



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. decembra 2018 *

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Bonitetni nadzor kreditnih institucij – Pridobitev kvalificiranega deleža v kreditni instituciji – Postopek, urejen z Direktivo 2013/36/EU ter z uredbama (EU) št. 1024/2013 in št. 468/2014 – Sestavljeni upravni postopek – Izključna pristojnost Evropske centralne banke (ECB) za odločanje – Tožba, vložena zoper pripravljalne akte, ki jih je sprejel pristojni nacionalni organ – Zatrjevanje kršitve pravnomočnosti nacionalne odločbe“

V zadevi C-219/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 23. februarja 2017, ki je na Sodišče prispela 25. aprila 2017, v postopku

Silvio Berlusconi,

Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)

proti

Banca d'Italia,

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

ob udeležbi

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,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, predsedniki senatov, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, predsednik senata, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. aprila 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za S. Berlusconija in Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) A. Di Porto, R. Vaccarella, A. Saccucci, M. Carpinelli, B. Nascimbene, R. Baratta in N. Ghedini, avvocati,
- za Banca d'Italia M. Perassi, G. Crapanzano, M. Mancini in O. Capolino, avvocati,
- za špansko vlado M. A. Sampol Pucurull, agent,
- za Evropsko komisijo V. Di Bucci, H. Krämer, K.-P. Wojcik in A. Steiblytė, agenti,
- za Evropsko centralno banko (ECB) G. Buono, C. Hernández Saseta in C. Zilioli, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. junija 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 256(1) in člena 263, prvi, drugi in peti odstavek, PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Silviem Berlusconijem in družbo Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) na eni strani ter Banca d'Italia (italijanska centralna banka) in Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) (italijanski nadzorni organ za zavarovanja (IVASS), Italija) na drugi v zvezi z nadzorom nad pridobitvijo kvalificiranega deleža v kreditni instituciji.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva CRD IV

- 3 Člen 22 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338, imenovana Direktiva „capital requirement“, v nadaljevanju: Direktiva CRD IV), naslovljen „Uradno obveščanje o nameravanih pridobitvah in njihova ocena“, določa:

„1. Države članice od vsake fizične ali pravne osebe ali takšnih oseb, ki delujejo usklajeno (v nadaljnjem besedilu: nameravani pridobitelj) in ki so se odločile, da neposredno ali posredno pridobijo ali dodatno povečajo kvalificirani delež v kreditni instituciji, in bi zaradi tega bil njihov delež glasovalnih pravic ali delež v kapitalu enak ali večji od 20 %, 30 % ali 50 % ali takšen, da bi kreditna institucija postala njihova podrejena družba (v nadaljnjem besedilu: nameravana pridobitev), zahtevajo, da pred pridobitvijo pisno uradno obvestijo pristojne organe kreditne institucije, v kateri poskušajo pridobiti ali povečati kvalificirani delež, o velikosti predvidenega deleža in jim sporočijo relevantne informacije, kakor so določene v skladu s členom 23(4). [...]

2. Pristojni organi nameravanemu pridobitelju pisno potrdijo prejem uradnega obvestila iz odstavka 1 ali nadaljnjih informacij iz odstavka 3 takoj in v vsakem primeru v dveh delovnih dneh po prejemu uradnega obvestila.

Pristojni organi imajo na voljo največ 60 delovnih dni od datuma pisnega potrdila o prejemu uradnega obvestila in vseh dokumentov, za katere države članice zahtevajo, naj se priložijo uradnemu obvestilu na podlagi seznama iz člena 23(4) (v nadaljnjem besedilu: ocenjevalno obdobje), da izdelajo oceno iz člena 23(1) (v nadaljnjem besedilu: ocena).

Pristojni organi ob potrditvi prejema obvestijo nameravanega pridobitelja o datumu zaključka ocenjevalnega obdobja.

3. Pristojni organi lahko v ocenjevalnem obdobju, vendar najpozneje 50. delovni dan ocenjevalnega obdobja, po potrebi zahtevajo dodatne informacije, potrebne za dopolnitev ocene. Ta zahteva mora biti pisna, v njej pa je treba navesti, katere dodatne informacije so potrebne.

V času od datuma, ko pristojni organi zahtevajo informacije, do datuma, ko prejmejo odgovor nameravanega pridobitelja, se ocenjevalno obdobje prekine. Prekinitev ne sme biti daljša od 20 delovnih dni. Pristojni organi lahko po lastni presoji postavijo dodatne zahteve za dopolnitev ali pojasnitev informacij, vendar se zaradi teh zahtev ocenjevalno obdobje ne prekine.

4. Pristojni organi lahko prekinitev iz drugega pododstavka odstavka 3 podaljšajo za največ 30 delovnih dni, če je nameravani pridobitelj reguliran ali ima sedež v tretji državi članici ali če je fizična ali pravna oseba in zanj nadzor iz te direktive ali direktiv 2009/65/ES, 2009/138/ES ali 2004/39/ES ne velja.

