



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 19ης Δεκεμβρίου 2018*

«Προδικαστική παραπομπή – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων – Απόκτηση ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα – Διαδικασία που διέπεται από την οδηγία 2013/36/ΕΕ καθώς και από τον κανονισμό (ΕΕ) 1024/2013 και τον κανονισμό (ΕΕ) 468/2014 – Σύνθετη διοικητική διαδικασία – Αποκλειστική εξουσία λήψεως αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) – Προσφυγή κατά προπαρασκευαστικών πράξεων που εκδόθηκαν από την εθνική αρμόδια αρχή – Αιτίαση περί παραβιάσεως του δεδικασμένου που απορρέει από εθνική απόφαση»

Στην υπόθεση C-219/17,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2017, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Απριλίου 2017, στο πλαίσιο της δίκης

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,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους Κ. Lenaerts, Πρόεδρο, J.-C. Bonichot (εισηγητή), A. Prechal, M. Βηλαρά, E. Regan, T. von Danwitz, K. Jürimäe και Κ. Λυκούργο, προέδρους τμήματος, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits και L. Bay Larsen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: R. Schiano, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησεως της 18ης Απριλίου 2018,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- ο S. Berlusconi και η Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), εκπροσωπούμενοι από τους A. Di Porto, R. Vaccarella, A. Saccucci, M. Carpinelli, B. Nascimbene, R. Baratta και N. Ghedini, avvocati,
- η Banca d'Italia, εκπροσωπούμενη από τους M. Perassi, G. Crapanzano και M. Mancini καθώς και από την O. Carolino, avvocati,
- η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. A. Sampol Pucurull,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους V. Di Bucci, H. Krämer και K.-P. Wojcik καθώς και από την A. Steiblyté,
- η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), εκπροσωπούμενη από τον G. Buono καθώς και από τις C. Hernández Saseta και C. Zilioli,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 27ης Ιουνίου 2018,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 256, παράγραφος 1, και του άρθρου 263, πρώτο, δεύτερο και πέμπτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Silvio Berlusconi και της Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) και, αφετέρου, της Banca d'Italia (Τράπεζας της Ιταλίας) και του Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) [Ιδρύματος για την εποπτεία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων (IVASS), Ιταλία] σχετικά με τον έλεγχο της αποκτήσεως ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία CRD IV

3. Υπό τον τίτλο «Κοινοποίηση και εκτίμηση προτεινόμενων αποκτήσεων συμμετοχής», το άρθρο 22 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ 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, καλούμενη «οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις» (capital requirement), στο εξής: οδηγία CRD IV], προβλέπει τα 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 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 (“προτεινόμενη απόκτηση συμμετοχής”), απευθύνει κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές του πιστωτικού ιδρύματος 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.

Οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν μέγιστη προθεσμία 60 εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία της γραπτής επιβεβαίωσης της παραλαβής της κοινοποίησης και όλων των εγγράφων που τα κράτη μέλη απαιτούν να επισυνάπτονται στην κοινοποίηση βάσει του καταλόγου που προβλέπει το άρθρο 23 παράγραφος 4 (“περίοδος εκτίμησης”), προκειμένου να διενεργήσουν την εκτίμηση που προβλέπεται στο άρθρο 23 παράγραφος 1 (“εκτίμηση”).

Οι αρμόδιες αρχές ενημερώνουν τον υποψήφιο αγοραστή, κατά την επιβεβαίωση της παραλαβής, για την ημερομηνία λήξης της περιόδου εκτίμησης.

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.

Κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της ημερομηνίας κατά την οποία ζητήθηκαν οι πληροφορίες από τις αρμόδιες αρχές και της ημερομηνίας παραλαβής της απάντησης του υποψήφιου αγοραστή, αναστέλλεται η περίοδος εκτίμησης. Η αναστολή δεν υπερβαίνει τις 20 εργάσιμες ημέρες. 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.

4. Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να παρατείνουν την αναστολή της παραγράφου 3 δεύτερο εδάφιο έως 30 εργάσιμες ημέρες, εάν ο υποψήφιος αγοραστής είναι εγκατεστημένος ή υπόκειται σε κανονιστικό πλαίσιο σε τρίτη χώρα ή είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο μη υποκείμενο σε εποπτεία δυνάμει της παρούσας οδηγίας ή δυνάμει των οδηγιών 2009/65/ΕΚ, 2009/138/ΕΚ ή 2004/39/ΕΚ.

5. Εάν οι αρμόδιες αρχές αποφασίσουν να αντιταχθούν στην προτεινόμενη απόκτηση συμμετοχής, ενημερώνουν εγγράφως τον υποψήφιο αγοραστή, εντός δύο εργασίμων 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 στην προτεινόμενη απόκτηση συμμετοχής, εντός της περιόδου εκτίμησης, τότε η προτεινόμενη απόκτηση συμμετοχής θεωρείται ότι εγκρίθηκε.

7. Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ορίζουν μέγιστη προθεσμία για την ολοκλήρωση της προτεινόμενης 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.

[...]»

