (ELT 2014, L 141, lk 1).

[...]

3. Vajaduse korral võivad pädevad asutused hindamisaja jooksul, ent hiljemalt hindamisaja viiekümnendal tööpäeval nõuda lisateavet, mis on vajalik hindamise lõpuleviimiseks. Teabepäring esitatakse kirjalikult ning selles täpsustatakse, millist lisateavet on vaja.

[...] Pädevate asutuste edaspidised täiendavat või selgitavat teavet nõudvad teabepäringud on pädevate asutuste kasutada nende äranägemisel, kuid nende tulemusena ei tohi hindamisaeg peatuda.

[...]

5. Kui pädevad asutused otsustavad esitada kavandatava omandamise suhtes vastuväite, teatavad nad sellest kirjalikult hindamisaega ületamata kavandavale omandajale kahe tööpäeva jooksul alates hindamise lõpetamisest ning esitavad oma põhjendused. Kavandava omandaja taotlusel võib otsuse tegemise asjakohased põhjused siseriikliku õiguse kohaselt avalikustada. See ei takista liikmesriiki lubamast pädeval asutusel sellist teavet avaldada ilma kavandava omandaja taotluseta.

6. Kui pädevad asutused ei esita hindamisaja jooksul kirjalikku vastuväidet kavandavale omandamisele, loetakse kavandatav omandamine heakskiidetuks.

7. Pädevad asutused võivad kavandatava omandamise lõpuleviimiseks ette näha maksimumperioodi ning seda vajaduse korral pikendada.

8. Liikmesriigid ei tohi kehtestada käesolevas direktiivis sätestatud rangemaid nõudeid pädevate asutuste teavitamisele või heakskiitmisele seoses hääleõiguste või kapitali otsese või kaudse omandamisega.

[...]“.

8. Artiklis 23 („Hindamiskriteeriumid“) on ette nähtud:

„1. Krediidasutuse kavandava omandaja tõenäolist mõju arvestades ning selleks, et tagada omandatava krediidasutuse kindel ja usaldusväärne juhtimine, hindavad pädevad asutused artikli 22 lõikega 1 ette nähtud teate ja artikli 22 lõikes 3 osutatud teabe hindamisel kavandava omandaja sobivust ning kavandatava omandamise rahastamise usaldusväärset järgmiste kriteeriumide põhjal:

- a) kavandava omandaja maine;
- b) kavandatava omandamise tulemusel krediidasutuse majandustegevust juhtima asuva juhtorgani iga liikme ja iga kõrgema juhtkonna liikme maine, teadmised, oskused ja kogemused, nagu on sätestatud artikli 91 lõikes 1;
- c) kavandava omandaja finantsseisundi tugevus, pidades eelkõige silmas omandatava krediidasutuse olemasoleva ja kavandatava majandustegevuse laadi;

[...]

2. Pädevad asutused võivad keelata kavandatava omandamise üksnes siis, kui neil on selleks mõistlik alus, tuginedes lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele, või kui kavandava omandaja esitatud teave ei ole täielik.

[...]“.

9. Vastavalt artikli 119 („Valdusettevõtjate lisamine konsolideeritud järelevalvesse“) lõikele 1:

„1. Vajaduse korral võtavad liikmesriigid vastu tarvilikud meetmed, et võtta finantsvaldusettevõtjad ja segafinantsvaldusettevõtjad konsolideeritud järelevalve alla.“

2. Ühtse järelevalvemehhanismi määrus

10. Põhjenduse 11 kohaselt:

„[... T]uleks liidus luua pangandusliit, mida toetatakse kõikehõlmavate ja üksikasjalike ühtsete eeskirjadega siseturu kui terviku finantsteenuste jaoks ja mis koosneb ühtsest järelevalvemehhanismist ning uutest hoiuste tagamise ja krediidasutuste solveerimise raamistikest. [...]“ Ühtse järelevalvemehhanismi raames annab see määrus EKP-le eripädevuse teostada järelevalvet krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise üle.

11. Artiklis 1 („Reguleerimise ja -ala“) on sätestatud:

„Käesoleva määrusega antakse EKP-le krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga seotud eriülesanded eesmärgiga aidata kaasa krediidasutuste turvalisusele ja toimekindlusele ning finantssüsteemi stabiilsusele liidus ja kõikides liikmesriikides, pidades täiel määral ja kohase hoolsusega silmas siseturu ühtsust ja terviklikkust, tuginedes krediidasutuste võrdsele kohtlemisele, et vältida õigusnormide erinevuste ärakasutamist.

[...]

Käesolev määrus ei mõjuta osalevate liikmesriikide riiklike pädevate asutuste kohustust ja sellega seotud volitusi teostada käesoleva määrusega EKP-le mitte antud järelevalveülesandeid.“

12. Artiklis 4 on sätestatud:

„1. EKP-l on artikli 6 raamistikus käesoleva artikli lõike 3 kohaselt ainupädevus täita usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eesmärgil järgmisi ülesandeid seoses kõigi osalevates liikmesriikides asutatud krediidasutustega:

[...]

c) krediidasutustes olulise osaluse omandamise ja võõrandamise teatiste hindamine, välja arvatud pankade solveerimise korral, ja tingimusel et kohaldatakse artiklit 15;

[...]

3. EKP kohaldab talle käesoleva määrusega antud ülesannete täitmisel ja järelevalve kõrgete standardite tagamise eesmärki silmas pidades kogu asjakohast liidu õigust ja kui kõnealusteks liidu õigusaktideks on direktiivid, neid direktiive siseriiklikusse õigusesse ülevõtvaid õigusakte. Kui asjakohane liidu õigus koosneb määrustest ja kui kõnealused määrused tagavad praegu liikmesriikidele sõnaselgelt valikuvõimalused, kohaldab EKP ka kõnealuseid valikuvõimalusi võimaldavaid siseriiklikke õigusakte.

[...]“.

13. Artikli 6 lõike 2 kohaselt kohustuvad nii EKP kui ka riiklikud pädevad asutused tegema heas usus koostööd ja vahetama teavet ning ilma, et see piiraks EKP õigust saada krediidasutuste poolt pidevalt esitatud teavet otse või omada sellele otsest juurdepääsu, esitavad riiklikud pädevad asutused EKP-le eelkõige kogu teabe, mida EKP vajab talle kõnealuse määrusega antud ülesannete täitmiseks.

14. Artiklis 15 („Olulise osaluse omandamise hindamine“) on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 4 lõike 1 punktis c sätestatud erandite kohaldamist, esitatakse teatis osalevas liikmesriigis asutatud krediidiasutuses olulise osaluse omandamise kohta või muu sellega seotud teave kooskõlas artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus osutatud õigusaktidele tugineva asjakohase siseriikliku õigusega selle liikmesriigi pädevale asutusele, kus krediidiasutus on asutatud.

2. Riigi pädev asutus hindab kavandatud omandamist ning edastab teatise ja artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus osutatud õigusaktides sätestatud kriteeriumide põhjal ettepaneku otsuse kohta kas olla omandamisele vastu või mitte EKP-le vähemalt kümne tööpäeva jooksul enne asjakohases liidu õiguses sätestatud asjakohase hindamisperioodi lõppu ning abistab EKPd vastavalt artiklile 6.

3. EKP teeb otsuse, kas olla omandamise vastu, asjakohases liidu õiguses sätestatud hindamiskriteeriumide põhjal kooskõlas liidu õiguses ettenähtud menetlusega ja ettenähtud hindamisperioodi jooksul“.

3. Ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus

15. Ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõike 3 kohaselt vastu võetud ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus reguleerib ühtse järelevalvemehhanismi koostööraamistikku EKP ja riiklike pädevate asutuste vahel.

16. Artiklis 85 („Riiklike pädevate asutuste teavitamine olulise osaluse omandamisest“) on sätestatud:

„1. Riiklik pädev asutus, kes saab teate osalevas liikmesriigis asutatud krediidiasutuses olulise osaluse omandamise kavatsusest, teavitab EKPd nimetatud teatest hiljemalt viie tööpäeva jooksul alates teate kättesaamise kinnitamisest kooskõlas direktiivi 2013/36/EL artikli 22 lõikega 2.

2. Riiklik pädev asutus teavitab EKPd vajadusest hindamisperiood täiendava teabe nõude tõttu peatada. Riiklik pädev asutus edastab teabe EKP-le viie tööpäeva jooksul pärast nõude esitamist asjaomasele riiklikule pädevale asutusele.

3. Samuti teatab riiklik pädev asutus EKP-le asjaomase riigi õiguses sätestatud olulise osaluse omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse taotlejale teatamise tähtaja“.

17. Artiklis 86 („Võimaliku omandamise hindamine“) on sätestatud:

„1. Riiklik pädev asutus, keda on teavitatud krediidiasutuses olulise osaluse omandamise kavatsusest, hindab võimaliku omandamise vastavust kõigile asjakohases liidu ja riigisisises õiguses sätestatud tingimustele. Pärast hinnangu andmist koostab riiklik pädev asutus EKP-le omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse eelnõu.

2. Riiklik pädev asutus esitab omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse eelnõu EKP-le vähemalt 15 tööpäeva enne asjakohases liidus õiguses määratletud hindamisperioodi lõppu“.

18. Artiklis 87 („EKP otsus omandamise kohta“) on märgitud:

„EKP omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse aluseks on EKP hinnang kavandatava omandamise kohta ja riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu. Kohaldatakse artiklis 31 sätestatud õigust olla ära kuulatud“.

B. Itaalia õigus

1. Finantsjärelevalve õigus: Itaalia pangandusseadustik⁶

19. Pangandusseadustiku artikliga 19 anti Banca d'Italiale (Itaalia keskpank, edaspidi „Banca d'Italia“) pädevus väljastada luba finantseerimisasutustes olulise osaluse omandamiseks. Lõikes 5 on konkreetselt täpsustatud, et sellised load antakse juhul, kui on kokku lepitud „sobivad tingimused, et tagada panga arukas ja usaldusväärne juhtimine, hinnates kavandava omandaja sobivust ning kavandatava omandamise finantseerimise usaldusväärset järgmiste kriteeriumide põhjal: võimaliku omandaja maine artikli 25 tähenduses.“

20. Vastavalt artikli 25 („Kapitaliosalus“) lõikele 1 peavad artiklis 19 nimetatud osaluse omanikud olema hea mainega ja vastama pädevuse ja terviklikkuse nõuetele, mis tagavad panga aruka ja usaldusväärse juhtimise.⁷

21. 2015. aasta seadusandliku dekreeidi nr 72 artikli 2 lõikes 8 nähti ajutiselt ette eelnevate finantseerimisasutustes osaluse omanike hea maine nõude eeskirjade kohaldamise jätkumine.

