



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA M. KAMPOSA SANČESA-BORDONAS
[M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA] SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 27. jūnijā¹

Lieta C-219/17

Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
pret
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
 piedaloties:
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* (Valsts padome, Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Prejudiciālais jautājums – Kredītiestāžu prudenciālā uzraudzība – Vienotais uzraudzības mehānisms – Būtiskas līdzdalības iegūšana kredītiestādē – Savienības kopējās administratīvās procedūras – Kopējo administratīvo procedūru pārbaude tiesā – Tiesa, kuras jurisdikcijā ir izskatīt prasību, kas celta par valsts iestādes pieņemtiem lēmumiem – *Res judicata* princips

1. Banku savienības izveide ir viens no svarīgākajiem sasniegumiem Eiropas integrācijas procesā pēc vienotās valūtas ieviešanas. Tās tiesiskais regulējums, lai arī būdams tehniski ārkārtīgi sarežģīts, tika sagatavots ārkārtīgi ātri, reaģējot uz 2008. gada lielo finanšu krīzi.
2. Dalībvalstis ir nodevušas Savienības iestādēm pilnvaras saistībā ar kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību un noregulējumu maksāspējas grūtību gadījumā. Eiropas Centrālajai bankai (turpmāk tekstā – “ECB”) ir uzticēta lielākā daļa pilnvaru šo dalībvalstu nodoto kompetenču īstenošanai, dalībvalstu uzraudzības iestādēm tomēr joprojām esot būtiskai banku Vienotā uzraudzības mehānisma (turpmāk tekstā – “VUM”) sastāvdaļai.
3. Ar Savienības tiesību normām, kas regulē VUM, ir izveidotas dažādas administratīvās procedūras, kurās iesaistās ECB un valsts uzraudzības iestādes. Šādas procedūras Savienības tiesībās nav nekas jauns: tādas jau pastāvēja, piemēram, struktūrfondu un lauksaimniecības jomā, kā arī attiecībā uz Eiropas Parlamenta locekļu iecelšanu. Saistībā ar banku savienību tās tiek izmantotas daudz intensīvāk un biežāk nekā citās jomās.
4. Šajā lietā Tiesai ir pavērta iespēja pirmo reizi (ja vien nekļūdos) paust viedokli par vienu no šīm jaunajām procedūrām, kas regulē atļaujas piešķiršanu būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai kredītiestādēs.

¹ Oriģinālvaloda – spāņu.

5. Saistībā ar šo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu mūsu uzdevums ir noskaidrot, kuram ir jāveic šajā procedūrā pieņemto lēmumu pārbaude tiesā. Proti, tiek jautāts, vai noteikti lēmuma priekšlikumi vai projekti, kurus valsts uzraudzības iestādes iesniedz ECB, var tikt apstrīdēti valstu tiesās vai, gluži pretēji, to saturu un attiecīgo ECB gala lēmumu var pārskatīt tikai Eiropas Savienības Tiesa.

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

6. Procedūra, saskaņā ar kuru tika pieņemti iesniedzējtiesā apstrīdētie lēmumi, ir reglamentēta šādās Eiropas Savienības tiesību normās:

- Direktīvas 2013/36/ES², ar ko Savienības tiesībās tiek iekļauti Bāzeles III nolīgumi, kurus pieņēmusi Bāzeles Banku uzraudzības komiteja, kas darbojas Starptautisko norēķinu bankas paspārnē³, 22. un 23. pants;
- Regulas (ES) Nr. 1024/2013⁴ 1. panta 5. punkts un 15. pants;
- Regulas (ES) Nr. 468/2014⁵ 85.–87. pants.

1. KPD IV direktīva

7. Saskaņā ar 22. pantu (“Paziņojums par plānotām iegādēm un to novērtējums”):

“1. Dalībvalstis pieprasa, lai jebkura fiziska vai juridiska persona vai šādas personas, kuras rīkojas saskaņoti (“potenciālais ieguvējs”), pieņemot lēmumu tieši vai netieši iegādāties būtisku līdzdalību kādā kredītiestādē vai arī tieši vai netieši turpināt palielināt šādu būtisku līdzdalību tiktāl, ka to turētā balsstiesību vai kapitāla daļa sasniegtu vai pārsniegtu 20 %, 30 % vai 50 % vai kredītiestāde kļūtu par to meitasuzņēmumu (“plānotā iegāde”), tās kredītiestādes, kurā tās vēlas iegādāties vai palielināt būtisku līdzdalību, kompetentajām iestādēm vispirms rakstveidā paziņotu par iegādi, norādot plānotās līdzdalības apjomu un būtisko informāciju, kā precizēts saskaņā ar 23. panta 4. punktu. [..]

2. Kompetentās iestādes rakstveidā potenciālajam ieguvējam apstiprina paziņojuma saskaņā ar 1. punktu vai papildu informācijas saskaņā ar 3. punktu saņemšanu nekavējoties un jebkurā gadījumā divu darbdienu laikā pēc saņemšanas.

[..]

3. Vērtēšanas perioda laikā, bet ne vēlāk kā vērtēšanas perioda 50. darbdienu, kompetentās iestādes vajadzības gadījumā var pieprasīt papildu informāciju, kas vajadzīga, lai pabeigtu novērtējumu. Šo pieprasījumu veic rakstveidā, konkrēti norādot, kāda papildu informācija ir vajadzīga.

2 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2013. gada 26. jūnijs) par piekļuvi kredītiestāžu darbībai un kredītiestāžu un ieguldījumu brokeru sabiedrību prudenciālo uzraudzību, ar ko groza Direktīvu 2002/87/EK un atceļ Direktīvas 2006/48/EK un 2006/49/EK (OV 2013, L 176, 338. lpp.) (pazīstama kā KPD IV direktīva).

3 Tā dēvētie Bāzeles III nolīgumi ir starptautiskā līmenī pieņemtu pasākumu kopums, ko Bāzeles Banku uzraudzības komiteja ir izstrādājusi, reaģējot uz finanšu krīzi. Tā mērķis ir uzlabot banku regulējumu, uzraudzību un riska pārvaldību. Sīkāka informācija par to ir rodama Banku uzraudzības komitejas tīmekļvietnē: <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

4 Padomes Regula (2013. gada 15. oktobris), ar ko Eiropas Centrālajai bankai uztic īpašus uzdevumus saistībā ar politikas nostādņiem, kas attiecas uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību (OV 2013, L 287, 63. lpp.) (turpmāk tekstā – “VUM regula”).

5 Eiropas Centrālās bankas Regula (2014. gada 16. aprīlis), ar ko izveido Vienotā uzraudzības mehānisma pamatstruktūru Eiropas Centrālās bankas sadarbībai ar nacionālajām kompetentajām un norīkotajām iestādēm (VUM pamatregula) (OV 2014, L 141, 1. lpp.).

[..] Kompetentajām iestādēm ir tiesības atkārtoti pieprasīt papildu vai precīzāku informāciju, taču šī iemesla dēļ vērtēšanas periods netiek pārtraukts.

[..]

5. Ja kompetentās iestādes nolemj iebilst pret plānoto iegādi, tās divu darbdienu laikā no novērtējuma pabeigšanas, nepārsniedzot vērtēšanas periodu, rakstveidā informē potenciālo ieguvēju, sniedzot pamatojumu. Ja to paredz attiecīgās valsts tiesību akti, pēc potenciālā ieguvēja pieprasījuma var publicēt attiecīgu atklātu paziņojumu par lēmuma pamatojumu. Tas neliedz dalībvalstij ļaut kompetentajai iestādei publicēt šādu informāciju arī tad, ja potenciālais ieguvējs to nav pieprasījis.

6. Ja kompetentās iestādes vērtēšanas perioda laikā rakstveidā neiebilst pret plānoto iegādi, tad to uzskata par apstiprinātu.

7. Kompetentās iestādes var noteikt maksimālo termiņu, kurā jāpabeidz plānotā iegāde, un vajadzības gadījumā to var pagarināt.

8. Attiecībā uz paziņojumu sniegšanu kompetentajām iestādēm un šo iestāžu sniegto apstiprinājumu balsstiesību vai kapitāla tiešai vai netiešai iegādei dalībvalstis nepiemēro stingrākas prasības par šajā direktīvā noteiktajām.

[..]”

8. Direktīvas 23. pantā (“Novērtēšanas kritēriji”) ir noteikts:

“1. Lai nodrošinātu kredītiestādes, kurā plānots iegādāties būtisku līdzdalību, pārdomātu un piesardzīgu vadību un ņemot vērā potenciālā ieguvēja iespējamo ietekmi uz minēto kredītiestādi, kompetentās iestādes, izvērtējot 22. panta 1. punktā paredzēto paziņojumu un 22. panta 3. punktā minēto informāciju, novērtē potenciālā ieguvēja piemērotību un plānotās iegādes finansiālo pamatotību saskaņā ar šādiem kritērijiem:

- a) potenciālā ieguvēja reputācija;
- b) jebkura vadības struktūras locekļa un augstākās vadības locekļa, kurš plānotās iegādes rezultātā vadīs kredītiestādes darbību, reputācija, zināšanas, iemaņas un pieredze, kā izklāstīts 91. panta 1. punktā;
- c) potenciālā ieguvēja finanšu stabilitāte, jo īpaši saistībā ar veiktās un plānotās darījumdarbības veidu kredītiestādē, kurā plānots iegādāties līdzdalību;

[..]

2. Kompetentās iestādes var iebilst pret plānoto iegādi tikai tad, ja tām ir pamatots iemesls tā rīkoties, jo nav izpildīti 1. punktā norādītie kritēriji, vai ja ieguvēja iesniegtā informācija ir nepilnīga.

[..]”

9. Savukārt tās 119. panta (“Pārvaldītājsabiedrību iekļaušana konsolidētajā uzraudzībā”) 1. punktā ir noteikts:

“1. Vajadzības gadījumā dalībvalstis pieņem pasākumus, lai iekļautu finanšu pārvaldītājsabiedrības un jauktas finanšu pārvaldītājsabiedrības konsolidētajā uzraudzībā.”

2. VUM regula

10. Saskaņā ar tās preambulas 11. apsvērumu:

“[...] Savienībā būtu jāizveido banku savienība, kuras pamatā būtu vispusīgs un detalizēts vienots finanšu pakalpojumus reglamentējošo noteikumu kopums attiecībā uz visu iekšējo tirgu un kuru veidotu vienots uzraudzības mehānisms un jaunas sistēmas noguldījumu garantijām un noregulējumam. [...]” VUM ietvaros šajā regulā ECB ir uzticētas īpašas pilnvaras attiecībā uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību.

11. Regulas 1. pantā (“Priekšmets un definīcijas”) ir noteikts:

“Ar šo regulu ECB tiek uzticēti īpaši uzdevumi attiecībā uz politikas nostādņēm, kas saistītas ar kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību, lai veicinātu kredītiestāžu drošumu un stabilitāti un finanšu sistēmas stabilitāti Savienībā un katrā dalībvalstī, pilnībā ņemot vērā iekšējā tirgus vienotību un integritāti un pienākumu tās nodrošināt, pamatojoties uz vienlīdzīgu attieksmi pret kredītiestādēm, lai novērstu regulējuma arbitrāžu.

[..]

Šī regula neskar iesaistīto dalībvalstu kompetento iestāžu atbildību un saistītās pilnvaras veikt uzraudzības uzdevumus, kas ECB nav uzticēti ar šo regulu.”

12. Regulas 4. pantā ir paredzēts:

“1. Saskaņā ar 6. pantu ECB atbilstīgi šā panta 3. punktam ir ekskluzīvi kompetenta prudenciālās uzraudzības vajadzībām veikt šādus uzdevumus attiecībā uz visām kredītiestādēm, kas veic uzņēmējdarbību iesaistītajās dalībvalstīs:

[..]

c) izvērtēt paziņojumus par kredītiestāžu būtiskas līdzdalības iegūšanu un atsavināšanu – izņemot banku noregulējuma gadījumu – saskaņā ar 15. pantu;

[..]

3. Lai veiktu ar šo regulu uzticētos uzdevumus un ar mērķi nodrošināt augstus uzraudzības standartus, ECB piemēro visus attiecīgos Savienības tiesību aktus, un gadījumos, kad Savienības tiesību akti ir direktīvas, – valsts tiesību aktus, kas transponē šīs direktīvas. Ja attiecīgie Savienības tiesību akti ir regulas un ja ar šīm regulām šobrīd tiek skaidri piešķirtas iespējas dalībvalstīm, ECB piemēro arī tos valsts tiesību aktus, ar kuriem minētās iespējas īsteno.

[..]”

13. Regulas 6. panta 2. punktā ir noteikts, ka gan ECB, gan valsts kompetentās iestādes (turpmāk tekstā – “VKI”) ievēro godprātīgas sadarbības pienākumu un informācijas apmaiņas pienākumu un ka, neskarot ECB pilnvaras tieši saņemt informāciju, ko pastāvīgi sniedz kredītiestādes, vai tieši piekļūt minētajai informācijai, VKI jo īpaši sniedz ECB visu informāciju, kas vajadzīga, lai ECB veiktu uzdevumus, kuri tai uzticēti ar šo regulu.

