



## Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. június 27.<sup>1</sup>

**C-219/17. sz. ügy**

**Silvio Berlusconi,**  
**Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)**  
**kontra**  
**Banca d'Italia,**  
**Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),**  
**beavatkozóként eljár:**  
**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**

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A hitelintézetek prudenciális felügyelete – Egységes Felügyeleti Mechanizmus – Befolyásoló részesedésszerzés valamely hitelintézetben – Az Unió összetett közigazgatási eljárásai – Az összetett közigazgatási eljárások bírósági felülvizsgálata – Valamely nemzeti hatóság által hozott jogi aktusokkal szembeni jogorvoslat vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság – A jogerő elve”

1. A bankunió az egységes pénz bevezetése óta az egyik legfontosabb mérföldkő az európai integrációs folyamatban. A jogi kialakítása a hatalmas technikai bonyolultsága ellenére rettentően gyorsan történt, a 2008-as nagy pénzügyi válságra adott válaszként.
2. A tagállamok átengedtek hatásköröket az uniós intézményeknek a hitelintézetek prudenciális felügyelete és – ha fizetőképességi nehézségek merülnek fel – megszüntetésük tekintetében. Az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) kapta meg a tagállamok által átruházott hatáskörök gyakorlására vonatkozó jogkörök nagy részét, amely tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságai továbbra is a banki Egységes Felügyeleti Mechanizmus (a továbbiakban: EFM) alapvető tényezőinek minősülnek.
3. Az EFM-ra irányadó uniós szabályok különböző közigazgatási eljárásokat alakítottak ki, amelyekben az EKB és a nemzeti közigazgatási hatóságok vesznek részt. Az ilyen eljárások nem jelentenek újdonságot az uniós jogban: például a strukturális alapok, a mezőgazdaság területén vagy az európai parlamenti képviselők kinevezésénél már léteztek. A bankunióban fokozottabb mértékben és gyakrabban alkalmazzák ezen eljárásokat, mint más területeken.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: spanyol.

4. E jogvita (ha nem tévedek) először nyújt lehetőséget a Bíróságnak arra, hogy állást foglaljon az egyik olyan új eljárással kapcsolatban, amely a hitelintézetekben való befolyásoló részesedés szerzésének vagy növelésének engedélyezését szabályozza.

5. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban megoldandó probléma annak tisztázásában rejlik, hogy a jelen eljárásban elfogadott jogi aktusok bírósági felülvizsgálatát ki gyakorolja. Konkrétan a kérdés arra irányul, hogy bizonyos olyan határozati javaslatok vagy határozattervezetek, amelyeket a nemzeti felügyeleti hatóságok az EKB elé terjesztenek, megtámadhatók-e a nemzeti bíróságok előtt, vagy ellenkezőleg, a tartalmát és az EKB ebből következő végső határozatát kizárólag az Európai Unió Bírósága vizsgálhatja felül.

## I. A jogi háttér

### A. Az uniós jog

6. Azon eljárásra, amely során a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott határozatokat elfogadták, az európai uniós jog alábbi szabályai vonatkoznak:

- A 2013/36/EU irányelv<sup>2</sup> 22. és 23. cikke, amely átülteti az uniós jogba a Nemzetközi Fizetések Bankja keretében működő Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által elfogadott Bazel III keretrendszert.<sup>3</sup>
- Az 1024/2013/EU rendelet<sup>4</sup> 1. cikkének (5) bekezdése és 15. cikke.
- A 468/2014/EU rendelet<sup>5</sup> 85–87. cikke.

#### 1. A CRD IV irányelv

7. A 22. cikk („A szándékolt részesedésszerzés bejelentése és értékelése”) értelmében:

„(1) A tagállamok minden olyan természetes vagy jogi személy, vagy összehangoltan fellépő több ilyen személy (a részesedést szerezni kívánó személy) részére, aki döntést hozott befolyásoló részesedésnek egy hitelintézetben való közvetlen vagy közvetett megszerzéséről vagy egy hitelintézetben meglévő befolyásoló részesedésnek a közvetlen vagy közvetett további növeléséről, aminek eredményeképpen szavazati jogainak vagy tőkerészesedésének aránya elérné vagy meghaladná a 20, 30 vagy 50%-ot, vagy a hitelintézet a leányvállalatává válna (szándékolt részesedésszerzés), előírják, hogy a 23. cikk (4) bekezdésében említett releváns információkat a részesedés megszerzése előtt írásban jelentse be annak a hitelintézetnek az illetékes hatósága számára, amelyben befolyásoló részesedés megszerzésére vagy ilyen részesedés növelésére törekszik. [...]

(2) Az illetékes hatóságok az (1) bekezdésben említett értesítés, vagy a (3) bekezdésben említett további információk átvételét haladéktalanul, és minden esetben az átvételt követő két munkanapon belül írásban igazolják a részesedést szerezni kívánó személy számára.

2 A hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 176., 338. o., helyesbítés: HL 2013. L 208., 73. o., HL 2017. L 20., 1. o.) (CRD IV irányelvként ismert).

3 Az úgynevezett Bazel III megállapodások nemzetközi szinten elfogadott intézkedések összessége, amelyet a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság a pénzügyi válságra adott válaszként dolgozott ki. Célja a bankok szabályozásának, felügyeletének és kockázatkezelésének megerősítése. Lásd e tekintetben a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság weboldalán található információt: [https://www.bis.org/bcbs/basel3\\_es.htm](https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm).

4 Az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 63. o.) (a továbbiakban: EFM-rendelet).

5 Az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról szóló, 2014. április 16-i európai központi banki rendelet (SSM-keretrendelet) (HL 2014. L 141., 1. o.).

[...]

(3) Az illetékes hatóságok az értékelési időszak során – de legkésőbb az értékelési időszak 50. munkanapján – szükség esetén további információt bekérhetnek, amely az értékelés elvégzéséhez szükséges. Az igényelt pótlólagos információkat azok pontos megjelölésével, írásban kell bekérni.

[...] Az illetékes hatóságok általi bármely – az információk kiegészítését vagy pontosítását szolgáló – további kérésről az illetékes hatóságok szabad mérlegelésük szerint döntenek, azonban ez nem járhat az értékelési időszak felfüggesztésével.

[...]

(5) Ha az illetékes hatóságok a szándékolt részesedésszerzés ellenzése mellett döntenek, erről az értékelés befejezésétől számított két munkanapon belül és az értékelési időszakot nem meghaladva írásban értesítik a részesedést szerezni kívánó személyt, megadva annak indokait. A nemzeti jog függvényében, a részesedést szerezni kívánó személy kérésére a döntés indokait megfelelően tartalmazó nyilatkozatot a nyilvánosság számára hozzáférhetővé lehet tenni. Ez nem akadályozza, hogy a tagállam lehetővé tegye az illetékes hatóság számára, hogy az információt a részesedést szerezni kívánó személy kérése nélkül is nyilvánosságra hozza.

(6) Ha az illetékes hatóságok az értékelési időszakon belül nem ellenzik írásban az (1) bekezdésben említett szándékolt részesedésszerzést, akkor a szándékolt részesedésszerzést jóváhagyottnak kell tekinteni.

(7) Az illetékes hatóságok megszabhatják a szándékolt részesedésszerzés végrehajtásának maximális időtartamát, és azt adott esetben meghosszabbíthatják.

(8) A szavazati jogok vagy a tőkerészesedés közvetlen vagy közvetett megszerzése tekintetében a tagállamok nem szabhatnak meg az illetékes hatóságoknak történő bejelentésre vagy az azok általi jóváhagyásra vonatkozó, az ebben az irányelvben megállapítottnál szigorúbb követelményeket.

[...]”

8. A 23. cikk („Értékelési kritériumok”) a következőket állapítja meg:

„(1) A 22. cikk (1) bekezdésében előírt bejelentés és a 22. cikk (3) bekezdésében említett információ értékelésekor az illetékes hatóságok – a részesedésszerzés tárgyát képező hitelintézet hatékony, eredményes és prudens irányításának érdekében és a részesedést szerezni kívánó személynek a hitelintézetre gyakorolt valószínűsíthető befolyását figyelembe véve – az alábbi kritériumok alapján értékelik a részesedést szerezni kívánó személy alkalmasságát és a szándékolt részesedésszerzés pénzügyi megbízhatóságát:

- a) a részesedést szerezni kívánó személy jóhírveve;
- b) a tervezett részesedésszerzés eredményeképpen a hitelintézet üzleti tevékenységét irányító bármely vezető testületi tagnak és a felső vezetés bármely tagjának a 91. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerinti jóhírveve, szaktudása, képességei és tapasztalata;
- c) a részesedést szerezni kívánó személy pénzügyi megbízhatósága, különösen a részesedésszerzés tárgyát képező hitelintézetben folytatott és tervezett üzleti tevékenység típusával kapcsolatban;

[...]

(2) Az illetékes hatóságok csak akkor ellenezhetik a szándékolt részesedésszerzést, ha erre az (1) bekezdésben meghatározott kritériumok alapján észszerű okuk van, vagy ha a részesedést szerezni kívánó személy által szolgáltatott információ nem teljes.

[...]

9. A 119. cikk („Holding társaságok összevont felügyelet alá vonása”) (1) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok adott esetben meghozzák a pénzügyi holding társaságok és vegyes pénzügyi holding társaságok összevont felügyelet alá vonásához szükséges intézkedéseket.”

## 2. Az EFM-rendelet

10. A (11) preambulumbekkezdés szerint:

„[...] Létre kell hozni a pénzügyi szolgáltatások belső piacának egészére vonatkozó, átfogó és részletes egységes szabálykönyvre épülő és egy egységes felügyeleti mechanizmusból, valamint a betétbiztosításra és a bankszanálásra vonatkozó új keretből álló európai bankuniót. [...]” Az EFM keretében e rendelet a hitelintézetek prudenciális felügyeletére irányuló külön feladatokkal bízta meg az EKB-t.

11. Az 1. cikk („Tárgy és hatály”) így szól:

„E rendelet a hitelintézetek biztonságához és hatékony és eredményes működéséhez, valamint az Unió és az egyes tagállamokon belül a pénzügyi rendszer stabilitásához való hozzájárulás céljából a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó szakpolitikákkal kapcsolatos külön feladatokkal bízta meg az EKB-t, mégpedig a szabályozási arbitrázs megakadályozása céljából a hitelintézetekkel szemben egyenlő bánásmódot alkalmazva a belső piaci egység és integritás maradéktalan tiszteletben tartása mellett.

[...]

Ez a rendelet nem érinti a mechanizmusban részt vevő tagállamok illetékes hatóságainak az azon felügyeleti feladatok végrehajtásával kapcsolatos felelősségét és hatásköreit, amelyeket ez a rendelet nem ruházott az EKB-ra.”

12. A 4. cikk a következőket írja elő:

„(1) A 6. cikk keretén belül, e cikk (3) bekezdésével összhangban az EKB kizárólagos hatáskörébe tartozik a mechanizmusban részt vevő tagállamokban székhellyel rendelkező valamennyi hitelintézetre vonatkozó alábbi feladatok prudenciális felügyelet céljából történő végrehajtása:

[...]

c) a 15. cikk rendelkezéseire is figyelemmel a hitelintézetekben való befolyásoló részesedések megszerzésére és eladására vonatkozó értesítések értékelése, kivéve bankszanálás esetén;

[...]

(3) Az EKB-nak az e rendeletben rá ruházott feladatok elvégzése és a magas színvonalú felügyelet biztosítása céljából alkalmaznia kell a teljes vonatkozó uniós joganyagot, és amennyiben a vonatkozó uniós joganyag irányelvekből áll, az ezeket az irányelvet átültető nemzeti jogszabályokat. Amennyiben a vonatkozó uniós joganyag rendeletekből áll, illetve olyan területeken, ahol az említett rendeletek a tagállamok számára kifejezetten lehetőségeket ajánlanak fel, az EKB-nak alkalmaznia kell az e lehetőségeket érvényesítő nemzeti jogszabályokat.

[...]”

