



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
27 päivänä kesäkuuta 2018¹

Asia C-219/17

**Silvio Berlusconi ja
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
vastaan
Banca d'Italia ja
Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS),
sekä muina osapuolina
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 ja
Ennio Doris**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisukysymys – Luottolaitosten vakavaraisuusvalvonta – Yhteinen valvontamekanismi –
Määräosuuden hankinta luottolaitoksesta – Unionin yhdistetyt hallinnolliset menettelyt –
Yhdistettyjen hallinnollisten menettelyjen tuomioistuinvalvonta – Kansallisten viranomaisten
toteuttamista toimista tehdyn valituksen käsittelemiseen toimivaltainen tuomioistuin –
Oikeusvoiman periaate

1. Pankkiunioni on yksi Euroopan yhdentymisprosessin tärkeimpiä virstanpylväitä yhteisen rahan käyttöönoton jälkeen. Huomattavasta teknisestä monimutkaisuudestaan huolimatta sen oikeudellinen rakenne on muotoutunut äärimmäisen nopeasti ratkaisuna vuoden 2008 finanssikriisiin.

2. Jäsenvaltiot ovat antaneet unionin toimielimille toimivaltaa luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnan ja niiden vakavaraisuusongelmiin liittyvän kriisiratkaisun alalla. Euroopan keskuspankki (jäljempänä EKP) on saanut suurimman osan valtuuksista käyttää tätä jäsenvaltioiden sille siirtämää toimivaltaa, mutta niiden kansalliset valvontaviranomaiset ovat edelleen olennainen osa pankkialan yhteistä valvontamekanismia (jäljempänä YVM).

3. YVM:a koskevien EU:n sääntöjen perusteella on luotu erilaisia hallintomenettelyjä, joihin osallistuvat EKP ja kansalliset valvontaviranomaiset. Tällaiset menettelyt eivät ole unionin oikeudessa uusia: niitä on ollut käytössä jo esimerkiksi rakennerahastoja, maataloutta ja parlamentin jäsenten nimittämistä koskevien asioiden alalla. Pankkiunionissa niihin turvaututaan paljon voimakkaammin ja useammin kuin muilla aloilla.

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

4. Käsiteltävä asia tarjoaa siten unionin tuomioistuimelle tilaisuuden ottaa tietojeni mukaan ensimmäisen kerran kantaa yhteen näistä uusista menettelyistä eli menettelyyn, jolla säännellään lupien myöntämistä määräosuuksien hankintaan tai niiden lisäämiseen luottolaitoksissa.

5. Tähän ennakkoratkaisupyyntöön liittyvän kysymyksen ratkaisemiseksi on selvitettävä, kuka harjoittaa tämän menettelyn yhteydessä toteutettujen toimien tuomioistuINVALVONTAA. Tarkemmin sanottuna kyse on siitä, voidaanko tiettyihin kansallisten valvontaviranomaisten EKP:lle esittämiin päätösehdotuksiin tai -luonnoksiin hakea muutosta kansallisissa tuomioistuimissa vai voidaanko niiden sisältöä ja EKP:n myöhemmin tekemää lopullista päätöstä tarkastella ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

6. Menettelyyn, jolla ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa riitautetut päätökset annettiin, sovelletaan seuraavia unionin oikeuden säännöksiä:

- direktiivin 2013/36/EU,² jolla sisällytetään unionin oikeuteen Kansainvälisen järjestelypankin yhteydessä toimivan Baselin pankkivalvontakomitean hyväksymät Basel III -sopimukset, 22 ja 23 artikla.³
- asetuksen (EU) N:o 1024/2013⁴ 1 artiklan viides kohta ja 15 artikla.
- asetuksen (EU) N:o 468/2014⁵ 85–87 artikla.

1 Neljäs vakavaraisuusdirektiivi

7. Direktiivin 22 artiklassa ("Ehdotettujen hankintojen ilmoittaminen ja arviointi") säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tai tällaisten yhdessä toimivien henkilöiden, jäljempänä 'hankkijaehdokas', jotka ovat päättäneet hankkia suoraan tai välillisesti määräosuuden luottolaitoksesta tai lisätä suoraan tai välillisesti määräosuuttaan siten, että hankkijaehdokkaan osuus äänioikeuksista tai pääomasta olisi vähintään 20, 30 tai 50 prosenttia, taikka siten, että luottolaitoksesta tulee hankkijaehdokkaan tytäryritys, jäljempänä 'ehdotettu hankinta', on ilmoitettava hankinnasta etukäteen kirjallisesti sen luottolaitoksen suhteen toimivaltaisille viranomaisille, josta ne pyrkivät hankkimaan määräosuuden tai lisäämään sitä, mainiten samalla aiotun osuuden suuruuden ja antaen 23 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua asiaa koskevat tiedot. – –

2. Toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava hankkijaehdokkaalle kirjallisesti heti ja joka tapauksessa kahden työpäivän kuluessa 1 kohdassa tarkoitettua ilmoituksen vastaanottamisesta sekä 3 kohdassa tarkoitettujen tietojen mahdollisesta myöhemmästä vastaanottamisesta, että ne ovat vastaanottaneet ilmoituksen tai tiedot.

2 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 176, s. 338; jäljempänä neljäs vakavaraisuusdirektiivi).

3 Niin sanotut Basel III -sopimukset ovat joukko kansainvälisesti hyväksytyjä toimenpiteitä, jotka Baselin pankkivalvontakomitea on kehittänyt rahoituskriisin ratkaisemiseksi. Niillä pyritään vahvistamaan pankkien riskinsäätelyä, -valvontaa ja -hallintaa. Ks. tietoja asiasta Baselin pankkivalvontakomitean internetsivustolta (osoitteessa <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>).

4 Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annettu neuvoston asetus (jäljempänä YVM-asetus) (EUVL 2013, L 287, s. 63).

5 Kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa 16.4.2014 annettu Euroopan keskuspankin asetus (jäljempänä YVM-kehysasetus) (EUVL 2014, L 141, s. 1).

--

3. Toimivaltaiset viranomaiset voivat arviointijakson viidenkymmenen ensimmäisen työpäivän aikana tarvittaessa pyytää lisätietoja, jotka ovat tarpeen arvioinnin suorittamiseksi. Pyyntö on esitettävä kirjallisesti, ja siinä on yksilöitävä tarvittavat lisätiedot.

-- Toimivaltaiset viranomaiset voivat harkintansa mukaan pyytää vielä täydentämään tai tarkentamaan tietoja, mutta tämä ei saa enää keskeyttää arviointijaksoa.

--

5. Jos toimivaltaiset viranomaiset päättävät vastustaa ehdotettua hankintaa, niiden on ilmoitettava tästä hankkijaehdokkaalle kirjallisesti kahden työpäivän kuluessa arvioinnin tekemisestä ja ylittämättä arviointijaksoa, perustellen päätöksensä. Jollei kansallisesta lainsäädännöstä muuta johdu, yleisön saataville voidaan hankkijaehdokkaan pyynnöstä saattaa asianmukainen selvitys päätöksen perusteluista. Tämä ei estä jäsenvaltiota sallimasta toimivaltaisen viranomaisen julkistaa tällaisia tietoja ilman hankkijaehdokkaan pyyntöä.

6. Jos toimivaltaiset viranomaiset eivät arviointijakson kuluessa vastusta kirjallisesti ehdotettua hankintaa, se katsotaan hyväksytyksi.

7. Toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä enimmäisajan, jonka kuluessa ehdotettu hankinta on saatettava päätökseen, ja tarvittaessa pidentää tätä määräaika.

8. Jäsenvaltiot eivät saa asettaa vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin tässä direktiivissä säädetyt, sen osalta, miten toimivaltaisille viranomaisille on ilmoitettava äänioikeuksien tai pääoman suorista tai välillisistä hankinnoista tai miten toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät ne.

--”

8. Direktiivin 23 artiklassa (”Arviointiperusteet”) 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 järkevyyys 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;

--

2. Toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa ehdotettua hankintaa vain, jos se on perusteltua 1 kohdassa säädettyjen perusteiden nojalla tai jos hankkijaehdokkaan toimittamat tiedot ovat puutteellisia.

--”

9. Direktiivin 119 artiklan ("Holdingyhtiöiden sisällyttäminen konsolidoituun valvontaan") 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittaessa kaikki aiheelliset toimenpiteet sisällyttääkseen rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt konsolidoituun valvontaan."

2 YVM-asetus

10. Asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"-- olisi perustettava Euroopan pankkiunioni, jonka tukena olisi koko sisämarkkinoita koskeva rahoituspalvelujen kattava ja yksityiskohtainen yhteinen sääntökirja ja joka koostuisi yhteisestä valvontamekanismista sekä uusista talletussuojaa ja kriisinratkaisua koskevista järjestelmistä. --"

11. Asetuksen 1 artiklassa ("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.

--

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

12. Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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:

--

c) luottolaitoksista olevien määräosuuksien hankintaa ja luovutusta koskevien ilmoitusten arvioiminen, paitsi pankkien kriisinratkaisun yhteydessä, 15 artiklaa noudattaen;

--

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

--"

13. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan sekä EKP:tä että kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskee velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja tietojenvaihtovelvollisuus, ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on erityisesti annettava EKP:lle kaikki tarvittavat tiedot EKP:lle tällä asetuksella annettujen tehtävien hoitamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta EKP:n toimivaltaa saada suoraan luottolaitosten jatkuvalta pohjalta raporttoimia tietoja tai saada niihin suora pääsy.

14. Asetuksen 15 artiklassa ("Määräosuuksien hankintaa koskeva arviointi") säädetään seuraavaa:

"1. Määräosuuden hankintaa osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneesta luottolaitoksesta koskeva ilmoitus tai asiaan liittyvät tiedot on esitettävä sen jäsenvaltion kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, johon luottolaitos on sijoittautunut, 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin säädöksiin perustuvan asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyjä poikkeuksia.

2. Kansallinen toimivaltainen viranomaisen arvioi ehdotetun hankinnan ja toimittaa EKP:lle ilmoituksen ja ehdotuksen päätökseksi hankinnan vastustamisesta tai hyväksymisestä 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa säädöksissä asetettujen perusteiden pohjalta – – ja avustaa EKP:tä 6 artiklan mukaisesti.

3. EKP päättää, vastustaako se hankintaa asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä asetettujen perusteiden pohjalta ja siinä säädetyn menettelyn mukaisesti ja arviointiaikojaa noudattaen."

3 YVM-kehysasetus

15. YVM-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetussa YVM-kehysasetuksessa säädetään EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten YVM:n puitteissa tekemän yhteistyön kehyksestä.

16. Kehysasetuksen 85 artiklassa ("Ilmoittaminen kansallisille toimivaltaisille viranomaisille määräosuuden hankkimisesta") säädetään seuraavaa:

"1. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen, joka on vastaanottanut ilmoituksen aikomuksesta hankkia määräosuus kyseiseen osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneesta luottolaitoksesta, on ilmoitettava EKP:lle tällaisesta ilmoituksesta viiden työpäivän kuluessa siitä, kun se on antanut vastaanottamista koskevan ilmoituksen direktiivin 2013/36/EU 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

2. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava EKP:lle, jos sen on keskeytettävä arviointijakso lisätietopyynnön vuoksi. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on lähetettävä kaikki tällaiset lisätiedot EKP:lle viiden työpäivän kuluessa siitä, kun se on saanut ne kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta.

3. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on myös ilmoitettava EKP:lle päivämäärä, johon mennessä päätös määräosuuden hankkimisen vastustamisesta tai vastustamatta jättämisestä on annettava tiedoksi hakijalle asianomaisen kansallisen lainsäädännön mukaan."