4 Το άρθρο 23 της οδηγίας CRD IV, που φέρει τον τίτλο «Κριτήρια εκτίμησης», ορίζει 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 για το οποίο προτείνεται 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 προτεινόμενης 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, οιουδήποτε μέλους του διοικητικού οργάνου και οιουδήποτε ανώτερου διοικητικού στελέχους θα διευθύνει τις δραστηριότητες του πιστωτικού ιδρύματος κατόπιν της προτεινόμενης 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 για το οποίο προτείνεται η απόκτηση συμμετοχής,

[...]

2. Οι αρμόδιες αρχές δύνανται να αντιταχθούν στην προτεινόμενη 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.

[...]»

- 5 Το άρθρο 119 της εν λόγω οδηγίας, που φέρει τον τίτλο «Ένταξη εταιρειών συμμετοχών σε ενοποιημένη εποπτεία», προβλέπει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«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.»

Ο κανονισμός EEM

- 6 Η αιτιολογική σκέψη 11 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 (ΕΕ 2013, L 287, σ. 63, καλούμενος «κανονισμός για τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό» ή «κανονισμός EEM», στο εξής: κανονισμός EEM), έχει ως εξής:

«Θα πρέπει [...] 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. [...]»

- 7 Το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού, που φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», ορίζει τα εξής:

«Με τον παρόντα κανονισμό ανατίθενται στην [Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (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.

[...]»

- 8 Το άρθρο 4 του ίδιου κανονισμού έχει ως 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 το 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 ρητώς επιλογές στα κράτη μέλη, η ΕΚΤ πρέπει να εφαρμόζει επίσης και την εθνική νομοθεσία διά της οποίας ασκούνται αυτές οι επιλογές.

[...]»

- 9 Το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει ότι η ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντά της στο πλαίσιο ενιαίου εποπτικού μηχανισμού, αποτελούμενου από την ΕΚΤ και τις εθνικές αρμόδιες αρχές (στο εξής: ΕΑΑ), για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του οποίου είναι υπεύθυνη. Κατά την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, τόσο η ΕΚΤ όσο και οι ΕΑΑ συνεργάζονται καλοπίστως και αλληλοενημερώνονται. 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 το σκοπό της άσκησης των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον κανονισμό αυτό.
- 10 Το άρθρο 9 του εν λόγω κανονισμού, που φέρει τον τίτλο «Εξουσίες εποπτείας και έρευνας», ορίζει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«Με αποκλειστικό σκοπό την εκπλήρωση των καθηκόντων που της ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφοι 1 και 2 και του άρθρου 5 παράγραφος 2, η ΕΚΤ θεωρείται, κατά περίπτωση, η αρμόδια αρχή ή η εντεταλμένη αρχή στα συμμετέχοντα κράτη μέλη όπως ορίζεται στο σχετικό ενωσιακό δίκαιο.

Για τον ίδιο αποκλειστικό σκοπό, η ΕΚΤ διαθέτει όλες τις εξουσίες και αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις που ορίζονται στον παρόντα κανονισμό. Διαθέτει επίσης όλες τις εξουσίες και αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις που έχουν οι αρμόδιες και εντεταλμένες αρχές δυνάμει του οικείου ενωσιακού δικαίου, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στον παρόντα κανονισμό. Ειδικότερα, η ΕΚΤ διαθέτει τις εξουσίες που απαριθμούνται στα Τμήματα 1 και 2 του παρόντος κεφαλαίου.

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.»

- 11 Το άρθρο 15 του ίδιου κανονισμού, που φέρει τον τίτλο «Αξιολόγηση των αποκτήσεων των ειδικών συμμετοχών», ορίζει τα 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 [ΕΑΑ] 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 [ΕΑΑ] αξιολογεί την προτεινόμενη 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.»

Ο κανονισμός για το πλαίσιο EEM

12 Ο κανονισμός (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 (κανονισμός για το πλαίσιο EEM) (ΕΕ 2014, L 141, σ. 1), εκδοθείς σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού EEM, θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας, εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού, μεταξύ της ΕΚΤ και των ΕΑΑ.

13 Το άρθρο 85 του κανονισμού για το πλαίσιο EEM, που φέρει τον τίτλο «Κοινοποίηση στις ΕΑΑ της απόκτησης ειδικής συμμετοχής», ορίζει 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 [CRD IV].

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 του αιτήματος.

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.»

14 Το άρθρο 86 του ως άνω κανονισμού, που φέρει τον τίτλο «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.»

15 Το άρθρο 87 του εν λόγω κανονισμού, που φέρει τον τίτλο «Απόφαση της ΕΚΤ για την απόκτηση ειδικής συμμετοχής», έχει ως 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.»