22. Need normid sisaldasid ministri 18. märtsi 1998. aasta määruses nr 144,⁸ mille artiklis 1 on täpsustatud süüdistusi, mis mõjutavad negatiivselt head mainet, mis toob kaasa nõude rikkumise.

23. 1998. aasta dekreeidi nr 144 artiklis 2 kehtestatud üleminekuregulatsiooniga sätestati, et „isikute puhul, kellel on osalus panga kapitalis käesoleva dekreeidi jõustumise kuupäeval, ei pea olema täidetud artiklis 1 nimetatud nõuded, mida ei olnud sätestatud varasemates õigusnormides, kui need ei olnud täidetud enne seda kuupäeva juba omatava osaluse piires“.

24. Segafinantsvaldusettevõtjate puhul pandi pangandusseadustiku artikliga 63 nende olulistele liikmetele samad kohustused, mis olid pandud ka pankadele. Pangandusseadustiku artikli 67 *bis* teises lõigus on sätestatud, et Banca d'Italia ja Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (kindlustusjärelevalve asutus, Itaalia, edaspidi „IVASS“) pidid ühiselt tagama nende kohustuste täitmise, kui nende äriühingute peakontor asub Itaalias ja need on tervikuna või osaliselt Itaalia finantskonglomeraatide ematettevõtjad.

2. Halduskohtumenetlust käsitlevad õigusnormid

25. Itaalia halduskohtumenetluses on ette nähtud nn *giudizio di ottemperanza* (täitmisnõue), mida lahendades on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsuse küsimused sõnastanud.

26. Vastavalt 7. augusti 1990. aasta seaduse nr 241, artikli 21 *septies* lõikele 1⁹ „on haldusotsus [...], mis on vastu võetud kohtuotsuse seadusjõudu rikkudes või eirates[...], tühine“.

6 1. septembri 1993. aasta seadusandlik dekreet nr 385 „Itaalia pangandus- ja krediidualaste seaduste konsolideeritud redaktsioon“ (pangandusseadustik) (Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) Põhikohtuasja asjaolude juhtumise ajal kehtestati finantseerimisasutustes olulise osaluse eeskirjad pangandusseadustiku II jaotises versioonis, mis tuleneb 12. mai 2015. aasta seadusandlikust dekreedist nr 72, millega CRD IV sisu Itaalia õigusesse üle võeti.

7 Lõikes 2 osutati nende nõuete konkreetsel kindlaksmääramisel tulevasele õigusnormile (mille pidi vastu võtma Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium) pärast Banca d'Italia arvamuse saamist), mida ei loodud.

8 18. märtsi 1998. aasta dekreet nr 144, millega kehtestatakse pankade kapitalis osalust omavate isikute suhtes kehtivad usaldatavusnõuded ning määratakse kindlaks vastav piirmäär (Decreto 18 marzo 1998, n. 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante, edaspidi „1998. aasta dekreet nr 144“).

9 7. augusti 1990. aasta seadus nr 241, uued eeskirjad haldusmenetluse ja haldusdokumentidega tutvumise õiguse kohta, muudetud 11. veebruari 2005. aasta seadusega nr 15 (Legge 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15).

27. Halduskohtumenetluse seadustiku¹⁰ artikli 112 lõike 1 kohaselt peavad „halduskohtute määratud meetmeid täitma riigiasutused ja teised pooled“.

28. Selle sätte lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Täitmisnõue esitatakse selleks, et täidetak

[...]

c) seadusjõuga kohtuotsuseid ja teisi tavapäraste kohtute samaväärseid meetmeid, tagamaks, et ametiasutused järgiksid kohtuasjas tehtud lahendit, millel on seadusjõud.

[...]“.

29. Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 114 lõike 4 punkt b sätestab, et kohus, kellele on esitatud täitmisnõue, „tunnistab“ kaebuse rahuldamise korral „võimalikud aktid, mis on antud kohtuotsuse seadusjõudu rikkudes või eirates, tühiseks“.

30. Itaalia tsiviilseadustiku artiklis 2909 on ette nähtud, et seadusjõudu omavas kohtuotsuses sisalduvad järeldused kehtivad kõikides nende osades pooltele, nende pärijatele ja õigusjärglastele.

II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

31. S. Berlusconi kuulu tema kontrollitava äriühingu Fininvest kaudu alates 90. aastate keskpaigast oluline osalus äriühingus Mediolanum SpA (edaspidi „äriühing Mediolanum“), mis ületas 30%. Äriühing Mediolanum oli börsil noteeritud segafinantsvaldusettevõtja ja juhtis finantskonglomeraati Mediolanum, millesse kuulus Banca Mediolanum SpA, mis kuulus täielikult äriühingule Mediolanum.

32. Kohtuotsusega nr 35729/13 mõistis Corte Suprema di Cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) S. Berlusconi maksupettuse toimepanemise eest nelja-aastase vabadusekaotusliku karistuse (neist kolm aastat tingimisi) ja lisakaristusena kahe aasta pikkuse avalike ülesannete täitmise ja juriidiliste isikute juhtimiskeelu. Otsus jõustus 1. augustil 2013.

33. Pärast 4. märtsi 2014. aasta seadusandliku dekreeidi nr 53 heakskiitmist¹¹ esitas Fininvest (S. Berlusconi nimel) äriühingus Mediolanum olulise osaluse omandamiseks loataotluse.

34. Banca d'Italia koos IVASSiga jätsid 7. oktoobri 2014. aasta otsusega nr 976145/14 selle taotluse rahuldamata, leides, et S. Berlusconi ei vasta usaldatavusnõuetele, mis on ette nähtud finantsvahendusettevõtetes olulise osaluse omandamiseks.

35. Lisaks taotluse rahuldamata jätmisele peatas Banca d'Italia äriühingus Mediolanum ka hääleõiguse ja (seaduses sätestatud 9,999% künnist ületava) osaluse müügi. Banca d'Italia nõustus siiski Fininvesti ettepanekuga asutada usaldusfond, millesse kõnesolev osalus üle kanda, ning määras Fininvestile 20-päevase tähtaja, mille jooksul viimane pidi teatama, kas ta nõustub sellesse usaldusfondi ülekandmiseks seatud tingimustega.

10 Halduskohtumenetluse seadustik, 2. juuli 2010. aasta seadusandlik dekreet nr 104 (Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104).

11 4. märtsi 2014. aasta seadusandlik dekreet nr 53, millega rakendatakse Itaalia õiguses direktiivi 2011/89/EL (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiive 98/78/EÜ, 2002/87/EÜ, 2006/48/EÜ ja 2009/138/EÜ seoses finantskonglomeraati kuuluvate finantsüksuste täiendava järelevalvega (ELT 2011, L 136, lk 113)), mis laiendas segafinantsvaldusettevõtjatele pankade suhtes kohaldatavaid juhtide usaldatavusnõudeid. (Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE).

36. S. Berlusconi esitas selle otsuse peale kaebuse Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus), kes jättis kaebuse 5. juuni 2015. aasta otsusega nr 7966/2015 rahuldamata.

37. S. Berlusconi esitas selle rahuldamata jätmise otsuse peale apellatsioonkaebuse (ja Fininvest omakorda vastuapellatsiooni) Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Banca d'Italia väitis selles menetluses, et apellantidel puudub pärast äriühingu Mediolanum ja Banca Mediolanumi vahelist „vastupidise ühendamise“ ühinemist edasikaebamise huvi.

38. Nimelt, selle kohtuvaidluse käigus nõustusid juhatused äriühingu Mediolanum ühinemisega „vastupidise ühendamise“ Banca Mediolanumiga.¹² Selline ühinemisprojekt edastati 26. mail 2015 Banca d'Italiale loa saamiseks vastavalt pangandusseadustiku artiklile 57. Selle tulemusel sai Fininvest finantseerimisasutuses olulise osaluse.¹³

39. 21. juuli 2015. aasta otsusega nr 7969932/21 andis Banca d'Italia kavandatavaks ühinemiseks loa. 23. juuli 2015. aasta teatises kinnitas Banca d'Italia 7. oktoobri 2014. aasta otsust, täpsustades, et selle otsusega määratud võõrandamiskohustust tuleb mõista nii, et „see on seotud Banca Mediolanum aktsiaga, mis antakse ühinemise tulemusena [Fininvestile endale] [äriühingu] Mediolanum aktsiate vastu“.

40. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) rahuldab 3. märtsi 2016. aasta otsusega nr 882/2016 S. Berlusconi ja Fininvest kaebused ja tühistas Banca d'Italia 7. oktoobri 2014. aasta otsuse.¹⁴

41. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leidis, et 7. oktoobri 2014. aasta otsus oli tagasiulatava jõu puudumise põhimõtte rikkumise tõttu ebaseaduslik, kuna see laiendas direktiiviga 2007/44/EÜ¹⁵ CRD IVs kehtestatud oluliste osaluste hindamise eeskirju nende jõustumisele eelnenud osalustele. Direktiivi 2007/44 kohaldati tulevaste osaluste suhtes, samas kui 1998. aasta dekreedid nr 144 artiklis 2 viidati „juba omandatud osalusele“.¹⁶ Kuna asjaolud olid uue regulatsiooni jõustumise eelsed, ei saanud usaldatavuse nõudeid Fininvestile kohaldada.

42. 4. aprilli 2016. aasta teates nr 491595/16 selgitas Banca d'Italia EKP-le, et Banca Mediolanumi ja äriühingu Mediolanum ühinemise tulemusena omandas S. Berlusconi oma tütarettvõtja Fininvest kaudu krediitiasutuses Banca Mediolanum aktsionäri staatuse. Ta lisas, et pärast Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 3. märtsi 2016. aasta otsust ei ole kohustusel anda üle see osa oma aktsiatest, mis ületab 9,999% nimetatud panga kapitalist ja sellega seotud hääleõiguse peatamisel, enam mõju. Banca d'Italia leidis seega, et Fininvest pidi vastavalt CRD IV artiklitele 22 jj ning pangandusseadustiku artiklitele 19 jj esitama loataotluse seoses tema olulise osalusega Banca Mediolanumis.

12 Tegemist oli „kontsernisese ühinemisega suhtega 1:1“ eesmärgiga viia läbi äriühingute lihtsustamine ja pangakontserni organisatoorne ratsionaliseerimine, sest äriühingule Mediolanum kuulus 100% Banca Mediolanumist.

13 Fininvest hakkas kontrollima ligikaudu 30,124% Banca Mediolanumi kapitalist, kuid tegelikult kontrollis ainult 9,999%, kuna ülejäänud 20,125% hääleõigused olid peatatud ja tal lasus Banca d'Italia kehtestatud müügikohustus.

14 Banca d'Italia tõstatatud edasikaebamise huvi puudusest tuleneva erandi kohta leidis Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et 23. juuli 2015. aasta teatis oli lihtsalt kinnitav, kuna see pikendas uue iseseisva hindamise puudumisel varade ülekandmise kohustust, mis olid varem pandud äriühingu Mediolanum varadele. Seepärast tõi kinnitatud akti kehtivuse lõppemine automaatselt kaasa kinnitava akti kehtivuse lõpu.