17. Kehysasetuksen 86 artiklassa ("Mahdollisten hankintojen arviointi") säädetään seuraavaa:

"1. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen, jolle on ilmoitettu määräosuuden hankkimista koskevasta aikomuksesta, on arvioitava, onko aiottu hankinta kaikkien unionin lainsäädännössä ja asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen edellytysten mukaista. Tämän arvioinnin jälkeen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on laadittava EKP:tä varten päätösluonnos hankinnan vastustamisesta tai vastustamatta jättämisestä.

2. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava päätösluonnos hankinnan vastustamisesta tai vastustamatta jättämisestä EKP:lle viimeistään 15 työpäivää ennen sovellettavassa unionin lainsäädännössä määritellyn arviointijakson päättymistä.”

18. Kehysasetuksen 87 artiklassa (”EKP:n päätös hankinnasta”) säädetään seuraavaa:

”EKP:n on päätettävä ehdotetusta hankinnasta ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätösluonnoksesta tekemänsä arvioinnin perusteella, vastustaako se hankintaa. Oikeutta tulla kuulluksi on sovellettava 31 artiklassa säädetyllä tavalla.”

B Italian oikeus

*1 Rahoitusvalvontaa koskeva lainsäädäntö: Pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta annettu asetus*⁶

19. TUB:n 19 §:ssä annettiin Banca d’Italialle (jäljempänä Italian keskuspankki) toimivalta myöntää lupia etuoikeusasemaltaan parhaimpien omistusosuuksien hankkimiseen finanssilaitoksista. Sen 5 momentissa täsmennetään muun muassa, että mainitut luvat myönnetään silloin, kun täytetään ”edellytykset pankin terveen ja varovaisen varainhoidon varmistamiseksi arvioimalla hankkijan laatu- ja suoritustasoa ja suunnitellun hankinnan taloudellista järkevyyttä seuraavien perusteiden: 25 §:ssä tarkoitettu hankkijaehdokkaan hyvämaineisuus”.

20. TUB:n 25 §:n (”Pääomaosuudet”) 1 momentin mukaan 19 §:ssä tarkoitettujen osuuksien haltijoiden on täytettävä hyvämaineisuuden vaatimukset sekä pätevyyttä ja moitteettomuutta koskevat arviointiperusteet pankin terveen ja varovaisen varainhoidon takaamiseksi.⁷

21. Vuonna 2015 annetun asetuksen nro 72 2 §:n 8 momentissa säädettiin tilapäisesti, että rahoituslaitosten osuuksien haltijoiden hyvämaineisuuden vaatimusta koskevien aikaisempien sääntöjen soveltamista jatketaan.

22. Nämä säännöt sisällytettiin 18.3.1998 annettuun ministeriön asetukseen nro 144,⁸ jonka 1 §:ssä yksilöidään tuomiot, jotka vaikuttavat hyvämaineisuuteen kielteisesti siten, ettei sitä koskeva vaatimus enää täyty.

23. Vuonna 1998 annetun asetuksen nro 144 2 §:ssä säädettiin tilapäisesti, että ”sellaisten henkilöiden osalta, jotka tämän asetuksen voimaantulopäivänä omistavat jonkin pankin pääomaa, edellä 1 §:ssä säädettyjen vaatimusten, joista ei säädetty aiemmassa lainsäädännössä, täyttymättä jäämisellä ei ole olemassa olevan omistuosuuden osalta merkitystä, jos täyttymättä jääminen on vallinnut ennen voimaantulopäivää”.

⁶ Pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta 1.9.1993 annettu asetus nro 385 (Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario, jäljempänä TUB)). Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan määräosuuksia rahoituslaitoksissa koskevat säännökset sisältyivät TUB:n, sellaisena kuin se on muutettuna neljännen vakavaraisuusdirektiivin sisällön saattamisesta osaksi Italian lainsäädäntöä 12.5.2015 annetulla asetuksella nro 72, II osastoon.

⁷ Mainitun pykälän 2 momentissa viitattiin kyseisten vaatimusten tarkempaan yksilöintiin tulevassa laissa, jonka talous- ja rahaministeriö (Ministero dell’Economia e delle Finanze) antaisi Italian keskuspankin annettua asiasta lausunnon, mitä ei tapahtunut.

⁸ Pankkien osakepääoman omistajia koskevien hyvämaineisuuden vaatimusten yksilöintiä ja asianomaisen rajan määrittämistä koskevista säännöistä 18.3.1998 annettu asetus nro 144 (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, jäljempänä vuonna 1998 annettu asetus nro 144).

24. Rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden osalta TUB:n 63 §:ssä asetettiin niihin kuuluville määräösuuksien haltijoille samat velvollisuudet kuin pankkien määräösuuksien haltijoille. TUB:n 67 bis §:n 2 momentin mukaan Italian keskuspankin on varmistettava yhteistyössä vakuutusalan valvontaviranomaisen (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, jäljempänä IVASS) kanssa näiden velvoitteiden noudattaminen niiden edellä mainittujen yhtiöiden osalta, joiden kotipaikka on Italiassa ja jotka ovat kokonaan tai osaksi italialaisten finanssiryhmittymien emoyhtiöitä.

2 Hallintolainkäyttömenettelyä koskeva lainsäädäntö

25. Italian hallintolainkäyttömenettelyyn sisältyy täytäntöönpanoa koskeva kanne (giudizio di ottemperanza), jonka yhteydessä Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt nämä ennakkoratkaisukysymykset.

26. Kuten 7.8.1990 annetun lain nro 241⁹ 21-septies §:n 1 momentissa säädetään ”lainvoimaiseksi tulleen tuomion vastaiset tai tällaisen tuomion oikeusvoiman huomiotta jättävät hallintopäätökset ovat pätemättömiä”.

27. Hallintolainkäyttömenettelyä koskevan koodeksin¹⁰ 112 §:n 1 momentin mukaan ”viranomaisten ja muiden osapuolten on pantava täytäntöön hallintotuomioistuinten toimenpiteet”.

28. Kyseisen säännöksen 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Täytäntöönpanokanne voidaan nostaa siinä tarkoituksessa, että seuraavat ratkaisut pantaisiin täytäntöön:

--

c) yleisten tuomioistuinten lainvoimaiset tuomiot ja muut niihin rinnastettavat toimenpiteet, jotta viranomaiset täyttävät velvollisuutensa noudattaen lainvoimaista ratkaisua.

--”

29. Hallintolainkäyttökoodeksin 114 §:n 4 momentin b kohdassa säädetään, että jos tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi täytäntöönpanokanne saatetaan, hyväksyy kanteen, sen ”on todettava mahdolliset lainvoimaisen tuomion vastaiset tai sen oikeusvoiman huomiotta jättävät toimet pätemättömiksi”.

30. Italian siviilikoodeksin (Codice civile) 2909 §:ssä säädetään, että lainvoimaiseen tuomioon sisältyviä toteamuksia sovelletaan kaikilta osin asianosaisiin, heidän perillisiinsä ja oikeudenhaltijoihin.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

31. Silvio Berlusconi oli 1990-luvun puolivälistä alkaen tuolloin määräysvallassaan olleen Fininvest-tytäryhtiön kautta Mediolanum SpA:ssa (jäljempänä Mediolanum-yhtiö) yli 30 prosentin omistusosuus. Viimeksi mainittu oli pörssiin listattu rahoitusalan sekaholdingyhtiö, joka johti finanssiryhmittymä Mediolanumia, johon myös Mediolanum-yhtiön kokonaan omistama Banca Mediolanum SpA kuului.

⁹ Hallintomenettelyä ja oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin koskevista uusista säännöistä 7.8.1990 annettu laki nro 241, sellaisena kuin se on muutettuna 11.2.2005 annetulla lailla nro 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).

¹⁰ Hallintolainkäyttökoodeksi, 2.7.2010 annettu asetus nro 104 (Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n.° 104).

32. Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) langetti tuomiolla nro 35729/13 Berlusconille veropetoksesta neljän vuoden (joista kolmea vuotta ei pantu täytäntöön) vankeustuomion ja liitännäisseuraamuksena kahden vuoden ajaksi kiellon toimia julkisissa tehtävissä ja oikeushenkilöiden operatiivisessa johdossa. Tuomiosta tuli lainvoimainen 1.8.2013.
33. Sen jälkeen, kun 4.3.2014 annettu asetus nro 53¹¹ oli hyväksytty, Fininvest esitti (Berlusconin lukuun) lupahakemuksen, joka koski määräosuuksien omistamista Mediolanum-yhtiöstä.
34. Italian keskuspankki hylkäsi yhdessä IVASS:n kanssa tämän hakemuksen 7.10.2014 annetulla päätöksellä nro 976145/14, jossa se totesi, ettei Berlusconi täyttänyt hyvämaineisuuden vaatimusta, joka koskee henkilöitä, joilla on hallussaan määräosuuksia rahoitusta välittävissä laitoksissa.
35. Italian keskuspankki määräsi myös Mediolanum-yhtiössä olevat äänioikeudet lakkautettaviksi ja (laissa säädetyn 9,999 prosentin rajan ylittävät) omistusosuudet myytäviksi. Se hyväksyi kuitenkin Fininvestin ehdotuksen perustaa trusti, johon kyseiset omistusosuudet siirrettäisiin, ja asetti 20 päivän määräajan, jonka kuluessa Fininvestin oli ilmoitettava hyväksyvänsä ehdot, jotka koskivat omistusosuuksien ottamista kyseiseen trustiin.
36. Berlusconi valitti tästä päätöksestä Tribunale amministrativo regionale del Lazioon (Lazioon alueen hallintotuomioistuin, Italia), joka hylkäsi valituksen 5.6.2015 antamassaan tuomiossa nro 7966/2015.
37. Berlusconi valitti (ja Fininvest teki liitännäisvalituksen) hylkäävästä tuomiosta Consiglio di Statoon. Italian keskuspankki väitti tässä menettelyssä, ettei valittajilla ole oikeussuojan tarvetta Mediolanum-yhtiön ja Banca Mediolanumin välisen käänteisen sulautumisen jälkeen.
38. Pääasian käsittelyn kuluessa Mediolanum-yhtiön ja Banca Mediolanumin hallitukset sopivat Mediolanum-yhtiön käänteisestä sulautumisesta Banca Mediolanumiin.¹² Tämä sulautumishanke siirrettiin 26.5.2015 Italian keskuspankin käsiteltäväksi TUB:n 57 §:ssä säädetyn sulautumisluvan saamiseksi. Tämän seurauksena Fininvest sai haltuunsa määräosuuden rahoituslaitoksesta.¹³
39. Italian keskuspankki myönsi luvan ehdotettuun sulautumiseen 21.7.2015 annetulla päätöksellä nro 7969932/21. Kyseisen päätöksen saatteena olevassa 23.7.2015 päivätyssä muistiossa se vahvisti 7.10.2014 tehdyn päätöksen ja täsmensi, että viimeksi mainitussa päätöksessä asetetun myyntivelvoitteen oli ymmärrettävä koskevan ”Banca Mediolanumin osakkeita, jotka sulautumisen seurauksena siirtyvät [Fininvestille] vaihdossa [Mediolanum-yhtiön] osakkeisiin”.
40. Consiglio di Stato hyväksyi 3.3.2016 antamassaan tuomiossa nro 882/2016 Berlusconin ja Fininvestin valitukset ja kumosi Italian keskuspankin 7.10.2014 tekemän päätöksen.¹⁴

11 [Direktiivien 98/78/EY, 2002/87/EY, 2006/48/EY ja 2009/138/EY muuttamisesta finanssiryhmittymään kuuluvien rahoitusalan yhteisöjen lisävalvonnan osalta 16.11.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] Direktiivin 2011/89/EU [(EUVL 2011, L 136, s. 113)] saattamisesta osaksi Italian lainsäädäntöä 4.3.2014 annettu asetus nro 53 (Decreto Legislativo 4 de marzo 2014, n.º 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE), jolla ulotettiin pankkeihin sovellettavat johdon hyvämaineisuutta koskevat vaatimukset koskemaan rahoitusalan sekaholdingyhtiöitä.

