



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 11 maj 2022*

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Särskilda tillsynsuppgifter som tilldelats ECB – Bedömning av förvärv av kvalificerade innehav – Invändning mot förvärvet av ett kvalificerat innehav – Förbud mot retroaktiv verkan – Rättskraft – Tillämpning av nationella införlivandebestämmelser – Rätten till försvar – Rätt till tillgång till handlingarna i ärendet – Rätten att yttra sig – Ny grund – Unionsrättens företrädare – Rätten till ett effektivt domstolsskydd”

I mål T-913/16,

Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest), Rom (Italien),

Silvio Berlusconi, Rom,

företrädna av advokaterna R. Vaccarella, A. Di Porto, M. Carpinelli, A. Saccucci, B. Nascimbene, N. Ghedini och A. Baldaccini,

sökande,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av C. Hernández Saseta och G. Buono, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten M. Lamandini,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Di Bucci och A. Steiblyté, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ECB:s beslut ECB/SSM/2016 – 7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 av den 25 oktober 2016, genom vilket ECB nekade att bevilja Fininvest och Silvio Berlusconi tillstånd till förvärvet av ett innehav i kreditinstitutet Banca Mediolanum SpA,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna E. Buttigieg, F. Schalin, M.J. Costeira (referent) och A. Kornezov,

justitiesekreterare: handläggaren M. Nuñez Ruiz,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 16 september 2021,

följande

Dom

I. Bakgrund till tvisten

- 1 Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) är ett holdingbolag bildat enligt italiensk rätt som till 61,21 procent ägs av Silvio Berlusconi genom innehav i fyra bolag bildade enligt italiensk rätt.
- 2 Mediolanum var ett börsnoterat blandat finansiellt holdingbolag som, fram till den 30 december 2015, innehade 100 procent av kapitalet i Banca Mediolanum SpA.
- 3 Fininvest innehade 30,1 procent av aktiekapitalet i Mediolanum och Fin. Prog. Italia innehade 26,5 procent av kapitalet i nämnda bolag.
- 4 Efter ikraftträdandet av decreto legislativo n° 53 – Attuazione della direttiva 2011/89/UE, che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE e 2009/138/CE, per quanto concerne la vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario (lagstiftningsdekret nr 53 om genomförande av direktiv 2011/89/EU om ändring av direktiven 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG och 2009/138/EG vad gäller extra tillsyn över finansiella bolag i ett finansiellt konglomerat) av den 4 mars 2014 (GURI nr 76, av den 1 april 2014, s. 1790), inledde Banca d'Italia (Italiens centralbank) ett förfarande för att bedöma sökandena, Fininvest och Silvio Berlusconi, i deras egenskap av aktieägare med kvalificerade innehav i blandade finansiella holdingbolag.
- 5 Genom beslut av den 7 oktober 2014 slog Italiens centralbank fast att Silvio Berlusconi inte längre uppfyllde det krav på gott anseende som uppställs i 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 (ministerdekret nr 144, förordning med bestämmelser för att definiera de krav på gott anseende som är tillämpliga på personer med ägarintresse i banker, och för att fastställa relevanta tröskelvärden) av den 18 mars 1998 (GURI nr 109, av den 13 maj 1998, s. 101) (nedan kallat ministerdekret nr 144) på grund av att han genom lagakraftvunnen dom hade dömts till fängelse för skattebrott genom dom nr 35729/13 av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) av den 1 augusti 2013 (nedan kallat beslutet av den 7 oktober 2014).
- 6 Av det skälet beslutade Italiens centralbank dels att sökandenas rösträtter inte fick utövas och att deras andelar som översteg 9,99 procent i Mediolanum skulle avyttras, dels att avslå den ansökan om tillstånd som sökandena hade ingett i syfte att ha ett kvalificerat innehav.

- 7 Sökandena överklagade beslutet av den 7 oktober 2014 till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), som genom dom av den 5 juni 2015 ogillade överklagandet.
- 8 Den 30 december 2015 övertogs Mediolanum av sitt dotterbolag, Banca Mediolanum, genom en omvänd fusion.
- 9 Den 3 mars 2016 biföll Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) sökandenas överklagande av domen från Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) och upphävde beslutet av den 7 oktober 2014.
- 10 Efter den fusion som har nämnts i punkt 8 ovan och Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016 som har nämnts i punkt 9 ovan, ansåg Italiens centralbank och Europeiska centralbanken (ECB) att det krävdes en ny ansökan om tillstånd avseende detta kvalificerade innehav, enligt artikel 22 och följande artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), samt artikel 19 och följande artiklar i decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (lagstiftningsdekret nr 385 – Konsoliderad lagstiftning på bank- och kreditområdet) av den 1 september 1993 (ordinarie tillägg till GURI nr 230, av den 30 september 1993) (nedan kallad TUB), i dess lydelse enligt decreto legislativo n° 72 (lagstiftningsdekret nr 72), av den 12 maj 2015.
- 11 Genom skrivelse av den 14 juli 2016 anmodade Italiens centralbank Fininvest att inkomma med en ansökan om tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav inom två veckor. Eftersom ingen ansökan ingavs inom den föreskrivna tiden, beslutade Italiens centralbank ex officio den 3 augusti 2016 att inleda ett administrativt förfarande mot Fininvest. I slutet av detta förfarande översände Italiens centralbank, enligt artikel 15.2 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till ECB i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63), ett förslag till beslut till ECB som var daterat den 23 september 2016 och som innehöll ett negativt yttrande om anseendet hos förvärvarna av det aktuella innehavet i Banca Mediolanum och som uppmanade ECB att invända mot förvärvet.
- 12 Genom beslut ECB/SSM/2016 – 7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 av den 25 oktober 2016 motsatte sig ECB sökandenas förvärv av det kvalificerade innehavet i Banca Mediolanum, på grund av att de inte uppfyllde kravet på gott anseende och att det förelåg allvarliga tvivel angående deras förmåga att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av detta finansinstitut i framtiden (nedan kallat det angripna beslutet).
- 13 ECB slog i synnerhet fast, med tillämpning av artiklarna 19 och 25 TUB och artikel 1 i ministerdekret nr 144, varigenom direktiv 2013/36 har införlivats, att med hänsyn till att Silvio Berlusconi, som var majoritetsaktieägare och faktisk ägare av Fininvest, var indirekt förvärvare av innehavet i Banca Mediolanum och att han genom en lagkraftvunnen dom hade dömts till fyra års fängelse för skattebrott, uppfyllde han inte det krav på gott anseende som föreskrivs för den som har ett kvalificerat innehav, i den mening som avses i artikel 23.1 a i direktiv 2013/36, såsom det har införlivats. ECB hänvisade även till att Silvio Berlusconi hade gjort sig skyldig till andra oegentligheter och att han var föremål för andra fällande domar, i likhet med andra medlemmar av Fininvests ledningsorgan.

II. Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 23 december 2016 väckte sökandena förevarande talan.
- 15 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 19 april 2017 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervensera i målet till stöd för ECB:s yrkanden.
- 16 Genom skrivelse av den 28 april 2017 ingav sökandena en begäran om att förfarandet skulle förklaras vilande med stöd av artikel 69 a i tribunalens rättegångsregler, och ECB inkom med yttrande över denna begäran.
- 17 Genom beslut av den 15 juni 2017 tillät ordföranden på tribunalens andra avdelning kommissionen att intervensera till stöd för ECB:s yrkanden. Samma dag beslutade han att inte vilandeförklara förfarandet.
- 18 På förslag av den andra avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 19 På förslag av referenten beslutade tribunalen (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda den muntliga delen av förfarandet, och som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna anmodade den parterna att inkomma med yttranden i frågan om vilka eventuella slutsatser som i förevarande fall kunde dras av domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023). Parterna efterkom denna anmodan inom de föreskrivna fristerna.
- 20 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2019, åberopade sökandena nya grunder enligt artikel 84 i rättegångsreglerna, och ECB och kommissionen yttrade sig över dessa grunder.
- 21 Genom beslut av tribunalens ordförande av den 7 maj 2019 tilldelades förevarande mål en ny referent på andra avdelningen i utökad sammansättning.
- 22 Efter domaren Barna Berkes bortgång den 1 augusti 2021, tilldelades målet en ny referent på nionde avdelningen i utökad sammansättning, genom beslut av tribunalens ordförande av den 12 augusti 2021.
- 23 Tribunalens ordförande beslutade den 12 augusti 2021 att utse en ny domare och avdelningsordförande för att komplettera den dömande sammansättningen.
- 24 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 ECB och kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och

- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

- 26 Sökandena har åberopat tio grunder till stöd för sin talan.
- 27 Som första grund har det gjorts gällande att artiklarna 4.1 FEU, 5.2 FEU och 13.2 FEU, artikel 127.6 FEUF, artiklarna 1.5, 4.1 c och 15 i förordning nr 1024/2013, artiklarna 86 och 87 i ECB:s förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan ECB och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (EUT L 141, 2014, s. 1) samt artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 åsidosattes, att det skedde en felaktig rättstillämpning och att det förekom maktmissbruk, genom att ECB tillämpade dessa bestämmelser på personer som redan hade ett kvalificerat innehav. Den andra grunden avser en invändning om att direktiv 2013/36 är rättsstridig, med hänsyn till principen om att sekundärrättsakter inte har retroaktiv verkan. Sökandena har som tredje grund gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen och principen om rättskraft i förhållande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016 åsidosattes. Den fjärde grunden avser i huvudsak åsidosättande av artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013, artikel 23.1 och 23.4 i direktiv 2013/36 samt av de allmänna principerna om legalitet, rättssäkerhet och förutsebarhet. Sökandena har som femte grund gjort gällande att ECB gjorde sig skyldig till en bristande utredning och motivering beträffande kriteriet om den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på kreditinstitutet, i den mening som avses i artikel 23.1 i direktiv 2013/36. Som sjätte grund har det gjorts gällande att proportionalitetsprincipen samt artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) åsidosattes. Den sjunde grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till tillgång till handlingarna i ärendet. Sökandena har som åttonde grund framställt en invändning om att artikel 31.3 i förordning nr 468/2014 är rättsstridig, i vilken det föreskrivs att de berörda personerna har en frist på tre dagar för att yttra sig skriftligen om de omständigheter som ligger till grund för ECB:s framtida beslut. Den nionde grunden avser i huvudsak att de förberedande åtgärder som Italiens centralbank vidtog är rättsstridiga. Som tionde grund har det framställts en invändning om att artiklarna 4.3 och 15 i förordning nr 1024/2013 är rättsstridiga, på grund av att de är oförenliga med rätten till ett effektivt domstolsskydd.

Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 4.1 FEU, 5.2 FEU och 13.2 FEU, artikel 127.6 FEUF, artiklarna 1.5, 4.1 c och 15 i förordning nr 1024/2013, artiklarna 86 och 87 i förordning nr 468/2014 samt artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, felaktig rättstillämpning och maktmissbruk

- 28 Sökandena har i huvudsak hävdatt att det angripna beslutet strider mot artikel 15.3 i förordning nr 1024/2013 och artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, i den mån som ECB betecknade fusionen genom vilken Mediolanum övertogs av Banca Mediolanum som förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i dessa bestämmelser. Sökandena anser att dessa bestämmelser endast är tillämpliga på de fall då det finns en tilltänkt förvärvare och ett tilltänkt förvärv av ett kvalificerat innehav och inte de fall där de fysiska eller juridiska personer som berörs redan har ett kvalificerat innehav.