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. septembri 2007. aasta direktiiv 2007/44/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 92/49/EMÜ ning direktiive 2002/83/EÜ, 2004/39/EÜ, 2005/68/EÜ ja 2006/48/EÜ seoses finantssektoris osaluse omandamise ja selle suurendamise tehingute suhtes rakendatava usaldusvärsuse hindamise menetluskorra ja kriteeriumidega (ELT 2007, L 247, lk 1).

16 Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) silmis ei olnud tegemist direktiivi 2007/44 toimel õigusnormi vaikiva kehtetuks tunnistamisega. Vaikivat kehtetuks tunnistamist silmas pidades on hädavajalik normiga reguleeritud olukorra samasus; antud kohtuasjas oli mõlemal reeglil seevastu erinev kohaldamisala: liidu eeskiri puudutas osaluse omandamist, samas kui 1998. aasta dekreedis nr 144 viidati varem omandatud ja sellest tulenevalt osalusele, mis on praegu omandis.

43. Vastavalt EKP juhistele (24. juuni 2016. aasta teatis) tegi Banca d'Italia 14. juulil 2016 Fininvestile ülesandeks esitada loataotlus 15päevase tähtaja jooksul. Selle nõude täitmatajätmise tõttu otsustas Banca d'Italia 3. augustil 2016 algatada ametliku haldusmenetluse, märkides, et otsuste tegemise pädevus selles küsimuses kuulub ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 kohaselt EKP-le.

44. Pärast Fininvesti dokumentide saamist edastas Banca d'Italia ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 15 lõiget 2 kohaldades EKP-le otsuse ettepaneku ebasoodsa arvamusega ostjate usaldatavuse kohta, kutsudes EKPd üles omandamisele vastu seisma.

45. EKP usaldatavusnõuete järelevalve nõukogu nõustus Banca d'Italia argumentidega ja kiitis heaks otsuse eelnõu, mille ta edastas Fininvestile ja S. Berlusconiile märkuste saamiseks. Kui see menetlus lõpule jõudis, kiitis nõukogu 25. oktoobri 2016. aasta otsuse heaks¹⁷ ilma EKP nõukogu hilisemate vastuväideteta.

46. Selles otsuses leidis EKP, et Banca Mediolanumis osaluse omandajate usaldatavuses esines tõsiseid kahtlusi. Võttes arvesse, et Fininvesti enamusaktsionär ja tegelik omanik S. Berlusconi oli Banca Mediolanumis osaluse kaudne ostja ja tal lasus jõustunud nelja-aastane vanglakaristus maksupettuste eest, leidis EKP et riikliku õigusega kehtestatud olulise osaluse omanike usaldatavuse nõue ei ole täidetud. Peale selle oli S. Berlusconi toime pannud muid rikkumisi ja tema suhtes kehtisid muud süüdimõistvad otsused, nagu ka teiste Fininvesti juhtorganite liikmete suhtes.

47. Eespool öeldut silmas pidades jõudis EKP järeldusele, et Banca Mediolanumis olulise osaluse ostjad ei vasta usaldatavuse nõuetele ja on tõsiseid kahtlusi nende suutlikkuse suhtes tagada selle finantseerimisasutuse arukas ja usaldusväärne juhtimine tulevikus. Selle tulemusena ei olnud EKP nõus Fininvesti ja S. Berlusconi poolt Banca Mediolanumis olulise osaluse omandamisega.

48. Fininvest ja S. Berlusconi vaidlustasid EKP 2016. aasta otsuse, kasutades kolme õiguslikku vahendit:

- Üldkohtule on esitatud hagi,¹⁸ mille menetlus on peatatud selle eelotsusetaotluse lahendini.
- Fininvest pöördus ka Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) poole, et tühistataks Banca d'Italia aktid, mis valmistasid ette EKP otsust.
- Nad esitasid Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) „*ottemperanza*“ nõude (täitmisenõue) väites, et eelnimetatud aktid olid 3. märtsi 2016. aasta jõustunud otsuse nr 882/2016 rikkumise tõttu tühised.

49. Banca d'Italia väidab, et riigisisene kohus ei ole pädev lahendama seda kaebust, mis on suunatud ettevalmistusaktide vastu, mis pole sisuliselt otsused ja mille eesmärk on lahendi tegemine, mis on EKP ainupädevuses. Selle institutsiooni lõplikku otsust saab esitada kontrollimiseks ainult Euroopa Kohtule.

50. Pärast S. Berlusconi ja Fininvesti kaebuste saamist leiab Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et Euroopa Kohtu konkreetseid pretsedente, mis käsitlevad pädevuse jaotust riigisisese kohtu ja liidu kohtu vahel seoses vaidlustega riikliku pädeva asutuse aktide õigusvastasuse vaidlustes, mis sellist liiki menetlustes tekivad, ei ole. Samuti mõistab ta, et küsimus on objektiivselt vastuoluline, kuna see sisaldab nii üheainsa menetluse (Banca d'Italia väide) kui ka ühismenetluse (S. Berlusconi ja Fininvesti väited) elemente. Ta rõhutab igal juhul, et riiklikus pädevas asutuses toimuv menetlusfaas ei päädi aktiga, mis oleks siduv Euroopa ametiasutusele, kes peab vastu võtma lõpliku otsuse.

17 ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (edaspidi „EKP 2016. aasta otsus“).

18 Kohtuasi Fininvest ja Berlusconi vs.EKP (T-913/16).

51. Sellega seoses esitab Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„Kas ELTL artikli 263 lõikeid 1, 2 ja 5 koostoimes ELTL artikli 256 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et kaebus menetluse algatamise otsuse, uurimistoimingute ja mittesiduva ettepaneku peale, mille on teinud riiklik pädev asutus (ning mida on täpsustatud käesoleva kohtumääruse punktis 1) menetluse raames, mis on reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL artiklitega 22 ja 23, nõukogu määruse (EL) nr 1024/2013 artikli 1 lõikega 5, artikli 4 lõike 1 punktiga c ja artikliga 15, Euroopa Keskpanga määruse (EL) nr 468/2014 artiklitega 85, 86 ja 87 ning Itaalia pangandusseadustiku (Testo unico bancario italiano) artiklitega 19, 22 ja 25, kuulub liidu kohtu või riigisisese kohtu pädevusse?

Kas liidu kohtu pädevust võib eelkõige kinnitada juhul, kui nende aktide peale ei ole esitatud mitte üldine tühistamisnõue, vaid nõue, millega palutakse need tunnistada tühiseks, sest on rikutud või eiratud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 3. märtsi 2016. aasta otsuse nr 882/2016 seadusjõudu kohtuotsuse täitemenetluses Itaalia halduskohtumenetluse seadustiku (Codice del processo amministrativo) artiklite 112 jj tähenduses – st riigisisese halduskohtumenetluse korra erilise instituudi raames –, milles tehtud otsus hõlmab selles kohtuotsuses otsustatu objektiivsete piiride tõlgendamist ja kindlakstegemist riigisiseses õiguses sätestatu kohaselt?“

III. Eelotsuse küsimuste analüüs

52. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimused tuleb, nagu komisjon on väitnud, pisut ümber sõnastada selleks, et Euroopa Kohus saaks neile asjakohaselt vastata.

53. Põhimõtteliselt ei ole Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi lahendamisel pädev otsustama liikmesriigi ametiasutuse vastuvõetud akti seaduslikkuse üle.¹⁹

54. Seetõttu tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimest küsimust mõista nii, et kohus palub selgitada, kas ELTL artikliga 263 Euroopa Kohtule antud ainupädevus kontrollida liidu õigusaktide seaduslikkust takistab liikmesriigi kohtutel kontrollimast riigisiseste menetluse algatamise otsuste, uurimistoimingute ja mittesiduvate ettepanekute seaduslikkust, mille on vastu võtnud riiklik pädev asutus ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõike 1 punkti c ja artikli 15 ning ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artiklite 85, 86 ja 87 kohases menetluses, mis lõpeb EKP siduva otsusega.

55. Teise, eelmist täiendava, küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Euroopa Kohus on pädev kontrollima EKP otsust ettevalmistavate riigisiseste aktide seaduslikkust, kui nende aktide peale ei ole esitatud mitte „üldine tühistamisnõue“, vaid (spetsiifiline) nõue, millega palutakse need tunnistada tühiseks, sest on rikutud või eiratud riigisisese kohtu otsuse seadusjõudu, ja mis on esitatud „*giudizio di ottemperanza*“ menetluses.

56. Enne mõlema küsimuse analüüsi pean vajalikuks:

- vaadata üle Euroopa Kohtu praktika liidu institutsioonide ja liikmesriikide ametiasutuste ühis- ja segahaldusmenetlustes võetud aktide kohtuliku kontrolli kohta; ja

¹⁹ 3. detsembri 1992. aasta kohtuotsus *Oleificio Borelli vs. komisjon* (C-97/91, EU:C:1992:491, punkt 9); 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus *Dalmine vs. komisjon* (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punkt 62); 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon* (C-64/05 P, EU:C:2007/802, punkt 91) ning 17. septembri 2014. aasta kohtuotsus *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229, punkt 48).

- välja tuua EKP ja riiklike pädevate asutuste haldusmenetluse omadused, mida kohaldatai krediidasutustes olulise osaluse omandamiseks või suurendamiseks.

A. Liidu õiguse ühis- ja segahaldusmenetlustes võetud aktide kohtulik kontroll

57. Liidu õiguse kohaldamine on üldjuhul liikmesriikide ametiasutuste ülesanne. Siis, kui need asutused tegutsevad riigisisises õiguses ette nähtud haldusmenetluste kaudu, on nende aktide läbivaatamine riigisiseste kohtute ülesanne, kellel on võimalus esitada Euroopa Kohtule küsimused eelotsusemenetluse kaudu. Piiratud arvul, tavaliselt liidu ainupädevusse kuuluvates küsimustes kohaldatakse liidu õigus halduslikult otse ja seda teostavad liidu institutsioonid, organid või asutused, kes menetlevad Üldkohtu ja Euroopa Kohtu kohtuliku kontrolli all.