13. A 6. cikk (2) bekezdése szerint mind az EKB, mind az illetékes nemzeti hatóságok [a továbbiakban: INH] kötelesek jóhiszemű együttműködést és információcserét folytatni, és az EKB azon jogának sérelme nélkül, amely szerint közvetlenül megkaphatja a hitelintézetek által folyamatosan közölt adatokat vagy azokhoz közvetlenül hozzáférhet, az illetékes nemzeti hatóságoknak mindenekelőtt meg kell adniuk az EKB számára minden olyan adatot, amely az e rendelet által az EKB-ra rótt feladatok elvégzéséhez szükséges.

14. A 15. cikk („A minősített részesedésszerzés előzetes vizsgálata”) szövege így szól:

„(1) A 4. cikk (1) bekezdésének c) pontjában előírt kivételek sérelme nélkül, a mechanizmusban részt vevő tagállamok egyikében székhellyel rendelkező hitelintézetben való minősített részesedésszerzésről szóló értesítést és az ehhez kapcsolódó információkat a hitelintézet székhelye szerinti tagállam illetékes nemzeti hatóságainak kell benyújtani, a 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében említett jogi aktusokon alapuló vonatkozó nemzeti jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelelően.

(2) Az illetékes nemzeti hatóság köteles megvizsgálni a részesedésszerzési javaslatot, és [...] az EKB részére továbbítani kell az értesítést és egy – a 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében említett jogi aktusokban meghatározott kritériumokon alapuló – határozati javaslatot arról, hogy kifogásolja, vagy nem kifogásolja a részesedésszerzést, és a 6. cikknek megfelelően támogatnia kell az EKB-t.

(3) Az EKB a vonatkozó uniós jogban meghatározott vizsgálati kritériumok alapján, az abban foglalt eljárás keretében és az abban meghatározott vizsgálati időszakon belül határozatot hoz arról, hogy kifogásolja-e a részesedésszerzést.”

### 3. Az SSM-keretrendelet

15. Az EFM-rendelet 4. cikkének (3) bekezdése értelmében elfogadott SSM-keretrendelet szabályozza az EFM-en belül az EKB és az INH közötti együttműködési keretet.

16. A 85. cikk („Az INH-k értesítése befolyásoló részesedés megszerzéséről”) a következőket állapítja meg:

„(1) Az az INH, amely a mechanizmusban részt vevő tagállamban székhellyel rendelkező hitelintézet befolyásoló részesedése megszerzése szándékára vonatkozó bejelentést kap, erről a bejelentésről annak kézhezvételétől számított öt munkanapon belül a 2013/36/EU irányelv 22. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban értesíti az EKB-t.

(2) Az INH értesíti az EKB-t, amennyiben további információk bekérése miatt fel kell függesztenie az értékelési időszakot. Az INH minden ilyen további információt annak az INH által történő kézhezvételét követő 5 munkanapon belül megküldi az EKB-nak.

(3) Az INH értesíti az EKB-t arról a dátumról is, amikor az irányadó nemzeti jogszabályoknak megfelelően a befolyásoló részesedés megszerzése elleni tiltakozásról vagy annak mellőzéséről a határozatot meg kell hozni és a kérelmezőt arról értesíteni kell.”

17. A 86. cikk („Potenciális részesedésszerzés értékelése”) rendelkezése szerint:

„(1) Az az INH értékeli, hogy a potenciális részesedésszerzés megfelel-e az irányadó uniós és nemzeti jogban megállapított összes feltételnek, amelyhez a hitelintézetben történő befolyásoló részesedés megszerzésének szándékát bejelentették. Ezen értékelést követően az INH határozattervezetet készít az EKB számára a részesedésszerzés elleni tiltakozás vagy annak mellőzése tekintetében.

(2) Az INH legkésőbb az irányadó uniós jogszabályban meghatározott értékelési határidő lejáratára előtt 15 munkanappal benyújtja az EKB-nak az arra vonatkozó határozattervezetet, hogy a részesedésszerzés ellen tiltakozzon-e, vagy sem.”

18. A 87. cikk („Az EKB határozata a részesedésszerzésről”) értelmében:

„Az EKB a részesedésszerzés elleni tiltakozás kérdésében a javasolt részesedésszerzés általa végzett értékelése és az INH határozattervezete alapján dönt. A meghallgatáshoz való jog a 31. cikkben előírtak szerint érvényesül.”

## **B. Az olasz jog**

### *1. A pénzügyi felügyeletről szóló szabályozás: egységes banktörvény<sup>6</sup>*

19. A TUB 19. cikke hatáskört biztosított a Banca d’Italiának a pénzügyi intézményekben való elsőbbségi részesedések szerzésére vonatkozó engedélyek kiadására. Konkrétan az (5) bekezdése meghatározza, hogy az említett engedélyeket akkor adják ki, ha fennállnak „a bank hatékony, eredményes és prudens irányításának biztosításához megfelelő feltételek, az alábbi kritériumok alapján értékelve a szerző teljesítőképességét és a részesedésszerzési terv pénzügyi megbízhatóságát: a lehetséges szerző jóhírve a 25. cikk értelmében”.

20. A 25. cikk („Tőkerészesedések”) (1) bekezdése szerint a 19. cikkben megjelölt részesedések jogosultjainak meg kell felelniük a jóhírnévre vonatkozó követelménynek, valamint eleget kell tenniük a bank hatékony, eredményes és prudens irányítását biztosító alkalmassági és feddhetetlenségi kritériumoknak.<sup>7</sup>

21. A 2015. évi 72. sz. törvényerejű rendelet 2. cikkének (8) bekezdése átmenetileg előírta a pénzügyi intézményekben való részesedések jogosultjainak jóhírnevére vonatkozó követelmények korábbi szabályainak további alkalmazását.

22. Az említett szabályokat az 1998. március 18-i 144. sz. miniszteri rendelet<sup>8</sup> tartalmazta, amelynek 1. cikke az elítélést úgy határozza meg, hogy az negatívan befolyásolja a jóhírnevet, és azt eredményezi, hogy e követelmény már nem teljesül.

6 A Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385. (1993. szeptember 1-jei 385. sz. törvényerejű rendelet), Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia [a bankokról és a hitelintézetekről szóló törvényi rendelkezések egységes szövegéről szóló, 1993. szeptember 1-jei 385. sz. törvényerejű rendelet (egységes banktörvény; a továbbiakban: TUB)]. Az alapjogvita tényállása megvalósulásának időpontjában a pénzügyi intézményekben való befolyásoló részesedések szerzéséről szóló szabályokat a TUB II. címe tartalmazta a 2015. május 12-i 72. sz. törvényerejű rendeletből eredő változatban, amely átültette az olasz jogba a CRD IV irányelv tartalmát.

7 A (2) bekezdés az említett követelmények pontos meghatározásához egy jövőbeni szabályra utalt (amelyet a Ministero dell’Economia e delle Finanze [gazdasági és pénzügyminisztérium] volt köteles meghozni a Banca d’Italia előzetes véleménye alapján), amelyet nem dolgoztak ki.

8 Decreto 18 marzo 1998, n.º 144, regolamento recante norme per l’individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (a bank részvényeseinek jóhírnevére vonatkozó követelmények meghatározásával és az irányadó küszöbérték megállapításával kapcsolatos szabályokról szóló, 1998. március 18-i 144. sz. miniszteri rendelet; a továbbiakban: 1998. évi 144. sz. rendelet).

23. Az 1998. évi 144. sz. rendelet 2. cikke átmeneti jelleggel megállapította, hogy „a jelen rendelet hatálybalépésekor a bank részvényével rendelkező jogalanyok tekintetében az 1. cikk szerinti, a korábbi szabályozásban elő nem írt követelmények teljesítésének elmulasztása nem releváns a már megszerzett részesedések tekintetében, ha a részvényszerzésre ezen időpontot megelőzően került sor”.

24. A vegyes pénzügyi holdingtársaságokat illetően a TUB 63. cikke a befolyásoló részesedéssel rendelkező tagok tekintetében ugyanazon kötelezettségeket írta elő, mint amelyek a bankokra is vonatkoznak. A TUB 67a. cikkének (2) bekezdése megállapítja, hogy a Banca d'Italia és az Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (a továbbiakban: IVASS) együttesen kötelesek biztosítani az említett kötelezettségek betartását, ha a szóban forgó társaságok székhelye Olaszországban van és teljesen vagy részben olasz pénzügyi konglomerátumok élén állnak.

## 2. A közigazgatási peres eljárásra vonatkozó szabályozás

25. Az olasz közigazgatási peres eljárás részét képezi az úgynevezett „giudizio di ottemperanza” (végrehajtásra kötelezés iránti eljárás), amelynek keretében a Consiglio di Stato (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából előterjesztette a kérdéseket.

26. Az 1990. augusztus 7-i 241. sz. törvény<sup>9</sup> 21f. cikkének (1) bekezdése szerint „semmis az a közigazgatási határozat [...], amelyet valamely jogerős ítélet megsértésével vagy megkerülésével hoztak [...]”.

27. A közigazgatási eljárási törvénykönyv<sup>10</sup> 112. cikkének (1) bekezdése szerint „a közigazgatási bíróságok intézkedéseit a közigazgatási szerveknek és a feleknek kell végrehajtaniuk”.

28. E rendelkezés (2) bekezdése így szól:

„A végrehajtásra kötelezés iránti kereset az alábbiak végrehajtása céljából indítható:

[...]

c) a rendes bíróságok jogerős ítéletei és egyéb, ezekkel egyenértékű intézkedések, a közigazgatási szervek feladatát képező, az elbírált ügyet illetően az ítélt dolognak megfelelő végrehajtása lefolytatása céljából.

[...]”

29. A közigazgatási eljárási törvénykönyv 114. cikke (4) bekezdésének b) pontja értelmében, ha a végrehajtásra kötelezés iránti kereset ügyében eljáró bíróság a keresetnek helyt ad, „semmissé nyilvánítja a jogerős ítélet megsértésével vagy megkerülésével hozott esetleges aktusokat”.

30. Az olasz Código civil (polgári törvénykönyv) 2909. cikke úgy rendelkezik, hogy a jogerős ítéletben tett megállapítások minden elemükben kötelezik a feleket, az örökösöket és a jogutódokat.

<sup>9</sup> 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. [a 2005. február 11-i 15. sz. törvénnyel módosított, a közigazgatási eljárásra és a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés jogára vonatkozó új rendelkezésekről szóló, 1990. augusztus 7-i 241. sz. törvény]

<sup>10</sup> Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (közigazgatási eljárási törvénykönyv, 2010. július 2-i 104. sz. törvényerejű rendelet).

## II. Az alapjogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. A 90-es évek közepétől kezdve S. Berlusconi a Fininvest leányvállalaton keresztül több mint 30%-os befolyásoló részesedéssel rendelkezett a Mediolanum SpA társaságban (a továbbiakban: Mediolanum társaság). Ez utóbbi a Mediolanum pénzügyi konglomerátumot vezető, tőzsdén jegyzett vegyes pénzügyi holding társaság volt, amelynek részét képezte a teljes egészében a Mediolanum társaság tulajdonában lévő Banca Mediolanum SpA társaság is.

32. A Corte Suprema di Cassazione (semmitőszék, Olaszország) 35729/13. sz. ítéletében S. Berlusconit adócsalás bűncselekményének elkövetőjeként négy év szabadságvesztés-büntetésre (amelyből hármat elengedtek), valamint két év közügyektől eltiltás és jogi személy vezető tisztségviselőjének eltiltása mellékbüntetésre ítélte. Az ítélet 2013. augusztus 1-jén jogerőre emelkedett.

33. A 2014. március 4-i 53. sz. törvényerejű rendelet<sup>11</sup> elfogadását követően a Fininvest (S. Berlusconi nevében) arra vonatkozó engedély iránti kérelmet nyújtott be, hogy befolyásoló részesedéssel rendelkezhesen a Mediolanum társaságban.

34. A Banca d'Italia az IVASS egyetértésével a 2014. október 7-i 976145/14. sz. határozattal elutasította az említett kérelmet, mivel megállapította, hogy S. Berlusconi a pénzügyi közvetítőkben való befolyásoló részesedés birtoklásához előírt, jóhírnévre vonatkozó követelmény teljesítését elmulasztotta.