Το ιταλικό δίκαιο

Η νομοθεσία για την τραπεζική εποπτεία

- 16 Το άρθρο 19 του decreto legislativo n° 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 385 – Κωδικοποιημένο κείμενο των νόμων σχετικά με τις τραπεζικές και πιστωτικές δραστηριότητες), της 1ης Σεπτεμβρίου 1993 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 230, της 30ής Σεπτεμβρίου 1993), όπως τροποποιήθηκε από το decreto legislativo n° 72 (νομοθετικό διάταγμα αριθ. 72), της 12ης Μαΐου 2015 (στο εξής: κώδικας τραπεζικής νομοθεσίας), που μετέφερε στο ιταλικό δίκαιο το περιεχόμενο της οδηγίας CRD IV, απονέμει στην Τράπεζα της Ιταλίας την αρμοδιότητα να χορηγεί τις άδειες για την απόκτηση ειδικών συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Η παράγραφος 5 του άρθρου αυτού διευκρινίζει ότι οι άδειες αυτές χορηγούνται «εφόσον συντρέχουν συνθήκες ικανές να διασφαλίσουν την ορθή και συνετή διαχείριση της τράπεζας, αξιολογουμένων της ποιότητας του δυνητικού αγοραστή και της ορθότητας από χρηματοοικονομικής απόψεως της σχεδιαζόμενης αποκτήσεως σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια: την εντιμότητα του δυνητικού αγοραστή κατά την έννοια του άρθρου 25 [...]».
- 17 Το άρθρο 25 του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας, που φέρει τον τίτλο «Συμμετοχή στο κεφάλαιο», διευκρινίζει, στην παράγραφο 1, ότι οι κάτοχοι των συμμετοχών που προβλέπονται στο άρθρο 19 του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας πρέπει να παρέχουν εχέγγυα εντιμότητας και να ικανοποιούν κριτήρια δεξιοτήτων και ακεραιότητας κατά τρόπον ώστε να εγγυώνται την ορθή και συνετή διαχείριση της τράπεζας.
- 18 Η μεταβατική διάταξη του άρθρου 2, παράγραφος 8, του νομοθετικού διατάγματος 72, της 12ης Μαΐου 2015, προβλέπει ότι οι διατάξεις για τις απαιτήσεις όσον αφορά την εντιμότητα των κατόχων των συμμετοχών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα οι οποίες ίσχυαν πριν από την έκδοση του ως άνω νομοθετικού διατάγματος εξακολουθούν να έχουν εφαρμογή.
- 19 Οι επίμαχες διατάξεις συμπεριλήφθηκαν στη decreto ministeriale 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 αριθ. 144, κανονιστική ρύθμιση που περιέχει κανόνες για τον καθορισμό των απαιτήσεων όσον αφορά την εντιμότητα των συμμετεχόντων στο κεφάλαιο των τραπεζών και τον καθορισμό του σχετικού ελαχίστου ορίου), της 18ης Μαρτίου 1998, το άρθρο 1 της οποίας προσδιορίζει τις καταδικαστικές αποφάσεις που πλήττουν τα εχέγγυα εντιμότητας του ενδιαφερομένου και συνεπάγονται επομένως τη μη εκπλήρωση της σχετικής απαιτήσεως.
- 20 Η μεταβατική διάταξη του άρθρου 2 της υπουργικής αποφάσεως αριθ. 144, της 18ης Μαρτίου 1998, ορίζει ότι «για τους συμμετέχοντες στο κεφάλαιο τράπεζας κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της παρούσας κανονιστικής ρυθμίσεως, η μη πλήρωση των κατά το άρθρο 1 απαιτήσεων οι οποίες δεν προβλέπονταν στην προϊσχύσασα νομοθεσία δεν ασκεί επιρροή αν υφίστατο ήδη πριν από το χρονικό αυτό σημείο, αποκλειστικώς όσον αφορά τις συμμετοχές που ήδη κατέχουν».
- 21 Για τις μικτές χρηματοοικονομικές εταιρίες συμμετοχών, το άρθρο 63 του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας, που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 119 της οδηγίας CRD IV, επέβαλε στους κατόχους ειδικών συμμετοχών στις εταιρίες αυτές τις ίδιες υποχρεώσεις με εκείνες που ισχύουν για τους κατόχους ειδικών συμμετοχών σε τραπεζικά ιδρύματα.
- 22 Το άρθρο 67 bis, παράγραφος 2, του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας προβλέπει συγκεκριμένα ότι η Τράπεζα της Ιταλίας και το IVASS οφείλουν να διασφαλίζουν από κοινού την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών εφόσον οι εν λόγω εταιρίες έχουν την έδρα τους στην Ιταλία και αποτελούν μητρικές εταιρίες χρηματοπιστωτικών ομίλων ετερογενών δραστηριοτήτων που είναι αμιγώς ή εν μέρει ιταλικοί.