58. Siiski esineb üha rohkem juhtumeid, kus liidu õigust kohaldatakse menetlustes, mis hõlmavad nii liidu kui ka liikmesriikide institutsioone, organeid või asutusi.²⁰ Need ei ole liidu õiguses üldiselt reguleeritud,²¹ kuigi õigusteaduses on neid palju analüüsitud.²²

59. Euroopa Kohus on siiani,²³ kasuistlikult ja mitte ammendavalt otsustanud nende ühismenetluste kohtuliku kontrolli ja neid lõpetavate aktide üle, pöörates tähelepanu vaidlustatud aktide läbivaatamiseks pädeva kohtu kindlaksmääramisele.²⁴ Nende menetluste käsitlemisest pangandusliidu valdkonnas saab selle kohtupraktika verstapost.²⁵

60. Üldreeglina tuleb selleks, et määrata kindlaks pädev kohus, välja selgitada, kellel on ühishaldusmenetluses pädevus *tegelikku* otsust teha. Selle reegli kohaselt kontrollivad riigisisised kohtud riiklike pädevate asutuste seda liiki menetluste lõplikul lahendamisel vastu võetud haldusaktide seaduslikkust. Sümmeetriliselt sellele hakkab Euroopa Liidu Kohus menetlema Euroopa Liidu institutsioonide haldusakte, mis lõpetavad ühismenetlused.

61. Selle reegli selgus võib siiski väheneda kahes olukorras, kui seda liiki menetlustes:

- Liidu institutsioonide lõplik õigusakt põhineb varasematel või ettevalmistavatel riigi ametiasutuste aktidel, mille seaduslikkuse üle käib vaidlus.
- Vastupidi, riigi ametiasutuste lõplik akt võib olla *saastunud* liidu institutsioonide väidetavalt ebaseaduslikust aktist, mille alusel see on antud.

20 Seda liiki menetlused vastavad sellele, mida doktriin nimetab ühishaldamiseks või integreeritud haldamiseks. Vt Ziller, J., „Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen“, Auby, J.-B. ja Dutheil de la Rochère, J. (toim), „*Traité de Droit Administratif Européen*“, Bruylant, Brüssel, 2014, lk 327 jj; Hofmann, H.C.H., „Conclusions: Europe's integrated administration“, Hofmann, H.C.H. ja Türk, A. (toim), „*EU Administrative Governance*“, lk 583; Schmidt-Aßmann, E., „Introduction“, Jansen, O. ja Schöndorf-Haubold, B. (toim), „*The European Composite Administration*“, Intersentia, Brüssel, 2011, lk 6–8.

21 Ambitsioonikas õigusteaduslik ettepanek liidu haldusmenetluste kodifitseerimiseks on Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J. jt (toim), „*Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*“, INAP, Madrid, 2015. ReNEUAL-koodeksi artikli 1–4 lõikes 4 määratletakse „ühismenetlus“ haldusmenetlusena, milles liidu ja liikmesriigi või eri liikmesriikide ametiasutustel on erinevad ülesanded, mis on üksteisest sõltuvad. Ühismenetlus on kahte otseselt seotud haldusmenetlust ühendav menetlus.

22 Alonso de León, S., „*Composite administrative procedures in the European Union*“, Iustel, Madrid, 2017; Della Cananea, G., „I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea“, Bignami, F. ja Cassese, S., (toim), „*Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*“, Milano, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G., „*I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*“, Bari, Cacucci, 2007; Hofmann, H.C.H., „Composite decision-making procedures in EU administrative law“, Hofmann, H.C.H., Türk, A., „*Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*“, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, lk 136.

23 Ühest hiljutisest uurimisest võib lugeda Brito Bastos, F., „Derivative illegality in European composite administrative procedures“, *Common Market Law Review*, 2018, nr 1, lk 101–134.

24 Alonso de León, S., „*Composite administrative procedures in the European Union*“, Iustel, Madrid, 2017, lk 273–318. Vt ka Eliantonio, M., „Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'“, *Review of European Administrative Law*, 2014 nr 2, lk 65–102, ja Türk, A., „Judicial Review of integrated administration in the EU“, Hofmann, H.C.H. ja Türk, A., „*Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*“, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, lk 218–256, eelkõige lk 222–224.

25 Vt Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., „Introduction“, Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (toim), „*Europeanisation of Public Law*“, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2015, lk 33.

62. Teise olukorra puhul erilisi probleeme ei teki: riigisestele kohtutele antud kohtulik kontroll on endiselt olemas, kuigi neil on kohustus esitada kehtivuse hindamiseks eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule, kui nad leiavad, et liidu akt võib olla kehtetu.²⁶

63. Seevastu esimese olukorra puhul on probleemid delikaatsemad. Teadmine, millisele (kas riigisestele või liidu) kohtule kuulub kohtuliku kontrolli pädevus, sõltub vaidlusaluse menetluse omadustest. Täpsemalt otsustusõiguse jaotusest selles menetluses. Selle kriteeriumi kasutamisel võimaldab Euroopa Kohtu praktika analüüs eristada kahte olukorda:

- ELi ühishaldusmenetlused, milles otsustusõigus kuulub liikmesriikide pädevatele asutustele (Borelli kohtupraktika).
- ELi ühishaldusmenetlused, milles otsustusõigus kuulub liidu institutsioonidele (Rootsi *vs.* komisjon kohtupraktika).

1. Borelli kohtupraktika

64. Kohtuotsus *Oleificio Borelli vs. komisjon*²⁷ oli seotud ühishaldusmenetlusega, milles otsustusõigus anti riigisestele ametiasutustele. Euroopa Kohus leidis, et projekt võib saada Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi abi üksnes juhul, kui selle kohta annab positiivse arvamuse liikmesriik, kelle territooriumil selle elluviimine on ette nähtud. Sellest tulenevalt ei saa komisjon negatiivse arvamuse puhul jätkata projekti uurimismenetlust selle määruse kehtestatud eeskirjade kohaselt ega veelgi vähem kontrollida nõnda esitatud arvamuse õiguspärasust.

65. Euroopa Kohus jõudis järeldusele, et ta ei ole pädev otsustama riigi ametiasutuse poolt vastuvõetud õigusakti õiguspärasuse üle, isegi kui see akt on osa ühenduse otsustusprotsessist, kus see on ühenduse asutusele siduv. Selles arvamuses sisalduda võivad rikkumised ei saa mingil juhul mõjutada selle otsuse kehtivust, millega komisjon keeldub taotletud abile heakskiitu andmast.²⁸

66. Sel viisil välistas Euroopa Kohus võimaluse, et liikmesriigi õigusakti õigusvastasus mõjutab liidu õigusakti ühismenetluses, kus on ülekaalus riigi ametiasutuse otsustusõigus. See ebaloogilisena näiv lahendus oli põhjendatud vajadusega vältida liidu haldusaktide kehtetuks tunnistamist seetõttu, et riigisisesed kohtud on tühistanud riigisisesid haldusakte, mis põhinevad samuti liikmesriikide õigusnormide rikkumisel.

67. Selleks et vältida kohtuliku kontrolli puudumist nendel juhtudel, otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriigi kohtute ülesanne on teha otsus selle kohta, kas riigisese akt on õiguspärane, samadel kontrollitingimustel, mis kehtivad kõigi lõplike õigusaktide suhtes, mis juhul, kui need on vastu võtnud sama riigisese ametiasutus, võivad kahjustada kolmandate isikute õigusi.²⁹

68. Euroopa Kohus on laiendanud sama doktriini ühismenetlustele, kus riigiseste ametiasutuste otsustusõigus on ülekaalus, kui on tegemist struktuurifondide haldamise, geograafiliste tähistete kaitse või Euroopa Parlamendi saadikute ametisse nimetamise ja tagasikutsumisega. Järgmisena viitan mõnele neist.

26 22. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452, punktid 14 ja 15). Vt ka 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsused *IATA ja ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, punktid 27 ja 30) ning 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. Euroopa Parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, edaspidi „kohtuotsus *Inuit I*“, EU:C:2013:625, punkt 95).

27 3. detsembri 1992. aasta kohtuotsus (C-97/91, edaspidi „kohtuotsus *Borelli*“, EU:C:1992:491).

28 Kohtuotsus *Borelli*, punktid 9–12; ning Euroopa Kohtu presidendi 13. jaanuari 2009. aasta määrus *Occhetto ja Euroopa Parlament vs. Donnici* (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punkt 50).

29 Kohtuotsus *Borelli*, punkt 13. Vastavalt kohtuotsusele tuli liikmesriigi kohtul tunnistada nendes tingimustes esitatud kaebus vastuvõetavaks, kuigi riigisisesed menetluseeskirjad seda ette ei näinud.

69. Kohtuotsuses Liivimaa Lihaveis³⁰ leidis Euroopa Kohus, et määruse nr 1083/2006³¹ alusel ning kahe liikmesriigi vahel Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhend ei kujuta endast liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakti ning seetõttu ei ole Euroopa Kohus pädev hindama niisuguse juhendi sätete seaduslikkust. Selle haldusakti võis siiski edasi kaevata riigisisestesse kohtutesse, kes võiksid esitada eelotsusetaotluse, et kontrollida selle kokkusobivust liidu õigusega.³²

70. Geograafiliste tähiste kaitse hõlmab ka ühishaldusmenetlusi, milles on ülekaalus riigisisese ametiasutused.³³ Kohtuotsuses Carl Kühne jt³⁴ leidis Euroopa Kohus, et pädevuse jaotuse komisjoni (kes registreerib taotletud tähise) ja riigisiseste ametiasutuste vahel (kes on selle kohta varem otsuse teinud, hinnates määruse nõuete täitmist) määrab kindlaks see, et haldusakti võimalik õigusvastasus ei mõjuta määruse nr 590/1999 seaduslikkust.³⁵

71. Euroopa Kohus lisas – nagu ka kohtuotsuses Borelli – et riigisiseste kohtute ülesanne on teha otsus selle kohta, kas teatava nimetuse registreerimise taotlus on õiguspärane samadel kontrollitingimustel, mis kehtivad kõigi lõplike õigusaktide suhtes, mis juhul, kui need on vastu võtnud sama siseriiklik ametiasutus, võivad kahjustada õigusi, mis kolmandatel isikutel ühenduse õiguse alusel tekivad, ja seega lugeda vastuvõetavaks sellekohane kaebus, isegi kui siseriiklikud menetlusnormid ei näe seda samade olukordade puhul ette.³⁶

72. Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks on kavandatud ka ühismenetlused, mille puhul ülimuslikkus antakse riiklikele ametiasutustele. Määranud kindlaks parlamendi ja liikmesriikide ametiasutuste volitused parlamendiliikmete mandaate kontrollida leidis Euroopa Kohus, et on riiklike ametivõimude ülesanne teatada tulemustest, mis on saadud ühenduse õigusega kooskõlas olevate riigisiseste õigusnormide alusel. Sellest tulenevalt oli parlament vastavalt 1976. aasta akti artiklile 12 kohustatud võtma teadmiseks Itaalia valimiskomisjoni teatatud tulemused, ilma et tal oleks olnud pädevust riikliku aktiga väidetavalt toime pandud rikkumiste tõttu nendest tulemustest kõrvale kalduda.³⁷

2. *Rootsi vs. komisjon kohtupraktika*

73. Euroopa Kohus on teinud otsuse ka ühishaldusmenetluste suhtes, mille puhul lõplikud otsustusõigused antakse liidu institutsioonidele ja esialgsetes või ettevalmistusetappides riiklikele ametiasutustele.