- 29 Sökandena har även gjort gällande att de i förevarande fall, före den aktuella fusionen, formellt och materiellt sett redan var ägare till kvalificerade innehav i Banca Mediolanum och de har därav dragit slutsatsen att ECB inte kunde inleda det förfarande som ledde till det angripna beslutet. Vidare har sökandena hävdats att de befogenheter som ECB har getts genom fördragen och de särskilda uppgifter som har tilldelats ECB genom förordning nr 1024/2013 och förordning nr 468/2014 inte gjorde det möjligt för den att bedöma ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut som någon redan hade, utan endast rätt att motsätta sig ett potentiellt förvärv.
- 30 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt dessa argument.
- 31 Tribunalen påpekar att det i artikel 4.1 c i förordning nr 1024/2013 föreskrivs att ECB ska ha exklusiv befogenhet att utföra uppgiften att "[b]edöma anmälningar om förvärv och avyttringar av kvalificerade innehav i kreditinstitut, såvida det inte gäller rekonstruktion och avveckling av banker, och med förbehåll för artikel 15" i förordningen.
- 32 I artikel 15.3 i förordning nr 1024/2013 föreskrivs att ECB ska fatta beslut om att invända mot förvärvet eller inte på grundval av de bedömningskriterier som anges i tillämplig unionsrätt och i enlighet med det förfarande och de bedömningsperioder som anges däri.
- 33 Vidare föreskrivs det i artikel 4.3 första meningen i förordning nr 1024/2013 att "ECB ska, för att utföra de uppgifter som ECB tilldelats enligt denna förordning och med målet att säkerställa hög tillsynsstandard, tillämpa all tillämplig unionsrätt och, när denna unions[rätt] utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv".
- 34 Härav följer att ECB, för att utföra sina uppgifter, är skyldig att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 1024/2013 och bestämmelserna i den nationella lagstiftning som har införlivat direktiv 2013/36, tolkade mot bakgrund av nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 24 april 2018, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence m.fl./ECB, T-133/16–T-136/16, EU:T:2018:219, punkterna 47–50).
- 35 Förfarandet för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 1024/2013, i artiklarna 85–87 i förordning nr 468/2014 och i artikel 22.1 i direktiv 2013/36. I dessa bestämmelser föreskrivs en skyldighet för alla fysiska eller juridiska personer som har fattat ett beslut om att direkt eller indirekt förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut eller om att ytterligare öka ett sådant kvalificerat innehav, att skriftligen före förvärvet underrätta de behöriga myndigheterna för det kreditinstitut i vilket de avser att förvärva eller ytterligare öka ett kvalificerat innehav om storleken på det tilltänkta innehavet samt lämna relevanta uppgifter i enlighet med artikel 23.4 i nämnda direktiv.
- 36 Genom artikel 19 TUB, i dess lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 72, införlivades innehållet i direktiv 2013/36 med italiensk rätt, och enligt denna bestämmelse ges Italiens centralbank befogenhet att bevilja tillstånd till förvärv av kvalificerade innehav i kreditinstitut. I artikel 19.5 TUB anges dessutom att sådana tillstånd får beviljas "om villkor som är ägnade att säkerställa sund och ansvarsfull ledning av banken är uppfyllda, varvid det ska bedömas om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt på grundval av följande kriterier: den tilltänkta förvärvarens anseende i den mening som avses i artikel 25" TUB.

- 37 I artikel 25.1 TUB, med rubriken ”Kapitalinnehav”, anges att den som har ett sådant ägarintresse som avses i artikel 19 TUB ska uppfylla krav på gott anseende och kriterier rörande kompetens och integritet för att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av banken.
- 38 Som en övergångsåtgärd föreskrivs det i artikel 2.8 i lagstiftningsdekret nr 72 att de bestämmelser som avser krav på gott anseende för personer med ägarintresse i finansinstitut och som var tillämpliga innan lagstiftningsdekretet antogs, ska fortsätta att tillämpas.
- 39 De ifrågavarande bestämmelserna infördes i ministerdekret nr 144, vars artikel 1 definierar de fällande domar som påverkar den berörda personens anseende negativt och som således medför att detta villkor inte är uppfyllt.
- 40 Som en övergångsåtgärd föreskrivs följande i artikel 2 i ministerdekret nr 144: ”För personer som har ägarintresse i en bank vid den tidpunkt då detta ministerdekret träder i kraft, är en underlåtenhet att uppfylla de villkor som avses i artikel 1 och som inte förekom i den tidigare lagstiftningen utan betydelse med avseende på omständigheter som uppstått före den tidpunkten, endast i fråga om innehav som förvärvats dessförinnan.”
- 41 Genom artikel 63 TUB, som antagits i enlighet med artikel 119 i direktiv 2013/36, ålades personer med kvalificerat innehav i blandade finansiella holdingbolag samma skyldigheter som de som uppställs för personer med kvalificerat innehav i banker.
- 42 Prövningen av den första grunden förutsätter att det görs en bedömning av huruvida ECB, såsom sökandena har gjort gällande, felaktigt slog fast, med tillämpning av artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22.1 i direktiv 2013/36 samt den italienska lagstiftning som antagits för att införliva denna bestämmelse, att sökandena hade förvärvat ett kvalificerat innehav till följd av den aktuella fusionen och till följd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, genom vilken bland annat begränsningen av utövandet av de rösträtter som var knutna till deras innehav och avyttringen av deras andelar i Mediolanum som översteg 9,99 procent ogiltigförklarades.
- 43 Vid denna prövning ska tribunalen till att börja med tolka begreppet ”förvärv av ett kvalificerat innehav” och därefter bedöma lagenligheten av att ECB betecknade fusionen som förvärv av ett kvalificerat innehav, i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22.1 i direktiv 2013/36, såsom den har införlivats med nationell rätt.

Tolkningen av begreppet förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22.1 i direktiv 2013/36

- 44 För det första, ska det påpekas att enligt fast praxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och räckvidd i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen (se dom av den 5 december 2013, Vapenik, C-508/12, EU:C:2013:790, punkt 23 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 april 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 36).
- 45 Artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22 i direktiv 2013/36 innehåller inte någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av innebörden och räckvidden av begreppet förvärv av ett kvalificerat innehav.

- 46 I artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013 föreskrivs visserligen att ECB ska, för att utföra de uppgifter som ECB tilldelats enligt denna förordning och med målet att säkerställa hög tillsynsstandard, tillämpa all tillämplig unionsrätt och, när denna unionslagsrätt utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv. Om den tillämpliga unionsrätten utgörs av förordningar ska ECB där dessa förordningar för närvarande uttryckligen ger medlemsstaterna utrymme för olika alternativ också tillämpa den nationella lagstiftning som utnyttjar dessa möjligheter.
- 47 Även om denna bestämmelse innehåller en allmän hänvisning till nationell lagstiftning som antagits för att genomföra de relevanta bestämmelserna i unionsrätten, kan den inte förstås som en uttrycklig hänvisning, med avseende på tolkningen av begreppet förvärv av ett kvalificerat innehav, till medlemsstaternas rättsordningar, i den mening som avses i den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 44 ovan.
- 48 Om tillämpligheten av bedömningen av förvärv av kvalificerade innehav var avhängig av hur detta begrepp tolkas i de nationella rättsordningarna skulle nämligen den obligatoriska karaktären på denna bedömning ifrågasättas.
- 49 Begreppet ska således vid tillämpningen av artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22 i direktiv 2013/36 anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 14 november 2019, *State Street Bank International*, C-255/18, EU:C:2019:967, punkt 33).
- 50 För det andra, eftersom det saknas en definition av detta begrepp i unionsrätten, ska begreppet enligt fast rättspraxis fastställas med beaktande av det allmänna sammanhang det används i, och i enlighet med, dess normala betydelse i vanligt språkbruk. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska dessutom de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i samt föreskrifternas ändamålsenliga verkan beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2012, *BLV Wohn- und Gewerbebau*, C-395/11, EU:C:2012:799, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 51 I vanligt språkbruk är begreppet förvärv av värdepapper eller innehav inte begränsat till att avse kontanttransaktioner, utan kan även omfatta olika typer av transaktioner, som till exempel termins- eller optionstransaktioner eller utbyte av aktier mot andra tillgångar.
- 52 Vad därefter beträffar det sammanhang som förfarandet för tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav ingår i och de mål som det eftersträvar, ska det påpekas att – såsom anges i skäl 22 i förordning nr 1024/2013 – en bedömning av en ny ägares lämplighet inför ett köp av en andel i ett kreditinstitut är ett oundgängligt verktyg för att säkerställa att kreditinstitutens ägare är lämpliga och finansiellt sunda.
- 53 Det framgår även av skäl 23 i förordning nr 1024/2013 att efterlevnad av unionsbestämmelser som kräver att kreditinstitut har en viss kapitalnivå som skydd mot de inneboende riskerna i sin verksamhet, begränsning av exponeringen, offentliggörande av information om kreditinstituts finansiella situation, förfogande över tillräckliga likvida medel för att tåla situationer med marknadsstress, och begränsning av skuldsättningen är en förutsättning för sunda kreditinstitut. Efterlevnaden av dessa bestämmelser är även i hög grad beroende av att kreditinstitutens ägare och varje person som avser att förvärva en väsentlig andel i ett sådant kreditinstitut är lämpliga.