5. Če se pristojni organi odločijo, da bodo nameravani pridobitvi nasprotovali, o tem v dveh delovnih dneh po opravljeni oceni in pred iztekom ocenjevalnega obdobja pisno obvestijo nameravanega pridobitelja ter pri tem navedejo razloge. Ob upoštevanju nacionalnega prava se lahko ustrezna utemeljitev odločitve na zahtevo nameravanega pridobitelja objavi. To državi članici ne preprečuje, da pristojnemu organu dovoli objavo teh informacij, ne da bi nameravani pridobitelj to zahteval.

6. Če pristojni organi nameravani pridobitvi v ocenjevalnem obdobju ne nasprotujejo pisno, se šteje, da je odobrena.

7. Pristojni organi lahko določijo skrajni rok za izpeljavo nameravane pridobitve in ga po potrebi podaljšajo.

8. Države članice ne predpišejo zahtev glede uradnega obveščanja pristojnih organov o neposrednih ali posrednih pridobitvah glasovalnih pravic ali deležev v kapitalu ter zahtev glede odobritev takih pridobitev s strani pristojnih organov, ki bi bile strožje od zahtev iz te direktive.

[...]“.

4 Člen 23 Direktive CRD IV, naslovljen „Merila za ocenjevanje“, določa:

„1. Pristojni organi pri ocenjevanju uradnega obvestila iz člena 22(1) in informacij iz člena 22(3) zaradi zagotavljanja preudarnega in skrbnega upravljanja kreditne institucije, v kateri je pridobitev nameravana, in ob upoštevanju verjetnega vpliva nameravanega pridobitelja na kreditno institucijo ocenijo ustreznost nameravanega pridobitelja in finančno trdnost nameravane pridobitve v skladu z naslednjimi merili:

(a) ugled nameravanega pridobitelja;

(b) ugled, znanje, veščine in izkušnje, opredeljene v členu 91(1), vseh članov upravljalnega organa in vseh članov višjega vodstva, ki bodo zaradi nameravane pridobitve vodili posle kreditne institucije;

(c) finančna trdnost nameravanega pridobitelja, zlasti v zvezi z vrsto opravljanih in načrtovanih poslov v kreditni instituciji, na katero se nanaša nameravana pridobitev;

[...]

2. Pristojni organi lahko nasprotujejo nameravani pridobitvi le, če za to obstajajo utemeljeni razlogi na podlagi meril iz odstavka 1 ali če so informacije, ki jih je predložil nameravani pridobitelj, pomanjkljive.

[...]“.

5 Člen 119 navedene direktive, naslovljen „Vključitev holdingov v konsolidirani nadzor“, v odstavku 1 določa:

„Države članice po potrebi sprejmejo vse potrebne ukrepe za vključitev finančnih holdingov in mešanih finančnih holdingov v konsolidirani nadzor.“

Uredba o EMN

6 V uvodni izjavi 11 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63, imenovana Uredba o „enotnem mehanizmu nadzora“ ali EMN, v nadaljevanju: Uredba o EMN) je navedeno:

„[...] [V] Uniji [bi bilo treba] ustanoviti bančno unijo, ki bi temeljila na celovitih in podrobnih enotnih pravilih za finančne storitve za notranji trg kot celoto, sestavljali pa bi jo enotni mehanizem nadzora in novi okviri za jamstva za vloge in reševanje. [...]“.

- 7 Člen 1 navedene uredbe, naslovljen „Vsebina in področje uporabe“, določa:

„S to uredbo se na [Evropsko centralno banko (ECB)] prenesejo posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora nad kreditnimi institucijami, z namenom prispevati k varnosti in trdnosti kreditnih institucij ter k stabilnosti finančnega sistema v Uniji in vsaki državi članici, in sicer ob popolnem upoštevanju in dolžni skrbnosti za enotnost in celovitost notranjega trga, temelječega na enakem obravnavanju kreditnih institucij zaradi preprečevanja regulativne arbitraže.

[...]

Ta uredba ne posega v pristojnosti in z njimi povezana pooblastila pristojnih organov sodelujočih držav članic za opravljanje nadzorniških nalog, ki se s to uredbo ne prenesejo na ECB.

[...]“.

- 8 Člen 4 te uredbe določa:

„1. V okviru člena 6 je ECB v skladu z odstavkom 3 tega člena izključno pristojna za opravljanje naslednjih nalog za namene bonitetnega nadzora v zvezi z vsemi kreditnimi institucijami s sedežem v sodelujočih državah članicah:

[...]

(c) ocenjevanje priglasitev pridobitve in odsvojitve kvalificiranega deleža v kreditnih institucijah, razen v primeru reševanja bank, ob upoštevanju člena 15;

[...]

3. ECB za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, in s ciljem zagotavljanja visokih standardov nadzora uporablja vse upošteveno pravo Unije in nacionalno zakonodajo, s katero so bile prenesene morebitne direktive, ki so del upoštevnega prava Unije. V primerih, ko gre pri upoštevnem pravu Unije za uredbe, in kadar navedene uredbe državam članicam izrecno ponujajo različne možnosti, ECB uporablja tudi nacionalno zakonodajo, s katero se izvršujejo navedene možnosti.