35. A kérelem elutasításán túl a Banca d'Italia felfüggesztette a szavazati jogokat, valamint elrendelte a Mediolanum társaságban fennálló (a törvény által előírt, 9,999%-os küszöbértéket meghaladó) részesedések értékesítését. Elfogadta azonban a Fininvest azon javaslatát, hogy olyan vagyongyezelőt hozzon létre, amelyre átruházható a szóban forgó részesedés, és a Fininvest részére húsznapos határidőt biztosított a hivatkozott vagyongyezelő általi átvétel érdekében meghatározott feltételeknek való megfelelés közlésére.

36. S. Berlusconi az említett határozatot megtámadta a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (laziói tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt, amely a 2015. június 5-i 7966/2015. sz. ítéletében elutasította a keresetet.

37. Ezen elutasító ítélettel szemben S. Berlusconi fellebbezést (a Fininvest pedig csatlakozó fellebbezést) nyújtott be a Consiglio di Statohoz (államtanács). A Banca d'Italia ezen eljárásban a fellebbezőknek a fellebbezés tekintetében fennálló érdekmúlására hivatkozott, a Sociedad Mediolanum társaság és a Banca Mediolanum közötti „fordított beolvadással” járó egyesülést követően.

38. A jogvita folyamán ugyanis az igazgatóságok a Mediolanum társaságnak a Banca Mediolanumba történő „fordított beolvadásával” járó egyesülésről határoztak.<sup>12</sup> Ezen egyesülési tervet 2015. május 26-án továbbították a Banca d'Italia részére a TUB 57. cikke értelmében az engedély megszerzése céljából. Következésképpen a Fininvest hitelintézetben való befolyásoló részesedés birtokosává vált.<sup>13</sup>

11 Decreto Legislativo 4 de marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE (2014. március 4-i 53. sz. törvényerejű rendelet, amely átülteti az olasz jogba a [98/78/EK, a 2002/87/EK, a 2006/48/EK és a 2009/138/EK irányelvnek a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó pénzügyi vállalkozások kiegészítő felügyelete tekintetében történő módosításáról szóló, 2011. november 16-i] 2011/89/EU [európai parlamenti és tanácsi] irányelvet [HL 2011. L 326, 113. o.]), a bankokra alkalmazott, a vezető tisztségviselők jóhírnevére vonatkozó követelmények alkalmazását kiterjesztette a vegyes pénzügyi holding társaságokra.

12 Az „1:1 arányú részvényátváltással járó, csoporton belüli egyesülésről” volt szó a bankcsoport vállalati struktúrája egyszerűsítésének és szervezeti racionalizálásának elérésére céljából, mivel a Banca Mediolanum részvényeinek 100%-a a Mediolanum társaság ellenőrzése alatt állt.

13 A Fininvest a Banca Mediolanum tőkéjének megközelítőleg 30,124%-át vonta ellenőrzése alá, de tényleges ellenőrzést csak 9,999% felett gyakorolt, mivel a fennmaradó 20,125% tekintetében felfüggesztették a szavazati jogokat, és azt a Banca d'Italia által előírt értékesítési kötelezettség terhelte.



39. A Banca d'Italia a 2015. július 21-i 7969932/21. sz. határozatában engedélyezte a tervezett egyesülést. Az említett határozat 2015. július 23-i kísérőlevelében megerősítette a 2014. október 7-i határozatot azon pontosítással, hogy az ez utóbbi határozattal megállapított értékesítési kötelezettséget úgy kell érteni, hogy az „a Banca Mediolanum azon részvényeire vonatkozik, amelyeket az egyesülést követően a Mediolanum [társaság] részvényeinek átváltásával a [Fininvest társaságra] ruházták át”.

40. A Consiglio di Stato (államtanács) a 2016. március 3-i 882/2016. sz. ítélettel helyt adott S. Berlusconi és a Fininvest fellebbezéseinek, és megsemmisítette a Banca d'Italia 2014. október 7-i határozatát.<sup>14</sup>

41. A Consiglio di Stato (államtanács) szerint a 2014. október 7-i határozat jogellenes volt a visszaható hatály tilalmának megsértése miatt, amennyiben a 2007/44/EK irányelvvel<sup>15</sup> a CRD-irányelvbe bevezetett, a befolyásoló részesedések értékeléséről szóló szabályokat kiterjesztette a hatálybalépése előtt birtokolt részesedésekre. A 2007/44 irányelvet jövőbeli részesedésekre alkalmazták, míg az 1998. évi 144. sz. rendelet 2. cikke „a már birtokolt részesedésekre” vonatkozott.<sup>16</sup> Mivel a tényállás az új szabályozás hatálybalépése előtt fennállt, a jóhírnevére vonatkozó követelmények nem voltak alkalmazhatók a Fininvesttel szemben.

42. A Banca d'Italia 2016. április 4-i 491595/16. sz. határozatában kifejtette az EKB-nak, hogy a Banca Mediolanum és a Mediolanum társaság egyesülésével S. Berlusconi a Fininvest leányvállalatán keresztül a Banca Mediolanum hitelintézet részvényesévé vált. Hozzátette, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) 2016. március 3-i ítéletét követően hatályát veszítette a szóban forgó bank tőkéje 9,999%-át meghaladó részvények átruházási kötelezettsége és az ehhez kapcsolódó szavazati jogok felfüggesztése. A Banca d'Italia úgy tekintette tehát, hogy a Fininvestnek a Banca Mediolanumban való befolyásoló részesedése tekintetében engedély iránti kérelmet kellett benyújtania a CRD IV irányelv 22. és azt követő cikkei, illetve a TUB 19. és azt követő cikkei értelmében.

43. Az EKB iránymutatása nyomán (2016. június 24-i határozata) a Banca d'Italia 2016. július 14-én felhívta a Fininvestet, hogy 15 napon belül nyújtson be engedély iránti kérelmet. E felhívás eredménytelen elteltét követően a Banca d'Italia 2016. augusztus 3-án úgy határozott, hogy hivatalból megindítja a közigazgatási eljárást, és kimondta, hogy az EFM-rendelet 4. cikke értelmében az e területen történő döntéshozatal az EKB hatáskörébe tartozik.

44. A Fininvest dokumentációjának átvételét követően az EFM-rendelet 15. cikkének (2) bekezdése értelmében a Banca d'Italia továbbította az EKB részére a vevők jóhírnevére vonatkozó elutasító véleményt tartalmazó határozati javaslatot és felkérte az EKB-t a részesedésszerzés elleni tiltakozásra.

45. Az EKB Prudenciális Felügyeleti Testülete egyetértett a Banca d'Italia érveivel és elfogadott egy határozattervezetet, amelyet megküldött a Fininvest és S. Berlusconi részére azzal, hogy terjesszék elő észrevételeiket. Ezen eljárás lezárását követően a Testület meghozta a 2016. október 25-i határozatot,<sup>17</sup> anélkül hogy az EKB Kormányzótanácsa később kifogással élt volna.

14 A Banca d'Italia által hivatkozott, a fellebbezés tekintetében fennálló érdekmulással kapcsolatban a Consiglio di Stato (államtanács) megállapította, hogy a 2015. július 23-i beadvány egyszerűen megerősítő jellegű volt, mivel független, új vizsgálat nélkül kiterjesztették a Mediolanum társaság részvényeire vonatkozóan korábban elrendelt eszközátruházási kötelezettséget. Ennélfogva a megerősített jogi aktus hatályának megszűnésével, a megerősítő jogi aktus automatikusan okafogyottá válik.

15 A 92/49/EGK tanácsi irányelvnek és a 2002/83/EK, a 2004/39/EK, a 2005/68/EK és a 2006/48/EK irányelvnek a pénzügyi szektorbeli részesedésszerzések és részesedésnövelések prudenciális értékelésének eljárási szabályai és az értékelés kritériumai tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. szeptember 5-i 2007/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2007. L 247., 1. o.).

16 A Consiglio di Stato (államtanács) szerint nem történt meg a rendeleti szabály hallgatóságos hatályon kívül helyezése a 2007/44 irányelv hatására. A hallgatóságos hatályon kívül helyezéshez elengedhetetlen feltétel a rendelkezések által szabályozott tényállások azonossága, miközben a jelen ügyben a két szabályozásnak teljesen eltérő az alkalmazási köre: az uniós szabályozás a részesedés megszerzésére, az 1998. évi 144. sz. rendelet pedig a már megszerzett és így jelenleg birtokolt részesedésre vonatkozott.

17 ECB/SSM/20016–7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (a továbbiakban: az EKB 2016. évi határozata).

46. Az EKB e határozatban megállapította, hogy megalapozott kétségek merültek fel a Banca Mediolanumban való részesedést szerzők jóhírnevével kapcsolatban. Figyelemmel arra, hogy S. Berlusconi a Fininvest többségi részvényeseként és tényleges tulajdonosaként közvetetten részesedést szerzett a Banca Mediolanumban és adócsalás miatt jogerős ítélettel négy év börtönbüntetésre ítélték, az EKB megállapította, hogy a nemzeti jogszabály által a befolyásoló részesedéssel rendelkező tulajdonosokra előírt jóhírnév követelménye nem teljesül. Továbbá, S. Berlusconi egyéb szabálytalanságokat is elkövetett és többször elítélték, a Fininvest igazgatótanácsának más tagjaihoz hasonlóan.

47. A fentiek alapján az EKB azt a következtetést vonta le, hogy a Banca Mediolanumban való befolyásoló részesedést szerzők nem tettek eleget a jóhírnév követelményének, és komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy képesek-e a jövőben a pénzügyi intézet hatékony, eredményes és prudens irányítását biztosítani. Következésképpen az EKB tiltakozott a Fininvest és S. Berlusconi által a Banca Mediolanumban való befolyásoló részesedés megszerzése ellen.

48. A Fininvest és S. Berlusconi az EKB 2016-os határozatát három bírósági jogorvoslat útján támadta meg:

- Keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez,<sup>18</sup> amelynek elbírálását felfüggesztették a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban hozandó ítéletig.
- A Fininvest a Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziohoz (laziói tartományi közigazgatási bíróság) is fordult, hogy a Banca d'Italia azon jogi aktusainak megsemmisítését kérje, amelyek az EKB határozatának előkészítésére irányulnak.
- A Consiglio di Stato (államtanács) elé „ottemperanza” keresetet (végrehajtásra kötelezés iránti kereset) terjesztettek arra hivatkozással, hogy az említett jogi aktusok semmisek voltak a 2016. március 3-i 882/2016. sz. jogerős ítélet megsértése miatt.

49. A Banca d'Italia azzal érvel, hogy a nemzeti bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az olyan előkészítő aktusok ellen irányuló jelen kérelem elbírálására, amelyek nem ügydöntő tartalmúak és kizárólag az EKB hatáskörébe tartozó határozat meghozatalára irányulnak. Ezen uniós intézmény végső határozatát csak a Bíróság vizsgálhatja felül.

50. S. Berlusconi és a Fininvest keresetének egyesítését követően, a Consiglio di Stato (államtanács) véleménye szerint a Bíróságnak nincs korábbi kifejezett ítélete a nemzeti és az uniós bíróság közötti hatáskör megosztása tárgyában az INH ilyen jellegű eljárás keretében hozott jogi aktusainak jogellenességéről szóló jogvitákban. Úgy véli továbbá, hogy a kérdés objektíve vitatott, mivel az eljárás mind az egységes eljárás elemeit (a Banca d'Italia elmélete), mind az összetett eljárás elemeit (S. Berlusconi és a Fininvest elmélete) tartalmazza. Mindenesetre kiemeli, hogy a nemzeti hatóság előtt lefolytatott eljárási szakasz nem a végső határozatot hozó európai hatóság számára kötelező erejű aktszal zárul le.

51. Ezzel összefüggésben a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából az alábbi két kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 256. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 263. cikke első, második és ötödik bekezdését, hogy az uniós bíróság hatáskörébe, vagy hogy a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik az illetékes nemzeti hatóság által a 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 22. és 23. cikkében, az 1024/2013/EU tanácsi rendelet 1. cikkének ötödik bekezdésében, 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjában és 15. cikkében, a

<sup>18</sup> Fininvest és S. Berlusconi kontra EKB ügy (T-913/16).