- 54 Slutligen anges det i artikel 23.1 i direktiv 2013/36 att syftet med förfarandet för tillstånd till förvärv av kvalificerade innehav i kreditinstitut är att säkerställa sund och ansvarsfull ledning av det kreditinstitut som förvärvet gäller och att den tilltänkta förvärvaren är lämplig och att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt, med beaktande av den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på kreditinstitutet.
- 55 Mot bakgrund av det sammanhang som förfarandet för tillstånd till förvärv av kvalificerade innehav ingår i och de mål som eftersträvas med förfarandet, kan därför detta begrepp – i motsats till vad sökandena har hävdad – inte tolkas restriktivt, så att det endast är tillämpligt på de förvärv som följer av köp av aktier på marknaden och utesluter andra typer av transaktioner som gör det möjligt för personer att förvärva ett kvalificerat innehav, såsom utbyte av aktier.
- 56 En sådan restriktiv tolkning skulle nämligen få till följd att det blir möjligt att kringgå bedömningsförfarandet genom att låta vissa former av förvärv av kvalificerade innehav undgå ECB:s kontroll och att dessa mål följaktligen påverkas.
- 57 Dessutom framgår det av själva lydelsen i artikel 22.1 i direktiv 2013/36 att förfarandet för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav i ett kreditinstitut är tillämpligt både på direkta och indirekta förvärv. När ett indirekt kvalificerat innehav, i samband med en viss transaktion, blir ett direkt innehav eller när graden av indirekt kontroll över detta kvalificerade innehav ändras, bland annat när ett indirekt innehav som ägs genom två bolag blir ägt indirekt genom ett enda bolag, ändras själva ägandet av ett kvalificerat innehav till sin rättsliga struktur, så att en sådan transaktion ska anses utgöra förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i denna bestämmelse. Varje annan lösning skulle riskera att äventyra målen med unionens lagstiftning, vilka det har erinrats om i punkterna 52–56 ovan.
- 58 För det tredje, med hänsyn till ordalydelsen i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 samt i artiklarna 22.1 och 23.1 i direktiv 2013/36, artiklarnas sammanhang och deras mål, kan tillämpligheten av förfarandet för tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav på en viss transaktion inte vara villkorad av en ändring av den sannolika påverkan som förvärvarna av ett kvalificerat innehav kan ha på det kreditinstitut som transaktionen avser.
- 59 Det framgår nämligen av artikel 23.1 i direktiv 2013/36, som har rubriken ”Bedömningskriterier”, att den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på det aktuella kreditinstitutet finns med bland de faktorer som ska beaktas enbart i syfte att bedöma om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Denna faktor omnämns däremot inte i artikel 22.1 i direktivet, som reglerar anmälan av förvärv av ett kvalificerat innehav. Den faktorn är därför inte relevant för att beteckna en transaktion som förvärv av ett kvalificerat innehav.
- 60 I motsats till vad sökandena i huvudsak har gjort gällande uppställs det följaktligen inte något krav på en ändring av den sannolika påverkan som den tilltänkta förvärvaren kan ha på kreditinstitutet för att förfarandet för tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav ska vara tillämpligt.
- 61 För det fjärde, har sökandena hävdad att artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 ska tolkas restriktivt, så att de endast avser potentiella förvärv av kvalificerade innehav i kreditinstitut. De anser att de särskilda uppgifter, i den mening som avses i artikel 127.6 FEUF, som ECB har getts genom förordning nr 1024/2013 endast ska omfatta uppgiften att motsätta sig potentiella förvärv eller inte. Att ECB har getts behörighet att bedöma anmälningar av förvärv av kvalificerade

innehav även i förhållande till mindre betydande kreditinstitut, såsom Banca Mediolanum, utgör dessutom ett undantag från det allmänna kriteriet om kreditinstitutens betydelse, vilket ligger till grund för fördelningen av behörighet mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna.

- 62 Målen med förfarandet för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav förutsätter emellertid att de bestämmelser vari detta förfarande föreskrivs inte ska tolkas restriktivt.
- 63 I artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22 i direktiv 2013/36 föreskrivs visserligen en kontroll på förhand av förvärv av kvalificerade innehav i kreditinstitut, vilket är skälet till att det i ordalydelsen i dessa bestämmelser hänvisas till ett "föreslaget" eller "tilltänkt" förvärv av en "tilltänkt förvärvare". Dessa bestämmelser kan dock inte tolkas så, att de inte är tillämpliga på transaktioner som kan betecknas som förvärv av ett kvalificerat innehav enbart på grund av att en sådan transaktion redan har genomförts, utan att förvärvarna har informerat de behöriga myndigheterna och utan att de har inväntat deras tillstånd. En sådan tolkning skulle nämligen frånta de ovannämnda bestämmelserna all ändamålsenlig verkan och skulle äventyra det mål som de eftersträvar.
- 64 Vidare framgår det av artikel 4.1 c, 6.4 och 15 i förordning nr 1024/2013 att unionslagstiftaren har tilldelat ECB exklusiv befogenhet att bedöma förvärv av kvalificerade innehav i alla kreditinstitut. Denna befogenhet kan således inte anses utgöra ett undantag från det allmänna kriteriet om kreditinstitutens betydelse.
- 65 För det femte, har sökandena gjort gällande att ECB:s tolkning av artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 strider mot artikel 127.6 FEUF, vilken utesluter möjligheten att tilldela denna institution uppgifter som avser tillsyn över försäkringsbolag.
- 66 Målen med de aktuella bestämmelserna skulle dock inte kunna uppfyllas om enbart den omständigheten att ett kreditinstitut även bedriver försäkringsverksamhet fick till följd att det undgår ECB:s kontroll.
- 67 Det aktuella bedömningsförfarandet är således tillämpligt på förvärv av kvalificerade innehav i ett kreditinstitut, oberoende av om det även bedriver försäkringsverksamhet och ECB har inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i det avseendet.