[...]“.

- 9 Člen 6(1) Uredbe o EMN določa, da ECB naloge opravlja v okviru enotnega mehanizma nadzora, ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi (v nadaljevanju: PNO), ter da je odgovorna za učinkovito in skladno delovanje tega mehanizma. Na podlagi odstavka 2 istega člena za ECB in PNO velja, da morajo sodelovati v dobri veri in da si morajo izmenjavati informacije. Brez poseganja v pooblastila ECB, na podlagi katerih ta ves čas neposredno prejema informacije kreditnih institucij ali ima do njih neposreden dostop, PNO ECB zagotovi zlasti vse informacije, potrebne za namene izvajanja nalog, ki se na ECB prenesejo s to uredbo.

- 10 Člen 9 navedene uredbe, naslovljen „Nadzorniška in preiskovalna pooblastila“, v odstavku 1 določa:

„Izključno za namene opravljanja nalog, ki se na ECB prenesejo s členi 4(1), 4(2) in 5(2), se ECB po potrebi šteje za pristojni organ ali imenovani organ v sodelujočih državah članicah, kot je določeno z upoštevnim pravom Unije.

Prav tako ima ECB izključno za te namene vsa pooblastila in obveznosti, določene v tej uredbi. Ima tudi vsa pooblastila in obveznosti, ki jih imajo na podlagi upoštevnega prava Unije pristojni in imenovani organi, razen če ni v tej uredbi določeno drugače. ECB ima zlasti pooblastila, navedena v oddelkih 1 in 2 tega poglavja.

ECB lahko, kolikor je to potrebno za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, od navedenih nacionalnih organov z navodili zahteva, naj uporabijo svoja pooblastila v skladu s pogoji, določenimi v nacionalnem pravu, kadar ta uredba takšnih pooblastil ne prenaša na ECB. Navedeni nacionalni organi ECB v celoti obveščajo o izvajanju teh pooblastil.“

11 Člen 15 te uredbe, naslovljen „Ocena pridobitev kvalificiranega deleža“, določa:

„1. Brez poseganja v izjeme, določene v točki (c) člena 4(1), se vsakršna priglasitev pridobitve kvalificiranega deleža v kreditni instituciji s sedežem v sodelujoči državi članici ali s tem povezane informacije naslovijo na [PNO] članice, v kateri ima kreditna institucija sedež, v skladu z zahtevami upoštevne nacionalnega prava na podlagi aktov, navedenih v prvem pododstavku člena 4(3).

2. [PNO] oceni nameravano pridobitev in [...] ECB posreduje priglasitev in predlog odločitve o nasprotovanju ali nenasprotovanju pridobitvi na podlagi meril iz aktov, navedenih v prvem pododstavku člena 4(3), ter pomaga ECB v skladu s členom 6.

3. ECB odloči, ali bo pridobitvi nasprotovala, na podlagi ocenjevalnih meril, določenih v upoštevem pravu Unije, ter v skladu s tam določenim postopkom in ocenjevalnim obdobjem.“*Okvirna uredba o EMN*

12 Uredba (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (okvirna uredba o EMN) (UL 2014, L 141, str. 1), sprejeta v skladu s členom 4(3) Uredbe o EMN, določa okvir za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med ECB in PNO.

13 Člen 85 Okvirne uredbe o EMN, naslovljen „Priglasitev pridobitve kvalificiranega deleža pri [PNO]“, določa:

„1. [PNO], ki prejme priglasitev nameravane pridobitve kvalificiranega deleža v kreditni instituciji s sedežem v tej sodelujoči državi članici, o tem uradno obvesti ECB najpozneje pet delovnih dni po potrditvi prejema v skladu s členom 22(2) Direktive [CRD IV].

2. [PNO] uradno obvesti ECB, če mora zadržati tek obdobja ocenjevanja zaradi zahteve za predložitev dodatnih informacij. [PNO] pošlje ECB take dodatne informacije v petih delovnih dneh po tem, ko jih je prejel.

3. [PNO] obvesti ECB tudi o datumu, do katerega je treba v skladu z upoštevem nacionalnim pravom vlagatelja uradno obvestiti o odločitvi, s katero se nasprotuje ali ne nasprotuje pridobitvi kvalificiranega deleža.“

14 Člen 86 te uredbe, naslovljen „Ocena morebitnih pridobitev“, določa:

„1. Pristojni nacionalni organ, kateremu se prihlasi nameravana pridobitev kvalificiranega deleža v kreditni instituciji, oceni, ali morebitna pridobitev izpolnjuje vse pogoje, določene v upoštevem pravu Unije in nacionalnem pravu. Po tej oceni [PNO] pripravi predlog odločitve za ECB o nasprotovanju ali nenasprotovanju pridobitvi.

