



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2018 m. birželio 27 d.¹

Byla C-219/17

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

(*Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prejudicinis klausimas – Rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra – Bendras priežiūros mechanizmas – Kredito įstaigos kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimas – Sąjungos sudėtinės administracinės procedūros – Sudėtinių administracinių procedūrų teisminė peržiūra – Teismas, turintis jurisdikciją nagrinėti ieškinį, pareiktą dėl nacionalinės institucijos priimtų aktų – *Res judicata* principas“

1. Nuo tada, kai buvo įvesta bendra valiuta, bankų sąjunga yra vienas iš svarbiausių Europos integracijos proceso tikslų. Teisinis šio proceso derinimas, nors techniškai ir labai sudėtingas, buvo vykdomas itin greitai, reaguojant į didelę 2008 m. finansų krizę.

2. Valstybės narės perleido Sąjungos institucijoms kompetenciją, susijusią su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra ir šių įstaigų pertvarkymu, joms patiriant mokumo sunkumų. Europos Centriniam Bankui (toliau – ECB) suteikta didžioji dalis įgaliojimų naudotis šia valstybių narių perduota kompetencija; vis dėlto šių valstybių nacionalinės priežiūros institucijos išlieka svarbiausia Bendro bankų priežiūros mechanizmo (toliau – BPM) dalis.

3. BPM reglamentuojančiose Sąjungos teisės normose apibrėžtos įvairios administracinės procedūros, kuriose dalyvauja ECB ir nacionalinės priežiūros institucijos. Tokios procedūros nėra naujovė Sąjungos teisėje: pavyzdžiui, jos jau buvo taikomos struktūrinių fondų ir žemės ūkio srityje arba skiriant Europos Parlamento narius. Bankų sąjungoje jos taikomos daug intensyviau ir dažniau nei kitose srityse.

4. Ši byla suteikia galimybę Teisingumo Teismui pirmą kartą (jeigu neklystu) priimti sprendimą dėl vienos iš šių naujų procedūrų – procedūros, pagal kurią suteikiamas leidimas įsigyti arba padidinti kredito įstaigų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį.

¹ Originalo kalba: ispanų.

5. Nagrinėjant šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą reikia išspręsti problemą – išsiaiškinti, kas turi atlikti vykdant šią procedūrą priimtų aktų teisminę peržiūrą. Konkrečiai kyla klausimas, ar tam tikri pasiūlymai dėl sprendimo arba sprendimo projektai, kuriuos nacionalinės priežiūros institucijos teikia ECB, gali būti apskūsti nacionaliniuose teismuose, ar, priešingai, jų turinį ir paskesnę galutinę ECB sprendimą gali peržiūrėti tik Europos Sąjungos Teisingumo Teismas.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

6. Procedūra, pagal kurią buvo priimti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme apskūsti sprendimai, reglamentuojama šiose Europos Sąjungos teisės normose:

- Direktyvos 2013/36/ES², kuria į Sąjungos teisę perkelti susitarimai „Bazelis III“, priimti Tarptautiniame atsiskaitymų banke veikiančio Bazelio bankų priežiūros komiteto, 22 ir 23 straipsniuose³,
- Reglamento (ES) Nr. 1024/2013 1 straipsnio 5 dalyje ir 15 straipsnyje⁴,
- Reglamento (ES) Nr. 468/2014 85–87 straipsniuose⁵.

1. Direktyva IV KRD

7. Šios direktyvos 22 straipsnyje „Pranešimas apie siūlomą įsigijimą ir siūlomo įsigijimo vertinimas“ nustatyta:

„1. Valstybės narės reikalauja, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo arba kartu veikiantys tokie asmenys (siūlomas įsigyjantis asmuo), nusprendę tiesiogiai arba netiesiogiai įsigyti kredito įstaigos kvalifikuotąją akcijų paketo dalį arba tiesiogiai ar netiesiogiai labiau padidinti tokią kredito įstaigos kvalifikuotąją akcijų paketo dalį tiek, kad turimų balsavimo teisių arba kapitalo dalis pasiektų arba viršytų 20 %, 30 % arba 50 %, arba, kad ta kredito įstaiga taptų jų patronuojamąja įmone (siūlomas įsigijimas), prieš įsigijimą raštu apie tai praneštų kredito įstaigos, kurios kvalifikuotąją akcijų paketo dalį jie siekia įsigyti arba padidinti, kompetentingoms valdžios institucijoms, nurodydami ketinamos įsigyti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies dydį ir pateikdami atitinkamą informaciją kaip nustatyta 23 straipsnio 4 dalyje. <...>

2. Kompetentingos valdžios institucijos raštu patvirtina pranešimo pagal 1 dalį arba papildomos informacijos pagal 3 dalį gavimą siūlomam įsigyjančiam asmeniui skubiai ir bet kuriuo atveju [ne vėliau kaip] per dvi darbo dienas nuo gavimo.

<...>

2 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB (OL L 176, 2013, p. 338) (vadinamoji IV kapitalo reikalavimų direktyva, toliau – Direktyva IV KRD).

3 Vadinamieji susitarimai „Bazelis III“ yra tarptautiniu lygmeniu priimtų priemonių rinkinys, kurį Bazelio bankų priežiūros komitetas parengė, reaguodamas į finansų krizę. Jų tikslas – stiprinti bankų rizikos reguliavimą, priežiūrą ir valdymą. Žr. informaciją, kuri šiuo klausimu pateikiama Bazelio bankų priežiūros komiteto interneto svetainėje: https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm

4 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika (OL L 287, 2013, p. 63) (toliau – BPM reglamentas).

5 2014 m. balandžio 16 d. Europos Centrinio Banko reglamento, kuriuo sukuriama Europos Centrinio Banko, nacionalinių kompetentingų institucijų ir nacionalinių paskirtųjų institucijų bendradarbiavimo Bendrame priežiūros mechanizme struktūra (BPM pagrindų reglamentas) (OL L 141, 2014, p. 1).

3. Vertinimo laikotarpiu kompetentingos valdžios institucijos gali, jei reikia, bet ne vėliau kaip 50-tą vertinimo laikotarpio darbo dieną, prašyti pateikti papildomos vertinimui užbaigti reikalingos informacijos. Toks prašymas pateikiamas raštu ir jame nurodoma, kokios papildomos informacijos reikia.

<...> Kompetentingos valdžios institucijos savo nuožiūra gali papildomai prašyti pateikti išsamesnės informacijos ar ją patikslinti, tačiau dėl to vertinimo laikotarpis nebegali būti stabdomas.

<...>

5. Jei kompetentingos valdžios institucijos nusprendžia pareikšti prieštaravimą siūlomam įsigijimui, jos per dvi darbo dienas nuo tokio įvertinimo pabaigos ir neviršydamos vertinimo laikotarpio raštu praneša apie tai siūlomam įsigyjančiam asmeniui, nurodydamos motyvus. Atsižvelgiant į nacionalinę teisę, atitinkamas sprendimo motyvų pareiškimas gali būti pateikiamas visuomenei susipažinti siūlomo įsigyjančio asmens prašymu. Tai netrukdo valstybei narei leisti kompetentingai valdžios institucijai skelbti tokią informaciją siūlomam įsigyjančiam asmeniui neprašant.

6. Jei kompetentingos valdžios institucijos vertinimo laikotarpiu raštu nepareiškė prieštaravimo siūlomam įsigijimui, siūlomas įsigijimas laikomas patvirtintu.

7. Kompetentingos valdžios institucijos gali nustatyti ilgiausią terminą siūlomam įsigijimui įvykdyti ir prireikus šį laikotarpį pratęsti.

8. Valstybės narės negali nustatyti griežtesnių nei nustatyta šioje direktyvoje reikalavimų dėl pranešimo kompetentingoms institucijoms apie tiesioginį ar netiesioginį balsavimo teisių ar kapitalo įsigijimą ir dėl kompetentingų institucijų suteikiamo patvirtinimo.

<...>“

8. Direktyvos 23 straipsnyje „Vertinimo kriterijai“ nurodyta:

„1. Vertindamos 22 straipsnio 1 dalyje numatytą pranešimą ir 22 straipsnio 3 dalyje nurodytą informaciją kompetentingos valdžios institucijos, siekdamos užtikrinti patikimą ir riziką ribojantį kredito įstaigos, kurios akcijų paketą siūloma įsigyti, valdymą ir atsižvelgdamos į galimą siūlomo įsigyjančio asmens įtaką tai kredito įstaigai, vertina siūlomo įsigyjančio asmens tinkamumą ir siūlomo įsigijimo finansinį patikimumą pagal šiuos kriterijus:

- a) siūlomo įsigyjančio asmens reputaciją;
- b) valdymo organo nario ir vyresniosios vadovybės nario, kuris vadovaus kredito įstaigos veiklai po siūlomo įsigijimo, reputaciją, žinias, įgūdžius ir patirtį, kaip nurodyta 91 straipsnio 1 dalyje;
- c) siūlomo įsigyjančio asmens finansinį patikimumą, ypač kredito įstaigoje, kurios akcijų paketą siūloma įsigyti, vykdomos ir numatomos vykdyti veiklos rūšies atžvilgiu;

<...>

2. Kompetentingos valdžios institucijos gali pareikšti prieštaravimą siūlomam įsigijimui tik esant tinkamam pagrindui remiantis 1 dalyje nurodytais kriterijais arba jei siūlomo įsigyjančio asmens pateikta informacija yra neišsami.

<...>“

9. Direktyvos 119 straipsnio „Kontroliuojančiųjų bendrovių įtraukimas į konsoliduotą priežiūrą“ 1 dalyje nustatyta:

„1. Valstybės narės prirėikus patvirtina priemonės, būtinas finansų kontroliuojančiosioms bendrovėms ir mišrią veiklą vykdančioms finansų kontroliuojančiosioms bendrovėms įtraukti į konsoliduotą priežiūrą.“

2. BPM reglamentas

10. Šio reglamento 11 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„<...> todėl Sąjungoje reikėtų sudaryti bankų sąjungą, paremtą visapusišku ir išsamiu bendru finansinių paslaugų taisyklių sąvadu visai vidaus rinkai ir sudarytą iš bendro priežiūros mechanizmo ir naujų indėlių draudimo ir pertvarkymo sistemų. <...>“ Šiame reglamente pagal BPM Europos Centriniam Bankui suteikiami konkretūs įgaliojimai vykdyti rizikos ribojimu pagrįstą kredito įstaigų priežiūrą.

11. Reglamento 1 straipsnyje „Dalykas ir taikymo sritis“ nustatyta:

„Šiuo reglamentu ECB pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika, siekiant prisidėti prie kredito įstaigų saugumo ir patikimumo ir finansų sistemos stabilumo Sąjungoje ir kiekvienoje valstybėje narėje, visapusiškai atsižvelgiant į vidaus rinkos, grindžiamos vienuodu požiūriu į kredito įstaigas, vienybę bei vientisumą ir pareigą tuo rūpintis, kad būtų užkirstas kelias galimybei rinktis palankesnes reguliavimo sąlygas.

<...>

Šiuo reglamentu nedaromas poveikis dalyvaujančių valstybių narių kompetentingų institucijų atsakomybei ir susijusiems įgaliojimams vykdyti priežiūros uždavinius, kurie šiuo reglamentu nepavesti ECB.“

12. Reglamento 4 straipsnyje nurodyta:

„1. Pagal 6 straipsnį ECB, laikantis šio straipsnio 3 dalies, rizikos ribojimo principais pagrįstos priežiūros tikslais turi išimtinę kompetenciją visų dalyvaujančiose valstybėse narėse įsteigtų kredito įstaigų atžvilgiu vykdyti šiuos uždavinius:

<...>

c) vertinti pranešimus apie kredito įstaigų kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių įsigijimą ir perleidimą, išskyrus bankų pertvarkymo atveju, laikantis 15 straipsnio;

<...>

3. Vykdydamas šiuo reglamentu jam pavestus uždavinius ir siekdamas užtikrinti aukštus priežiūros standartus ECB taiko visą atitinkamą Sąjungos teisę ir, kai tokią Sąjungos teisę sudaro direktyvos, nacionalinės teisės aktus, kuriais tos direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę. Jei atitinkamą Sąjungos teisę sudaro reglamentai ir jei šiuo metu tais reglamentais valstybėms narėms aiškiai suteikiama galimybių pasirinkti, ECB taip pat taiko nacionalinės teisės aktus, kuriais pasinaudojama tomis galimybėmis.

<...>“

13. Reglamento 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad tiek ECB, tiek nacionalinės kompetentingos institucijos (toliau – NKI) turi geranoriškai bendradarbiauti ir privalo keistis informacija ir kad, nedarant poveikio ECB teisei nuolat tiesiogiai gauti kredito įstaigų teikiamą informaciją arba turėti tiesioginę prieigą prie jos, NKI visų pirma ECB suteikia visą informaciją, kurios reikia šiuo reglamentu Europos Centriniam Bankui pavestiems uždaviniams vykdyti.