468/2014/EU európai központi banki rendelet 85., 86. és 87. cikkében, valamint az olasz egységes banktörvény 19., 22. és 25. cikkében szabályozott eljárás keretében hozott, eljárást megindító, előkészítő és nem kötelező erejű javaslatot tartalmazó jogi aktusokkal (a jelen végzés 1. pontjában meghatározott jogi aktusok) szemben előterjesztett kereset elbírálása?

Különösen megállapítható-e az uniós bíróság hatásköre, amennyiben e jogi aktusokkal szemben nem általános megsemmisítési keresetet terjesztettek elő, hanem a Consiglio di Stato által az olasz közigazgatási eljárási törvénykönyv 112. és azt követő cikkei szerinti végrehajtásra kötelezés iránti eljárás keretében – vagyis egy különös nemzeti közigazgatási eljárási jogintézmény keretében – 2016. március 3-án hozott 882/2016. sz. jogerős ítéletben foglaltak állítólagos megsértése vagy megkerülése miatti semmisség megállapítása iránti keresetet, amelynek elbírálása az ezen ítélet jogereje objektív korlátainak a nemzeti jogi szabályozás szerinti értelmezését és megállapítását feltételezi?”

### III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elemzése

52. Az alapügyben eljáró bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a Bizottság érvelése szerint némi átfogalmazást igényelnek ahhoz, hogy a Bíróság azokra megfelelő választ adhasson.

53. Az ítélezési gyakorlat szerint a Bíróságnak főszabály szerint az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítési keresetek esetében nincs hatásköre vizsgálni a nemzeti hatóság által hozott jogi aktus jogszerűségét.<sup>19</sup>

54. Ezért úgy kell tekinteni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével azt kívánja tisztázni, hogy az EUMSZ 263. cikk által az uniós aktusok jogszerűségének vizsgálata céljából a Bíróságnak tulajdonított kizárólagos hatáskör akadályozza-e a nemzeti bíróságokat az INH által az EFM-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja és 15. cikke, illetve az SSM-keretrendelet 85., 86. és 87. cikke szerinti eljárás keretében hozott, eljárást megindító, vizsgálati és nem kötelező erejű javaslatot tartalmazó nemzeti jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatában, amely eljárás az EKB kötelező erejű határozatával zárul.

55. Az elsőhöz képest másodlagos jelleggel előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel az alapügyben eljáró bíróság azt kívánja megtudni, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel az EKB végső határozatát előkészítő nemzeti jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatát illetően, ha ezen aktusokat nem „általános megsemmisítési keresettel”, hanem valamely nemzeti bíróság által, a *giudizio di ottemperanza* során hozott jogerős ítéletben foglaltak állítólagos megsértése vagy megkerülése miatti semmisség megállapítása iránti (különös) keresettel támadják meg.

56. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés vizsgálata előtt szükségesnek tartom:

- áttekinteni a Bíróságnak az olyan összetett vagy vegyes közigazgatási eljárások keretében hozott jogi aktusok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos ítélezési gyakorlatát, amelyekben uniós intézmények és a tagállamok nemzeti hatóságai vesznek részt; és
- ismertetni a hitelintézetekben való befolyásoló részesedések szerzésének és növelésének engedélyezésére az EKB és az INH által alkalmazott közigazgatási eljárás jellemzőit.

<sup>19</sup> 1992. december 3-i *Oleificio Borelli* kontra Bizottság ítélet (C-97/91, EU:C:1992:491), 9. pont; 2007. január 25-i *Dalmine* kontra Bizottság ítélet (C-407/04 P, EU:C:2007:53), 62. pont; 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet (C-64/05 P, EU:C:2007/802), 91. pont; 2014. szeptember 17-i *Liivimaa Lihaveis* ítélet (C-562/12, EU:C:2014:2229), 48. pont.

## A. Az összetett vagy egyes közigazgatási eljárások során hozott aktusok bírósági felülvizsgálata az uniós jogban

57. Az uniós jog alkalmazása főszabály szerint a tagállamok hatóságainak feladata. Ha e hatóságok a belső jog szerinti közigazgatási eljárás keretében járnak el, a jogi aktusaik felülvizsgálata a nemzeti bíróságokra tartozik, amelyeknek lehetőségük van előzetes döntéshozatali eljárás útján a Bírósághoz fordulni. Kevés, általában az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen az uniós jog közvetlen igazgatási jellegű alkalmazása valósul meg, és azon intézményei, szervei vagy hivatalai hajtják végre, amelyek eljárásaikat a Törvényszék és a Bíróság felülvizsgálata mellett folytatják le.

58. Márpedig egyre több olyan eset fordul elő, amelyben az uniós jogot olyan eljárások során alkalmazzák, amelyekben mind uniós, mind pedig tagállami intézmények, szervek vagy hivatalok is részt vesznek.<sup>20</sup> Az uniós jog általános jelleggel nem szabályozza,<sup>21</sup> bár a jogtudomány széles körben vizsgálta ezen eseteket.<sup>22</sup>

59. A Bíróság eddig<sup>23</sup> esetileg és nem kimerítő jelleggel foglalt állást ezen összetett eljárások, illetve az eljárásokat lezáró jogi aktusok bírósági felülvizgálatáról, és kitért a hatáskörrel rendelkező bíróságnak a megtámadható jogi aktusok alapján történő meghatározására.<sup>24</sup> Az ilyen eljárások bankunió területén való vizsgálata mérföldkő lesz ezen ítélkezési gyakorlat számára.<sup>25</sup>

60. Általános szabályként annak meghatározásához, hogy mely bíróság rendelkezik hatáskörrel, fel kell ismerni, hogy ki rendelkezik *tényleges* döntési jogkörrel az összetett közigazgatási eljárásban. E szabály alapján a nemzeti bíróságok vizsgálják a nemzeti hatóságok által elfogadott közigazgatási aktusok jogszerűségét, ha e hatóságok végleges határozatot hoznak az ilyen típusú eljárásban. Ezzel szimmetrikusan az Európai Unió Bírósága bírálja el az uniós intézmények összetett eljárásokat lezáró közigazgatási aktusait.

61. E szabály egyértelműsége azonban két esetben csorbulhat, ha az ilyen típusú eljárásokban:

- Az uniós intézmények végleges jogi aktusa nemzeti hatóságok olyan korábbi vagy előkészítő jogi aktusain alapult, amelyek jogszerűségét vitatják.

20 Az ilyen jellegű eljárás megfelel annak, amit a jogtudomány együttes vagy egyesített közigazgatásnak nevez. Lásd: Ziller, J., „Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen”, in.: Auby, J.-B. és Dutheil de la Rochère, J. (szerk.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüsszel, 2014., 327. és azt követő oldalak; Hofmann, H.C.H., „Europe's integrated administration”, in.: Hofmann, H. C. H. és Türk, A. (szerk.), *EU Administrative Governance*, 583. o.; Schmidt-Aßmann, E., „Introduction”, in.: Jansen, O. és Schöndorf-Haubold, B. (szerk.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Brüsszel, 2011., 6–8. o.

21 Az uniós közigazgatási eljárások kodifikációjára vonatkozó ambiciózus jogelméleti javaslatnak tekinthető a Mir, O., Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., Ziller, J., és társai (szerk.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. A ReNEUAL törvénykönyv I-4. cikkének (4) bekezdése olyan közigazgatási eljárásnak határozza meg az „összetett eljárást”, amelyben az uniós hatóságoknak és a tagállami hatóságoknak vagy különböző tagállamok hatóságainak eltérő, de egymással összefüggő feladatokat kell ellátniuk. Szintén összetett eljárásnak tekintendő a két, közvetlenül kapcsolódó közigazgatási eljárás kombinációja.

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

23 Friss tanulmány: Brito Bastos, F., „Derivative illegality in European composite administrative procedures”, *Common Market Law Review*, 2018. évi 1. sz., 101–134. o.

24 Alonso de León, S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017., 273–318. o. Lásd szintén a következő műveket: Eliantonio, M., „Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of »Composite Procedures«”, *Review of European Administrative Law*, 2014. évi 2. szám, 65–102. o.; Türk, A., „Judicial Review of integrated administration in the EU”, in.: Hofmann, H.C.H. és Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009., 218–256. o., különösen, 222–224. o.

25 Lásd: Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., „Introduction”, in.: Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (szerk.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Amszterdam, 2015., 33. o.

- Fordítva, a nemzeti hatóságok végleges jogi aktusát *lerontja* az uniós intézmények előző, feltehetően jogellenes eljárása, amelyből az ered.

62. A második eset nem jelent komolyabb nehézségeket: a nemzeti bíróságokra ruházott bírósági felülvizsgálat fennmarad, bár e bíróságok kötelesek érvényesség vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali kérelmet a Bíróság elé terjeszteni, ha úgy vélik, hogy az uniós jogi aktus érvénytelen lehet.<sup>26</sup>

63. Ezzel szemben, az első esetben kényesebb problémákról van szó. Azt megtudni, hogy melyik bíróság (a nemzeti vagy az uniós) rendelkezik a bírósági felülvizsgálat gyakorlására irányuló hatáskörrel, a szóban forgó eljárás jellemzőitől függ. Konkrétabban a döntési jogkör említett eljárás keretében való megosztásáról. E kritériumot alkalmazva a Bíróság ítélezési gyakorlatának elemzése két eset megkülönböztetését teszi lehetővé:

- uniós összetett közigazgatási eljárások a nemzeti hatóságok döntési jogkörével (Borelli ítélezési gyakorlat).
- uniós összetett közigazgatási eljárások az uniós intézmények döntési jogkörével (Svédország kontra Bizottság ítélezési gyakorlat).

#### 1. Borelli ítélezési gyakorlat

64. Az Oleificio Borelli kontra Bizottság ítélet<sup>27</sup> olyan összetett közigazgatási eljárásról szólt, amelyben a nemzeti hatóságok rendelkeztek döntési jogkörrel. Bíróság úgy vélte, hogy egy pályázat csak akkor részesülhetett az EMOGA támogatásból, ha rendelkezett azon tagállam jóváhagyásával, amelynek a területén végre kellett azt hajtani. Következésképpen kedvezőtlen vélemény esetén a Bizottság nem folytathatta a pályázat megvizsgálására vonatkozó eljárást, és *a fortiori* nem vizsgálhatta az így kibocsátott vélemény jogszerűségét sem.

65. A Bíróság ebből arra következtetett, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak elbírálására, hogy valamely nemzeti hatóság által elfogadott jogi aktus jogszerű-e, még akkor sem, ha olyan közösségi határozathozatali eljárás részét képezi, amelyben a szóban forgó aktus az uniós intézményeket köti. A nemzeti vélemény esetleges hibái nem érinthetik azon határozat érvényességét, amelyben a Bizottság visszautasította a kért támogatást.<sup>28</sup>

66. Ennélfogva a Bíróság kizárta annak lehetőségét, hogy uniós jogi aktust érinthetné valamely nemzeti jogi aktus jogellenessége olyan összetett eljárásban, amelyben a nemzeti hatóság döntési jogköre van túlsúlyban. E látszólag észszerűtlen megoldást az indokolta, hogy meg kellett akadályozni, hogy az uniós közigazgatási aktusok érvénytelenné válhassanak a nemzeti közigazgatási jogi aktusok ugyancsak nemzeti szabályok megsértésén alapuló, nemzeti bíróságok általi megsemmisítése okán.

67. Ilyen esetekben a bírósági felülvizsgálat joghézagainak elkerülése céljából a Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróságok feladata dönteni, szükség esetén előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazásával, a nemzeti jogi aktus jogszerűségéről ugyanolyan feltételek mellett, mint amelyek bármely, ugyanezen nemzeti hatóság által hozott olyan végleges aktusra irányadók, amely harmadik személyeket sérthet.<sup>29</sup>

26 1987. október 22-i Foto-Frost ítélet (314/85, EU:C:1987:452), 14. és 15. pont. Lásd szintén: 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10), 27. és 30. pont; 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Oarlamenti és Tanács ítélet (C-583/11 P, a továbbiakban: Inuit I ítélet, EU:C:2013:625), 95. pont.

27 1992. december 3-i ítélet (C-97/91, a továbbiakban: Borelli ítélet, EU:C:1992:491).