2. [PNO] predloži [ECB] predlog odločitve o nasprotovanju ali nenasprotovanju pridobitvi najmanj 15 delovnih dni pred iztekom obdobja ocenjevanja, kot je opredeljeno v upoštevem pravu Unije.“

15 Člen 87 navedene uredbe, naslovljen „Odločitev ECB o pridobitvi“, določa:

„ECB se odloči, ali bo nasprotovala pridobitvi ali ne, na podlagi ocene predlagane pridobitve in predloga odločitve, ki ga pripravi [PNO]. Uporablja se pravica do izjave, kot je določeno v členu 31.“

Italijansko pravo

Zakonodaja o bančnem nadzoru

- 16 Člen 19 decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (zakonska uredba št. 385 – enotno besedilo zakonov o bančništvu in posojilih) z dne 1. septembra 1993 (redni dodatek h GURI št. 230 z dne 30. septembra 1993), kakor je bila spremenjena z decreto legislativo n. 72 (zakonska uredba št. 72) z dne 12. maja 2015 (v nadaljevanju: enotno besedilo o bančništvu), s katero je bila v italijansko pravo prenesena vsebina Direktive CRD IV, italijanski centralni banki podeljuje pristojnost za izdajo dovoljenj za pridobitev kvalificiranega deleža v finančnih institucijah. V odstavku 5 tega člena je natančneje določeno, da se ta dovoljenja izdajo, „če so izpolnjeni pogoji za zagotavljanje varnega in skrbnega upravljanja banke, pri čemer se ocenjujeta kakovost potencialnega pridobitelja in finančna trdnost projekta pridobitve v skladu z naslednjimi merili: ugled potencialnega pridobitelja v smislu člena 25 [...]“.
- 17 Člen 25 enotnega besedila o bančništvu, naslovljen „Deleži v kapitalu“, v odstavku 1 natančneje določa, da morajo imetniki deležev, navedenih v členu 19 enotnega besedila o bančništvu, izpolnjevati zahteve glede ugleda ter merila usposobljenosti in integritete, ki zagotavljajo varno in skrbno upravljanje banke.
- 18 Člen 2(8) zakonske uredbe št. 72 z dne 12. maja 2015 določa, da se prehodno še naprej uporabljajo določbe o zahtevah glede ugleda imetnikov deležev v finančnih institucijah, ki so veljale pred sprejetjem te zakonske uredbe.
- 19 Zadevne določbe so bile vključene v decreto ministeriale n. 144 – regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (ministrska uredba št. 144 o določitvi pravil za opredelitev zahtev glede ugleda delničarjev bank in upoštevne praga) z dne 18. marca 1998, v kateri so v členu 1 natančneje določene obsodbe, ki negativno vplivajo na ugled zadevne osebe in ki zato povzročijo nespoštovanje zahtevanega pogoja.
- 20 Člen 2 ministrske uredbe št. 144 z dne 18. marca 1998 določa, da prehodno „za subjekte, ki so na datum začetka veljavnosti te uredbe delničarji banke, neizpolnjevanje zahtev iz člena 1 te uredbe, ki niso določene s predhodno zakonodajo, ni upoštevno, če je bilo njihovo neizpolnjevanje ugotovljeno pred tem datumom, in sicer samo v zvezi z deleži, ki jih zadevni subjekti že imajo“.
- 21 V zvezi z mešanimi finančnimi holdingi (v nadaljevanju: MFH) je člen 63 enotnega besedila o bančništvu, sprejet v skladu s členom 119 Direktive CRD IV, za družbe, ki jih sestavljajo in imajo kvalificirane deleže, določal iste obveznosti kot tiste, ki veljajo za bančne ustanove.
- 22 Člen 67a(2) enotnega besedila o bančništvu natančneje določa, da morata italijanska centralna banka in IVASS skupaj zagotavljati spoštovanje teh obveznosti, če imajo navedene družbe sedež v Italiji in so v celoti ali delno matične družbe italijanskih finančnih konglomeratov.

Zakonodaja o upravnem sporu

23 V italijanskem upravnem sporu je določen institut *azione di ottemperanza*.

- 24 Glede tega člen 21f(1) legge n. 241 – nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (zakon št. 241 o novih določbah v zvezi z upravnim postopkom in pravico do dostopa do upravnih dokumentov) z dne 7. avgusta 1990, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 15 z dne 11. februarja 2005, določa:

„Upravna odločba [...], ki je bila sprejeta ob kršitvi ali neupoštevanju pravnomočne odločbe, je nična [...]“.

- 25 Člen 112 Codice del processo amministrativo (zakonik o upravnem postopku) določa:

„1. Odločbe upravnih sodišč izvršijo organi javne uprave ali druge stranke.

2. *Azione di ottemperanza* se lahko vloži za izvršitev:

[...]

(c) pravnomočnih sodb in ostalih primerljivih ukrepov rednih sodišč za izpolnitev obveznosti javne uprave, da ravna v skladu z odločbo v zvezi z zadevo, ki je postala pravnomočna.

[...]“.