14. BPM reglamento 15 straipsnyje „Kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių įsigijimų įvertinimas“ nurodyta:

„1. Nedarant poveikio 4 straipsnio 1 dalies c punkte numatytoms išimtims, visi pranešimai apie dalyvaujančioje valstybėje narėje įsteigtos kredito įstaigos kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą ar visa susijusi informacija pateikiama valstybės narės, kurioje įsteigta kredito įstaiga, nacionalinėms kompetentingoms institucijoms, laikantis 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje nurodytais aktais grindžiamoje nacionalinėje teisėje nustatytų reikalavimų.

2. Nacionalinė kompetentinga institucija įvertina pasiūlytą įsigijimą, ir pranešimą bei pasiūlymą dėl sprendimo prieštarauti arba neprieštarauti įsigijimui, grindžiamus 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje nurodytuose aktuose nustatytais kriterijais, pateikia ECB <...> ir padeda ECB pagal 6 straipsnį.

3. ECB nusprendžia, ar prieštarauti įsigijimui pagal atitinkamoje Sąjungos teisėje nustatytus įvertinimo kriterijus, pagal šioje teisėje nustatytą procedūrą ir laikantis joje nustatytų įvertinimo laikotarpių.“

3. BPM pagrindų reglamentas

15. BPM pagrindų reglamentas, priimtas pagal BPM reglamento 4 straipsnio 3 dalį, reglamentuoja ECB ir NKI bendradarbiavimo pagal BPM sistemą.

16. Reglamento 85 straipsnyje „Pranešimas NKI apie kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą“ nurodyta:

„1. Gavusi pranešimą apie ketinimą įsigyti kredito įstaigos, įsteigtos toje dalyvaujančioje valstybėje narėje, kvalifikuotąją akcijų paketo dalį, NKI ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo tokio pranešimo gavimo patvirtinimo pagal Direktyvos 2013/36/ES 22 straipsnio 2 dalį apie jį informuoja ECB.

2. Jeigu dėl prašymo pateikti papildomą informaciją NKI turi sustabdyti įvertinimo terminą, NKI apie tai praneša ECB. NKI siunčia ECB tokią papildomą informaciją per 5 darbo dienas nuo jų gavimo NKI.

3. NKI taip pat informuoja ECB apie datą, iki kurios, vadovaujantis atitinkama nacionaline teise, apie sprendimą prieštarauti arba neprieštarauti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimui turi būti pranešta prašymo pateikėjui.“

17. Reglamento 86 straipsnyje „Galimų įsigijimų įvertinimas“ nustatyta:

„1. NKI, kuriai pranešta apie ketinimą įsigyti kredito įstaigos kvalifikuotąją akcijų paketo dalį, įvertina, ar galimas įsigijimas atitinka visas atitinkamoje Sąjungos ir nacionalinėje teisėje nustatytas sąlygas. Atlikusi įvertinimą, NKI ECB parengia sprendimo prieštarauti arba neprieštarauti įsigijimui projektą.

2. Sprendimo prieštarauti arba neprieštarauti įsigijimui projektą NKI pateikia ECB ne vėliau kaip prieš 15 darbo dienų iki atitinkamoje Sąjungos teisėje nustatyto įvertinimo laikotarpio pabaigos.

18. Reglamento 87 straipsnyje „ECB sprendimas dėl įsigijimo“ nurodyta:

„Remdamasis savo paties atliktu pasiūlyto įsigijimo įvertinimu ir NKI sprendimo projektu, ECB nusprendžia, prieštarauti ar neprieštarauti įsigijimui. Taikoma teisė būti išklaustyta, kaip nustatyta 31 straipsnyje.“

B. Italijos teisė

*1. Finansų priežiūros teisės aktai: Bendrasis bankų įstatymas*⁶

19. TUB 19 straipsnyje bankui *Banca d'Italia* (toliau – Italijos bankas) suteikiamas įgaliojimas išduoti leidimus įsigyti finansų įstaigų privilegijuotųjų akcijų paketo dalį. Konkrečiai jo 5 dalyje nurodyta, kad šie leidimai suteikiami, jeigu įvykdomos „sąlygos, dėl kurių galima užtikrinti patikimą ir apdairų banko valdymą, įvertinus galimas įsigyjančio asmens savybes ir įsigijimo projekto finansinį patikimumą pagal šiuos kriterijus: galimo įsigyjančio asmens reputaciją, kaip tai suprantama pagal 25 straipsnį“.

20. TUB 25 straipsnio „Akcinio kapitalo dalys“ 1 dalyje nustatyta, kad 19 straipsnyje nurodyti akcininkai turi atitikti reputacijos reikalavimus, taip pat kompetencijos ir sąžiningumo kriterijus, dėl kurių užtikrinamas patikimas ir apdairus banko valdymas⁷.

21. 2015 m. Įstatyminio dekreto Nr. 72 2 straipsnio 8 dalyje nurodyta, kad pereinamuoju laikotarpiu toliau taikomos ankstesnės teisės normos dėl finansų įstaigų akcininkų reputacijos reikalavimų.

22. Šios teisės normos buvo įtrauktos į 1998 m. kovo 18 d. Ministerijos dekretą Nr. 144⁸, jo 1 straipsnyje nurodyti apkaltinamieji nuosprendžiai, turintys neigiamą įtaką reputacijai, ir dėl šių nuosprendžių reputacijos reikalavimas neįvykdomas.

23. 1998 m. Dekreto Nr. 144 2 straipsnyje nustatyta, kad pereinamuoju laikotarpiu „banko kapitalo dalininkams, kurie šio ministerijos dekreto įsigaliojimo dieną neatitinka 1 straipsnyje nustatytų reikalavimų, nenumatytų pirma galiojusiųose teisės aktuose, toks neatitikimas neturi reikšmės, jeigu jis atsirado iki įsigaliojimo dienos, atsižvelgiant tik į jau turimą akcijų paketą“.

24. Dėl mišrią veiklą vykdančių finansų kontroliuojančiųjų bendrovių pažymėtina, kad pagal TUB 63 straipsnį jų nariams, turintiems kvalifikuotąją akcijų paketo dalį, buvo taikomi tokie patys įpareigojimai kaip ir atitinkamiems bankų nariams. TUB 67bis straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad Italijos bankas ir *Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni* (Italijos draudimo sektoriaus priežiūros institucija, toliau – IVASS) kartu turi užtikrinti, kad šių įpareigojimų būtų laikomasi, jeigu minėtų bendrovių buveinė yra Italijoje ir visos šios bendrovės arba dalis jų yra Italijos finansinių konglomeratų kontroliuojančiosios bendrovės.

6 Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) (1993 m. rugsėjo 1 d. Įstatyminis dekretas Nr. 385, Bendrasis bankų ir kredito srities įstatymų tekstas (Bendrasis bankų įstatymas), toliau – TUB). Tuo metu, kai klostėsi faktinės pagrindinės bylos aplinkybės, teisės normos dėl finansų įstaigų kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių buvo pateiktos TUB (jo redakcija patvirtinta 2015 m. gegužės 12 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 72, kuriuo į Italijos teisę perkeltas Direktyvos IV KRD turinys) II antraštinėje dalyje.

7 Siekiant konkrečiai nustatyti šiuos reikalavimus, 2 dalyje padaryta nuoroda į būsimą teisės normą, kurią turėjo priimti *Ministero dell'Economia e delle Finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija), prieš pateikiant Italijos banko nuomonę (ši teisės norma nebuvo parengta).

8 *Decreto 18 marzo 1998, n.° 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante* (1998 m. kovo 18 d. Ministerijos dekretas Nr. 144, kuriuo nustatomos reputacijos reikalavimų bankų acinio kapitalo dalininkams ir reikšmingumo ribos nustatymo taisyklės; toliau – 1998 m. Dekretas Nr. 144).

2. Su administraciniu procesu susiję teisės aktai

25. Italijos administraciniame procese yra numatyta vadinamoji „giudizio di ottemperanza“ (procedūra dėl sprendimo vykdymo), kurią vykdydama *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) suformulavo šiuos prejudicinius klausimus.

26. 1990 m. rugpjūčio 7 d. Įstatymo Nr. 241⁹ 21septies straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „negalioja administracinis sprendimas <...>, priimtas pažeidžiant arba apeinant *res judicata* galią turintį sprendimą <...>“.

27. Administracinio proceso kodekso¹⁰ 112 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „administracinių teismų sprendimus turi vykdyti valdžios institucijos ir kitos šalys“.

28. Šios nuostatos 2 dalyje nustatyta:

„Procedūra dėl sprendimo vykdymo gali būti pradėta siekiant taikyti:

<...>

c) *res judicata* galią turinčius sprendimus ir kitus panašius bendrosios kompetencijos teismų sprendimus, siekiant užtikrinti, kad valdžios institucija įgyvendintų pareigą laikytis *res judicata* galią turinčio sprendimo, kiek tai susiję su išnagrinėta byla.

<...>“

29. Pagal Administracinio proceso kodekso 114 straipsnio 4 dalies b punktą procedūrą dėl sprendimo vykdymo atliekantis teismas, patenkinęs ieškinį, „paskelbia negaliojančiais galimus aktus, kuriais pažeidžiamas arba apeinamas *res judicata* galią turintis sprendimas“.

30. *Codice civile italiano* (Italijos civilinis kodeksas) 2909 straipsnyje nustatyta, kad šalys, jų įpėdiniai ir teisių perėmėjai privalo laikytis visų *res judicata* galią turinčio sprendimo nuostatų.

II. Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

31. Nuo XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio S. Berlusconi per kontroliuojamąją bendrovę *Fininvest* valdė kvalifikuotąją *Mediolanum SpA* (toliau – bendrovė *Mediolanum*) akcijų paketo dalį, kuri sudarė daugiau kaip 30 % kapitalo. *Mediolanum* buvo mišrią veiklą vykdydusi biržinė finansų kontroliuojančioji bendrovė, vadovavusi finansinei grupei *Mediolanum*; jai priklausė *Banca Mediolanum SpA*, kurios visą akcijų paketą valdė bendrovė *Mediolanum*.

32. Sprendimu Nr. 35729/13 *Corte Suprema di Cassazione* (Kasacinis teismas, Italija) S. Berlusconi skyrė ketverių metų (iš jų treji panaikinti) laisvės atėmimo bausmę už mokestinį sukčiavimą ir papildomai uždraudė dvejus metus eiti viešąsias pareigas ir vadovauti juridinių asmenų veiklai. Sprendimas įsiteisėjo 2013 m. rugpjūčio 1 d.

⁹ *Legge 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15* (1990 m. rugpjūčio 7 d. Įstatymas Nr. 241 dėl naujų teisės normų, susijusių su administraciniu procesu ir teise susipažinti su administraciniais dokumentais, iš dalies pakeistas 2005 m. vasario 11 d. Įstatymu Nr. 15).

¹⁰ *Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104* (Administracinio proceso kodeksas, 2010 m. liepos 2 d. Įstatyminis dekretas Nr. 104).

33. Priėmus 2014 m. kovo 4 d. Įstatyminių dekretą Nr. 53¹¹, *Fininvest* (S. Berlusconi vardu) pateikė prašymą leisti valdyti kvalifikuotąją bendrovės *Mediolanum* akcijų paketo dalį.

34. Italijos bankas, sutaręs su IVASS, 2014 m. spalio 7 d. Sprendimu Nr. 976145/14 šį prašymą atmetė, įvertinęs, kad S. Berlusconi neatitinka reikalavimo dėl reputacijos, numatyto norint valdyti kvalifikuotąsias finansinio tarpininkavimo įmonių akcijų paketo dalis.

35. Italijos bankas ne tik nepatenkino prašymo, bet ir nurodė sustabdyti balsavimo teises ir parduoti bendrovės *Medionalum* akcijų paketą (viršijantį įstatyme nustatytą 9,999 % ribą). Vis dėlto jis pritarė *Fininvest* pateiktam pasiūlymui įsteigti patikos fondą, į kurį būtų perkeltas nagrinėjamas akcijų paketas, ir suteikė *Fininvest* dvidešimties dienų terminą pranešti apie sutikimą su parengtomis sąlygomis, kad akcijų paketas būtų perkeltas į tokį patikos fondą.

36. S. Berlusconi šį sprendimą apskundė *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija); 2015 m. birželio 5 d. Sprendimu Nr. 7966/2015 šis teismas ieškinį atmetė.