Η διοικητική δικονομία

- 23 Στην ιταλική διοικητική δίκη προβλέπεται η καλούμενη «azione di ottemperanza».
- 24 Συναφώς, το άρθρο 21 septies, παράγραφος 1, του legge n° 241 – nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (νόμου αριθ. 241, περί νέων κανόνων για τη διοικητική διαδικασία και για το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά έγγραφα), της 7ης Αυγούστου 1990, όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο αριθ. 15, της 11ης Φεβρουαρίου 2005, ορίζει τα εξής:
- «Είναι άκυρη η διοικητική απόφαση [...] που εκδίδεται κατά παραβίαση ή καταστρατήγηση του δεδικασμένου [...]».
- 25 Το άρθρο 112 του Codice del processo amministrativo (κώδικα διοικητικής δικονομίας) προβλέπει τα εξής:
- «1. Οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων πρέπει να εκτελούνται από τη Δημόσια Διοίκηση και τους λοιπούς διαδίκους.
2. Η azione di ottemperanza μπορεί να ασκηθεί με σκοπό την εκτέλεση:
- [...]
- α) των αποφάσεων με ισχύ δεδικασμένου και των λοιπών ισοδύναμων μέτρων των τακτικών δικαστηρίων προκειμένου να εκπληρωθεί η υποχρέωση της Διοικήσεως να συμμορφωθεί προς την απόφαση που εκδόθηκε επί της κριθείσας υποθέσεως και η οποία παράγει δεδικασμένο.
- [...]»
- 26 Κατά το άρθρο 114, παράγραφος 4, στοιχείο β', του κώδικα διοικητικής δικονομίας, το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της azione di ottemperanza, σε περίπτωση που δεχθεί το εν λόγω ένδικο βοήθημα, «κηρύσσει άκυρες τις πράξεις που τυχόν εκδόθηκαν κατά παραβίαση ή καταστρατήγηση του δεδικασμένου».

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 27 Στη δεκαετία του 1990, ο S. Berlusconi απέκτησε, μέσω της Fininvest, περίπου το 30 % της Mediolanum SpA, που ήταν τότε μικτή χρηματοοικονομική εταιρία συμμετοχών ελέγχουσα μεταξύ άλλων μια τράπεζα, την Banca Mediolanum SpA, και που για τον λόγο αυτό υποβλήθηκε στην εποπτεία των ειδικών συμμετοχών στην Ιταλία από το 2014.
- 28 Κατόπιν της αποφάσεως αριθ. 35729/13 του Corte suprema di cassazione (Ακυρωτικού Δικαστηρίου, Ιταλία), που απέκτησε ισχύ δεδικασμένου την 1η Αυγούστου 2013 και με την οποία ο S. Berlusconi κρίθηκε ένοχος για φοροδιαφυγή, οι αρμόδιες ιταλικές εποπτικές αρχές, ήτοι η Τράπεζα της Ιταλίας και το IVASS, κίνησαν εις βάρος του διαδικασία που κατέληξε σε απόφαση με την οποία διαπιστωνόταν ότι ο S. Berlusconi είχε παύσει να εκπληρώνει τη σχετική με την εντιμότητα απαίτηση την οποία προέβλεπε η εφαρμοστέα νομοθεσία και ότι, κατά συνέπεια, η συμμετοχή της Fininvest στη Mediolanum έπρεπε να μεταβιβαστεί κατά το μέτρο που υπερέβαινε το 9,999 %.
- 29 Ο S. Berlusconi και η Fininvest προσέβαλαν τη απόφαση αυτή ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων, προβάλλοντας ιδίως αιτίαση σχετική με τη διαχρονική εφαρμογή του νόμου, την οποία αντλούσαν από το ότι η αιτία της μη παροχής επαρκών εχεγγύων εντιμότητας που δικαιολόγησε την απαγόρευση αποκτήσεως της επίμαχης ειδικής συμμετοχής είχε ανακύψει πριν από την έναρξη ισχύος

της νομοθεσίας που προέβλεπε την απαίτηση αυτή και κατά συνέπεια δεν υπέκειτο στην εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής. Μετά την απόρριψη της προσφυγής τους στον πρώτο βαθμό, οι προσφεύγοντες δικαιώθηκαν από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία), που στις 3 Μαρτίου 2016 έκρινε ότι η νομοθεσία που ίσχυσε πριν από τη θέσπιση των σχετικών με την εντιμότητα κριτηρίων και την οποία επικαλούνταν οι προσφεύγοντες εξακολουθούσε να έχει εφαρμογή παρά τα περί του αντιθέτου επιχειρήματα με τα οποία προβαλλόταν ότι η νομοθεσία αυτή έπρεπε να θεωρηθεί εμμέσως καταργηθείσα λόγω της αντιθέσεώς της προς το δίκαιο της Ένωσης.