14. Regulas 15. pants (“Būtiskas līdzdalības iegūšanas izvērtējums”) ir formulēts šādi:

“1. Neskarot 4. panta 1. punkta c) apakšpunktā minētos izņēmumus, katru paziņojumu par būtiskas līdzdalības iegūšanu kredītiestādē, kas veic uzņēmējdarbību iesaistītajā dalībvalstī, un jebkuru ar to saistītu informāciju iesniedz tās dalībvalsts valsts kompetentajām iestādēm, kurā kredītiestāde veic uzņēmējdarbību saskaņā ar prasībām, kas izklāstītas attiecīgajos valsts tiesību aktos, kuru pamatā ir 4. panta 3. punkta pirmajā daļā minētie tiesību akti.

2. Valsts kompetentā iestāde izvērtē ierosināto būtiskas līdzdalības iegūšanu un nosūta ECB paziņojumu un priekšlikumu lēmumam izteikt vai neizteikt iebildumus pret minētās līdzdalības iegūšanu, pamatojoties uz 4. panta 3. punkta pirmajā daļā minētajos tiesību aktos izklāstītajiem kritērijiem, [...] un palīdz ECB saskaņā ar 6. pantu.

3. Lēmumu par to, vai izteikt iebildumus pret minētās līdzdalības iegūšanu, ECB pieņem, pamatojoties uz attiecīgajos Savienības tiesību aktos izklāstītajiem kritērijiem, un saskaņā ar minētajos tiesību aktos noteiktajām procedūrām un vērtēšanas termiņiem.”

3. VUM pamatregula

15. VUM pamatregula, kas pieņemta, pamatojoties uz VUM regulas 4. panta 3. punktu, regulē sadarbību starp ECB un nacionālajām kompetentajām iestādēm (turpmāk tekstā – “NKI”) VUM ietvaros.

16. VUM pamatregulas 85. pantā (“NKI informēšana par būtiskas līdzdalības iegādi”) ir noteikts:

“1. NKI, kas saņem informāciju par nodomu iegādāties būtisku līdzdalību kredītiestādē, kas reģistrēta šajā iesaistītajā dalībvalstī, par to informē ECB ne vēlāk kā piecas darbdienu pēc apliecinājuma saņemšanas saskaņā ar Direktīvas 2013/36/ES 22. panta 2. punktu.

2. NKI informē ECB, ja tai nepieciešams apturēt vērtēšanai atvēlēto laiku, jo tai pieprasīta papildinformācija. NKI šādu papildu informāciju nosūta ECB piecu darbdienu laikā pēc tās saņemšanas.

3. NKI informē ECB arī par termiņu, kurā saskaņā ar piemērojamiem nacionālajiem tiesību aktiem pieteicējam jādara zināms lēmums par iebildumiem (ja tādi ir) pret būtiskas līdzdalības iegādi.”

17. Šīs regulas 86. pantā (“Iespējamās iegādes vērtējums”) ir paredzēts:

“1. NKI, kas tiek informēta par nodomu iegādāties būtisku līdzdalību kredītiestādē, novērtē, vai iecerētā iegāde atbilst visiem piemērojamos Savienības un nacionālajos tiesību aktos paredzētajiem nosacījumiem. Pēc šāda novērtējuma NKI sagatavo lēmuma projektu, kurā ECB iebilst vai attiecīgi neiebilst pret šādu iegādi.

2. NKI lēmuma projektu par to, vai tā iebilst vai neiebilst pret iegādi, iesniedz ECB vismaz 15 darbdienu pirms piemērojamos Savienības tiesību aktos paredzētā novērtēšanas termiņa beigām.”

18. Regulas 87. pants (“ECB lēmums attiecībā uz iecerētu iegādi”) nosaka:

“ECB lēmumu par to, vai tā iebilst vai neiebilst pret iegādi, pieņem, pamatojoties uz savu vērtējumu par iecerēto iegādi un NKI sagatavoto lēmuma projektu. Atbilstoši tam piemēro 31. pantā paredzētās tiesības tikt uzklausītam.”

B. Itālijas tiesības

1. Finanšu uzraudzības tiesiskais regulējums: Konsolidētais banku likums⁶

19. Saskaņā ar TUB 19. pantu *Banca d'Italia* (turpmāk tekstā – “Itālijas Banka”) bija uzticētas pilnvaras izdot atļaujas priekšrocību akciju iegūšanai finanšu iestādēs. Konkrēti, šā panta 5. punktā ir noteikts, ka šīs atļaujas izsniedz, ja ir izpildīti “nosacījumi, kas nepieciešami, lai nodrošinātu bankas noturīgu un rūpīgu pārvaldību, izvērtējot potenciālā līdzdalības ieguvēja atbilstību un līdzdalības iegūšanas projekta finansiālo stabilitāti saskaņā ar šādiem kritērijiem: potenciālā līdzdalības ieguvēja reputācija atbilstīgi 25. pantam”.

20. Saskaņā ar 25. panta (“Līdzdalība kapitālā”) 1. punktu 19. pantā minēto akciju/daļu turētājiem ir jāatbilst prasībām attiecībā uz labu reputāciju un kompetences un integritātes kritērijiem, kas nodrošina bankas noturīgu un rūpīgu pārvaldību⁷.

21. 2015. gada Leģislatīvā dekrēta Nr. 72 2. panta 8. punkts uz laiku paredzēja turpināt piemērot agrākos noteikumus par finanšu iestāžu akciju/daļu turētāju atbilstību prasībām attiecībā uz labu reputāciju.

22. Šie noteikumi bija ietverti Ministrijas 1998. gada 18. marta Dekrētā Nr. 144⁸, kura 1. pantā ir precizēti notiesājošie spriedumi, kas negatīvi ietekmē personas reputāciju, padarot šo personu neatbilstošu šīm prasībām.

23. 1998. gada Dekrēta Nr. 144 2. pantā uz laiku bija noteikts, ka “šā ministrijas dekrēta spēkā stāšanās dienā attiecībā uz bankas kapitāla daļu turētājiem 1. pantā noteikto prasību, kuras nebija paredzētas agrākajās tiesību normās, neizpilde neskar tiem iepriekš piederējušo līdzdalības daļu, ja tās iegāde notikusi pirms minētā datuma”.

24. Attiecībā uz jauktām finanšu pārvaldītājsabiedrībām TUB 63. pants noteica īpašniekiem, kuriem tajās pieder būtiska līdzdalība, tādus pašus pienākumus kā īpašniekiem, kuriem pieder būtiska līdzdalība banku iestādēs. TUB 67.bis panta 2. punktā ir noteikts, ka Itālijas Bankai un *Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni* (Itālijas Apdrošināšanas nozares uzraudzības iestāde, turpmāk tekstā – “IVASS”) kopīgi ir jānodrošina šo pienākumu izpilde, ja šo sabiedrību juridiskā adrese ir Itālijā un tās pilnībā vai daļēji ir Itālijas finanšu konglomerātu mātesuzņēmumi.

2. Administratīvā procesa tiesiskais regulējums

25. Itālijas administratīvajā procesā ir paredzēta tā sauktā “giudizio di ottemperanza” (prasība par tiesu nolēmuma izpildi), kuras ietvaros *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) ir iesniegusi šo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu.

⁶ Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) (1993. gada 1. septembra Leģislatīvais dekrēts Nr. 385 par banku un kredītiestāžu darbības likumu konsolidēto tekstu (Konsolidētais banku likums, turpmāk tekstā – “TUB”). Pamatlietas faktu rašanās laikā noteikumi par būtiskas līdzdalības [iegādi] finanšu iestādēs bija iekļauti TUB II nodaļā, redakcijā, kas pamatojas uz 2015. gada 12. maija Leģislatīvo dekrētu Nr. 72, ar kuru Itālijas tiesībās tika transponēta KPD IV direktīva.

⁷ Jautājumā par šo kritēriju konkrētīzēšanu 2. punktā bija atsauce uz kādu nākotnē sagaidāmu tiesību normu (ko pēc Itālijas Bankas iepriekšēja atzinuma vajadzēja pieņemt *Ministero dell'Economia e delle Finanze* (Ekonomikas un finanšu ministrija)), kura netika izstrādāta.

⁸ 1998. gada 18. marta *Decreto Nr. 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante* (1998. gada 18. marta Ministrijas dekrēts Nr. 144, ar ko paredz noteikumus par prasībām banku pamatkapitāla daļu īpašnieku reputācijai un attiecīgā prasību sliekšņa noteikšanu; turpmāk tekstā – “1998. gada Dekrēts Nr. 144”).

26. Saskaņā ar 1990. gada 7. augusta Likuma Nr. 241⁹ 21.septies panta 1. punktu “administratīvs lēmums [..], kas ir pieņemts, pārkāpjot vai apejot likumīgā spēkā esošā spriedumā nopriesto [..], nav spēkā”.

27. Saskaņā ar Administratīvā procesa kodeksa¹⁰ 112. panta 1. punktu “administratīvo tiesu noteiktos pasākumus izpilda valsts pārvaldes iestādes un citas personas”.

28. Šā panta 2. punktā ir noteikts:

“Prasība par tiesu nolēmuma izpildi var tikt celta, lai izpildītu:

[..]

c) likumīgā spēkā stājušos spriedumus un citus pielīdzināmus vispārējās jurisdikcijas tiesu pasākumus, ar mērķi panākt, ka tiek izpildīts valsts pārvaldes iestāžu pienākums īstenot likumīgā spēkā esošā spriedumā nopriesto.

[..]”

29. Saskaņā ar Administratīvā procesa kodeksa 114. panta 4. punkta b) apakšpunktu tiesa, kura izskata prasību par tiesu nolēmuma izpildi, prasības apmierināšanas gadījumā “atzīst par spēkā neesošiem administratīvos aktus, ar kuriem ir pārkāpts vai apiets likumīgā spēkā esošā spriedumā nopriestais”.

30. Itālijas Civillikodeksa 2909. pants paredz, ka spriedumā, kas stājies likumīgā spēkā, nopriestais visos tā aspektos attiecas uz lietas dalībniekiem, to mantiniekiem un tiesību un saistību pārņēmējiem.

II. Pamatlieta un prejudiciālie jautājumi

31. Kopš deviņdesmito gadu vidus S. Berlusconi īpašumā ar viņa meitasuzņēmuma *Fininvest* starpniecību bija būtiska līdzdalība virs 30 % apmērā uzņēmumā *Mediolanum SpA* (turpmāk tekstā – “sabiedrība *Mediolanum*”). *Mediolanum SpA* bija jaukta finanšu pārvaldītājsabiedrība, kuras akcijas tiek kotētas biržā un kura ir vadošā sabiedrība finanšu konglomerātā *Mediolanum*, kurā ietilpa sabiedrībai *Mediolanum SpA* pilnībā piederošā *Banca Mediolanum SpA*.

32. Ar *Corte suprema di cassazione* (Augstākā kasācijas tiesa, Itālija) spriedumu Nr. 35729/13 S. Berlusconi tika atzīts par vainīgu nodokļu krāpšanā, piespriežot viņam brīvības atņemšanu uz četriem gadiem (no trīs gadu soda izciešanas viņš tika atbrīvots) un papildus nosakot aizliegumu divus gadus pildīt valsts amatus un īstenot juridisko personu operatīvo vadību. Šis spriedums stājās likumīgā spēkā 2013. gada 1. augustā.

33. Pēc 2014. gada 4. marta Leģislatīvā dekrēta Nr. 53¹¹ pieņemšanas *Fininvest* (S. Berlusconi vārdā) iesniedza pieteikumu, kurā lūdza izdot atļauju būtiskas līdzdalības iegādei sabiedrībā *Mediolanum*.

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. gada 7. augusta Likums Nr. 241 par jaunu normu ieviešanu administratīvā procesa jomā un par tiesībām piekļūt administratīviem dokumentiem, redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar 2005. gada 11. februāra Likumu Nr. 15).

¹⁰ Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Administratīvā procesa kodekss, 2010. gada 2. jūlija Leģislatīvais dekrēts Nr. 104).

¹¹ Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE (2014. gada 4. marta Leģislatīvais dekrēts Nr. 53, ar ko Itālijas tiesībās transponē [Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra] Direktīvu 2011/89/ES], ar ko attiecībā uz finanšu konglomerātā esošo finanšu sabiedrību papildu uzraudzību groza Direktīvu 98/78/EK, 2002/87/EK, 2006/48/EK un 2009/138/EK, OV 2011, L 136, 113. lpp.), kas banku iestādēm piemērojamas prasības par vadītāju labu reputāciju paredzēja piemērot attiecībā uz jauktām finanšu kontrolosabiedrībām.

34. Ar 2014. gada 7. oktobra lēmumu Nr. 976145/14 Itālijas Banka kopā ar IVASS šo pieteikumu noraidīja, uzskatot, ka S. Berlusconi neatbilst prasībai par labu reputāciju, kas bija paredzēta attiecībā uz personām, kurām ir būtiska līdzdalība finanšu starpniecības uzņēmumos.