- 26 V skladu s členom 114(4)(b) zakonika o upravnem postopku sodišče, pri katerem je vložena *azione di ottemperanza*, v primeru ugoditve tožbi „razglasi ničnost morebitnih aktov, ki bi kršili ali ne bi upoštevali pravnomočne odločbe“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 27 S. Berlusconi je v 90. letih 20. stoletja prek družbe Fininvest pridobil približno 30-odstotni delež družbe Mediolanum SpA, ki je bila takrat MFH, katerega del je bila med drugim banka Banca Mediolanum SpA, in za katero se iz tega naslova v Italiji od leta 2014 uporablja nadzor nad kvalificiranimi deleži.
- 28 Po izdani sodbi št. 35729/13 Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija), ki je 1. avgusta 2013 postala pravnomočna in s katero je bil S. Berlusconi spoznan za krivega davčne zatajitve, sta pristojna italijanska nadzorna organa, in sicer italijanska centralna banka in IVASS, zoper njega začela postopek, ki se je končal z odločbo, s katero je bilo ugotovljeno, da ne izpolnjuje več zahteve v zvezi z ugledom, ki je določena v upoštevni zakonodaji, in da je treba zato delež družbe Fininvest v družbi Mediolanum, ki presega 9,999 %, odsvojiti.
- 29 S. Berlusconi in družba Fininvest sta to odločbo izpodbijala pred italijanskim sodiščem, pri čemer sta navajala predvsem tožbeni razlog v zvezi s časovno uporabo prava, ki se je nanašal na to, da je vzrok za pomanjkljivost ugleda, zaradi katerega je bilo nasprotovano pridobitvi zadevnega kvalificiranega deleža, nastal pred začetkom veljavnosti ureditve, v kateri je ta zahteva določena, in da se torej zanj ta ureditev ne uporablja. Pritožnici sta po zavrnitvi njune tožbe na prvi stopnji uspeli pred Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je 3. marca 2016 razsodil, da se je zakonodaja, ki je veljala pred sprejetjem meril v zvezi z ugledom in na katero sta se sklicevali pritožnici, uporabljala še naprej kljub nasprotnim argumentom, s katerimi se je želelo dokazati, da je treba to zakonodajo obravnavati kot implicitno razveljavljeno, ker je bila v nasprotju s pravom Unije.
- 30 V vmesnem času je MFH Mediolanum prevzela njegova hčerinska družba Banca Mediolanum, zaradi česar je družba Fininvest spet postala imetnica kvalificiranega deleža, vendar ne več v MFH, ampak neposredno v kreditni instituciji. Italijanska centralna banka in ECB sta na podlagi tega sklepali, da je bilo treba na podlagi členov 22 in naslednjih Direktive CRD IV ter členov 19 in naslednjih enotnega besedila o bančništvu vložiti novo zahtevo za izdajo dovoljenja v zvezi s tem kvalificiranim deležem.