37. Dėl sprendimo atmesti ieškinį S. Berlusconi pateikė apeliacinį skundą (o *Fininvest* – priešpriešinį apeliacinį skundą) *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba). Italijos bankas per šį procesą nurodė, kad bendrovei *Mediolanum* ir *Banca Mediolanum* susijungus (įvykdžius „atvirkštinį susiliejamą“), apeliantai nėra suinteresuoti pateikti skundo.

38. Iš tikrųjų nagrinėjant šią bylą valdybos susitarė, kad vykdant „atvirkštinį susiliejamą“ bendrovė *Mediolanum* bus prijungta prie *Banca Mediolanum*¹². 2015 m. gegužės 26 d. apie šį susijungimo projektą buvo pranešta Italijos bankui, kad jis duotų leidimą pagal TUB 57 straipsnį. Taigi *Fininvest* tapo finansų įstaigos kvalifikuotosios akcijų paketo dalies savininke¹³.

39. 2015 m. liepos 21 d. Sprendimu Nr. 7969932/21 Italijos bankas leido vykdyti pasiūlytą susijungimą. 2015 m. liepos 23 d. pranešime apie šį sprendimą Italijos bankas patvirtino 2014 m. spalio 7 d. sprendimą ir patikslino, kad jame nustatyta pareiga perleisti akcijas reiškia, kad turi būti perleistos „*Banca Mediolanum* akcijos, kurios bendrovėms susijungus bus perduotos [*Fininvest*], iškeičiant jas į [bendrovės] *Mediolanum* akcijas“.

40. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) 2016 m. kovo 3 d. Sprendimu Nr. 882/2016 patenkino S. Berlusconi ir *Fininvest* apeliacinius skundus ir panaikino 2014 m. spalio 7 d. Italijos banko sprendimą¹⁴.

11 *Decreto Legislativo 4 de marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE* (2014 m. kovo 4 d. Įstatyminių dekretas Nr. 53, kuriuo į Italijos teisę perkeliama [2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos] [direktyva 2011/89/ES [kuria iš dalies keičiamos direktyvų 98/78/EB, 2002/87/EB, 2006/48/EB ir 2009/138/EB nuostatos dėl finansų konglomeratui priklausančių finansų subjektų papildomos priežiūros (OL L 136, 2011, p. 113)]); pagal šį dekretą bankams taikomi vadovų reputacijos reikalavimai taikytini ir mišrią veiklą vykdančioms finansų kontroliuojančiosioms bendrovėms.

12 Tai buvo „tai pačiai grupei priklausančių įmonių susijungimas, taikant akcijų keitimo santykį 1:1“, kad būtų supaprastinta bendrovės ir racionalizuota bankų grupės organizacija, nes bendrovė *Mediolanum* kontroliavo 100 % *Banca Mediolanum* akcijų.

13 *Fininvest* perėmė apie 30,124 % *Banca Mediolanum* kapitalo kontrolę, tačiau faktiškai kontroliavo tik 9,999 % kapitalo, nes dėl likusios 20,125 % dalies buvo sustabdytos balsavimo teisės ir pagal Italijos banko nurodymą *Banca Mediolanum* privalėjo ją parduoti.

14 Dėl Italijos banko nurodytos išimties, susijusios su nesuinteresuotumu pateikti skundą, *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nusprendė, kad 2015 m. liepos 23 d. pranešimas yra tik patvirtinamojo pobūdžio, nes jame, neatlikus naujo nepriklausomo vertinimo, išplėsta anksčiau nustatyta pareiga perleisti bendrovės *Mediolanum* akcijas. Taigi dėl galimo patvirtinto akto negaliojimo automatiškai negaliojo ir patvirtinamasis aktas.

41. Kaip nurodė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), 2014 m. spalio 7 d. sprendimas buvo neteisėtas, nes negaliojimo atgaline data principas pažeistas tiek, kiek teisės normos dėl kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių vertinimo, kurios, į Direktyvą IV KRD įtrauktos Direktyva 2007/44/EB¹⁵, buvo taikomos iki jų įsigaliojimo turėtiems akcijų paketams. Direktyva 2007/44 taikyta būsimiems akcijų paketams, o 1998 m. Dekreto Nr. 144 2 straipsnyje nurodyti „jau turimi akcijų paketai“¹⁶. Kadangi faktinės aplinkybės susiklostė iki naujo teisės akto įsigaliojimo, *Fininvest* negalėjo būti taikomi reputacijos reikalavimai.

42. 2016 m. balandžio 4 d. Pranešime Nr. 491595/16 Italijos bankas paaiškino ECB, kad, susijungus *Banca Mediolanum* ir bendrovei *Mediolanum*, S. Berlusconi per savo kontroliuojamąją bendrovę *Fininvest* tapo kredito įstaigos *Banca Mediolanum* akcininku. Jis pridūrė, kad priėmus 2016 m. kovo 3 d. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) sprendimą neteko galios ir įpareigojimas perleisti savo akcijų dalį, viršijančią 9,999 % šio banko kapitalo, ir su juo susijęs balsavimo teisių sustabdymas. Taigi Italijos bankas manė, kad pagal Direktyvos IV KRD 22 ir paskesnius straipsnius ir TUB 19 bei paskesnius straipsnius *Fininvest* turi pateikti prašymą leisti įsigyti kvalifikuotąją *Banca Mediolanum* akcijų paketo dalį.

43. Laikydamasis ECB nurodymų (2016 m. birželio 24 d. pranešimas), Italijos bankas 2016 m. liepos 14 d. nurodė *Fininvest* per 15 dienų pateikti prašymą suteikti leidimą. Kadangi šis reikalavimas neįvykdytas, 2016 m. rugpjūčio 3 d. Italijos bankas pasirinko savo iniciatyva pradėti administracinę procedūrą ir patikslino, kad, remiantis BPM reglamento 4 straipsniu, kompetenciją priimti sprendimą šiuo klausimu turi ECB.

44. Gavęs *Fininvest* dokumentus, Italijos bankas, taikydamas BPM reglamento 15 straipsnio 2 dalį, ECB perdavė pasiūlymą dėl sprendimo, kuriame pateikta nepalanki nuomonė dėl pirkėjų reputacijos, ir paprašė ECB nepritari ti įsigijimui.

45. ECB rizikos ribojimu pagrįstos priežiūros valdyba pritarė Italijos banko argumentams ir patvirtino sprendimo projektą; šį projektą ji perdavė *Fininvest* ir S. Berlusconi, kad jie pateiktų pastabas. Baigusi šią procedūrą, minėta valdyba priėmė 2016 m. spalio 25 d. sprendimą¹⁷, ir ECB valdančioji taryba vėliau nepateikė prieštaravimų.

46. Šiame sprendime ECB nurodė, kad yra pagrįstų abejonių dėl *Banca Mediolanum* akcijų paketą įsigyjančių asmenų reputacijos. Atsižvelgdamas į tai, kad S. Berlusconi (didžiausias *Fininvest* akcininkas ir faktinis jos savininkas) buvo netiesiogiai *Banca Mediolanum* akcijų paketą įsigyjantis asmuo, ir į tai, kad įsiteisėjusiu sprendimu jis nuteistas – jam skirta ketverių metų laisvės atėmimo bausmė už mokestinį sukčiavimą, ECB nusprendė, kad S. Berlusconi neatitinka reputacijos reikalavimo, nacionalinės teisės aktuose nustatyto kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių turėtojams. Be to, S. Berlusconi padarė kitų pažeidimų ir dėl jo, kaip ir dėl kitų *Fininvest* valdymo organų narių, buvo priimta kitų apkaltinamųjų nuosprendžių.

47. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, ECB padarė išvadą, kad *Banca Mediolanum* kvalifikuotąją akcijų paketo dalį įsigyjantys asmenys neatitinka reputacijos reikalavimo ir kad kyla didelių abejonių dėl jų pajėgumo ateityje užtikrinti patikimą ir apdairų šios finansų įstaigos valdymą. Taigi ECB nepritarė tam, kad *Fininvest* ir S. Berlusconi įsigytų *Banca Mediolanum* kvalifikuotąją akcijų paketo dalį.

15 2007 m. rugsėjo 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/44/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 92/49/EEB ir direktyvas 2002/83/EB, 2004/39/EB, 2005/68/EB ir 2006/48/EB dėl riziką ribojančio vertinimo tvarkos taisyklių ir vertinimo kriterijų, taikomų akcijų paketų įsigijimui ir didinimui finansų sektoriuje (OL L 247, 2007, p. 1).

16 *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nurodė, kad teisės akto norma neišnyko savaime taikant Direktyvą 2007/44. Tam, kad ji išnyktų savaime, būtina sąlyga yra pagal teisės normą reglamentuojamos situacijos tapatumas; tačiau šioje byloje abiejų teisės normų taikymo sritys skirtingos: Sąjungos teisės norma susijusi su akcijų paketo įsigijimu, o 1998 m. Dekrete Nr. 144 nurodyti jau įsigyti, taigi tuo metu turėti, akcijų paketai.

17 Nr. ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (toliau – 2016 m. ECB sprendimas).

48. *Fininvest* ir S. Berlusconi 2016 m. ECB sprendimą apskundė pasinaudoję trimis teisinėmis priemonėmis:

- Bendrajame Teisme pareiškė ieškinį¹⁸, kurio nagrinėjimas sustabdytas, kol bus priimtas sprendimas dėl šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą,
- *Fininvest* taip pat kreipėsi į *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas), kad būtų panaikinti Italijos banko aktai, kuriais remiantis parengtas ECB sprendimas,
- pareiškė ieškinį dėl „ottemperanza“ (procedūra dėl sprendimo vykdymo) *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), remdamiesi tuo, kad nurodyti aktai negalioja, nes jais pažeistas įsiteisėjęs 2016 m. kovo 3 d. Sprendimas Nr. 882/2016.

49. Italijos bankas nurodo, kad nacionalinis teismas neturi kompetencijos priimti sprendimo dėl šio ieškinio, kuriuo apskūsti sprendžiamosios galios neturintys parengiamieji aktai, skirti tam, kad būtų priimtas sprendimas, kurį gali priimti tik ECB. Šios Sąjungos institucijos galutinį sprendimą gali peržiūrėti tik Teisingumo Teismas.

50. Sujungusi S. Berlusconi ir *Fininvest* ieškinius, *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) mano, kad nėra konkrečių Teisingumo Teismo precedentų, susijusių su jurisdikcijos paskirstymu nacionaliniam ir Sąjungos teismui ginčiuose dėl NKI aktų, priimtų vykdant tokio tipo procedūras, neteisėtumo. Be to, ji mano, kad klausimas, vertinamas objektyviai, yra kontraversiškas, nes apima tiek vientisos (taip teigia Italijos bankas), tiek sudėtinės procedūros (taip teigia S. Berlusconi ir *Fininvest*) bruožus. Bet kuriuo atveju ji pabrėžia, kad nacionalinės institucijos vykdomas procedūros etapas neužbaigiamas aktu, privalomu galutinį sprendimą turinčiai priimti Europos Sąjungos institucijai.

51. Šiomis aplinkybėmis *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) pateikia Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„Ar susijusios Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 263 straipsnio 1, 2 ir 5 dalys ir SESV 256 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinamos taip, kad ieškiny, pareikštas dėl neprivalomų aktų pradėti procedūrą, imtis tyrimo priemonių ir pateikti pasiūlymus (konkrečiai nurodytų šios nutarties 1 punkte), kompetentingos nacionalinės institucijos priimtų per <...> Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/36/ES 22 ir 23 straipsniais, <...> Tarybos reglamento (ES) Nr. 1024/2013 1 straipsnio 5 dalimi, 4 straipsnio 1 dalies c punktu ir 15 straipsniu, <...> Europos Centrinio Banko reglamento (ES) Nr. 468/2014 85, 86 ir 87 straipsniais ir TUB (Italijos bankų įstatymas) 19, 22 ir 25 straipsniais reglamentuojamas procedūras, priklauso Sąjungos teismo jurisdikcijai, ar nacionalinio teismo jurisdikcijai?

Konkrečiai kalbant, ar galima patvirtinti Sąjungos teismo jurisdikciją, jeigu dėl minėtų aktų buvo pareikštas ne bendrasis ieškiny dėl jų panaikinimo, o per procedūrą dėl sprendimo vykdymo pagal *Codice del processo amministrativo italiano* (Italijos Respublikos administracinio proceso kodeksas) 112 ir paskesnius straipsnius, t. y. per vieną iš nacionalinei administracinio proceso sistemai būdingų procedūrų, buvo pareikštas ieškiny dėl jų pripažinimo negaliojančiais dėl to, kad buvo pažeistas ar apeitas įsiteisėjęs 2016 m. kovo 3 d. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) sprendimas Nr. 882/2016, kai priimant sprendimą per tokią procedūrą pagal nacionalinės teisės nuostatas turi būti išaiškinamos ir nustatytos objektyvios minėto įsiteisėjusio sprendimo ribos?“

18 Byla *Fininvest ir Berlusconi / ECB* (T-913/16).

III. Prejudicinių klausimų analizė

52. Kaip pažymėjo Komisija, teismo *a quo* pateiktus prejudicinius klausimus reikia šiek tiek reformuluoti, kad Teisingumo Teismas galėtų į juos atsakyti tinkamai.

