



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 27ης Ιουνίου 2018¹

Υπόθεση C-219/17

Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
κατά
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
παρισταμένων των:
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

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων – Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός – Απόκτηση ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα – Σύνθετες διοικητικές διαδικασίες της Ένωσης – Δικαστικός έλεγχος των σύνθετων διοικητικών διαδικασιών – Αρμόδιο δικαστήριο για την εξέταση προσφυγής ασκούμενης κατά πράξεων εθνικής αρχής – Αρχή του δεδικασμένου»

1. Η τραπεζική ένωση αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικά ορόσημα της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, από την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος και εφεξής. Η νομική διάρθρωσή της συντελέστηκε με εξαιρετική ταχύτητα, παρά την τεράστια τεχνική πολυπλοκότητά της, ως απάντηση στη μεγάλη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008.

2. Τα κράτη μέλη μεταβίβασαν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης αρμοδιότητες σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και την εξυγίανσή τους, σε περίπτωση που τα τελευταία αντιμετωπίσουν προβλήματα φερεγγυότητας. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στο εξής: ΕΚΤ) ανέλαβε το μεγαλύτερο μέρος των εξουσιών για την άσκηση των ως άνω μεταβιβαθεισών από τα κράτη μέλη αρμοδιοτήτων, οι εθνικές εποπτικές αρχές των οποίων εξακολουθούν, ωστόσο, να αποτελούν βασικό στοιχείο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (στο εξής: ΕΕΜ) στον τραπεζικό τομέα.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

3. Οι κανόνες της Ένωσης που διέπουν τον ΕΕΜ έχουν διαμορφώσει διάφορες διοικητικές διαδικασίες στις οποίες μετέχουν η ΕΚΤ και οι εθνικές εποπτικές αρχές. Οι διαδικασίες αυτές δεν αποτελούν καινοτομία στο δίκαιο της Ένωσης: υφίσταντο ήδη σε τομείς όπως, παραδείγματος χάριν, τα διαρθρωτικά ταμεία, η γεωργία ή η ανακήρυξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στο πλαίσιο της τραπεζικής ένωσης, η προσφυγή σε τέτοιες διαδικασίες είναι εντονότερη και συχνότερη απ' ό,τι σε άλλους τομείς.

4. Η υπό κρίση διαφορά παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφανθεί για πρώτη φορά (εάν δεν απατώμαι) επί μιας εκ των νέων αυτών διαδικασιών, συγκεκριμένα της διαδικασίας που διέπει την έγκριση για την απόκτηση ή αύξηση ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα.

5. Το προς επίλυση εν προκειμένω πρόβλημα συνίσταται στο ποιος πρέπει να ασκεί τον δικαστικό έλεγχο επί των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής. Συγκεκριμένα, τίθεται το ερώτημα εάν ορισμένες προτάσεις ή σχέδια αποφάσεως που οι εθνικές εποπτικές αρχές διαβιβάζουν στην ΕΚΤ δύνανται να προσβληθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή εάν, αντιθέτως, το περιεχόμενό τους και η συνακόλουθη τελική απόφαση της ΕΚΤ μπορούν να ελεγχθούν μόνον από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

6. Η διαδικασία μέσω της οποίας ελήφθησαν οι προσβληθείσες ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου αποφάσεις διέπεται από τους ακόλουθους κανόνες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Τα άρθρα 22 και 23 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ², η οποία ενσωματώνει στο δίκαιο της Ένωσης τις αποφάσεις της Βασιλείας III, ληφθείσες από την Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία, η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών³.
- Τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013⁴.
- Τα άρθρα 85 έως 87 του κανονισμού (ΕΕ) 468/2014⁵.

1. Η οδηγία CRD IV

7. Το άρθρο 22 («Κοινοποίηση και εκτίμηση [σχεδιαζόμενων] αποκτήσεων συμμετοχής») έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη προβλέπουν ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο (“υποψήφιος αγοραστής”) το οποίο, μεμονωμένα ή σε συνεννόηση με άλλα πρόσωπα, έχει αποφασίσει είτε να αποκτήσει, άμεσα ή έμμεσα, ειδική συμμετοχή σε πιστωτικό ίδρυμα, είτε να αυξήσει περαιτέρω, άμεσα ή έμμεσα, ειδική συμμετοχή σε πιστωτικό ίδρυμα, ούτως ώστε η αναλογία των δικαιωμάτων ψήφου ή των μεριδίων

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ 2013, L 176, σ. 338) (γνωστή ως οδηγία CRD IV).

3 Οι καλούμενες αποφάσεις Βασιλείας III αποτελούν ένα σύνολο μέτρων ληφθέντων σε διεθνές επίπεδο, που κατήρτισε η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία ως απάντηση στη χρηματοπιστωτική κρίση. Σκοπός τους είναι η ενίσχυση της ρυθμίσεως, της εποπτείας και της διαχειρίσεως του κινδύνου των τραπεζών. Βλ. σχετικές πληροφορίες στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm.

4 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 2013, L 287, σ. 63) (στο εξής: κανονισμός ΕΕΜ).

5 Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 16ης Απριλίου 2014, που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (κανονισμός για το πλαίσιο ΕΕΜ) (ΕΕ 2014, L 141, σ. 1).

κεφαλαίου που κατέχει να φθάνει ή να υπερβαίνει τα όρια του 20 %, του 30 % ή του 50 %, ή ώστε το πιστωτικό ίδρυμα να καταστεί θυγατρική του επιχείρηση (“[σχεδιαζόμενη] απόκτηση συμμετοχής”), απευθύνει κοινοποίηση στις [...] αρχές [που είναι αρμόδιες για το πιστωτικό ίδρυμα] στο οποίο επιδιώκει είτε να αποκτήσει είτε να αυξήσει την ειδική συμμετοχή εγγράφως πριν από την απόκτηση, προσδιορίζοντας το ύψος της σκοπούμενης συμμετοχής και τις σχετικές πληροφορίες, όπως εξειδικεύονται σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 4. [...]

2. Οι αρμόδιες αρχές γνωστοποιούν εγγράφως στον υποψήφιο αγοραστή ότι παρέλαβαν κοινοποίηση κατά την παράγραφο 1 ή επιπλέον πληροφορίες κατά την παράγραφο 3 αμελλητί και σε κάθε περίπτωση εντός δύο εργάσιμων ημερών από την παραλαβή.

[...]

3. Οι αρμόδιες αρχές δύνανται, εν ανάγκη, κατά την περίοδο εκτίμησης και όχι μετά την πεντηκοστή εργάσιμη ημέρα της περιόδου εκτίμησης, να ζητούν περαιτέρω πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση της εκτίμησης. Το αίτημα αυτό υποβάλλεται εγγράφως και καθορίζονται τα αναγκαία συμπληρωματικά πληροφοριακά στοιχεία.

[...] Οι αρμόδιες αρχές έχουν τη διακριτική ευχέρεια να υποβάλλουν περαιτέρω αιτήματα για τη συμπλήρωση ή τη διευκρίνιση των πληροφοριών, τούτο όμως δεν συνεπάγεται αναστολή της περιόδου εκτίμησης.

[...]

5. Εάν οι αρμόδιες αρχές αποφασίσουν να αντιταχθούν στη [σχεδιαζόμενη] απόκτηση συμμετοχής, ενημερώνουν εγγράφως τον υποψήφιο αγοραστή, εντός δύο εργάσιμων ημερών από την ολοκλήρωση της εκτίμησης και χωρίς να υπερβαίνουν την περίοδο εκτίμησης, εκθέτοντας τους λόγους. Υπό την επιφύλαξη του εθνικού δικαίου, η δέουσα αιτιολόγηση της απόφασης μπορεί να δημοσιοποιείται κατόπιν αιτήματος του υποψήφιου αγοραστή. Αυτό δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να επιτρέπουν στην αρμόδια αρχή να προβαίνει στην εν λόγω δημοσιοποίηση άνευ αιτήματος του υποψήφιου αγοραστή.

6. Εάν οι αρμόδιες αρχές δεν αντιταχθούν εγγράφως στη [σχεδιαζόμενη] απόκτηση συμμετοχής, εντός της περιόδου εκτίμησης, τότε η [σχεδιαζόμενη] απόκτηση συμμετοχής θεωρείται ότι εγκρίθηκε.

7. Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ορίζουν μέγιστη προθεσμία για την ολοκλήρωση της [σχεδιαζόμενης] απόκτησης συμμετοχής και να παρατείνουν την προθεσμία αυτή, οσάκις ενδείκνυται.

8. Τα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν απαιτήσεις για την κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές ή την έγκριση από αυτές άμεσης ή έμμεσης απόκτησης δικαιωμάτων ψήφου ή κεφαλαίου αυστηρότερες από τις προβλεπόμενες στην παρούσα οδηγία.

[...]»

8. Το άρθρο 23 («Κριτήρια εκτίμησης») επισημαίνει τα εξής:

«1. Κατά την εκτίμηση της κοινοποίησης του άρθρου 22 παράγραφος 1 και των πληροφοριών που αναφέρονται στο άρθρο 22 παράγραφος 3, οι αρμόδιες αρχές, προκειμένου να εξασφαλίσουν την ορθή και συνετή διοίκηση του πιστωτικού ιδρύματος [στο] οποίο [σχεδιάζεται] η απόκτηση συμμετοχής και λαμβάνοντας υπόψη την ενδεχόμενη επιρροή του υποψήφιου αγοραστή στο πιστωτικό ίδρυμα, εκτιμούν την καταλληλότητα του υποψήφιου αγοραστή και την ορθότητα της [σχεδιαζόμενης] απόκτησης συμμετοχής από χρηματοοικονομική άποψη, σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια:

α) τη φήμη του υποψήφιου αγοραστή,

- β) τη φήμη, τη γνώση, τις δεξιότητες και την πείρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 91 παράγραφος 1, οιοδήποτε μέλος του διοικητικού οργάνου και οιοδήποτε ανώτερου διοικητικού στελέχους θα διευθύνει τις δραστηριότητες του πιστωτικού ιδρύματος κατόπιν της [σχεδιαζόμενης] απόκτησης συμμετοχής,
- γ) τη χρηματοοικονομική ευρωστία του υποψήφιου αγοραστή, ιδίως ως προς το είδος των δραστηριοτήτων που ασκούνται ή προβλέπεται ότι θα ασκούνται από το πιστωτικό ίδρυμα [στο] οποίο [σχεδιάζεται] η απόκτηση συμμετοχής,

[...]

2. Οι αρμόδιες αρχές δύνανται να αντιταχθούν στη [σχεδιαζόμενη] απόκτηση συμμετοχής μόνον εφόσον υπάρχουν βάσιμοι λόγοι γι' αυτό, με βάση τα κριτήρια της παραγράφου 1 ή εάν οι πληροφορίες που διαβιβάστηκαν από τον υποψήφιο αγοραστή δεν είναι πλήρεις.

[...]»

9. Το άρθρο 119 («Ένταξη εταιρειών συμμετοχών σε ενοποιημένη εποπτεία»), παράγραφος 1, έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα μέτρα που ενδεχομένως απαιτούνται, κατά περίπτωση, για την υπαγωγή των χρηματοδοτικών εταιρειών συμμετοχών και των μικτών χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών σε ενοποιημένη εποπτεία.»

2. Ο κανονισμός EEM

10. Η αιτιολογική σκέψη 11 έχει ως εξής:

«[...] Θα πρέπει λοιπόν να διαμορφωθεί μια ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση, στηριζόμενη σε ένα περιεκτικό και λεπτομερές ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες για το σύνολο της εσωτερικής αγοράς, αποτελούμενη από τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και νέα πλαίσια εγγύησης των καταθέσεων και εξυγίανσης. [...]». Στο πλαίσιο του EEM, ο κανονισμός αυτός αναθέτει στην ΕΚΤ συγκεκριμένες αρμοδιότητες για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων.

11. Το άρθρο 1 («Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής») ορίζει τα εξής:

«Με τον παρόντα κανονισμό ανατίθενται στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό να συμβάλει στην ασφάλεια και την ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και σε κάθε κράτος μέλος, διαφυλασσομένης πλήρως της ενότητας και της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς με γνώμονα την ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων προς αποτροπή της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας.

[...]

Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων και των συναφών εξουσιών που έχουν οι αρμόδιες αρχές από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη να ασκούν εποπτικά καθήκοντα, τα οποία δεν ανατίθενται στην ΕΚΤ από τον παρόντα κανονισμό.»

12. Το άρθρο 4 ορίζει τα εξής:

«1. Στο πλαίσιο του άρθρου 6, η ΕΚΤ, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου, διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα να εκτελεί, για σκοπούς προληπτικής εποπτείας, τα κατωτέρω καθήκοντα όσον αφορά όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στα συμμετέχοντα κράτη μέλη:

[...]

γ) Να αξιολογεί γνωστοποιήσεις για την απόκτηση και τη διάθεση ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα, πλην της περίπτωσης της εξυγίανσης των τραπεζών, και με επιφύλαξη του άρθρου 15,

[...]

3. Για τον σκοπό της εκτέλεσης των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλών προτύπων εποπτείας, η ΕΚΤ εφαρμόζει όλη την οικεία [ενωσιακή] νομοθεσία και, αν το σχετικό ενωσιακό δίκαιο αποτελείται από οδηγίες, την εθνική νομοθεσία μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη. Αν η σχετική ενωσιακή νομοθεσία αποτελείται από κανονισμούς και αυτοί οι κανονισμοί παρέχουν ρητώς επιλογές στα κράτη μέλη, η ΕΚΤ πρέπει να εφαρμόζει επίσης και την εθνική νομοθεσία διά της οποίας ασκούνται αυτές οι επιλογές.

[...]»

13. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, τόσο η ΕΚΤ όσο και οι εθνικές αρμόδιες αρχές (στο εξής: ΕΑΑ) συνεργάζονται καλοπίστως και αλληλοενημερώνονται, ενώ, με την επιφύλαξη της εξουσίας της ΕΚΤ να λαμβάνει απευθείας ή να έχει απευθείας πρόσβαση στις πληροφορίες που δίδονται συνεχώς από τα πιστωτικά ιδρύματα, οι ΕΑΑ παρέχουν ειδικότερα στην ΕΚΤ όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για τον σκοπό της ασκήσεως των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον εν λόγω κανονισμό.

14. Το άρθρο 15 («Αξιολόγηση των αποκτήσεων των ειδικών συμμετοχών») έχει ως εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο γ), κάθε κοινοποίηση απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα που είναι εγκατεστημένο σε συμμετέχον κράτος μέλος ή κάθε άλλη σχετική πληροφορία υποβάλλεται στις εθνικές αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένο το πιστωτικό ίδρυμα, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που προβλέπει η σχετική εθνική νομοθεσία βάσει των πράξεων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 4 παράγραφος 3.