28 Borelli ítélet, 9–12. pont; a Bíróság elnökének 2009. január 13-i Occhetto és Parlament kontra Donnici végzése (C-512/07 P(R) és C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 50. pont.

29 Borelli ítélet, 13. pont. Az ítélet szerint a nemzeti bíróságnak elfogadhatónak kellett nyilvánítania az ügy hivatkozott körülményei között előterjesztett keresetet, bár a belső eljárásjogi szabályok erről nem rendelkeztek.

68. A Bíróság ezen elméletet kiterjesztette az olyan összetett eljárásokra, amelyekben a nemzeti hatóságok döntési jogköre van túlsúlyban, amikor strukturális alapok kezeléséről, földrajzi jelzések oltalmáról vagy az Európai Parlamenti tagjainak kinevezéséről és leváltásáról volt szó. Az alábbiakban kitérek közülük néhányra.

69. A Liivimaa Lihaveis ítéletben<sup>30</sup> a Bíróság kimondta, hogy az 1083/2006/EK rendelet<sup>31</sup> hatálya alá tartozó, két tagállam közötti európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott „programútmutató” nem minősült valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának, és ezért a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel az ilyen útmutató rendelkezései érvényességének vizsgálatára. Az említett közigazgatási aktussal szemben azonban a nemzeti bíróságok előtt jogorvoslatnak volt helye, amelyek előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszthettek elő az uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata céljából.<sup>32</sup>

70. A földrajzi jelzések oltalmának területe szintén számos példát nyújt az olyan összetett közigazgatási eljárásokra, amelyekben a nemzeti hatóságok vannak túlsúlyban.<sup>33</sup> A Carl Kühne és társai ítéletben<sup>34</sup> a Bíróság azt állapította meg, hogy a Bizottság (amely a kért jelzést bejegyzzi) és a nemzeti hatóságok (amelyek előzetesen állást foglalnak ezzel kapcsolatban, a rendelet feltételei teljesítésének értékelésével) közötti hatáskörmegosztás meghatározza, hogy a nemzeti közigazgatási jogi aktus esetleges érvénytelensége nem érinti az 590/1999 rendelet érvényességét.<sup>35</sup>

71. A Bíróság a Borelli ítélethez hasonlóan hozzátette, hogy a nemzeti bíróságok feladata, hogy ugyanolyan felülvizsgálati feltételek mellett döntsenek a bejegyzés iránti kérelem jogszerűsége tárgyában, mint amelyek bármely, ugyanezen nemzeti hatóság által hozott olyan végleges aktus számára vannak fenntartva, amely veszélyeztetheti harmadik személyeknek a közösségi jogból eredő jogait, és következésképpen nyilvánítsák elfogadhatónak az e célból benyújtott keresetet, még akkor is, ha a belső eljárásjogi szabályok ezt hasonló esetben nem írják elő.<sup>36</sup>

72. Az Európai Parlament tagjainak választásához szintén olyan összetett eljárásokat írtak elő, amelyekben a nemzeti hatóságoknak biztosítottak elsőbbséget. A Bíróság azt követően, hogy elhatárolta a Parlament és a nemzeti hatóságoknak az európai képviselők mandátumainak megvizsgálása tekintetében fennálló hatásköreit, kimondta, hogy ez utóbbi hatóságoknak kell

30 2014. szeptember 17-i ítélet (C-562/12, EU:C:2014:2229), 56. pont.

31 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.; helyesbítés: HL 2006. L 239., 248. o., HL 2007. L 145., 38. o., HL 2007. L 164., 36. o., HL 2008. L 301., 40. o.).

32 A Bíróság megállapította, hogy „a Charta 47. cikkével összefüggésben az 1083/2006 rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a két tagállam által közösen létrehozott és az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott programútmutató olyan rendelkezése, amely nem írja elő, hogy a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szemben a tagállami bíróság előtt jogorvoslatnak van helye” (2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet, C-562/12, EU:C:2014:2229, 76. pont).

33 A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szóló, 1992. július 14-i 2081/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 208, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 4. o.) olyan összetett eljárást vezetett be, amelyben a termelői egyesületek nyújtják be az oltalom alatt álló eredetmegjelölés és az oltalom alatt álló földrajzi jelzés bejegyzése iránti kérelmeket a nemzeti hatóságaikhoz. E hatóságoknak ellenőrizniük kell a bejelentés megalapozottságát, és amennyiben megállapítják, hogy a bejelentés megfelel a rendeletben foglalt követelményeknek, azt továbbítják a Bizottsághoz, amely mindössze egyszerű formális vizsgálat keretében ellenőrzi, hogy az említett követelmények teljesülnek-e.

34 2001. december 6-i ítélet (C-269/99, EU:C:2001:659), 57. és 58. pont. Hasonlóképpen: 2009. július 2-i Bavaria és Bavaria Italia ítélet (C-343/07, EU:C:2009:415), 55–57. pont.

35 A „Spreewälder Gurken” eredetmegjelölés bejegyzéséről szóló, amelynek során a 2081/92/EGK tanácsi rendelet 17. cikkében megállapított eljárás értelmében a földrajzi jelzések és eredetmegjelölések bejegyzéséről szóló 1107/96/EK rendelet mellékletének kiegészítéséről szóló, 1999. március 18-i 590/1999/EK bizottsági rendelet (HL 1999. L 74., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 66. o.) szerint jártak el.

36 2001. december 6-i Carl Kühne és társai ítélet (C-269/99, EU:C:2001:659), 57. és 58. pont. Ugyanezen tekintetben: 2009. július 2-i Bavaria és Bavaria Italia ítélet (C-343/07, EU:C:2009:415), 64–67. pont.

megállapítaniuk az eredményeket az uniós joggal összhangban álló nemzeti szabályoknak megfelelően. Következésképpen, az 1976. évi okmány 12. cikke szerint az Európai Parlamentnek tudomásul kell vennie a megállapított választási eredményeket, anélkül, hogy jogosult lenne a megállapítástól eltérni a szóban forgó nemzeti jogi aktust érintő esetleges szabálytalanságok miatt.<sup>37</sup>

## 2. A Svédország kontra Bizottság ítélezési gyakorlat

73. A Bíróság szintén állást foglalt azon összetett közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban, amelyekben a végső döntési jogkört az uniós intézményeket illeti meg, és a nemzeti hatóságok az előzetes vagy előkészítő szakaszokban vesznek részt.

74. Ilyen esetekben az eljárást lezáró végső jogi aktus meghozataláért az uniós intézmény felel, és ezért annak felülvizsgálatát szükségképpen a Törvényszék és a Bíróság végzi. Továbbá, a nemzeti hatóságok jogi aktusai ezen eljárásokban pusztán előkészítő jelleggel bírnak, ezáltal a nemzeti bíróságok vagy a Bíróság által történő felülvizsgálatuk rendszerint szükségtelen.<sup>38</sup>

75. A Hollandia kontra Bizottság ítéletben<sup>39</sup> a Bíróság megkülönböztette azon összetett eljárásokat, amelyekben az uniós intézményeknek van döntési jogkörük, azon összetett eljárásoktól, amelyekben a nemzeti hatóságok részvétele meghatározó. Konkrétan kimondta, hogy a banánágazatban a piac közös szervezése nem a vámkontingens decentralizált irányításán alapult, amely a tagállamok döntési jogosultságát jelentené.<sup>40</sup>

76. A Greenpeace France és társai ítéletben<sup>41</sup> egy másik olyan összetett eljárást vizsgáltak, amelyben az uniós intézmények rendelkeztek a végső döntési jogkörrel; az konkrétan egy genetikailag módosított kukoricafajtának a 90/220 irányelv alkalmazásában történő engedélyeztetéséről szólt.<sup>42</sup> A Bíróság szerint, ha valamely nemzeti bíróság megállapítja, hogy a 90/220 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, az értesítésnek az illetékes nemzeti hatóság általi vizsgálata során történt szabálytalanságok következményeként e hatóság nem tudta érvényesen továbbítani a Bizottság részére a jóváhagyást tartalmazó iratanyagot az említett rendelkezés (2) bekezdése értelmében, ettől még e bíróság nem vizsgálhatja a bizottsági jogi aktus érvényességét, amely jogkör az érvényesség megállapítására irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel közvetetten a Bíróságnak van fenntartva.<sup>43</sup>

37 Így történt a választási eredmények olasz választási bizottság általi megállapítása során, amely a 2009. április 30-i Olaszország és Donnici kontra Parlament ítélet (C-393/07 és C-9/08, EU:C:2009:275), 74. és 75. pont; a Bíróság elnökének 2009. január 13-i Occhetto és Parlament kontra Donnici végzése (C-512/07 P(R) és C-15/08 P(R), EU:C:2009:3) tárgyát képezte. Az említett megállapított eredménnyel szemben, B. Donnici mandátumának érvénytelenné nyilvánításával és A. Occhetto mandátumának megerősítésével a megtámadott határozat megsértette az említett okmány 12. cikkét.

38 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264), 12. pont; 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 1995. október 17-i ítélet (C-478/93, EU:C:1995:324), 34–40. pont.

40 Sem a Tanács, sem a Bizottság nem biztosított a tagállamoknak az importkontingens kezelésre vonatkozó döntési jogosultságot, de a tagállamoknak bizonyos technikai feladatokat el kellett látniuk a Bizottság nevében és felügyelete mellett (például, a gazdasági szereplőkről lista készítése, valamint az egyes gazdasági szereplők által az utóbbi három évben – amelyre adatok állnak rendelkezésre – értékesített banánok átlagmennyisége). Mindazonáltal a tagállamoknak az adatgyűjtésben és -követésben betöltött szerepe nem akadályozhatta meg, hogy a Bizottság, amelyet a piacok közös szervezésének napi irányításával bízták meg, megvizsgálja az adatok pontosságát és azokat kijavítsa, ha bebizonyosodik, hogy kettős könyveléssel meghamisíthatják a behozatali rendszer alapját.

41 2000. március 21-i ítélet (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló, 1990. április 23-i 90/220/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 117., 15. o.), a 90/220 irányelvnek a műszaki fejlődéshez történő második hozzáigazításáról szóló, 1997. június 18-i 97/35/EK bizottsági irányelv (HL 1997. L 169., 72. o.) által módosított változatában. A génmódosított vetőmagok engedélyéhez az illetékes nemzeti hatóságokhoz kellett kérelmet benyújtani. E hatóság az emberi egészségre és környezetre gyakorolt hatás vizsgálatát követően a kérelmet jóváhagyó véleménnyel küldte meg azt a Bizottságnak. A Bizottság pedig minden tagállamot tájékoztatott a szóban forgó kérelemről az esetleges kifogások előterjesztése érdekében. Ha a Bizottság az említett irányelv 13. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „kedvező határozatot” hoz, az illetékes hatóság köteles kiadni az „írásbeli engedélyt”, amellyel a terméket forgalomba hozzadják.

43 2000. március 21-i Greenpeace France és társai ítélet (C-6/99, EU:C:2000:148), 57. pont.

77. Végül a Svédország kontra Bizottság ítéletben<sup>44</sup> a Bíróság egy más fajta összetett eljárással foglalkozott, amelyben az uniós hatóságok általi felügyelet érvényesül. Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kérelemről szólt, ha e dokumentumok a tagállamoktól származnak, ahogy azt az 1049/2001 rendelet 4. és 5. cikke előírta.<sup>45</sup> Az Európai Unió intézménye a kért dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó vagy azt engedélyező határozatot hoz, a származási tagállam előzetes engedélyével.

78. A Bíróság megállapította, hogy olyan eljárásról volt szó, amelyben a közösségi intézmény és a tagállam vett részt, annak megállapítása céljából, hogy a dokumentumhoz való hozzáférést meg kell-e tagadni hivatkozott rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében meghatározott anyagi jogi kivételek egyike alapján.

79. Ilyen körülmények között kijelentette, hogy „a közösségi bíróság hatáskörébe tartozik, hogy azon érintett kérelmére, akivel szemben a megkeresett intézmény a hozzáférést megtagadta, felülvizsgálja, vajon a hozzáférés említett megtagadását érvényesen lehetett-e az említett kivételekre alapozni, és pedig függetlenül attól, hogy a hozzáférés megtagadása e kivételeknek az intézmény vagy az érintett tagállam általi mérlegeléséből ered-e. Végül ki kell emelni, hogy – ami az érintettet illeti – a tagállam beavatkozása nem érinti azon határozat közösségi jellegét, amelyet később az intézmény az érintett által az intézmény birtokában lévő valamely dokumentumra vonatkozóan az intézményhez benyújtott hozzáférés iránti kérelemre válaszolva közöl az érintettel”<sup>46</sup>.