35. Līdztekus pieteikuma noraidīšanai Itālijas Banka arī izdeva rīkojumu par balsstiesību apturēšanu un līdzdalības daļu (kas pārsniedza likumā noteikto 9,999 % sliekšni) sabiedrībā *Mediolanum* pārdošanu. Tomēr tā akceptēja *Fininvest* priekšlikumu izveidot trustu, uz kuru pārvest strīdīgās līdzdalības daļas, un noteica divdesmit dienu termiņu, lai *Fininvest* paziņotu par savu piekrišanu formulētajiem nosacījumiem saistībā ar tās iekļaušanu šajā trustā.

36. S. Berlusconi šo lēmumu apstrīdēja *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija), kura ar 2015. gada 5. jūnija spriedumu Nr. 7966/2015 šo prasību noraidīja.

37. S. Berlusconi par šo noraidošo spriedumu iesniedza *Consiglio di Stato* (Valsts padome) apelācijas sūdzību (un *Fininvest* – pretapelācijas sūdzību). Itālijas Banka, ņemot vērā sabiedrības *Mediolanum* un *Banca Mediolanum* “apgriezto apvienošanos”, šajā tiesvedībā izvirzīja argumentu par apelācijas sūdzības iesniedzēju intereses celt prasību neesamību.

38. Proti, šīs tiesvedības gaitā uzņēmumu valdes bija pieņēmušas lēmumu par “apgriezto apvienošanos”, *Banca Mediolanum* iegādājoties sabiedrību *Mediolanum*¹². Par šo apvienošanas projektu 2015. gada 26. maijā tika paziņots Itālijas Bankai, lai tā saskaņā ar *TUB 57*. pantu izsniegtu atļauju. Tā rezultātā *Fininvest* ieguva būtisku līdzdalību finanšu iestādē¹³.

39. Ar 2015. gada 21. jūlija lēmumu Nr. 7969932/21 Itālijas Banka atļāva ierosināto apvienošanos. 2015. gada 23. jūlija vēstulē, kurā tika paziņots pieņemtais lēmums, tā apstiprināja savu 2014. gada 7. oktobra lēmumu, precizējot, ka tajā paredzētais atsavināšanas pienākums “attiecas uz *Banca Mediolanum* akcijām, kas apvienošanās rezultātā tiek nodotas [*Fininvest*] apmaiņā pret [sabiedrības] *Mediolanum* akcijām”.

40. Ar 2016. gada 3. marta spriedumu Nr. 882/2016 *Consiglio di Stato* (Valsts padome) apmierināja S. Berlusconi un *Fininvest* apelācijas sūdzības, atceļot Itālijas Bankas 2014. gada 7. oktobra lēmumu¹⁴.

41. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzskatīja, ka 2014. gada 7. oktobra lēmums ir prettiesisks, jo ar to ir pārkāpts atpakaļejoša spēka aizlieguma princips, ņemot vērā, ka šajā lēmumā tiesību normas par izvērtējumu saistībā ar būtisku līdzdalību, kuras KPD direktīvā tika ieviestas ar Direktīvu 2007/44/EK¹⁵, tika attiecinātas uz līdzdalību, kas bija pastāvējusi vēl pirms šo normu stāšanās spēkā. Direktīva 2007/44 bija piemērojama attiecībā uz turpmākajām līdzdalības daļām, savukārt 1998. gada Dekrēta Nr. 144 2. pants attiecās uz “jau piederošo līdzdalību”¹⁶. Tā kā lietas fakti bija notikuši pirms jauno tiesību normu stāšanās spēkā, attiecībā uz *Fininvest* nevarēja piemērot prasības par labu reputāciju.

12 Tā bija “apvienošanās grupas iekšienē ar akciju apmaiņas attiecību 1:1”, lai vienkāršotu sabiedrības struktūru un optimizētu banku koncerna organizatorisko kārtību, jo *Banca Mediolanum* pilnībā piederēja sabiedrībai *Mediolanum*.

13 *Fininvest* ieguva kontroli pār aptuveni 30,124% *Banca Mediolanum* kapitāla, bet faktiski tā kontrolēja tikai 9,999% kapitāla, jo attiecībā uz atlikušajiem 20,125% tai bija apturētas balsstiesības un bija jāizpilda Itālijas Bankas noteiktais pienākums par līdzdalības daļu pārdošanu.

14 Attiecībā uz Itālijas Bankas iebildi par intereses celt prasību neesamību *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzskatīja, ka 2015. gada 23. jūlija vēstulei bija tikai apstiprinošs raksturs, jo tajā, neveicot jaunu neatkarīgu novērtējumu, bija paplašināts iepriekš noteiktais aktīvu nodošanas pienākumu attiecībā uz sabiedrības *Mediolanum* akcijām. Tādējādi lēmuma iespējamā spēkā esamības termiņa izbeigšanās automātiski nozīmētu apstiprinošā akta spēkā esamības termiņa izbeigšanos.

15 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2007/44/EK (2007. gada 5. septembris), ar ko groza Padomes Direktīvu 92/49/EEK un Direktīvas 2002/83/EK, 2004/39/EK, 2005/68/EK un 2006/48/EK attiecībā uz procedūras noteikumiem un vērtēšanas kritērijiem, kas piemērojami, veicot piesardzīgu izvērtējumu par līdzdalības iegūšanu un palielināšanu finanšu nozarē (OV 2007, L 247, 1. lpp.).

16 *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzskata, ka nav notikusi agrākās tiesību normas netieša atcelšana, pamatojoties uz Direktīvu 2007/44. Obligāts nosacījums netiešai atcelšanai ir, lai situācija, kuru regulē attiecīgās tiesību normas, būtu identiska; turpretim šajā lietā abām tiesību normām bija dažādas piemērošanas jomas: Savienības tiesību norma attiecās uz līdzdalības iegūšanu, savukārt 1998. gada Dekrēts Nr. 144 – uz jau piederošo līdzdalību, tātad – konkrētajā brīdī esošu līdzdalību.

42. 2016. gada 4. aprīļa vēstulē Nr. 491595/16 Itālijas Banka paskaidroja ECB, ka, pamatojoties uz *Banca Mediolanum* un sabiedrības *Mediolanum* apvienošanas, S. Berlusconi ar sava meitasuzņēmuma *Fininvest* starpniecību ir ieguvis akcionāra statusu kredītiestādē *Banca Mediolanum*. Tā arī norādīja, ka pēc *Consiglio di Stato* (Valsts padome) 2016. gada 3. marta sprieduma ir izbeidzies gan pienākuma nodot akciju daļu, kura pārsniedz 9,999 % šīs bankas kapitāla, termiņš, gan ar to saistītā balsstiesību apturēšana. Tāpēc Itālijas Banka uzskatīja, ka saskaņā ar KPD IV direktīvas 22. un nākamajiem pantiem un *TUB* 19. un nākamajiem pantiem *Fininvest* ir jāiesniedz pieteikums atļaujas saņemšanai saistībā ar tās būtisko līdzdalību *Banca Mediolanum*.

43. Pildot ECB norādījumus (2016. gada 24. jūnija vēstule), Itālijas Banka 2016. gada 14. jūlijā pieprasīja *Fininvest* piecpadsmit dienu laikā iesniegt atļaujas pieteikumu. Tā kā šis pieprasījums netika izpildīts, 2016. gada 3. augustā Itālijas Banka pēc savas ierosmes izlēma uzsākt administratīvo procedūru, piebilstot, ka saskaņā ar VUM regulas 4. pantu lēmuma pieņemšanas pilnvaras šajā lietā ir ECB.

44. Saņēmusi dokumentus no *Fininvest*, Itālijas Banka saskaņā ar VUM regulas 15. panta 2. punktu nosūtīja ECB lēmuma priekšlikumu, paužot negatīvu atzinumu par pircēju reputāciju un aicinot ECB iebilst pret līdzdalības iegūšanu.

45. Par prudenciālo uzraudzību atbildīga ECB Uzraudzības valde piekrita Itālijas Bankas argumentiem un apstiprināja lēmuma projektu, kas tika nosūtīts *Fininvest* un S. Berlusconi, lai tie izteiktu savus apsvērumus. Izpildījusi šīs formalitātes, minētā valde pieņēma 2016. gada 25. oktobra lēmumu¹⁷, pret kuru ECB Padome necēla iebildumus.

46. Šajā lēmumā ECB norādīja, ka pastāv pamatotas šaubas par līdzdalības *Banca Mediolanum* ieguvēju reputāciju. Ņemot vērā, ka S. Berlusconi – *Fininvest* vairākuma akcionārs un faktiskais īpašnieks – bija netiešas līdzdalības ieguvējs *Banca Mediolanum* un ka viņš ar likumīgā spēkā stājušos spriedumu bija notiesāts, piespriežot sodu – brīvības atņemšanu uz četriem gadiem par nodokļu krāpšanu –, ECB uzskatīja, ka viņš neatbilst prasībai par labu reputāciju, kas valsts tiesību aktos bija noteikta attiecībā uz personām, kam pieder būtiska līdzdalība. Turklāt S. Berlusconi, tāpat kā citi *Fininvest* vadības struktūru locekļi, bija izdarījis arī citus pārkāpumus, par ko viņiem bija piespriesti sodi.

47. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, ECB secināja, ka būtiskas līdzdalības *Banca Mediolanum* ieguvēji neatbilst prasībai par labu reputāciju un ka pastāv nopietnas šaubas par viņu spēju turpmāk nodrošināt šīs kredītiestādes pārdomātu un piesardzīgu vadību. Līdz ar to ECB iebilda pret *Fininvest* un S. Berlusconi būtiskas līdzdalības iegūšanu *Banca Mediolanum*.

48. *Fininvest* un S. Berlusconi apstrīdēja ECB 2016. gada lēmumu, izmantojot trīs tiesiskās aizsardzības līdzekļus:

- tie cēla prasību¹⁸ Vispārējā tiesā, kura apturēja tiesvedību, līdz tiks pieņemts lēmums šajā prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā;
- *Fininvest* arī vērsās *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa), lai panāktu Itālijas Bankas ar ECB lēmuma sagatavošanu saistīto pasākumu atcelšanu;
- tie cēla *Consiglio di Stato* (Valsts padome) t.s. “ottemperanza” prasību (proti, prasību par tiesu nolēmuma izpildi), argumentējot, ka minētie pasākumi nav spēkā, jo pārkāpj likumīgā spēkā stājušos 2016. gada 3. marta spriedumu Nr. 882/2016.

17 ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (turpmāk tekstā – “ECB 2016. gada lēmums”).

18 Lieta *Fininvest* un *Berlusconi*/ECB (T-913/16).

49. Itālijas Banka uzskata, ka valsts tiesas kompetencē nav lemt par šo prasību, kura attiecas uz lēmuma sagatavošanas pasākumiem, kas pēc sava rakstura nav lēmums un ir vērsti uz lēmuma, kas ir ECB ekskluzīvā kompetencē, pieņemšanu. Šis Savienības iestādes galīgo lēmumu var pārbaudīt tikai Tiesa.

50. Pēc S. Berlusconi un *Fininvest* prasību apvienošanas *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzskata, ka nav konkrētu Tiesas precedentu par kompetenču sadalījumu starp valsts tiesu un Savienības tiesu saistībā ar strīdiem par VKI pasākumu, kuri ir pieņemti šāda veida procedūrās, prettiesiskumu. Tā arī uzskata, ka jautājums ir objektīvi strīdīgs, jo tajā ir gan atsevišķās procedūras (Itālijas Bankas ieskatā), gan apvienotās procedūras (S. Berlusconi un *Fininvest* ieskatā) iezīmes. Katrā ziņā tā uzsver, ka tajā posmā, ko īsteno valsts iestāde, procedūra nenoslēdzas ar lēmumu, kas būtu saistošs Savienības iestādei, kurai ir jāpieņem galīgais lēmums.

51. Šajos apstākļos *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzdod Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

“Vai LESD 263. panta pirmā, otrā un piektā daļa, lasot tās kopsakarā ar LESD 256. panta 1. punktu, ir jāinterpretē tādējādi, ka prasību – kas celta par (šā lēmuma 1. punktā izklāstītajiem) procedūras uzsākšanas, izmeklēšanas un nesaistoša lēmuma priekšlikuma sagatavošanas pasākumiem, kurus valsts kompetentā iestāde veikusi procedūrā, kas ir reglamentēta Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/36/ES 22. un 23. pantā, Padomes Regulas (ES) Nr. 1024/2013 1. panta piektajā daļā, 4. panta 1. punkta c) apakšpunktā un 15. pantā, Eiropas Centrālās bankas Regulas (ES) Nr. 468/2014 85., 86. un 87. pantā, kā arī Itālijas Konsolidētā banku likuma 19., 22. un 25. pantā – izskatīt ir Savienības tiesas vai arī valsts tiesas piekritībā?”