- 30 Εν τω μεταξύ, η μικτή χρηματοοικονομική εταιρία συμμετοχών Mediolanum απορροφήθηκε από τη θυγατρική της Banca Mediolanum, με αποτέλεσμα η Fininvest να καταστεί κάτοχος ειδικής συμμετοχής όχι πλέον σε μικτή χρηματοοικονομική εταιρία συμμετοχών αλλά απευθείας σε πιστωτικό ίδρυμα. Η Τράπεζα της Ιταλίας και η ΕΚΤ συνήγαγαν εξ αυτού ότι απαιτούνταν νέα αίτηση αδειάς για την ως άνω ειδική συμμετοχή επί τη βάση των άρθρων 22 επ. της οδηγίας CRD IV και των άρθρων 19 επ. του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας.
- 31 Ακολουθώντας τις συστάσεις στις οποίες προέβη η ΕΚΤ με έγγραφο της 24ης Ιουνίου 2016, η Τράπεζα της Ιταλίας κάλεσε τη Fininvest, στις 14 Ιουλίου 2016, να υποβάλει εντός δεκαπέντε ημερών αίτηση για τη χορήγηση αδειάς. Καθόσον η Fininvest δεν ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση αυτή, στις 3 Αυγούστου 2016 η Τράπεζα της Ιταλίας αποφάσισε να κινήσει αυτεπαγγέλτως διοικητική διαδικασία, επισημαίνοντας ότι η σχετική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως ανήκε, δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού ΕΕΜ, στην ΕΚΤ.
- 32 Αφού παρέλαβε τα έγγραφα της Fininvest, η Τράπεζα της Ιταλίας απέστειλε στην ΕΚΤ, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΕΜ, την από 23 Σεπτεμβρίου 2016 πρόταση αποφάσεως, με την οποία διατύπωνε αρνητική γνώμη όσον αφορά τα εχέγγυα εντιμότητας των αποκτώντων την επίμαχη συμμετοχή στην Banca Mediolanum και καλούσε την ΕΚΤ να εναντιωθεί στην απόκτηση.
- 33 Η ΕΚΤ δέχθηκε τα επιχειρήματα της Τράπεζας της Ιταλίας και ενέκρινε σχέδιο αποφάσεως, το οποίο απέστειλε στον S. Berlusconi και στη Fininvest προκειμένου να υποβάλουν παρατηρήσεις. Η ΕΚΤ εξέδωσε τελική απόφαση στις 25 Οκτωβρίου 2016.
- 34 Στην απόφαση αυτή, η ΕΚΤ έκρινε ότι υφίσταντο βάσιμες αμφιβολίες ως προς τα εχέγγυα εντιμότητας των αποκτώντων τη συμμετοχή στην Banca Mediolanum. Δεδομένου ότι ο S. Berlusconi, πλειοψηφικός μέτοχος και πραγματικός ιδιοκτήτης της Fininvest, ήταν ο έμμεσος αποκτών τη συμμετοχή στην Banca Mediolanum και δεδομένου ότι είχε καταδικαστεί αμετακλήτως σε ποινή φυλακίσεως τεσσάρων ετών για φοροδιαφυγή, η ΕΚΤ θεώρησε ότι δεν πληρούτο η σχετική με την εντιμότητα απαίτηση την οποία επιβάλλει η εθνική νομοθεσία στους κατόχους ειδικών συμμετοχών. Το ως άνω θεσμικό όργανο στηρίχθηκε επίσης στο γεγονός ότι ο S. Berlusconi είχε διαπράξει και άλλες παρατυπίες και ότι εις βάρος του είχαν εκδοθεί και άλλες καταδικαστικές αποφάσεις, πράγμα που ίσχυε και για άλλα μέλη των διοικητικών οργάνων της Fininvest.
- 35 Για τους λόγους αυτούς, η ΕΚΤ έκρινε ότι οι αποκτώντες την ειδική συμμετοχή στην Banca Mediolanum δεν πληρούσαν την ως άνω σχετική με την εντιμότητα απαίτηση και ότι υφίσταντο σοβαρές αμφιβολίες ως προς την ικανότητά τους να διασφαλίσουν στο μέλλον την ορθή και συνετή διαχείριση του ως άνω χρηματοπιστωτικού ιδρύματος. Κατά συνέπεια, η ΕΚΤ εναντιώθηκε στην απόκτηση της ειδικής συμμετοχής στην Banca Mediolanum από τον S. Berlusconi και τη Fininvest.
- 36 Ο S. Berlusconi και η Fininvest προσέβαλαν, πρώτον, την από 25 Οκτωβρίου 2016 απόφαση της ΕΚΤ με προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση Fininvest και Berlusconi κατά ΕΚΤ, T-913/16). Δεύτερον, η Fininvest άσκησε ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας Λατίου, Ιταλία)

προσφυγή με αίτημα την ακύρωση των προπαρασκευαστικών της αποφάσεως αυτής της ΕΚΤ πράξεων της Τράπεζας της Ιταλίας. Τρίτον, ο S. Berlusconi και η Fininvest άσκησαν azione di ottemperanza ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας).