30 17. septembri 2014. aasta kohtuotsus (C-562/12, EU:C:2014:2229, punkt 56).

31 Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT 2006, L 210, lk 25).

32 Euroopa Kohus leidis, et „määrust nr 1083/2006 tuleb koostoimes harta artikliga 47 tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil kahe liikmesriigi koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhendi säte, mis ei näe ette, et seirekomitee otsused toetustaotluste rahuldamata jätmise kohta kuuluksid edasikaebamisele liikmesriigi kohtus“ (17. septembri 2014. aasta kohtuotsus Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punkt 76).

33 Nõukogu 14. juuli 1992. aasta määrus põllumajandustoodete ja toiduainete geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste kaitse kohta (EÜT 1992, L 208, lk 1), kehtestas ühismenetluse, milles tootjaorganisatsioonid esitavad oma riiklikele ametiasutustele kaitstud päritolunimetuse või kaitstud geograafilise tähise registreerimise taotlusi. Nad peavad kontrollima, kas taotlus on põhjendatud, ja kui nad leiavad, et määruse nõuded on täidetud, edastavad nad selle komisjonile, kes viib läbi ametliku kontrolli, et kontrollida, kas need nõuded on täidetud.

34 6. detsembri 2001. aasta kohtuotsus (C-269/99, EU:C:2001:659, punktid 57 ja 58). Samamoodi 2. juuli 2009. aasta kohtuotsuses Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punktid 55–57).

35 Tegemist oli kaitstud geograafilise tähise „Spreewälder Gurken“ registreerimisega, mis on tehtud vastavalt komisjoni 18. märtsi 1999. aasta määrusele (EÜ) nr 590/1999, millega täiendatakse määruse (EÜ) nr 1107/96 lisa geograafiliste tähiste ja päritolunimetuste registreerimise kohta vastavalt määruse (EMÜ) nr 2081/92 artiklis 17 sätestatud menetlusele (EÜT 1999, L 74, lk 8).

36 6. detsembri 2001. aasta kohtuotsus Carl Kühne jt (C-269/99, EU:C:2001:659, punktid 57 ja 58). Samas tähenduses 2. juuli 2009. aasta kohtuotsus Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punktid 64–67).

37 Nii juhtus Itaalia valimisnõukogu avaldustes, mis olid esemeks 30. aprilli 2009. aasta kohtuotsuses Itaalia ja Donnici vs. Euroopa Parlament (C-393/07 ja C-9/08, EU:C:2009:275, punktid 74 ja 75) ning Euroopa Kohtu presidendi 13. jaanuari 2009. aasta määrus Occhetto ja Euroopa Parlament vs. Donnici (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3). Kuna vaidlustatud otsuses tunnistati vastuolus väljakuulutatud tulemustega B. Donnici volitused kehtetuks ja kinnitati A. Occhetto volitusi, rikuti sellega kõnealuse akti artiklit 12.

74. Sellistel juhtudel jääb lõpliku akti, mis lõpetab menetluse, vastuvõtmise vastutus liidu institutsioonile ja järelikult peavad selle kohtuliku kontrolli ülesannet tingimata täitma Üldkohus ja Euroopa Kohus. Peale selle on riiklike ametiasutuste aktid selles menetluses üksnes ettevalmistavad, nii et nende läbivaatamine liikmesriikide kohtutes või Euroopa Kohtus ei ole üldjuhul vajalik.³⁸

75. Kohtuotsuses *Madalmaad vs. komisjon*³⁹ eristas Euroopa Kohus liidu institutsioonide otsustusõigustest tulenevaid ühismenetlusi sellistel juhtudel, kui siseriiklike ametiasutuste sekkumine on otsustava tähtsusega. Eelkõige väitis kohus, et banaaniturgude ühine korraldus ei põhinenud tariifikvoodi detsentraliseeritud haldamisel, mis toob kaasa liikmesriikide otsustusõiguse.⁴⁰

76. Teine menetlus, mille kohtuotsuses on põhjalikumalt analüüsitud liidu institutsioonide lõplikku otsustusõigust, on *Greenpeace France jt*,⁴¹ eelkõige oli tegemist direktiivi 90/220 kohaldamisel ühe geneetiliselt muundatud maisi liigi lubamisega.⁴² Euroopa Kohus leidis, et kui riigisisene kohus leiab, et kui direktiivi 90/220 artikli 12 lõikes 1 ette nähtud pädeva riikliku ametiasutuse poolt teate kontrollimisel esinevate eeskirjade eiramiste tõttu ei ole see asutus olnud võimeline edastama toimikut nõuetekohase arvamusega komisjonile selle sätte punkti 2 tähenduses, ei saa kohus kontrollida komisjoni õigusakti kehtivust, jättes selle õiguse Euroopa Kohtule kehtivuse hindamiseks kaudselt eelotsusetaotluse alusel.⁴³

77. Kohtuotsuses *Rootsi vs. komisjon*⁴⁴ käsitles Euroopa Kohus liidu asutuste kontrolli alla kuuluvat teist liiki menetlust. Tegemist oli taotlusega tutvumiseks institutsioonide dokumentidega siis, kui need pärinevad liikmesriikidest, nagu on sätestatud määruse nr 1049/2001 artiklites 4 ja 5.⁴⁵ Euroopa Liidu institutsioon võtab vastu otsuse, millega keelatakse või lubatakse tutvuda taotletud dokumendiga, enne päritoluliikmesriigi luba.

78. Euroopa Kohus leidis, et tegemist on menetlusega, milles osaleb ühenduse institutsioon ja liikmesriik, et teha kindlaks, kas dokumentidele juurdepääsu andmisest tuleb keelduda vastavalt mõnele olulisele erandile, mis on sätestatud nimetatud artikli 4 lõigetes 1–3.

79. Sellistes tingimustes „on Euroopa Kohus pädev kontrollima huvitatud isiku taotluse põhjal, kellele taotluse saanud institutsioon keelas juurdepääsu, kas nende erandite põhjal võib keeldumine olla õigustatud, ja seda sõltumata sellest, kas keeldumine tuleneb institutsiooni enda või asjaomase liikmesriigi vastavast hinnangust. Peale selle tuleb toonitada, et liikmesriigi sekkumisele vaatamata on tegemist huvitatud isiku suhtes tehtud ühenduse otsusega, mille institutsioon talle hiljem saadab vastuseks juurdepääsutaotlusele, mis on esitatud institutsioonile tema valduses oleva dokumendi kohta“.⁴⁶

38 11. novembri 1981. aasta kohtuotsus *IBM vs. komisjon* (60/81, EU:C:1981:264, punkt 12) ning 13. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus *Deutsche Post ja Saksamaa vs. komisjon* (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 17. oktoobri 1995. aasta kohtuotsus (C-478/93, EU:C:1995:324, punktid 34–40).

40 Nõukogu ega komisjon ei andnud liikmesriikidele otsustusõigust impordikvoodi haldamiseks, kuid nad pidid võtma teatavaid tehnilisi ülesandeid komisjoni kulul ja järelevalve alla (näiteks ettevõtjate nimekirja koostamine, samuti nagu banaanide keskmine kogus, mida iga ettevõtja on müünud viimase kolme aasta jooksul, mille kohta andmed on kättesaadavad). Kuid liikmesriikide roll andmete kogumisel ja edastamisel ei takistanud komisjonil, kes vastutab turgude ühise korralduse igapäevase juhtimise eest, kontrollida nende andmete täpsust ja parandada neid, kui leiti, et topeltkanded võivad moonutada impordirežiimi alust.

41 21. märtsi 2000. aasta kohtuotsus (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Nõukogu 23. aprilli 1990. aasta direktiiv 90/220/EMÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta (EÜ 1990, L 117, lk 15), muudetud komisjoni 18. juuni 1997. aasta direktiiviga 97/35/EÜ, kohandades teist korda tehnilise arenguga direktiivi 90/220 (EÜT 1997, L 169, lk 72). Geneetiliselt muundatud seemnete lubamine nõudis taotluse esitamist kompetentsele asutusele.

Analüüsinud selle mõju inimeste tervisele ja keskkonnale, saatis ta taotluse komisjonile koos positiivse arvamusega. Komisjon omakorda edastas selle taotluse kõikidele liikmesriikidele, et nad saaksid esitada vastuväiteid. Kui komisjon teeb kõnealuse direktiivi artikli 13 lõike 4 kohaselt „heaskiitva otsuse“, on pädev asutus kohustatud andma „kirjaliku nõusoleku“, mis võimaldab toodet turule viia.

43 21. märtsi 2000. aasta kohtuotsus *Greenpeace France jt* (C-6/99, EU:C:2000:148, punkt 57).

44 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43).

46 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon* (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 94); samas tähenduses ka Euroopa Kohtu presidendi 13. jaanuari 2009. aasta määrus *Occhetto ja Euroopa Parlament vs. Donnici* (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punkt 53).

B. Krediidiasutustes olulise osaluse omandamise lubade haldusmenetlus

80. Olulise osaluse (kohustuslik) luba on mõeldud tagama, et pangandusse pääseks ainult need füüsilised või juriidilised isikud, kes ei ohusta selle head toimimist. Hindamise eesmärk on eelkõige kontrollida, kas kavandaval omandajal on hea maine ja oluline maksevõime, nii et üksus, milles osalus omandatakse, jätkab, täites oma usaldatavusnõudeid. Hindamine aitab vältida ka tegevuse rahastamist ebaseaduslikul teel saadud varast.

81. Ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 2 punktis 8 viidatakse mõistele „oluline osalus“ kui määruse (EL) nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 36 määratletud olulisele osalusele.⁴⁷ See on „otsene või kaudne osalus ettevõtjas, mis moodustab vähemalt 10% selle ettevõtja kapitalist või hääleõigustest või mis võimaldab avaldada olulist mõju tema juhtimisele“.

82. CRD IV artiklis 22 on kehtestatud kohustusliku loa saamise vajadus olulise osaluse omandamiseks või suurendamiseks.⁴⁸ Kõik liidu järelevalveasutused, nagu ka pangandusliitu kuuluvad ja mittekuuluvad liikmesriigid, peavad järgima loa andmise menetlust.

1. Loa andmise kriteeriumid

83. CRD IV artiklis 23 on ühtlustatud olulise osaluse omandamise või suurendamise hindamiseks sisulised kriteeriumid.⁴⁹ Tegemist on siiski osalise ühtlustamisega, kuna direktiivis ei töötata välja täpseid elemente, mis vastavad kõigile nimetatud kriteeriumidele, mida tuleb hinnata riiklikke eeskirju kohaldades.

84. Liikmesriikide praktika standardiseerimiseks võtsid Euroopa järelevalveasutused 2016. aastal vastu ühissuunised finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks.⁵⁰ Pankade puhul on nende suuniste õiguslik alus määruse 1093/2010⁵¹ artikli 16 lõige 1, mille kohaselt ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamiseks Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raames ning liidu õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks esitab Euroopa Pangandusjärelevalve pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi.