2. Η εθνική αρμόδια αρχή αξιολογεί τη [σχεδιαζόμενη] απόκτηση και διαβιβάζει στην ΕΚΤ την κοινοποίηση και μια πρόταση απόφασης για την εναντίωση ή τη μη εναντίωση στην απόκτηση, βάσει των κριτηρίων που προβλέπονται στις πράξεις που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 4 παράγραφος 3 [...] και επικουρεί την ΕΚΤ σύμφωνα με το άρθρο 6.

3. Η ΕΚΤ αποφασίζει αν θα εναντιωθεί ή όχι στην απόκτηση βάσει των κριτηρίων αξιολόγησης που προβλέπονται στη σχετική νομοθεσία της Ένωσης, καθώς και σύμφωνα με τη διαδικασία και εντός των περιόδων αξιολόγησης που προβλέπονται στο ενωσιακό δίκαιο.»

3. Ο κανονισμός για το πλαίσιο EEM

15. Ο κανονισμός για το πλαίσιο EEM, θεσπισθείς συμφώνως προς το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού EEM, διέπει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της ΕΚΤ και των ΕΑΑ εντός του EEM.

16. Το άρθρο 85 («Κοινοποίηση στις ΕΑΑ της απόκτησης ειδικής συμμετοχής») επισημαίνει τα εξής:

«1. Η ΕΑΑ που λαμβάνει κοινοποίηση της πρόθεσης απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα στο συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος γνωστοποιεί στην ΕΚΤ την ως άνω κοινοποίηση το αργότερο πέντε εργάσιμες ημέρες από την απόδειξη παραλαβής σύμφωνα με το άρθρο 22 παράγραφος 2 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ.

2. Η ΕΑΑ ενημερώνει την ΕΚΤ αν απαιτείται να αναστείλει την προθεσμία αξιολόγησης λόγω αιτήματος για πρόσθετες πληροφορίες. Η ΕΑΑ αποστέλλει στην ΕΚΤ τις εν λόγω πρόσθετες πληροφορίες εντός πέντε εργάσιμων ημερών από την παραλαβή [τους].

3. Η ΕΑΑ ενημερώνει επίσης την ΕΚΤ για την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να κοινοποιηθεί στον αιτούντα η απόφαση περί εναντίωσης ή μη στην απόκτηση ειδικής συμμετοχής σύμφωνα με την οικεία εθνική νομοθεσία.»

17. Το άρθρο 86 («Αξιολόγηση πιθανών περιπτώσεων απόκτησης ειδικής συμμετοχής») ορίζει τα εξής:

«1. Η ΕΑΑ στην οποία κοινοποιείται η πρόθεση απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα αξιολογεί εάν η σκοπούμενη απόκτηση ειδικής συμμετοχής πληροί όλες τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη σχετική ενωσιακή και εθνική νομοθεσία. Μετά την εν λόγω αξιολόγηση η ΕΑΑ συντάσσει για λογαριασμό της ΕΚΤ σχέδιο απόφασης περί εναντίωσης ή μη στην απόκτηση.

2. Η ΕΑΑ υποβάλλει στην ΕΚΤ το σχέδιο απόφασης περί εναντίωσης ή μη στην απόκτηση τουλάχιστον δεκαπέντε εργάσιμες ημέρες πριν από τη λήξη της προθεσμίας αξιολόγησης που ορίζεται στη σχετική νομοθεσία της Ένωσης.»

18. Το άρθρο 87 («Απόφαση της ΕΚΤ για την απόκτηση ειδικής συμμετοχής») σημειώνει τα εξής:

«Η ΕΚΤ αποφασίζει εάν θα εναντιωθεί ή όχι στην απόκτηση ειδικής συμμετοχής με βάση την αξιολόγηση από την ίδια της σκοπούμενης απόκτησης και το σχέδιο απόφασης της ΕΑΑ. Εν προκειμένω ισχύει το δικαίωμα ακρόασης που προβλέπεται στο άρθρο 31.»

B. Το ιταλικό δίκαιο

4. Η νομοθεσία περί χρηματοοικονομικής εποπτείας: Κώδικας τραπεζικής νομοθεσίας⁶

19. Το άρθρο 19 του TUB ανέθετε στην Banca d'Italia (στο εξής: Τράπεζα της Ιταλίας) την αρμοδιότητα να χορηγεί εγκρίσεις για την απόκτηση ειδικών συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Συγκεκριμένα, η παράγραφός του 5 διευκρινίζει ότι οι εν λόγω εγκρίσεις χορηγούνται εφόσον συντρέχουν «συνθήκες ικανές να διασφαλίσουν τη χρηστή και συνετή διαχείριση της τράπεζας, αξιολογουμένων της δυνητικής ποιότητας του αγοραστή και της ορθότητας από χρηματοοικονομικής απόψεως του σχεδίου αποκτήσεως συμμετοχών σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια: τη φήμη του δυνητικού αγοραστή κατά την έννοια του άρθρου 25».

⁶ Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) [νομοθετικό διάταγμα 385 της 1ης Σεπτεμβρίου 1993, κωδικοποιημένο κείμενο των νόμων στον τραπεζικό και πιστωτικό τομέα (Κώδικας τραπεζικής νομοθεσίας, στο εξής: TUB)]. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, οι κανόνες περί ειδικών συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα περιλαμβάνονταν στον τίτλο II του TUB, ως ίσχυε μετά την τροποποίησή του με το νομοθετικό διάταγμα 72 της 12ης Μαΐου 2015, το οποίο μετέφερε στο ιταλικό δίκαιο το περιεχόμενο της οδηγίας CRD IV.

20. Κατά το άρθρο 25 («Συμμετοχή στο κεφάλαιο»), παράγραφος 1, οι κάτοχοι των διαλαμβανόμενων στο άρθρο 19 συμμετοχών οφείλουν να διαθέτουν εχέγγυα εντιμότητας και να πληρούν κριτήρια ικανότητας και ακεραιότητας που διασφαλίζουν τη χρηστή και συνετή διαχείριση της τράπεζας⁷.

21. Η μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 2, παράγραφος 8, του νομοθετικού διατάγματος 72 του 2015 προέβλεπε τη συνέχιση της εφαρμογής των προϊσχυσάντων κανόνων περί εχεγγύων εντιμότητας των κατόχων συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

22. Οι κανόνες αυτοί περιλαμβάνονταν στην υπουργική απόφαση 144 της 18ης Μαρτίου 1998⁸, το άρθρο 1 της οποίας προβλέπει ειδικώς τις καταδικαστικές αποφάσεις που πλήττουν τα εχέγγυα εντιμότητας, με αποτέλεσμα να μην πληρούται η σχετική απαίτηση.

23. Το άρθρο 2 της υπουργικής απόφασης 144 του 1998 όριζε, ως μεταβατική διάταξη, ότι «για τους συμμετέχοντες στο κεφάλαιο τράπεζας κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της παρούσας υπουργικής απόφασης, η μη πλήρωση των κατά το άρθρο 1 απαιτήσεων οι οποίες δεν προβλέπονταν στην προϊσχύσασα νομοθεσία δεν ασκεί επιρροή εάν ανάγεται σε χρόνο πριν από την εν λόγω ημερομηνία και μόνον όσον αφορά τη συμμετοχή που ήδη κατέχουν».

24. Όσον αφορά τις μικτές χρηματοοικονομικές εταιρίες συμμετοχών, το άρθρο 63 του TUB επέβαλλε στους κατόχους ειδικών συμμετοχών τις ίδιες υποχρεώσεις με αυτές που ίσχυαν για τους κατόχους ειδικών συμμετοχών σε τραπεζικά ιδρύματα. Το άρθρο 67 bis, παράγραφος 2, του TUB ορίζει ότι η Τράπεζα της Ιταλίας και το Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (στο εξής: IVASS) οφείλουν από κοινού να διασφαλίζουν την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών εφόσον οι εν λόγω εταιρίες έχουν την έδρα τους στην Ιταλία και αποτελούν μητρικές εταιρίες ιταλικών, εν όλω ή εν μέρει, χρηματοπιστωτικών ομίλων ετερογενών δραστηριοτήτων.

5. Η διοικητική δικονομία

25. Στην ιταλική διοικητική δικονομία προβλέπεται η καλούμενη «giudizio di ottemperanza» (προσφυγή για την εκτέλεση από τη Διοίκηση απόφασης διοικητικού δικαστηρίου), στο πλαίσιο της οποίας το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) υπέβαλε τα υπό κρίση προδικαστικά ερωτήματα.

26. Σύμφωνα με το άρθρο 21 septies, παράγραφος 1, του νόμου 241 της 7ης Αυγούστου 1990⁹, «είναι άκυρη η διοικητική απόφαση [...] που εκδίδεται κατά παραβίαση ή καταστρατήγηση του δεδικασμένου [...]».

27. Κατά το άρθρο 112, παράγραφος 1, του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας¹⁰, «οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων πρέπει να εκτελούνται από τη Δημόσια Διοίκηση και τους λοιπούς διαδίκους».

⁷ Η παράγραφος 2 παρέπεμπε, για τον συγκεκριμένο καθορισμό των εχεγγύων αυτών, σε μελλοντικό κανόνα [που επρόκειτο να θεσπιστεί από το Ministero dell'Economia e delle Finanze (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών) κατόπιν γνωμοδότησεως της Τράπεζας της Ιταλίας], ο οποίος ουδέποτε θεσπίστηκε.

⁸ 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 (υπουργική απόφαση 144 της 18ης Μαρτίου 1998, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τον καθορισμό των εχεγγύων εντιμότητας των συμμετεχόντων στο μετοχικό κεφάλαιο των τραπεζών και τον καθορισμό του σχετικού ελαχίστου ορίου, στο εξής: υπουργική απόφαση 144 του 1998).

⁹ 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 Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, νομοθετικό διάταγμα 104 της 2ας Ιουλίου 2010).

28. Στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού επισημαίνονται τα εξής:

«Προσφυγή για την εκτέλεση από τη Διοίκηση αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου μπορεί να ασκηθεί με σκοπό την εκτέλεση:

[...]

c) των αποφάσεων με ισχύ δεδικασμένου και λοιπών ισοδύναμων μέτρων των τακτικών δικαστηρίων προκειμένου να εκπληρωθεί η υποχρέωση της Διοικήσεως να συμμορφωθεί προς παράγουσα δεδικασμένο απόφαση, όσον αφορά την εκδικασθείσα υπόθεση.

[...]»

29. Κατά το άρθρο 114, παράγραφος 4, στοιχείο b, του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της προσφυγής για την εκτέλεση από τη Διοίκηση αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου, εφόσον δεχθεί την προσφυγή, «κηρύσσει άκυρες τις πράξεις που τυχόν εκδόθηκαν κατά παραβίαση ή καταστρατήγηση του δεδικασμένου».

30. Το άρθρο 2909 του ιταλικού Αστικού Κώδικα ορίζει ότι οι διαπιστώσεις που περιέχονται σε απόφαση με ισχύ δεδικασμένου επιβάλλονται από κάθε άποψη στους διαδίκους, τους κληρονόμους και τους δικαιοδόχους τους.

II. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

31. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο Silvio Berlusconi κατείχε, μέσω της θυγατρικής Fininvest, ειδική συμμετοχή στην Mediolanum SpA (στο εξής: εταιρία Mediolanum) υπερβαίνουσα το 30%. Η εταιρία Mediolanum ήταν μικτή χρηματοοικονομική εταιρία συμμετοχών, εισηγμένη στο χρηματιστήριο και μητρική του χρηματοπιστωτικού ομίλου Mediolanum, στον οποίο συμμετείχε η Banca Mediolanum SpA, ανήκουσα εξ ολοκλήρου στην εταιρία Mediolanum.

32. Με την απόφαση 35729/13, το Corte Suprema di Cassazione (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Ιταλία) καταδίκασε τον S. Berlusconi, για το αδίκημα της φοροδιαφυγής, σε στερητική της ελευθερίας ποινή τεσσάρων ετών (για τα τρία εκ των οποίων απαλλάχθηκε από την έκτιση της ποινής) και στις παρεπόμενες ποινές της απαγορεύσεως ασκήσεως δημοσίων καθηκόντων και διοικήσεως νομικών προσώπων για διάστημα δύο ετών. Η απόφαση κατέστη αμετάκλητη την 1η Αυγούστου 2013.

33. Μετά την έγκριση του νομοθετικού διατάγματος 53 της 4ης Μαρτίου 2014¹¹, η Fininvest υπέβαλε (για λογαριασμό του S. Berlusconi) αίτηση για τη χορήγηση εγκρίσεως όσον αφορά την κατοχή ειδικών συμμετοχών στην εταιρία Mediolanum.

34. Η Τράπεζα της Ιταλίας, σε συνεννόηση με το IVASS, απέρριψε, με την απόφαση 976145/14 της 7ης Οκτωβρίου 2014, την αίτηση αυτή, με το αιτιολογικό ότι ο S. Berlusconi δεν πληρούσε τη σχετική με τη φήμη απαίτηση που προβλεπόταν για την κατοχή ειδικών συμμετοχών σε επιχειρήσεις χρηματοπιστωτικής διαμεσολαβήσεως.

¹¹ Decreto Legislativo 4 de marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE {Νομοθετικό διάταγμα 53 της 4ης Μαρτίου 2014, περί μεταφοράς στο ιταλικό δίκαιο της οδηγίας 2011/89/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για τροποποίηση των οδηγιών 98/78/ΕΚ, 2002/87/ΕΚ, 2006/48/ΕΚ και 2009/138/ΕΚ όσον αφορά τη συμπληρωματική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών οντοτήτων που ανήκουν σε χρηματοπιστωτικούς ομίλους ετερογενών δραστηριοτήτων (ΕΕ 2011, L 136, σ. 113)]}, το οποίο επέκτεινε στις μικτές χρηματοοικονομικές εταιρίες συμμετοχών την εφαρμογή των απαιτήσεων εντιμότητας που ίσχυαν για τα διευθυντικά στελέχη τραπεζικών ιδρυμάτων.

35. Πέραν της απορρίψεως της αιτήσεως, η Τράπεζα της Ιταλίας διέταξε την αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου και την εκποίηση των συμμετοχών στην εταιρία Mediolanum (οι οποίες υπερέβαιναν το προβλεπόμενο από τον νόμο όριο του 9,999 %). Δέχθηκε ωστόσο την πρόταση της Fininvest για τη δημιουργία καταπιστεύματος (trust) στο οποίο θα μεταφέρονταν οι επίμαχες συμμετοχές και έταξε στη Fininvest προθεσμία είκοσι ημερών προκειμένου να γνωστοποιήσει την αποδοχή των επιβληθέντων όρων ώστε αυτοί να ενσωματωθούν στο καταπίστευμα.

36. Ο S. Berlusconi προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Λατίου, Ιταλία), το οποίο απέρριψε την προσφυγή με την απόφαση 7966/2015 της 5ης Ιουνίου 2015.

37. Κατά της απορριπτικής αποφάσεως ο S. Berlusconi άσκησε έφεση (η δε Fininvest παρεμπίπτουσα έφεση) ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας). Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η Τράπεζα της Ιταλίας προέβαλε ότι οι δύο εκκαλούντες, μετά τη συγχώνευση διά «αντίστροφης απορροφήσεως» μεταξύ της εταιρίας Mediolanum και της Banca Mediolanum, δεν είχαν έννομο συμφέρον να ασκήσουν έφεση.