- 37 Στο πλαίσιο του τρίτου αυτού ενδίκου βοηθήματος, ο S. Berlusconi και η Fininvest υποστηρίζουν ότι η διαλαμβανόμενη στη σκέψη 32 της παρούσας αποφάσεως πρόταση αποφάσεως της Τράπεζας της Ιταλίας είναι άκυρη ως παραβιάζουσα το δεδικασμένο που απορρέει από την προμνησθείσα στη σκέψη 29 της παρούσας αποφάσεως απόφαση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), που εκδόθηκε στο πλαίσιο της διαφοράς που είχε ως αντικείμενο την ειδική συμμετοχή τους στη Mediolanum. Η δε Τράπεζα της Ιταλίας προέβαλε ως αμυντικό επιχείρημα, μεταξύ άλλων, αναρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να εκδικάσουν το ως άνω ένδικο βοήθημα, καθόσον πρόκειται για προπαρασκευαστικές πράξεις μη έχουσες χαρακτήρα αποφάσεως, οι οποίες αποβλέπουν στην έκδοση αποφάσεως εμπιπτουσας στην αποκλειστική αρμοδιότητα θεσμικού οργάνου της Ένωσης και επί των οποίων αποκλειστική αρμοδιότητα έχει, όπως ισχύει και για την τελική απόφαση, ο δικαστής της Ένωσης.
- 38 Κατόπιν συνενώσεως των ενδίκων βοηθημάτων του S. Berlusconi και της Fininvest, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκτίμησε ότι η επίμαχη διαδικασία προσομοιάζε τόσο με «ενιαία διαδικασία», οι πράξεις της οποίας υπόκεινται στον αποκλειστικό έλεγχο του δικαστή της Ένωσης, όσο και με «σύνθετη διαδικασία», οι πράξεις της οποίας που ανήκουν στο εθνικό στάδιο μπορούν να υπόκεινται στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων, έστω και αν το εθνικό στάδιο περατώνεται με πράξη η οποία δεν δεσμεύει την αρμόδια για την έκδοση της τελικής αποφάσεως αρχή της Ένωσης.
- 39 Στο πλαίσιο αυτό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) 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 [ΕΑΑ] [...] στο πλαίσιο της διαδικασίας που διέπεται από τα άρθρα 22 και 23 της οδηγίας [CRD IV], από το άρθρο 1, παράγραφος 5, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 15 του κανονισμού [ΕΕΜ], από τα άρθρα 85 έως 87 του [κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ] και από τα άρθρα 19, 22 και 25 του [κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας];
- 2) 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 [...] του Consiglio di Stato [(Συμβουλίου της Επικρατείας)] της 3ης Μαρτίου 2016, αιτήματος που 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;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 40 Με τα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να συνεξετασθούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 263 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα μη δεσμευτικής προτάσεως και που έχουν εκδοθεί από τις ΕΑΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας των άρθρων 22 και 23 της οδηγίας

CRD IV, του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 15 του κανονισμού ΕΕΜ, καθώς και των άρθρων 85, 86 και 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, και αν στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί διαφορετική απάντηση στην περίπτωση που ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ασκείται ειδική προσφυγή ακυρώσεως λόγω παραβιάσεως του δεδουλευμένου που απορρέει από εθνική δικαστική απόφαση.

- 41 Πρέπει, καταρχάς, να αποσαφηνιστούν τα αποτελέσματα τα οποία έχει επί της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δικαστηρίων της Ένωσης και των δικαστηρίων των κρατών μελών η συμμετοχή εθνικών αρχών κατά τη διάρκεια διαδικασίας όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία καταλήγει στην έκδοση πράξεως της Ένωσης.
- 42 Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι το άρθρο 263 ΣΛΕΕ απονέμει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, στα οποία συγκαταλέγεται η ΕΚΤ.
- 43 Η τυχόν συμμετοχή των εθνικών αρχών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας η οποία καταλήγει στην έκδοση τέτοιων πράξεων δεν μπορεί να αναιρέσει τον χαρακτηρισμό τους ως πράξεων της Ένωσης, όταν οι πράξεις τις οποίες εκδίδουν οι εθνικές αρχές αποτελούν στάδιο μιας διαδικασίας κατά την οποία θεσμικό όργανο της Ένωσης ασκεί μόνο του την τελική εξουσία λήψεως αποφάσεων χωρίς να δεσμεύεται από τις προπαρασκευαστικές πράξεις ή τις προτάσεις των εθνικών αρχών (πρβλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Σουηδία κατά Επιτροπής, C-64/05 P, EU:C:2007:802, σκέψεις 93 και 94).
- 44 Ειδικότερα, σε μια τέτοια περίπτωση, στην οποία το δίκαιο της Ένωσης δεν αποβλέπει στον διαχωρισμό δύο αρμοδιοτήτων εκ των οποίων η μία είναι εθνική και η άλλη ενωσιακή και οι οποίες έχουν διακριτά αντικείμενα, αλλά αντιθέτως κατοχυρώνει την αποκλειστική εξουσία λήψεως αποφάσεων ενός θεσμικού οργάνου της Ένωσης, εναπόκειται στον δικαστή της Ένωσης, δυνάμει της αποκλειστικής αρμοδιότητάς του να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της Ένωσης επί τη βάση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, σκέψη 17), να αποφαινεται επί της νομιμότητας της τελικής αποφάσεως την οποία λαμβάνει το εν λόγω θεσμικό όργανο της Ένωσης και να εξετάζει, προς διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των ενδιαφερομένων, τα τυχόν ελαττώματα των προπαρασκευαστικών πράξεων ή των προτάσεων των εθνικών αρχών τα οποία είναι ικανά να θίξουν το κύρος της τελικής αυτής αποφάσεως.
- 45 Πάντως, πράξη εθνικής αρχής που εντάσσεται στο πλαίσιο διαδικασίας λήψεως αποφάσεων της Ένωσης δεν υπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του δικαστή της Ένωσης όταν από τη διενεργούμενη στον συγκεκριμένο τομέα κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών αρχών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης προκύπτει ότι η πράξη της εθνικής αρχής συνιστά απαραίτητο στάδιο διαδικασίας εκδόσεως πράξεως της Ένωσης στο πλαίσιο της οποίας τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν μόνον περιορισμένο ή ανύπαρκτο περιθώριο εκτιμήσεως, με αποτέλεσμα η εθνική πράξη να δεσμεύει το θεσμικό όργανο της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής, C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψεις 9 και 10).
- 46 Συνεπώς, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να αποφαινούνται επί των τυχόν παρατυπιών μιας τέτοιας εθνικής πράξεως, υποβάλλοντας ενδεχομένως προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις ελέγχου που ισχύουν για κάθε οριστική πράξη η οποία εκδίδεται από την ίδια εθνική αρχή και μπορεί να βλάψει τρίτους, και να θεωρούν εξάλλου, κατ' εφαρμογήν της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ως παραδεκτό το σχετικό ένδικο βοήθημα, έστω και αν οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν το προβλέπουν (πρβλ. αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής, C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψεις 11 έως 13, της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Carl Kühne κ.λπ., C-269/99, EU:C:2001:659, σκέψη 58, καθώς και της 2ας Ιουλίου 2009, Bavaria και Bavaria Italia, C-343/07, EU:C:2009:415, σκέψη 57).