### ***B. A hitelintézetekben való befolyásoló részesedésszerzés engedélyezéséhez szükséges közigazgatási eljárás***

80. A befolyásoló részesedésszerzések (kötelező) engedélyezésének célja annak biztosítása, hogy csak olyan természetes és jogi személyek lépjenek be a bankszektorba, akik vagy amelyek nem kockáztatják annak megfelelő működését. Az értékelés különösen annak vizsgálatára irányul, hogy a részesedést szerezni kívánó személy jóhírnévvel és alapvető pénzügyi fizetőképességgel rendelkezik-e, amely által az a hitelintézet, amelynek részesedését meg kívánja szerezni, továbbra is teljesíti a prudenciális követelményeket. Az értékelés annak elkerüléséhez is hozzájárul, hogy jogtalan tevékenységekből származó pénzeszközöket vonjanak a finanszírozásba.

81. Az EFM-rendelet 2. cikkének 8. pontja a „befolyásoló részesedésnek” az 575/2013/EU rendelet<sup>47</sup> 4. cikke (1) bekezdésének 36. pontja szerinti fogalommeghatározására utal. E fogalom alatt azt érti, hogy „befolyásoló részesedés”: olyan közvetlen vagy közvetett részesedés egy vállalkozásban, amely a tőke vagy a szavazati jogok legalább 10%-át képviseli, illetve amely lehetővé teszi számottevő befolyás gyakorlását annak a vállalkozásnak az irányítása felett.

82. A CRD IV irányelv 22. cikke előírja, hogy befolyásoló részesedés szerzéséhez vagy növeléséhez kötelező engedély szükséges.<sup>48</sup> A bankunióban részt vevő államokból és az abból kimaradó államokból származó valamennyi uniós felügyeleti hatóságnak követnie kell az engedélyezési eljárást.

44 2007. december 18-i ítélet (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

46 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet (C-64/05 P, EU:C:2007:802), 94. pont; ugyanezen tekintetben a Bíróság elnökének 2009. január 13-i Occhetto és Parlament kontra Donnici végzése (C-512/07 P(R) és C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 53. pont.

47 A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítés: HL 2013. L 208., 68. o., HL 2013. L 321., 6. o., HL 2017. L 20., 2. o.).

48 A CRD IV irányelv egyenértékűként kezeli a befolyásoló részesedés közvetlen vagy közvetett szerzését annak növelésével, amely akkor valósul meg, ha a szavazati jogok vagy tőkerészesedések aránya elérné vagy meghaladná a 20, 30 vagy 50%-ot.



## 1. Az engedély megadásának feltételei

83. A CRD IV irányelv 23. cikke harmonizálja a befolyásoló részesedés szerzésének és növelésének értékeléséhez szükséges alapvető kritériumokat.<sup>49</sup> E harmonizáció azonban részleges, mivel az irányelv nem dolgozta ki az egyes kritériumok teljesítéséhez szükséges pontos elemeket, amelyeket a nemzeti szabályok alkalmazásával kell értékelni.

84. Az államok gyakorlatának egységesítése céljából az európai felügyeleti hatóságok 2016-ban elfogadták a pénzügyi szektorbeli befolyásoló részesedések szerzésének és növelésének felügyeleti értékeléséről szóló közös iránymutatást.<sup>50</sup> A bankokat illetően az említett iránymutatás jogi alapját az 1093/2010 rendelet<sup>51</sup> 16. cikkének (1) bekezdése képezi, amelynek értelmében az Európai Bankhatóság az PFER keretében következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat bocsát ki.

85. Bár az iránymutatások kötelező erővel nem bíró jogi aktusok, az államok mégis vállalják, hogy mindent megtesznek az iránymutatások (és az ajánlások) betartásáért a „comply or explain” (betart vagy indokol) kifejezéssel ismert technikával.<sup>52</sup> A tárgyaláson ismertetett információk szerint az olasz hatóságok úgy döntöttek, hogy a 2016-os iránymutatásokat a Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (hitel- és megtakarítási tárcaközi bizottság) által 2017-ben hozott határozat alapján alkalmazzák.

## 2. Engedélyezési eljárás

86. Az ilyen fajta engedélyek kiadására vonatkozó eljárást illetően az EFM-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja, 6. cikkének (4) bekezdése és 15. cikke irányadó, amelyet az SSM-keretrendelet 85–87. cikke egészít ki.

87. Az EFM-rendeletnek a 6. cikke (4) bekezdésével együtt értelmezett 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint az EKB kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az egységes felügyeleti mechanizmus hatálya alá tartozó minden pénzügyi intézményben való befolyásoló részesedés megszerzésének vagy növelésének értékelésére és az ezzel kapcsolatos döntésre, függetlenül attól, hogy a pénzügyi intézmények kisebb vagy nagyobb jelentőségűek, és az EKB vagy az INH közvetlen felügyelete alá tartoznak-e.

88. E körülmény kiemeli, hogy az EFM-rendelet „valóban integrált felügyeleti mechanizmust” hozott létre, amelyben a lényegi folyamatok általában véve azonosak minden hitelintézet tekintetében, akár „jelentősek” vagy „kevésbé jelentősek”, és amelyekbe az EKB-t és az INH-t is bevonták.

89. Az EFM-rendelet által létrehozott közös közigazgatási eljárásokat az engedélyek tekintetében a banki tevékenységhez való hozzáférés, vagy annak visszavonása, valamint a befolyásoló részesedések szerzésének és növelésének értékelése céljából használják.

49 Ezek: a részesedést szerezni kívánó személy jómérvé; a javasolt, új vezető testületi tagok jómérvé és tapasztalata; a részesedést szerezni kívánó személy pénzügyi megbízhatósága; a hitelintézetre gyakorolt befolyás és pénzmosással vagy terrorizmusfinanszírozásával kapcsolatos kockázatok.

50 A pénzügyi szektorbeli befolyásoló részesedések szerzésének és növelésének felügyeleti értékeléséről szóló, az EBA, az EIOPA és az ESMA közös iránymutatása, (JC/GL/2016/01), 15–24. pont. A különböző nyelvi változatai elérhetők a Joint Committee of the European Supervisory Authorities weboldalán: <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 Az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2010. november 24-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 331., 12. o.; a továbbiakban: EBH-rendelet).

52 Az EBH-rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szerint: „egy iránymutatás vagy ajánlás kiadását követő két hónapon belül az egyes hatáskörrel rendelkező hatóságok visszaigazolják, hogy megfelelnek-e vagy meg kívánják-e felelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Ha egy hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni azoknak, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatja a Hatóságot.”

90. Konkrétan az EKB a befolyásoló részesedések szerzésére és növelésére vonatkozó felügyeleti hatáskörét az EFM-rendeletnek az SSM-keretrendelet 85–87. cikkével kiegészített 15. cikke értelmében gyakorolja. Az e tekintetben követendő eljárásban az EKB döntéshozó intézményként, az INH pedig a döntés előkészítőjeként vesz részt.

91. Az eljárás menete a következő:<sup>53</sup>

- A kérelmező szervezet a befolyásoló részesedés szerzéséről vagy növeléséről szóló értesítést benyújtja a megszerezni kívánt szervezet székhelye szerinti tagállamban található INH-hoz.
- Az INH a kérelmező részére történő visszaigazolástól számított legfeljebb öt munkanapon belül közli az EKB-val a befolyásoló részesedés megszerzésére vagy növelésére irányuló szándékról szóló értesítés átvételét. Az eljárás nem zárható le, amíg a kért információt nem adták meg. Ennélfogva a kérelmezőknek meg kell győződniük arról, hogy kérelmeik hiánytalanok és jól felépítettek. Ha a kérelem első vizsgálata hiányosságokat és összefüggéstelenségeket tár fel, a kérelmet átvevő INH haladéktalanul felhívja a kérelmezőt a szükséges módosítások átvezetésére.
- Azt követően, hogy a kérelmet benyújtották és a tartalmának teljességét ellenőrizték, a kérelmet átvevő INH, az EKB és adott esetben az egyéb érintett INH-k kiegészítő értékelést végeznek. Ezen értékelés annak biztosítására irányul, hogy valamennyi érintett fél érdemben megismerje az üzleti modellt és annak megvalósíthatóságát, amelynek céljából az értékelés a nemzeti és az uniós jogszabályokban meghatározott összes kritériumot tartalmazza.
- Az INH a határozattervezetben javaslatot tesz az EKB-nak, hogy a befolyásoló részesedés szerzése vagy növelése ellen tiltakozzon-e, vagy sem. Innentől kezdve a kérelem jóváhagyására vagy megtagadására vonatkozó végleges határozat meghozatala az EKB kizárólagos feladatkörébe tartozik. Ha úgy ítéli meg, hogy a kérelmet el kell utasítani vagy további feltételt kell előírni, a kérelmező érvényesítheti a meghallgatáshoz való jogát.
- Az eljárást lezáró határozatot az EKB hozza meg, amely az EFM-rendelet 26. cikkének (6) és (8) bekezdésében foglalt, a bankunió területén szokásos döntéshozatali eljárásokat alkalmazza: Az EKB felügyeleti testülete a teljes határozattervezetet a Kormányzótanács elé utalja és az legfeljebb tíz napon belül elfogadottnak tekintendő, ha ez utóbbi nem emel kifogást.
- A végső határozat meghozatalát követően az EKB értesíti a kérelmezőt. Ha megtagadták a részesedésszerzést, vagy a részesedést szerezni kívánó személy úgy véli, hogy az említett határozat számára sérelmes, a határozat felülvizsgálatát kérheti az EKB-nak az EFM-rendelet 24. cikkében meghatározott felügyeleti testületétől.

***C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés: a hitelintézetekben való befolyásoló részesedésszerzés engedélyezési eljárásában az előkészítő nemzeti jogi aktusok bírósági felülvizsgálata***

92. A hitelintézetekben való befolyásoló részesedések szerzésének vagy növelésének engedélyezésére irányuló eljárás, amint azt imént kifejtettem, összetett jellegű, mert abban az EKB döntéshozó intézményként, az INH-k pedig a döntések előkészítőjeként vesz részt. Először az eljárás lezárására vonatkozó hatáskörrel kapcsolatos kérdéseket tárgyalom, később pedig áttérek a meghozandó végső határozat bírósági felülvizsgálatára.

<sup>53</sup> EKB, *Guide to banking supervision*, 2014., 27–30. pont.

### 1. A végső határozat meghozatalára vonatkozó hatáskör

93. Az INH-k a kérelem benyújtását követően az ügylet engedélyezésére vonatkozó, az uniós és a nemzeti jogban meghatározott feltételek teljesülésének ellenőrzésére szorítkoznak. A feladatuk azzal zárul, hogy egy határozattervezetet vagy határozati javaslatot terjesztenek az EKB elé, amely semmi esetre sem köti ezen intézményt.

94. Az említett javaslattal kezdődik az összetett eljárás döntéshozatali szakasza, már az EKB teljes felelősségével, amely végül engedélyezi vagy megtagadja a befolyásoló részesedés szerzése vagy növelése iránti kérelmet. Véleményem szerint az EKB kizárólagos hatásköréről van szó, ahogy azt az alábbi okok igazolják.