Den omständigheten att fusionen genom vilken Mediolanum övertogs av Banca Mediolanum betecknades som förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22.1 i direktiv 2013/36 samt i den italienska lagstiftning som följer av införlivandet av denna bestämmelse

- 68 Det ska prövas huruvida ECB, såsom sökandena har gjort gällande, felaktigt slog fast att sökandena, till följd av fusionen genom vilken Mediolanum övertogs av Banca Mediolanum och Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, hade förvärvat ett kvalificerat innehav i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22.1 i direktiv 2013/36 samt i den italienska lagstiftning som följer av införlivandet av denna bestämmelse.
- 69 Det är ostridigt att fusionen genom vilken Mediolanum övertogs av Banca Mediolanum bestod i ett utbyte av aktier genom vilket Fininvest rättsligt sett förvärvade aktier i Banca Mediolanum som det inte ägde före fusionen.

- 70 Före fusionen och beslutet av den 7 oktober 2014, i vilket Italiens centralbank föreskrev att sökandenas rösträtter inte fick utövas och beslutade att deras andelar i Mediolanum som översteg 9,99 procent skulle avyttras, ägde Fininvest och Silvio Berlusconi, genom sistnämnda bolag, 30,16 procent av andelarna i Mediolanum, vilket i sig ägde 100 procent av andelarna i Banca Mediolanum.
- 71 Eftersom andelen av röstetalet som kunde utövas indirekt av Fininvest, genom Mediolanum, översteg tröskelvärdet på 20 procent som föreskrivs i artikel 22.1 i direktiv 2013/36, hade Fininvest och följaktligen Silvio Berlusconi indirekt ett kvalificerat innehav i Banca Mediolanum, såsom de har gjort gällande.
- 72 Efter beslutet av den 7 oktober 2014, genom vilket Italiens centralbank föreskrev att sökandenas rösträtter inte fick utövas, nekade att bevilja ett tillstånd som skulle göra det möjligt för dem att ha ett kvalificerat innehav i Mediolanum och beslutade att deras andelar i Mediolanum som översteg 9,99 procent skulle avyttras, utgjorde sökandenas indirekta innehav inte längre ett kvalificerat innehav.
- 73 Efter fusionen genom vilken Mediolanum övertogs av Banca Mediolanum, vilken ägde rum den 30 december 2015, blev Fininvest direkt ägare till 9,99 procent av aktierna i Banca Mediolanum.
- 74 Fininvest, som är den centrala förvärvaren i den aktuella transaktionen och som Silvio Berlusconi är indirekt majoritetsaktieägare i, ägde inte några aktier i Banca Mediolanum före den omvända fusionen, men blev senare, till följd av denna transaktion, ägare till aktier i Banca Mediolanum.
- 75 Fininvests indirekta innehav i Banca Mediolanum har på så sätt blivit ett direkt innehav.
- 76 Efter det att beslutet av den 7 oktober 2014 upphävdes genom Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, blev Fininvest direkt ägare till 30,16 procent av aktierna i Banca Mediolanum.
- 77 Som ECB fann i det angripna beslutet har följaktligen Fininvests indirekta innehav i Banca Mediolanum, till följd av den aktuella fusionen och Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, blivit ett direkt kvalificerat innehav.
- 78 Eftersom den enhet som kontrollerades av Silvio Berlusconi förvärvade ett direkt kvalificerat innehav i Banca Mediolanum, ska även den rättsliga strukturen i Silvio Berlusconis indirekta kvalificerade innehav i Banca Mediolanum anses ha ändrats.
- 79 Medan Silvio Berlusconi hade ett indirekt innehav i Banca Mediolanum, först genom Fininvest och därefter Mediolanum, har han numera ett indirekt innehav i Banca Mediolanum enbart genom Fininvest.
- 80 Härav följer att den aktuella fusionen, efter Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, fick till följd att den rättsliga strukturen i sökandenas kvalificerade innehav i Banca Mediolanum ändrades och att ECB följaktligen hade fog för att beteckna denna transaktion som förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22 i direktiv 2013/36. Detta gäller även om storleken på sökandenas kvalificerade innehav inte ändrades jämfört med det innehav som de förfogade över tidigare genom Mediolanum.