12 Kyse oli ”konsernin sisäisestä sulautumisesta vaihtokurssilla 1:1”, ja tavoitteena oli yhtiörakenteen yksinkertaistaminen ja pankkikonsernin organisaation järjeistäminen, koska Mediolanum-yhtiö omisti Banca Mediolanumin koko osakekannan.

13 Fininvest sai omistukseensa noin 30,124 prosenttia Banco Mediolanumin osakepääomasta, mutta sen tosiasiallisessa määräysvallassa oli vain 9,999 prosenttia osakkeista, koska loppujen 20,125 prosentin osalta äänioikeudet oli lakkautettu ja Italian keskuspankki oli asettanut niille myyntivelvoitteen.

14 Sen Italian keskuspankin väitteen osalta, ettei valittajilla ole oikeussuojan tarvetta, Consiglio di Stato katsoi, että 23.7.2015 päivätty muistio oli luonteeltaan vain vahvistava, koska siinä laajennettiin ilman uutta itsenäistä arviointia aikaisemmin määrättyä varojen luovutusta koskevaa velvoitetta Mediolanum-yhtiön osakkeisiin. Näin ollen vahvistetun toimen voimaansaolon päättymistä seurasi automaattisesti vahvistavan toimen voimaansaolon päättymisen.

41. Consiglio di Staton mukaan 7.10.2014 tehty päätös oli lainvastainen, koska se loukkasi taannehtivuuskiellon periaatetta, siltä osin kuin siinä ulotettiin direktiivillä 2007/44/EY¹⁵ käyttöön otetut määräosuuksien arviointia koskevat säännöt koskemaan kyseisen direktiivin voimaantuloa edeltäviä määräosuuksia. Direktiiviä 2007/44 sovellettiin tuleviin omistusosuuksiin, kun taas vuonna 1998 annetun asetuksen nro 144 2 §:ssä viitattiin ”jo hallussa oleviin omistusosuuksiin”.¹⁶ Koska tosiseikat edelsivät ajallisesti uusien säännösten voimaantuloa, Fininvestiin ei voitu soveltaa hyvämaineisuusvaatimuksia.

42. Italian keskuspankki selitti 4.4.2016 päivätyssä muistiossa nro 491595/16 EKP:lle, että Banco Mediolanumin ja Mediolanum-yhtiön sulautumisen johdosta Berlusconiä tuli tytäryhtiön Fininvestin kautta Banco Mediolanum -luottolaitoksen osakas. Se lisäsi, että Consiglio di Staton 3.3.2016 antaman tuomion jälkeen sekä hänen velvoitteensa luopua 9,999 prosentin rajan ylittävästä osuudesta edellä mainitun pankin osakepääomasta että kielto käyttää osakkeisiin liittyvää äänioikeutta lakkasivat. Italian keskuspankki katsoi sen jälkeen, että Fininvestin oli jätettävä neljännen vakavaraisuusdirektiivin 22 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen sekä TUB:n 19 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukainen lupahakemus, joka koski sen määräosuutta Banco Mediolanumista.

43. EKP:n ohjeita noudattaen (24.6.2016 päiväty muistio) Italian keskuspankki määräsi 14.7.2016 Fininvestin jättämään lupahakemuksen 15 päivän kuluessa. Koska määräystä ei noudatettu, Italian keskuspankki päätti 3.8.2016 aloittaa viran puolesta hallintomenettelyn ja täsmänsi, että EKP:llä oli päätösvalta tällä alalla YVM-asetuksen 4 artiklan nojalla.

44. Saatuaan Fininvestiltä hakemusasiakirjat Italian keskuspankki toimitti EKP:lle YVM-asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisen päätösehdotuksen, jossa se antoi kielteisen lausunnon ostajien hyvämaineisuudesta ja kehotti EKP:tä vastustamaan hankintaa.

45. EKP:n valvontaelin hyväksyi Italian keskuspankin perustelut ja hyväksyi päätösluonnoksen, jonka se toimitti Fininvestille ja Berlusconiä huomautusten esittämistä varten. Tämän menettelyn jälkeen kyseinen valvontaelin hyväksyi 25.10.2016 annetun päätöksen,¹⁷ eikä EKP:n neuvosto myöhemmin vastustanut sitä.

46. Kyseisessä päätöksessä EKP katsoi, että Banco Mediolanumin määräosuuden hankkijoiden hyvämaineisuudesta oli olemassa perusteltu epäily. Kun otetaan huomioon, että Fininvestin määräysvaltainen osakas ja tosiasiallinen omistaja Berlusconi oli Banco Mediolanumin omistusosuuden välillinen hankkija ja että hänet oli lainvoimaisesti tuomittu neljän vuoden vankeusrangaistukseen veropetoksesta, EKP katsoi, ettei hän täyttänyt kansallisessa lainsäädännössä määräosuuksien haltijoille asetettua hyvämaineisuuden vaatimusta. Berlusconi oli lisäksi syyllistynyt muihin sääntöjenvastaisuuksiin ja saanut muita tuomioita, kuten muutkin Fininvestin ylimpien hallintoelinten jäsenet.

47. Edellä esitetyn perusteella EKP päätteli, että Banco Mediolanumin määräosuuksien hankkijat eivät täyttäneet hyvämaineisuuden vaatimusta ja että oli olemassa vakavia epäilyjä niiden kyvystä varmistaa kyseisen luottolaitoksen terve ja järkevä johtaminen tulevaisuudessa. Näin ollen EKP vastusti sitä, että Fininvest ja Berlusconi hankkisivat määräosuuden Banco Mediolanumista.

15 Neuvoston direktiivin 92/49/ETY sekä direktiivien 2002/83/EY, 2004/39/EY, 2005/68/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta rahoitusalaalla tapahtuvaan omistusosuuksien hankintaan ja lisäämiseen sovellettavien toiminnan vakauden arviointia koskevien menettelysääntöjen ja periaatteiden osalta 5.9.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2007, L 247, s. 1).

16 Consiglio di Staton mukaan kyseessä ei ollut säädöksen hiljainen kumoaminen direktiivin 2007/44 vaikutuksesta. Hiljainen kumoaminen edellyttää välttämättä säädöksellä säännellyn tilanteen samanlaisuutta; tässä tilanteessa sitä vastoin kummallakin säännöksellä oli eri soveltamisala: unionin säädös koski omistusosuuden hankintaa, kun taas vuonna 1998 annetussa asetuksessa nro 144 viitattiin jo tehtyihin ja näin ollen sillä hetkellä omistuksessa oleviin hankintoihin.

17 ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (jäljempänä EKP:n vuonna 2016 antama päätös).

48. Fininvest ja Berlusconi riitauttivat EKP:n vuonna 2016 antaman päätöksen oikeusteitse kolmea kautta:

- Ne nostivat siitä unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen,¹⁸ jonka käsittelyä on lykätty tämän ennakkoratkaisupyynnön ratkaisemiseen saakka.
- Fininvest saattoi asian vireille myös Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziossa ja vaati Italian keskuspankin toteuttamien EKP:n päätöksen valmistelutoimien kumoamista.
- Valittajat nostivat Consiglio di Statoa täytäntöönpanoa koskevan kanteen ja vetosivat mainittujen toimien pätemättömyyteen sillä perusteella, että ne ovat 3.3.2016 annetun lainvoimaisen tuomion nro 882/2016 vastaisia.

49. Italian keskuspankki väittää, ettei kansallisella tuomioistuimella ole toimivaltaa ratkaista tätä valmistelutoimista nostettua kannetta, koska kyseisillä toimilla ei ole päätöksenluonteista sisältöä ja niiden päämääränä on EKP:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan päätöksen tekeminen. Tämän unionin toimielimen lopullinen päätös kuuluu vain unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.

50. Yhdistettyään Berlusconiin ja Fininvestin kanteet Consiglio di Stato katsoo, ettei unionin tuomioistuin ole aiemmin antanut ennakkoratkaisua, joka koskisi nimenomaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuinten välistä toimivallanjakoa riita-asioissa, jotka koskevat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimien lainvastaisuutta tällaisen menettelyn yhteydessä. Se katsoo lisäksi, että kysymys on objektiivisesti kiistanalainen, koska siihen sisältyy sekä yhteen yhtenäiseen menettelyyn (Italian keskuspankin väite) että yhdistelmämenettelyyn (Berlusconiin ja Fininvestin väite) liittyviä elementtejä. Se korostaa kuitenkin, ettei kansallisessa viranomaisessa käytävä menettelyvaihe pääty toimeen, joka sitoo lopullisen päätöksen tekevää eurooppalaista viranomaista.

51. Tässä yhteydessä Consiglio di Stato on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan ensimmäistä, toista ja viidettä kohtaa ja 256 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen toimivaltaisen viranomaisen [direktiivin 2013/36] 22 ja 23 artiklassa, [asetuksen N:o 1024/2013] 1 artiklan 5 kohdassa, 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 15 artiklassa, [asetuksen N:o 468/2014] 85, 86 ja 87 artiklassa sekä [TUB:n] 19, 22 ja 25 §:ssä säädetyn menettelyn yhteydessä tekemistä menettelyn käynnistämistä, tutkintaa ja sitomatonta päätösehdotusta koskevista toimista (jotka on yksilöity tämän välipäätöksen 1 kohdassa) nostetun kanteen käsitteleminen kuuluu unionin tuomioistuinten toimivaltaan, vai siten, että se kuuluu kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan?

2) Voidaanko unionin tuomioistuinten vahvistaa olevan toimivaltaisia siinä tapauksessa, ettei tällaisista toimista ole nostettu yleistä kumoamiskannetta vaan mitätöimiskanne, joka perustuu siihen, että kyseisten toimien väitetään olevan lainvoimaiseksi tulleen Consiglio di Stato 3.3.2016 antaman tuomion nro 882/2016 vastaisia tai jättävän sen oikeusvoiman huomiotta, kun kyseinen mitätöintikanne nostetaan Italian hallintolainkäyttökoodeksin 112 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukaisessa menettelyssä (giudizio di ottemperanza), toisin sanoen hallintolainkäyttöä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle ominaisessa erityismenettelyssä, jossa kanteen ratkaiseminen edellyttää kansallisen lainsäädännön mukaan asianomaisen tuomion saaman oikeusvoiman objektiivisten rajojen tulkintaa ja yksilöimistä?”

¹⁸ Asia Fininvest ja Berlusconi v. EKP (T-913/16).

III Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

52. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä on tarpeen muotoilla hieman uudelleen, kuten komissio esitti, jotta unionin tuomioistuin voi vastata niihin asianmukaisesti.

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole SEUT 263 artiklan nojalla nostetun kumoamiskanteen yhteydessä toimivaltaa tutkia kansallisen viranomaisen toteuttaman toimen lainmukaisuutta.¹⁹

54. Näin ollen on ymmärrettävä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko SEUT 263 artiklassa unionin tuomioistuimelle annettu yksinomaisen toimivalta tutkia unionin toimien laillisuus esteenä sille, että kansalliset tuomioistuimet tutkivat sellaisten menettelyn käynnistämistä, tutkintaa ja sitomatonta päätösehdotusta koskevien kansallisten toimien laillisuuden, jotka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat toteuttaneet YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja YVM-kehysasetuksen 85, 86 ja 87 artiklassa säädetyssä menettelyssä, jonka päätteeksi EKP tekee sitovan päätöksen.

55. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä, joka on toissijainen edelliseen kysymykseen nähden, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko unionin tuomioistuimella toimivalta tutkia EKP:n lopullisen päätöksen kansallisten valmistelutoimien laillisuus siinä tapauksessa, ettei tällaisista toimista ole nostettu ”yleistä kumoamiskannetta” vaan (erityinen) mitätöimiskanne, joka perustuu siihen, että kyseisten toimien väitetään olevan kansallisen tuomioistuimen lainvoimaiseksi tulleen tuomion vastaisia tai jättävän sen oikeusvoiman huomiotta, kun kyseinen mitätöimiskanne nostetaan *giudizio di ottemperanza* -menettelyssä.