38. Πράγματι, κατά τη διάρκεια της δίκης, τα διοικητικά συμβούλια της εταιρίας Mediolanum και της Banca Mediolanum ενέκριναν τη συγχώνευση διά «αντίστροφης απορροφήσεως» της εταιρίας Mediolanum από την Banca Mediolanum¹². Το εν λόγω σχέδιο συγχωνεύσεως διαβιβάστηκε στην Τράπεζα της Ιταλίας προς έγκριση στις 26 Μαΐου 2015 σύμφωνα με το άρθρο 57 του TUB. Κατά συνέπεια, η Fininvest κατέστη κάτοχος ειδικής συμμετοχής σε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα¹³.

39. Με την απόφαση 7969932/21 της 21ης Ιουλίου 2015, η Τράπεζα της Ιταλίας ενέκρινε τη σχεδιαζόμενη συγχώνευση. Με έγγραφο της 23ης Ιουλίου 2015, που παρέπεμπε στην εν λόγω απόφαση, επικύρωσε την απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2014, διευκρινίζοντας ότι η υποχρέωση εκποιήσεως που αυτή προέβλεπε έπρεπε να νοηθεί ως «αναφερόμενη στις μετοχές της Banca Mediolanum που, ως αποτέλεσμα της συγχωνεύσεως, θα περιέλθουν [στη Fininvest] σε αντάλλαγμα των μετοχών της [εταιρίας] Mediolanum».

40. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), με την απόφαση 882/2016 της 3ης Μαρτίου 2016, δέχθηκε τις εφέσεις του S. Berlusconi και της Fininvest και ακύρωσε την απόφαση της Τράπεζας της Ιταλίας της 7ης Οκτωβρίου 2014¹⁴.

41. Κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), η απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2014 ήταν παράνομη λόγω παραβιάσεως της αρχής περί μη αναδρομικότητας, στον βαθμό κατά τον οποίο επέκτεινε τους κανόνες περί αξιολογήσεως των ειδικών συμμετοχών που, δυνάμει της οδηγίας 2007/44/EK¹⁵, είχαν εισαχθεί στην οδηγία CRD IV σε συμμετοχές προγενέστερες της ενάρξεως ισχύος

12 Επρόκειτο για «ενδοομιλική συγχώνευση, με αναλογία ανταλλαγής μετοχών 1:1», με σκοπό την εταιρική απλούστευση και τον οργανωτικό εξορθολογισμό του τραπεζικού ομίλου, δεδομένου ότι η εταιρία Mediolanum κατείχε το 100 % των μετοχών της Banca Mediolanum.

13 Η Fininvest απέκτησε τον έλεγχο του 30,124 % περίπου του κεφαλαίου της Banca Mediolanum, είχε όμως πραγματικό έλεγχο επί του 9,999 %, καθόσον το υπόλοιπο 20,125 % υπέκειτο σε αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου και ως προς αυτό ίσχυε η επιβληθείσα από την Τράπεζα της Ιταλίας υποχρέωση εκποιήσεως.

14 Όσον αφορά την ένσταση περί ελλείψεως εννόμου συμφέροντος για την άσκηση εφέσεως, την οποία προέβαλε η Τράπεζα της Ιταλίας, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) έκρινε ότι το έγγραφο της 23ης Ιουλίου 2015 είχε αμιγώς επιβεβαιωτικό χαρακτήρα, καθόσον επέκτεινε, χωρίς νέα και ανεξάρτητη αξιολόγηση, την υποχρέωση εκποιήσεως που προηγουμένως είχε διαταχθεί για τις μετοχές της εταιρίας Mediolanum. Κατά συνέπεια, η ενδεχόμενη ακύρωση της αρχικής πράξεως θα καθιστούσε αυτομάτως άκυρη την επιβεβαιωτική πράξη.

15 Οδηγία 2007/44/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Σεπτεμβρίου 2007, για τροποποίηση της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών 2002/83/ΕΚ, 2004/39/ΕΚ, 2005/68/ΕΚ και 2006/48/ΕΚ σχετικά με τους διαδικαστικούς κανόνες και τα κριτήρια αξιολόγησης για την προληπτική αξιολόγηση της απόκτησης και της αύξησης συμμετοχών στο μετοχικό κεφάλαιο οντοτήτων του χρηματοπιστωτικού τομέα (ΕΕ 2007, L 247, σ. 1).

της. Η οδηγία 2007/44 είχε εφαρμογή στις μελλοντικές συμμετοχές, ενώ το άρθρο 2 της υπουργικής απόφασης 144 του 1998 αναφερόταν στις «ήδη κατεχόμενες συμμετοχές»¹⁶. Καθόσον τα πραγματικά περιστατικά ήταν προγενέστερα της ενάρξεως ισχύος της νέας νομοθεσίας, οι απαιτήσεις εντιμότητας δεν μπορούσαν να ισχύσουν για τη Fininvest.

42. Με το έγγραφο 491595/16 της 4ης Απριλίου 2016, η Τράπεζα της Ιταλίας ενημέρωσε την ΕΚΤ ότι, συνεπεία της συγχωνεύσεως της Banca Mediolanum με την εταιρία Mediolanum, ο S. Berlusconi απέκτησε, διά της θυγατρικής του Fininvest, την ιδιότητα του μετόχου του πιστωτικού ιδρύματος Banca Mediolanum. Πρόσθεσε ότι, μετά την έκδοση της απόφασης του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) της 3ης Μαρτίου 2016, τόσο η υποχρέωση εκποιήσεως του μέρους των μετοχών του που υπερέβαινε το 9,999 % του κεφαλαίου της εν λόγω τράπεζας όσο και η συναφής με αυτήν αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου έπαυσαν να παράγουν αποτελέσματα. Η Τράπεζα της Ιταλίας εκτιμούσε, επομένως, ότι η Fininvest όφειλε να υποβάλει αίτηση εγκρίσεως για την εκ μέρους της κατοχή ειδικών συμμετοχών στην Banca Mediolanum, σύμφωνα με τα άρθρα 22 επ. της οδηγίας CRD IV και τα άρθρα 19 επ. του TUB.

43. Ακολουθώντας τις συστάσεις της ΕΚΤ (έγγραφο της 24ης Ιουνίου 2016), η Τράπεζα της Ιταλίας κάλεσε, στις 14 Ιουλίου 2016, τη Fininvest να υποβάλει, εντός 15 ημερών, αίτηση εγκρίσεως. Καθόσον η Fininvest δεν ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση αυτή, η Τράπεζα της Ιταλίας αποφάσισε, στις 3 Αυγούστου 2016, να κινήσει αυτεπαγγέλτως διοικητική διαδικασία, διευκρινίζοντας ότι η σχετική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως ανήκε, δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού EEM, στην ΕΚΤ.

44. Μετά την παραλαβή των εγγράφων της Fininvest, η Τράπεζα της Ιταλίας διαβίβασε στην ΕΚΤ, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 2, του κανονισμού EEM, πρόταση αποφάσεως με αρνητική γνώμη όσον αφορά τη φήμη των αποκτώντων, καλώντας την ΕΚΤ να εναντιωθεί στην απόκτηση.

45. Το συμβούλιο προληπτικής εποπτείας της ΕΚΤ δέχθηκε τα επιχειρήματα της Τράπεζας της Ιταλίας και ενέκρινε σχέδιο αποφάσεως, το οποίο απέστειλε στη Fininvest και στον S. Berlusconi προκειμένου να υποβάλουν παρατηρήσεις. Κατόπιν τούτου, το εν λόγω συμβούλιο ενέκρινε την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2016¹⁷, χωρίς το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ να προβάλλει μεταγενεστέρως αντιρρήσεις.

46. Με την απόφαση αυτή, η ΕΚΤ εκτίμησε ότι υφίσταντο βάσιμες αμφιβολίες ως προς τα εχέγγυα εντιμότητας των αποκτώντων τη συμμετοχή στην Banca Mediolanum. Λαμβανομένου υπόψη ότι ο S. Berlusconi, πλειοψηφικός μέτοχος και πραγματικός ιδιοκτήτης της Fininvest, ήταν ο έμμεσος αποκτών τη συμμετοχή στην Banca Mediolanum και είχε καταδικαστεί αμετακλήτως σε ποινή φυλακίσεως τεσσάρων ετών για φοροδιαφυγή, η ΕΚΤ εκτίμησε ότι δεν πληρούσε τη σχετική με την εντιμότητα απαίτηση που, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, οφείλουν να πληρούν οι κάτοχοι ειδικών συμμετοχών. Επιπλέον, ο S. Berlusconi είχε διαπράξει και άλλες παρατυπίες και εις βάρος του είχαν εκδοθεί και άλλες καταδικαστικές αποφάσεις, πράγμα που ίσχυε και για άλλα μέλη των διοικητικών οργάνων της Fininvest.

47. Βάσει όλων των ανωτέρω, η ΕΚΤ συνήγαγε ότι οι αποκτώντες την ειδική συμμετοχή στην Banca Mediolanum δεν πληρούσαν τη σχετική με την εντιμότητα απαίτηση και ότι υφίσταντο σοβαρές αμφιβολίες ως προς την ικανότητά τους να διασφαλίσουν στο μέλλον τη χρηστή και συνετή διαχείριση του εν λόγω χρηματοπιστωτικού ιδρύματος. Ως εκ τούτου, η ΕΚΤ εναντιώθηκε στην απόκτηση από τη Fininvest και τον S. Berlusconi της ειδικής συμμετοχής στην Banca Mediolanum.

¹⁶ Κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), δεν επήλθε σιωπηρή κατάργηση της κανονιστικής διατάξεως συνεπεία της οδηγίας 2007/44. Η σιωπηρή κατάργηση προϋποθέτει απαραίτητως την ταυτότητα της περιπτώσεως που ρυθμίζεται από τον κανόνα· αντιθέτως, εν προκειμένω, οι δύο κανόνες είχαν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής: ο κανόνας της Ένωσης αφορούσε την απόκτηση της συμμετοχής, ενώ η υπουργική απόφαση 144 του 1998 αναφερόταν στην αποκτηθείσα προηγουμένως, και, επομένως, ήδη κατεχόμενη συμμετοχή.

¹⁷ ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (στο εξής: απόφαση της ΕΚΤ του 2016).

48. Η Fininvest και ο S. Berlusconi προσέβαλαν την απόφαση της ΕΚΤ του 2016 μέσω τριών δικονομικών οδών:

- Άσκησαν προσφυγή¹⁸ ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, η εκδίκαση της οποίας έχει ανασταλεί εν αναμονή της αποφάσεως επί της υπό κρίση προδικαστικής παραπομπής.
- Η Fininvest προσέφυγε επίσης ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Λατίου) αιτούμενη την ακύρωση των πράξεων της Τράπεζας της Ιταλίας που ήταν προπαρασκευαστικές της αποφάσεως της ΕΚΤ.
- Άσκησαν ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) προσφυγή «ottemperanza» (προσφυγή για την εκτέλεση από τη Διοίκηση αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου), προβάλλοντας ακυρότητα των προαναφερθεισών πράξεων λόγω μη συμμορφώσεως προς την αμετάκλητη απόφαση 882/2016 της 3ης Μαρτίου 2016.

49. Η Τράπεζα της Ιταλίας προβάλλει ότι το εθνικό δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να αποφανθεί επί της προσφυγής αυτής, που βάζει κατά προπαρασκευαστικών πράξεων οι οποίες δεν έχουν τον χαρακτήρα αποφάσεως και κατατείνουν στην έκδοση αποφάσεως εμπόπτουσας στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ. Η τελική απόφαση του θεσμικού αυτού οργάνου της Ένωσης μπορεί να υποβληθεί μόνο στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

50. Κατόπιν σωρεύσεως των προσφυγών του S. Berlusconi και της Fininvest, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκτιμά ότι δεν υφίσταται συγκεκριμένο νομολογιακό προηγούμενο του Δικαστηρίου ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του εθνικού δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Ένωσης στις διαφορές σχετικά με την έλλειψη νομιμότητας των πράξεων των ΕΑΑ που εκδίδονται στο πλαίσιο διαδικασιών αυτού του είδους. Εκτιμά, περαιτέρω, ότι πρόκειται για αντικειμενικώς αμφισβητούμενο ζήτημα, καθόσον περιλαμβάνει στοιχεία τόσο ενιαίας διαδικασίας (θέση της Τράπεζας της Ιταλίας) όσο και σύνθετης διαδικασίας (θέση του S. Berlusconi και της Fininvest). Επισημαίνει, σε κάθε περίπτωση, ότι το στάδιο της διαδικασίας που διεξάγεται ενώπιον της εθνικής αρχής δεν περαιούται με πράξη δεσμευτική για την ευρωπαϊκή αρχή, στην οποία εναπόκειται η έκδοση της τελικής αποφάσεως.

51. Στο πλαίσιο αυτό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Πρέπει οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 263, πρώτο, δεύτερο και πέμπτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και του άρθρου 256, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι ο δικαστής της Ένωσης ή ο εθνικός δικαστής είναι αρμόδιος να εκδικάσει προσφυγή ασκηθείσα κατά πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα μη δεσμευτικής προτάσεως και τις οποίες εξέδωσε η εθνική αρμόδια αρχή (όπως προσδιορίζονται στη σκέψη 1 της παρούσας διατάξεως περί προδικαστικής παραπομπής) στο πλαίσιο της διαδικασίας που διέπεται από τα άρθρα 22 και 23 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, από το άρθρο 1, παράγραφος 5, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου, από τα άρθρα 85 έως 87 του κανονισμού (ΕΕ) 468/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και από τα άρθρα 19, 22 και 25 του Κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας (TUB);

Ακριβέστερα, δύναται ο δικαστής της Ένωσης να έχει αρμοδιότητα όταν οι πράξεις αυτές δεν προσβάλλονται με τακτική αίτηση ακυρώσεως αλλά αποτελούν το αντικείμενο αιτήματος ακυρότητας λόγω παραβιάσεως ή καταστρατηγήσεως του δεδικασμένου που απέρρευσε από την απόφαση 882/2016 του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) της 3ης Μαρτίου 2016, αιτήματος που

18 Υπόθεση Fininvest και Berlusconi κατά ΕΚΤ (T-913/16).

υποβλήθηκε στο πλαίσιο προσφυγής εκτελέσεως ασκηθείσας δυνάμει των άρθρων 112 επ. του ιταλικού κώδικα διοικητικής δικονομίας, δηλαδή στο πλαίσιο μιας ιδιόμορφης διαδικασίας της εθνικής διοικητικής δικονομίας στην οποία η απόφαση επί του αιτήματος αυτού προϋποθέτει την ερμηνεία και τον προσδιορισμό, σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου, των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου που απορρέει από την εν λόγω απόφαση;»

III. Ανάλυση των προδικαστικών ερωτημάτων

52. Όπως υποστήριξε η Επιτροπή, τα υποβληθέντα από το αιτούν δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα χρήζουν ελαφράς αναδιατυπώσεως ώστε να μπορέσει το Δικαστήριο να απαντήσει λυσιτελώς σε αυτά.