- 31 Na podlagi navedb, ki jih je ECB podala v dopisu z dne 24. junija 2016, je italijanska centralna banka 14. julija 2016 družbo Fininvest pozvala, naj vloži zahtevo za izdajo dovoljenja v roku 15 dni. Ker ta zahteva ni bila izpolnjena, je italijanska centralna banka 3. avgusta 2016 odločila, da bo po uradni dolžnosti začela upravni postopek, in pojasnila, da je na podlagi člena 4 Uredbe o EMN za odločanje na tem področju pristojna ECB.
- 32 Ko je italijanska centralna banka prejela dokumentacijo družbe Fininvest, je na podlagi člena 15(2) Uredbe o EMN poslala ECB predlog odločitve z dne 23. septembra 2016, ki je vseboval negativno mnenje glede ugleda pridobiteljev zadevnega deleža v banki Banca Mediolanum, in ECB pozvala, naj pridobitvi nasprotuje.
- 33 ECB je sprejela argumente italijanske centralne banke in potrdila osnutek odločitve, ki ga je poslala S. Berlusconi in družbi Fininvest, da podata pripombe. ECB je 25. oktobra 2016 sprejela končno odločitev.
- 34 ECB je v tem sklepu ugotovila, da obstajajo utemeljeni dvomi glede ugleda pridobiteljev deleža v banki Banca Mediolanum. ECB je ob upoštevanju tega, da je bil S. Berlusconi, ki je večinski delničar in dejanski lastnik družbe Fininvest, posredni pridobitelj deleža v banki Banca Mediolanum in da je bil pravnomočno obsojen na štiriletno zaporno kazen zaradi davčne zatajitve, menila, da zahteva glede ugleda, ki jo nacionalna zakonodaja določa za imetnike kvalificiranih deležev, ni bila izpolnjena. Ta institucija se je oprla tudi na to, da je S. Berlusconi storil druge nepravilnosti in je bil večkrat obsojen tako kot drugi člani vodstvenih organov družbe Fininvest.
- 35 ECB je iz teh razlogov ugotovila, da pridobitelja kvalificiranega deleža v Banca Mediolanum te zahteve glede ugleda ne izpolnjujeta in da obstajajo resni dvomi glede njune zmožnosti, da v prihodnje zagotovita varno in skrbno upravljanje te finančne institucije. ECB je zato nasprotovala temu, da bi S. Berlusconi in družba Fininvest pridobila kvalificirani delež v banki Banca Mediolanum.
- 36 Zadnjenavedena sta, prvič, zoper sklep ECB z dne 25. oktobra 2016 vložila ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem (zadeva Fininvest in Berlusconi/ECB, T-913/16). Drugič, družba Fininvest je začela postopek pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče v Laciju, Italija), da bi dosegla razglasitev ničnosti aktov italijanske centralne banke, ki so bili podlaga za ta sklep ECB. Tretjič, S. Berlusconi in družba Fininvest sta pri Consiglio di Stato (državni svet) vložila *azione di ottemperanza*.
- 37 S. Berlusconi in družba Fininvest v okviru zadnjenavedene tožbe trdita, da je predlog odločitve, ki ga je pripravila italijanska centralna banka in ki je omenjen v točki 32 te sodbe, ničen zaradi nespoštovanja pravnomočnosti sodbe Consiglio di Stato (državni svet) iz točke 29 te sodbe, ki je bila izdana v okviru spora v zvezi z njunim kvalificiranim deležem v družbi Mediolanum. Italijanska centralna banka se brani s trditvijo, da nacionalna sodišča niso pristojna za odločanje o tej tožbi glede pripravljanih aktov, ki ne vsebujejo odločitev in so namenjeni sprejetju odločitve, za katero je izključno pristojna institucija Unije, ter ki naj bi enako kot končna odločitev spadali v pristojnost zgolj sodišča Unije.
- 38 Consiglio di Stato (državni svet) je po združitvi tožb S. Berlusconi in družbe Fininvest menil, da bi bil lahko zadevni postopek tako „enoten postopek“, v katerem bi akti spadali pod nadzor zgolj sodišča Unije, kot tudi „sestavljeni postopek“, v katerem bi bili akti, sprejeti v nacionalni fazi, lahko predmet sodnega nadzora na nacionalni ravni, čeprav se ta nacionalna faza konča s sprejetjem akta, ki za organ Unije, ki je pristojen za sprejetje končne odločitve, ni zavezujoč.

39 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 263, prvi, drugi in peti odstavek, PDEU v povezavi s členom 256(1) PDEU razlagati tako, da tožba, vložena zoper akte, na podlagi katerih se postopek začne, ter pripravljalne in nezavezujoče predlagalne akte, ki jih je sprejel [PNO] [...] v okviru postopka, ki ga urejajo člena 22 in 23 Direktive [CRD IV], člen 1(5), člen 4(1)(c) in člen 15 Uredbe [o EMN], členi od 85 do 87 [Okvirne uredbe o EMN] ter členi 19, 22 in 25 [enotnega besedila o bančništvu], spada v pristojnost sodišča Unije ali v pristojnost nacionalnega sodišča?
2. Ali je, natančneje, mogoče potrditi sodno pristojnost sodišča Unije, če zoper te akte ni bila vložena splošna tožba za razglasitev ničnosti, temveč tožba za razglasitev ničnosti zaradi zatrevane kršitve ali neupoštevanja pravnomočne odločitve, sprejete s sodbo [...] Consiglio di Stato (državni svet) z dne 3. marca 2016, vložena v okviru postopka za izvršitev v skladu s členom 112 in naslednjimi zakonika o upravnem postopku – to je v okviru posebnega instituta nacionalne ureditve upravnega spora – pri čemer je treba za odločitev o navedeni tožbi v skladu z nacionalno pravno ureditvijo razložiti in ugotoviti objektivne meje pravnomočne odločitve, sprejete z navedeno sodbo?“