56. Ennen näiden kahden kysymyksen tarkastelua on mielestäni tarpeen

- tarkastella unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee tuomioistuinvalvontaa yhdistetyissä eli sekaluonteisissa hallintomenettelyissä, joihin osallistuu sekä unionin toimielimiä että jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia, ja
- esittää sen hallintomenettelyn ominaispiirteet, jota EKP ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat luottolaitoksista olevien määräosuuksien hankintaa tai lisäämistä varten myönnettäviin lupiin.

A Yhdistetyissä eli sekaluonteisissa hallintomenettelyissä määrättyjen toimien tuomioistuinvalvonta unionin oikeudessa

57. Unionin oikeuden soveltaminen on yleensä jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävä. Näiden viranomaisten toimiessa kansalliseen oikeuteen perustuvien menettelyjen mukaisesti niiden toimien tutkiminen kuuluu kansallisille tuomioistuimille, joilla on mahdollisuus esittää ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle. Muutamilla yleensä unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla unionin oikeuden suorasta hallinnollisesta täytäntöönpanosta vastaavat sen toimielimet, elimet ja laitokset, jotka soveltavat omia menettelyjään unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen valvonnassa.

¹⁹ Tuomio 3.12.1992, *Oleificio Borelli v. komissio* (C-97/91, EU:C:1992:491, 9 kohta); tuomio 25.1.2007, *Dalmine v. komissio* (C-407/04 P, EU:C:2007:53, 62 kohta); tuomio 18.12.2007, *Ruotsi v. komissio* (C-64/05 P, EU:C:2007:802, 91 kohta) ja tuomio 17.9.2014, *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229, 48 kohta).

58. On kuitenkin yhä enemmän tapauksia, joissa unionin oikeutta sovelletaan menettelyillä, joihin osallistuvat sekä unionin että jäsenvaltioiden toimielimet, elimet ja laitokset.²⁰ Näitä menettelyjä ei säännellä yleisluonteisesti²¹ unionin oikeudessa, vaikka niitä on tarkasteltu laajasti oikeuskirjallisuudessa.²²

59. Unionin tuomioistuin on toistaiseksi ottanut kantaa²³ tapauskohtaisesti ja ei-tyhjentävästi näiden yhdistelmämenettelyjen sekä niiden päätteeksi toteutettavien toimien tuomioistuinvalvontaan ja käsitellyt toimivaltaisen tuomioistuimen määrittämistä kannekelpoisten toimien osalta.²⁴ Tällaisten menettelyjen käsittely pankkiunionin alalla on merkittävä virstanpylväs tämän oikeuskäytännön kannalta.²⁵

60. Yleensä toimivaltaisen tuomioistuimen määrittämiseksi on tarpeen selvittää, kuka käyttää *tosiasiallista* päätösvaltaa monitahoisessa hallintomenettelyssä. Tämän säännön mukaan kansalliset tuomioistuimet tutkivat kansallisten viranomaisten toteuttamien hallinnollisten toimien laillisuuden silloin, kun nämä ratkaisevat lopullisesti tällaisen menettelyn. Vastaavasti Euroopan unionin tuomioistuin käsittelee unionin toimielinten yhdistelmämenettelyn päätteeksi toteuttamat hallinnolliset toimet.

61. Tämä sääntö voi kuitenkin tällaisen menettelyn yhteydessä olla epäselvempi kahdessa tapauksessa:

- silloin, kun unionin toimielinten lopullinen toimi pohjautuu kansallisten viranomaisten edeltäviin tai valmisteleviin toimiin, joiden laillisuus on riitautettu
- käänteisesti silloin, kun unionin toimielinten aiempi lainvastaiseksi väitetty menettely on voinut *vääristää* kyseisestä menettelystä johtuvan kansallisten viranomaisten toteuttaman lopullisen toimen.

62. Jälkimmäiseen tapaukseen ei liity suurempia hankaluuksia: kansallisille tuomioistuimille kuuluva tuomioistuinvalvonta jatkuu, vaikka ne ovatkin velvollisia esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön toimen pätevyyden arvioimiseksi katsoessaan, että unionin toimi voi olla pätemätön.²⁶

20 Tällaiset menettelyt vastaavat oikeuskirjallisuudessa yhteishallinnoksi tai yhdennetyksi hallinnoksi kutsuttua menettelyä. Ks. Ziller, J., "Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen", teoksessa Auby, J.-B. ja Duthel de la Rochère, J. (toim.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bryssel, 2014, s. 327 ja sitä seuraavat sivut; Hofmann, H.C.H., "Conclusions: Europe's integrated administration", teoksessa Hofmann, H.C.H. ja Türk, A. (toim.), *EU Administrative Governance*, s. 583; Schmidt-Aßmann, E., "Introduction", teoksessa Jansen, O. ja Schöndorf-Haubold, B. (toim.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Bryssel, 2011, s. 6–8.

21 Merkittävä unionin hallinnollisten menettelyjen kodifointiehdotus on esitetty oikeuskirjallisuudessa teoksessa Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J., ym. (toim.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. Código ReNEUALin I-4 §:n 4 momentissa määritellään "yhdistelmämenettely" hallintomenettelyksi, jossa sekä unionin että yhden tai useamman jäsenvaltion viranomaisille on annettu erilaisia mutta toisistaan riippuvaisia tehtäviä. Yhdistelmämenettelynä pidetään myös kahden toisiinsa suoraan liittyvän hallintomenettelyn yhdistelmää.

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", en 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", teoksessa Hofmann, H.C.H. ja Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, s. 136.

23 Tuoreen tutkimuksen on esittänyt Brito Bastos, F., "Derivative illegality in European composite administrative procedures", *Common Market Law Review*, 2018, nro 1, s. 101–134.

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

25 Ks. Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., "Introduction", Jans, J., Prechal, S. ja Widdershoven, R. (toim.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2015, s. 33.

26 Tuomio 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 14 ja 15 kohta). Ks. myös tuomio 10.1.2006, IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 27 ja 30 kohta) ja tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 95 kohta; jäljempänä tuomio Inuit I).

63. Sitä vastoin ensin mainitussa tapauksessa ongelmat ovat mutkikkaampia. Se, millä tuomioistuimella (unionin tai kansallisella) on toimivalta harjoittaa tuomioistuinvalvontaa, määräytyy kyseessä olevan menettelyn ominaispiirteiden perusteella. Tarkemmin sanoen perusteena on päätösvalan jakautuminen kyseisessä menettelyssä. Tämän perusteen nojalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelussa voidaan erottaa toisistaan kaksi tapausta:

- unionin monitahoiset hallinnolliset menettelyt, joissa päätöksentekovalta on kansallisilla viranomaisilla (ns. Borelli-oikeuskäytäntö)
- unionin monimutkaiset hallinnolliset menettelyt, joissa päätöksentekovalta on unionin toimielimillä (ns. Ruotsi v. komissio -oikeuskäytäntö).

1 Borelli-oikeuskäytäntö

64. Tuomiossa *Oleificio Borelli v. komissio*²⁷ oli kyse hallinnollisesta yhdistelmämenettelystä, jossa päätöksentekovalta kuului kansallisille viranomaisille. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että hanke saattoi saada EMOTR:n tukea ainoastaan, jos jäsenvaltio, jonka alueella se oli tarkoitus toteuttaa, antoi sitä puoltavan lausunnon. Lausunnon ollessa kielteinen komissio ei näin ollen voinut jatkaa hankkeen käsittelyä eikä etenkään valvoa kyseisen lausunnon sääntöjenmukaisuutta.

65. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei sillä ollut toimivaltaa ratkaista kansallisen viranomaisen toteuttaman toimen lainmukaisuutta silloinkaan, kun kyseinen toimi toteutetaan osana Euroopan yhteisön päätöksentekomenettelyä, jossa kyseinen toimi sitoo yhteisön toimielimiä. Kansallisen lausunnon mahdolliset virheet eivät voineet vaikuttaa haetun tuen epäämisestä tehdyn komission päätöksen pätevyteen.²⁸

66. Tällä tavoin yhteisöjen tuomioistuin sulki pois mahdollisuuden, että kansallisen toimen lainvastaisuudella voisi olla vaikutusta yhteisön toimeen yhdistelmämenettelyssä, jossa ensin päätösvalta on kansallisella viranomaisella. Tätä ensi näkemältä epä johdonmukaista ratkaisua perusteltiin tarpeella estää se, että yhteisön hallintotoimet todettaisiin pätemättömiksi sen takia, että kansalliset tuomioistuimet ovat kumonnet kansalliset hallintotoimet kansallisen lainsäädännön rikkomisen perusteella.

67. Tuomioistuinvalvonnan aukkojen välttämiseksi näissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että kansallisten tuomioistuinten asiana on ratkaista kyseisen kansallisen toimen lainmukaisuus mahdollisesti pyydettyään ennakkoratkaisua ja samoin edellytyksin, joita ne noudattavat tutkiessaan sellaisia saman kansallisen viranomaisen toteuttamia lopullisia toimia, jotka voivat olla kolmansille osapuolille vastaisia.²⁹

68. Unionin tuomioistuin on ulottanut tämän saman oikeuskäytännön koskemaan yhdistelmämenettelyjä, joissa ensin päätösvalta on kansallisilla viranomaisilla, silloin kun niissä käsiteltiin rakennerahastojen hallinnointia, maantieteellisten merkintöjen suojaa tai Euroopan parlamentin jäsenten nimittämistä taikka erottamista. Viittaan jäljempänä joihinkin näistä menettelyistä.

²⁷ Tuomio 3.12.1992 (C-97/91, EU:C:1992:491; jäljempänä tuomio Borelli).

²⁸ Tuomio Borelli, 9–12 kohta ja määräys 13.1.2009, *Occhetto ja parlamentti v. Donnici* (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, 50 kohta).

²⁹ Tuomion Borelli 13 kohta. Tuomion mukaan kansallisen tuomioistuimen oli otettava tutkittavaksi näissä olosuhteissa nostettu kanne, vaikka sitä ei valtiosisäisen oikeuden menettelysääntöjen mukaan tutkittaisi.