53. Κατ' αρχήν, σύμφωνα με πάγια νομολογία, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει, στο πλαίσιο των προσφυγών ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, τη νομιμότητα των πράξεων εθνικών αρχών¹⁹.

54. Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί, με το πρώτο ερώτημά του, να αποσαφηνιστεί εάν η αποκλειστική αρμοδιότητα που το άρθρο 263 ΣΛΕΕ παρέχει στο Δικαστήριο όσον αφορά τον έλεγχο των πράξεων της Ένωσης εμποδίζει τα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των εθνικών πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα και χαρακτήρα μη δεσμευτικής προτάσεως, τις οποίες εκδίδει μια ΕΑΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας των άρθρων 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και 15 του κανονισμού ΕΕΜ και των άρθρων 85, 86 και 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, διαδικασίας που περατώνεται με δεσμευτική απόφαση της ΕΚΤ.

55. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, επικουρικό του προηγουμένου, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των προπαρασκευαστικών της τελικής αποφάσεως της ΕΚΤ εθνικών πράξεων, οσάκις οι εν λόγω πράξεις δεν προσβάλλονται με «τακτική αίτηση ακυρώσεως» αλλά με (ειδική) προσφυγή περί ακυρώσεως λόγω παραβιάσεως ή καταστρατηγήσεως του δεδικασμένου αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου, η οποία ασκείται στο πλαίσιο της διαδικασίας «giudizio di ottemperanza».

56. Πριν προχωρήσω στην ανάλυση αμφοτέρων των προδικαστικών ερωτημάτων, κρίνω αναγκαίο:

- να αναλύσω τη νομολογία του Δικαστηρίου περί του δικαστικού ελέγχου των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο σύνθετων ή μικτών διοικητικών διαδικασιών, στις οποίες μετέχουν θεσμικά όργανα της Ένωσης και εθνικές αρχές των κρατών μελών και
- να εκθέσω τα χαρακτηριστικά της εφαρμοζόμενης από την ΕΚΤ και τις ΕΑΑ διοικητικής διαδικασίας για την έγκριση αποκτήσεων ή αυξήσεων των ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα.

¹⁹ Αποφάσεις της 3ής Δεκεμβρίου 1992, *Oleificio Borelli* κατά Επιτροπής (C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψη 9)· της 25ης Ιανουαρίου 2007, *Dalmine* κατά Επιτροπής (C-407/04 P, EU:C:2007:53, σκέψη 62)· της 18ης Δεκεμβρίου 2007, *Σουηδία* κατά Επιτροπής (C-64/05 P, EU:C:2007/802, σκέψη 91), και της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229, σκέψη 48).

A. Δικαστικός έλεγχος των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο σύνθετων ή μικτών διοικητικών διαδικασιών κατά το δίκαιο της Ένωσης

57. Η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης εναπόκειται, κατά γενικό κανόνα, στις αρχές των κρατών μελών. Οσάκις αυτές ενεργούν μέσω διοικητικών διαδικασιών του εσωτερικού δικαίου, ο έλεγχος των πράξεών τους εμπίπτει στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία έχουν τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο. Σε περιορισμένο αριθμό τομέων, συνήθως αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, η διοικητική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης είναι άμεση και υλοποιείται από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της, τα οποία διεξάγουν τις δικές τους διαδικασίες υπό τον δικαστικό έλεγχο του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου.

58. Υφίσταται, ωστόσο, ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός περιπτώσεων στις οποίες το δίκαιο της Ένωσης εφαρμόζεται μέσω διαδικασιών στις οποίες μετέχουν θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών²⁰. Για τις διαδικασίες αυτές δεν υπάρχει γενική ρύθμιση²¹ στο δίκαιο της Ένωσης, καίτοι έχουν ευρέως αναλυθεί από τη θεωρία²².

59. Το Δικαστήριο έχει μέχρι τώρα αποφανθεί²³, κατά περίπτωση και όχι εξαντλητικώς, επί του δικαστικού ελέγχου των σύνθετων αυτών διαδικασιών, καθώς επίσης επί των πράξεων με τις οποίες περατώνονται οι διαδικασίες αυτές, εξετάζοντας το ζήτημα του αρμόδιου δικαστηρίου υπό το πρίσμα των πράξεων που δύνανται να προσβληθούν²⁴. Η εξέταση των ως άνω διαδικασιών στον τομέα της τραπεζικής ένωσης θα αποτελέσει ορόσημο για τη νομολογία αυτή²⁵.

60. Κατά γενικό κανόνα, για τον καθορισμό του αρμόδιου δικαστηρίου πρέπει να εξετάζεται ποιος έχει την *πραγματική* εξουσία λήψεως αποφάσεως κατά τη σύνθετη διοικητική διαδικασία. Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, τα εθνικά δικαστήρια εξετάζουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν οι εθνικές αρχές οσάκις με αυτές περαιούνται με οριστικό τρόπο αυτού του είδους οι διαδικασίες. Αντιστοίχως, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τις διοικητικές πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ οι οποίες περαιώνουν τις σύνθετες διαδικασίες.

20 Αυτού του είδους οι διαδικασίες αντιστοιχούν στις αποκαλούμενες από τη θεωρία συνδιαχείριση ή ολοκληρωμένη διαχείριση. Βλ. Ziller, J., «Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen», σε Auby, J.-B. και Dutheil de la Rochère, J. (επιμ.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2014, σ. 327 επ.· Hofmann, H.C.H., «Conclusions: Europe's integrated administration», σε Hofmann, H.C.H. και Türk, A. (επιμ.), *EU Administrative Governance*, σ. 583· Schmidt-Aßmann, E., «Introduction», σε Jansen, O. και Schöndorf-Haubold, B. (επιμ.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Βρυξέλλες, 2011, σ. 6 έως 8.

21 Μια φιλόδοξη προερχόμενη από τη θεωρία πρόταση περί κωδικοποίησης των διοικητικών διαδικασιών της Ένωσης διατυπώθηκε από τους Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J., κ.λπ. (επιμ.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Μαδρίτη, 2015. Το άρθρο I-4 (4) του Código ReNEUAL ορίζει τη «σύνθετη διαδικασία» ως διοικητική διαδικασία στη οποία οι αρχές της Ένωσης και αυτές κράτους μέλους, ή διαφόρων κρατών μελών, αναλαμβάνουν διαφορετικά αλλά αλληλεξαρτώμενα μεταξύ τους καθήκοντα. Σύνθετη διαδικασία αποτελεί και ο συνδυασμός δύο άμεσα σχετιζόμενων διοικητικών διαδικασιών.

22 Alonso de León, S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Μαδρίτη, 2017· Della Cananea, G., «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», σε Bignami, F. και Cassese, S., (διεθ.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Μιλάνο, Giuffrè, 2004· Mastrodonato, G., *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Μπάρι, Cacucci, 2007· Hofmann, H.C.H., «Composite decision-making procedures in EU administrative law», σε Hofmann, H.C.H., Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Τσέλτεναμ, 2009, σ. 136.

23 Πρόσφατη μελέτη σε Brito Santos, F., «Derivative illegality in European composite administrative procedures», *Common Market Law Review*, 2018, αριθ. 1, σ. 101 έως 134.

24 Alonso de León, S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Μαδρίτη, 2017, σ. 273 έως 318. Βλ. επίσης εργασίες των Eliantonio, M., «Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'», *Review of European Administrative Law*, 2014 αριθ. 2, σ. 65 έως 102· και Türk, A., «Judicial Review of integrated administration in the EU», σε Hofmann, H.C.H. και Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Τσέλτεναμ, 2009, σ. 218 έως 256, ιδίως σ. 222 έως 224.

25 Βλ. Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., «Introduction», σε Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (επιμ.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Αμστερνταμ, 2015, σ. 33.

61. Η σαφήνεια του κανόνα αυτού μπορεί, ωστόσο, να μειωθεί σε δύο περιπτώσεις, οσάκις σε αυτού του είδους τις διαδικασίες:

- Μια οριστική πράξη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης έχει βασιστεί σε προηγούμενες ή προπαρασκευαστικές πράξεις εθνικών αρχών των οποίων η νομιμότητα αμφισβητείται.
- Αντιστρόφως, μια οριστική πράξη των εθνικών αρχών μπορεί να έχει *μολυνθεί* από φερόμενη ως παράνομη προηγούμενη ενέργεια των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, από την οποία έχει προέλθει.

62. Η δεύτερη αυτή περίπτωση δεν παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες: ο δικαστικός έλεγχος εξακολουθεί να εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια, καίτοι τα τελευταία υπέχουν υποχρέωση υποβολής στο Δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος περί εκτιμήσεως του κύρους, οσάκις εκτιμούν ότι η πράξη της Ένωσης μπορεί να μην είναι έγκυρη²⁶.

63. Αντιθέτως, στην πρώτη περίπτωση, τα προβλήματα είναι πιο περίπλοκα. Ο καθορισμός του αρμόδιου δικαστηρίου (του εθνικού ή της Ένωσης) για την άσκηση του δικαστικού ελέγχου θα εξαρτηθεί από τα χαρακτηριστικά της επίμαχης διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, θα εξαρτηθεί από την κατανομή της εξουσίας λήψεως αποφάσεως στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας. Με χρήση του κριτηρίου αυτού, η ανάλυση της νομολογίας του Δικαστηρίου επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ δύο περιπτώσεων:

- Σύνθετες διοικητικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις οποίες η εξουσία λήψεως αποφάσεως ανήκει στις εθνικές αρχές (νομολογία *Borelli*).
- Σύνθετες διοικητικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις οποίες η εξουσία λήψεως αποφάσεως ανήκει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης (νομολογία *Σουηδία κατά Επιτροπής*).

1. Η νομολογία *Borelli*

64. Η απόφαση *Oleificio Borelli κατά Επιτροπής*²⁷ αφορούσε σύνθετη διοικητική διαδικασία στην οποία η εξουσία λήψεως αποφάσεως είχε ανατεθεί στις εθνικές αρχές. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα σχέδιο μπορούσε να τύχει της συνδρομής του ΕΓΤΠΕ μόνον εφόσον είχε εγκριθεί από το κράτος στο έδαφος του οποίου επρόκειτο να εκτελεστεί. Συνακόλουθα, εάν η γνωμοδότηση ήταν αρνητική, η Επιτροπή δεν μπορούσε να συνεχίσει τη διαδικασία εξετάσεως του σχεδίου ούτε, κατά μείζονα λόγο, να ελέγξει το νομότυπο της εν λόγω γνωμοδοτήσεως.

65. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί της νομιμότητας πράξεως εθνικής αρχής ακόμη και όταν η εν λόγω πράξη εντάσσεται στο πλαίσιο διαδικασίας λήψεως κοινοτικής αποφάσεως η οποία δεσμεύει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Τα ενδεχόμενα ελαττώματα της εθνικής γνωμοδοτήσεως δεν μπορούν να θίξουν το κύρος της αποφάσεως με την οποία η Επιτροπή αρνείται να χορηγήσει την αιτηθείσα συνδρομή²⁸.

²⁶ Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452, σκέψεις 14 και 15). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, *IATA και ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, σκέψεις 27 και 30), και της 3ης Οκτωβρίου 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 95).

²⁷ Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992 (C-97/91, στο εξής: απόφαση *Borelli*, EU:C:1992:491).

²⁸ Απόφαση *Borelli*, σκέψεις 9 έως 12· και διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2009, *Occhetto και Κοινοβούλιο κατά Donnici* [C-512/07 P(R) και C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, σκέψη 50].

66. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο απέκλεισε τη δυνατότητα αμφισβητήσεως πράξεως της Ένωσης λόγω του παρανόμου χαρακτήρα εθνικής πράξεως εκδιδόμενης στο πλαίσιο σύνθετης διαδικασίας στην οποία υπερισχύει η εξουσία λήψεως αποφάσεως της εθνικής αρχής. Η λύση αυτή, κατά τα φαινόμενα μη λογική, δικαιολογήθηκε από την ανάγκη να αποτραπεί το ενδεχόμενο να καθίστανται διοικητικές πράξεις της Ένωσης ανίσχυρες εξαιτίας της ακυρώσεως, από τα εθνικά δικαστήρια, εθνικών επίσης διοικητικών πράξεων, λόγω παραβάσεως εθνικών ομοίως κανόνων.

67. Προκειμένου να αποφευχθούν, στις περιπτώσεις αυτές, κενά δικαστικού ελέγχου, το Δικαστήριο έκρινε ότι εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να αποφαινούνται, ενδεχομένως ύστερα από προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο, επί της νομιμότητας της οικείας εθνικής πράξεως, υπό τις αυτές προϋποθέσεις που ισχύουν για κάθε οριστική πράξη, η οποία, εκδιδόμενη από την ίδια εθνική αρχή, μπορεί να είναι βλαπτική για τρίτους²⁹.

68. Το Δικαστήριο επέκτεινε την ίδια αυτή νομολογία στις σύνθετες διαδικασίες στις οποίες υπερισχύει η εξουσία λήψεως αποφάσεως των εθνικών αρχών, όταν αντικείμενο των διαδικασιών αυτών είναι η διαχείριση των διαρθρωτικών κεφαλαίων, η προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων ή η ανακήρυξη και η παύση των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ευθύς αμέσως αναφέρομαι σε μερικά από τα παραδείγματα αυτά.

69. Με τη απόφαση *Liivimaa Lihaveis*³⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι «οδηγός» προγράμματος τον οποίο εκδίδει επιτροπή παρακολούθησεως στο πλαίσιο επιχειρησιακού προγράμματος που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006³¹ και σκοπό έχει να προωθήσει την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία μεταξύ δύο κρατών μελών δεν αποτελεί πράξη θεσμικού ή άλλου οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης και, κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εκτιμήσει το κύρος του. Ωστόσο, η διοικητική αυτή πράξη μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία μπορούν να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα προκειμένου να διαπιστωθεί η συμβατότητά της με το δίκαιο της Ένωσης³².

70. Το πεδίο της προστασίας των γεωγραφικών ενδείξεων παρέχει επίσης παραδείγματα σύνθετων διοικητικών διαδικασιών με προεξάρχουσες τις εθνικές αρχές³³. Με την απόφαση *Carl Kühne κ.λπ.*³⁴, το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής (η οποία καταχωρίζει την ονομασία για την οποία υποβλήθηκε αίτηση) και των εθνικών αρχών (οι οποίες αποφαινούνται προηγουμένως επ' αυτής, αξιολογώντας την πλήρωση των προϋποθέσεων του κανονισμού) επάγεται ότι ο τυχόν παράνομος χαρακτήρας της εθνικής διοικητικής πράξεως δεν θίγει το κύρος του κανονισμού 590/1999³⁵.

29 Απόφαση *Borelli*, σκέψη 13. Κατά την απόφαση αυτή, το εθνικό δικαστήριο όφειλε να κρίνει παραδεκτή την ασκηθείσα υπό τις συνθήκες αυτές προσφυγή, ακόμη και αν οι εσωτερικοί δικονομικοί κανόνες δεν περιείχαν σχετική πρόβλεψη.