53. Iš esmės pagal suformuotą jurisprudenciją, nagrinėdamas ieškinius dėl panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį, Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos tikrinti nacionalinių institucijų priimtų aktų teisėtumo¹⁹.

54. Taigi reikia manyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo pirmuoju klausimu siekia išsiaiškinti, ar dėl išimtinės jurisdikcijos tikrinti Sąjungos aktų teisėtumą, kuri pagal SESV 263 straipsnį suteikiama Teisingumo Teismui, nacionaliniams teismams draudžiama tikrinti nacionalinių neprivalomų aktų pradėti procedūrą, imtis tyrimo priemonių ir pateikti pasiūlymus, NKI priimtų per BPM reglamento 4 straipsnio 1 dalies c punkte bei 15 straipsnyje ir BPM pagrindų reglamento 85, 86 ir 87 straipsniuose reglamentuojamas procedūras, kurios baigiasi priėmus privalomą ECB sprendimą, teisėtumą.

55. Antruoju prejudiciniu klausimu, kuriuo papildomas pirmasis, teismas *a quo* siekia sužinoti, ar Teisingumo Teismas turi jurisdikciją tikrinti nacionalinių aktų, kuriais remiantis parengtas ECB galutinis sprendimas, teisėtumą, jeigu per „giudizio di ottemperanza“ procedūrą šie aktai apskundžiami pareiškus ne „bendrajį ieškinį dėl jų panaikinimo“, o (konkretų) ieškinį dėl jų pripažinimo negaliojančiais dėl to, kad buvo pažeistas ar apeitas *res judicata* galią turintis nacionalinio teismo sprendimas.

56. Manau, kad prieš analizuojant abu prejudicinius klausimus būtina:

- apžvelgti Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su aktų, priimtų vykdam sudėtinės ar mišrias administracines procedūras, kuriose dalyvauja Sąjungos institucijos ir valstybių narių nacionalinės institucijos, teismine peržiūra,
- nurodyti administracinės procedūros, kurią ECB ir NKI taiko leidimams įsigyti arba padidinti kredito įstaigų kvalifikuotąsias akcijų paketo dalis, požymius.

A. Aktų, priimtų vykdam Sąjungos teisėje nustatytas sudėtinės ar mišrias administracines procedūras, teisminė peržiūra

57. Taikyti Sąjungos teisę paprastai privalo valstybių narių institucijos. Jeigu jos veikia įgyvendindamos nacionalinės teisės administracines procedūras, peržiūrėti jų aktus turi nacionaliniai teismai, kurie gali Teisingumo Teismui pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Nedaugelyje sričių, paprastai patenkančių į Sąjungos išimtinę kompetenciją, administracinis Sąjungos teisės taikymas yra tiesioginis; jį įgyvendina Sąjungos institucijos, įstaigos ar agentūros, kurios vykdo savo procedūras, Bendrajam Teismui ir Teisingumo Teismui atliekant teisminę peržiūrą.

¹⁹ 1992 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *Oleificio Borelli / Komisija* (C-97/91, EU:C:1992:491) 9 punktas; 2007 m. sausio 25 d. Sprendimo *Dalmine / Komisija* (C-407/04 P, EU:C:2007:53) 62 punktas; 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Švedija / Komisija* (C-64/05 P, ES:C:2007/802) 91 punktas ir 2014 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229) 48 punktas.

58. Vis dėlto daugėja atvejų, kai Sąjungos teisė taikoma laikantis procedūrų, kuriose dalyvauja tiek Sąjungos, tiek valstybių narių institucijos, įstaigos ar agentūros²⁰. Apskritai Sąjungos teisėje jos neregamentuojamos²¹, nors plačiai išnagrinėtos doktrinoje²².

59. Teisingumo Teismas dėl šių sudėtinių procedūrų, taip pat aktų, kuriais jos baigiamos, teisminės peržiūros iki šiol yra išsakęs nuomonę²³ kiekvienu konkrečiu atveju ir neišsamiai; kompetentingo teismo nustatymą jis nagrinėjo atsižvelgdamas į skundžiamus aktus²⁴. Šioje jurisprudencijoje bus orientuojamasi į tokių procedūrų vykdymą bankų sąjungos srityje²⁵.

60. Paprastai siekiant nustatyti, kuris teismas turi jurisdikciją, reikia nuspręsti, kam suteiktas *faktinis* įgaliojimas priimti sprendimą vykdant sudėtinę administracinę procedūrą. Pagal šią taisyklę nacionaliniai teismai tikrina administracinių aktų, kuriuos nacionalinės institucijos priėmė galutinai nusprendusios dėl tokio tipo procedūrų, teisėtumą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas taip pat nagrinėja ES institucijų administracinius aktus, kuriais baigiamos sudėtinės procedūros.

61. Vis dėlto, kalbant apie šio tipo procedūras, taisyklė gali tapti ne tokia aiški dviem atvejais:

- galutinis Sąjungos institucijų aktas buvo grindžiamas ankstesniais arba parengiamaisiais nacionalinių institucijų aktais, kurių teisėtumas ginčijamas,
- atvirkščiai, galutinis nacionalinių institucijų aktas gali būti *neteisėtas* dėl ankstesnių galbūt neteisėtų Sąjungos institucijų veiksmų, dėl kurių jis priimtas.

62. Antruoju atveju nekyla didesnių sunkumų: nacionaliniams teismams pavesta vykdyti teisminę peržiūrą, nors jie privalo Teisingumo Teismui pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo vertinimo, jeigu mano, kad Sąjungos aktas gali būti negaliojantis²⁶.

20 Šio tipo procedūros atitinka tai, kas doktrinoje vadinama bendru arba integruotu administravimu. Žr. Ziller, J., „Les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen“, Auby, J.-B. ir Dutheil de la Rochère, J. (leid.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Briuselis, 2014, p. 327 ir paskesni; Hofmann, H. C. H., „Conclusions: Europe’s integrated administration“, Hofmann, H. C. H. ir Türk, A. (leid.), *ES Administrative Governance*, p. 583; Schmidt-Aßmann, E., „Introduction“, Jansen, O. ir Schöndorf-Haubold, B. (leid.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Briuselis, 2011, p. 6–8.

21 Doktrinoje yra pateiktas plataus užmojo pasiūlymas kodifikuoti Sąjungos administracines procedūras (Mir, O., Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., Ziller, J. ir kt. (leid.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madridas, 2015. ES administracinės teisės mokslo tyrimų tinklo (*ReNEUAL*) kodekso I-4 straipsnio 4 punkte „sudėtinė procedūra“ apibrėžta kaip administracinė procedūra, kurią vykdant Sąjungos institucijoms ir valstybės narės arba kelių valstybių narių institucijoms patikėtos skirtingos tarpusavyje susijusios funkcijos. Sudėtinė procedūra taip pat yra dvi sujungtos, tiesiogiai susijusios administracinės procedūros.

22 Alonso de León, S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madridas, 2017; Della Cananea, G., „I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea“, Bignami, F. ir Cassese, S., (red.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milanai, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G., *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Baris, Cacucci, 2007; Hofmann, H. C. H., „Composite decision-making procedures in ES administrative law“, Hofmann, H. C. H., Türk, A., *Legal challenges in ES administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Čeltnamas, 2009, p. 136.

23 Naujausias tyrimas pateikiamas Brito Bastos, F., „Derivative illegality in European composite administrative procedures“, *Common Market Law Review*, 2018, Nr. 1, p. 101–134.

24 Alonso de León, S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madridas, 2017, p. 273–318. Taip pat žr. šiuos darbus: Eliantonio, M., „Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’“, *Review of European Administrative Law*, 2014, Nr. 2, p. 65–102, ir Türk, A., „Judicial Review of integrated administration in the ES“, Hofmann, H. C. H. ir Türk, A., *Legal challenges in ES administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Čeltnamas, 2009, p. 218–256, visų pirma p. 222–224.

25 Žr. Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., „Introduction“, Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (leid.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Amsterdamas, 2015, p. 33.

26 1987 m. spalio 22 d. Sprendimo *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452) 14 ir 15 punktai. Taip pat žr. 2006 m. sausio 10 d. Sprendimo *IATA ir ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10) 27 ir 30 punktus; 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, toliau – Sprendimas *Inuit I*, EU:C:2013:625) 95 punktą.

63. Pirmuoju atveju, priešingai, kyla opesnių problemų. Nustatyti, kuris teismas (nacionalinis ar Sąjungos) turi jurisdikciją vykdyti teisminę peržiūrą, galima pagal nagrinėjamos procedūros požymius, konkrečiau – pagal įgaliojimų priimti sprendimus paskirstymą vykdant šią procedūrą. Pagal šį kriterijų, išanalizavus Teisingumo Teismo jurisprudenciją, galima išskirti du atvejus:

- ES sudėtinės administracinės procedūros, kai įgaliojimas priimti sprendimus suteiktas nacionalinėms institucijoms (Sprendimas *Borelli*),
- ES sudėtinės administracinės procedūros, kai įgaliojimas priimti sprendimus suteiktas Sąjungos institucijoms (Sprendimas *Švedija / Komisija*).

1. Sprendimas „Borelli“

64. Sprendimas *Oleificio Borelli / Komisija*²⁷ susijęs su sudėtine administracine procedūra, kurią vykdant įgaliojimas priimti sprendimus buvo suteiktas nacionalinėms institucijoms. Teisingumo Teismas nusprendė, kad projektui parama iš Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) gali būti skirta tik jei valstybė, kurios teritorijoje jis turi būti vykdomas, yra davusi sutikimą. Todėl valstybei nesutikus Komisija negalėjo tęsti projekto nagrinėjimo ir *a fortiori* tikrinti tokio nesutikimo atitikties teisei.

65. Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad neturi jurisdikcijos nuspręsti dėl nacionalinės institucijos priimto akto atitikties teisei, net jeigu šis aktas patenka į Bendrijos sprendimų priėmimo procesą, per kurį Sąjungos institucijos privalo jo laikytis. Galimi valstybės sutikimo ar nesutikimo trūkumai negalėjo turėti poveikio Komisijos sprendimo, kuriuo atsakyta suteikti prašytą paramą, galiojimui²⁸.

66. Taip Teisingumo Teismas atmetė galimybę, kad vykdant sudėtinę procedūrą, per kurią nacionalinė institucija turi platų įgaliojimą priimti sprendimus, nacionalinio akto neteisėtumas gali turėti poveikį Sąjungos aktui. Šis tikriausiai nelogiškas sprendimas buvo pagrįstas būtinybe užtikrinti, kad Sąjungos administracinių aktų nebūtų galima pripažinti negaliojančiais dėl to, kad nacionaliniai teismai panaikino taip pat nacionalinius administracinius aktus, remdamiesi nacionalinės teisės normų pažeidimu.

67. Siekdamas išvengti teisminės peržiūros spragų šiais atvejais Teisingumo Teismas patvirtino, kad nacionaliniai teismai tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip ir taikomos visiems galutiniams tos pačios nacionalinės institucijos priimtiems aktams, kurie gali būti nepalankūs tretiesiems asmenims, turi nuspręsti dėl nacionalinio akto atitikties teisei, jei reikia, pateikę prašymą priimti prejudicinį sprendimą²⁹.

68. Teisingumo Teismas šią doktriną išplėtė ir pritaikė sudėtinėms procedūroms, per kurias nacionalinės institucijos turi platų įgaliojimą priimti sprendimus, kai nagrinėjamas struktūrinių fondų valdymas, geografinių nuorodų apsauga arba Europos Parlamento narių skyrimas ir pašalinimas iš pareigų. Toliau nurodysiu kai kurias iš šių procedūrų.

27 1992 m. gruodžio 3 d. sprendimas (C-97/91, toliau – Sprendimas *Borelli*, EU:C:1992:491).

28 Sprendimo *Borelli* 9–12 punktai ir 2009 m. sausio 13 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutarties *Occhetto ir Parlamentas / Donnici* (C-512/07 P(R) ir C-15/08 P(R), EU:C:2009:3) 50 punktas.

29 Sprendimo *Borelli* 13 punktas. Sprendime nurodyta, kad nacionalinis teismas tokiomis aplinkybėmis pareikštą ieškinį turėjo pripažinti priimtinu, nors tai nenumatyta nacionalinės proceso teisės normose.