85. Kuigi suunised on mittesiduvad õigusaktid, kohustuvad liikmesriigid tegema kõik endast oleneva, et neid (ja soovitusi) täita põhimõttel, mis on tuntud kui „*comply or explain*“.⁵² Vastavalt kohtuistungil esitatud teabele soovisid Itaalia ametiasutused 2016. aasta suuniseid kohaldada 2017. aastal vastu võetud Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (ministeeriumidevahelise krediidi- ja säästmiskomitee) otsuses.

47 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT 2013, L 176, lk 1).

48 CRD IV artiklis 22 on selles menetluses võimaldatud omandada oluline osalus krediidiasutuses või seda osalust otseselt või kaudselt suurendada nii, et tekkiv osa hääle arvust või kapitalist oleks 20%, 30% või 50% või ületaks neid määrasid, või nii, et kõnealune krediidiasutus muutuks tema või nende tütarettevõtjaks.

49 Need on kavandava omandaja maine ja kavandavate juhtide kogemused, kavandava omandaja finantsseisundi tugevus; mõju majandusüksusele ja seos rahapesu või terrorismi rahastamise tehingutega.

50 Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve ühissuunised finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks (JC/GL/2016/01), lk 15–24. Selle eri keeleversioonid on kättesaadavad Joint Committee of the European Supervisory Authorities veebisaidil <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Guidelines/Joint-Guidelines-on-the-prudential-assessment-of-acquisitions-and-increases-of-qualifying-holdings-in-the-banking,-insuranc.aspx>.

51 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12, edaspidi „EBA määrus“).

52 EBA määruse artikli 16 lõike 3 teise lõigu kohaselt „peavad pädevad asutused kahe kuu jooksul pärast tõlke avaldamist teatama asjaomasele Euroopa järelevalveasutusele, kas nad järgivad või kavatsevad järgida ühissuuniseid, või vastasel juhul saatma põhjendused, miks nad suuniseid ei järgi. Kui nimetatud tähtjaks teatist ei saadeta, käsitab Euroopa järelevalveasutus selliseid pädevaid asutusi suuniseid mittejärgivana.“

2. Loa andmise menetlus

86. Selliste lubade andmise menetlus on reguleeritud ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõike 1 punktis c, artikli 6 lõikes 4 ja artiklis 15, millele on lisatud ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artiklid 85–87.

87. Vastavalt ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõike 1 punktile c koostoimes artikli 6 lõikega 4 on EKP-l ainuõigus hinnata ja otsustada olulise osaluse omandamise ja suurendamise üle kõikides ühtsesse järelevalvesüsteemi kuuluvates finantsasutustes, olenemata sellest, kas need on olulised või vähem olulised ja kas nad kuuluvad EKP või riiklike pädevate asutuste otsese järelevalve alla.

88. See toob esile asjaolu, et ühtse järelevalve määrusega on loodud „tõeliselt integreeritud järelevalvemehhanism“, mille põhimenetlused on üldiselt kõigile krediidasutustele identsed, olgu need siis „olulised“ või „vähem olulised“ ning need, kuhu on kaasatud nii EKP-d kui ka liikmesriikide pädevad asutused.

89. Ühtse järelevalvemehhanismi määrusega kehtestatud ühiseid haldusmenetlusi kasutatakse pangandustegevusele juurdepääsu lubamise või selle kehtetuks tunnistamise osas, samuti olulise osaluse omandamise ja suurendamise hindamiseks.

90. Konkreetselt kasutab EKP oma järelevalvevolitusi olulise osaluse omandamise ja suurendamise osas, mis on sätestatud ühtse järelevalvemehhanismi määruse artiklis 15, mida täiendavad ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artiklid 85–87. Sel eesmärgil järgitavas menetluses osaleb EKP otsuseid tegeva institutsioonina ja liikmesriikide pädevad asutused otsuste ettevalmistamise eest vastutavate asutustena.

91. Ühtse järelevalvemehhanismi ühismenetlustes juhendatakse järgmistest aluspõhimõtetest.⁵³

- Taotlev üksus esitab tegevusloa saamise taotluse ja olulise osaluse omandamise teatise alati asjaomasele liikmesriigi pädevale asutusele, see on selle liikmesriigi pädevale asutusele, kus on asutatud omandatav krediidasutus.
- Liikmesriigi pädev asutus teatab EKP-le olulise osaluse omandamise või suurendamise kavatsuse teatisest hiljemalt viie tööpäeva jooksul alates taotlejale kättesaamisteate saatmisest. Ühismenetlust ei saa lõpetada enne nõutava teabe esitamist. Seepärast peaksid taotlejad veenduma, et nende taotlused on terviklikud ja nõuetekohase ülesehitusega. Kui taotluse esmasel läbivaatamisel ilmneb puudusi või vastuolusid, palub taotluse saanud liikmesriigi pädev asutus viivitamata taotlejal teha vajalikud muudatused.
- Pärast taotluste esitamist ja nende terviklikkuse kontrollimist hindavad taotluse saanud liikmesriigi pädev asutus, EKP ja kõik teised asjakohased liikmesriikide pädevad asutused neid täiendavalt. Hindamise eesmärk on tagada, et kõik asjaomased isikud saavad ärimudelid ja selle elujõulisusest põhjaliku ülevaate. Selleks hõlmab hindamine kõiki asjakohastes riigisisestes ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud kriteeriume.
- Olulise osaluse puhul teeb liikmesriigi pädev asutus EKP-le otsuse eelnõu ettepaneku, kas olla omandamisele vastu või mitte. Seejärel teeb EKP taotluse heakskiitmise või tagasilükkamise lõpliku otsuse. Kui taotlus kavatakse tagasi lükata või on vaja kehtestada lisatingimusi, alustatakse selle suhtes ärakuulamismenetlust.

⁵³ EKP, pangandusjärelevalve juhend, 2014, lk 27–30.

- Menetlust lõpetav resolutsioon vastab ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 26 lõigetes 6 ja 8 sätestatud tavapärasele pangandusliidu valdkonnas otsuste tegemise menetlusele: järelevalvenõukogu esitab EKP nõukogule lõpliku otsuse eelnõu ja otsuse eelnõu loetakse vastuvõetuks, kui selle suhtes ei ole vastuväiteid, maksimaalselt kümne tööpäeva jooksul.
- Pärast lõpliku otsuse tegemist teatab EKP sellest taotlejale. Kui omandamine lükatakse tagasi või kui kavandav omandaja leiab, et selline otsus kahjustab seda mingil viisil, võib ta taotleda selle läbivaatamist EKP vaidlustusnõukogus, nagu on sätestatud ühtse järelevalvemehhanismi määruse artiklis 24.

C. Esimene eelotsuse küsimus: riigisest ettevalmistusaktide kohtulik kontroll krediidiasutustes olulise osaluse omandamise lubade andmise menetluses

92. Finantseerimisasutuses olulise osaluse omandamise või suurendamise lubamise menetlus on, nagu juba selgitatud, ühise olemusega, kuna EKP osaleb selles kui lahendit tegev asutus ja liikmesriikide pädevad asutused kui menetluse ettevalmistamise eest vastutavad instantsid. Esiteks käsitleksin küsimusi, mis on seotud selle lahendamise pädevusega, ja hiljem viitan lõpliku otsuse kohtulikule kontrollile, mis sellel peab olema.

1. Lõplik otsustamispädevus

93. Liikmesriikide pädevate asutuste sekkumine pärast taotluse esitamist piirdub liidu õiguses ja riigisisese õiguses sätestatud tingimuste täitmise kontrollimises selleks, et lubada tegutseda. See ülesanne kulmineerub EKP-le otsuse eelnõu või otsuse ettepaneku esitamisega, mis ei ole mingil juhul sellele institutsioonile siduv.

94. Selle ettepaneku põhjal algab ühismenetluse otsustusfaas juba EKP vastutusel, mis peab lõpuks olulise osaluse omandamise või suurendamise taotluse rahuldama või tagasi lükkama. Minu arvates on tegemist EKP ainuõigusliku otsustamispädevusega järgmistel põhjustel.

95. Esiteks on ühtse järelevalvemenetluse raammääruse artiklis 87 sätestatud, et „EKP omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse aluseks on EKP hinnang kavandatava omandamise kohta ja riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu“. Nagu kinnitab Banca d'Italia, tuleneb sellest ettekirjutusest, et EKP-l on lõpliku otsuse vastuvõtmisel faktiliste ja õiguslike asjaolude täielik hindamisõigus. Riikliku pädeva asutuse saadetud ettepanek kujutab endast veel ühte, kuid mitte tingimata ainsat, hindamiselementi. Miski ei takista EKPd läbi viimast autonoomseid uurimistoiminguid⁵⁴ ja jõuda järeldusele, mis erineb riikliku pädeva asutuse esitatud otsuse ettepanekust, mis pole talle siduv.⁵⁵

96. Riikliku pädeva asutuse eelnõu, rõhutan, ei ole EKP hilisemale otsusele siduv. See võib sõltuvalt oma olemusest otsust rohkemal või vähemal määral mõjutada, kuid see tunnus on ühine mis tahes muu (näiteks mittesiduva arvamus) menetlusega. Riiklikul pädeval asutusel ei ole konkreetset otsustusõigust peale selle, et tema ülesanne on korraldada menetluse esimest etappi siis, kui loataotlus on esitatud. Seepärast ei ole riikliku pädeva asutuse ja EKP vahel kaasotsustamismenetlust, nagu S. Berlusconi oma kirjalikes märkustes paistab arvavat.

54 Antud kohtuasjas muutis EKP mõnda Banca d'Italia esitatud otsuse eelnõu lõiku, järgides Fininvesti tähelepanekuid EKP istungil. See asjaolu kinnitab vajaduse korral EKP sõltumatust, kui ta peab seda tüüpi menetluses lõpliku otsuse tegema.

55 Samamoodi vt Lackhoff, K., „*Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*“, Beck, Hart, Nomos, München, 2017, lk 172: olulise osaluse loamenetlus „*does not consist in a two-step procedure (with a national and an ECB part) as the authorization procedure but is in its entirety an ECB supervisory procedure*“.

97. Teiseks on tõenäoline, et EKP kaldub muutma oma lõplikku otsust, jättes riikliku pädeva asutuse ettepaneku kõrvale, mida oleks pärast vaidlustusnõukogu sekkumist⁵⁶ eeldanud, siis, kui potentsiaalse ostja kaebus on täielikult või osaliselt läbi vaadatud.⁵⁷ EKP võib oma lõplikku otsusesse lisada ka olulise osaluse omandamiseks või suurendamiseks loa andmise tingimused, mis ei sisaldu riikliku pädeva asutuse ettepanekus.