30 Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2014 (C-562/12, EU:C:2014:2229, σκέψη 56).

31 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 (ΕΕ 2006, L 210, σ. 25).

32 Το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο κανονισμός 1083/2006, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε όρο οδηγού προγράμματος τον οποίο εκδίδει επιτροπή παρακολούθησεως στο πλαίσιο επιχειρησιακού προγράμματος που συμφωνείται μεταξύ δύο κρατών μελών και σκοπό έχει να προωθήσει την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, καθόσον ο όρος αυτός δεν προβλέπει ότι οι αποφάσεις της εν λόγω επιτροπής παρακολούθησεως με τις οποίες απορρίπτεται αίτηση χρηματοδοτήσεως δύνανται να προσβληθούν ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους» (απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, EU:C:2014:2229, σκέψη 76).

33 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/92 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 1992, για την προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων και των ονομασιών προέλευσης των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων (ΕΕ 1992, L 208, σ. 1), θέσπισε σύνθετη διαδικασία κατά την οποία οι ενώσεις παραγωγών υποβάλλουν αιτήσεις καταχωρίσεως ορισμένης ΠΟΠ ή ΠΓΕ ενώπιον των εθνικών αρχών τους. Οι τελευταίες οφείλουν να ελέγξουν εάν η αίτηση είναι δικαιολογημένη και, οσάκις εκτιμούν ότι πληρούνται οι απαιτήσεις του κανονισμού, τη διαβιβάζουν στην Επιτροπή, η οποία δύνανται να προβεί σε τυπικό απλώς έλεγχο για να διαπιστώσει εάν πληρούνται οι εν λόγω απαιτήσεις.

34 Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (C-269/99, EU:C:2001:659, σκέψεις 57 και 58). Ομοίως, απόφαση της 2ας Ιουλίου 2009, *Bavaria και Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415, σκέψεις 55 έως 57).

35 Επρόκειτο για την καταχώριση της ονομασίας «*Spreewälder Gurken*» που πραγματοποιήθηκε κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΚ) 590/1999 της Επιτροπής, της 18ης Μαρτίου 1999, για τη συμπλήρωση του παραρτήματος του κανονισμού (ΕΚ) 1107/96 της Επιτροπής, σχετικά με την καταχώριση των γεωγραφικών ενδείξεων και των ονομασιών προέλευσης σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 17 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2081/92 (ΕΕ 1999, L 74, σ. 8).

71. Το Δικαστήριο πρόσθεσε, όπως και στην απόφαση *Borelli*, ότι εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να αποφαινούνται επί της νομιμότητας αιτήσεως καταχωρίσεως μιας ονομασίας υπό τις αυτές προϋποθέσεις ελέγχου που ισχύουν για κάθε οριστική πράξη η οποία, εκδιδόμενη από την ίδια εθνική αρχή, μπορεί να θίξει δικαιώματα τρίτων στηριζόμενα στο δίκαιο της Ένωσης και, συνεπώς, να κρίνουν παραδεκτή προσφυγή ασκούμενη προς τούτο, έστω και αν οι εσωτερικοί δικονομικοί κανόνες δεν προβλέπουν τέτοια προσφυγή στις περιπτώσεις αυτές³⁶.

72. Σύνθετες διαδικασίες στις οποίες προτεραιότητα δίδεται στις εθνικές αρχές προβλέπονται και για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Δικαστήριο, αφού οριοθέτησε τις αντίστοιχες αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου και των εθνικών αρχών ως προς τον έλεγχο των εντολών των ευρωβουλευτών, έκρινε ότι εναπόκειται στις τελευταίες να ανακοινώσουν τα αποτελέσματα που προέκυψαν κατ' εφαρμογήν των σύμφωνων προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών διατάξεων. Κατά συνέπεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δυνάμει του άρθρου 12 της πράξεως του 1976, οφείλει να λάβει υπόψη την πραγματοποιηθείσα δήλωση χωρίς να έχει αρμοδιότητα να παρεκκλίνει από αυτή λόγω παρατυπιών της εθνικής αυτής πράξεως³⁷.

2. Η νομολογία της αποφάσεως *Σουηδία κατά Επιτροπής*

73. Το Δικαστήριο έχει επίσης αποφανθεί επί σύνθετων διοικητικών διαδικασιών στις οποίες η εξουσία λήψεως της τελικής αποφάσεως ανατίθεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης και οι εθνικές αρχές μετέχουν στα προκαταρκτικά ή προπαρασκευαστικά στάδια.

74. Στις περιπτώσεις αυτές, η ευθύνη λήψεως της οριστικής αποφάσεως, με την οποία περαιούται η διαδικασία, ανήκει στο θεσμικό όργανο της Ένωσης και ως εκ τούτου ο δικαστικός έλεγχός της πρέπει κατ' ανάγκην να πραγματοποιείται από το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο. Επιπλέον, οι πράξεις των εθνικών αρχών που εκδίδονται στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών έχουν αμιγώς προπαρασκευαστικό χαρακτήρα, κατά τρόπον ώστε ο έλεγχός τους από τα εθνικά δικαστήρια ή το Δικαστήριο να παρέλκει κατά γενικό κανόνα³⁸.

75. Με την απόφαση *Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής*³⁹, το Δικαστήριο διαχώρισε τις σύνθετες διαδικασίες στις οποίες η εξουσία λήψεως αποφάσεως ανήκει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης από εκείνες στις οποίες είναι καθοριστική η συμμετοχή των εθνικών αρχών. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι η κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της μπανάνας δεν βασιζόταν σε αποκεντρωμένη διαχείριση της δασμολογικής ποσοστώσεως, η οποία θα συνεπαγόταν εξουσία λήψεως αποφάσεως των κρατών μελών⁴⁰.

36 Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, *Carl Kühne κ.λπ.* (C-269/99, EU:C:2001:659, σκέψεις 57 και 58). Υπό την αυτή έννοια, απόφαση της 2ας Ιουλίου 2009, *Bavaria και Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415, σκέψεις 64 έως 67).

37 Τούτο συνέβη με τις δηλώσεις της ιταλικής επιτροπής εκλογών που απετέλεσαν το αντικείμενο της αποφάσεως της 30ής Απριλίου 2009, *Italia και Donnici κατά Κοινοβουλίου* (C-393/07 και C-9/08, EU:C:2009:275, σκέψεις 74 και 75) και της διατάξεως του Προέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2009, *Occhetto και Κοινοβούλιο κατά Donnici* [C-512/07 P(R) και C-15/08 P(R), EU:C:2009:3]. Κηρύσσοντας, αντιθέτως προς τη δήλωση αυτή, άκυρη την εντολή του B. Donnici και επικυρώνοντας την εντολή του A. Occhetto, η προσβαλλόμενη απόφαση παρέβη το άρθρο 12 της πράξεως αυτής.

38 Αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1981, *IBM κατά Επιτροπής* (60/81, EU:C:1981:264, σκέψη 12), και της 13ης Οκτωβρίου 2011, *Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής* (C-463/10 P και C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1995 (C-478/93, EU:C:1995:324, σκέψεις 34 έως 40).

40 Δεν είχε απονεμηθεί στα κράτη μέλη, ούτε από το Συμβούλιο ούτε από την Επιτροπή, εξουσία να αποφασίζουν περί της διαχειρίσεως της ποσοστώσεως εισαγωγής, αλλά είχαν κληθεί να επιτελούν ορισμένες τεχνικές λειτουργίες για λογαριασμό και υπό τον έλεγχο της Επιτροπής (παραδείγματος χάριν, να καταρτίζουν τον κατάλογο των επιχειρηματιών και να καθορίζουν τη μέση ποσότητα μπανάνας που κάθε επιχειρηματίας πώλησε κατά τα τρία τελευταία έτη για τα οποία υπάρχουν αριθμητικά στοιχεία). Ωστόσο, ο ρόλος αυτός των κρατών μελών στη συλλογή και στη διαβίβαση των στοιχείων δεν εμπόδιζε την Επιτροπή, η οποία ήταν επιφορτισμένη με την καθημερινή διαχείριση της κοινής οργάνωσης της αγοράς, να ελέγχει την ορθότητα των στοιχείων αυτών και να τα διορθώνει, εάν αποδεικνυόταν ότι από διπλές μετρήσεις δημιουργούνταν κίνδυνος αλλοιώσεως της βάσεως του καθεστώτος εισαγωγής.

76. Άλλου είδους σύνθετη διαδικασία με εξουσία λήψεως τελικής αποφάσεως από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εξετάστηκε με την απόφαση *Greenpeace France κ.λπ.*⁴¹ επρόκειτο, συγκεκριμένα, για την έγκριση ενός γενετικώς τροποποιημένου είδους αραβοσίτου, κατ' εφαρμογήν της οδηγίας 90/220⁴². Το Δικαστήριο έκρινε ότι, εάν ένα εθνικό δικαστήριο διαπιστώσει ότι, λόγω παρατυπιών κατά τη διενέργεια της προβλεπομένης στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/220 εξετάσεως της γνωστοποίησεως από την αρμόδια εθνική αρχή, η τελευταία δεν μπόρεσε εγκύτως να διαβιβάσει τον φάκελο με θετική γνώμη στην Επιτροπή κατά την έννοια της παραγράφου 2 της διατάξεως αυτής, τούτο δεν σημαίνει ότι το εν λόγω δικαστήριο μπορεί να ελέγξει το κύρος της πράξεως της Επιτροπής, εξουσία που επιφυλάσσεται στο Δικαστήριο διά της έμμεσης οδού του προδικαστικού ερωτήματος περί εκτιμήσεως του κύρους⁴³.

77. Τέλος, με την απόφαση *Σουηδία κατά Επιτροπής*⁴⁴, το Δικαστήριο εξέτασε ένα άλλο είδος σύνθετης διαδικασίας υπό τον έλεγχο των αρχών της Ένωσης. Επρόκειτο για αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, οσάκις αυτά προέρχονται από τα κράτη μέλη, όπως προβλέπουν τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού 1049/2001⁴⁵. Το θεσμικό όργανο της Ένωσης λαμβάνει την απόφαση με την οποία αρνείται ή επιτρέπει την πρόσβαση στο αιτηθέν έγγραφο, κατόπιν εγκρίσεως του κράτους μέλους προελεύσεως.

78. Το Δικαστήριο έκρινε ότι επρόκειτο για διαδικασία στην οποία μετείχαν το κοινοτικό θεσμικό όργανο και το κράτος μέλος, προκειμένου να κρίνουν εάν η πρόσβαση σε έγγραφο έπρεπε να μη γίνει δεκτή δυνάμει κάποιας εκ των κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 έως 3, του εν λόγω κανονισμού ουσιαστικής φύσεως εξαιρέσεων.

79. Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπίστωσε ότι «εναπόκειται στην αρμοδιότητα του κοινοτικού δικαστή να ελέγξει, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου στον οποίο αντιτάχθηκε άρνηση προσβάσεως εκ μέρους του θεσμικού οργάνου στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση, αν η σχετική άρνηση είχε εγκύτως ως θεμέλιο τις ανωτέρω εξαιρέσεις, και τούτο ανεξάρτητα από το αν η σχετική άρνηση προέρχεται από την αξιολόγησή τους εκ μέρους του ίδιου του θεσμικού οργάνου ή του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Κατά τα λοιπά, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η παρέμβαση του κράτους μέλους δεν επηρεάζει, έναντι του ενδιαφερομένου, τον κοινοτικό χαρακτήρα της αποφάσεως την οποία του απευθύνει μεταγενέστερα το θεσμικό όργανο σε απάντηση της αιτήσεως προσβάσεως της οποίας αυτό επελήφθη όσον αφορά έγγραφο ευρισκόμενο στην κατοχή του»⁴⁶.

B. Διοικητική διαδικασία για την έγκριση των ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα

80. Διά της (υποχρεωτικής) εγκρίσεως των ειδικών συμμετοχών επιδιώκεται να διασφαλιστεί ότι πρόσβαση στον τραπεζικό τομέα αποκτούν μόνο φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν θέτουν σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία του. Συγκεκριμένα, η αξιολόγηση έχει ως αντικείμενο την επαλήθευση του ότι ο υποψήφιος αγοραστής διαθέτει καλή φήμη και την απαιτούμενη χρηματοοικονομική

41 Απόφαση της 21ης Μαρτίου 2000 (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Οδηγία 90/220/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 1990, για την σκόπιμη ελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον (ΕΕ 1990, L 117, σ. 15), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/35/ΕΚ της Επιτροπής, της 18ης Ιουνίου 1997, για τη δεύτερη προσαρμογή στην τεχνική πρόοδο της οδηγίας 90/220 (ΕΕ 1997, L 169, σ. 72). Η έγκριση γενετικώς τροποποιημένων σπόρων προϋπέθετε την υποβολή αιτήσεως ενώπιον της αρμόδιας εθνικής αρχής. Η εν λόγω εθνική αρχή, κατόπιν εξετάσεως των επιπτώσεών τους στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, διαβίβαζε στην Επιτροπή την αίτηση με θετική γνώμη. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, κοινοποιούσε την αίτηση αυτή στο σύνολο των κρατών μελών προκειμένου να προβάλουν πιθανές αντιρρήσεις. Εάν η Επιτροπή λάβει «ευνοϊκή απόφαση», κατ' εφαρμογήν του άρθρου 13, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, η αρμόδια αρχή είναι υποχρεωμένη να παράσχει «γραπτή συγκατάθεση» που επιτρέπει τη διάθεση του προϊόντος στην αγορά.

43 Απόφαση της 21ης Μαρτίου 2000, *Greenpeace France κ.λπ.* (C-6/99, EU:C:2000:148, σκέψη 57).

44 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007 (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Κανονισμός (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43).

46 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, *Σουηδία κατά Επιτροπής* (C-64/05 P, EU:C:2007:802, σκέψη 94)· υπό την αυτή έννοια, διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2009, *Oschetto και Κοινοβούλιο κατά Donnici* [C-512/07 P(R) και C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, σκέψη 53].

ευρωστία, κατά τρόπον ώστε το ίδρυμα οι συμμετοχές του οποίου πρόκειται να αποκτηθούν να συνεχίσει να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας. Η αξιολόγηση αυτή συμβάλλει επίσης στο να αποτραπεί η χρηματοδότηση της συναλλαγής με πόρους προερχόμενους από παράνομες δραστηριότητες.

81. Το άρθρο 2, σημείο 8, του κανονισμού ΕΕΜ παραπέμπει στον ορισμό της έννοιας της «ειδικής συμμετοχής» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, σημείο 36, του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013⁴⁷. Ως τέτοια νοείται «η άμεση ή έμμεση κατοχή κεφαλαίου που αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 10 % του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου μιας επιχείρησης ή που καθιστά δυνατή την άσκηση ουσιώδους επιρροής στη διαχείριση της επιχείρησης αυτής».