- 47 Μετά τη διευκρίνιση αυτή, πρέπει να επισημανθεί ότι από την ανάγνωση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ υπό το πρίσμα της κατοχυρούμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ αρχής της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών προκύπτει ότι οι πράξεις που εκδίδονται από τις εθνικές αρχές στο πλαίσιο διαδικασίας όπως αυτή για την οποία γίνεται λόγος στις σκέψεις 43 και 44 της παρούσας αποφάσεως δεν μπορούν να υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων των κρατών μελών.
- 48 Υπογραμμίζεται συναφώς ότι, στις περιπτώσεις που ο νομοθέτης της Ένωσης επιλέγει διοικητική διαδικασία η οποία προβλέπει την έκδοση από τις εθνικές αρχές πράξεων προπαρασκευαστικών τελικής αποφάσεως θεσμικού οργάνου της Ένωσης η οποία παράγει έννομα αποτελέσματα και είναι ικανή να προκαλέσει βλάβη, σκοπεί στην εγκαθίδρυση, μεταξύ του εν λόγω θεσμικού οργάνου και των εν λόγω εθνικών αρχών, ενός ιδιαίτερου μηχανισμού συνεργασίας που έχει ως βάση την αποκλειστική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως του θεσμικού οργάνου της Ένωσης.
- 49 Η αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας διαδικασίας λήψεως αποφάσεων προϋποθέτει οπωσδήποτε ενιαίο δικαστικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται αποκλειστικώς από τα δικαστήρια της Ένωσης και μόνο μετά τη λήψη της αποφάσεως του θεσμικού οργάνου της Ένωσης που θέτει τέλος στη διοικητική διαδικασία· μόνον δε η απόφαση αυτή είναι ικανή να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του ασκούντος το ένδικο βοήθημα, μεταβάλλοντας ουσιωδώς τη νομική του κατάσταση.
- 50 Συναφώς, σε περίπτωση συνυπάρξεως εθνικών ενδίκων βοηθημάτων κατά προπαρασκευαστικών πράξεων ή προτάσεων που καταρτίζονται από αρχές των κρατών μελών στο πλαίσιο του συγκεκριμένου είδους διαδικασίας και της προσφυγής του άρθρου 263 ΣΛΕΕ κατά της αποφάσεως του θεσμικού οργάνου της Ένωσης με την οποία περατώνεται η διοικητική διαδικασία την οποία εγκαθίδρυσε ο νομοθέτης της Ένωσης δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί ο κίνδυνος αποκλινοσών εκτιμήσεων στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας με συνέπεια να θίγεται η αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφανθεί επί της νομιμότητας της τελικής αυτής αποφάσεως, ιδίως στην περίπτωση που η απόφαση αυτή συμφωνεί με την ανάλυση και με την πρόταση των εν λόγω αρχών.
- 51 Δεδομένου του απαραίτητου αυτού ενιαίου χαρακτήρα του δικαστικού ελέγχου, δεν ασκεί επιρροή ούτε το είδος του εθνικού ενδίκου βοηθήματος που ασκήθηκε με σκοπό να υποβληθούν οι προπαρασκευαστικές πράξεις των εθνικών αρχών στον έλεγχο δικαστηρίου κράτους μέλους ούτε η φύση των προβαλλόμενων συναφώς αιτημάτων ή λόγων ακυρώσεως.
- 52 Υπό το πρίσμα των σκέψεων αυτών πρέπει να εξετασθεί η φύση της διαδικασίας κατά την οποία εκδόθηκαν οι πράξεις της Τράπεζας της Ιταλίας των οποίων έχει επιληφθεί το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) στην υπόθεση της κύριας δίκης.
- 53 Η διαδικασία αυτή προβλέπεται στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού της τραπεζικής ένωσης, για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του οποίου είναι υπεύθυνη η ΕΚΤ δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΕΜ. Η διαδικασία αυτή προορίζεται να εφαρμόσει το άρθρο 22 της οδηγίας CRD IV, το οποίο προβλέπει, χάριν της ορθής λειτουργίας της τραπεζικής ένωσης, τη χορήγηση αδείας πριν από κάθε απόκτηση ή αύξηση ειδικών συμμετοχών στα πιστωτικά ιδρύματα, βάσει εναρμονισμένων κριτηρίων εκτιμήσεως που απαριθμούνται στο άρθρο 23 της οδηγίας αυτής.
- 54 Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού ΕΕΜ, σε συνδυασμό με το άρθρο 15, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού και με το άρθρο 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, η ΕΚΤ είναι αποκλειστικώς αρμόδια να αποφασίσει αν θα επιτρέψει ή όχι την προτεινόμενη απόκτηση συμμετοχής μετά το πέρας της διαδικασίας η οποία προβλέπεται ιδίως στο άρθρο 15 του κανονισμού ΕΕΜ και στα άρθρα 85 και 86 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