69. Sprendime *Liivimaa Lihaveis*³⁰ Teisingumo Teismas nurodė, kad vykdamas veiksmų programą, kuri patenka į Reglamento (EB) Nr. 1083/2006³¹ taikymo sritį ir kuria siekiama skatinti dviejų valstybių narių Europos teritorinį bendradarbiavimą, stebėsenos komiteto priimtas programos „vadovas“ nėra Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo priimtas aktas, todėl Teisingumo Teismas neturi kompetencijos vertinti tokio vadovo galiojimo. Vis dėlto ši administracinė akta buvo galima apskųsti nacionaliniams teismams ir šie teismai galėjo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, siekdami patikrinti akto suderinamumą su Sąjungos teise³².

70. Geografinių nuorodų apsaugos srityje taip pat yra įrodymų, kad vykdomos sudėtinės administracinės procedūros, per kurias dominuoja nacionalinės institucijos³³. Sprendime *Carl Kühne ir kt.*³⁴ Teisingumo Teismas nurodė, kad kompetencijos paskirstymas Komisijai (registruojantys nuorodą, dėl kurios pateikta paraiška) ir nacionalinėms institucijoms (kurios prieš tai priėmė sprendimą dėl šios nuorodos, įvertinusios reglamento reikalavimų įgyvendinimą) lemia tai, kad galimas nacionalinio administracinio akto neteisėtumas neturi poveikio Reglamento Nr. 590/1999 teisėtumui³⁵.

71. Kaip ir Sprendime *Borelli*, Teisingumo Teismas pridūrė, kad nacionaliniai teismai turi nuspręsti dėl įregistravimo paraiškos teisėtumo, atlikdami patikrinimą tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip ir taikomos kiekvienam galutiniam teisės aktui, kuri priėmė ta pati nacionalinė institucija ir dėl kurio gali būti pažeistos tretiesiems asmenims pagal Sąjungos teisę suteikiamos teisės, todėl šie teismai gali pripažinti priimtiniu šiuo tikslu pareikštą ieškinį, net jeigu nacionalinėse proceso taisyklėse panašiu atveju tai nenumatyta³⁶.

72. Europos Parlamento narių rinkimams taip pat yra numatytos sudėtinės procedūros, kurias vykdamas pirmenybė teikiama nacionalinėms institucijoms. Teisingumo Teismas, nustatęs atitinkamą Parlamento ir nacionalinių institucijų kompetenciją tikrinti Europos Parlamento narių įgaliojimus, nurodė, kad nacionalinės institucijos turi skelbti rezultatus pagal nacionalinės teisės normas, atitinkančias Sąjungos teisę. Taigi Europos Parlamentas pagal 1976 m. Akto 12 straipsnį privalo atsizvelgti į paskelbtus rezultatus ir neturi kompetencijos jais nesivadovauti dėl tariamų šiuo nacionaliniu aktu padarytų pažeidimų³⁷.

30 2014 m. rugsėjo 17 d. sprendimo (C-562/12, EU:C:2014:2229) 56 punktas.

31 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantys Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999 (OL L 210, 2006, p. 25).

32 Teisingumo Teismas nusprendė, kad „Reglamentas Nr. 1083/2006, siejamas su Chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad juo draudžiama programos vadovo, kuri vykdamas dviejų valstybių narių sudarytą Europos teritorinio bendradarbiavimo skatinimo veiksmų programą priėmė stebėsenos komitetas, nuostata, jeigu joje nenumatyta, kad šio stebėsenos komiteto sprendimas atmesti finansavimo paraišką gali būti skundžiamas valstybės narės teisme“ (2014 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229) 76 punktas).

33 1992 m. liepos 14 d. Tarybos reglamente (EEB) Nr. 2081/92 dėl žemės ūkio produktų ir maisto produktų geografinių nuorodų ir kilmės vietos nuorodų apsaugos (OL L 208, 1992, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 13 t., p. 4) nustatyta sudėtinė procedūra, per kurią gamintojų asociacijos nacionalinėms institucijoms teikia saugomos kilmės vietos nuorodos arba saugomos geografinės nuorodos įregistravimo paraiškas. Šios institucijos turi patikrinti paraiškos pagrįstumą ir, jei mano, kad ji atitinka reglamento reikalavimus, perduoda Komisijai; Komisija tik atlieka vien formalų tyrimą, kad patikrintų jų atitiktį šioms reikalavimams.

34 2001 m. gruodžio 6 d. sprendimo (C-269/99, EU:C:2001:659) 57 ir 58 punktai. Taip pat 2009 m. liepos 2 d. Sprendimo *Bavaria ir Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415) 55–57 punktai.

35 Buvo nagrinėjamas nuorodos „Spreewälder Gurken“ registravimas, atliktas pagal 1999 m. kovo 18 d. Komisijos reglamentą (EB) Nr. 590/1999, papildantį Reglamento (EB) Nr. 1107/96 dėl geografinių nuorodų ir kilmės vietos nuorodų įregistravimo, vadovaujantis Reglamente (EEB) Nr. 2081/92 17 straipsnyje nustatyta tvarka, priedą (OL L 74, 1999, p. 8; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 25 t., p. 66).

36 2001 m. gruodžio 6 d. Sprendimo *Carl Kühne ir kt.* (C-269/99, EU:C:2001:659) 57 ir 58 punktai. Taip pat 2009 m. liepos 2 d. Sprendimo *Bavaria ir Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415) 64–67 punktai.

37 Taip buvo, kai Italijos rinkimų komisija paskelbė rezultatus, dėl kurių priimtas 2009 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Italija ir Donnici / Parlamentas* (C-393/07 ir C-9/08, EU:C:2009:275, 74 ir 75 punktai) ir 2009 m. sausio 13 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartis *Occhetto ir Parlamentas / Donnici* (C-512/07 P(R) ir C-15/08 P(R), EU:C:2009:3). Ginčijamu sprendimu, kuriuo (priešingai, nei paskelbta šios rinkimų komisijos) negaliojančiu pripažintas B. Donnici mandatas ir patvirtintas A. Occhetto mandatas, buvo pažeistas šio Akto 12 straipsnis.

2. Sprendimas Švedija / Komisija

73. Teisingumo Teismas taip pat yra priėmęs sprendimą dėl sudėtinių administracinių procedūrų, per kurias įgaliojimas priimti galutinį sprendimą suteiktas Sąjungos institucijoms, o nacionalinės institucijos dalyvauja pradiniais ar parengiamaisiais etapais.

74. Šiais atvejais pareiga priimti galutinį aktą, kuriuo baigiama procedūra, tenka Sąjungos institucijai, todėl šio akto teisminę peržiūrą neišvengiamai turi atlikti Bendrasis Teismas ir Teisingumo Teismas. Be to, vykdant šias procedūras nacionalinių institucijų aktai yra tik parengiamieji, todėl nacionaliniams teismams ar Teisingumo Teismui apskritai nereikia jų peržiūrėti³⁸.

75. Sprendime *Nyderlandai / Komisija*³⁹ Teisingumo Teismas sudėtinės procedūras, per kurias įgaliojimą priimti sprendimus turi Sąjungos institucijos, atskyrė nuo sudėtinių procedūrų, kuriose lemiamas yra nacionalinių institucijų dalyvavimas. Jis konkrečiai nurodė, kad bendras bananų rinkų organizavimas nepagrįstas decentralizuotu tarifinės kvotos valdymu, apimančiu valstybių narių teisę priimti sprendimus⁴⁰.

76. Sprendime *Greenpeace France ir kt.*⁴¹ išnagrinėta dar viena sudėtinė procedūra, per kurią įgaliojimą priimti galutinį sprendimą turi Sąjungos institucijos; konkrečiai jame buvo nagrinėjamas taikant Direktyvą 90/220⁴² išduotas leidimas tam tikros rūšies genetiškai modifikuotiems kukurūzams. Teisingumo Teismas nusprendė, kad jeigu nacionalinis teismas įrodo, jog kompetentinga nacionalinė institucija dėl savo padarytų pažeidimų nagrinėjant pranešimą, kaip numatyta Direktyvos 90/220 12 straipsnio 1 dalyje, negalėjo Komisijai tinkamai perduoti dokumentų su sutikimu, kaip tai suprantama pagal šios nuostatos 2 dalį, šis teismas dėl to negali tikrinti Komisijos akto galiojimo – tokią teisę netiesiogiai turi tik Teisingumo Teismas, gavęs prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo vertinimo⁴³.

77. Galiausiai Sprendime *Švedija / Komisija*⁴⁴ Teisingumo Teismas išnagrinėjo dar vienos rūšies sudėtinę procedūrą, per kurią kontrolę vykdo Sąjungos institucijos. Jame buvo nagrinėjamas prašymas leisti susipažinti su institucijų dokumentais, gautais iš valstybių narių, kaip numatyta Reglamento Nr. 1049/2001⁴⁵ 4 ir 5 straipsniuose. Europos Sąjungos institucija priima sprendimą neleisti arba leisti susipažinti su prašomu dokumentu, prieš tai gavusi kilmės valstybės narės leidimą.

78. Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokia buvo procedūra, kurioje dalyvavo Bendrijos institucija ir valstybė narė, siekdamas nustatyti, ar pagal kurią nors materialinę išimtį, nustatytą minėto reglamento 4 straipsnio 1–3 dalyse, nereikia leisti susipažinti su dokumentu.

38 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *IBM / Komisija* (60/81, EU:C:1981:264) 12 punktas ir 2011 m. spalio 13 d. Sprendimas *Deutsche Post ir Vokietija / Komisija* (C-463/10 P ir C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 1995 m. spalio 17 d. sprendimo (C-478/93, EU:C:1995:324) 34–40 punktai.

40 Nei Taryba, nei Komisija nebuvo suteikusios valstybėms narėms teisės priimti sprendimų siekiant administruoti importo kvotas, tačiau valstybės narės tam tikras technines funkcijas turėjo vykdyti Komisijos vardu, jai prižiūrint (pavyzdžiui, parengti veiklos vykdytojų sąrašą, taip pat nustatyti vidutinį bananų kiekį, kiekvieno veiklos vykdytojo parduotą per pastaruosius trejus metus, apie kuriuos yra duomenų). Vis dėlto valstybių narių vaidmuo renkant ir perduodant duomenis negalėjo trukdyti Komisijai, atsakingai už kasdienį bendro rinkų organizavimo valdymą, tikrinti tokių duomenų tikslumo ir ištaisyti juos, jeigu būtų įrodyta, kad dėl dvigubos apskaitos galėjo būti suklustotas importo sistemos pagrindas.

41 2000 m. kovo 21 d. sprendimas (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 1990 m. balandžio 23 d. Tarybos direktyva 90/220/EEB dėl genetiškai modifikuotų organizmų apgalvoto išleidimo į aplinką (OL L 117, 1990, p. 15), iš dalies pakeista 1997 m. birželio 18 d. Komisijos direktyva 97/35/EB, kuria antrą kartą su technikos pažanga suderinama Direktyva 90/220 (OL L 169, 1997, p. 72). Norint gauti leidimą genetiškai modifikuotoms sėkloms, reikėjo pateikti prašymą nacionalinei kompetentingai institucijai. Išnagrinėjusi šių sėklų poveikį žmonių sveikatai ir aplinkai, ši institucija perduodavo Komisijai prašymą su sutikimu. Komisija savo ruožtu apie šį prašymą pranešdavo visoms valstybėms narėms, kad jos pateiktų galimus prieštaravimus. Komisijai pagal minėtos direktyvos 13 straipsnio 4 dalį priėmus „palankų sprendimą“, kompetentinga institucija privalo išduoti „rašytinį leidimą“, dėl kurio produktą galima tiekti rinkai.

43 2000 m. kovo 21 d. Sprendimo *Greenpeace France ir kt.* (C-6/99, EU:C:2000:148) 57 punktas.

44 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, 2001, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių kalba, 1 sk., 3 t., p. 331).

79. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nurodė, kad „suinteresuotajam asmeniui, kuriam prašoma [prašymą gavusi] institucija atsisakė suteikti galimybę susipažinti su dokumentu, paprašius Bendrijos teismas turi patikrinti, ar šis atsisakymas galėjo būti teisėtai grindžiamas šiomis išimtimis, nepaisant to, ar jį lėmė pačios institucijos, ar atitinkamos valstybės narės atliktas šių išimčių vertinimas. Galiausiai [Be to,] reikia pažymėti, jog šio suinteresuotojo asmens atžvilgiu valstybės narės įsikišimas neturi įtakos Bendrijos sprendimui, kurį jam vėliau adresuoja institucija, atsakydama į jo pateiktą prašymą susipažinti su turimu dokumentu“⁴⁶.