82. Το άρθρο 22 της οδηγίας CRD IV επιβάλλει, ως προϋπόθεση για την απόκτηση ή την αύξηση⁴⁸ ειδικών συμμετοχών, τη λήψη σχετικής προηγούμενης εγκρίσεως. Όλοι οι εποπτικοί φορείς της Ένωσης, τόσο των κρατών που μετέχουν στην τραπεζική ένωση όσο και αυτών που δεν μετέχουν, οφείλουν να τηρούν τη διαδικασία εγκρίσεως.

1. Κριτήρια για τη χορήγηση της εγκρίσεως

83. Το άρθρο 23 της οδηγίας CRD IV εναρμονίζει τα ουσιαστικά κριτήρια για την εκτίμηση της αποκτήσεως ή της αυξήσεως ειδικής συμμετοχής⁴⁹. Η εναρμόνιση ωστόσο αυτή είναι μερική, καθόσον η οδηγία δεν καθορίζει τα ακριβή στοιχεία για την πλήρωση ενός εκάστου των κριτηρίων αυτών, τα οποία πρέπει να εκτιμώνται διά της εφαρμογής των εθνικών κανόνων.

84. Προς εναρμόνιση της πρακτικής των κρατών, οι ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές κατήρτισαν το 2016 κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την προληπτική αξιολόγηση της απόκτησης και της αύξησης ειδικών συμμετοχών στον χρηματοοικονομικό τομέα⁵⁰. Όσον αφορά τα τραπεζικά ιδρύματα, νομική βάση των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών αποτελεί το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 1093/2010⁵¹, κατά το οποίο, για την καθιέρωση συνεπών, αποδοτικών και αποτελεσματικών εποπτικών πρακτικών στο ΕΣΧΕ και την εξασφάλιση της κοινής, ομοιόμορφης και συνεπούς εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις με αποδέκτες αρμόδιες αρχές ή χρηματοοικονομικά ιδρύματα.

⁴⁷ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ 2013, L 176, σ. 1).

⁴⁸ Το άρθρο 22 της οδηγίας CRD IV εξομοιώνει, ως προς τη μεταχείρισή τους, την απόκτηση ειδικής συμμετοχής με την αύξησή της, άμεσα ή έμμεσα, η οποία επέρχεται όταν η αναλογία των δικαιωμάτων ψήφου ή των μεριδίων κεφαλαίου που κατέχονται από τον ενδιαφερόμενο φθάνει ή υπερβαίνει τα όρια του 20 %, του 30 % ή του 50 % ή όταν το πιστωτικό ίδρυμα καθίσταται θυγατρική του επιχείρησης.

⁴⁹ Πρόκειται για τη φήμη του υποψήφιου αγοραστή, τη φήμη και πείρα των προτεινόμενων νέων διευθυντικών στελεχών, τη χρηματοοικονομική ευρωστία του υποψήφιου αγοραστή, την επιρροή στο ίδρυμα και τον κίνδυνο αναμείξεως σε πράξεις νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδοτήσεως της τρομοκρατίας.

⁵⁰ Κοινές κατευθυντήριες γραμμές της ΕΑΤ, της ΕΑΑΕΣ και της ΕΑΚΑΑ σχετικά με την προληπτική αξιολόγηση της απόκτησης και της αύξησης ειδικών συμμετοχών στον χρηματοοικονομικό τομέα (JC/GL/2016/01), σ. 15 έως 24. Οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις τους διατίθενται στη διαδικτυακή σελίδα της Joint Committee of the European Supervisory Authorities <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 Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ 2010, L 331, σ. 12, στο εξής: κανονισμός ΕΑΤ).

85. Καίτοι οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν μη δεσμευτικές νομικές πράξεις, εντούτοις τα κράτη δεσμεύονται να πράττουν ό,τι είναι δυνατόν προκειμένου να συμμορφώνονται προς αυτές (και προς τις συστάσεις) διά της τεχνικής που είναι γνωστή ως «comply or explain»⁵². Σύμφωνα με τις πληροφορίες που προσκομίστηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι ιταλικές αρχές επέλεξαν, με απόφαση της Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (διυπουργικής επιτροπής για τις πιστώσεις και τις αποταμιεύσεις), εκδοθείσα το 2017, να εφαρμόσουν τις κατευθυντήριες γραμμές του 2016.

2. Η διαδικασία εγκρίσεως

86. Η διαδικασία για τη χορήγηση αυτού του είδους εγκρίσεων διέπεται από τα άρθρα 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', 6, παράγραφος 4, και 15 του κανονισμού ΕΕΜ, όπως αυτά συμπληρώνονται από τα άρθρα 85 έως 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

87. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού ΕΕΜ, σε συνδυασμό με το άρθρο του 6, παράγραφος 4, η ΕΚΤ έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να εκτιμά και να αποφασίζει ως προς την απόκτηση και την αύξηση ειδικών συμμετοχών σε όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται στον ενιαίο μηχανισμό εποπτείας, ανεξαρτήτως του εάν είναι περισσότερο ή λιγότερο σημαντικά καθώς και εάν τελούν υπό την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ ή των ΕΑΑ.

88. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι ο κανονισμός ΕΕΜ έχει θεσπίσει «ένα γνήσια ολοκληρωμένο εποπτικό μηχανισμό», στο πλαίσιο του οποίου οι βασικές διαδικασίες είναι ταυτόσημες, γενικώς, για όλα τα πιστωτικά ιδρύματα, είτε είναι «σημαντικά» είτε «λιγότερο σημαντικά», στις δε διαδικασίες αυτές μετέχουν τόσο η ΕΚΤ όσο και οι ΕΑΑ.

89. Οι θεσπισθείσες από τον κανονισμό ΕΕΜ ενιαίες διοικητικές διαδικασίες εφαρμόζονται όσον αφορά την παροχή άδειας για την πρόσβαση στην τραπεζική δραστηριότητα ή την ανάκλησή της, καθώς και για την αξιολόγηση των αποκτήσεων και αυξήσεων ειδικών συμμετοχών.

90. Συγκεκριμένα, η ΕΚΤ ασκεί την ελεγκτική της αρμοδιότητα επί των αποκτήσεων και αυξήσεων ειδικών συμμετοχών υπό τους όρους του άρθρου 15 του κανονισμού ΕΕΜ, όπως αυτό συμπληρώνεται από τα άρθρα 85 έως 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ. Στη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί συναφώς, η ΕΚΤ μετέχει ως αποφασίζον θεσμικό όργανο, οι δε ΕΑΑ ως αρχές επιφορτισμένες με την προετοιμασία των αποφάσεων.

91. Η διαδικασία αυτή διεξάγεται ως εξής⁵³:

- Η αιτούσα οντότητα υποβάλλει τις γνωστοποιήσεις για την απόκτηση ή την αύξηση ειδικής συμμετοχής στην αντίστοιχη ΕΑΑ, που είναι αυτή του κράτους μέλους στο οποίο εδρεύει το ίδρυμα του οποίου σκοπείται η απόκτηση.
- Η ΕΑΑ ενημερώνει την ΕΚΤ για την παραλαβή της γνωστοποίησης της προθέσεως αποκτήσεως ή αυξήσεως ειδικής συμμετοχής, το αργότερο εντός πέντε εργασίμων ημερών από την αποστολή του αποδεικτικού παραλαβής στον αιτούντα. Η διαδικασία δεν μπορεί να ολοκληρωθεί πριν από την υποβολή των απαιτούμενων πληροφοριών. Ως εκ τούτου, οι αιτούντες πρέπει να βεβαιώνονται ότι οι αιτήσεις τους είναι πλήρεις και σωστά δομημένες. Εάν από την πρώτη εξέταση μιας αιτήσεως προκύπτουν παραλείψεις ή ανακολουθίες, η ΕΑΑ που παρέλαβε την αίτηση ζητεί αμέσως από τον αιτούντα να προβεί στις απαραίτητες τροποποιήσεις.

⁵² Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΑΤ, «[ε]ντός δύο μηνών από την έκδοση κατευθυντήριας γραμμής ή σύστασης, κάθε αρμόδια αρχή επιβεβαιώνει εάν προτίθεται να συμμορφωθεί προς την εν λόγω κατευθυντήρια γραμμή ή σύσταση. Σε περίπτωση που μια αρμόδια αρχή δεν συμμορφώνεται ή δεν προτίθεται να συμμορφωθεί, ενημερώνει την Αρχή, παραθέτοντας τους λόγους της».

⁵³ ΕΚΤ, *Οδηγός τραπεζικής εποπτείας*, 2014, σ. 27 έως 30.

- Μετά την υποβολή των αιτήσεων και την εξακρίβωση της πληρότητάς τους, αυτές υποβάλλονται σε συμπληρωματική αξιολόγηση από την ΕΑΑ που τις παρέλαβε, από την ΕΚΤ και από τυχόν άλλες εμπλεκόμενες ΕΑΑ. Σκοπός της αξιολόγησης αυτής είναι να διασφαλιστεί ότι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη έχουν κατανοήσει εις βάθος το επιχειρηματικό μοντέλο και τη βιωσιμότητά του, λόγος για τον οποίο η αξιολόγηση καλύπτει όλα τα κριτήρια που προβλέπονται από τη σχετική εθνική και ενωσιακή νομοθεσία.
- Η ΕΑΑ προτείνει στην ΕΚΤ σχέδιο απόφασης για την εναντίωση ή τη μη εναντίωση στην απόκτηση ή την αύξηση των ειδικών συμμετοχών. Από το σημείο αυτό και μετά, εναπόκειται αποκλειστικώς στην ΕΚΤ να λάβει την τελική απόφαση περί εγκρίσεως ή απορρίψεως της αιτήσεως. Όταν μια αίτηση πρόκειται να απορριφθεί ή όταν πρέπει να επιβληθούν συμπληρωματικοί όροι, διενεργείται η προβλεπόμενη διαδικασία ακροάσεως.
- Η απόφαση με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία λαμβάνεται από την ΕΚΤ, η οποία ακολουθεί τις συνήθεις διαδικασίες που ισχύουν στο πεδίο της τραπεζικής ένωσης για τη λήψη απόφασης, κατά το άρθρο 26, παράγραφοι 6 και 8, του κανονισμού ΕΕΜ: το εποπτικό συμβούλιο της ΕΚΤ υποβάλλει στο διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης και η απόφαση θεωρείται ότι έχει εκδοθεί εάν δεν διατυπωθούν αντιρρήσεις κατ' αυτής από το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ εντός ανώτατου χρονικού διαστήματος δέκα ημερών.
- Όταν εκδοθεί η τελική απόφαση, η ΕΚΤ την κοινοποιεί στον αιτούντα. Εάν το αίτημα για την έγκριση της αποκτήσεως δεν γίνει δεκτό ή εάν ο υποψήφιος αγοραστής εκτιμά ότι η απόφαση αυτή τον θίγει καθ' οποιονδήποτε τρόπο, μπορεί να ζητήσει την επανεξέτασή της από το κατά το άρθρο 24 του κανονισμού ΕΕΜ διοικητικό συμβούλιο επανεξετάσεως της ΕΚΤ.

Γ. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα: δικαστικός έλεγχος των προπαρασκευαστικών εθνικών πράξεων στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως αποκτήσεων ειδικών συμμετοχών στα πιστωτικά ιδρύματα.

92. Η διαδικασία για την έγκριση της αποκτήσεως ή της αυξήσεως ειδικών συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα είναι, όπως μόλις εξέθεσα, σύνθετης φύσεως, διότι σε αυτήν μετέχουν η ΕΚΤ, ως αποφασίζουσα αρχή, και οι ΕΑΑ, ως αρχές επιφορτισμένες με την προετοιμασία των αποφάσεων. Θα εξετάσω, καταρχάς, τα ζητήματα σχετικά με την αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως, για να αναφερθώ, εν συνεχεία, στον δικαστικό έλεγχο της τελικής αποφάσεως που εκδίδεται στη διαδικασία αυτή.

1. Αρμοδιότητα λήψεως της τελικής αποφάσεως

93. Η παρέμβαση των ΕΑΑ, μετά την υποβολή της αιτήσεως, περιορίζεται στην εξακρίβωση της τηρήσεως των προϋποθέσεων για την έγκριση της συναλλαγής, όπως αυτές καθορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και το εθνικό δίκαιο. Η αποστολή τους ολοκληρώνεται με την υποβολή στην ΕΚΤ σχεδίου ή προτάσεως αποφάσεως, η οποία επ' ουδενί δεσμεύει το θεσμικό αυτό όργανο.

94. Από την υποβολή της προτάσεως αυτής εκκινεί το σχετικό με τη λήψη αποφάσεως στάδιο της σύνθετης διαδικασίας, υπό την αποκλειστική πλέον ευθύνη της ΕΚΤ, η οποία οφείλει, εν τέλει, να εγκρίνει ή να απορρίψει την αίτηση αποκτήσεως ή αυξήσεως της ειδικής συμμετοχής. Κατά την άποψή μου, η ΕΚΤ έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως, για τους λόγους που ακολουθούν.

95. Πρώτον, το άρθρο 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ ορίζει ότι «[η] ΕΚΤ αποφασίζει εάν θα εναντιωθεί ή όχι στην απόκτηση ειδικής συμμετοχής με βάση την αξιολόγηση από την ίδια της σκοπούμενης απόκτησης και το σχέδιο απόφασης της ΕΑΑ». Όπως επισημαίνει η Τράπεζα της Ιταλίας, εκ του άρθρου αυτού συνάγεται ότι η ΕΚΤ διαθέτει πλήρη εξουσία εκτιμήσεως των πραγματικών και νομικών στοιχείων κατά την έκδοση της τελικής της αποφάσεως. Η πρόταση που

της διαβιβάζει η ΕΑΑ αποτελεί ένα επιπλέον στοιχείο εκτιμήσεως, όχι όμως κατ' ανάγκην το μοναδικό. Ουδόλως κωλύεται η ΕΚΤ να προβεί σε αυτοτελή έλεγχο και έρευνα⁵⁴ και να καταλήξει σε συμπέρασμα διαφορετικό του προταθέντος από την ΕΑΑ, το οποίο δεν τη δεσμεύει⁵⁵.

96. Το σχέδιο της ΕΑΑ, επαναλαμβάνω, δεν προδικάζει, από νομικής απόψεως, τη μεταγενέστερη απόφαση της ΕΚΤ. Δύναται, αναλόγως των ίδιων χαρακτηριστικών του, να επηρεάσει σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό την τελευταία αυτή απόφαση, πλην όμως, το χαρακτηριστικό αυτό είναι κοινό και προς άλλες πράξεις (όπως, παραδείγματος χάριν, μια μη δεσμευτική γνωμοδότηση) οποιασδήποτε διαδικασίας. Η ΕΑΑ δεν διαθέτει συγκεκριμένη εξουσία λήψεως αποφάσεως πέραν της αρμοδιότητάς της διεξαγωγής του πρώτου σταδίου της διαδικασίας, κατόπιν της υποβολής αιτήσεως εγκρίσεως. Δεν πρόκειται, επομένως, για διαδικασία συναποφάσεως μεταξύ της ΕΑΑ και της ΕΚΤ, όπως φαίνεται να θεωρεί ο S. Berlusconi στις γραπτές παρατηρήσεις του.