98. Kolmandaks ei tähenda asjaolu, et menetluse algaas viiakse läbi riiklikus pädevas asutuses, seda, et EKP jääks sellest eemale. Ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artikli 85 lõikes 1 on sätestatud, et riiklik pädev asutus, kes saab teate osalevas liikmesriigis asutatud krediidasutuses olulise osaluse omandamise kavatsusest, teavitab EKPd nimetatud teatest hiljemalt viie tööpäeva jooksul alates teate kättesaamise kinnitamisest. Lisaks nähakse ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 6 lõikes 2 ette, et nii EKP kui ka riiklikud pädevad asutused kohustuvad tegema heas usus koostööd ja vahetama teavet.

99. Neljandaks ei teavita riiklik pädev ametiasutus EKP-le esitatud otsuse eelnõust taotlejat, mis kinnitab selle akti EKP lõplikku otsust ettevalmistava siseakti olemust, ilma õigusliku tähenduseta taotlejale või kolmandatele isikutele.⁵⁸

100. Viiendaks erineb olulise osaluse omandamise või suurendamise lubamise menetlus muudest sarnastest menetlustest, näiteks pangandustegevuse loa menetlusest. Viimases on riiklikul pädeval asutusel vastavalt ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 14 lõikele 2 võime⁵⁹ teha iseseisvalt taotlust rahuldamata jättev otsus, mis teavitab taotlejat ja mõjutab tema ja kolmandate isikute õigusi. See on lõplik akt, mida võivad kohtulikult kontrollida riigisisised kohtud, võimalusega esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtusse. Seevastu olulise osaluse omandamise loamenetluses puudub liikmesriigi pädevatel asutustel see pädevus.

101. Kuuendaks loetakse vastavalt CRD IV artikli 22 lõikele 6, kui pädevad asutused ei esita hindamisaja jooksul kirjalikku vastuväidet kavandatavale omandamisele, kavandatav omandamine lubatuks. Liikmesriikide riiklike pädevate asutuste tegevusetuse korral, võib EKP sellise ametiasutuste vaikiva nõusoleku vältimiseks (vastavalt ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 9 lõike 1 kolmandale lõigule) sekkuda,⁶⁰ et liikmesriigi pädev asutus lahendaks olulise osaluse omandamise või suurendamise taotluse. See rõhutab EKP osalust kõnealuses menetluses selle algusest peale ja selle institutsiooni ainukontrolli selle menetluse üle.

2. Nendes menetlustes tehtud otsuste kohtulik kontroll

102. Kui on kindlaks tehtud, et luba omandada või suurendada finantseerimisasutustes olulist osalust menetletakse ühismenetluses, mille lõplik lahendamise kohustus lasub üksnes EKP-l, tuleb välja selgitada selles vastu võetud otsuste kohtulik kontroll.

56 EKP 14. aprilli 2014. aasta otsus vaidlustusnõukogu moodustamise ja kodukorra kohta (ELT 2014, L 175, lk 47). Selle sisemise halduskontrolli asutuse tegevuse kohta vt Brescia Morra, C., Smits, R., Magliari, A., „The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years“, *European Business Organisation Law Review*, 2017, lk 567–589.

57 EKP märkis kohtuistungil, et see stsenaarium ei ole tavaline.

58 Riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu koostatakse kõigil juhtudel EKP-le edastamiseks inglise keeles, kuna see on ühtse järelevalvemehhanismi raames EKP ja liikmesriikide riiklike pädevate asutuste vaheline suhtlemiskeel (ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artikkel 23). EKP lõplik otsus tõlgitakse küll taotleja keelde.

59 Selle sätte kohaselt „[k]ui taotleja vastab kõigile kõnealuse liikmesriigi siseriiklikus õiguses tegevusloa saamiseks sätestatud tingimustele, koostab riiklik pädev asutus asjakohases siseriiklikus õiguses ettenähtud tähtaja jooksul otsuse eelnõu, milles tehakse EKP-le ettepanek tegevusloa andmiseks. Otsuse eelnõust teavitatakse EKPd ja tegevusloa taotlejat. Muudel juhtudel lükkab riiklik pädev asutus tegevusloa taotluse tagasi“.

60 Selle sõnastus on järgmine: „EKP-le käesoleva määrusega antud ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses võib EKP nõuda juhiste andmise teel, et kõnealused riiklikud asutused kasutaksid oma volitusi siseriiklikus õiguses sätestatud tingimustel ja nendega kooskõlas, kui käesolev määrus ei anna niisuguseid volitusi EKP-le. Kõnealused riiklikud asutused teavitavad EKPd täielikult kõnealuste volituste kasutamisest.“

103. Kohaldatava kohtuliku kontrolli korra kindlaksmääramiseks käsitlevad nii Borelli kui ka Rootsi *vs.* komisjoni kohtupraktika konkreetseid pädevuste jaotusi liikmesriikide pädevate asutuste ja liidu institutsioonide vahel. Kui otsustamisõigus kuulub riiklikele pädevatele ametiasutustele, kohaldatakse Borelli kohtupraktikat; kui see on liidu ametiasutuse käes, hakkab mängima rolli Rootsi *vs.* komisjoni kohtupraktika.

104. Ühtne järelevalvemehhanism on keeruline ja mitmetasandiline, hõlmates nii EKPd ja osalevate liikmesriikide riiklike pädevaid asutusi, mehhanism, kus EKP võtab endale võtmepositsiooni, vastutades süsteemi toimimise eest ja kontrollides mehhanismi ülesandeid.⁶¹ EKP-l on nende eesmärkide saavutamiseks ühtse järelevalvemehhanismi raames ainuõigus. Liikmesriikide pädevate asutuste sekkumine järgib nende pädevuse detsentraliseeritud kasutamise loogikat, mitte pädevuse jaotust EKP ja riiklike ametiasutuste vahel.⁶²

105. EKP olulise osaluse loamenetluses on EKP-l lõplik ainuotsustusõigus samamoodi, nagu enamuses pangandusliidu ühishaldusmenetlustest. Sümmeetriliselt peavad kohtuliku kontrolli ainuõigust selle keskendunud õiguse üle teostama Üldkohus ja Euroopa Kohus.⁶³

106. Ma arvan, et seda väidet on raske ümber lükata. Tegelikult on Fininvest esitanud Üldkohtule (T-913/16) tühistamishagi EKP otsuse peale, milles EKP väljendas oma nõustumatust Banca Mediolanumis olulise osaluse omandamisega.

107. Liikmesriikide riiklike pädevate asutuste aktide ettevalmistav laad menetluse algfaasis kinnitab vajaduse korral Euroopa Kohtu kohtuliku kontrolli ainupädevust otsuste üle, mis käsitlevad luba omandada või suurendada pankades olulist osalust, samuti neile eelnevate otsuse ettepanekute üle.

108. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika järgi saab tühistamishagi esitada institutsioonide kõikide aktide peale – sõltumata nende laadist või vormist –, mille eesmärk on tuua kaasa hageja huve mõjutavaid siduvaid õiguslikke tagajärgi, tuues kaasa selge muutuse tema õiguslikus seisundis. Seega, kui tegemist on aktide või otsustega, mille väljatöötamine toimub mitmes etapis, on vaidlustatavad vaid need, mis määravad lõplikult (tavaliselt komisjoni või nõukogu) seisukoha nimetatud menetluse lõpus. Vastupidi, vahe- või ajutised meetmed, mille eesmärk on lõpliku otsuse ettevalmistamine, ei ole vaidlustatavad.⁶⁴

109. Seda kohtupraktikat saab ekstrapoleerida menetlustele, mille puhul ettevalmistav, kõigest abimeede tuleneb riiklikult pädevalt asutuselt. Kui selle asutuse akt piirdub ettepanekuga, mis määratluse järgi ei ole otsus, olemata võimeline mõjutama ühegi füüsilise või juriidilise isiku õigussfääri. Seepärast puudub sellel aktil olemus, mis võimaldaks selle iseseisvat vaidlustamist. Võimalikke puudusi, mis võivad olla tekkinud ettepaneku ettevalmistamisel, võidakse vaidlustada siis, kui vaidlustatakse lõplikku otsust, mis hõlmab ettepaneku sisu.

61 Vt analüüs Chiti, E. ja Recine, F. „The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position“, *European Public Law*, 2018, nr 24, lk 103–108; ning Lamandini, M. ja Ramos Muñoz, D., „*EU Financial Law*“, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, lk 183–212.

62 Seda ideed on rõhutanud Üldkohus oma 16. mai 2017. aasta otsuses *Landeskreditbank Baden-Württemberg vs. EKP* (T-122/15, EU:T:2017:337, punkt 54), mille peale esitatud kassatsioonkaebust veel menetletakse (kohtuasi C-50/17 P). Vt kommentaaris D'Ambrosio, R. ja Lamandini, M., „La “prima volta” del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico“, *Giurisprudenza commerciale*, 2017, lk 594–599; ning Adalid, S. „Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne“, *Revue des affaires européennes*, 2017, nr 2, lk 373–370.

63 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon* (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punktid 93 ja 94); samas tähenduses on Euroopa Kohtu presidendi 13. jaanuari 2009. aasta määrus *Occhetto ja Euroopa Parlament vs. Donnici ja Itaalia* (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punkt 53).

64 Vt eelkõige 11. novembri 1981. aasta *IBM vs. komisjon* (60/81, EU:C:1981:264, punktid 9 ja 10); 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro vs. komisjon* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 16) ning 20. septembri 2016. aasta kohtuotsus *Mallis jt vs. komisjon ja EKP* (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, punkt 51).

110. Lühidalt öeldes ei saa riigisisesed kohtud otsustada pelgalt liikmesriikide riiklike pädevate asutuste poolt välja antud ettevalmistavate aktide üle, mis on osa ühismenetlusest, milles otsustamise ainuõigus kuulub EKP-le. Teise juhtumi puhul eeldaksid riigisisesed kohtunikud tegelikkuses otsuste sisulist kontrolli, mida ei ole teinud liikmesriigi pädevad asutused, vaid EKP, mis võib kaasa tuua paradoksaalse olukorra.⁶⁵

111. Seetõttu leian, et kõiki akte, mis võeti vastu pankades olulise osaluse omandamise ja suurendamise lubade andmise korra raames, peaksid kohtulikult kontrollima liidu kohtud ja mitte riigisisesed kohtud.

112. See kohtualluvuse kindlaksmääramine ei ole loomulikult probleemivaba. Selleks et kaitsta asjaomaste isikute õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, peavad liidu kohtud selle vastuväite esitamisel selgitama, kas liikmesriikide pädevate asutuste ettevalmistavates aktides, mille sisu on EKP üle võtnud, on kehtetust tingivaid puudusi, nii et neist oleks saastunud kogu menetlus.