B. Administracinė procedūra leidimams dėl kredito įstaigų kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių išduoti

80. (Privalomo) leidimo dėl kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių tikslas – užtikrinti, kad į bankų sektorių patektų tik tie fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie nekelia pavojaus tinkamam jo veikimui. Visų pirma atliekant vertinimą siekiama patikrinti, ar siūlomas įsigyjantis asmuo turi gerą reputaciją ir yra finansiškai mokus (tai būtina), kad įstaiga, kurios akcijų paketą jis įsigis, toliau laikytųsi savo rizikos ribojimo reikalavimų. Vertinimas taip pat padeda užtikrinti, kad sandoris nebūtų finansuojamas iš neteisėtos veikos gautomis lėšomis.

81. BPM reglamento 2 straipsnio 8 punkte daroma nuoroda į sąvokos „kvalifikuotoji akcijų paketo dalis“ apibrėžtį, pateiktą Reglamento (ES) Nr. 575/2013⁴⁷ 4 straipsnio 1 dalies 36 punkte. Kvalifikuotoji akcijų paketo dalis – tai „tiesiogiai arba netiesiogiai turima įmonės kapitalo dalis, kuri sudaro 10 % ar daugiau kapitalo ar balsavimo teisių, arba tokia dalis, kuri suteikia galimybę daryti reikšmingą įtaką tos įmonės valdymui“.

82. Pagal Direktyvos IV KRD 22 straipsnį privaloma gauti reikiamą leidimą įsigyti arba padidinti⁴⁸ kvalifikuotąsias akcijų paketo dalis. Visos valstybių (tiek sudarančių bankų sąjungą, tiek į ją neįeinančių) ir Sąjungos priežiūros institucijos turi laikytis leidimų išdavimo tvarkos.

1. Leidimų išdavimo kriterijai

83. Direktyvos IV KRD 23 straipsnyje suderinami esminiai kriterijai, siekiant įvertinti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą arba didinimą⁴⁹. Vis dėlto šis suderinimas yra dalinis, nes direktyvoje nenustatytos tikslios kiekvieno kriterijaus įgyvendinimo nuostatos (kriterijai turi būti vertinami taikant nacionalinės teisės normas).

46 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Švedija / Komisija* (C-64/05 P, EU:C:2007:802) 94 punktas; taip pat 2009 m. sausio 13 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutarties *Occhetto ir Parlamentas / Donnici* (C-512/07 P(R) ir C-15/08 P(R), EU:C:2009:3) 53 punktas.

47 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013, p. 1).

48 Direktyvos IV KRD 22 straipsnyje, reglamentuojant kvalifikuotosios akcijų paketo dalies valdymą, šios dalies įsigijimas palyginamas su jos tiesioginiu ar netiesioginiu didinimu, atliekamu, jeigu turimų balsavimo teisių arba kapitalo dalis lygi arba viršija 20 %, 30 % arba 50 %, arba jeigu kredito įstaiga tampa kontroliuojamąja bendrove.

49 Tai siūlomo įsigyjančio asmens reputacija; naujų siūlomų vadovų reputacija ir patirtis; siūlomo įsigyjančio asmens finansinis patikimumas; įtaka įstaigai ir ryšių su pinigų plovimo ar terorizmo finansavimo operacijomis pavojus.

84. Siekdamas suvienodinti valstybių praktiką, Europos priežiūros institucijos 2016 m. priėmė Bendras riziką ribojančio kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimo ir didinimo finansų sektoriuje vertinimo gaires⁵⁰. Kiek tai susiję su bankais, šių gairių teisinis pagrindas yra Reglamento Nr. 1093/2010⁵¹ 16 straipsnio 1 dalis, pagal kurią Europos bankininkystės institucija, siekdama nustatyti nuoseklią, veiksmingą ir efektyvią Europos finansų priežiūros institucijų sistemos (EFPIS) priežiūros praktiką ir užtikrinti bendrą, vienodą ir nuoseklų Sąjungos teisės taikymą, skelbia kompetentingoms institucijoms ar finansų įstaigoms skirtas gaires ir rekomendacijas.

85. Nors gairės yra neprivalomi teisės aktai, valstybės įsipareigoja dėti visas pastangas, kad laikytųsi jų (ir rekomendacijų), taikydamos vadinamąjį metodą „laikytis taisyklių arba paaiškinti“ („comply or explain“)⁵². Remiantis per teismo posėdį pateikta informacija, Italijos institucijos šias 2016 m. gaires ketino taikyti pagal 2017 m. priimtą *Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio* (Tarpministerinis kredito ir sutaupų komitetas) sprendimą.

2. Leidimų išdavimo procedūra

86. Dėl šios rūšies leidimų išdavimo procedūros pažymėtina, kad ji reglamentuojama BPM reglamento 4 straipsnio 1 dalies c punkte, 6 straipsnio 4 dalyje ir 15 straipsnyje; šios nuostatos papildytos BPM pagrindų reglamento 85–87 straipsniais.

87. Pagal BPM reglamento 4 straipsnio 1 dalies c punktą, siejama su jo 6 straipsnio 4 dalimi, ECB turi išimtinę kompetenciją vertinti visų finansų įstaigų, kurioms taikomas Bendras priežiūros mechanizmas, kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą ir didinimą ir priimti sprendimą dėl šio įsigijimo ir didinimo, neatsižvelgdamas į šių įstaigų didesnę ar mažesnę svarbą ir į tai, kad jas tiesiogiai prižiūri ECB arba NKI.

88. Ši aplinkybė rodo, kad pagal BPM reglamentą sukurtas „tikrai integruotas priežiūros mechanizmas“, kurį taikant pagrindiniai procesai apskritai yra tokie patys visoms kredito įstaigoms (ir „svarbioms“, ir „ne tokioms svarbioms“) ir kuriame dalyvauja tiek ECB, tiek NKI.

89. BPM reglamente nustatytos bendros administracinės procedūros taikomos dėl leidimų vykdyti bankų veiklą išdavimo arba panaikinimo, taip pat siekiant įvertinti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą ir didinimą.

90. Konkrečiai ECB savo kompetencija prižiūrėti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą ir didinimą naudojami tomis sąlygomis, kurios nustatytos BPM reglamento 15 straipsnyje, papildytame BPM pagrindų reglamento 85–87 straipsniais. Per procedūrą, kuri turi būti vykdoma šiuo tikslu, dalyvauja ECB, kaip sprendimus priimanči institucija, ir NKI, kaip už sprendimų parengimą atsakingos institucijos.

50 Europos bankininkystės institucijos (EBA), Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos (EIOPA) ir Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos (ESMA) bendros riziką ribojančio kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimo ir didinimo finansų sektoriuje vertinimo gairės (JC/GL/2016/01), p. 15–24. Šios gairės įvairiomis kalbomis pateikiamos Europos priežiūros institucijų jungtinio komiteto interneto svetainėje (<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 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES), kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB (OL L 331, 2010, p. 12; toliau – EBI reglamentas).

52 EBI reglamento 16 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje nustatyta, kad „[p]er du mėnesius po to, kai paskelbiama gairė ar rekomendacija, kiekviena kompetentinga institucija patvirtina, ar ji laikosi arba ar ji ketina laikytis tos gairės ar rekomendacijos. Jei kompetentinga institucija nesilaiko arba neketina laikytis gairės ar rekomendacijos, ji apie tai praneša Institucijai ir nurodo priežastis“.

91. Ši procedūra vykdoma taip⁵³:

- prašantysis subjektas pranešimus apie kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimą arba didinimą pateikia tinkamai NKI – valstybės narės, kurioje įsteigta įsigyjama įstaiga, NKI,
- NKI apie gautą pranešimą apie ketinimą įsigyti arba didinti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį ECB praneša ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo patvirtinimo, kad tokį pranešimą gavo, pateikimo prašymo pateikėjui. Procedūra negali būti užbaigta, kol nepateikta reikiama informacija. Todėl prašymo pateikėjai turi užtikrinti, kad jų prašymai būtų išsamūs ir tinkamai parengti. Jei per pirmąją prašymo peržiūrą paaiškėja, kad trūksta informacijos ar esama neatitikčių, prašymą gavusi NKI nedelsdama paprašo, kad prašymo pateikėjas padarytų reikiamus pakeitimus,
- pateikus prašymą ir išsamiai patikrinus jo turinį, jei reikia, jį papildomai vertina prašymą gavusi NKI, ECB ir kitos suinteresuotos NKI. Šis vertinimas skirtas tam, kad visos suinteresuotosios šalys nuodugniai susipažintų su veiklos modeliu ir įsitikintų jo gyvybingumu. Siekiant šio tikslo, į vertinimą įtraukiami visi nacionalinės ir Sąjungos teisės aktuose nustatyti kriterijai,
- NKI sprendimo projekte ECB pasiūlo pritarti kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimui ar didinimui arba jiems prieštarauti. Tada ECB turi išimtinę atsakomybę priimti galutinį sprendimą pritarti prašymui ar jį atmesti. Jei prašymą numatoma atmesti arba jei numatoma taikyti papildomas sąlygas, prašymo pateikėjui suteikiama teisė būti išklausytam,
- ECB turi priimti sprendimą, kuriuo baigiama procedūra; jis taiko įprastas sprendimų priėmimo bankų sąjungos srityje procedūras, nustatytas BPM reglamento 26 straipsnio 6 ir 8 dalyse: ECB priežiūros valdyba užbaigtą sprendimo projektą pateikia Valdančiajai tarybai ir sprendimas laikomas priimtu, jei Valdančioji taryba nepateikia prieštaravimo per ne ilgesnį kaip dešimties dienų laikotarpį,
- priėmus galutinį sprendimą, ECB apie jį praneša prašymo pateikėjui. Jeigu atsisakoma leisti įsigyti arba jeigu siūlomas įsigyjantis asmuo mano, kad šiuo sprendimu jam padaryta kokios nors žalos, jis gali prašyti, kad BPM reglamento 24 straipsnyje numatyta ECB administracinė peržiūros valdyba jį peržiūrėtų.

C. Pirmasis prejudicinis klausimas: nacionalinių parengiamųjų aktų teisminė peržiūra vykdoma leidimo įsigyti kredito įstaigų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo procedūra

92. Kaip jau nurodžiau, leidimo įsigyti arba padidinti finansų įstaigų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo procedūra yra sudėtinė, nes joje dalyvauja ECB, kaip sprendimą priimanti institucija, ir NKI, kaip už sprendimų parengimą atsakingos institucijos. Pirmiausia išnagrinėsiu klausimus, susijusius su kompetencija priimti sprendimus vykdomą šią procedūrą, paskui – vykdytiną galutinio sprendimo teisminę peržiūrą.

1. Kompetencija priimti galutinį sprendimą

93. Pateikus prašymą, NKI dalyvavimas apsiriboja tikrinimu, ar laikytasi Sąjungos ir nacionalinėje teisėje nustatytų leidimo vykdyti sandorį sąlygų. NKI, atlikusios savo uždavinį, ECB pateikia sprendimo projektą arba pasiūlymą dėl sprendimo, kuris jokiais atvejais nėra susijęs su šia institucija.

⁵³ ECB, *Bankų priežiūros vadovas*, 2014, p. 27–30.

94. Remiantis šiuo pasiūlymu, pradedamas sudėtinės procedūros sprendimo priėmimo etapas, už kurį visa atsakomybė jau tenka ECB; galiausiai ECB turi patenkinti arba atmesti prašymą įsigyti arba padidinti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį. Manau, kad ECB turi išimtinę kompetenciją priimti sprendimus ir tai patvirtina toliau nurodyti pagrindai.

95. Pirma, BPM pagrindų reglamento 87 straipsnyje nurodyta, kad „[r]emdamasis savo paties atliktu pasiūlyto įsigijimo įvertinimu ir NKI sprendimo projektu, ECB nusprendžia, prieštarauti ar neprieštarauti įsigijimui“. Kaip teigia Italijos bankas, iš šios nuostatos matyti, kad priimdamas galutinį sprendimą ECB gali išsamiai vertinti faktines ir teisines aplinkybes. NKI jam perduotas pasiūlymas yra dar vienas, tačiau nebūtinai vienintelis vertinimo elementas. Nėra jokių kliūčių ECB atlikti savarankiškų tyrimo ir tikslinio patikrinimo veiksmų⁵⁴ ir padaryti kitokią išvadą nei NKI pasiūlyta ir jam neprivaloma išvada⁵⁵.

96. Kartoju, NKI projektas neturi lemiamos teisinės įtakos vėlesniam ECB sprendimui. Atsižvelgiant į jame pateiktą naudingą informaciją, jis gali daryti didesnę ar mažesnę įtaką šiam sprendimui, tačiau tai būdinga ir bet kokiai kitai procedūrai (pavyzdžiui, dėl neprivalomos nuomonės). NKI neturi jokio konkretaus įgaliojimo priimti sprendimą, ji tik privalo atlikti tyrimą per pirmąjį procedūros etapą, pateikus prašymą išduoti leidimą. Taigi tai nėra NKI ir ECB bendro sprendimo procedūra, kaip, atrodo, mano S. Berlusconi savo rašytinėse pastabose.