97. Δεύτερον, είναι πιθανόν η ΕΚΤ να επιλέξει να τροποποιήσει την τελική της απόφαση, παρεκκλίνοντας από την πρόταση της ΕΑΑ που είχε προηγουμένως δεχθεί, μετά την παρέμβαση του διοικητικού συμβουλίου επανεξετάσεως⁵⁶, εφόσον η προσφυγή του υποψηφίου αγοραστή γίνει εν μέρει ή εν όλω δεκτή⁵⁷. Η ΕΚΤ μπορεί επιπλέον να προσθέσει στην τελική της απόφαση όρους προκειμένου να εγκρίνει την απόκτηση ή την αύξηση ειδικής συμμετοχής, οι οποίοι δεν περιλαμβάνονταν στην πρόταση της ΕΑΑ.

98. Τρίτον, το γεγονός ότι το αρχικό στάδιο της διαδικασίας διενεργείται ενώπιον της ΕΑΑ δεν σημαίνει ότι η ΕΚΤ είναι ξένη προς το στάδιο αυτό. Το άρθρο 85, παράγραφος 1, του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ ορίζει ότι οι ΕΑΑ στις οποίες διαβιβάζεται κοινοποίηση της προθέσεως αποκτήσεως ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα ενημερώνουν την ΕΚΤ το αργότερο πέντε εργάσιμες ημέρες από την απόδειξη παραλαβής. Επιπλέον, το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΕΜ επισημαίνει ότι τόσο η ΕΚΤ όσο και οι ΕΑΑ συνεργάζονται καλοπίστως και αλληλοενημερώνονται.

99. Τέταρτον, το υποβαλλόμενο από την ΕΑΑ στην ΕΚΤ σχέδιο αποφάσεως δεν κοινοποιείται από την εθνική αρχή στον αιτούντα, γεγονός που επιβεβαιώνει τον χαρακτήρα του σχεδίου αυτού ως απλής εσωτερικής προπαρασκευαστικής πράξεως της τελικής αποφάσεως της ΕΚΤ, χωρίς νομική σημασία για τον αιτούντα ή για τρίτους⁵⁸.

100. Πέμπτον, η διαδικασία εγκρίσεως της αποκτήσεως ή της αυξήσεως ειδικών συμμετοχών διαφέρει από άλλες παρεμφερείς διαδικασίες, όπως αυτή της παροχής άδειας για την άσκηση της τραπεζικής δραστηριότητας. Στο πλαίσιο της τελευταίας διαδικασίας, η ΕΑΑ διαθέτει, κατά το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΕΜ⁵⁹, εξουσία να λαμβάνει αυτοτελώς την απορριπτική της αιτήσεως άδειας λειτουργίας απόφαση, την οποία κοινοποιεί στον αιτούντα και η οποία αναπτύσσει

54 Στην υπό κρίση υπόθεση, η ΕΚΤ τροποποίησε ορισμένα εδάφια του διαβιβασθέντος από την Τράπεζα της Ιταλίας σχεδίου αποφάσεως, κατόπιν των παρατηρήσεων που διατύπωσε η Fininvest κατά την ακρόαση ενώπιον της ΕΚΤ. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει, αν χρειάζεται τέτοια επιβεβαίωση, την ανεξαρτησία της ΕΚΤ κατά τη λήψη της τελικής της αποφάσεως σε διαδικασίες αυτού του είδους.

55 Υπό την αυτή έννοια, βλ. Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*, Beck, Hart, Nomos, Μόναχο, 2017, σ. 172: η διαδικασία εγκρίσεως ειδικών συμμετοχών «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 Απόφαση της ΕΚΤ, της 14ης Απριλίου 2014, σχετικά με την ίδρυση διοικητικού συμβουλίου επανεξέτασης και τον κανονισμό λειτουργίας του (ΕΕ 2014, L 175, σ. 47). Όσον αφορά τη δράση αυτού του εσωτερικού οργάνου διοικητικού ελέγχου, βλ. Brescia Morra, C., Smits και R., Magliari, A., «The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years», *European Business Organisation Law Review*, 2017, σ. 567 έως 589.

57 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ΕΚΤ δήλωσε ότι τούτο δεν είναι σύνηθες.

58 Το σχέδιο αποφάσεως της ΕΑΑ συντάσσεται, σε όλες τις περιπτώσεις, στην αγγλική γλώσσα, για τους σκοπούς της διαβιβάσεώς του στην ΕΚΤ, καθόσον η αγγλική αποτελεί τη γλώσσα επικοινωνίας μεταξύ των ΕΑΑ και της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ (άρθρο 23 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ). Η τελική απόφαση της ΕΚΤ, αντιθέτως, μεταφράζεται στη γλώσσα του αιτούντος.

59 Κατά τη διάταξη αυτή, «[ε]άν ο αιτών πληροί όλες τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας οι οποίες προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία του [...] κράτους μέλους, η εθνική αρμόδια αρχή καταρτίζει σχέδιο απόφασης, εντός της προθεσμίας που προβλέπεται από τη σχετική εθνική νομοθεσία, με την οποία προτείνει στην ΕΚΤ να χορηγήσει την άδεια λειτουργίας. Το σχέδιο απόφασης κοινοποιείται στην ΕΚΤ και στον αιτούντα την άδεια λειτουργίας. Σε κάθε άλλη περίπτωση η εθνική αρμόδια αρχή απορρίπτει την αίτηση για χορήγηση άδειας».

αποτελέσματα έναντι αυτού και έναντι τρίτων. Πρόκειται για οριστική πράξη, ο δικαστικός έλεγχος της οποίας απόκειται στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία έχουν τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως της αποκτήσεως ειδικών συμμετοχών, οι ΕΑΑ δεν έχουν τέτοιου είδους εξουσίες.

101. Έκτον, κατά το άρθρο 22, παράγραφος 6, της οδηγίας CRD IV, εάν οι αρμόδιες αρχές δεν αντιταχθούν εγγράφως στη σχεδιαζόμενη απόκτηση συμμετοχής, εντός της περιόδου εκτιμήσεως, τότε η σχεδιαζόμενη απόκτηση συμμετοχής θεωρείται ότι εγκρίθηκε. Σε περίπτωση αδράνειας των ΕΑΑ, για να αποσοβηθούν τα αποτελέσματα αυτού του είδους σιωπηρής διοικητικής εγκρίσεως, η ΕΚΤ δύναται να παρέμβει (δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, του κανονισμού ΕΕΜ)⁶⁰, καλώντας την ΕΑΑ να αποφανθεί επί της αιτήσεως εγκρίσεως της αποκτήσεως ή αύξησεως ειδικής συμμετοχής. Καταδεικνύεται επομένως ότι η ΕΚΤ παρεμβαίνει στην εν λόγω διαδικασία εξαρχής και ότι η ΕΚΤ είναι εκείνη που ασκεί τον αποκλειστικό έλεγχο επί της διαδικασίας αυτής.

2. Δικαστικός έλεγχος των λαμβανομένων στις διαδικασίες αυτές αποφάσεων

102. Καθόσον έχει γίνει δεκτό ότι η έγκριση για την απόκτηση ή αύξηση ειδικών συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπόκειται σε σύνθετη διαδικασία, η τελική απόφαση επί της οποίας εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ, πρέπει πλέον να αποσαφηνιστεί το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής.

103. Προκειμένου να καθοριστεί το εφαρμοστέο καθεστώς δικαστικού ελέγχου, τόσο η νομολογία Borelli όσο και η νομολογία Σουηδία κατά Επιτροπής εστιάζουν στη συγκεκριμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών αρχών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Οσάκις η εξουσία λήψεως αποφάσεως ανήκει στις εθνικές αρχές, εφαρμόζεται η νομολογία Borelli, ενώ όταν αυτή ανατίθεται στην αρχή της Ένωσης, εφαρμόζεται η νομολογία Σουηδία κατά Επιτροπής.

104. Ο ΕΕΜ αποτελεί μια σύνθετη και πολυεπίπεδη δομή, αποτελούμενη από την ΕΚΤ και τις ΕΑΑ, στο πλαίσιο της οποίας η ΕΚΤ καταλαμβάνει θέση κλειδί, αναλαμβάνει την ευθύνη της λειτουργίας του συστήματος και ελέγχει το σύνολο των εργασιών του μηχανισμού⁶¹. Η ΕΚΤ διαθέτει, για την επίτευξη των σκοπών αυτών, αποκλειστικές εξουσίες εντός του πλαισίου του ΕΕΜ. Η παρέμβαση των ΕΑΑ υπακούει στη λογική της αποκεντρωμένης ασκήσεως των εξουσιών αυτών και όχι στην κατανομή ίδιων αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΚΤ και των εθνικών αρχών⁶².

105. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως ειδικών συμμετοχών, η ΕΚΤ συγκεντρώνει την εξουσία λήψεως της τελικής αποφάσεως, κατά τρόπο αποκλειστικό, όπως συμβαίνει στην πλειονότητα των σύνθετων διοικητικών διαδικασιών της τραπεζικής ένωσης. Αντιστοίχως, αποκλειστική αρμοδιότητα για τον δικαστικό έλεγχο της ασκήσεως της συγκεντρωμένης αυτής εξουσίας πρέπει να έχουν το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο⁶³.

⁶⁰ Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Αν απαιτείται για την εκτέλεση των εκ του παρόντος κανονισμού καθηκόντων της, η ΕΚΤ μπορεί να απαιτεί από τις εν λόγω εθνικές αρχές, μέσω εντολών, να κάνουν χρήση των εξουσιών τους, δυνάμει των όρων του εθνικού δικαίου και σύμφωνα προς αυτούς, εφόσον ο παρών κανονισμός δεν παρέχει τις εν λόγω εξουσίες στην ΕΚΤ. Οι εθνικές αυτές αρχές ενημερώνουν πλήρως την ΕΚΤ ως προς την άσκηση των εν λόγω εξουσιών».

⁶¹ Βλ. αναλύσεις των Chiti, E. και Recine, F., «The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position», *European Public Law*, 2018, αριθ. 24, σ. 103 έως 108, και των Lamandini, M. και Ramos Muñoz, D., *EU Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, σ. 183 έως 212.

⁶² Η ιδέα αυτή κατεδείχθη από το Γενικό Δικαστήριο με την απόφασή του της 16ης Μαΐου 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ* (T-122/15, EU:T:2017:337, σκέψη 54), κατά της οποίας εκκρεμεί αίτηση αναίρεσεως (υπόθεση C-450/17 P). Βλ. σχόλια των D'Ambrosio, R. και Lamandini, M., «La "prima volta" del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico», *Giurisprudenza commerciale*, 2017, σ. 594 έως 599, και του Adalid, S., «Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne», *Revue des affaires européennes*, 2017, αριθ. 2, σ. 373 έως 370.

⁶³ Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Σουηδία κατά Επιτροπής (C-64/05 P, EU:C:2007:802, σκέψεις 93 και 94)· υπό την αυτή έννοια, διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2009, Occhetto και Κοινοβούλιο κατά Donnici και Ιταλίας [C-512/07 P(R) και C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, σκέψη 53].

106. Φρονώ ότι η διαπίστωση αυτή δυσχερώς θα μπορούσε να αντικρουστεί. Πράγματι, η Fininvest έχει ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως, εκκρεμούσα ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου (T-913/16), κατά της αποφάσεως της ΕΚΤ περί απορρίψεως της αιτήσεως αποκτήσεως ειδικής συμμετοχής στην Banca Mediolanum.

107. Ο προπαρασκευαστικός χαρακτήρας των πράξεων των ΕΑΑ κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας επιβεβαιώνει, αν χρειάζεται τέτοια επιβεβαίωση, την αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για την άσκηση δικαστικού ελέγχου τόσο επί των αποφάσεων εγκρίσεως αποκτήσεων ή αυξήσεων ειδικών συμμετοχών σε τραπεζικά ιδρύματα όσο και επί των προτάσεων που προηγούνται των αποφάσεων αυτών.

108. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το κύρος των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ανεξάρτητα από τη φύση ή τη μορφή τους, μπορεί να αμφισβητηθεί μόνον όταν οι πράξεις αυτές αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων, ικανών να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας ουσιωδώς τη νομική του κατάσταση. Ως εκ τούτου, οσάκις πρόκειται για πράξεις ή αποφάσεις που καταρτίζονται σε διάφορα στάδια, αντικείμενο προσβολής μπορούν να αποτελέσουν μόνον αυτές που καθορίζουν κατά τρόπο οριστικό τη θέση (συνήθως της Επιτροπής ή του Συμβουλίου) κατά το πέρας τη εν λόγω διαδικασίας. Δεν χωρεί, αντιθέτως, προσφυγή κατά των ενδιάμεσων ή παρεμπιπτόντων μέτρων, σκοπός των οποίων είναι η προετοιμασία της οριστικής αποφάσεως⁶⁴.

109. Η νομολογία αυτή ισχύει αναλογικώς ως προς τις διαδικασίες στις οποίες η προπαρασκευαστική παρέμβαση, απλώς και μόνον επικουρική, προέρχεται από εθνική αρχή. Οσάκις η πράξη της αρχής αυτής περιορίζεται σε πρόταση, η οποία εξ ορισμού δεν έχει χαρακτήρα αποφάσεως, η εν λόγω πράξη δεν είναι ικανή να επηρεάσει τη νομική κατάσταση κανενός προσώπου, φυσικού ή νομικού. Στερείται, επομένως, των χαρακτηριστικών που θα επέτρεπαν την αυτοτελή προσβολή της. Επιπλέον, ενδεχόμενες πλημμέλειες κατά την κατάρτιση της προτάσεως θα μπορούσαν να προβληθούν κατά την προσβολή της τελικής αποφάσεως η οποία υιοθετεί το περιεχόμενο της προτάσεως.

110. Εν συνόψει, τα εθνικά δικαστήρια δεν μπορούν να αποφαινούνται επί απλών προπαρασκευαστικών πράξεων, εκδιδόμενων από τις ΕΑΑ, οι οποίες αποτέλεσαν μέρος σύνθετης διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας η αποκλειστική αρμοδιότητα εκδόσεως αποφάσεως ανατίθεται στην ΕΚΤ. Ειδάλλως, τα εθνικά δικαστήρια θα αναλάμβαναν στην πραγματικότητα τον ουσιαστικό έλεγχο αποφάσεων που δεν εναπόκεινται στις ΕΑΑ αλλά στην ΕΚΤ, γεγονός που θα μπορούσε επιπλέον να οδηγήσει σε παράδοξες καταστάσεις⁶⁵.

111. Φρονώ επομένως ότι ο δικαστικός έλεγχος του συνόλου των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως αποκτήσεων ή αυξήσεων ειδικών συμμετοχών σε τραπεζικά ιδρύματα πρέπει να ανατεθεί στα δικαστήρια της Ένωσης και όχι στα εθνικά δικαστήρια.