Konkrēti, vai lietas piekritība Savienības tiesai ir atzīstama tad, ja šie pasākumi tiek apstrīdēti nevis parastā atcelšanas prasībā, bet gan prasībā, kas ir iesniegta tiesvedībā par tiesu nolēmuma izpildi saskaņā ar Itālijas Administratīvā procesa kodeksa 112. un nākamajiem punktiem – proti, savdabīga valsts administratīvi procesuālā institūta ietvaros – un kurā šos pasākumus tiek lūgts atzīt par spēkā neesošiem tāpēc, ka ar tiem esot pārkāpts vai apiets *Consiglio di Stato* [Valsts padomes] 2016. gada 3. marta sprieduma Nr. 882/2016 *res judicata* spēks, un šīs lietas izspriešanai ir vajadzīgs, lai atbilstīgi valsts tiesiskajam regulējumam tiktu interpretēts un apzināts minētā sprieduma *res judicata* objektīvais tvērums?”

III. Prejudiciālo jautājumu analīze

52. Kā to ir norādījuši Komisija, tiesas *a quo* uzdotie prejudiciālie jautājumi ir nedaudz jāpārformulē, lai Tiesa varētu pareizi uz tiem atbildēt.

53. Pastāvīgās judikatūras atziņa ir tāda, ka atcelšanas prasības, kas celta atbilstoši LESD 263. pantam, ietvaros Tiesas kompetencē principā neietilpst lemt par valsts iestāžu aktu likumīgumu¹⁹.

54. Tāpēc jāuzskata, ka ar pirmo jautājumu iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai ar LESD 263. pantu Tiesai piešķirtā ekskluzīvā kompetence veikt Savienības aktu likumīguma pārbaudi liedz valsts tiesām pārbaudīt, cik likumīgi ir valsts īstenoti procedūras uzsākšanas, izmeklēšanas un nesaistoša lēmuma priekšlikuma sagatavošanas pasākumi, kurus VKI veikusi VUM regulas 4. panta 1. punkta c) apakšpunktā un 15. pantā un VUM pamatregulas 85., 86. un 87. pantā paredzētā procedūrā, kura noslēdzas ar ECB pieņemtu saistošu lēmumu.

¹⁹ Spriedumi, 1992. gada 3. decembris, *Oleificio Borelli*/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491), 9. punkts; 2007. gada 25. janvāris, *Dalmine*/Komisija (C-407/04 P, EU:C:2007:53), 62. punkts; 2007. gada 18. decembris, *Zviedrija*/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802), 91. punkts, un 2014. gada 17. septembris, *Livimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229), 48. punkts.

55. Ar šim pirmajam jautājumam pakārtoto otro prejudiciālo jautājumu tiesa *a quo* vēlas noskaidrot, vai Tiesas kompetencē ir pārbaudīt valsts ECB galīgā lēmuma sagatavošanas pasākumu likumību, ja tie ir apstrīdēti nevis “parastā atcelšanas prasībā”, bet gan “giudizio di ottemperanza” ietvaros celtā (savdabīgā) prasībā atzīt tos par spēkā neesošiem tāpēc, ka ar tiem esot pārkāpts vai apiets valsts tiesas sprieduma *res judicata* spēks.

56. Pirms abu prejudiciālo jautājumu analīzes uzskatu par vajadzīgu:

- pārlūkot Tiesas judikatūru par apvienoto jeb jaukto administratīvo procedūru, kurās iesaistās Savienības un dalībvalstu iestādes, ietvaros pieņemtu aktu pārbaudi tiesā un
- izklāstīt iezīmes, kas piemīt administratīvajai procedūrai, ko ECB un VKI izmanto attiecībā uz atļaujām līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai kredītiestādēs.

A. Apvienoto jeb jaukto administratīvo procedūru ietvaros pieņemtu aktu pārbaude tiesā, kā tā trakēta Savienības tiesībās

57. Savienības tiesību piemērošana parasti ir dalībvalstu iestāžu kompetencē. Šo iestāžu aktus, kas pieņemti saskaņā ar valsts tiesībās paredzētajām administratīvajām procedūrām, pārskatīt ir valsts tiesu ziņā, un šīm tiesām ir iespēja vērsties Tiesā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu. Nelielā skaitā jomu, kuras parasti ir Savienības ekskluzīvā kompetencē, Savienības tiesību administratīvā piemērošana tiek veikta tieši, un to dara Savienības iestādes, organizācijas un struktūras, kuras strādā atbilstoši savām procedūrām, ko savukārt pārbaudīt ir Vispārējās tiesas un Tiesas ziņā.

58. Tomēr rodas arvien vairāk situāciju, kad Savienības tiesības tiek piemērotas, izmantojot procedūras, kurās iesaistās gan Savienības, gan dalībvalstu iestādes, organizācijas vai struktūras²⁰. Savienības tiesībās tās vispārīgi netiek reglamentētas²¹, taču ir plaši analizētas juridiskajā literatūrā²².

59. Lidz šim Tiesa kazuistiski un ne izsmeloši ir paudusi viedokli²³ par šo apvienoto procedūru, kā arī par lēmumu, ar kuriem tās tiek pabeigtas, pārbaudi tiesā, skatot jautājumu par kompetentās tiesas noteikšanu, ņemot vērā apstrīdamos aktus²⁴. Šo procedūru iztirzāšana banku savienības kontekstā būs atskaites punkts šajā judikatūrā²⁵.

20 Šā veida procedūras atbilst judikatūrā tā dēvētajai kopvadībai jeb integrētai vadībai. Skat. Ziller, J., “Les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen”; no: Auby, J.-B. un Dutheil de la Rochère, J. (red.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brisele, 2014, 327. un nākamās lpp.; Hofmann, H.C.H. “Conclusions: Europe’s integrated administration”, no: Hofmann, H.C.H. un Türk, A. (red.), *EU Administrative Governance*, 583. lpp.; Schmidt-Aßmann, E. “Introduction”, no: Jansen, O. un Schöndorf-Haubold, B. (red.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Brisele, 2011, 6.–8. lpp.

21 Doktrīnā ambiciozs priekšlikums par Savienības administratīvo procedūru kodifikāciju ir izvirzīts Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J. un citi (red.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madride, 2015. *ReNEUAL* kodeksa I-4 (4) pantā “apvienotā procedūra” ir definēta kā administratīvā procedūra, kurā Savienības un dalībvalsts vai dažādu dalībvalstu iestādēm ir uzticēti dažādi uzdevumi, kas ir savstarpēji atkarīgi. Apvienotā procedūra arī ir divu tieši saistītu administratīvo procedūru apvienojums.

22 Alonso de León, S. *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madride, 2017; Della Cananea, G. “I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea”, no: Bignami, F. un Cassese, S. (red.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milāna, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G. *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2007; Hofmann, H.C.H. “Composite decision-making procedures in EU administrative law”, no: Hofmann, H.C.H., Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Čeltenhama, 2009, 136. lpp.

23 Kādu nesenu pētījumu var lasīt Brito Bastos, F., “Derivative illegality in European composite administrative procedures”, no: *Common Market Law Review*, 2018, Nr. 1, 101.–134. lpp.

24 Alonso de León, S. *Composite administrative procedures in the European Union*, Iustel, Madride, 2017, 273.–318. lpp. Skat. arī Eliantonio, M., “Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‘Composite Procedures’”, no: *Review of European Administrative Law*, 2014, Nr. 2, 65.–102. lpp., un Türk, A., “Judicial Review of integrated administration in the EU”, no: Hofmann, H.C.H. un Türk, A., *Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Čeltenhama, 2009, 218.–256. lpp., it īpaši 222.–224. lpp.

25 Skat. Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., “Introduction”, no: Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (red.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Amsterdamā, 2015, 33. lpp.

60. Parasti, lai identificētu kompetento tiesu, ir jānoskaidro, kam apvienotajā administratīvajā procedūrā ir *faktiskās* lēmuma pieņemšanas pilnvaras. Pamatojoties uz šo nosacījumu, valsts tiesas pārbauda valsts iestāžu pieņemto administratīvo lēmumu tiesiskumu, ja šīs iestādes šādās procedūrās pieņem galīgo lēmumu. Simetriski tam Eiropas Savienības Tiesa izvērtē tos ES iestāžu administratīvos lēmumus, ar kuriem tiek izbeigtas apvienotās procedūras.

61. Tomēr divos gadījumos šis nosacījums var kļūt ne tik skaidrs, proti, ja šāda veida procedūrās:

- Savienības iestāžu galīgais tiesību akts ir balstīts uz valsts iestāžu iepriekšējiem vai sagatavošanas aktiem, kuru likumīgums tiek apstrīdēts,
- un otrādi – valsts iestāžu galīgo tiesību aktu ir *sabojājuši* kādi tā pamatā esoši agrāki Savienības iestāžu pasākumi, kas, iespējams, ir prettiesiski.

62. Otrais gadījums nerada lielas grūtības – veikt šo aktu pārbaudi tiesā joprojām ir valsts tiesu ziņā, lai arī tām ir pienākums vērsties Tiesā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par Savienības tiesību akta spēkā esamību²⁶, ja tās uzskata, ka tas varētu nebūt spēkā.

63. Turpretim pirmajā gadījumā problēmas ir sarežģītākas. Tas, kura tiesa (valsts vai Savienības) ir kompetenta īstenot pārbaudi, ir atkarīgs no attiecīgās procedūras iezīmēm. Konkrētāk, no lēmumu pieņemšanas pilnvaru sadalījuma šajā procedūrā. Izmantojot šo kritēriju, Tiesas judikatūrā var izšķirt divus gadījumus:

- ES apvienotās administratīvās procedūras, kurās lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir valsts iestādēm (sprieduma *Borelli* judikatūra),
- ES apvienotās administratīvās procedūras, kurās lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir Savienības iestādēm (sprieduma *Zviedrija/Komisija* judikatūra).

1. Sprieduma *Borelli* judikatūra

64. Spriedums *Oleificio Borelli/Komisija*²⁷ bija par apvienoto administratīvo procedūru, kurā lēmuma pieņemšanas pilnvaras bija piešķirtas valsts iestādēm. Tiesa nosprieda, ka projekts var pretendēt uz ELVGF finansējumu tikai tad, ja labvēlīgu atzinumu par to ir pieņēmusi valsts, kuras teritorijā šo projektu ir iecerēts īstenot. Līdz ar to, ja šis atzinums bija negatīvs, Komisija nevarēja ne turpināt šā projekta izskatīšanu, ne *a fortiori* pārbaudīt šā atzinuma tiesiskumu.

65. Tiesa secināja, ka tās kompetencē nav spriest par valsts iestādes pieņemta akta tiesiskumu, pat ja šis akts ietilpst Savienības lēmumu pieņemšanas procesā, kurā pieņemtie lēmumi ir saistoši Savienības iestādēm. Valsts atzinuma iespējamie trūkumi nevarēja ietekmēt Komisijas lēmuma, ar kuru tika noraidīts pieprasītais ieguldījums, spēkā esamību²⁸.

66. Šādi Tiesa izslēdza iespēju, ka Savienības tiesību aktu varētu ietekmēt valsts tiesību akta, kas pieņemts apvienotā procedūrā, kurā galvenās lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir valsts iestādei, prettiesiskums. Šo šķietami nelōgisko risinājumu pamatoja nepieciešamība nepieļaut, ka Savienības administratīvos tiesību aktus varētu atzīt par spēkā neesošiem, pamatojoties uz valsts tiesu lēmumiem par valsts administratīvo aktu atcelšanu, kuras pamatā ir tostarp valsts tiesību normu pārkāpums.

²⁶ Spriedums, 1987. gada 22. oktobris, *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452), 14. un 15. punkts. Skat. arī spriedumus, 2006. gada 10. janvāris, *IATA un ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10), 27. un 30. punkts, un 2013. gada 3. oktobris, *Inuit Tapiriit Kanatami u.c./Parlaments un Padome* (C-583/11 P, turpmāk tekstā – “spriedums *Inuit I*”, EU:C:2013:625), 95. punkts.

²⁷ Spriedums, 1992. gada 3. decembris (C-97/91, turpmāk tekstā – “spriedums *Borelli*”, EU:C:1992:491).

²⁸ Spriedums *Borelli*, 9.–12. punkts; un Tiesas priekšsēdētāja rīkojums, 2009. gada 13. janvāris, *Occhetto un Parlaments/Donnici* (C-512/07 P(R) un C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 50. punkts.

67. Lai šajos gadījumos nodrošinātu, ka tiesā veicamajā pārbaudē nav robu, Tiesa noteica, ka valsts tiesām, nepieciešamības gadījumā iesniedzot lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, ir jālemj par valsts tiesību akta tiesiskumu saskaņā ar tiem pašiem nosacījumiem, kuri ir piemērojami attiecībā uz jebkuru galīgu tiesību aktu, kas, šis pašas valsts iestādes pieņemts, varētu radīt kaitējumu trešajām personām²⁹.

68. Šo judikatūru Tiesa paplašinot attiecināja arī uz apvienotajām procedūrām, kurās galvenās lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir valsts iestādēm, ja šīs procedūras bija paredzētas struktūrfondu pārvaldībai, ģeogrāfiskās izcelsmes norāžu aizsardzībai un Eiropas Parlamenta locekļu iecelšanai un atbrīvošanai. Turpinājumā pievērsīšos dažām no tām.