97. Antra, ECB gali būti linkęs pakeisti savo galutinį sprendimą ir nesilaikyti NKI pasiūlymo, kuriam buvo pritaręs, įsikišus Administracinės peržiūros valdybai⁵⁶, jeigu galimo įsigyjančio asmens skundas pripažįstamas visiškai arba iš dalies pagrįstu⁵⁷. Be to, ECB į savo galutinį sprendimą gali įtraukti leidimo įsigyti arba padidinti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo sąlygas, kurių nebuvo NKI pasiūlyme.

98. Trečia, tai, kad pradinį procedūros etapą vykdo NKI, nereiškia, kad ECB jame nedalyvauja. BPM pagrindų reglamento 85 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad NKI, kurioms perduotas pranešimas apie ketinimą įsigyti kredito įstaigos kvalifikuotąją akcijų paketo dalį, informuoja apie jį ECB per penkias darbo dienas nuo tokio pranešimo gavimo patvirtinimo. Be to, BPM reglamento 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad tiek ECB, tiek NKI turi geranoriškai bendradarbiauti ir privalo keistis informacija.

99. Ketvirta, nacionalinė kompetentinga institucija nepraneša prašymo pateikėjui apie Europos Centriniam Bankui pateiktą savo sprendimo projektą – tai patvirtina, kad šis aktas yra tik vidaus parengiamasis aktas, kuriuo grindžiamas ECB galutinis sprendimas ir kuris neturi teisinės reikšmės prašymo pateikėjui ir tretiesiems asmenims⁵⁸.

54 Šioje byloje ECB iš dalies pakeitė kai kurias Italijos banko perduoto sprendimo projekto pastraipas, remdamasis *Fininvest* pastabomis, pateiktomis per posėdį ECB. Prireikus ši aplinkybė patvirtina, kad ECB yra nepriklausomas, kai reikia priimti galutinį sprendimą per tokio tipo procedūras.

55 Šiuo klausimu žr. Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*, Beck, Hart, Nomos, Miunchenas, 2017, p. 172: leidimo dėl kvalifikuotosios akcijų paketo dalies išdavimo procedūra „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 2014 m. balandžio 14 d. ECB sprendimas dėl Administracinės peržiūros valdybos įsteigimo ir jos veiklos taisyklių (OL L 175, 2014, p. 47). Dėl šio vidaus administracinės peržiūros organo veiklos žr. Brescia Morra, C., Smits, R. ir Magliari, A., „The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years“, *European Business Organisation Law Review*, 2017, p. 567–589.

57 Per teismo posėdį ECB patvirtino, kad ši prielaida nėra įprasta.

58 NKI sprendimo projektas visais atvejais rengiamas anglų kalba, siekiant jį perduoti ECB, nes NKI ir ECB bendrauja šia kalba, įgyvendindami BPM (BPM pagrindų reglamento 23 straipsnis). ECB galutinis sprendimas verčiamas į prašymo pateikėjo kalbą.

100. Penkta, leidimo įsigyti arba padidinti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo procedūra skiriasi nuo kitų panašių procedūrų, kaip antai leidimo vykdyti banko veiklą išdavimo procedūros. Vykdydama pastarąją procedūrą NKI pagal BPM reglamento 14 straipsnio 2 dalį⁵⁹ gali savarankiškai priimti sprendimą atmesti prašymą išduoti leidimą; apie šį sprendimą ji praneša prašymo pateikėjui ir paaiškina jam ir tretiesiems asmenims kylančius padarinius. Tai yra galutinis aktas, kurio teismine peržiūrą gali vykdyti nacionaliniai teismai, turintys galimybę pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Tačiau NKI, vykdydamos leidimo įsigyti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo procedūrą, šių įgaliojimų neturi.

101. Šešta, pagal Direktyvos IV KRD 22 straipsnio 6 dalį, jei kompetentingos institucijos vertinimo laikotarpiu raštu nepareiškė prieštaravimo dėl siūlomo įsigijimo, siūlomas įsigijimas laikomas patvirtintu. Jeigu NKI nesiiima veiksmų siekdamas, kad toks prieštaravimas būtų pareikštas, ECB gali įsikišti (pagal BPM reglamento 9 straipsnio 1 dalies trečią pastraipą⁶⁰) ir įpareigoti NKI priimti sprendimą dėl prašymo išduoti leidimą įsigyti arba padidinti kvalifikuotąją akcijų paketo dalį. Iš to matyti, kad ECB dalyvauja šioje procedūroje nuo pradžių ir kad būtent ši institucija vykdo jos išimtinę priežiūrą.

2. Vykdamas šias procedūras priimtų sprendimų teismine peržiūra

102. Nustačius, kad leidimas įsigyti arba padidinti finansų įstaigų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išduodamas vykdamas sudėtinę procedūrą, per kurią galutinį sprendimą turi priimti tik ECB, reikia paaiškinti vykdamas šią procedūrą priimtų sprendimų teismine peržiūrą.

103. Siekiant nustatyti taikomą teisminės peržiūros tvarką, tiek Sprendime *Borelli*, tiek Sprendime *Švedija / Komisija* atsižvelgiama į tai, kaip konkrečiai paskirstyti įgaliojimai nacionalinėms ir Sąjungos institucijoms. Jeigu įgaliojimas priimti sprendimus suteiktas nacionalinėms institucijoms, taikomas Sprendimas *Borelli*; jeigu jis suteiktas Sąjungos institucijai, taikytinas Sprendimas *Švedija / Komisija*.

104. Bendras priežiūros mechanizmas yra sudėtinė daugiapakopė sistema, kurią sudaro ECB ir NKI; joje svarbiausia vieta tenka ECB – jis yra atsakingas už sistemos veikimą ir kontroliuoja visą mechanizmo veiklą⁶¹. Šiems tikslams įgyvendinti Europos Centriniam Bankui suteikti išimtiniai įgaliojimai pagal BPM. NKI dalyvavimas grindžiamas decentralizuoto šių įgaliojimų vykdymo logika, o ne pačių įgaliojimų paskirstymu ECB ir nacionalinėms institucijoms⁶².

105. Vykdamas leidimo dėl kvalifikuotosios akcijų paketo dalies išdavimo procedūrą ECB turi išimtinį įgaliojimą priimti galutinį sprendimą, kaip ir vykdamas daugumą bankų sąjungos sudėtinių administracinių procedūrų. Kartu Bendrajam Teismui ir Teisingumo Teismui turi priklausyti išimtinė jurisdikcija vykdyti teisminę šio suteikto įgaliojimo įgyvendinimo peržiūrą⁶³.

59 Pagal šią nuostatą, „[j]ei prašymo pateikėjas atitinka visas <...> valstybės narės atitinkamoje nacionalinėje teisėje nustatytas leidimų išdavimo sąlygas, nacionalinė kompetentinga institucija per atitinkamoje nacionalinėje teisėje numatytą laikotarpį priima sprendimo siūlyti ECB suteikti leidimą projektą. Apie sprendimo projektą pranešama ECB ir prašymo išduoti leidimą pateikėjui. Kitais atvejais nacionalinė kompetentinga institucija prašymą išduoti leidimą atmeta“.

60 Ji suformuluota taip: „Toku mastu, koks yra būtinas šiuo reglamentu jam pavestiems uždaviniams vykdyti, ECB, teikdamas nurodymus, gali reikalauti, kad tos nacionalinės institucijos pasinaudotų savo įgaliojimais pagal nacionalinę teisę ir laikydamosi nacionalinėje teisėje nustatytų sąlygų, kai pagal šį reglamentą tokie įgaliojimai ECB nesuteikiami. Tos nacionalinės institucijos visapusiškai informuoja ECB apie tų įgaliojimų vykdymą“.

61 Žr. analizę, pateiktą Chiti, E. ir Recine, F., „The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position“, *European Public Law*, 2018, Nr. 24, p. 103–108, ir Lamandini, M. ir Ramos Muñoz, D., *ES Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, p. 183–212.

62 Šią mintį pabrėžė Bendrasis Teismas savo 2017 m. gegužės 16 d. Sprendimo *Landeskreditbank Baden-Württemberg / ECB* (T-122/15, EU:T:2017:337) 54 punkte; dėl šio sprendimo yra nagrinėjamas apeliacinis skundas (byla C-450/17 P). Žr. komentarus, pateiktus D'Ambrosio, R. ir Lamandini, M., „La “prima volta” del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico“, *Giurisprudenza commerciale*, 2017, p. 594–599, ir Adalid, S., „Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne“, *Revue des affaires européennes*, 2017, Nr. 2, p. 370–373.

63 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Švedija / Komisija* (C-64/05 P, EU:C:2007:802) 93 ir 94 punktai; taip pat 2009 m. sausio 13 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutarties *Occhetto ir Parlamentas / Donnici ir Italija* (C-512/07 P(R) ir C-15/08 P(R), EU:C:2009:3) 53 punktas.

106. Manau, kad šį teiginį sunku paneigti. Iš tikrųjų *Fininvest* pareiškė ieškinį dėl ECB sprendimo, kuriuo neleista įsigyti *Banca Mediolanum* kvalifikuotosios akcijų paketo dalies, panaikinimo; šis ieškiny s nagrinėjamas Bendrajame Teisme (T-913/16).

107. Jei reikėtų, aplinkybė, kad pradiniu procedūros etapu nacionalinių kompetentingų institucijų aktai yra parengiamieji, patvirtina, jog Teisingumo Teismas vykdo ir sprendimų dėl leidimo įsigyti arba padidinti bankų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį, ir prieš priimant šiuos sprendimus pateiktų pasiūlymų išimtinę teisminę peržiūrą.

108. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją ieškiny s gali būti pareikštas tik dėl Sąjungos institucijų priimtų aktų, kuriais sukeliama privalomų teisinių pasekmių, galinčių daryti įtaką ieškovo interesams ir iš esmės keičiančių jo teisinę padėtį, galiojimo, nepaisant tų aktų pobūdžio ar formos. Taigi, jeigu aktų ar sprendimų rengimas apima kelis etapus, apskųsti galima tik tuos aktus ar sprendimus, kuriais, pasibaigus šiai procedūrai, nustatoma galutinė pozicija (paprastai Komisijos ar Tarybos pozicija). Priešingai, negalima apskųsti tarpinių ar laikinųjų priemonių, kurių tikslas yra parengti galutinį sprendimą⁶⁴.

109. Ši jurisprudencija taikytina procedūroms, kai nacionalinė institucija atlieka vien pagalbinius parengiamuosius veiksmus. Jeigu šios institucijos aktas yra tik pasiūlymas, kuris pagal apibrėžtį savo pobūdžiu nėra sprendimas, toks aktas negali turėti įtakos jokio fizinio ar juridinio asmens teisėms. Taigi jis nėra tokio pobūdžio, dėl kurio būtų galima jį apskųsti savarankiškai. Be to, apskundžiant galutinį sprendimą, į kurį įtrauktas pasiūlymo turinys, būtų galima remtis galimais trūkumais, padarytais rengiant šį pasiūlymą.

110. Taigi nacionaliniai teismai negali priimti sprendimo dėl NKI priimtų vien parengiamųjų aktų, kurie buvo sudėtinės procedūros dalis, – dėl jų gali nuspręsti tik ECB. Antraip nacionaliniai teismai iš tikrųjų vykdytų materialinę sprendimų, kuriuos turi priimti ne NKI, o ECB, priežiūrą ir tai irgi galėtų lemti paradoksalias situacijas⁶⁵.

111. Taigi manau, kad atlikti teisminę visų aktų, priimtų vykdamas leidimo įsigyti ir padidinti bankų kvalifikuotąją akcijų paketo dalį išdavimo procedūrą, peržiūrą turi Sąjungos, o ne nacionaliniai teismai.

112. Be abejo, dėl šio jurisdikcijos suteikimo kyla tam tikrų sunkumų. Siekdami apsaugoti suinteresuotųjų asmenų teisę į veiksmingą teisinę gynybą Sąjungos teismai, kuriuose pateiktas toks kaltinimas, turės išaiškinti, ar NKI parengiamieji aktai, kurių turiniui vėliau pritarė ECB, turi jų negaliojimą lemiančių trūkumų ir dėl šių trūkumų visa procedūra buvo pažeista be galimybės juos ištaisyti.