112. Η ανάθεση αυτή δικαιοδοτικής αρμοδιότητας δεν είναι, βεβαίως, απαλλαγμένη δυσχερειών. Προκειμένου να διασφαλιστεί το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των θιγόμενων προσώπων, τα δικαστήρια της Ένωσης θα πρέπει να διευκρινίζουν, οσάκις εγείρεται ενώπιόν τους η ένσταση αυτή, εάν οι προπαρασκευαστικές πράξεις των ΕΑΑ, το περιεχόμενο των οποίων έχει ακολούθως υιοθετηθεί από την ΕΚΤ, πάσχουν από τέτοιες πλημμέλειες ώστε η όλη διαδικασία να έχει καταστεί ελαττωματική κατά τρόπο ανεπανόρθωτο.

⁶⁴ Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής (60/81, EU:C:1981:264, σκέψεις 9 και 10)· της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, Λητώ Μαιευτικό Γυναικολογικό και Χειρουργικό Κέντρο κατά Επιτροπής (C-506/13 P, EU:C:2015:562, σκέψη 16), και της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, de Mallis κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (C-105/15 P έως C-109/15 P, EU:C:2016:702, σκέψη 51).

⁶⁵ Σχετικά με προπαρασκευαστική πράξη της ΕΑΑ η οποία έχει το ίδιο περιεχόμενο με την απόφαση της ΕΚΤ, οι αποφάσεις του εθνικού δικαστηρίου και του Δικαστηρίου θα μπορούσαν να είναι αποκλίνουσες. Τούτο θα συνέβαινε εάν, στην υπό κρίση υπόθεση, εκδίδονταν μια απόφαση του ιταλικού δικαστηρίου και άλλη του Γενικού Δικαστηρίου με αντιφατικά διατακτικά.

113. Υπό το πρίσμα αυτό, στο πλαίσιο της ασκηθείσας κατά της τελικής απόφασης της ΕΚΤ προσφυγής ακυρώσεως (υπόθεση T-913/16), το Γενικό Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει την ενδεχόμενη έλλειψη νομιμότητας της προτάσεως της Τράπεζας της Ιταλίας, διότι το θεσμικό αυτό όργανο διέθετε περιθώριο εκτιμήσεως για την αποδοχή ή μη της προτάσεως της ΕΑΑ.

114. Η λύση αυτή συνάδει, επιπλέον, με τη διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 3, του κανονισμού ΕΕΜ⁶⁶. Η διάταξη αυτή αναθέτει στην ΕΚΤ την εφαρμογή του εθνικού δικαίου περί μεταφοράς οδηγιών και, κατ' εξαίρεση, κανονισμών στον τομέα της τραπεζικής ένωσης, παρέχοντας έτσι έρεισμα για την επέκταση του δικαστικού ελέγχου του Δικαστηρίου στις περιπτώσεις αυτές⁶⁷.

115. Βάσει των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι το άρθρο 263 ΣΛΕΕ:

- απονέμει στο Δικαστήριο αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στα άρθρα 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και 15 του κανονισμού ΕΕΜ και στα άρθρα 85, 86 και 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ διαδικασίας και
- δεν επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των εθνικών πράξεων με χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα και χαρακτήρα προτάσεως, εκδιδόμενων από την αρμόδια εθνική αρχή στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, η οποία ολοκληρώνεται με οριστική απόφαση της ΕΚΤ.

Δ. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα: αντίκτυπος των εθνικών αποφάσεων με ισχύ δεδικασμένου στον δικαστικό έλεγχο των εθνικών προπαρασκευαστικών πράξεων

116. Η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα συνάγεται, λογικώς, από την απάντηση που προτείνω να δοθεί στο πρώτο. Καθόσον γίνεται δεκτό ότι *αποκλειστική* αρμοδιότητα να ασκούν δικαστικό έλεγχο επί των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών έχουν το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο, και όχι τα εθνικά δικαστήρια, το γεγονός ότι τα τελευταία ενδέχεται να κληθούν να αποφανθούν μέσω της «giudizio di ottemperanza» ή οποιασδήποτε άλλης δικονομικής οδού του εσωτερικού δικαίου είναι άνευ σημασίας.

117. Πράγματι, η απονομή αρμοδιότητας αποτελεί υποχρεωτική προϋπόθεση για την εγκυρότητα των μεταγενέστερων δικαστικών ενεργειών. Εάν ένα δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο, απλούστατα δεν μπορεί να ενεργήσει, είτε μέσω της μίας είτε μέσω της άλλης δικονομικής οδού. Η «giudizio di ottemperanza» αποτελεί μια από τις οδούς αυτές, με τις οποίες η ιταλική δικονομική νομοθεσία επιδιώκει να διασφαλίσει τον σεβασμό του δεδικασμένου προηγούμενης δικαστικής απόφασης⁶⁸.

66 Το άρθρο αυτό έχει ως εξής: «Για τον σκοπό της εκτέλεσης των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλών προτύπων εποπτείας, η ΕΚΤ εφαρμόζει όλη την οικεία νομοθεσία και, αν το σχετικό ενωσιακό δίκαιο αποτελείται από οδηγίες, την εθνική νομοθεσία μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη. Αν η σχετική ενωσιακή νομοθεσία αποτελείται από κανονισμούς και αυτοί οι κανονισμοί παρέχουν ρητές επιλογές στα κράτη μέλη, η ΕΚΤ πρέπει να εφαρμόζει επίσης και την εθνική νομοθεσία διά της οποίας ασκούνται αυτές οι επιλογές».

67 Ακόμη και σε τομείς τραπεζικής εποπτείας που διέπονται από κανόνες του εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών και που δεν προβλέπονται ρητώς από το δίκαιο της Ένωσης, η ΕΚΤ θεωρείται αρμόδια να ασκεί εποπτική λειτουργία και προβαίνει σε επισταμένη εφαρμογή εθνικών κανόνων. Τούτο διευκρινίζεται σε ανακοίνωση προς τις ΕΑΑ: BCE, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140, της 31ης Μαρτίου 2017, διαθέσιμη στη διαδικτυακή σελίδα https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Βλ. σχόλια του 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, σ. 16 έως 24.

68 Όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, απαντώντας στη σθεναρή υπεράσπιση από τους δικηγόρους του S. Berlusconi του ιδιαίτερου χαρακτήρα του ιταλικού αυτού δικονομικού εργαλείου, είναι βέβαιο ότι σε πολλά άλλα κράτη μέλη υφίστανται δικονομικοί μηχανισμοί με τους οποίους επιδιώκεται η διαφύλαξη των αποτελεσμάτων του δεδικασμένου των δικαστικών αποφάσεων.

118. Ο S. Berlusconi και η Fininvest επιδιώκουν να επωφεληθούν της δικονομικής αυτής οδού, επικαλούμενοι την απόφαση της 3ης Μαρτίου 2016 του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) ως λόγο ακυρώσεως της προτάσεως που η Τράπεζα της Ιταλίας διαβίβασε στην ΕΚΤ κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εγκρίσεως. Όμως εάν, όπως έχω ήδη αναφέρει, τα ιταλικά δικαστήρια στερούνται αρμοδιότητας να αποφαινούνται επί των εκδιδόμενων από τις ΕΑΑ προπαρασκευαστικών πράξεων, το ως άνω επιχείρημα θα πρέπει να προβληθεί ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου (όπως συνέβη με την προσφυγή T-913/16) και όχι ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

119. Εκτιμώ, επομένως, ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση της δικονομικής αυτονομίας του ιταλικού κράτους ως επιχείρημα περί του ότι το (ενδεχόμενο) δεδικασμένο της αποφάσεως της 3ης Μαρτίου 2016 απονέμει σε εθνικό δικαστήριο αρμοδιότητα να ελέγξει τη νομιμότητα των αποσκοπούσων στην προετοιμασία της τελικής αποφάσεως της ΕΚΤ ενεργειών της Τράπεζας της Ιταλίας.

120. Φρονώ, ως εκ τούτου, ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να προχωρήσει περαιτέρω και να εμπλακεί στην εξέταση του ζητήματος, που δεν έχει ακόμη κριθεί, της σημασίας της ως άνω αποφάσεως για την υπό κρίση υπόθεση. Επικουρικός και μόνον, ωστόσο, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ ότι δεν συντρέχει ούτε η υποκειμενική ούτε η αντικειμενική ταυτότητα (στοιχεία αναγκαία για την εκτίμηση των αποτελεσμάτων του δεδικασμένου) μεταξύ της διαφοράς επί της οποίας εξεδόθη η απόφαση της 3ης Μαρτίου 2016 και της υπό κρίση υποθέσεως.

121. Ως προς την αντικειμενική ταυτότητα:

- Η προηγούμενη προσφυγή αφορούσε την απόφαση 976145/14 της Τράπεζας της Ιταλίας και του IVASS, της 7ης Οκτωβρίου 2014, με την οποία κρίθηκε ότι ο S. Berlusconi δεν πληρούσε την απαίτηση σχετικά με τη φήμη, που προβλεπόταν για την κατοχή ειδικών συμμετοχών σε επιχειρήσεις χρηματοπιστωτικής διαμεσολαβήσεως.
- Η υπό κρίση διαφορά αφορά τη νομιμότητα της προτάσεως της Τράπεζας της Ιταλίας (που μεταγενεστέρως υιοθετήθηκε με την απόφαση της ΕΚΤ του 2016) με την οποία εναντιώθηκε στην εμμέσως πραγματοποιηθείσα από τον S. Berlusconi, μέσω της Fininvest, απόκτηση της ειδικής συμμετοχής στην Banca Mediolanum. Το σκεπτικό της εναντιώσεως αυτής ερείδεται στην αμετάκλητη καταδίκη σε τέσσερα έτη φυλακίσεως για φοροδιαφυγή, στην οποία αναφέρθηκε η απόφαση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας). Πλην όμως τόσο η Τράπεζα της Ιταλίας όσο και η ΕΚΤ εκτίμησαν και άλλα πρόσθετα στοιχεία, ορισμένα εξ αυτών μεταγενέστερα της αποφάσεως της 3ης Μαρτίου 2016, για να καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι δεν πληρούτο η απαίτηση σχετικά με την εντιμότητα των αποκτώντων⁶⁹.

122. Ως προς την υποκειμενική ταυτότητα:

- Η ΕΚΤ δεν μετέσχε, ούτε μπορούσε να μετάσχει, στη διαδικασία επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 3ης Μαρτίου 2016, ενώ στην επίμαχη εν προκειμένω διαδικασία είχε πρωταγωνιστικό ρόλο.
- Στην απόφαση της ΕΚΤ του 2016 υπογραμμίζεται η έλλειψη εχεγγύων εντιμότητας των αποκτώντων, η οποία προσάπτεται όχι μόνο στον «ελέγχοντα μέτοχο και έμμεσο αποκτώντα, τον S. Berlusconi, αλλά και σε έτερο μέλος του διοικητικού συμβουλίου και σε μέλος του συμβουλίου ελέγχου της Fininvest SpA, καθώς και στην ίδια τη Fininvest»⁷⁰.

⁶⁹ Στο σημείο 2.2.1 της αποφάσεώς της του 2016, η ΕΚΤ έλαβε υπόψη τις ποινικές ή κυρωτικές διαδικασίες, εκκρεμείς ή περατωθείσες με καταδικαστικές αποφάσεις, ορισμένες αμετάκλητες και άλλες όχι, κατά των Ubaldo Livolsi, Ferdinando Superti Furga και Silvio Berlusconi, καθώς και κατά της Fininvest, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι αποκτώντες την ειδική συμμετοχή δεν πληρούσαν τη σχετική με την εντιμότητα απαίτηση, βάσει των κανόνων του ιταλικού δικαίου και των κανόνων της Ένωσης, οι οποίοι εφαρμόστηκαν σύμφωνα με τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές της ΕΑΤ, της ΕΑΑΕΣ και της ΕΑΚΑΑ σχετικά με την προληπτική αξιολόγηση της απόκτησης και της αύξησης ειδικών συμμετοχών στον χρηματοοικονομικό τομέα.

⁷⁰ Σημείο 2.2.2 in fine της αποφάσεως της ΕΚΤ του 2016.

123. Επιπλέον, πρόκειται για διαφορετικές μεταξύ τους αποκτήσεις ειδικών συμμετοχών, η εφαρμοστέα νομοθεσία ήταν επίσης διαφορετική, η δε διαδικασία έχει αλλάξει και πλέον αποκλειστική αρμοδιότητα για τη λήψη αποφάσεως έχει η ΕΚΤ.

124. Στον βαθμό, επομένως, κατά τον οποίο δεν υφίσταται αντικειμενική ούτε υποκειμενική ταυτότητα μεταξύ της διαφοράς επί της οποίας εξεδόθη η αμετάκλητη απόφαση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) της 3ης Μαρτίου 2016 και της εκκρεμούς εν προκειμένω διαφοράς, δυσχερώς θα μπορούσε να γίνει δεκτή η εφαρμογή της αρχής του δεδικασμένου.

125. Τέλος, επικουρικότερα, η αρχή του δεδικασμένου δεν θα μπορούσε να προβληθεί προκειμένου να διασφαλιστεί η εκτέλεση αποφάσεων που έχουν εκδοθεί κατά κατάφωρη παραβίαση των κανόνων του δικαίου της Ένωσης⁷¹, όπως εκείνες που θα μπορούσαν να συνιστούν παρέμβαση στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ να εγκρίνει τις αποκτήσεις ειδικών συμμετοχών.

IV. Πρόταση

126. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«1) Το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και με τα άρθρα 85, 86 και 87 του κανονισμού (ΕΕ) 468/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 16ης Απριλίου 2014, που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού:

- απονέμει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στα προαναφερθέντα άρθρα και των δύο κανονισμών διαδικασίας για την έγκριση των αποκτήσεων και αυξήσεων ειδικών συμμετοχών σε τραπεζικά ιδρύματα· και
- δεν επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα και χαρακτήρα προτάσεως που εκδίδονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η τελική απόφαση επί της οποίας εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

2) Η έλλειψη αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων να ελέγχουν τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της προαναφερθείσας διαδικασίας δεν δύναται να ανατραπεί διά της ασκήσεως προσφυγής περί ακυρώσεως (giudizio di ottemperanza) με την οποία προβάλλεται παραβίαση ή καταστρατήγηση του δεδικασμένου που απέρρευσε από προηγούμενη απόφαση εθνικού δικαστηρίου.»

⁷¹ Με την απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι το δικαιο της Ένωσης απαγορεύει την εφαρμογή διατάξεως του εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 2909 του ιταλικού αστικού κώδικα, σκοπούσας στην κατοχύρωση της αρχής του δεδικασμένου, κατά το μέτρο που η εφαρμογή της εμποδίζει την ανάκτηση κρατικής ενισχύσεως χορηγηθείσας κατά παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, της οποίας το ασυμβίβαστο προς την κοινή αγορά είχε διαπιστωθεί με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που κατέστη απρόσβλητη (αποφάσεις της 3ης Σεπτεμβρίου 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, σκέψη 25· της 10ης Ιουλίου 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, σκέψη 61, και της 11ης Νοεμβρίου 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, σκέψη 45).