69. Tuomiossa Liivimaa Lihaveis³⁰ unionin tuomioistuin totesi, että asetuksen (EY) N:o 1083/2006³¹ soveltamisalaan kuuluvan toimenpideohjelman, jonka tarkoituksena on edistää Euroopan alueellista yhteistyötä kahden jäsenvaltion välillä, seurantakomitean hyväksymä ohjelmakäsikirja ei ollut unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimi ja ettei unionin tuomioistuimella sen vuoksi ollut toimivaltaa arvioida käsikirjan pätevyyttä. Tähän hallintotoimeen voitiin kuitenkin hakea muutosta kansallisissa tuomioistuimissa, jotka saattoivat esittää ennakkoratkaisukysymyksen varmistuakseen toimen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.³²

70. Myös maantieteellisten merkintöjen suojan alalla on esimerkkejä yhdistetyistä hallintomenettelyistä, joissa määrävässä asemassa ovat kansalliset viranomaiset.³³ Tuomiossa Carl Kühne ym.³⁴ todettiin, että komission (joka rekisteröi haetun nimikkeen) ja kansallisten viranomaisten (jotka ovat edeltä käsin ottaneet kantaa nimikkeeseen ja arvioineet, täyttääkö se asetuksessa säädetyt edellytykset) välinen toimivallanjako ratkaisee sen, ettei kansallisen hallintotoimen lainvastaisuudella ole vaikutusta asetuksen N:o 590/1999 laillisuuteen.³⁵

71. Saman tuomion mukaan ja tuomion Borelli tavoin oli kansallisen tuomioistuimen tehtävänä päättää rekisteröintihakemuksen ratkaisun laillisuudesta soveltamalla samoja valvontaa koskevia edellytyksiä, joita ne soveltavat saman kansallisen viranomaisen tekemien kaikkien sellaisten lopullisten toimenpiteiden osalta, joilla saatetaan loukata kolmansien unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia, ja kansallisen tuomioistuimen oli näin otettava tätä koskeva kanne tutkittavaksi, vaikka valtion sisäisissä oikeudenkäyntisäännöissä ei säädettäisikään toimivallasta tutkia tällaiset kanteet.³⁶

72. Myös Euroopan parlamentin jäsenten valintaa varten on säädetty yhdistelmämenettelyjä, joissa etusija annetaan kansallisille viranomaisille. Rajattuaan parlamentin ja kansallisten viranomaisten toimivallan tarkastaa Euroopan parlamentin jäsenten valtakirjat unionin tuomioistuin totesi, että kansallisten viranomaisten tehtävänä on julkistaa tulokset, jotka on todettu unionin oikeuden mukaisten kansallisten säännösten mukaan. Näin ollen vuoden 1976 säädöksen 12 artiklan mukaan Euroopan parlamentin oli merkittävä tiedoksi suoritettu tulosten julkistaminen ilman, että sillä olisi ollut toimivaltaa poiketa tästä julkistamisesta tähän kansalliseen toimeen vaikuttavaksi väitettyjen sääntöjenvastaisuuksien takia.³⁷

30 Tuomio 17.9.2014 (C-562/12, EU:C:2014:2229, 56 kohta).

31 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annettu neuvoston asetus (EUVL 2006, L 210, s. 25).

32 Unionin tuomioistuin totesi, että ”asetusta N:o 1083/2006, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava niin, että se on esteenä kahden jäsenvaltion välisen toimenpideohjelman, jonka tarkoituksena on edistää Euroopan alueellista yhteistyötä, seurantakomitean hyväksymän ohjelmakäsikirjan määräykselle, jossa ei määrätä, että mainittuun seurantakomitean päätökseen, jolla tukihakemus hylätään, voitaisiin hakea muutosta jäsenvaltion tuomioistuimessa” (tuomio 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, 76 kohta).

33 Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten suojasta 14.7.1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2081/92 (EYVL 1992, L 208, s. 1) otettiin käyttöön monimutkainen menettely, jossa tuottajajärjestöt jättävät kansallisille viranomaisille suojattua alkuperänimitystä (SAN) tai suojattua maantieteellistä merkintää (SMM) koskevan rekisteröintihakemuksen. Niiden on tarkastettava, että hakemus on perusteltu, ja jos ne arvioivat, että hakemus täyttää tämän asetuksen vaatimukset, toimitettava se komissiolle, joka suorittaa pelkän yksinkertaisen muodollisen tutkimuksen todetakseen, täytyvätkö nämä vaatimukset.

34 Tuomio 6.12.2001 (C-269/99, EU:C:2001:659, 57 ja 58 kohta). Myös tuomio 2.7.2009, Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, 55–57 kohta).

35 Kyse oli nimityksen ”Spreewälder Gurken” rekisteröinnistä, joka suoritettiin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2081/92 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesta maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten rekisteröinnistä annetun asetuksen (EY) N:o 1107/96 liitteen täydentämisestä 18.3.1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 590/1999 (EYVL 1999, L 74, s. 8) mukaisesti.

36 Tuomio 6.12.2001, Carl Kühne ym. (C-269/99, EU:C:2001:659, 57 ja 58 kohta). Vastaavasti tuomio 2.7.2009, Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, 64–67 kohta).

37 Näin tapahtui Italian vaalitoimiston suorittamissa tulosten julkistamisissa, jotka olivat 30.4.2009 annetun tuomion Italia ja Donnici v. parlamentti (C-393/07 ja C-9/08, EU:C:2009:275, 74 ja 75 kohta) ja 13.1.2009 annetun määräyksen Occhetto ja parlamentti v. Donnici (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3) kohteena. Riidanalaisessa päätöksessä siis rikottiin vuoden 1976 säädöksen 12 artiklaa, kun siinä julistettiin tämän julkistamisen vastaisesti Donnecin valtuutus pätemättömäksi ja vahvistettiin Occhetton valtuutus.

2 Ruotsi v. komissio -oikeuskäytäntö

73. Unionin tuomioistuin on lausunut myös yhdistetyistä hallintomenettelyistä, joissa lopullinen päätösvalta on unionin toimielimillä ja kansalliset viranomaiset osallistuvat menettelyyn sen esi- tai valmisteluvaiheissa.

74. Tällaisissa tapauksissa vastuu menettelyn päättävän lopullisen toimen toteuttamisesta on unionin toimielimellä, ja näin ollen toimen tuomioistuinvalvonta kuuluu väistämättä unionin yleiselle tuomioistuimelle ja unionin tuomioistuimelle. Lisäksi kansallisten viranomaisten näissä menettelyissä toteuttamat toimet ovat luonteeltaan puhtaasti valmistelevia, joten niiden tarkastaminen kansallisissa tuomioistuimissa tai unionin tuomioistuimessa on yleensä tarpeetonta.³⁸

75. Tuomiossa *Alankomaat v. komissio*³⁹ erotettiin toisistaan yhdistelmämenettelyt, joissa päätösvalta on unionin toimielimillä, ja menettelyt, joissa kansallisten viranomaisten toiminta on ratkaisevassa asemassa. Saman tuomion mukaan banaanian alan yhteinen markkinajärjestely ei perustunut tariffikiintiön hajautettuun hallinnointijärjestelmään, jossa päätösvalta oli jäsenvaltioilla.⁴⁰

76. Toista yhdistelmämenettelyä, jossa lopullinen päätösvalta oli unionin toimielimillä, tarkasteltiin tuomiossa *Greenpeace France ym.*;⁴¹ kyse oli erityisesti geneettisesti muunnetun maissin sallimisesta direktiivin 90/220 nojalla.⁴² Mainitussa tuomiossa katsottiin, että jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen ei sen takia, että direktiivin 90/220 12 artiklan 1 kohdassa säädettyssä ilmoituksen tutkimisessa on esiintynyt virheellisyksiä, ole voinut pätevästi kyseisen säännöksen 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla toimittaa asiakirjoja puoltavine lausuntoineen komissiolle, kyseinen tuomioistuin ei voi tästä syystä valvoa komission toimen pätevyttä, koska pelkästään unionin tuomioistuin voi käyttää tätä valtaa epäsuorasti pätevyden arviointia koskevassa ennakkoratkaisumenettelyssä.⁴³

77. Viimeiseksi on mainittava tuomio *Ruotsi v. komissio*,⁴⁴ jossa käsiteltiin toista unionin viranomaisten valvontaan kuuluvan yhdistelmämenettelyn tyyppiä. Kyse oli asetuksen N:o 1049/2001 4 ja 5 artiklan mukaisesta pyynnöstä saada tutustua toimielinten asiakirjoihin silloin, kun ne ovat peräisin jäsenvaltioista.⁴⁵ Euroopan unionin toimielin tekee päätöksen, jossa myönnetään tai evätään oikeus tutustua pyydettyyn asiakirjaan, saatuaan etukäteen suostumuksen siltä jäsenvaltiolta, josta asiakirja on peräisin.

38 Tuomio 11.11.1981, *IBM v. komissio* (60/81, EU:C:1981:264, 12 kohta) ja tuomio 13.10.2011, *Deutsche Post ja Saksa v. komissio* (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 Tuomio 17.10.1995 (C-478/93, EU:C:1995:324, 34–40 kohta).

40 Neuvosto tai komissio eivät olleet antaneet jäsenvaltioille päätösvaltaa tuontikiintiöiden hallinnoimisessa, mutta jäsenvaltioiden odotettiin huolehtivan tietyistä teknisistä toiminnoista komission lukuun ja sen valvonnan alaisena (esimerkiksi laativan luettelon toimijoista ja ilmoittavan toimijoiden kaupan pitämien banaaniin määrien keskiarvon niiden kolmen edellisen vuoden ajalta, joilta luvut olivat saatavilla). Tämä jäsenvaltioiden tehtävä kerätä ja välittää tietoja ei voinut estää komissiota, jonka tehtävänä oli yhteisen markkinajärjestelyn päivittäisen hallinnon varmistaminen, tarkastamasta näiden tietojen paikkansapitävyyttä eikä korjaamasta niitä, jos kävi ilmi, että kaksinkertaiset laskemiset voivat aiheuttaa sen, että koko tuontijärjestelmän perusta oli virheellinen.

41 Tuomio 21.3.2000 (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön 23.4.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/220/ETY (EYVL 1990, L 117, s. 15), sellaisena kuin se on muutettuna geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun neuvoston direktiivin 90/220/ETY toisesta mukauttamisesta tekniseen kehitykseen 18.6.1997 annetulla komission direktiivillä (EYVL 1997, L 169, s. 72). Geneettisesti muunnettujen siementen salliminen edellytti hakemuksen esittämistä kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tutkittuaan niiden vaikutuksen ihmisten terveyteen ja ympäristöön se toimitti hakemuksen puoltavine lausuntoineen edelleen komissiolle. Komissio puolestaan antoi kyseisen hakemuksen tiedoksi kaikille jäsenvaltioille, jotta niiden olisi mahdollista esittää siitä vastalauseita. Jos komissio tekee edellä mainitun direktiivin 13 artiklan 4 kohdan nojalla ”myöntöisen päätöksen”, toimivaltaisen viranomaisen on annettava ”kirjallinen lupa”, jonka perusteella tuote voidaan saattaa markkinoille.

43 Tuomio 21.3.2000, *Greenpeace France ym.* (C-6/99, EU:C:2000:148, 57 kohta).

44 Tuomio 18.12.2007 (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2001, L 145, s. 43).

78. Mainituissa tuomioissa lausuttiin, että kyseiseen menettelyyn osallistuivat yhteisön toimielin ja jäsenvaltio ja että sen tarkoituksena oli määrittää, onko oikeus tutustua asiakirjaan evättävä jonkin edellä mainitun asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainitun aineellisen poikkeuksen perusteella.

79. Näin ollen saman tuomion mukaan ”kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan valvoa sen aloitteesta, jonka oikeuden tutustua asiakirjaan toimielin on evännyt, voidaanko tämä epäminen perustella pätevästi mainituilla poikkeuksilla, riippumatta siitä, perustuuko tämä epäminen toimielimien vai kyseessä olevan jäsenvaltion suorittamaan poikkeusten arviointiin. Muilta osin on todettava, että sen kannalta, jota asia koskee, jäsenvaltion asiaan puuttumisesta huolimatta kyseessä on yhteisön päätös, jonka toimielin tämän jälkeen osoittaa tälle vastauksena tutustumispyyntöön, joka on esitetty toimielimelle sen hallussa olevan asiakirjan osalta”.⁴⁶

B Hallintomenettely luvan saamiseksi luottolaitoksista olevien määräosuuksien hankintaa varten

80. Määräosuuksien hankintaa koskevalla (pakollisella) luvalla pyritään varmistamaan vain sellaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden pääsy pankkialalle, jotka eivät vaaranna sen moitteetonta toimintaa. Arvioinnin tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että hankkijaehdokkaan hyvämaineisuus ja välttämätön taloudellinen vakaus siten, että laitos, jonka omistusosuuksia aiotaan hankkia, täyttää edelleen sille asetetut vakavaraisuusvaatimukset. Arviointi auttaa myös estämään sen, että toimi rahoitetaan laittomasta toiminnasta saaduilla varoilla.

81. YVM-asetuksen 2 artiklan 8 alakohdassa viitataan asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 36 alakohdassa esitettyyn ”huomattavan omistusosuuden” määritelmään.⁴⁷ Sellaisella tarkoitetaan ”suoraa tai välillistä omistusosuutta yrityksessä, kun tämä osuus on vähintään 10 prosenttia pääomasta tai äänioikeuksista tai kun sen nojalla on mahdollista vaikuttaa huomattavasti kyseisen yrityksen johtamiseen”.