69. Spriedumā *Liivimaa Lihaveis*³⁰ Tiesa noteica, ka programmas “rokasgrāmata”, ko ir izstrādājusi uzraudzības komiteja darbības programmas ietvaros, uz kuru attiecas Regula (EK) Nr. 1083/2006³¹ un kuras mērķis ir veicināt Eiropas teritoriālo sadarbību starp divām dalībvalstīm, nav uzskatāma par Savienības iestādes, organizācijas vai struktūras pieņemtu tiesību aktu un ka līdz ar to Tiesas kompetencē nav pārbaudīt tās spēkā esamību. Tomēr šo administratīvo aktu bija iespējams pārsūdzēt valsts tiesās, kuras varēja iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, lai pārliecinātos par šā akta saderīgumu ar Savienības tiesībām³².

70. Arī ģeogrāfiskās izcelsmes norāžu aizsardzības jomā ir konstatējamas apvienoto procedūru, kurās galvenā loma ir valsts iestādēm, iezīmes³³. Spriedumā *Carl Kühne u.c.*³⁴ Tiesa apstiprināja, ka kompetences sadalījuma starp Komisiju (kura reģistrē attiecīgo nosaukumu) un valsts iestādēm (kuras iepriekš ir par to lēmušas, izvērtējot atbilstību regulas prasībām) rezultātā valsts administratīvā akta iespējamais prettiesiskums neietekmē Regulas Nr. 590/1999³⁵ likumību.

71. Tiesa tāpat kā spriedumā *Borelli* arī piebilda, ka valsts tiesu kompetencē ir lemt par nosaukuma reģistrācijas pieteikuma tiesiskumu, ievērojot tādus pašus kontroles nosacījumus kā tie, kas attiecas uz jebkuru galīgu aktu, ko pieņēmusi tā pati valsts kompetentā iestāde un kas var radīt kaitējumu tādām trešo personu tiesībām, kas izriet no Kopienu tiesībām, un līdz ar to – atzīt par pieņemamām šajā sakarā celtās prasības, pat ja valsts procesuālajos tiesību aktos nav paredzēts līdzīgs gadījums³⁶.

29 Spriedums *Borelli*, 13. punkts. Saskaņā ar šo spriedumu valsts tiesai vajadzēja atzīt šādos apstākļos celto prasību par pieņemamu, lai gan valsts procesuālo tiesību normās šāda iespēja nebija paredzēta.

30 Spriedums, 2014. gada 17. septembris (C-562/12, EU:C:2014:2229), 56. punkts.

31 Padomes Regula (2006. gada 11. jūlijs), ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999 (OV 2006, L 210, 25. lpp.).

32 Tiesa nosprieda, ka “Regula Nr. 1083/2006, skatot to kopā ar Hartas 47. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tā nepieļauj tādu noteikumu programmas rokasgrāmatā, ko ir pieņēmusi uzraudzības komiteja darbības programmas, par kuru panākta vienošanās starp divām dalībvalstīm un kuras mērķis ir veicināt teritoriālo sadarbību Eiropā, ietvaros, saskaņā ar kuru šis uzraudzības komitejas lēmums, ar ko noraidīts atbalsta pieteikums, nevar tikt pārsūdzēts dalībvalsts tiesā” (spriedums, 2014. gada 17. septembris, *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, EU:C:2014:2229, 76. punkts).

33 Ar Padomes Regulu (EEK) Nr. 2081/92 (1992. gada 14. jūlijs) par lauksaimniecības produktu un pārtikas produktu ģeogrāfiskās izcelsmes norāžu un cilmes vietu nosaukumu aizsardzību (OV 1992, L 208, 1. lpp.) tika ieviesta sarežģīta procedūra, saskaņā ar kuru ražotāju apvienības iesniedz savas valsts iestādēm ACN vai AĢN reģistrācijas pieteikumu. Šī iestādēm ir jāpārbauda, vai pieteikums ir pamatots, un, atzīstot to par atbilstošu regulas prasībām, tas jāpārsūta Komisijai, kura veic tikai formālu izvērtējumu, lai pārliecinātos, ka ir izpildītas minētās prasības.

34 Spriedums, 2001. gada 6. decembris (C-269/99, EU:C:2001:659), 57. un 58. punkts. Tāpat arī spriedums, 2009. gada 2. jūlijs, *Bavaria un Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415), 55.–57. punkts.

35 Runa bija par nosaukuma “Spreewälder Gurken” reģistrāciju, kura tika veikta, pamatojoties uz Komisijas Regulu (EK) Nr. 590/1999 (1999. gada 18. marts), ar ko papildina pielikumu Regulai (EK) Nr. 1107/96 par ģeogrāfiskās izcelsmes norāžu un cilmes vietu nosaukumu reģistrāciju saskaņā ar procedūru, kas izklāstīta Padomes Regulas (EEK) Nr. 2081/92 17. pantā (OV 1999, L 74, 8. lpp.).

36 Spriedums, 2001. gada 6. decembris, *Carl Kühne u.c.* (C-269/99, EU:C:2001:659), 57. un 58. punkts. Šajā nozīmē arī spriedums, 2009. gada 2. jūlijs, *Bavaria un Bavaria Italia* (C-343/07, EU:C:2009:415), 64.–67. punkts.

72. Arī attiecībā uz Eiropas Parlamenta locekļu iecelšanu ir paredzētas apvienotās procedūras, kurās galvenā loma ir valsts iestādēm. Tiesa, noteikusi attiecīgās Parlamenta un valsts iestāžu kompetences saistībā ar eirodeputātu pilnvaru pārbaudi, nosprieda, ka valsts iestādēm ir jāpaziņo vēlēšanu rezultāti saskaņā ar Savienības tiesībām atbilstošām valsts tiesību normām. Tāpēc Parlamentam saskaņā ar 1976. gada Akta 12. pantu bija jāpieņem zināšanai veiktais paziņojums bez iespējas no tā atkāpties attiecīgā valsts akta iespējamo trūkumu dēļ³⁷.

2. Sprieduma Zviedrija/Komisija judikatūra

73. Tiesa ir spriedusi arī par apvienotajām administratīvajām procedūrām, kurās galīgā lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir Savienības iestādēm, valsts iestādēm iesaistoties tikai sākotnējos vai sagatavošanas darbu posmos.

74. Šajos gadījumos atbildība par galīgā akta, ar kuru tiek izbeigta procedūra, pieņemšanu gulstas uz Savienības iestādi, tāpēc tā pārbaude katrā ziņā ir jāveic Vispārējai tiesai vai Tiesai. Turklāt valsts iestāžu akti šajās procedūrās ir tikai sagatavošanas darbi, tāpēc tie parasti nav jāpārskata ne valsts tiesai, ne Tiesai³⁸.

75. Spriedumā Nīderlande/Komisija³⁹ apvienotās procedūras, kurās lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir Savienības iestādēm, Tiesa nošķīra no tām, kurās galvenā loma ir valsts iestādēm. Konkrēti – tā noteica, ka banānu tirgus kopējā organizācija nav balstīta uz decentralizētu tarifa likmes kvotas pārvaldību, saistībā ar kuru lēmuma pieņemšanas pilnvaras būtu vajadzējis piešķirt dalībvalstīm⁴⁰.

76. Vēl viena apvienotā procedūra, kurā galīgā lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir Savienības iestādēm, ir analizēta spriedumā *Greenpeace France u.c.*⁴¹; konkrēti – toreiz bija runa par atļauju ģenētiski modificēta kukurūzas produkta laišanai tirgū, pamatojoties uz Direktīvu 90/220⁴². Tiesa nosprieda, ka, ja valsts tiesa konstatē, ka valsts kompetentās iestādes neatbilstoši īsteno Direktīvas 90/220 12. panta 1. punktā paredzētās paziņojuma pārbaudes rezultātā šī iestāde nedrīkstēja nodot Komisijai dokumentāciju ar labvēlīgu atzinumu šīs tiesību normas 2. punkta izpratnē, šī tiesa tomēr nevar tieši pārbaudīt Komisijas tiesību akta spēkā esamību, jo to darīt var tikai Tiesa netiešā veidā, pamatojoties uz lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par akta spēkā esamību⁴³.

37 Tā notika Itālijas vēlēšanu komisijas paziņojumu gadījumā, uz kuriem attiecas 2009. gada 30. aprīļa spriedums Itālija un *Donnici*/Parlaments (C-393/07 un C-9/08, EU:C:2009:275) 74. un 75. punkts, un Tiesas priekšsēdētāja 2009. gada 13. janvāra rīkojums *Occhetto* un Parlaments/*Donnici* (C-512/07 P(R) un C-15/08 P(R), EU:C:2009:3). Pretēji šim paziņojumam atzīstot par spēkā neesošu *Donnici* deputāta mandātu un apstiprinot *Occhetto* deputāta mandātu, ar apstrīdēto lēmumu ir ticis pārkāpts šā akta 12. pants.

38 Spriedumi, 1981. gada 11. novembris, *IBM*/Komisija (60/81, EU:C:1981:264), 12. punkts, un 2011. gada 13. oktobris, *Deutsche Post* un Vācija/Komisija (C-463/10 P un C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 Spriedums, 1995. gada 17. oktobris (C-478/93, EU:C:1995:324), 34.–40. punkts.

40 Lai arī ne Padome, ne Komisija nebija piešķirušas dalībvalstīm lēmuma pieņemšanas pilnvaras saistībā ar importa kvotu pārvaldību, dalībvalstīm tomēr bija Komisijas vārdā un tās uzraudzībā jāuzņemas noteiktas tehniskas funkcijas (piemēram, jāizveido uzņēmēju saraksts, kā arī jānosaka vidējais banānu daudzums, ko katrs uzņēmējs ir pārdevis pēdējos trīs gados, par kuriem ir informācija). Tomēr dalībvalstu loma, apkopojot un nosūtot attiecīgos datus, neliedza Komisijai, kura bija atbildīga par tirgu kopējās organizācijas ikdienas pārvaldību, pārbaudīt šo datu pareizību un izlabot tos, ja atklājās, ka dubultās uzskaites rezultātā var tikt sagrozīta importa režīma bāze.

41 Spriedums, 2000. gada 21. marts (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Padomes Direktīva 90/220/EEK (1990. gada 23. aprīlis) par ģenētiski modificētu organismu apzinātu izplatīšanu dabā (OV 1990, L 117, 15. lpp.), redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar Komisijas Direktīvu 97/35/EK (1997. gada 18. jūnijs) par Direktīvas 90/220 otrreizēju pielāgošanu tehnikas attīstībai (OV 1997, L 169, 72. lpp.). Lai saņemtu atļauju ģenētiski modificētu sēklu laišanai tirgū, bija jāiesniedz pieteikums valsts kompetentajā iestādē. Izvērtējot šo produktu ietekmi uz cilvēku veselību un vidi, tā pārsūtīja pieteikumu Komisijai, sniedzot labvēlīgu atzinumu. Savukārt Komisija par šo pieteikumu paziņoja visām dalībvalstīm, lūdzot tās sniegt iespējamus iebildumus. Ja Komisija saskaņā ar šīs direktīvas 13. panta 4. punktu pieņem "labvēlīgu lēmumu", kompetentajai iestādei ir jāizsniedz "rakstveida atļauja", kas ļauj tirgot produktu.

43 Spriedums, 2000. gada 21. marts, *Greenpeace France u.c.* (C-6/99, EU:C:2000:148), 57. punkts.

77. Visbeidzot, spriedumā Zviedrija/Komisija⁴⁴ Tiesa pievērsās vēl viena veida apvienotajai procedūrai, kurā galvenās pilnvaras ir Savienības iestādēm. Tā bija procedūra saistībā ar piekļuvi iestāžu rīcībā esošajiem dokumentiem, kas izdoti kādā dalībvalstī, kā paredzēts Regulas Nr. 1049/2001⁴⁵ 4. un 5. pantā. Eiropas Savienības iestāde pieņem lēmumu atteikt vai atļaut piekļuvi pieprasītajam dokumentam, iepriekš saņēmusi to izdevušās dalībvalsts atļauju.

78. Tiesa noteica, ka šī ir procedūra, kurā piedalās gan Savienības iestāde, gan attiecīgā dalībvalsts, un tās mērķis ir noteikt, vai piekļuve dokumentam ir jāatsaka saskaņā ar kādu no materiāltiesiskajiem izņēmumiem, kas paredzēti minētās regulas 4. panta 1.–3. punktā.

79. Tiesa lēma, ka tādā gadījumā “Kopienu tiesai pēc ieinteresētās personas, kurai attiecīgā iestāde ir atteikusi piekļuvi, lūguma ir jāpārbauda, vai minēto atteikumu var pamatot ar minētajiem izņēmumiem neatkarīgi no tā, vai šis atteikums balstīts uz šo izņēmumu vērtējumu, ko veikusi iestāde pati vai attiecīgā dalībvalsts. Vēl jānorāda, ka attiecībā uz ieinteresēto personu dalībvalsts iejaukšanās neietekmē tā iestādes dokumenta Kopienu līmeņa raksturu, kuru iestāde vēlāk nosūtījusi, atbildot uz tajā iesniegto lūgumu piekļūt tās rīcībā esošajam dokumentam”⁴⁶.