- 81 Den omständigheten att sökandena redan hade ett kvalificerat innehav i Banca Mediolanum, vilket påstås bekräftas av förekomsten av ett aktieägaravtal som ingicks mellan Fininvest och Fin. Prog. Italia, som gjorde det möjligt för dem att gemensamt kontrollera Mediolanum och Banca Mediolanum före den aktuella fusionen, och undertecknandet av ett nytt avtal den 14 september 2016 efter den aktuella fusionen varigenom det på nytt infördes en gemensam kontroll av Fininvest och Fin. Prog. Italia över Banca Mediolanum, kan inte styrka att det i det angripna beslutet felaktigt slogs fast att sökandena hade förvärvat ett kvalificerat innehav, eftersom dessa avtal inte påverkar den omständigheten att den rättsliga strukturen i sökandenas kvalificerade innehav hade ändrats.
- 82 Under dessa omständigheter kan tribunalen inte heller godta argumentet att ECB genomförde en kontroll mer än ett år efter fusionen i strid med artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, vilket endast möjliggör en framåtblickande bedömning.
- 83 Det ska först påpekas att kontrollförfarandet inleddes endast några månader efter Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016, vilken fick till följd att sökandenas innehav i Banca Mediolanum omvandlades till ett kvalificerat innehav.
- 84 Vidare, och än mer väsentligt, eftersom den ändring av den rättsliga strukturen i sökandenas kvalificerade innehav som följer av fusionen och av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016 ska betecknas som ett sådant förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut som kräver tillstånd enligt artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och artikel 22 i direktiv 2013/36, kan genomförandet av denna transaktion utan tillstånd inte få till följd att sökandena är undantagna från detta krav.
- 85 Om så inte var fallet, skulle det innebära att ECB förhindras att ingripa enbart på grund av att förvärvstransaktionen redan har ägt rum, vilket skulle strida mot målet med dessa bestämmelser och den obligatoriska karaktären på bedömningen av förvärv av kvalificerade innehav i ett kreditinstitut (se punkt 63 ovan).
- 86 Sökandena har även gjort gällande att enligt nationell lagstiftning och rättspraxis medförde inte fusionen att en enhet upphörde att existera eller att en annan enhet bildades. De har därav dragit slutsatsen att fusionen inte medförde ett förvärv från deras sida av ett nytt innehav i Banca Mediolanum.
- 87 Såsom framgår av punkterna 48 och 49 ovan är emellertid begreppet förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut ett självständigt begrepp som inte kan vara avhängigt beteckningarna i italiensk bolagsrätt. Om den händelse som föranleder ECB:s kontroll är genomförandet av en fusion genom absorption som genomförs enligt italiensk rätt, ska verkningarna av en sådan transaktion bedömas i förhållande till de kriterier som följer enbart av en tillämpning av unionsrätten. Parterna kan således inte stödja sig på den omständigheten att en tillämpning av italiensk rätt i det avseendet skulle leda till att den aktuella fusionen undgår det förfarande som föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 och i artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36.
- 88 Oberoende av frågan huruvida fusionen medförde att en enhet upphörde att existera eller att en annan enhet bildades enligt italiensk rätt, medförde denna transaktion under alla omständigheter en ändring av den rättsliga strukturen i sökandenas innehav.
- 89 Sökandenas argument avseende italiensk rätt eller skyldigheten att tolka italiensk rätt i enlighet med de bolagsrättsliga direktiven är således utan verkan.

90 Härav följer att tribunalen inte godtar sökandenas argument om att artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, artiklarna 1.5, 4.1 c och 15 i förordning nr 1024/2013, artiklarna 86 och 87 i förordning nr 468/2014, jämförda med artiklarna 4.1 FEU, 5.2 FEU och 13.2 FEU samt artikel 127.6 FEUF, åsidosattes.

Maktmissbruk

91 Vad slutligen gäller åberopandet av maktmissbruk, följer det av rättspraxis att en rättsakt innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts, eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet (dom av den 10 mars 2005, Spanien/rådet, C-342/03, EU:C:2005:151, punkt 64).

92 Sökandena har dock inskränkt sig till att nämna maktmissbruk i rubriken till sin första grund, utan att närmare förklara på vilket sätt det angripna beslutet skulle utgöra ett sådant missbruk och utan att åberopa någon objektiv uppgift som tyder på ett sådant missbruk enligt den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 91 ovan.

93 Det ska således konstateras att sökandena inte har kunnat styrka att ECB gjorde sig skyldig till maktmissbruk.

94 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Huruvida direktiv 2013/36 är rättsstridigt enligt artikel 277 FEUF

95 Sökandena har gjort gällande att om artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 tolkades så, att deras tillämpningsområde omfattar andelar i aktiekapitalet som förvärvades för mer än tjugo år sedan, skulle direktivet vara rättsstridigt, eftersom unionslagstiftaren skulle ha åsidosatt principen om att sekundärrättsakter inte har retroaktiv verkan.

96 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

97 I artikel 22 i direktiv 2013/36, under rubriken "Anmälan och bedömning av tilltänkta förvärv", föreskrivs i huvudsak att medlemsstaterna ska kräva att alla personer som har fattat ett beslut om att direkt eller indirekt förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut, skriftligen före förvärvet underrättar de behöriga myndigheterna om detta beslut och att detta förvärv endast får tillåtas om denna person uppfyller kriterierna i artikel 23 i direktivet.

98 Det står således klart att tillämpningsområdet för artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 inte omfattar förvärv av kvalificerade innehav som skedde före direktivets ikraftträdande och som personen följaktligen redan hade, utan endast beslut om förvärv av kvalificerade innehav som planeras efter direktivets ikraftträdande.

99 Härav följer att unionslagstiftaren inte åsidosatte principen om att sekundärrättsakter inte har retroaktiv verkan.

- 100 I den mån som denna grund syftar till att ifrågasätta tillämpningen av artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36 i sådana situationer som den aktuella, räcker det att erinra om att en ändring av den rättsliga strukturen i ett kvalificerat innehav efter en fusion genom utbyte av aktier och ett domstolsavgörande, såsom i förevarande fall Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016 genom vilken avyttringen av de andelar som översteg 9,99 procent upphävdes, ska betecknas som förvärv av ett kvalificerat innehav i den mening som avses i dessa bestämmelser.
- 101 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om rättskraft

- 102 Sökandena har i huvudsak hävdatt att ECB åsidosatte principen om rättskraft i förhållande till Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016 och följaktligen rättssäkerhetsprincipen.
- 103 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.
- 104 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 4.1 c i förordning nr 1024/2013, jämförd med artikel 15.3 i samma förordning och med artikel 87 i förordning nr 468/2014, har ECB, vars beslut kan prövas av unionsdomstolen, exklusiv befogenhet att besluta huruvida det tilltänkta förvärvet ska tillåtas eller ej efter det förfarande som föreskrivs bland annat i artikel 15 i förordning nr 1024/2013 samt i artiklarna 85 och 86 i förordning nr 468/2014.
- 105 Ett avgörande av en nationell domstol som har vunnit laga kraft kan således inte åberopas för att förhindra utövandet av en unionsinstitutions exklusiva befogenhet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punkterna 62 och 63).
- 106 Lagenligheten av det angripna beslutet som antogs av ECB vid utövandet av dess exklusiva befogenhet kan således inte ifrågasättas genom att åberopa Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016.
- 107 Härav följer att de argument som avser åsidosättande av nämnda doms rättskraft och av rättssäkerhetsprincipen som är en naturlig följd därav inte kan godtas.
- 108 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013, artikel 23.1 och 23.4 i direktiv 2013/36 samt av de allmänna principerna om legalitet, rättssäkerhet och förutsebarhet

- 109 Sökandena har gjort gällande att det angripna beslutet antogs i strid med artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013 samt artikel 23.1 och 23.4 i direktiv 2013/36, för det första, genom att artikel 23.1 i nämnda direktiv inte har införlivats med italiensk rätt, för det andra, genom att den förteckning som avses i artikel 23.4 i direktivet inte offentliggjordes i Italien, vilket denna bestämmelse kräver, och, för det tredje, genom att de gemensamma riktlinjerna för utvärdering av förvärv och ökning av kvalificerade innehav i enheter inom den finansiella sektorn som antagits av Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) (nedan kallade 2008 års gemensamma riktlinjer), vilka tillämpades i det angripna beslutet, inte kan åberopas mot sökandena.