82. Neljännen vakavaraisuusdirektiivin 22 artiklassa säädetään määräosuuksien hankintaa tai lisäämistä⁴⁸ varten vaadittavasta luvasta. Kaikkien sekä pankkiunioniin kuuluvissa että siihen kuulumattomissa valtioissa toimivien unionin valvontaviranomaisten on noudatettava lupamenettelyä.

1 Luvan myöntämisperusteet

83. Neljännen vakavaraisuusdirektiivin 23 artiklassa yhdenmukaistetaan määräosuuden hankintaa tai lisäämistä koskevat aineelliset arviointiperusteet.⁴⁹ Yhdenmukaistaminen on kuitenkin vain osittaista, koska direktiivissä ei käsitellä kunkin perusteen täyttymisen kannalta välttämättömiä seikkoja, jotka on arvioitava soveltamalla kansallista lainsäädäntöä.

⁴⁶ Tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio (C-64/05 P, EU:C:2007:802, 94 kohta); vastaavasti määräys 13.1.2009, Occhetto ja parlamentti v. Donnici (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, 53 kohta).

⁴⁷ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 176, s. 1).

⁴⁸ Neljännen vakavaraisuusdirektiivin 22 artiklassa rinnastetaan niiden käsittelyn osalta toisiinsa määräosuuden suora tai välillinen hankinta ja sen suora tai välillinen lisääminen siinä tapauksessa, että hankkijaehdokkaan osuus äänioikeuksista tai pääomasta olisi vähintään 20, 30 tai 50 prosenttia, taikka että luottolaitoksesta tulee hankkijaehdokkaan tytäryhtiö.

⁴⁹ Ne ovat hankkijaehdokkaan maine, uusien johtajaehdokkaiden maine ja kokemus sekä hankkijaehdokkaan taloudellinen vakaus, vaikutus laitokseen ja riski yhteyksistä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

84. Valtioiden käytännön yhtenäistämiseksi Euroopan valvontaviranomaiset laativat vuonna 2016 yhteiset ohjeet, jotka koskevat määräösuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoituslalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia.⁵⁰ Pankkien osalta näiden ohjeiden oikeusperusta on asetuksen N:o 1093/2010⁵¹ 16 artiklan 1 kohta, jonka mukaan Euroopan pankkiviranomainen antaa toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi EFVJ:ssä sekä unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

85. Vaikka ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia toimia, valtiot sitoutuvat pyrkimään kaikkiin tavoin noudattamaan niitä (ja suosituksia) niin sanotun noudata tai selitä ("comply or explain") -säännön avulla.⁵² Suullisessa käsittelyssä annettujen tietojen mukaan Italian viranomaiset päättivät soveltaa näitä vuonna 2016 annettuja ohjeita luotto- ja säästölaitoksia käsittelevän ministeriöidenvälisen komitean (Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio) vuonna 2017 antamalla päätöksellä.

2 Lupamenettely

86. Tällaisten lupien myöntämistä koskevaa menettelyä säännellään YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, 6 artiklan 4 kohdassa ja 15 artiklassa, täydennettyinä YVM-kehysasetuksen 85–87 artiklalla.

87. YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan, luettuna yhdessä YVM-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan kanssa, mukaan EKP:lla on yksinomainen toimivalta arvioida kaikista yhteisen valvontamekanismin piiriin kuuluvista luottolaitoksista olevien määräösuuksien hankintaa ja lisäämistä riippumatta siitä, ovatko nämä laitokset merkittäviä vai vähemmän merkittäviä tai ovatko ne suoraan EKP:n vai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa.

88. Tämä seikka tuo selvästi esiin sen, että YVM-asetuksella on perustettu "aidosti yhdenmukainen valvontamekanismi", jonka keskeiset menettelyt ovat yleisesti ottaen samat kaikille luottolaitoksille riippumatta siitä, ovatko kyseiset laitokset "merkittäviä" vai "vähemmän merkittäviä", ja jonka menettelyihin sekä EKP että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat.

89. YVM-asetuksella käyttöön otettuja yhteisiä hallintomenettelyjä sovelletaan pankkitoiminnan aloittamista koskeviin lupiin ja niiden peruuttamiseen sekä määräösuuksien hankkimisen ja lisäämisen arviointiin.

90. Tarkemmin ottaen EKP käyttää määräösuuksien hankintaa ja lisäämistä koskevaa valvontavaltaansa YVM-asetuksen 15 artiklan, täydennettynä YVM-kehysasetuksen 85–87 artiklalla, säännösten mukaisesti. EKP osallistuu tätä varten noudatettavaan menettelyyn päätöksentekoaikana ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset päätösten valmistelusta vastaavina eliminä.

91. Menettelyn kulku on seuraava:⁵³

50 Määräösuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoituslalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevat EPV:n, EVLEV:n ja EAMV:n yhteiset ohjeet (JC/GL/2016/01, s. 15–24). Ohjeiden eri kieliversiot ovat saatavana Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitean internetsivustolla (osoitteessa <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Guidelines/Join-Guidelines-on-the-prudential-assessment-of-acquisitions-and-increases-of-qualifying-holdings-in-the-banking-insuranc.aspx>).

51 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 331, s. 12; jäljempänä EPV-asetus).

52 EPV-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan "kunkin toimivaltaisen viranomaisen on kahden kuukauden kuluessa ohjeen tai suosituksen antamisesta vahvistettava, noudattaako tai aikooko se noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta. Jos toimivaltaisen viranomaisen ei noudata tai aio noudattaa sitä, sen on ilmoitettava asiasta pankkiviranomaiselle ja esitettävä perustelunsa."

53 EKP, Pankkivalvontapöytäkirja, 2014, s. 27–30.

- Luvanhakija tekee ilmoitukset määräosuuden hankinnasta tai lisäämisestä asianomaiselle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on sen jäsenvaltion viranomainen, jossa sijaitsee laitos, jonka omistusosuuksia aiotaan hankkia.
- Kansallinen toimivaltainen viranomainen ilmoittaa EKP:lle määräosuuden hankintaa tai lisäämistä koskevan ilmoituksen vastaanottamisesta viimeistään viiden työpäivän kuluessa siitä, kun sen vastaanottamisesta on ilmoitettu hakijalle. Menettelyä ei voida saattaa loppuun ennen kuin vaaditut tiedot on toimitettu. Hakijoiden on siksi varmistettava, että hakemukset sisältävät tarvittavat tiedot ja että ne ovat hyvin laadittuja. Jos hakemuksen ensimmäisessä käsittelyssä paljastuu puutteita tai epä johdonmukaisuuksia, vastaanottava kansallinen toimivaltainen viranomainen pyytää välittömästi hakijaa tekemään tarvittavat muutokset.
- Kun hakemus on toimitettu ja sen tietojen kattavuus on varmistettu, vastaanottava kansallinen toimivaltainen viranomainen, EKP ja asiaan mahdollisesti liittyvät muut kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät varsinaisen arvioinnin. Arvioinnin tarkoituksena on varmistaa, että kaikki asianomaiset osapuolet saavat perusteellisen käsityksen hakijan liiketoimintamallista ja sen toteuttamiskelpoisuudesta, ja siksi arviointi kattaa kaikki kansallisissa ja unionin säädöksissä esitetyt perusteet.
- Kansallinen toimivaltainen viranomainen esittää EKP:lle päätösehdotuksen, jossa se joko vastustaa tai ei vastusta määräosuuksien hankintaa tai lisäämistä. Lopullinen harkintavalta hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on sen jälkeen yksinomaan EKP:llä. Jos hakemus aiotaan hylätä tai on määrättävä lisäehtoja, hakijalla on oikeus tulla kuulluksi.
- Menettelyn päätteeksi annettavan päätöksen tekee EKP YVM-asetuksen 26 artiklan 6 ja 8 kohdassa säädetyn pankkiunionin alueella noudatettavan normaalin päätöksentekomenettelyn mukaisesti: EKP:n valvontaelin esittää valmiit päätösluonnokset EKP:n neuvostolle, ja päätös katsotaan hyväksytyksi, ellei EKP:n neuvosto vastusta sitä enintään kymmenen päivän määräajan kuluessa.
- Kun lopullinen päätös on tehty, EKP ilmoittaa asiasta hakijalle. Jos hankinta evätään tai jos hankkijaehdokas katsoo, että päätöksestä aiheutuu sille jonkinlaista haittaa, se voi pyytää sen uudelleen käsittelyä YVM-asetuksen 24 artiklassa tarkoitettulta EKP:n oikaisulautakunnalta.

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: määräosuuksien hankintaa luottolaitoksista koskevan lupamenettelyn kansallisten valmistelutoimien tuomioistuINVALVONTA

92. Lupamenettely, joka koskee määräosuuksien hankintaa luottolaitoksista tai niiden lisäämistä, kuten edellä juuri selitin, luonteeltaan yhdistelmämenettely, koska siihen osallistuvat EKP päätöksentekoviranomaisena ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset päätösten valmistelusta vastaavina eliminä. Käsittelen aluksi kysymyksiä, jotka liittyvät toimivaltaan ratkaista menettely, ja tarkastelen sen jälkeen lopulliseen päätökseen kohdistuvaa tuomioistuINVALVONTAA.

1 Lopullinen päätösvalta

93. Hakemuksen jättämisen jälkeen kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ainoastaan tarkastavat unionin oikeudessa ja kansallisessa oikeudessa toimen hyväksymiselle asetettujen edellytysten täytymisen. Niiden tärkeimpänä tehtävänä on esittää EKP:lle päätösluonnos tai -ehdotus, joka ei missään tapauksessa sido kyseistä toimielintä.

94. Tästä ehdotuksesta käynnistyy yhdistelmämenettelyn päätöksentekovaihe, joka on jo kokonaisuudessaan EKP:n vastuulla, ja lopuksi se joko hyväksyy tai hylkää määräosuuden hankintaa tai lisäämistä koskevan hakemuksen. Mielestäni kyse on EKP:n yksinomaisesta päätösvallasta, kuten seuraavassa esitetyt syyt osoittavat.

95. Ensinnäkin YVM-kehysasetuksen 87 artiklassa säädetään, että ”EKP:n on päätettävä ehdotetusta hankinnasta ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätösluonnoksesta tekemänsä arvioinnin perusteella, vastustaako se hankintaa”. Kuten Italian keskuspankki toteaa, tästä säännöksestä käy ilmi, että EKP:lla on täysi toimivalta arvioida tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja lopullista päätöstä tehdessään. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen sille toimittama ehdotus on yksi arviointiin vaikuttavista osatekijöistä mutta ei välttämättä ainoa. Mikään ei estä EKP:a toteuttamasta itsenäisesti selvitys- ja tutkintatoimia⁵⁴ ja päätymästä eri lopputulokseen kuin kansallinen toimivaltainen viranomainen ehdotuksessaan, joka ei sido EKP:a.⁵⁵

96. Korostan, ettei kansallisen toimivaltaisen viranomaisen luonnos aseta oikeudellisia edellytyksiä EKP:n myöhemmälle päätökselle. Se voi asiasisältönsä vakuuttavuuden kautta vaikuttaa enemmän tai vähemmän kyseiseen päätökseen, mutta tämä on yhteistä minkä tahansa menettelyn muillekin toimenpiteille (esimerkiksi ei-sitovalle lausunolle). Kansallisella toimivaltaisella viranomaisella ei ole erityistä päätösvaltaa, lukuun ottamatta sille kuuluvaa velvollisuutta viedä läpi menettelyn ensimmäinen vaihe lupahakemuksen esittämisen jälkeen. Kyse ei siis ole kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ja EKP:n välisestä yhteispäätösmenettelystä, vaikka Berlusconi näyttää kirjallisissa huomautuksissaan näin katsovan.