B. Administratīvā procedūra saistībā ar atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai kredītiestādēs

80. (Obligātā) prasība par atļaujas saņemšanu būtiskas līdzdalības iegūšanai ir noteikta tālab, lai nodrošinātu, ka banku nozarē iesaistās tikai tādas fiziskas un juridiskas personas, kuras neapdraud tās pienācīgu darbību. Novērtējuma mērķis konkrēti ir pārbaudīt, vai potenciālajam līdzdalības ieguvējam ir laba reputācija un nepieciešamā finanšu stabilitāte, lai gādātu, ka iestāde, kurā tas iegūs līdzdalību, joprojām atbildīs tai noteiktajām prudenciālajām prasībām. Novērtējums arī palīdz novērst to, ka darījums tiek finansēts ar līdzekļiem, kas iegūti no nelikumīgām darbībām.

81. VUM regulas 2. panta 8. punkts atsaucas uz Regulas (ES) Nr. 575/2013⁴⁷ 4. panta 1. punkta 36. apakšpunktā minēto “būtiskas līdzdalības” definīciju. Tā ir “tāda tieša vai netieša līdzdalība uzņēmumā, kas ir 10 % vai vairāk no kapitāla vai balsstiesībām vai kas ļauj būtiski ietekmēt attiecīgā uzņēmuma vadību”.

82. KPD IV direktīvas 22. pantā ir paredzēts, ka būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai⁴⁸ ir nepieciešama atļauja. Visām Savienības uzraudzības iestādēm – gan to valstu, kuras ir banku savienības locekles, gan to, kuras nav šīs savienības locekles –, ir jāievēro atļauju izsniegšanas procedūra.

1. Kritēriji atļaujas piešķiršanai

83. KPD IV direktīvas 23. pantā ir saskaņoti galvenie novērtēšanas kritēriji būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai⁴⁹. Tomēr šī saskaņošana ir daļēja, jo direktīvā nav sīkāk izklāstīti nosacījumi, kas vajadzīgi, lai izpildītu katru no šiem kritērijiem, kuri savukārt ir jāizvērtē saskaņā ar valsts tiesību normām.

44 Spriedums, 2007. gada 18. decembris (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV 2001, L 145, 43. lpp.).

46 Spriedums, 2007. gada 18. decembris, Zviedrija/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802), 94. punkts; šajā nozīmē arī Tiesas priekšsēdētāja rīkojums, 2009. gada 13. janvāris, *Occhetto* un Parlaments/*Donnici* (C-512/07 P(R) un C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 53. punkts.

47 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2013. gada 26. jūnijs) par prudenciālajām prasībām attiecībā uz kredītiestādēm un ieguldījumu brokeru sabiedrībām, un ar ko groza Regulu (ES) Nr. 648/2012 (OV 2013, L 176, 1. lpp.).

48 KPD IV direktīvas 22. pants izvērtēšanas ziņā pielīdzina būtiskas līdzdalības iegūšanu tās tiešai vai netiešai palielināšanai, kas notiek, kad turējumā esošā balsstiesību vai kapitāla daļa sasniedz vai pārsniedz 20 %, 30 % vai 50 % vai kredītiestāde kļūst par to meitasuzņēmumu.

49 Tie ir potenciālā ieguvēja reputācija, jauno potenciālo vadītāju reputācija un pieredze, potenciālā ieguvēja finanšu stabilitāte, ietekme kredītiestādē un risks, ka pastāv saistība ar nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu vai terorisma finansēšanu.

84. Lai vienādotu dalībvalstu praksi, Eiropas uzraudzības iestādes 2016. gadā pieņēma kopīgas pamatnostādnes par to, kā veicams piesardzīgs novērtējums par būtiskas līdzdalības iegūšanu un palielināšanu finanšu nozarē⁵⁰. Attiecībā uz banku iestādēm šo pamatnostādņu juridiskais pamats ir rodams Regulas Nr. 1093/2010⁵¹ 16. panta 1. punktā, saskaņā ar kuru Eiropas Banku iestāde pieņem pamatnostādnes un ieteikumus, kas adresēti kompetentajām iestādēm vai finanšu iestādēm, lai EFUS ieviestu konsekventu, efektīvu un konstruktīvu uzraudzības praksi un nodrošinātu kopēju, vienveidīgu un konsekventu Savienības tiesību aktu piemērošanu.

85. Lai gan pamatnostādnes ir juridiski nesaistoši akti, dalībvalstis apņemas darīt visu iespējamo, lai ievērotu šīs pamatnostādnes (un ieteikumus), pamatojoties uz tā saukto “comply or explain” metodi⁵². Pamatojoties uz tiesas sēdē sniegto informāciju, Itālijas iestādes *Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio* (Starpministriju kredītu un noguldījumu komiteja) 2017. gada lēmumā nolēma piemērot šīs 2016. gada pamatnostādnes.

2. Atļauju izsniegšanas procedūra

86. Procedūru šāda veida atļauju izsniegšanai regulē VUM regulas 4. panta 1. punkta c) apakšpunkts, 6. panta 4. punkts un 15. pants, ko papildina VUM pamatregulas 85.–87. pants.

87. Saskaņā ar VUM regulas 4. panta 1. punkta c) apakšpunktu, lasot to kopā ar 6. panta 4. punktu, ECB ekskluzīvā kompetencē ir novērtēt un lemt par būtiskas līdzdalības iegūšanu un palielināšanu visās finanšu iestādēs, uz kurām attiecas vienotais uzraudzības mehānisms, neatkarīgi no tā, vai tās ir vairāk vai mazāk nozīmīgas un vai tās atrodas tiešā ECB vai VKI uzraudzībā.

88. Ar to tiek uzsvērts, ka VUM regula ir izveidojusi “patiesi integrētu uzraudzības mehānismu”, kurā būtiskie procesi vispārīgos vilcienos ir identiski visās kredītiestādēs, vienalga, vai tās ir “nozīmīgas” vai “mazāk nozīmīgas”, šajos procesos iesaistoties gan ECB, gan VKI.

89. Ar VUM regulu ieviestās kopējās administratīvās procedūras izmanto attiecībā uz atļaujām, lai uzsāktu banku darbību, vai lai atsauktu šīs atļaujas, kā arī, lai novērtētu būtiskas līdzdalības iegūšanu vai palielināšanu.

90. Konkrēti – ECB īsteno savas kontroles pilnvaras saistībā ar būtiskas līdzdalības iegūšanu vai palielināšanu atbilstīgi VUM regulas 15. pantam, ko papildina VUM pamatregulas 85.–87. pants. Procedūrā, kas tālab ir jāveic, piedalās ECB, kura ir lēmuma pieņēmēja iestāde, un VKI, kuru uzdevums ir lēmumu sagatavošana.

91. Šī procedūra tiek īstenota šādi⁵³.

– Pieteikuma iesniedzējs paziņojumus par būtiskas līdzdalības iegūšanu vai palielināšanu vienmēr nosūta attiecīgajai VKI, kura ir tās dalībvalsts VKI, kurā reģistrēta īpašumā iegūstamā kredītiestāde.

50 EBI, EIOPA un ESMA kopīgās pamatnostādnes, veicot piesardzīgu novērtējumu par būtiskas līdzdalības iegūšanu un palielināšanu finanšu nozarē (JC/GL/2016/01), 15.–24. lpp. Šā teksta dažādās valodu versijas ir pieejamas *Joint Committee of the European Supervisory Authorities* tīmekļvietnē

<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](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 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) (2010. gada 24. novembris), ar ko izveido Eiropas Uzraudzības iestādi (Eiropas Banku iestādi), groza Lēmumu Nr. 716/2009/EK un atceļ Komisijas Lēmumu 2009/78/EK (OV 2010, L 331, 12. lpp.; turpmāk tekstā – “EBI regula”).

52 Saskaņā ar EBI regulas 16. panta 3. punkta otro daļu “divu mēnešu laikā kopš pamatnostādņu vai ieteikumu izdošanas katra kompetentā iestāde apstiprina, vai tā ievēro vai paredz ievērot šīs pamatnostādnes un ieteikumus. Ja kompetentā iestāde neievēro vai neparedz ievērot attiecīgo pamatnostādni vai ieteikumu, tā par to paziņo iestādei, minot iemeslus”.

53 ECB, *Banku uzraudzības vadlīnijas*, 2014, 27.–30. lpp.

- Par paziņojumu par plānotu būtiskas līdzdalības iegūšanu vai palielināšanu VKI ziņo ECB ne vēlāk kā piecu darbdienu laikā pēc šā paziņojuma saņemšanas apstiprināšanas iesniedzējam. Procedūru nevar pabeigt, kamēr nav iesniegta nepieciešamā informācija. Tāpēc pieteikumu iesniedzējiem ir jāpārliciecinās, ka viņu pieteikumi ir pilnīgi un labi strukturēti. Ja pieteikuma pirmreizējā izvērtēšanā tiek konstatēti trūkumi vai nesakritības, saņēmēja VKI nekavējoties lūdz pieteikuma iesniedzējam veikt vajadzīgos grozījumus.
- Kad pieteikums ir iesniegts un tā pilnīgums ir pārbaudīts, saņēmēja VKI, ECB un jebkura cita attiecīgā VKI veic šā pieteikuma papildu novērtēšanu. Novērtējuma mērķis ir nodrošināt, ka visas attiecīgās puses gūst pilnīgu izpratni par uzņēmējdarbības modeli un tā dzīvotspēju, šajā nolūkā aptverot visus kritērijus, kas noteikti attiecīgajos valsts un ES tiesību aktos.
- VKI ierosina lēmuma projektu ECB, lai iebilstu vai neiebilstu pret būtiskas līdzdalības iegūšanu vai palielināšanu. Kopš šā posma galīgā lēmuma pieņemšana par apstiprināšanu vai noraidīšanu ir ekskluzīvā ECB kompetencē. Ja pieteikums ir noraidāms vai ir jānosaka papildu nosacījumi, pieteikuma iesniedzējam ir tiesības tikt uzklautam.
- Lēmumu, ar ko tiek izbeigta procedūra, pieņem ECB saskaņā ar parasto lēmumu pieņemšanas procedūru banku savienības ietvaros, kura ir noteikta VUM regulas 26. panta 6. un 8. punktā – ECB Uzraudzības valde iesniedz pabeigtu lēmuma projektu ECB Padomei, un lēmums tiek uzskatīts par pieņemtu, ja vien ECB Padome neizsaka iebildumus ne vēlāk kā desmit dienu laikā.
- Kad galīgais lēmums ir pieņemts, ECB to paziņo pieteikuma iesniedzējam. Ja pieteikums ir noraidīts vai potenciālais līdzdalības ieguvējs uzskata, ka lēmums tam kaut kā kaitē, tas var lūgt ECB Administratīvo pārskatīšanas padomi to pārskatīt, kā tas paredzēts VUM regulas 24. pantā.

C. Pirmais prejudiciālais jautājums: valsts iestāžu sagatavošanas darbu, kas veikti atļaujas procedūrā būtiskas līdzdalības iegūšanai kredītiestādēs, pārbaude tiesā

92. Kā jau nupat izklāstīju, atļaujas procedūra būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai finanšu iestādēs ir apvienota procedūra, jo tajā piedalās ECB, kura ir lēmuma pieņēmēja iestāde, un VKI, kuru uzdevums ir lēmumu sagatavošana. Vispirms pievērsīšos jautājumiem, kas saistīti ar lēmuma pieņemšanas pilnvarām, un pēc tam – šajā procedūrā pieņemamā galīgā lēmuma pārbaudei tiesā.

1. Galīgā lēmuma pieņemšanas pilnvaras

93. Pēc pieteikuma iesniegšanas VKI iesaistīšanās aprobežojas ar Savienības un valsts tiesībās paredzēto darījuma atļaušanas nosacījumu izpildes pārbaudi. To uzdevums beidzas ar lēmuma projekta vai priekšlikuma iesniegšanu ECB, kas šai iestādei nekādā ziņā nav saistošs.

94. Pamatojoties uz šo priekšlikumu, sākas apvienotās procedūras lēmuma pieņemšanas posms – par ko jau pilnībā atbild ECB, kurai galu galā ir jāapstiprina vai jānoraida pieteikums izdot atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai. Manuprāt, runa ir par ekskluzīvu ECB lēmuma pieņemšanas kompetenci, ko pierāda turpinājumā minētie iemesli.

95. Pirmkārt, VUM pamatregulas 87. pantā ir noteikts, ka “ECB lēmumu par to, vai tā iebilst vai neiebilst pret iegādi, pieņem, pamatojoties uz savu vērtējumu par iecerēto iegādi un NKI sagatavoto lēmuma projektu”. Kā apgalvo Itālijas Banka, no šā noteikuma izriet, ka ECB, pieņemot savu galīgo lēmumu, ir pilnīga novērtējuma brīvība attiecībā uz faktiskajiem un juridiskajiem elementiem. Priekšlikums, ko tai nosūta VKI, ir viens, taču ne katrā ziņā vienīgais, no novērtējuma elementiem.