Vprašanji za predhodno odločanje

- 40 Predložitevno sodišče želi z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča izvajajo nadzor nad zakonitostjo aktov, na podlagi katerih se postopek začne, ter pripravljalnih in nezavezujočih predlagalnih aktov, ki jih sprejmejo PNO v okviru postopka, določenega v členih 22 in 23 Direktive CRD IV, členu 4(1)(c) in členu 15 Uredbe o EMN ter v členih od 85 do 87 Okvirne uredbe o EMN, in ali je odgovor na to vprašanje drugačen, če je bila pri nacionalnem sodišču vložena posebna tožba za razglasitev ničnosti zaradi zatrevane kršitve pravnomočnosti odločbe nacionalnega sodišča.
- 41 V uvodu je treba pojasniti, kako vpletenost nacionalnih organov v postopku, kakršen je ta iz zadeve v glavni stvari, ki pripelje do sprejetja akta Unije, vpliva na razdelitev pristojnosti med sodiščema Unije in nacionalnimi sodišči.
- 42 Glede tega je treba opozoriti, da člen 263 PDEU Sodišču Evropske unije podeljuje izključno pristojnost za nadzor nad zakonitostjo aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije, med katerimi je ECB.
- 43 Morebitna vpletenost nacionalnih organov v postopku, ki pripelje do sprejetja teh aktov, ne more poseči v to, da se te akte opredeli za akte Unije, če akti, ki jih sprejmejo nacionalni organi, pomenijo fazo postopka, v katerem institucija Unije sama izvaja pristojnost sprejemanja končnih odločitev, ne da bi jo pri tem zavezovali pripravljalni akti ali predlogi nacionalnih organov (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 93 in 94).
- 44 V takšnem primeru, ko namen prava Unije ni uvesti delitve med dvema pristojnostma – in sicer med nacionalno pristojnostjo in pristojnostjo Unije – z ločenima predmetoma, ampak nasprotno podeljuje izključno pristojnost odločanja instituciji Unije, mora namreč sodišče Unije na podlagi svoje izključne pristojnosti za nadziranje zakonitosti aktov Unije, ki jo ima na podlagi člena 263 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, točka 17), odločiti o zakonitosti končne odločitve, ki jo sprejme zadevna institucija Unije, in za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zadevnih oseb preučiti morebitne napake v pripravljalnih aktih ali predlogih nacionalnih organov, ki bi lahko vplivale na veljavnost te končne odločitve.
- 45 Kljub temu pa akt nacionalnega organa, ki se umešča v postopek odločanja Unije, ne spada pod izključno pristojnost sodišča Unije, če iz razdelitve pristojnosti, ki na zadevnem področju obstaja med nacionalnimi organi in institucijami Unije, izhaja, da akt, ki ga sprejme nacionalni organ, pomeni

nujno fazo v postopku sprejetja akta Unije, v katerem imajo institucije Unije zgolj omejeno polje proste presoje ali pa tega sploh nimajo, tako da nacionalni akt institucijo Unije zavezuje (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 1992, *Oleificio Borelli/Komisija*, C-97/91, EU:C:1992:491, točki 9 in 10).

- 46 Takrat morajo nacionalna sodišča obravnavati nepravilnosti, ki eventualno obstajajo v takem nacionalnem aktu – tako da po potrebi Sodišču postavijo vprašanje za predhodno odločanje – pri čemer so pogoji v zvezi z nadzorom enaki kot v primeru vsakega drugega dokončnega akta, ki bi, če bi ga sprejel isti nacionalni organ, lahko posegal v položaj tretjih oseb, in poleg tega v imenu načela učinkovitega sodnega varstva tožbo, vloženo s tem namenom, šteti za dopustno, čeprav ta v nacionalnih postopkovnih pravilih ne bi bila določena (glej v tem smislu sodbe z dne 3. decembra 1992, *Oleificio Borelli/Komisija*, C-97/91, EU:C:1992:491, točke od 11 do 13; z dne 6. decembra 2001, *Carl Kühne in drugi*, C-269/99, EU:C:2001:659, točka 58, in z dne 2. julija 2009, *Bavaria in Bavaria Italia*, C-343/07, EU:C:2009:415, točka 57).
- 47 Po tem pojasnilu je treba navesti, da iz člena 263 PDEU ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja med Unijo in državami članicami, ki je zapisano v členu 4(3) PEU, izhaja, da akti, ki jih nacionalni organi sprejmejo v okviru postopka, kakršen je omenjen v točkah 43 in 44 te sodbe, ne morejo biti predmet nadzora sodišč držav članic.
- 48 Glede tega je treba poudariti, da če se zakonodajalec Unije odloči za upravni postopek, v katerem je določeno, da nacionalni organi sprejmejo pripravljale akte za končno odločitev institucije Unije, ki imajo pravne učinke in lahko posegajo v položaj, je njegov namen med to institucijo in temi nacionalnimi organi uvesti poseben mehanizem sodelovanja, ki temelji na izključni pristojnosti institucije Unije za odločanje.
- 49 Za učinkovitost tega postopka odločanja pa je nujno potreben enoten sodni nadzor, ki ga zgolj sodišči Uniji izvajata šele potem, ko institucija Unije sprejme odločitev, s katero se upravni postopek konča in ki je edina, ki ima lahko zavezujoče pravne učinke, ki lahko posegajo v interese tožeče stranke, tako da občutno spremenijo njen pravni položaj.
- 50 Glede tega bi soobstoj nacionalnih pravnih sredstev zoper pripravljalne akte ali predloge organov držav članic v takem postopku in tožbe iz člena 263 PDEU zoper odločitve institucije Unije, s katero se upravni postopek, ki ga je uvedel zakonodajalec Unije, konča, pomenil nevarnost za razhajanja v presojah v istem postopku in bi zato lahko posegal v izključno pristojnost Sodišča za odločanje o zakonitosti te končne odločitve, zlasti kadar se v njej sledi analizi in predlogu navedenih organov.
- 51 Glede na to nujnost, da je sodni nadzor enoten, sta brez pomena tako vrsta pravnega sredstva po nacionalnem pravu, s katerim se zahteva, da nacionalna sodišča opravijo nadzor nad pripravljalnimi akti nacionalnih organov, kot tudi narava tožbenih predlogov in razlogov, ki so navajani v ta namen.
- 52 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti naravo postopka, v katerem so bili sprejeti akti italijanske centralne banke, o katerih odloča Consiglio di Stato (državni svet) v zadevi v glavni stvari.
- 53 Ta postopek je določen v okviru enotnega mehanizma nadzora bančne unije, pri čemer je ECB na podlagi člena 6(1) Uredbe o EMN odgovorna za učinkovito in skladno delovanje tega mehanizma. S tem postopkom se izvaja člen 22 Direktive CRD IV, ki v imenu pravnega delovanja bančne unije določa, da je treba pred vsako pridobitvijo ali povečanjem kvalificiranih deležev v kreditnih institucijah pridobiti predhodno dovoljenje na podlagi harmoniziranih meril za ocenjevanje, naštetih v členu 23 te direktive.
- 54 Na podlagi člena 4(1)(c) Uredbe o EMN v povezavi s členom 15(3) te uredbe in členom 87 Okvirne uredbe o EMN je ECB edina pristojna, da po koncu postopka, ki je določen zlasti v členu 15 Uredbe o EMN ter v členih 85 in 86 Okvirne uredbe o EMN, odloči, ali se nameravana pridobitev dovoli ali ne.