113. Atsižvelgdamas į tai, Bendrasis Teismas turės peržiūrėti galbūt neteisėtą Italijos banko pasiūlymą, nagrinėdamas pareikštą ieškinį dėl ECB galutinio sprendimo panaikinimo (byla T-913/16), nes ši institucija turėjo diskreciją priimti NKI pasiūlymą arba jo nepriimti.

64 Visų pirma žr. 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *IBM / Komisija* (60/81, EU:C:1981:264) 9 ir 10 punktus; 2015 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Lito Maieftiko Gynaiologiko kai Cheirurgiko Kentro / Komisija* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 16 punktą) ir 2016 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Mallis ir kt. / Komisija ir ECB* (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702) 51 punktą.

65 Nacionalinio teismo ir Teisingumo Teismo sprendimai dėl NKI parengiamojo akto, kurio turinys toks pats kaip ECB akto, galėtų skirtis. Taip galėtų būti, jeigu šioje byloje būtų priimtas Italijos teismo sprendimas ir Bendorjo Teismo sprendimas, kurie prieštarautų vienas kitam.

114. Be to, ši išėitis atitinka BPM reglamento 4 straipsnio 3 dalies nuostatą⁶⁶. Pagal šią nuostatą ECB pavedama taikyti nacionalinę teisę, kuria įgyvendinamos direktyvos ir (išimties tvarka) reglamentai bankų sąjungos srityje ir išplečiama Teisingumo Teismo vykdoma teisinė peržiūra įtraukiant ir šiuos atvejus⁶⁷.

115. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus manau, kad pagal SESV 263 straipsnį:

- Teisingumo Teismui suteikiama išimtinė jurisdikcija tikrinti aktų, priimtų vykdant BPM reglamento 4 straipsnio 1 dalies c punkte bei 15 straipsnyje ir BPM pagrindų reglamento 85, 86 ir 87 straipsniuose numatytą procedūrą, teisėtumą,
- draudžiama nacionaliniams teismams tikrinti nacionalinių aktų pradėti procedūrą, imtis tyrimo priemonių ir pateikti pasiūlymus, nacionalinės kompetentingos institucijos priimtų per šią procedūrą, kuri baigiasi priėmus galutinį ECB sprendimą, teisėtumą.

D. Antrasis prejudicinis klausimas: res judicata galią turinčių nacionalinių teismo sprendimų poveikis teisminei nacionalinių parengiamųjų aktų peržiūrai

116. Atsakant į antrąjį klausimą logiška vadovautis mano rekomenduojamu atsakymu į pirmąjį klausimą. Reikalaujant, kad būtų pripažinta *išimtinė* Bendrojo Teismo ir Teisingumo Teismo jurisdikcija vykdyti per šias procedūras priimtų aktų teisinę peržiūrą, ir nepripažįstant tokios nacionalinių teismų kompetencijos yra nesvarbu tai, kad nacionaliniams teismams gali tekti priimti sprendimą vykdant procedūrą „giudizio di ottemperanza“ arba taikant bet kokias kitas nacionalinėje teisėje nustatytas procesines taisykles.

117. Iš tikrųjų jurisdikcijos suteikimas yra neišvengiama prielaida, kad vėlesni teismo veiksmai galiotų. Jeigu teismas neturi jurisdikcijos, jis paprasčiausiai negali vykdyti nei procesinių, nei kitų priemonių. „Giudizio de ottemperanza“ yra viena iš tokių priemonių, kuriomis pagal Italijos proceso teisę siekiama užtikrinti, kad būtų laikomasi ankstesnio *res judicata* galią turinčio teismo sprendimo⁶⁸.

118. S. Berlusconi ir *Fininvest* siekia remtis šia priemone ir nurodo 2016 m. kovo 3 d. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) priimtą sprendimą, kaip vykdant leidimo išdavimo procedūrą Italijos banko ECB perduoto pasiūlymo dėl sprendimo negaliojimo pagrindą. Tačiau kadangi, kaip jau nurodžiau, Italijos teismai neturi jurisdikcijos nagrinėti NKI priimtų parengiamųjų aktų, šį argumentą reikės pateikti Bendrajame Teisme (kaip buvo nagrinėjant ieškinį T-913/16), o ne nacionaliniuose teismuose.

119. Taigi laikausi nuomonės, kad negalima remtis Italijos valstybės procesine autonomija siekiant pagrįsti, kad dėl (galimo) 2016 m. kovo 3 d. *res judicata* galią turinčio sprendimo poveikio nacionaliniam teismui suteikiama jurisdikcija tikrinti Italijos banko veiksmų, kurių tikslas – parengti galutinį ECB sprendimą, teisėtumą.

⁶⁶ Ši nuostata suformuluota taip: „Vykdydamas šiuo reglamentu jam pavestus uždavinius ir siekdamas užtikrinti aukštus priežiūros standartus ECB taiko visą atitinkamą Sąjungos teisę ir, kai tokią Sąjungos teisę sudaro direktyvos, nacionalinės teisės aktus, kuriais tos direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę. Jei atitinkamą Sąjungos teisę sudaro reglamentai ir jei šiuo metu tais reglamentais valstybėms narėms aiškiai suteikiama galimybių pasirinkti, ECB taip pat taiko nacionalinės teisės aktus, kuriais pasinaudojama tomis galimybėmis“.

⁶⁷ Net ir bankų priežiūros srityse, kurios reglamentuojamos pagal valstybių narių nacionalinės teisės normas ir aiškiai nenumatytos Sąjungos teisėje, ECB laikomas kompetentingu vykdyti priežiūros uždavinį ir kruopščiai taiko nacionalinės teisės normas. Tai nurodyta NKI skirtame pranešime: 2017 m. kovo 31 d. ECB raštas *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140, pateikiamas adresu https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Žr. komentarus, pateiktus Smits, R., „Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop“, *ADEMU Working Papers Series 2017/077*, p. 16–24.

⁶⁸ Kaip per teismo posėdį nurodė Komisija, atsakydama į S. Berlusconi advokatų griežtą gynybos argumentą dėl šios Italijos procesinės priemonės ypatingumo, iš tikrųjų daugelyje kitų valstybių narių yra teisminių mechanizmų, kuriais stengiamasi apsaugoti *res judicata* galią turinčių teismo sprendimų poveikį.

120. Taigi nemanau, kad Teisingumo Teismas turi imtis platesnių veiksmų ir kištis į dar neišnagrinėtą ginčą dėl tokio sprendimo poveikio šioje byloje. Vis dėlto tik papildomai paaškinsiu, kodėl manau, kad nėra subjektyvaus ir objektyvaus 2016 m. kovo 3 d. sprendime išnagrinėto ginčo ir šio ginčo tapatumo (toks tapatumas būtinas siekiant įvertinti *res judicata* galią turinčio sprendimo poveikį).

121. Dėl objektyvaus tapatumo:

- ankstesnis ieškinys susijęs 2014 m. spalio 7 d. Italijos banko ir IVASS sprendimu Nr. 976145/14, kuriame pripažinta, kad S. Berlusconi neatitinka reikalavimo dėl reputacijos, numatyto norint valdyti kvalifikuotą finansinio tarpininkavimo įmonių akcijų paketo dalį,
- šis ginčas susijęs su Italijos banko pasiūlymo (jam vėliau pritarta 2016 m. ECB sprendimu) teisėtumu; Italijos bankas prieštaravo tam, kad S. Berlusconi per *Fininvest* tiesiogiai įsigytų kvalifikuotą *Banca Mediolanum* akcijų paketo dalį. Šio prieštaravimo pagrindas – įsiteisėjęs apkaltinamasis nuosprendis, kuriuo skirta ketverių metų laisvės atėmimo bausmė už mokestinį sukčiavimą, ir juo remtasi *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) sprendime. Vis dėlto tiek Italijos bankas, tiek ECB taip pat vertino kitus papildomus elementus (kai kurie iš jų yra vėlesni už 2016 m. kovo 3 d. sprendimą), kad nuspręstų, jog įsigyjantys asmenys neatitinka reputacijos reikalavimo⁶⁹.

122. Dėl subjektyvaus tapatumo:

- ECB nedalyvavo ir negalėjo dalyvauti procese, kuriam pasibaigus priimtas 2016 m. kovo 3 d. sprendimas, o šios bylos procese jo vaidmuo yra labai svarbus,
- 2016 m. ECB sprendime nurodyta, kad įsigyjantys asmenys neatitinka reputacijos reikalavimo ir tai taikytina ne tik „kontroliuojančiajam akcininkui ir netiesiogiai įsigyjančiam asmeniui – S. Berlusconi, bet ir kitam *Fininvest SpA* valdybos ir priežiūros tarybos nariui, taip pat pačiai *Fininvest*“⁷⁰.

123. Be to, kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių įsigyjama įvairiai, taikomi teisės aktai keičiasi ir pagal juos jau pakeista procedūra, kurią baigus sprendimą šiuo metu turi priimti tik ECB.

124. Taigi, kadangi nėra objektyvaus ir subjektyvaus įsiteisėjusio 2016 m. kovo 3 d. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) sprendime išnagrinėto ginčo ir šiuo metu nagrinėjamo ginčo tapatumo, būtų sunku pritarti *res judicata* principo taikymui.

125. Galiausiai taip pat papildomai pažymėtina, kad *res judicata* principu negalima remtis siekiant užtikrinti, kad būtų vykdomi sprendimai, priimti esant aiškiam Sąjungos teisės normų pažeidimui⁷¹, pavyzdžiui, pažeidimams, dėl kurių pažeista ECB išimtinė kompetencija išduoti leidimus įsigyti kvalifikuotą akcijų paketo dalį.

69 Savo 2016 m. sprendimo 2.2.1 punkte ECB atsižvelgė į baudžiamąsias ar baudžiamojo pobūdžio bylas, kurios buvo nagrinėjamos ar kuriose jau priimti apkaltinamieji nuosprendžiai (vieni galutiniai, kiti – ne) dėl Ubaldo Livolsi, Ferdinando Superti Furga ir Silvio Berlusconi, taip pat *Fininvest*, siekdamas pripažinti, kad kvalifikuotą akcijų paketo dalį įsigyjantys asmenys neatitinka reputacijos reikalavimo remiantis Italijos ir Sąjungos teisės normomis, taikomomis pagal EBA, EIOPA ir ESMA bendras riziką ribojančio kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimo ir didinimo finansų sektoriuje vertinimo gaires.

70 2016 m. ECB sprendimo 2.2.2 punktas *in fine*.

71 2007 m. liepos 18 d. Sprendime *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434) Teisingumo Teismas iš esmės nurodė, kad pagal Sąjungos teisę draudžiama taikyti nacionalinės teisės nuostata, kurioje įtvirtintas *res judicata* principas, kaip antai Italijos civilinio kodekso 2909 straipsnį, tiek, kiek jos taikymas trukdo susigrąžinti pažeidžiant Sąjungos teisę suteiktą valstybės pagalbą, kurios nesuderinamumas su bendrąja rinka pripažintas galutiniu tapusiu Europos Komisijos sprendimu (2009 m. rugsėjo 3 d. Sprendimo *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, 25 punktas; 2014 m. liepos 10 d. Sprendimo *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, 61 punktas ir 2015 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, 45 punktas).

IV. Išvada

126. Atsižvelgdamas į pateiktus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. Pagal SESV 263 straipsnį, siejamą su 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika, 4 straipsnio 1 dalies c punktu ir 15 straipsniu, taip pat 2014 m. balandžio 16 d. Europos Centrinio Banko reglamento (ES) Nr. 468/2014, kuriuo sukuriama Europos Centrinio Banko, nacionalinių kompetentingų institucijų ir nacionalinių paskirtųjų institucijų bendradarbiavimo Bendrame priežiūros mechanizme struktūra, 85, 86 ir 87 straipsniais:
 - Europos Sąjungos Teisingumo Teismui suteikiama išimtinė jurisdikcija tikrinti aktų, priimtų vykdant nurodytuose abiejų reglamentų straipsniuose numatytą procedūrą, teisėtumą, siekiant išduoti leidimą įsigyti ir padidinti kvalifikuotąją bankų akcijų paketo dalį,
 - draudžiama nacionaliniams teismams tikrinti aktų pradėti procedūrą, imtis tyrimo priemonių ir pateikti pasiūlymą dėl sprendimo, nacionalinių kompetentingų institucijų priimtų per šią procedūrą, kurią baigus galutinį sprendimą turi priimti Europos Centrinis Bankas, teisėtumą.
2. To, kad nacionaliniai teismai neturi jurisdikcijos tikrinti per nurodytą procedūrą priimtų aktų teisėtumo, negalima paneigti pareiškiant ieškinį dėl negaliojimo („giudizio di ottemperanza“), kuriame remiamasi tuo, kad tariamai buvo pažeistas ar apeitas *res judicata* galią turintis ankstesnis nacionalinio teismo sprendimas.