95. Először is, az SSM-keretrendelet 87. cikke előírja, hogy „az EKB a részesedésszerzés elleni tiltakozás kérdésében a javasolt részesedésszerzés általa végzett értékelése és az INH határozattervezete alapján dönt”. A Banca d’Italia állítása szerint e rendelkezésből az következik, hogy az EKB a végső határozatának meghozatala során teljes mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tényállási és a jogi elemek tekintetében. Az INH által megküldött javaslat egy további értékelendő elem, de nem feltétlenül az egyetlen. Semmi nem akadályozza az EKB-t, hogy önálló vizsgálati és eljárási aktusokat<sup>54</sup> hajtson végre, és az INH nem kötelező erejű javaslatától eltérő következtetésre jusson.<sup>55</sup>

96. Az INH határozattervezete, hangsúlyozom, jogilag nem köti az EKB későbbi határozatát. Érdemei szerint többé-kevésbé befolyásolhatja ez utóbbit, de e jelleg bármely eljárás egyéb cselekményeire (például nem kötelező erejű vélemény) jellemző. Az INH nem rendelkezik semmilyen különös döntési jogkörrel azon túlmenően, hogy az eljárás első szakaszát lefolytatja az engedély iránti kérelem benyújtását követően. Nincs tehát szó az INH és az EKB között fennálló együttdöntési eljárásról, ahogy azt S. Berlusconi értelmezte az írásbeli észrevételeiben.

97. Másodsorban, előfordulhat, hogy az EKB végső határozatának módosításáról dönt az INH korábban elfogadott javaslatától eltérően, a felülvizsgálati tanács eljárását követően,<sup>56</sup> ha a lehetséges szerző kérelmének teljes mértékben vagy részben helyt ad.<sup>57</sup> Az EKB végső határozatába egyébként a befolyásoló részesedésszerzés vagy –növelés engedélyezésére irányadó olyan feltételeket is belefoglalhat, amelyek nem szerepelnek az INH javaslatában.

98. Harmadsorban, az a tény, hogy az eljárás kezdő szakaszát az INH folytatja le, nem azt jelenti, hogy az EKB távol maradna ettől. Az SSM-keretrendelet 85. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az INH, amely hitelintézet befolyásoló részesedése megszerzése szándékára vonatkozó bejelentést kap, annak a kézhezvételétől számított öt munkanapon belül értesíti az EKB-t. Továbbá az EFM-rendelet 6. cikkének (2) bekezdése megállapítja, hogy mind az EKB, mind az INH kötelesek jóhiszemű együttműködést és információcserét folytatni.

54 A jelen ügyben az EKB a Banca d’Italia által megküldött határozattervezet néhány pontját módosította a Fininvest által az EKB előtti meghallgatáson tett észrevételek alapján. E körülmény szükség esetén erősíti az EKB függetlenségét, ha végleges határozatot kell hozni az ilyen jellegű eljárásban.

55 Ugyanezen tekintetben lásd: Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner’s Guide*, Beck, Hart, Nomos, München, 2017., 172: o.: a befolyásoló részesedések engedélyezési eljárása „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 A felülvizsgálati testület, valamint annak működési szabályzata létrehozásáról szóló, 2014. április 14-i európai központi banki határozat (HL 2014. L 175., 47. o.). E belső felülvizsgálati szerv eljárásáról lásd: Brescia Morra, C., Smits és R., Magliari, A., „The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years”, *European Business Organisation Law Review*, 2017., 567–589. o.

57 A tárgyaláson az EKB kijelentette, hogy ez nem szokványos eset.

99. Negyedsorban, az INH által az EKB-hoz előterjesztett határozattervezetet a nemzeti hatóság nem küldi meg a kérelmezőnek, ami megerősíti azon jellegét, hogy pusztán az EKB végső határozata előkészítő belső jogi aktusának tekintendő, anélkül hogy az EKB vagy harmadik személy számára joghatással bírna.<sup>58</sup>

100. Ötödsorban, a befolyásoló részesedés megszerzésének vagy növelésének engedélyezési eljárása eltér az egyéb olyan hasonló eljárástól, mint a banki tevékenység végzésének engedélyezésére irányuló eljárás. Ez utóbbi esetben az EFM-rendelet 14. cikkének (2) bekezdése szerint<sup>59</sup> az INH önállóan meghozhatja az engedély iránti kérelmet elutasító határozatot, amelyet a kérelmezővel közöl, és amely joghatást vált ki a kérelmezővel és harmadik személlyel szemben. Olyan végleges jogi aktusról van szó, amelynek bírósági felülvizsgálatát a nemzeti bíróságok is elvégezhetik, és e bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszthetnek a Bíróság elé. Ellenben a befolyásoló részesedés megszerzésének engedélyezési eljárása során az INH nem rendelkezik ilyen jogosultsággal.

101. Hatodsorban, a CRD IV irányelv 22. cikkének (6) bekezdése alapján, „ha az illetékes hatóságok az értékelési időszakon belül nem ellenzik írásban a szándékolt részesedésszerzést, akkor a szándékolt részesedésszerzést jóváhagyottnak kell tekinteni”. Az INH tartózkodása esetén a hatóság ilyen jellegű pozitív hallgatása elkerülésének céljából az EKB beavatkozhat (az EFM-rendelet 9. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata értelmében),<sup>60</sup> felhívva az INH-t, hogy a befolyásoló részesedés megszerzésének vagy növelésének engedélyezése iránti kérelemmel kapcsolatban foglaljon állást. Ez nyilvánvalóvá teszi, hogy az EKB kezdettől fogva beavatkozik az említett eljárásba, és hogy ez az intézmény gyakorol kizárólagos felülvizsgálatot felette.

## *2. Az ezen eljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálata*

102. Annak megállapítását követően, hogy a pénzügyi intézményekben való befolyásoló részesedések megszerzésének vagy növelésének engedélyezését összetett eljárásban folytatják le, amely tekintetében a végső határozatot kizárólag az EKB hozhatja meg, tisztázni kell az eljárás során hozott határozatokra vonatkozó bírósági felülvizsgálatot.

103. Az alkalmazandó bírósági felülvizsgálati rendszer meghatározásához mind a Borelli ítélkezési gyakorlat, mind a Svédország kontra Bizottság ítélkezési gyakorlat figyelembe veszi a nemzeti hatóságok és az uniós intézmények közötti konkrét hatáskörmegosztást. Ha a döntési jogkör a nemzeti hatóságokat illeti, a Borelli ítélkezési gyakorlatot kell alkalmazni, amennyiben a döntési jogkör az uniós hatóság kezében van, a Svédország kontra Bizottság ítélkezési gyakorlatot kell alapul venni.

<sup>58</sup> Az INH határozattervezete minden esetben angol nyelven készül az EKB számára való megküldés céljából, mivel az EFM keretében (az SSM-keretrendelet 23. cikke) az INH és az EKB között ez a kommunikáció nyelve. Az EKB végső határozatát azonban lefordítják a kérelmező nyelvére.

<sup>59</sup> E rendelkezés értelmében, „amennyiben a kérelmező a [...] tagállam vonatkozó nemzeti jogszabályaiban megállapított valamennyi engedélyezési feltételnek megfelel, az illetékes nemzeti hatóságnak a vonatkozó nemzeti jogszabályokban előírt határidőn belül határozattervezetet kell hoznia, amelyben javasolja az EKB-nak az engedély megadását. A határozattervezetről értesíteni kell az EKB-t és az engedély kérelmezőjét. Egyéb esetekben az illetékes nemzeti hatóság elutasítja az engedély iránti kérelmet”.

<sup>60</sup> A rendelkezés így szól: „Az EKB az e rendelettel rá ruházott feladatok elvégzéséhez szükséges mértékben utasítások révén előírhatja a nemzeti hatóságoknak, hogy a nemzeti jogban előírt feltételek mellett és azokkal összhangban gyakorolják hatáskörüket, amennyiben e rendelet nem ruházta fel az EKB-t az adott hatáskörrel. E nemzeti hatóságoknak teljeskörűen tájékoztatniuk kell az EKB-t e hatáskörök gyakorlásáról.”

104. Az EFM tehát az EKB és az INH alkotta, összetett és többszintű szerkezet, amelyben az EKB kulcsfontosságú szerepet tölt be, felelős a rendszer működéséért és ellenőrzi a mechanizmus feladatainak összességét.<sup>61</sup> Az EKB az EFM keretében kizárólagos jogkörökkel rendelkezik e célok elérése érdekében. Az INH beavatkozása az e jogkörök decentralizált gyakorlása szerinti logikának felel meg, nem pedig az EKB és a nemzeti hatóságok közötti hatáskörmegosztásból ered.<sup>62</sup>

105. A befolyásoló részesedésekre vonatkozó engedélyezési eljárásban az EKB kizárólagos jelleggel összpontosítja a végső döntéshozatali jogkört, hasonlóan a bankunió összetett közigazgatási eljárásai többségéhez. Rendszerint az említett összpontosított jogkör bírósági felülvizsgálatára irányuló kizárólagos hatáskör a Törvényszéket és a Bíróságot illeti.<sup>63</sup>

106. Úgy vélem, hogy e megállapítás nehezen vitatható. A Fininvest ugyanis a Banco Mediolanumban való befolyásoló részesedése megszerzését elutasító EKB által hozott határozat ellen megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be, amely folyamatban van a Törvényszék előtt (T-913/16).

107. Az INH jogi aktusainak előkészítő jellege az eljárás kezdeti szakaszában, ha szükséges, mind a hitelintézetekben való befolyásoló részesedések megszerzésének vagy növelésének engedélyezéséről szóló határozatok tekintetében, mind az e határozatokat megelőző javaslatok tekintetében megerősíti a Bíróság kizárólagos felülvizsgálati jogkörét.

108. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében kizárólag az uniós intézmények által elfogadott azon jogi aktusok érvényessége támadható, függetlenül azok jellegétől vagy formájától, amelyek olyan kötelező joghatások kiváltására irányulnak, amelyek a felperes érdekeit sérthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. Ezért, ha olyan jogi aktusokról vagy határozatokról van szó, amelyek kidolgozása több szakaszban történik, csak azok támadhatók meg, amelyek véglegesen rögzítik (rendszerint a Bizottság vagy a Tanács) álláspontját a szóban forgó eljárás befejezésekor. Nem támadhatók meg ellenben a közbenső intézkedések, amelyek célja a végleges határozat előkészítése.<sup>64</sup>

109. Ezen ítélkezési gyakorlat kiterjeszhető azon eljárásokra, amelyekben a pusztán kisegítő jellegű, előkészítő beavatkozás valamely nemzeti hatóságtól ered. Ha e hatóság jogi aktusa olyan javaslatra korlátozódik, amely természetéből adódóan nem ügydöntő jellegű, az ilyen jogi aktus nem rendelkezik olyan joghatással, hogy bármely természetes vagy jogi személy jogi érdekkörét befolyásolja. Nincs tehát olyan jellege, amely önálló megtámadását lehetővé tenné. A javaslat kidolgozása során esetlegesen felmerülő szabálytalanságokra egyébként azon ügydöntő határozat megtámadása során lehet hivatkozni, amely magában foglalja annak tartalmát.

61 Lásd: Chiti, E. és Recine, F. elemzése: „The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position”, *European Public Law*, 2018., 24. sz., 103–108. o.; és Lamandini, M. és Ramos Muñoz, D., *EU Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016., 183–212. o.

62 Ezen elképzelést a Törvényszék hangsúlyozta a 2017. május 16-i Landeskreditbank Baden-Württemberg kontra EKB ítéletében (T-122/15, EU:T:2017:337), 54. pont, amely ellen fellebbezés van folyamatban (C-450/17 P). Lásd a következő magyarázatokat: D’Ambrosio, R. és Lamandini, M., „La »prima volta« del Tribunale dell’Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico”, *Giurisprudenza commerciale*, 2017., 594–599. o.; és Adalid, S., „e MSU, nouveau sous-système de droit de l’Union européenne”, *Revue des affaires européennes*, 2017., 2. sz., 373–370. o.

63 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet (C-64/05 P, EU:C:2007:802), 93. és 94. pont; ugyanezen értelemben a Bíróság elnökének 2009. január 13-i Occhetto és Parlament kontra Donnici és Olaszország végzése (C-512/07 P(R) és C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 53. pont.

64 Lásd különösen: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264), 9. és 10. pont; 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 16. pont); 2016. szeptember 20-i de Mallis és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702), 51. pont.