Nekas neliedz ECB īstenot neatkarīgus izziņas un izmeklēšanas pasākumus⁵⁴ un izdarīt secinājumu, kas atšķiras no VKI piedāvātā, kurš tai nav saistošs⁵⁵.

96. Uzsveru, ka VKI lēmuma projektam nav juridiskas ietekmes uz turpmāko ECB lēmumu. Ņemot vērā tā lietderību, tas var vairāk vai mazāk ietekmēt šo lēmumu, bet tāds parasti ir jebkuras procedūras formalitāšu (piemēram, nesaistoša atzinuma) raksturs. VKI nav nekādu konkrētu lēmuma pieņemšanas pilnvaru, izņemot pilnvaras īstenot procedūras pirmo posmu, kad ir saņemts pieteikums atļaujas saņemšanai. Tādējādi runa nav par VKI un ECB starpā kopīgi pieņemama lēmuma procedūru, kā to savos rakstveida apsvērumos, šķiet izprotam S. Berlusconi.

97. Otrkārt, pastāv iespēja, ka pēc Administratīvās pārskatīšanas padomes⁵⁶ iesaistīšanās, ja potenciālā ieguvēja prasība ir pilnībā vai daļēji apmierināta⁵⁷, ECB nolemj grozīt savu galīgo lēmumu, atkāpjoties no VKI priekšlikuma, kuram tā būtu piekritusi. Turklāt savā galīgajā lēmumā ECB var iekļaut tādas nosacījumus būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai, kādi nav ietverti VKI projektā.

98. Treškārt, tas, ka procedūras sākuma posmu īsteno VKI, nenozīmē, ka ECB ar to nav nekā kopīga. VUM pamatregulas 85. panta 1. punktā ir noteikts, ka VKI, kas saņem informāciju par nodomu iegādāties būtisku līdzdalību kredītiestādē, par to informē ECB piecu darbdienu laikā pēc apliecinājuma saņemšanas. Turklāt VUM regulas 6. panta 2. punkts paredz, ka gan ECB, gan VKI ievēro godprātīgas sadarbības pienākumu un informācijas apmaiņas pienākumu.

99. Ceturtkārt, apstākļi, ka valsts iestāde neinformē pieteikumu iesniedzēju par VKI uz ECB nosūtīto lēmuma projektu, apstiprina, ka šis projekts ir tikai ECB galīgā lēmuma iekšējs sagatavošanas pasākums, kas nav juridiski saistošs ne šim pieteicējam, ne trešajām personām⁵⁸.

100. Piektkārt, atļaujas procedūra būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai atšķiras no citām līdzīgām procedūrām, kā piemēram, atļaujas veikt banku darbību procedūras. Šajā pēdējā VKI saskaņā ar VUM regulas 14. panta 2. punktu⁵⁹ pati var pieņemt lēmumu par pieteikuma izsniegt atļauju noraidīšanu, kas tiek paziņots pieteicējam un rada sekas gan viņam, gan trešajām personām. Tas ir galīgs tiesību akts, kura pārbaudi var veikt valsts tiesas, kurām ir iespēja iesniegt Tiesā lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu. Turpretim atļaujas procedūrā būtiskas līdzdalības iegūšanai VKI šādu pilnvaru nav.

54 Šajā lietā ECB grozīja dažus Itālijas Bankas nosūtītā lēmuma projekta punktus, pamatojoties uz *Fininvest* uzklaušanās ECB paustajiem apsvērumiem. Šis apstākļi vajadzības gadījumā apstiprina, ka ECB ir neatkarīga, pieņemot galīgo lēmumu šāda veida procedūrās.

55 Šajā nozīmē skat. arī Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*, Beck, Hart, Nomos, Mīnhene, 2017, 172. lpp.: procedūra, kādā ir saņemama atļauja būtiskas līdzdalības iegūšanai "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 ECB Lēmums (2014. gada 14. aprīlis) par Administratīvās pārskatīšanas padomes izveidi un tās darbības noteikumiem (OV 2014, L 175, 47. lpp.). Par šis iekšējās administratīvās kontroles struktūras darbību skat. Brescia Morra, C., Smits un R., Magliari, A., "The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years", no: *European Business Organisation Law Review*, 2017, 567.–589. lpp.

57 Tiesas sēdē ECB apgalvoja, ka šādi gadījumi neesot ierasti.

58 VKI lēmuma projekts tā nosūtīšanai ECB vienmēr ir sagatavots angļu valodā, jo tā VUM ietvaros ir saziņas valoda starp VKI un ECB (VUM pamatregulas 23. pants). ECB galīgais lēmums savukārt gan tiek tulkots pieteikuma iesniedzēja valodā.

59 Saskaņā ar šo noteikumu, "ja pieteikuma iesniedzējs atbilst visiem [...] dalībvalsts attiecīgajos tiesību aktos noteiktajiem atļaujas izsniegšanas nosacījumiem, valsts kompetentā iestāde attiecīgajos valsts tiesību aktos noteiktajā termiņā pieņem lēmuma projektu ierosināt ECB izsniegt atļauju. Lēmuma projektu nosūta ECB un atļaujas izsniegšanas pieteikuma iesniedzējam. Citos gadījumos valsts kompetentā iestāde noraida pieteikumu izsniegt atļauju".

101. Sestkārt, saskaņā ar KPD IV direktīvas 22. panta 6. punktā noteikto, ja kompetentās iestādes vērtēšanas perioda laikā rakstveidā neiebilst pret plānoto līdzdalības iegūšanu, tad šo iegūšanu uzskata par apstiprinātu. Ja VKI neveic nekādus pasākumus, ECB, lai novērstu šāda veida administratīvās iestādes piekritošo klusēšanu, var iesaistīties (saskaņā ar VUM regulas 9. panta 1. punkta trešo teikumu)⁶⁰, uzdodot VKI paust viedokli par pieteikumu izsniegt atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai. Tas skaidri parāda, ka ECB jau no paša sākuma iesaistās šajā procedūrā un ka tieši tā ir iestāde, kurai ir ekskluzīva kontrole pār šo procedūru.

2. Šajās procedūrās pieņemto lēmumu pārbaude tiesā

102. Kad konstatēts, ka pieteikums izsniegt atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai finanšu iestādēs tiek izskatīts apvienotā procedūrā, kurā galīgā lēmuma pieņemšana ir ekskluzīvā ECB kompetencē, vēl jānoskaidro jautājums par tajā pieņemto lēmumu pārbaudi tiesā.

103. Lai noteiktu piemērojamo pārbaudes tiesā regulējumu, gan saskaņā ar sprieduma *Borelli* judikatūru, gan sprieduma *Zviedrija/Komisija* judikatūru ir jāņem vērā kompetenču sadalījums valsts iestāžu un Savienības iestāžu starpā. Ja lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir valsts iestādēm, piemērojama ir sprieduma *Borelli* judikatūra; ja šīs pilnvaras ir kādai Savienības iestādei – piemērojama ir sprieduma *Zviedrija/Komisija* judikatūra.

104. VUM ir sarežģīta daudzlīmeņu sistēma, ko veido ECB un VKI, kurā galvenā loma ir ECB, kas uzņemas atbildību par sistēmas funkcionēšanu un mehānisma uzdevumu kopuma kontroli⁶¹. Lai īstenotu šos mērķus, ECB VUM ietvaros ir piešķirtas ekskluzīvas pilnvaras. VKI iesaistīšanās atbilst šo pilnvaru decentralizētas īstenošanas loģikai, nevis pašu kompetenču sadalījumam ECB un valsts iestāžu starpā⁶².

105. Būtiskas līdzdalības iegūšanas atļaujas procedūrā – tāpat kā lielākajā daļā banku savienības apvienoto administratīvo procedūru – pilnvaras saistībā ar galīgā lēmuma pieņemšanu ir koncentrētas ECB rokās. Simetriski – ekskluzīva kompetence veikt šo sakoncentrēto pilnvaru īstenošanas kontroli ir Vispārējai tiesai un Tiesai⁶³.

106. Manuprāt, šo apgalvojumu ir grūti atspēkot. To pierāda fakts, ka *Fininvest* cēla prasību – kas atrodas izskatīšanā Vispārējā tiesā (lieta T-913/16) – atcelt ECB lēmumu, ar kuru ir atteikta atļauja būtiskas līdzdalības iegūšanai *Banca Mediolanum*.

107. Procedūras sākuma posmā VKI veiktajām darbībām piemītošā sagatavojošo darbu iedaba vajadzības gadījumā apstiprina Tiesas ekskluzīvo kontroli gan pār lēmumiem, ar kuriem piešķir atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai banku iestādēs, gan pār šo lēmumu pamatā esošajiem priekšlikumiem.

60 Tā burtiskais formulējums ir šāds: "Tiktāl, ciktāl tas vajadzīgs ar šo regulu uzticēto uzdevumu veikšanai, ECB var norādījumu veidā pieprasīt, lai minētās valsts iestādes izmanto pilnvaras, kas tām piešķirtas saskaņā ar valsts tiesību aktos izklāstītajiem nosacījumiem, ja ar šo regulu šādas pilnvaras nav uzticētas ECB. Minētās valsts iestādes pilnībā informē ECB par minēto pilnvaru izmantošanu".

61 Skat. analīzi, ko veikuši Chiti, E. un Recine, F., "The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position", no: *European Public Law*, 2018, Nr. 24, 103.–108. lpp.; un Lamandini, M. un Ramos Muñoz, D., *EU Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, 183.–212. lpp.

62 Šo domu Vispārējā tiesa uzsvēra savā 2017. gada 16. maija spriedumā *Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB* (T-122/15, EU:T:2017:337), 54. punkts, par kuru ir iesniegta apelācijas sūdzība (lieta C-450/17 P). Skat. D'Ambrosio, R. un Lamandini, M. komentārus, "La "prima volta" del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico", no: *Giurisprudenza commerciale*, 2017, 594.–599. lpp., un Adalid, S., "Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne", no: *Revue des affaires européennes*, 2017, Nr. 2, 373.–370. lpp.

63 Spriedums, 2007. gada 18. decembris, *Zviedrija/Komisija* (C-64/05 P, EU:C:2007:802), 93. un 94. punkts; šajā nozīmē arī Tiesas priekšsēdētāja rīkojums, 2009. gada 13. janvāris, *Occetto un Parlaments/Donnici* (C-512/07 P(R) un C-15/08 P(R), EU:C:2009:3), 53. punkts.

108. Tiesas pastāvīgās judikatūras atziņa ir tāda, ka apstrīdēt spēkā esamību var vienīgi tādu Savienības iestāžu pieņemtu aktu gadījumā – lai kāds arī būtu tā veids vai forma –, ar kuriem ir paredzēts radīt saistošas tiesiskās sekas, kas var ietekmēt prasītāja intereses, būtiski mainot tā tiesisko stāvokli. Tāpēc tādu vairākos posmos sagatavojamu aktu vai lēmumu gadījumā tiesā apstrīdami ir tikai tie, kuros ir negrozāmi pausta iestādes (parasti – Komisijas vai Padomes) nostāja šīs procedūras beigās. Turpretim tiesā nav apstrīdami galīgā lēmuma sagatavošanai veicamie starpposma jeb pagaidu pasākumi⁶⁴.

109. Šī judikatūra ir ekstrapolējama uz procedūrām, kurās valsts iestāde veic tīri formālus lēmuma sagatavošanas pasākumus. Ja šīs iestādes īstenotais pasākums ir vienīgi priekšlikums, kas jau pēc savas būtības nav lēmums, tas nerada tiesiskas sekas nevienai – fiziskai vai juridiskai – personai. Tādējādi tas pēc sava rakstura nav tāds, kas būtu savrupi apstrīdams. Turklāt iespējamie trūkumi, kas varētu būt radušies, izstrādājot priekšlikumu, var tikt norādīti, apstrīdot galīgo lēmumu, kurā tie no priekšlikuma ir pārņemti.

110. Īsi sakot, valsts tiesas nevar lemt par VKI pieņemtiem pasākumiem, kas ir tikai sagatavošanas darbi un ir bijuši daļa no apvienotās procedūras, kurā ekskluzīvas lēmuma pieņemšanas pilnvaras ir ECB. Pretējā gadījumā valsts tiesas faktiski uzņemtos īstenot materiāltiesisko pārbaudi pār lēmumiem, kuri ir nevis VKI, bet ECB ziņā, kas turklāt varētu radīt paradoksālas situācijas⁶⁵.

111. Tādējādi es uzskatu, ka visu aktu, kas pieņemti atļaujas procedūrā būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai banku iestādēs, pārbaude ir jāveic Savienības, nevis valstu tiesām.