110 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt dessa argument.

Den första anmärkningen, som avser att artikel 23.1 i direktiv 2013/36 inte har införlivats med italiensk rätt

111 Sökandena har i huvudsak hävdats att artikel 23.1 i direktiv 2013/36 inte har införlivats med italiensk rätt och de har därav dragit slutsatsen att ECB inte kunde tillämpa de kriterier som anges i denna artikel, genom att – vid tillämpningen av nämnda kriterier såsom de har definierats i italiensk rätt – stödja sig på ministerdekret nr 144 och ministerdekret nr 675 av den 27 juli 2011, som antogs av finansministern i egenskap av ordförande för Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (Interministeriella kommittén för krediter och sparande, Italien), vilka båda antogs direktivet.

112 Enligt sökandena gjorde sig ECB därför skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillämpa bestämmelserna i ministerdekret nr 144 och ministerdekret nr 675, vilka har nämnts i punkt 111 ovan, genom vilka direktiv 2013/36 inte har införlivats.

113 Tribunalen erinrar först om att enligt artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013 ska ECB, för att utföra de uppgifter som ECB tilldelats enligt denna förordning och med målet att säkerställa hög tillsynsstandard, tillämpa all tillämplig unionsrätt och, när denna unionsrätt utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv.

114 Det ska även påpekas att ECB, i enlighet med artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013, i det angripna beslutet har tillämpat flera bestämmelser i nationell rätt, bland annat artiklarna 19 och 25 TUB, tillsammans med ministerdekret nr 144.

115 Vidare införlivades direktiv 2013/36 med italiensk rätt genom antagandet av lagstiftningsdekret nr 72, om ändring av TUB.

116 I artikel 19 TUB föreskrivs att Italiens centralbank ska bevilja tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut när de villkor som kan säkerställa sund och ansvarsfull ledning av banken är uppfyllda, efter en bedömning av om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt med hänsyn till bland annat kriteriet om den tilltänkta förvärvarens anseende.

117 Vad beträffar kriteriet om gott anseende, föreskrivs det i artikel 25 TUB att kraven på gott anseende och kriterierna rörande kompetens ska fastställas i ett dekret som antas av ekonomi- och finansministern.

118 Vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs hade ekonomi- och finansministerns dekret om fastställande av kraven på gott anseende och kriterierna rörande kompetens, som föreskrivs i artikel 25 TUB, inte antagits.

- 119 I artikel 2.8 i lagstiftningsdekret nr 72 föreskrevs dock att fram till och med ikraftträdandet av de tillämpningsföreskrifter som ska antas enligt artikel 25 TUB, fortsatte denna artikel i dess tidigare lydelse och tillämpningsföreskrifterna till denna artikel, i deras tidigare lydelse, att vara tillämpliga.
- 120 Dessa tillämpningsföreskrifter till artikel 25 TUB hade fastställts genom bestämmelserna i ministerdekret nr 144, vilka antogs med tillämpning av artikel 25 TUB i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 januari 2004.
- 121 I artikel 1 ministerdekret nr 144 föreskrevs särskilt att den som ägde andelar i kapitalet i en bank, som uppgick till mer än 5 procent av bankens kapital som företrädde av aktier med rösträtt, inte kunde utöva den rösträtt som var knuten till de överskjutande aktierna eller andelarna, särskilt om personen genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande – utan att det påverkade effekterna av en *riabilitazione* (särskilt institut för rehabilitering som innebär att verkningarna av ett straff upphör) – hade dömts till fängelse i minst ett år för trolöshet mot huvudman gentemot offentlig förvaltning, egendomsbrott, störande av allmän ordning, ekonomiska brott eller skattebrott.
- 122 Vid införlivandet av artikel 23.1 i direktiv 2013/36 med italiensk rätt, föreskrevs det följaktligen i lagstiftningsdekret nr 72 att de krav på gott anseende som skulle bedömas enligt nämnda artikel 23 var de krav som fastställdes i artikel 1 i ministerdekret nr 144 fram till antagandet av det dekret som föreskrivs i den nya lydelsen av artikel 25 TUB.
- 123 Sökandena har i det avseendet gjort gällande att det i lagstiftningsdekret nr 144 endast har upprättats en uttömmande förteckning över de fällande domar som gör det möjligt att förbjuda utövandet av rösträtter, och inte förvärvet av kvalificerade innehav, och att ministerdekretet följaktligen inte kan ses som en rättsakt varigenom de aktuella bestämmelserna har införlivats.
- 124 Det räcker emellertid att konstatera att enligt lagstiftningsdekret nr 72 fastställs i förteckningen över fällande domar i artikel 1 i ministerdekret nr 144 även kriterierna för att bedöma den tilltänkta förvärvarens anseende vid förvärv av kvalificerade innehav i ett kreditinstitut.
- 125 Härav följer, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, att de kriterier som fastställs i artikel 23.1 i direktiv 2013/36 har införlivats med italiensk rätt.
- 126 ECB gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning, vid sin tillämpning av de kriterier som anges i artikel 23.1 i direktiv 2013/36, såsom de har införlivats genom artiklarna 19 och 25 TUB, genom att stödja sig på ministerdekret nr 144.
- 127 Sökandena har också i repliken gjort gällande att den automatiska koppling som föreskrivs i ministerdekret nr 144 mellan en fällande dom och ett förbud mot att förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut är oförenlig med målet och syftet med direktiv 2013/36 och med proportionalitetsprincipen.
- 128 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranses av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.
- 129 En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – uttryckligen eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid läggas till grund för sakprövningen.