- 55 Στο πλαίσιο σχέσεων που διέπονται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΕΜ, ο ρόλος των εθνικών αρχών συνίσταται, όπως προκύπτει από την ως άνω διάταξη, από το άρθρο 15, παράγραφοι 1 και 2, του ίδιου κανονισμού και από τα άρθρα 85 και 86 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, στην καταγραφή των αιτήσεων αδειας και στην παροχή αρωγής στην ΕΚΤ, που είναι ο αποκλειστικός φορέας της εξουσίας λήψεως αποφάσεως, ιδίως διά της γνωστοποίησης στην ΕΚΤ όλων των πληροφοριών που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων της, διά του ελέγχου των εν λόγω αιτήσεων και της εν συνεχεία διαβίβασής στην ΕΚΤ προτάσεως αποφάσεως η οποία δεν τη δεσμεύει και για την οποία άλλωστε το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει ότι κοινοποιείται στον αιτούντα.
- 56 Συνεπώς, η διαδικασία εντός της οποίας εντάσσονται οι προσβαλλόμενες ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου πράξεις συγκαταλέγεται στις διαδικασίες τις οποίες αφορούν τα όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις 43 και 44 της παρούσας αποφάσεως.
- 57 Ως εκ τούτου, πρέπει να κριθεί ότι ο δικαστής της Ένωσης είναι αποκλειστικώς αρμόδιος να εκτιμήσει παρεμπιπτόντως αν η νομιμότητα της από 25 Οκτωβρίου 2016 αποφάσεως της ΕΚΤ θίγεται από τυχόν ελαττώματα τα οποία θίγουν τη νομιμότητα των προπαρασκευαστικών της αποφάσεως αυτής πράξεων της Τράπεζας της Ιταλίας. Η αρμοδιότητα αυτή αποκλείει οποιαδήποτε αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων όσον αφορά τις εν λόγω πράξεις, χωρίς να ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός της ασκήσεως ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ενδίκου βοηθήματος όπως είναι η *azione di ottemperanza*.
- 58 Ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα, όπως επισήμανε η Επιτροπή, η αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ να αποφασίσει αν θα χορηγήσει άδεια για την απόκτηση ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα και η συνακόλουθη αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαστηρίων της Ένωσης να ελέγξουν το κύρος μιας τέτοιας αποφάσεως και παρεμπιπτόντως να εκτιμήσουν αν οι προπαρασκευαστικές εθνικές πράξεις πάσχουν από ελαττώματα ικανά να θίξουν το κύρος της αποφάσεως της ΕΚΤ δεν επιτρέπουν σε εθνικό δικαστήριο να εκδικάζει ένδικο βοήθημα με το οποίο αμφισβητείται η συμμόρφωση μιας τέτοιας πράξεως προς εθνική διάταξη σχετική την αρχή του δεδουλευμένου (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, σκέψεις 62 και 63).
- 59 Κατά συνέπεια, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 263 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα μη δεσμευτικής προτάσεως και που έχουν εκδοθεί από τις ΕΑΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας των άρθρων 22 και 23 της οδηγίας CRD IV, του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 15 του κανονισμού ΕΕΜ καθώς και των άρθρων 85, 86 και 87 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ και ότι δεν ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι ενώπιον εθνικού δικαστηρίου έχει ασκηθεί ειδική προσφυγή ακυρώσεως λόγω παραβιάσεως του δεδουλευμένου που απορρέει από εθνική δικαστική απόφαση.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 60 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπιπτόντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαινεται:

Το άρθρο 263 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ασκούν έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων που έχουν χαρακτήρα κινήσεως της διαδικασίας, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα μη δεσμευτικής προτάσεως και που έχουν εκδοθεί από τις εθνικές αρμόδιες αρχές στο πλαίσιο της διαδικασίας των άρθρων 22

και 23 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ 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, του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 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 των άρθρων 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 (κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ). Δεν ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι ενώπιον εθνικού δικαστηρίου έχει ασκηθεί ειδική προσφυγή ακυρώσεως λόγω παραβιάσεως του δεδικασμένου που απορρέει από εθνική δικαστική απόφαση.

(υπογραφές)