112. Šī jurisdikcijas piešķiršana, protams, ir saistīta ar zināmām grūtībām. Lai nodrošinātu skarto personu efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, Savienības tiesām, ja tajās tiek celts šāds iebildums, ir jāvērtē, vai VKI sagatavošanas aktos, kuros paustos atzinumus pēc tam ir pārņēmusi ECB, ir konstatējami tādi spēkā neesamības iemesli, kas neatgriezeniski ir sabojājuši visu procedūru.

113. Šādi raugoties, Itālijas Bankas priekšlikuma iespējamais prettiesiskums būtu jāizvērtē Vispārējai tiesai, skatot prasību par ECB galīgā lēmuma atcelšanu (lieta T-913/16), jo ECB bija rīcības brīvība pieņemt vai noraidīt VKI priekšlikumu.

114. Šāds risinājums arī atbilst VUM regulas 4. panta 3. punktā ietvertajam noteikumam⁶⁶. Ar to ECB uztic piemērot valsts tiesību aktus, kas transponē direktīvas un – izņēmuma kārtā – regulas banku savienības jomā, atbalstot Tiesas kontroles paplašināšanu attiecībā uz šiem gadījumiem⁶⁷.

115. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos argumentus, uzskatu, ka LESD 263. pants:

- piešķir Tiesai ekskluzīvu kompetenci pārbaudīt VUM regulas 4. panta 1. punkta c) apakšpunktā un 15. pantā un VUM pamatregulas 85., 86. un 87. pantā paredzētās procedūras ietvaros pieņemto pasākumu likumību un

64 Skat. it īpaši spriedumus, 1981. gada 11. novembris, *IBM/Komisija* (60/81, EU:C:1981:264), 9. un 10. punkts; 2015. gada 9. septembris, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/Komisija* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 16. punkts), un 2016. gada 20. septembris, *de Mallis u.c./Komisija un ECB* (no C-105/15 P līdz C-109/15 P, EU:C:2016:702), 51. punkts.

65 Attiecībā uz VKI sagatavošanas aktu, kas saturiski būtu tāds pats kā ECB lēmums, valsts tiesas un Tiesas spriedumi varētu atšķirties. Šāds apstāklis rastos, ja šajā lietā Itālijas tiesa un Vispārējā tiesa būtu pieņēmušas spriedumus, kuru risinājumi būtu pretrunīgi.

66 Šīs normas burtiskais formulējums ir šāds: "Lai veiktu ar šo regulu uzticētos uzdevumus un ar mērķi nodrošināt augstus uzraudzības standartus, ECB piemēro visus attiecīgos Savienības tiesību aktus, un gadījumos, kad Savienības tiesību akti ir direktīvas, – valsts tiesību aktus, kas transponē šīs direktīvas. Ja attiecīgie Savienības tiesību akti ir regulas un ja ar šīm regulām šobrīd tiek skaidri piešķirtas iespējas dalībvalstīm, ECB piemēro arī tos valsts tiesību aktus, ar kuriem minētās iespējas īsteno."

67 Pat banku uzraudzības jomās, kuras regulē dalībvalstu tiesību akti un kuras nav skaidri paredzētas Savienības tiesībās, ECB tiek uzskatīta par kompetentu īstenot uzraudzības funkcijas un plaši piemēro valstu tiesību normas. Tas ir precizēts paziņojumā VKI: ECB, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140, 2017. gada 31. marts, pieejama

https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf

abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Skat. Smits, R. komentārus "Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop" no *ADEMU Working Papers Series* 2017/077, 16.–24. lpp.

- liedz valsts tiesām īstenot valsts procedūras uzsākšanas, izmeklēšanas un lēmuma priekšlikuma sagatavošanas pasākumu, ko valsts kompetentā iestāde veikusi minētajā procedūrā, kura noslēdzas ar ECB galīgo lēmumu, likumības pārbaudi.

D. Otrais prejudiciālais jautājums: likumīgā spēkā stājušos valsts tiesas spriedumu ietekme uz valsts sagatavošanas pasākumu pārbaudi tiesā

116. No atbildes, ko ierosinu sniegt uz pirmo jautājumu, loģiski izriet atbilde uz otro jautājumu. Atzīstot Vispārējās tiesas un Tiesas *ekskluzīvu* kompetenci veikt šajās procedūrās pieņemto pasākumu pārbaudi un liedzot to īstenot valsts tiesām, nav būtiski, ka šim pēdējam varētu nākties pieņemt nolēmumu “*giudizio di ottemperanza*” vai jebkurā citā tās valsts tiesībās paredzētajā procesuālajā kārtībā.

117. Proti, kompetences piešķiršana ir obligāts nosacījums turpmāko tiesas darbību spēkā esamībai. Ja tiesai nav kompetences, tā vienkārši nevar rīkoties – ne izmantojot vienu procedūru, ne kādu citu. “*Giudizio di ottemperanza*” ir viena no šādām procedūrām, ar kuru Itālijas procesuālajās tiesībās ir gribēts panākt, lai tiktu ievērots agrāka tiesas nolēmuma likumīgais spēks⁶⁸.

118. S. Berlusconi un *Fininvest* mēģina izmantot šo tiesību aizsardzības līdzekli, atsaucoties uz *Consiglio di Stato* (Valsts padome) 2016. gada 3. marta spriedumu, lai pamatotu Itālijas Bankas atļaujas procedūras ietvaros ECB nosūtītā lēmuma priekšlikuma spēkā neesamību. Bet, kā jau iepriekš minēju, ja Itālijas tiesām nav kompetences, lai izvērtētu VKI pieņemtos sagatavošanas pasākumus, šis arguments ir jāiesniedz izvērtēšanai Vispārējā tiesā (kā tas ir noticis lietā T-913/16), nevis valsts tiesās.

119. Tādējādi es uzskatu, ka nevar atsaukties uz Itālijas procesuālās autonomijas principu, lai pamatotu, ka 2016. gada 3. marta sprieduma (iespējamais) likumīgais spēks piešķir valsts tiesai kompetenci pārbaudīt Itālijas Bankas pasākumu, kuri veikti ar mērķi sagatavot ECB galīgo lēmumu, likumību.

120. Līdz ar to neuzskatu, ka Tiesai vajadzētu iet tālāk, kā starpniekam iesaistoties vēl neizšķirtā strīdā par šā sprieduma ietekmi uz šo lietu. Tomēr, tikai pakārtoti, izskaidrošu, kāpēc domāju, ka ar 2016. gada 3. marta spriedumu atrisinātā strīda un šīs lietas starpā nav ne subjektīvā, ne objektīvā identiskuma (kas nepieciešami, lai izvērtētu *res judicata* iedarbību).

121. Par objektīvo identiskumu:

- agrākā prasība bija celta par Itālijas Bankas un *IVASS* 2014. gada 7. oktobra lēmumu Nr. 976145/14, ar kuru tika pasludināts, ka S. Berlusconi neatbilst prasībai par labu reputāciju, kas bija noteikta attiecībā uz personām, kurām ir būtiska līdzdalība finanšu starpniecības uzņēmumos;
- šis strīds ir par Itālijas Bankas priekšlikuma (kas bija pārņemts ECB 2016. gada lēmumā), kurā tā iebilda pret būtiskas līdzdalības iegūšanu *Banca Mediolanum*, ko S. Berlusconi netieši veica ar *Fininvest* starpniecību, likumību. Šā iebilduma pamats bija ar likumīgā spēkā stājušos spriedumu piespriests sods – brīvības atņemšana uz četriem gadiem par nodokļu krāpšanu –, uz kuru attiecās *Consiglio di Stato* (Valsts padome) spriedums. Bet Itālijas Banka un ECB vērtēja arī citus papildu elementus, daži no kuriem bija konstatēti pēc 2016. gada 3. marta sprieduma, lemjot, ka nav izpildīta prasība par ieguvēju reputāciju⁶⁹.

⁶⁸ Kā tiesas sēdē norādīja Komisija, atbildot uz S. Berlusconi advokātu argumentiem par šā Itālijas procesuālo tiesību instrumenta unikalitāti, arī daudzās citās dalībvalstīs ir juridiski mehānismi tiesu nolēmumu *res judicata* spēka saglabāšanai.

⁶⁹ To, ka būtiskas līdzdalības ieguvēji neatbilst prasībai par labu reputāciju, kas ir noteikta Itālijas tiesību aktos un Savienības tiesību normās, kas piemērotas atbilstīgi EBI, *EIOPA* un *ESMA* kopīgajām pamatnostādnēm, veicot piesardzīgu novērtējumu par būtiskas līdzdalības iegūšanu un palielināšanu finanšu nozarē, 2016. gada lēmumā ECB nolēma, tā 2.2.1. punktā ņēmusi vērā kriminālprocesus jeb sodu uzlikšanas procedūras pret *Ubaldo Livolsi*, *Ferdinando Superti Furga* un *Silvio Berlusconi*, kā arī pret *Fininvest*, kas bija uzsākti vai pabeigti ar notiesājošiem spriedumiem, daži no kuriem bija kļuvuši galīgi, daži – nē.

122. Par subjektīvo identiskumu:

- ECB nepiedalījās un nemaz nevarēja piedalīties procedūrā, uz kuru attiecas 2016. gada 3. marta spriedums, bet šajā lietā tās galvenajai lomai ir izšķirīga nozīme;
- ECB 2016. gada lēmumā ir norādīts uz ieguvēju reputācijas trūkumu, kas attiecas ne tikai uz “kontrolpaketes turētāju un netiešo ieguvēju S. Berlusconi, bet arī uz otru valdes locekli un vienu *Fininvest SpA* kontroles padomes locekli, kā arī uz pašu *Fininvest*”⁷⁰.

123. Turklāt abās lietās būtiskas līdzdalības iegāde – gluži tāpat kā piemērojamās tiesību normas – atšķiras un ir mainījusies procedūra, kurā lēmuma pieņemšana tagad ir ekskluzīvā ECB kompetencē.

124. Tādējādi, nepastāvot ne objektīvam, ne subjektīvam identiskumam starp strīdu, kas ir atrisināts ar 2016. gada 3. marta likumīgā spēkā stājušos spriedumu, un šo lietu, ir grūti piekrist argumentam par *res judicata* principa piemērošanu.

125. Visbeidzot, divtik pakārtoti, uz *res judicata* principu nevar atsaukties, lai nodrošinātu tādu spriedumu izpildi, kas ir pasludināti acīmredzamā pretrunā Savienības tiesību normām⁷¹, bet tādi būtu spriedumi, pamatojoties uz kuriem būtu iespējams iejaukties ECB ekskluzīvajā kompetencē, piešķirot atļauju būtiskas līdzdalības iegūšanai.

IV. Secinājumi

126. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, iesaku Tiesai uz *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

- 1) LESD 263. pants saistībā ar Padomes Regulas (ES) Nr. 1024/2013 (2013. gada 15. oktobris), ar ko Eiropas Centrālajai bankai uztic īpašus uzdevumus saistībā ar politikas nostādņēm, kas attiecas uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību, 4. panta 1. punkta c) apakšpunktu un 15. pantu un Eiropas Centrālās bankas Regulas (ES) Nr. 468/2014 (2014. gada 16. aprīlis), ar ko izveido Vienotā uzraudzības mehānisma pamatstruktūru Eiropas Centrālās bankas sadarbībai ar nacionālajām kompetentajām un norīkotajām iestādēm, 85., 86. un 87. pantu:
 - piešķir Eiropas Savienības Tiesai ekskluzīvu kompetenci pārbaudīt abu regulu minētajos pantos paredzētās procedūras ietvaros pieņemto pasākumu likumību saistībā ar atļaujas piešķiršanu būtiskas līdzdalības iegūšanai vai palielināšanai banku iestādēs un
 - liedz valsts tiesām īstenot valsts procedūras uzsākšanas, izmeklēšanas un lēmuma priekšlikuma sagatavošanas pasākumu, ko valsts kompetentā iestāde veikusi minētajā procedūrā, kurā galīgo lēmumu pieņem Eiropas Centrālā banka, likumības pārbaudi.
- 2) To, ka valsts tiesām nav kompetences īstenot minētajā procedūrā pieņemto pasākumu likumības pārbaudi, nevar apiet, ceļot prasību par spēkā neesamības atzīšanu (*giudizio di ottemperanza*), kura tiek pamatota ar to, ka, iespējams, ir pārkāpts vai apiets agrāka valsts tiesas sprieduma *res judicata* spēks.

⁷⁰ ECB 2016. gada lēmuma 2.2.2. punkts *in fine*.

⁷¹ 2007. gada 18. jūlija spriedumā *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434) Tiesa būtībā nosprieda, ka Koptienu tiesībām ir pretrunā piemērot tādu valsts tiesību normu, kurā – kā Itālijas civilkodeksa 2909. pantā – ir paredzēts noteikt *res judicata* principu, ja tās piemērošana ir šķērslis atgūt atbalstu, kas piešķirts, pārkāpjot Savienības tiesības, un kas ar Eiropas Komisijas galīgu lēmumu ir ticis atzīts par nesaderīgu ar kopējo tirgu (spriedumi, 2009. gada 3. septembris, *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, 25. punkts; 2014. gada 10. jūlijs, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, 61. punkts, un 2015. gada 11. novembris, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, 45. punkts).