- 55 V okviru razmerij, za katera se uporablja načelo lojalnega sodelovanja na podlagi člena 6(2) Uredbe o EMN, je vloga nacionalnih organov, kot izhaja iz te določbe, člena 15(1) in (2) te uredbe ter členov 85 in 86 Okvirne uredbe o EMN, da vpišejo zahteve za izdajo dovoljenja in pomagajo ECB, ki je edina pristojna za odločanje, zlasti tako, da ji sporočijo vse informacije, ki so potrebne za izpolnjevanje njenih nalog, preučijo navedene zahteve in nato ECB pošljejo predlog odločitve, ki ECB ne zavezuje in za katerega poleg tega v pravu Unije ni predvideno, da se vroči vlagatelju zahteve.
- 56 Tako postopek, v katerega se umeščajo akti, ki se izpodbijajo pred predložitvenim sodiščem, spada med postopke, na katere se nanašajo preudarki iz točk 43 in 44 te sodbe.
- 57 Zato je treba ugotoviti, da je sodišče Unije edino pristojno, da kot vmesno vprašanje presodi, ali na zakonitost sklepa ECB z dne 25. oktobra 2016 vplivajo morebitne napake v zvezi z zakonitostjo aktov, ki so glede na ta sklep pripravljani in ki jih je sprejela italijanska centralna banka. Ta pristojnost izključuje vsakršno pristojnost nacionalnih sodišč glede navedenih aktov, pri čemer okoliščina, da je bila pri nacionalnem sodišču vložena tožba, kot je *azione di ottemperanza*, glede tega ni pomembna.
- 58 V zvezi s tem zadnjim vidikom, kot je navedla Komisija, izključna pristojnost ECB za sprejetje odločitve, ali se odobri pridobitev kvalificiranega deleža v kreditni instituciji, ter s tem povezana izključna pristojnost sodišč Unije za nadzor nad veljavnostjo te odločitve in posredno za presojo, ali nacionalni pripravljani akti vsebujejo napake, ki lahko vplivajo na veljavnost odločitve ECB, nasprotujeta temu, da lahko nacionalno sodišče obravnava tožbo, s katero se izpodbija skladnost takšnega akta z nacionalno določbo v zvezi z načelom pravnomočnosti (glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, točki 62 in 63).
- 59 Zato je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča izvajajo nadzor nad zakonitostjo aktov, na podlagi katerih se postopek začne, ter pripravljanih in nezavezujočih predlagalnih aktov, ki jih sprejmejo PNO v okviru postopka, določenega v členih 22 in 23 Direktive CRD IV, v členu 4(1)(c) in členu 15 Uredbe o EMN ter v členih od 85 do 87 Okvirne uredbe o EMN, in da v zvezi s tem ni pomembna okoliščina, da je bila pri nacionalnem sodišču vložena posebna tožba za razglasitev ničnosti zaradi zatiranje kršitve pravnomočnosti odločbe nacionalnega sodišča.

Stroški

- 60 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 263 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča izvajajo nadzor nad zakonitostjo aktov, na podlagi katerih se postopek začne, ter pripravljanih in nezavezujočih predlagalnih aktov, ki jih sprejmejo pristojni nacionalni organi v okviru postopka, določenega v členih 22 in 23 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES, v členu 4(1)(c) in členu 15 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko ter v členih od 85 do 87 Uredbe (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi

ter z imenovanimi nacionalnimi organi (okvirna uredba o EMN). V zvezi s tem ni pomembna okoliščina, da je bila pri nacionalnem sodišču vložena posebna tožba za razglasitev ničnosti zaradi zatrjevane kršitve pravnomočnosti odločbe nacionalnega sodišča.

Podpisi