113. Sellest vaatepunktist peaks Üldkohus läbi vaatama EKP lõpliku otsuse peale esitatud tühistamishagi (kohtuasi T-913/16), kuna sellel institutsioonil oli kaalutusõigus, kas võtta vastu riikliku pädeva asutuse ettepanek või mitte.

114. See lahendus on kooskõlas ka ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõikes 3 sisalduva sättega.⁶⁶ Sellega antakse EKP-le direktiivide väljatöötamist käsitlevate siseriiklike õigusaktide kohaldamine ja erandkorras pangandusliidu eeskirjade kohaldamine, mis toetab Euroopa Kohtu kontrolli laiendamist neile juhtudele.⁶⁷

115. Eespool esitatud argumentide põhjal olen aru saanud, et ELTL artikkel 263:

- annab Euroopa Kohtule ainupädevuse kontrollida nende aktide seaduslikkust, mis on vastu võetud ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 4 lõike 1 punkti c ja artikli 15 ning ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse artiklite 85, 86 ja 87 kohases menetluses, ja
- takistab riigisisesel kohtutel kontrollida menetluse algatamise otsuste, uurimistoimingute ja mittesiduvate ettepanekute seaduslikkust, mis on vastu võtnud riiklik pädev asutus menetluses, mis lõpeb EKP siduva otsusega.

D. Teine küsimus: riigiseste seadusjõuga kohtuotsuste mõju riiklike ettevalmistusaktide kohtulikule läbivaatamisele

116. Vastusest, mida ma soovitsin esimesele küsimusele, tuleneb loogiliselt vastus teisele küsimusele. Nõude puhul, et Üldkohtul ja Euroopa Kohtul oleks ainupädevust teostada kohtulikku kontrolli kõnealustes menetlustes vastuvõetud aktide üle, jättes riigisisesed kohtud selle pädevuseta, ei ole oluline, et neid võidakse pidada võimetuks tegutsema „*giudizio di ottemperanza*“ või mis tahes muu riigisiseses õiguses sätestatud menetlusliku lahenduse kaudu.

⁶⁵ Riikliku pädeva asutuse ettevalmistava akti osas, millel oli sama sisu kui EKP aktil, võivad riigisese kohtu ja Euroopa Kohtu otsused olla erinevad. Nii juhtuks siis, kui selles oleks Itaalia kohus teinud ühe otsuse ja Üldkohus teinud teise, vastupidise, lahendi.

⁶⁶ Selle sätte sõnastus on järgmine: „EKP kohaldab talle käesoleva määrusega antud ülesannete täitmisel ja järelevalve kõrgete standardite tagamise eesmärki silmas pidades kogu asjakohast liidu õigust, ning kui kõnealusteks liidu õigusaktideks on direktiivid, neid direktiive siseriiklikku õigusse ülevõtvaid õigusakte. Kui asjakohane liidu õigus koosneb määrustest ja kui kõnealused määrused tagavad praegu liikmesriikidele sõnaselgelt valikuvõimalused, kohaldab EKP ka kõnealuseid valikuvõimalusi võimaldavaid siseriiklikke õigusakte.“

⁶⁷ Isegi pangandusjärelevalve valdkondades, mida reguleerivad liikmesriikide õigusnormid ja mida ei ole liidu õiguses sõnaselgelt ette nähtud, peab EKP end pädevaks järelevalvefunktsiooni täitma ja viib läbi riiklike standardite korrektse rakendamise. See on täpsustatud ühes teatistes liikmesriikide riiklikele pädevatele asutustele: EKP, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, 31. märtsi 2017. aasta kiri SSM/2017/0140, kättesaadav veebisaidil https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Vt kommentaarid Smits, R., «Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop», *ADEMU Working Papers Series* 2017/077, lk 16–24.

117. Kohtualluvuse kindlaksmääramine on hilisema kohtulahendi kehtivuse vältimatu eeltingimus. Kui kohus ei ole pädev, ei saa ta lihtsalt teha menetlustoiminguid ei ühes ega teises menetluses. „*Giudizio di ottemperanza*“ on üks sellistest viisidest, millega Itaalia menetlusõiguskorras püütakse eelneva kohtuotsuse seadusjõu olemust järgida.⁶⁸

118. S. Berlusconi ja Fininvest kavatses seda kanalit ära kasutada, tuginedes Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 3. märtsi 2016. aasta otsusele kui Banca d'Italia poolt loamenetluses EKP-le saadetud otsuse ettepaneku tühisuse alusele. Kuid kui Itaalia kohtud, nagu ma juba väitsin, ei ole pädevad menetlema liikmesriikide riiklike pädevate asutuste võetud ettevalmistavaid akte, tuleb see argument esitada Üldkohtule (nagu on juhtunud kohtuasjas T-913/16), mitte riigisisestele kohtutele.

119. Seega leian, et ei saa tugineda Itaalia riigi menetlusautonoomiale, õigustamaks seda, et 3. märtsi 2016. aasta kohtuotsuse (võimalik) seadusjõu mõju annab riiklikule kohtule õiguse kontrollida Banca d'Italia nende aktide õiguspärasust, mis olid mõeldud EKP lõpliku otsuse ettevalmistamiseks.

120. Seetõttu ma ei arva, et Euroopa Kohus peaks minema kaugemale, arutades – veel eelotsust tegemata – selle otsuse tähendust praeguses kohtuasjas. Kuid selgitan vaid täienduseks, miks ma leian, et 3. märtsil 2016. aastal otsuseni jõudnud kohtuvaidluse ja praeguse kohtuvaidluse vahel ei ole subjektiivset ega objektiivset samasust, mis on vajalik kohtuotsuse seadusjõu mõju hindamiseks.

121. Objektiivne samasus:

- Eelnev kaebus puudutas Banca d'Italia otsust ja IVASSi 7. oktoobril 2014. aasta otsust nr 976145/14, milles väideti, et S. Berlusconi ei täitnud usaldatavusnõuet, mis on ette nähtud finantsvahendustevõtjates olulise osaluse omandamiseks.
- Praegune vaidlus käib Banca d'Italia ettepaneku (mis hiljem oli EKP 2016. aasta otsuses) õiguspärasuse üle, mis oli vastu S. Berlusconi kaudselt Fininvesti kaudu Banca Mediolanumis olulise osaluse omandamisele. Selle vastuseisu põhjuseks on maksupettuste eest mõistetud jõustunud nelja-aastane vanglakaristus, millele viidatakse Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsuses. Kuid nii Banca d'Italia kui ka EKP hindasid ka teisi täiendavaid elemente, millest osa olid 3. märtsi 2016. aasta otsusest hilisemad, jõudmaks seisukohale, et ostjate usaldatavusnõuded ei olnud täidetud.⁶⁹

122. Subjektiivne samasus:

- EKP ei osalenud ega saanud seda teha 3. märtsi 2016. aasta otsuse aluseks olevas menetluses, samal ajal kui põhikohtuasjas on tema roll otsustav.
- EKP 2016. aasta otsus viitab omandajate usaldusväärse puudumisele, mis puudutab mitte ainult „aktsionäri ja kaudset omandajat S. Berlusconit, vaid ka teist Fininvest SpA juhatuset ja nõukogu liiget ning Fininvesti ennast“.⁷⁰

123. Peale selle on olulise osaluse omandamine teistsugune, kehtivad eeskirjad on erinevad ja muutunud on menetlus, milles otsuse tegemine on nüüd EKP ainupädevuses.

⁶⁸ Nagu märkis komisjon kohtuistungil repliigis S. Berlusconi advokaadi kõnele Itaalia menetlusvahendi ainulaadsuse kaitseks, on tösi, et paljudes teistes liikmesriikides on olemas kohtualluvuse mehhanismid, mis püüavad säilitada kohtuotsuste seadusjõu mõju.

⁶⁹ 2016. aasta otsuse punktis 2.2.1 võttis EKP arvesse süüteo- või karistusmenetlusi, käimasolevaid või milles on juba süüdimõistetud lahend tehtud, mõned lõplikud ja teised mitte Ubaldo Livolsi, Ferdinando Superti Furga ja Silvio Berlusconi ning Fininvesti vastu, et teavitada, et olulise osaluse ostjad rikkusid Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvet, Euroopa Pangandusjärelevalvet ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvet ühissuuniseid finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks.

⁷⁰ EKP 2016. aasta otsuse *in fine* punkt 2.2.2.

124. Vaevalt võib kohtuotsuse seadusjõu põhimõtte kohaldamisega nõustuda, kui ei esine objektiivset ega subjektiivset samasust Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 3. märtsi 2016. aasta lõpliku kohtuotsuse ja pooleli oleva kohtuvaidluse vahel.

125. Lõpuks ja viimase võimalusena ei saa kohtuotsuse seadusjõu põhimõttele tugineda selleks, et tagada selliste kohtuotsuste täitmine, mis on vastu võetud liidu õiguse eeskirju selgelt rikkudes,⁷¹ näiteks neid otsuseid, mis võinuks sekkuda EKP ainupädevusse lubada olulise osaluse omandamist.

IV. Ettepanek

126. Esitatud arutluskäigust lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artikkel 263 koostoimes nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriuksanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga, artikli 4 lõike 1 punktiga c ja artikliga 15 ning Euroopa Kesk panga 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Kesk panga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames, artiklitega 85, 86 ja 87:
 - annab Euroopa Liidu Kohtule ainupädevuse kontrollida mõlema määruse eelnimetatud artiklites ettenähtud menetluse käigus vastuvõetud õigusaktide õiguspärasust selleks, et lubada omandada ja suurendada pankades olulist osalust; ja
 - takistab riigisisestel kohtutel kontrollida pädevate riiklike asutuste heaks kiidetud menetluse algatamise otsuste, uurimistoimingute ja otsuse ettepanekute seaduslikkust menetluses, milles lõpliku otsuse teeb Euroopa Kesk pank.
2. Riigisiseste kohtute nimetatud menetluses vastuvõetud aktide õiguspärasuse kontrollimise pädevuse puudumist ei saa moonutada tühiseks tunnistamise nõue (*giudizio di ottemperanza*), mis tugineb eelotsuse taotluse esitanud kohtu eelneva kohtuotsuse seadusjõu väidetavale rikkumisele või eiramisele.

⁷¹ 18. juuli 2007. aasta kohtuotsuses Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434) otsustas Euroopa Kohus sisuliselt, et liidu õigusega on vastuolus sellise riigisisese õigusnormi kohaldamine, mis sätestab kohtuotsuse seadusjõu põhimõtte – nagu Itaalia tsiviilseadustiku artikkel 2909 –, kui nimetatud sätte kohaldamine takistab nõudmast tagasi liidu õiguse vastaselt antud riigiabi, mis Euroopa Komisjoni lõplikus otsuses on tunnustatud ühisturuga kokkusobimatuks (3. septembri 2009. aasta kohtuotsus Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 25; 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 61, ning 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 45).