110. Összefoglalva, a nemzeti bíróságok nem bírálhatják el az INH által hozott, egyszerű előkészítő aktusokat, amelyek olyan összetett eljárás részét képezték, amely tekintetében az EKB rendelkezik kizárólagos döntési joggal. Más esetben a nemzeti bíróságok ugyanis azon határozatok bírósági felülvizsgálatát végeznék el, amelyek nem az INH, hanem az EKB hatáskörébe tartoznak, ami egyébként paradox helyzeteket eredményezne.<sup>65</sup>

111. Úgy vélem tehát, hogy az uniós bíróságokra és nem pedig a nemzeti bíróságokra kell ruházni a hitelintézetekben való befolyásoló részesedések megszerzésének és növelésének engedélyezési eljárása keretében hozott valamennyi jogi aktus bírósági felülvizsgálatát.

112. E bírósági hatáskör-átruházás természetesen nehézségekkel teli. Az érintettek hatékony jogorvoslathoz való joga védelmének érdekében az uniós bíróságoknak tisztázniuk kell, ha előttük felmerül e kifogás, hogy az INH előkészítő aktusait, amelyek tartalmát később az EKB átvette, olyan semmisségi hibák jellemezték-e, amelyek végérvényesen lerontották az egész eljárást.

113. Ebből a szempontból a Banca d'Italia javaslatának esetleges jogellenességét a Törvényszéknek felül kell vizsgálnia, az EKB végső határozata ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetben (T-913/16), mert ezen intézmény mérlegelési mozgásterrel rendelkezik az INH javaslatának elfogadásához vagy elutasításához.

114. E megoldás egyébként összhangban van az EFM-rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel.<sup>66</sup> Ezzel az EKB-ra bízzák a bankunió területén az irányelveket és kivételesen a rendeleteket végrehajtó nemzeti jog alkalmazását, támogatva a Bíróság felülvizsgálati jogkörének ezen esetekre való kiterjesztését.<sup>67</sup>

115. A fenti érvekkel összefüggésben úgy értelmezem, hogy az EUMSZ 263. cikk:

- kizárólagos hatáskört biztosít a Bíróságnak az EFM-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjában és 15. cikkében, valamint az SSM-keretrendelet 85., 86. és 87. cikkében szabályozott eljárás keretében hozott jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára; és
- megakadályozza, hogy a nemzeti bíróságok vizsgálják az illetékes nemzeti hatóság által az említett eljárás keretében hozott, eljárást megindító, vizsgálati és nem kötelező erejű javaslatot tartalmazó jogi aktusok jogszerűségét, amely eljárás az Európai Központi Bank végleges határozatával zárul.

65 Az INH olyan előkészítő aktusa esetén, amelynek tartalma megegyezik az EKB jogi aktusával, a nemzeti bíróság és a Bíróság ítéletei eltérhetnének. Ennek eshetősége akkor merülhetne fel, ha a jelen ügyben az olasz bíróság és a Törvényszék egymásnak ellentmondó tartalmú ítéletet hozott volna.

66 E rendelkezés szó szerinti szövege így szól: „Az EKB-nak az e rendeletben rá ruházott feladatok elvégzése és a magas színvonalú felügyelet biztosítása céljából alkalmaznia kell a teljes vonatkozó uniós joganyagot, és amennyiben a vonatkozó uniós joganyag irányelvekből áll, az ezeket az irányelvet átültető nemzeti jogszabályokat. Amennyiben a vonatkozó uniós joganyag rendeletekből áll, illetve olyan területeken, ahol az említett rendeletek a tagállamok számára kifejezetten lehetőségeket ajánlanak fel, az EKB-nak alkalmaznia kell az e lehetőségeket érvényesítő nemzeti jogszabályokat.”

67 Ráadásul a tagállamok belső jogszabályai által szabályozott bankfelügyelet területein, amelyekről az uniós jog kifejezetten nem rendelkezik, az EKB megállapítja hatáskörét felügyeleti feladat ellátására és részletesen alkalmazza a nemzeti szabályokat. Így határozza meg az INH-nak szóló közlemény: EKB, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140, 2017. március 31. elérhető

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter\\_to\\_SI\\_Entry\\_point\\_information\\_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612)

Lásd: Smits, R. észrevételeit, „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., 16–24. o.

**D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: a jogerős nemzeti ítéleteknek az előkészítő nemzeti jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára gyakorolt hatása**

116. Az első kérdésre általam javasolt válaszból teljesen logikusan következik a második kérdésre adandó válasz. A Törvényszék és a Bíróság ezen eljárásokban hozott jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára irányuló *kizárólagos* hatáskörének megállapításával, és e hatáskörnek a nemzeti bíróságokkal szembeni megtagadásával nincs jelentősége annak, hogy ez utóbbi bíróságokat fel lehet hívni „giudizio di ottemperanza” vagy a belső jog szerinti egyéb eljárási módon történő döntéshozatalra.

117. A hatáskörök átruházása ugyanis a későbbi bírósági eljárás elengedhetetlen előfeltétele. Ha a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel, egyszerűen nem járhat el sem eljárásjogi úton, se máshogy. A „giudizio de ottemperanza” az egyik ilyen mód, amellyel az olasz eljárásjog célja a korábbi bírósági határozat jogerejének tiszteletben tartása.<sup>68</sup>

118. S. Berlusconi és a Fininvest ezt az utat kívánják igénybe venni, és a Consiglio di Stato (államtanács) 2016. március 3-i ítéletére a Banca d'Italia által az engedélyezési eljárás keretében az EKB részére megküldött határozati javaslat semmisségi okaként hivatkoznak. Ahogyan azt azonban előrebocsátottam, ha az olasz bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel az INH által hozott előkészítő aktusok elbírálására, az említett érvelést a Törvényszék elé (ahogy az a T-913/16 keresetben történt), nem pedig a nemzeti bíróságok elé kell terjeszteni.

119. Véleményem szerint tehát nem lehet az olasz állam eljárásjogi autonómiájára hivatkozni annak igazolására, hogy a 2016. március 3-i ítélet (esetleges) jogereje hatáskört biztosít a nemzeti bíróság számára a Banca d'Italia azon eljárásai jogszerűségének vizsgálatára, amelyek az EKB végső határozatának előkészítésére irányulnak.

120. Ennélfogva nem gondolom, hogy a Bíróságnak részletesebben kellene vizsgálnia az említett ítéletnek a jelen ügyre gyakorolt hatásáról folyó jogvitát, amelyet még nem bíráltak el. Pusztán másodlagosan azonban kifejtem, hogy miért gondolom, hogy a 2016. március 3-i ítélettel megoldott jogvita és a jelen jogvita között nem áll fenn sem szubjektív, sem objektív azonosság (amelyek az ítélet anyagi jogerejének alkalmazásához szükségesek).

121. A szubjektív azonosságot illetően:

- A korábbi kereset a Banca d'Italia és az IVASS 2014. október 7-i 976145/14. sz. határozatáról szól, amely kimondta, hogy S. Berlusconi nem teljesítette a pénzügyi közvetítőikben való befolyásoló részesedés birtoklásához előírt, jóhírnévre vonatkozó követelményt.
- A jelen jogvita a Banca d'Italia azon javaslatának (amelyet később az EKB 2016-os határozata átvett) jogszerűségéről szól, amely ellenezte a Banco Mediolanumban való befolyásoló részesedésszerzést, amelyet S. Berlusconi közvetetten a Fininvesten keresztül valósított meg. A tiltakozás oka azon a jogerős ítéleten alapszik, amely adócsalás miatt négy év börtönbüntetést szabott ki, amelyre a Consiglio di Stato (államtanács) ítélete hivatkozott. Azonban mind a Banca d'Italia, mind az EKB egyéb kiegészítő tényezőket is értékelték a szerzők jóhírnevére vonatkozó követelmény nemteljesítésének megállapításához, amelyek közül néhány a 2016. március 3-i ítélet utáni.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Ahogy arra a Bizottság a tárgyaláson hivatkozott – S. Berlusconi ügyvédek ezen olasz eljárásjogi eszköz egyediségének határozott védelmére válaszolva –, kétségtelen, hogy sok más tagállamban vannak a bírósági határozatok jogerejének védelmére irányuló bírósági mechanizmusok.

<sup>69</sup> Az EKB 2016-os határozatának 2.2.1. pontjában figyelembe vette az Ubaldo Livolsi, Ferdinando Superti Furga és Silvio Berlusconi, valamint a Fininvest ellen indított büntető-, vagy szankciót kiszabó, folyamatban lévő és ítélethozatallal zárult eljárásokat – néhány jogerős, a többi pedig nem –, annak megállapításához, hogy a befolyásoló részesedésszerzők nem teljesítették a jóhírnévre vonatkozó követelményt az olasz és uniós jogszabályok értelmében, amelyeket pénzügyi szektorbeli befolyásoló részesedések szerzésének és növelésének felügyeleti értékeléséről szóló, az EBA, az EIOPA és az ESMA közös iránymutatása szerint alkalmaztak.

122. A szubjektív azonosságot illetően:

- Az EKB nem vett részt, nem is tudott részt venni a 2016. március 3-i ítélet alapját képező eljárásban, míg a jelen ügyben lényeges főszereplő.
- Az EKB 2016-os határozata megállapítja a szerzők jóhírnevének hiányát, amelyet nem csak a „többségi részvényes és közvetett szerző, S. Berlusconiak ró fel, hanem az igazgatótanács másik tagjának és a Fininvest SpA egyik felügyelőbizottsági tagjának és magának a Fininvestnek is”<sup>70</sup>.

123. Egyébként a befolyásoló részesedésszerzések különbözőek, az irányadó szabályozás változott, és megváltozott az eljárás, amelyben az EKB-nak immár kizárólagos döntési jogköre van.

124. Mivel sem objektív, sem szubjektív azonosság nem áll fenn a Consiglio di Stato (államtanács) 2016. március 3-i jogerős ítéletével megoldott jogvita és a most folyó jogvita között, nehéz elfogadni a jogerő elvének alkalmazását.

125. Végül és kétszeresen másodlagos jelleggel, a jogerő elvére nem lehet hivatkozni az uniós jog nyilvánvaló megsértésével hozott olyan ítéletek végrehajtásának biztosítása céljából,<sup>71</sup> amelyek sérthetik az EKB-nak a befolyásoló részesedések megszerzésének engedélyezésére irányuló kizárólagos hatáskörét.

#### IV. Véggövetkeztetés

126. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Consiglio di Stato (államtanács) által előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztett kérdésekre:

„1) Az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjával és 15. cikkével, valamint az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról szóló, 2014. április 16-i 468/2014/EU európai központi banki rendelete 85., 86. és 87. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 263. cikk:

- az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskört biztosít azon jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára, amelyeket a két rendelet említett cikkeiben, a pénzügyi intézményekben való befolyásoló részesedés megszerzésének vagy növelésének engedélyezésére előírt eljárásban hoztak;
- megakadályozza, hogy a nemzeti bíróságok vizsgálják az illetékes nemzeti hatóság által az említett eljárás keretében hozott, eljárást megindító, vizsgálati és nem kötelező erejű javaslatot tartalmazó jogi aktusok jogszerűségét, amely eljárás az Európai Központi Bank végleges határozatával zárul.

<sup>70</sup> Az EKB 2016-os határozata 2.2.2. pontjának utolsó mondata.

<sup>71</sup> A 2007. július 18-i Lucchini ítéletben (C-119/05, EU:C:2007:434) a Bíróság lényegében kimondta, hogy az uniós joggal ellentétes a *res iudicata* elvét megállapító olyan nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása, mint az olasz polgári törvénykönyv 2909. cikke, amennyiben annak alkalmazása akadályozza az uniós jog megsértésével adott állami támogatás visszatéríttetését, amelynek a közös piaccal való összeegyeztethetlenségét jogerőssé vált európai bizottsági határozat állapította meg (2009. szeptember 3-i Fallimento Olimpiclub ítélet, C-2/08, EU:C:2009:506, 25. pont; 2014. július 10-i Impresa Pizzarotti ítélet, C-213/13, EU:C:2014:2067, 61. pont; 2015. november 11-i Klausner Holz Niedersachsen ítélet, C-505/14, EU:C:2015:742, 45. pont).



- 2) A hivatkozott eljárásban hozott jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára irányuló, nemzeti bíróságokat megillető hatáskör hiánya nem változtatható meg a semmisség megállapítása iránti keresettel (*giudizio di ottemperanza*), amelyben valamely nemzeti bíróság korábbi ítélete jogerejének megsértésére vagy megkerülésére hivatkoznak.”