97. Toiseksi EKP voi päättää muuttaa lopullista päätöstään, jossa se on hyväksynyt kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksen, oikaisulautakunnan päätöksen seurauksena,⁵⁶ jos hankkijaehdokkaan oikaisuvaatimus hyväksytään kokonaan tai osittain.⁵⁷ EKP voi lisäksi lopullisessa päätöksessään asettaa määräosuuden hankintaa tai lisäämistä koskevalle luvalla ehtoja, joita ei sisälly kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätökseen.

98. Kolmanneksi se, että kansallinen toimivaltainen viranomainen vie läpi menettelyn alkuvaiheen, ei myöskään tarkoita, että EKP jäisi sen ulkopuolelle. YVM-kehysasetuksen 85 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansallinen toimivaltainen viranomainen, jolle tehdään ilmoitus aikomuksesta hankkia määräosuus luottolaitoksesta, ilmoittaa EKP:lle tällaisesta ilmoituksesta viiden työpäivän kuluessa siitä, kun se on antanut vastaanottamista koskevan ilmoituksen. YVM-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että sekä EKP:tä että kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskee velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja vaihtaa tietoja.

99. Neljänneksi kansallinen toimivaltainen viranomainen ei myöskään ilmoita hakijalle EKP:lle toimittamastaan päätösluonnoksesta, mikä osoittaa luonnoksen olevan puhtaasti EKP:n lopullisen päätöksen sisäinen valmistelutoimi, jolla ei ole oikeusvaikutuksia hakijaan eikä kolmansiin nähden.⁵⁸

54 Käsiteltävässä asiassa EKP muutti joitakin Italian keskuspankin esittämän päätösluonnoksen kohtia niiden huomautusten perusteella, joita Fininvest esitti EKP:ssa pidetyssä kuulemistilaisuudessa. Tämä seikka tukee tarvittaessa EKP:n riippumattomuutta, kun sen on tehtävä lopullinen päätös tällaisista menettelyistä.

55 Ks. vastaavasti Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*, Beck, Hart, Nomos, München, 2017, s. 172: määräosuuksia koskeva lupamenettely ”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”.

56 Oikaisulautakunnan perustamisesta ja sen toimintasäännöistä 14.4.2014 annettu Euroopan keskuspankin päätös (EUVL 2014, L 175, s. 47). Tämän hallinnollisista tarkastuksista vastaavan sisäisen elimen toiminnasta, ks. Brescia Morra, C., Smits, R. ja Magliari, A., ”The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years”, *European Business Organisation Law Review*, 2017, s. 567–589.

57 Istunnossa EKP totesi, että tämä tilanne on epätavallinen.

58 Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätösluonnos laaditaan kaikissa tapauksissa englannin kielellä toimitettavaksi EKP:lle, koska kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja EKP käyttävät keskinäisessä viestinnässään englantia YVM:n puitteissa (YVM-kehysasetuksen 23 artikla). Lopullinen päätös kuitenkin käännetään hakijan käyttämälle kielelle.

100. Viidenneksi määräosuuksien hankintaa tai lisäämistä koskeva lupamenettely poikkeaa muista samankaltaisista menettelyistä, kuten pankkitoiminnan harjoittamista koskevasta lupamenettelystä. Viimeksi mainitussa menettelyssä kansallisella toimivaltaisella viranomaisella on YVM-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan⁵⁹ mukaan toimivalta tehdä itsenäisesti lupahakemuksen hylkäämispäätös, josta se ilmoittaa hakijalle ja jolla on oikeusvaikutuksia hakijaan ja kolmansiin nähden. Kyseessä on lopullinen toimi, jonka tuomioistuINVALVONNASTA voivat vastata kansalliset tuomioistuimet, joilla on mahdollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle. Sitä vastoin määräosuuksien hankintaa koskevassa lupamenettelyssä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei ole tällaista toimivaltaa.

101. Kuudenneksi on huomattava, että neljännen vakavaraisuusdirektiivin 22 artiklan 6 kohdan mukaan silloin, jos toimivaltaiset viranomaiset eivät arviointijakson kuluessa kirjallisesti vastusta ehdotettua hankintaa, se katsotaan hyväksytyksi. Jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ryhdy toimenpiteisiin, EKP voi tällaisen hiljaisen hyväksynnän välttämiseksi puuttua asiaan (YVM-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen nojalla)⁶⁰ ja määrätä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ratkaisemaan määräosuuksien hankintaa tai lisäämistä koskevan lupahakemuksen. Näin korostetaan, että EKP osallistuu tähän menettelyyn alusta lähtien ja että menettely on yksinomaan tämän toimielimen määräysvallassa.

2 Kyseisissä menettelyissä tehtävien päätösten tuomioistuINVALVONTA

102. Kun on todettu, että lupa hankkia määräosuuksia luottolaitoksista tai lisätä näitä osuuksia käsitellään monitahoisessa menettelyssä, jonka ratkaiseminen lopullisesti on yksinomaan EKP:n tehtävä, on selvitettävä menettelyn yhteydessä tehtävien päätösten tuomioistuINVALVONTAA.

103. Sovellettavan tuomioistuINVALVONTAJÄRJESTELMÄN MÄÄRITTÄMISEKSI sekä tuomioon Borelli että tuomioon Ruotsi v. komissio perustuvassa oikeuskäytännössä otetaan huomioon kansallisten viranomaisten ja unionin toimielinten välinen toimivallan jako. Kun päätösvalta on kansallisilla viranomaisilla, sovelletaan tuomioon Borelli pohjautuvaa oikeuskäytäntöä; jos se on unionin viranomaisella, sovelletaan tuomioon Ruotsi v. komissio perustuvaa oikeuskäytäntöä.

104. YVM on EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten muodostama monitahoinen ja -tasoinen järjestelmä, jossa EKP on ratkaisevassa asemassa ja vastaa järjestelmän toiminnasta sekä valvoo mekanismiin kuuluvia tehtäviä.⁶¹ EKP:lla on YVM:n puitteissa yksinomainen toimivalta näiden tavoitteiden toteuttamista varten. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osallistuminen tähän menettelyyn heijastaa tämän toimivallan hajautetun käytön periaatetta, eikä varsinaista toimivaltaa jaeta EKP:n ja kansallisten viranomaisten kesken.⁶²

59 Tässä säännöksessä todetaan, että ”jos hakija täyttää kaikki – jäsenvaltion asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt toimiluvan myöntämisedellytykset, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä kansallisessa lainsäädännössä määrättyssä 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”.

60 Siinä säädetään seuraavaa: ”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 säädetyin edellytyksin silloin, kun kyseisiä valtuuksia ei tällä asetuksella ole siirretty EKP:lle. Kyseisten kansallisten viranomaisten on annettava EKP:lle täydellinen ilmoitus näiden valtuuksien käytöstä.”

61 Ks. selvitykset Chiti, E. ja Recine, F., ”The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position”, *European Public Law*, 2018, nro 24, s. 103–108 ja Lamandini, M. ja Ramos Muñoz, D., *EU Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, s. 183–212.

62 Unionin yleinen tuomioistuin on tuonut esiin tämän ajatuksen 16.5.2017 antamassaan tuomiossa *Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP* (T-122/15, EU:T:2017:337, 54 kohta), josta on vireillä valitus (asia C-450/17 P). Ks. huomautukset D’Ambrosio, R. ja Lamandini, M., ”La ‘prima volt’ del Tribunale dell’Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico”, *Giurisprudenza commerciale*, 2017, s. 594–599 ja Adalid, S., ”Le MSU, nouveau sous-système de droit de l’Union européenne”, *Revue des affaires européennes*, 2017, nro 2, s. 363–370.

105. Määräosuuksia koskevassa lupamenettelyssä lopullinen päätösvalta keskittyy yksinomaan EKP:lle, kuten valtaosassa pankkiunionin monimutkaisia hallinnollisia menettelyjä. Vastaavasti unionin yleisellä tuomioistuimella ja unionin tuomioistuimella on oltava yksinomaisen toimivalta harjoittaa tämän keskitetyn toimivallan käytön tuomioistuinvalvontaa.⁶³

106. Mielestäni tätä toteamusta on vaikea kiistää. Tosiasiallisesti Fininvest nosti EKP:n päätöksestä, jolla se epäsi määräosuuden hankkimisen Banco Mediolanumista, kumoamiskanteen, joka on vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa (T-913/16).

107. Se, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten menettelyn alussa toteuttamat toimet ovat luonteeltaan valmistelevia, vahvistaa tarvittaessa sen, että unionin tuomioistuin harjoittaa yksinomaista tuomioistuinvalvontaa sekä pankeista olevien määräosuuksien hankintaa ja lisäämistä koskevien lupapäätösten että näitä päätöksiä edeltävien ehdotusten osalta.

108. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voidaan riitauttaa sellaisten unionin toimielinten toteuttamien toimenpiteiden – niiden luonteesta tai muodosta riippumatta – pätevyys, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä, kannekelpoisia ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan (yleensä komission tai neuvoston) kanta menettelyn päätteeksi. Sen sijaan menettelyn kuluessa toteutetut toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia.⁶⁴

109. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa menettelyihin, joissa luonteeltaan vain liitännäisen valmistelutoimenpiteen toteuttaa kansallinen viranomainen. Kun tämän viranomaisen toimi rajoittuu vain ehdotukseen, joka luonnollisesti ei ole päätösluonteinen, tällaisella toimella ei lähtökohtaisesti voida vaikuttaa luonnollisen henkilön eikä oikeushenkilön oikeusasemaan. Se ei siis ole luonteeltaan sellainen toimi, josta voitaisiin nostaa itsenäinen kanne. Ehdotusta laadittaessa mahdollisesti tehtyihin virheisiin voidaan lisäksi vedota riitautettaessa lopullinen päätös, jossa esitetään ehdotuksen sisällön pääkohdat.

110. Lyhyesti sanottuna kansalliset tuomioistuimet eivät voi lausua kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pelkistä valmistelutoimista, jotka ovat olleet osa EKP:n yksinomaiseen päätösvaltaan kuuluvaa yhdistelmämenettelyä. Muutoin kansalliset tuomioistuimet vastaisivat tosiasiallisesti sellaisten päätösten sisällön valvonnasta, joiden valvonta kuuluu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten sijasta EKP:lle, mikä saattaisi lisäksi johtaa paradoksaalisiin tilanteisiin.⁶⁵

111. Näin ollen katson, että kaikkien pankeista olevien määräosuuksien hankintaa ja lisäämistä koskevassa lupamenettelyssä toteutettujen toimien tuomioistuinvalvonta on annettava kansallisten tuomioistuinten sijasta unionin tuomioistuimen tehtäväksi.

112. Myös tähän toimivaltaisen tuomioistuimen määräämiseen liittyy luonnollisesti vaikeuksia. Asianosaisten tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi unionin tuomioistuinten on, silloin kun niissä esitetään tämä väite, selvitettävä, onko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valmistelutoimissa, joiden sisällön EKP on myöhemmin ottanut vastuulleen, tehty kokko menettelyn pätevyyyteen vaikuttavia anteeksiantamattomia virheitä.

63 Tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio (C-64/05 P, EU:C:2007:802, 93 ja 94 kohta); vastaavasti määräys 13.1.2009, Occhetto ja parlamentti v. Donnici ja Italia (C-512/07 P(R) ja C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, 53 kohta).

64 Ks. erityisesti tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 9 ja 10 kohta); tuomio 9.9.2015, Lito Maielfitko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro v komissio (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 16 kohta) ja tuomio 20.9.2016, de Mallis ym. v. komissio ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 51 kohta).

65 Kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen tuomiot voivat olla erilaisia sellaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen valmistelutoimen osalta, jonka sisältö olisi sama kuin EKP:n toimen sisältö. Näin voisi olla käsiteltävässä asiassa, jos italialaisen tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomioiden ratkaisut olisivat keskenään ristiriitaisia.

113. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna unionin yleisen tuomioistuimen on tutkittava Italian keskuspankin ehdotuksen mahdollinen lainvastaisuus EKP:n lopullisesta päätöksestä nostetun kumoamiskanteen (T-913/16) yhteydessä, koska EKP:lla oli harkintavalta hyväksyä tai olla hyväksymättä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotus.

114. Tämä ratkaisu on lisäksi johdonmukainen YVM-asetuksen 4 artiklan 3 kohtaan sisältyvän säännöksen kanssa.⁶⁶ Siinä annetaan pankkiunionin alaa koskevien direktiivien ja poikkeuksellisesti myös asetusten täytäntöönpanosta annetun kansallisen lainsäädännön soveltaminen EKP:n tehtäväksi tukemalla unionin tuomioistuimen tuomioistuinvalvonnan laajentamista näihin tapauksiin.⁶⁷

115. Edellä esitetyn perusteella katson seuraavaa:

- SEUT 263 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle yksinomaisen toimivalta valvoa YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 15 artiklassa sekä YVM-kehysasetuksen 85, 86 ja 87 artiklassa säädetystä menettelyssä toteutettujen toimien laillisuutta; ja
- SEUT 263 artikla on esteenä sille, että kansalliset tuomioistuimet valvovat niiden menettelyn käynnistämistä, tutkintaa ja päätösehdotusta koskevien toimien laillisuutta, joita kansallinen toimivaltainen viranomainen toteuttaa kyseisessä menettelyssä, jonka päätteeksi EKP antaa lopullisen päätöksen.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys: lainvoimaisten kansallisten tuomioiden vaikutus kansallisten valmistelutoimien tuomioistuinvalvontaan

116. Ensimmäiseen kysymykseen ehdottamastani vastauksesta voidaan varsin johdonmukaisesti päätellä vastaus toiseen kysymykseen. Kun katsotaan, että unionin yleisellä tuomioistuimella ja unionin tuomioistuimella on *yksinomainen* toimivalta harjoittaa näissä menettelyissä toteutettujen toimien tuomioistuinvalvontaa ja että tätä toimivaltaa ei ole kansallisilla tuomioistuimilla, on merkityksetöntä, että viimeksi mainittuja tuomioistujia voidaan kehottaa ratkaisemaan asia *giudizio di ottemperanza* -menettelyssä tai muiden niiden kansallisten menettelymuotojen mukaisesti.

117. Toimivaltaisuuden toteaminen on tuomioistuimen myöhempien toimien pätevyuden ehdoton edellytys. Jos tuomioistuin ei ole toimivaltainen, se ei yksinkertaisesti voi toimia oikeudenkäynnin tai muunkaan menettelyn kautta. *Giudizio di ottemperanza* on yksi näistä menettelyistä, joiden avulla Italian prosessioikeudellinen järjestelmä pyrkii varmistamaan tuomioistuimen antaman aiemman lainvoimaisen päätöksen noudattamisen.⁶⁸

66 Tämän säännöksen sanamuoto on seuraava: ”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 koostuu asetuksista, joissa tällä hetkellä annetaan selkeästi vaihtoehtoja jäsenvaltioille, EKP:n olisi sovellettava myös kansallista lainsäädäntöä, joka koskee näitä vaihtoehtoja.”

67 Myös sellaisilla pankkivalvonnan aloilla, joita säännellään jäsenvaltioiden sisäisillä oikeussäännöillä ja joista ei nimenomaisesti säädetä unionin oikeudessa, EKP:n katsotaan olevan toimivaltainen harjoittamaan valvontatehtävää, ja se panee kansalliset säännökset laajamittaisesti täytäntöön. Näin täsmennetään seuraavassa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille osoitetussa tiedonannossa: EKP, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, kirje SSM/2017/0140, 31.3.2017 (saatavana osoitteessa https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SL_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612). Ks. huomautukset 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*, s. 16–24.

68 Kuten komissio totesi vastauksessaan, jonka se antoi istunnossa Berlusconiin asianajajien tämän Italian oikeuden menettelyllisen välineen erityislaatuisuuden tueksi esittämään jyrkkään puolustuspuheenvuoroon, on varmaa, että monissa muissa jäsenvaltioissa on olemassa tuomioistuinmenettelyjä, joilla pyritään suojaamaan tuomioistuimen ratkaisujen oikeusvoimaa.

118. Berlusconi ja Fininvest pyrkivät hyödyntämään tätä keinoa vetoamalla Consiglio di Stato 3.3.2016 antamaan tuomioon perusteena sille, että Italian keskuspankin lupamenettelyssä EKP:lle esittämä päätösehdotus on mitätön. Jos, kuten jo edellä totesin, Italian tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa käsitellä kansallisten viranomaisten päättämiä valmistelutoimia, kyseinen väite on esitettävä kansallisten tuomioistuinten sijasta unionin yleisessä tuomioistuimessa (kuten tapahtui asiassa T-913/16 nostetussa kanteessa).

119. Olen näin ollen sitä mieltä, ettei Italian valtion menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen voida vedota sen perustelemiseksi, että kansallinen tuomioistuin olisi 3.3.2016 annetun tuomion (mahdollisen) oikeusvoiman vuoksi toimivaltainen valvomaan Italian keskuspankin EKP:n lopullisen päätöksen valmistelemiseksi toteuttamien toimien laillisuutta.

120. Näin ollen en usko, että unionin tuomioistuimen on tarpeen osallistua laajemmin vielä ratkaisemattomaan keskusteluun kyseisen tuomion vaikutuksesta nyt käsiteltävään asiaan. Selitän kuitenkin vain toissijaisesti, miksi katson, etteivät 3.3.2016 annetulla tuomiolla ratkaistu ja nyt käsiteltävä riita-asia ole keskenään henkilöllisesti eivätkä aineellisesti samanlaisia (mikä on välttämätöntä oikeusvoiman arvioimiseksi).

121. Aineellinen samanlaisuus:

- Edellinen valitus koski Italian keskuspankin ja IVASS:n 7.10.2014 antamaa päätöstä nro 976145/14, jossa todettiin, ettei Berlusconi täyttänyt niille henkilöille, joilla on määräosuus rahoitusta välittävissä laitoksissa, asetettua hyvämaineisuuden vaatimusta.
- Käsiteltävä riita-asia koskee sen Italian keskuspankin ehdotuksen (joka hyväksyttiin myöhemmin EKP:n vuonna 2016 tekemässä päätöksessä) laillisuutta, jossa vastustettiin sitä, että Berlusconi hankkisi välillisesti Fininvestin kautta määräosuuden Banca Mediolanumista. Hankinnan vastustaminen perustuu veropetoksesta lainvoimaisesti langetettuun neljän vuoden vankeusrangaistukseen, johon Consiglio di Stato viittasi tuomiossaan. Sekä Italian keskuspankki että EKP arvioivat kuitenkin myös muita lisätekiä, joista osa ajoittui 3.3.2016 annetun tuomion jälkeen, ja katsoivat niiden perusteella, ettei ehdokkaiden hyvämaineisuutta koskeva vaatimus täyttynyt.⁶⁹

122. Henkilöllinen samanlaisuus:

- EKP ei osallistunut eikä voinut osallistua 3.3.2016 annettuun tuomioon johtaneeseen menettelyyn, kun taas käsiteltävässä asiassa sen keskeinen rooli on ratkaisevassa asemassa.
- EKP:n vuonna 2016 tekemässä päätöksessä todettiin, etteivät hankkijaehdokkaat täyttäneet hyvämaineisuuden vaatimusta, mikä voidaan lukea paitsi ”määräysvaltaisen osakkaan ja välillisen hankkijan Berlusconin myös muiden Fininvest SpA:n hallituksen jäsenten ja yhden sen hallintoneuvoston jäsenen sekä itse Fininvest-yhtiön syyksi”.⁷⁰

123. Lisäksi määräosuuksien hankinnat ovat erilaisia, sovellettava lainsäädäntö on toinen ja menettely, josta päättäminen kuuluu nyt yksinomaan EKP:n toimivaltaan, on muuttunut.

⁶⁹ Vuonna 2016 tekemänsä päätöksen 2.2.1 kohdassa EKP otti huomioon Ubaldo Livolsia, Ferdinando Superti Furgaa ja Silvio Berlusconiä sekä Fininvestiä vastaan vielä vireillä olevat tai tuomioihin, joista osa oli lainvoimaisia ja osa ei, johtaneet rikosoikeudelliset tai seuraamusmenettelyt ja totesi, etteivät määräosuuden hankkijaehdokkaat täyttäneet hyvämaineisuuden vaatimusta, joka perustuu Italian ja unionin oikeussääntöihin, sellaisina kuin niitä sovelletaan määräosuuksien hankintaan ja lisäämiseen rahoituslalla sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevien Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja lisäläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen yhteisten ohjeiden nojalla.

⁷⁰ EKP:n vuonna 2016 tekemän päätöksen 2.2.2 kohdan loppu.

124. Koska Consiglio di Staton lainvoimaisella tuomiolla 3.3.2016 ratkaistu oikeusriita ja nyt vireillä oleva oikeusriita eivät ole aineellisesti tai henkilöllisesti tarkasteltuna samanlaisia, oikeusvoiman periaatteen soveltamista on vaikea hyväksyä.

125. Totean viimeiseksi ja vielä toissijaisemmin, ettei oikeusvoiman periaatteeseen voida vedota selvästi vastoin unionin oikeussääntöjä annettujen tuomioiden täytäntöönpanon varmistamiseksi,⁷¹ kuten sellaisten tuomioiden, jotka loukkaavat EKP:n yksinomaista toimivaltaa antaa määräosuuksien hankintaa koskevia lupia.

IV Ratkaisuehdotus

126. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuimien vastaa Consiglio di Staton esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEUT 263 artikla, luettuna yhdessä luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 15 artiklan kanssa sekä 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 85, 86 ja 87 artiklan kanssa,
 - antaa Euroopan unionin tuomioistuimelle yksinomaisen toimivallan tutkia sellaisten toimien laillisuuden, jotka toteutetaan kummankin asetuksen edellä mainituissa artikloissa säädettyssä, pankeista olevien määräosuuksien hankintaa ja lisäämistä koskevassa lupamenettelyssä; ja
 - on esteenä sille, että kansalliset tuomioistuimet tutkivat niiden menettelyn käynnistämistä, tutkintaa ja päätösehdotusta koskevien toimien laillisuuden, joista kansalliset toimivaltaiset viranomaiset päättävät mainituissa menettelyssä ja joista lopullisen päätöksen tekee Euroopan keskuspankki.
- 2) Sitä, ettei kansallisilla tuomioistuimilla ole toimivaltaa tutkia edellä tarkoitettussa menettelyssä toteutettujen toimien laillisuutta, ei voida kiertää nostamalla mitätöintikanne (giudizio di ottemperanza), jossa vedotaan siihen, että kyseisten toimien väitetään olevan kansallisen tuomioistuimen aikaisemman lainvoimaiseksi tulleen tuomion vastaisia tai jättävän sen oikeusvoiman huomiotta.

⁷¹ 18.7.2007 annetussa tuomiossa Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434) todettiin lähinnä, että unionin oikeus on esteenä sellaisen kansallisen oikeuden säännöksen soveltamiselle, jossa, kuten Italian siviililain 2909 §:ssä, säädetään oikeusvoiman periaatteesta, siltä osin kuin sen soveltaminen estää sellaisen valtiontuen takaisinperimisen, joka on myönnetty unionin oikeuden vastaisesti ja jonka soveltumattomuus yhteismarkkinoille on todettu Euroopan komission lopullisella päätöksellä (tuomio 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, 25 kohta; tuomio 10.7.2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, 61 kohta) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 45 kohta).