- 130 För att kunna anses utgöra en utvidgning av en grund eller en anmärkning som tidigare har åberopats, ska ett nytt argument ha ett tillräckligt nära samband med de grunder eller anmärkningar som ursprungligen angavs i ansökan (dom av den 16 december 2010, *AceaElectrabel Produzione/kommissionen*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punkt 111; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2009, *SGL Carbon/kommissionen*, C-564/08 P, ej publicerad, EU:C:2009:703, punkterna 20–34).
- 131 I ansökan gjorde sökandena i huvudsak gällande att artikel 23.1 i direktiv 2013/36 inte hade införlivats med italiensk rätt.
- 132 Det argument som åberopades i repliken, enligt vilket bestämmelserna för att införliva direktiv 2013/36 med italiensk rätt är oförenliga med direktivets mål och syfte och med proportionalitetsprincipen har således ett tillräckligt nära samband med argumenten i ansökan, eftersom det även syftar till att kritisera införlivandet av direktivet med italiensk rätt. Detta argument kan således läggas till grund för sakprövningen.
- 133 Det ska dock påpekas att den automatiska kopplingen mellan den fällande domen för ett särskilt allvarligt brott, såsom att genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande ha dömts till fängelse i minst ett år för vissa väldefinierade brott, och förlusten av det goda anseende som krävs av aktieägare i kreditinstitut kan göra det möjligt att uppnå målet med direktiv 2013/36, som är att säkerställa att de personer som har ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut har tillräckligt gott anseende.
- 134 Det ska nämligen konstateras att ägare till kvalificerade innehav i kreditinstitut som har dömts till fängelse i minst ett år för trolöshet mot huvudman gentemot offentlig förvaltning, egendomsbrott, störande av allmän ordning, ekonomiska brott eller skattebrott kan äventyra en sund och ansvarsfull ledning av dessa kreditinstitut och följaktligen påverka att banksystemet fungerar korrekt.
- 135 Det ska dessutom framhållas att enligt italiensk rätt ska endast fällande domar som avkunnats genom lagakraftvunna domstolsavgöranden beaktas och endast vissa brott som är väldefinierade och som kan påverka en persons anseende anses vara relevanta vid bedömningen av en tilltänkt förvärvares anseende.
- 136 Med hänsyn till allvaret i sådana fällande domar och deras exakta definition i italiensk rätt, och i motsats till vad sökandena har hävdat, kan den automatiska kopplingen mellan den fällande domen för ett särskilt allvarligt brott, såsom de brott som föreskrivs i italiensk rätt, och förlusten av det goda anseende som krävs av aktieägare i kreditinstitut inte påverka målet och syftet med direktiv 2013/36 och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med denna lagstiftning.
- 137 Tribunalen godtar således inte dessa argument av sökandena.
- 138 Vidare har sökandena hävdat i repliken att ECB:s bedömning av Silvio Berlusconis fällande dom är felaktig mot bakgrund av nationell rätt, på grund av att han har varit föremål för ett beslut som motsvarar en *riabilitazione* (rehabilitering).
- 139 I ansökan åberopade dock sökandena inte någon grund eller något argument som avser att ECB gjorde en felaktig bedömning av Silvio Berlusconis fällande dom, och särskilt, att det inte togs hänsyn till avgörande nr 2412/2015 av Tribunale di sorveglianza di Milano

(Övervakningsdomstolen i Milano, Italien), som är daterat den 9 april 2015 och delgavs den 14 april 2015, eller rättspraxis från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) som likställer denna typ av avgörande med en *riabilitazione* (rehabilitering) i den mening som avses i artikel 1.1 b i ministerdekret nr 144.

- 140 Argumentet om att ECB gjorde en felaktig bedömning av Silvio Berlusconis fällande dom utgör således inte en utvidgning av ett argument som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna.
- 141 Eftersom avgörandet av Tribunale di sorveglianza di Milano (Övervakningsdomstolen i Milano) som har nämnts i punkt 139 ovan och den rättspraxis som sökandena har åberopat hänför sig till tiden före det angripna beslutet, kan de inte anses utgöra rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången i den mening som avses i artikel 84 i rättegångsreglerna.
- 142 Detta argument kan därför inte tas upp till sakprövning.
- 143 Den första anmärkningen inom ramen för den fjärde grunden kan följaktligen inte godtas.

Den andra anmärkningen, som avser att den berörda medlemsstaten inte offentliggjorde den förteckning som föreskrivs i artikel 23.4 i direktiv 2013/36

- 144 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att ett sådant offentliggörande av förteckningen över de uppgifter som krävs för att göra bedömningen som föreskrivs i artikel 23.4 i direktiv 2013/36 inte hade skett i Italien när det angripna beslutet antogs. Eftersom denna förteckning ”utgör ett oundgängligt skydd för rättssäkerheten och lagenligheten”, innebär det angripna beslutet ett åsidosättande av artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013 samt artikel 23.1 och 23.4 i direktiv 2013/36.
- 145 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 23.1 i direktiv 2013/36 ska de behöriga myndigheterna, i syfte att säkerställa sund och ansvarsfull ledning av det kreditinstitut som förvärvet gäller, bedöma om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt.
- 146 För att ge de behöriga myndigheterna möjlighet att göra denna bedömning, ska medlemsstaterna offentliggöra en förteckning, som föreskrivs i artikel 23.4 i direktiv 2013/36, med de uppgifter som krävs för att göra bedömningen och som måste lämnas till de behöriga myndigheterna vid tidpunkten för anmälan. Det framgår således att denna förteckning, även om den har till funktion att precisera de nödvändiga uppgifter som det berörda kreditinstitutet ska lämna till de nationella myndigheterna för att göra det möjligt för dem att göra denna bedömning, inte är avsedd att definiera de materiella kriterierna för de behöriga myndigheternas bedömning av de tilltänkta förvärvarnas anseende.
- 147 Kriterierna för bedömningen av anseendet har på förhand fastställts och offentliggjorts i italiensk rätt genom ministerdekret nr 144, som det hänvisas till i artikel 25 TUB, jämförd med artikel 2.8 i lagstiftningsdekret nr 72, vilket gör att sökandena antogs känna till dessa kriterier och följaktligen kunde göra sin ståndpunkt gällande och lägga fram relevanta uppgifter i det avseendet. Sökandena kan därför inte med framgång göra gällande att rättssäkerhetsprincipen och principen om förutsebarhet åsidosattes.

- 148 Sökandena har dessutom haft tillfälle att lägga fram de uppgifter de ansåg var relevanta, vilket gör att den omständigheten att det inte offentliggjordes någon förteckning över de uppgifter som krävs för att göra bedömningen inte har hindrat dem från att inge de uppgifter som de ville.
- 149 Mot denna bakgrund kan den omständigheten att den berörda medlemsstaten inte offentliggjorde förteckningen över de uppgifter som krävs för att göra bedömningen inte påverka lagenligheten av den bedömning av sökandenas anseende som gjordes i det angripna beslutet.
- 150 Anmärkningen om att förteckningen över de uppgifter som krävs för att göra bedömningen inte offentliggjordes är således utan verkan.

Den tredje anmärkningen, som avser att 2008 års gemensamma riktlinjer och 1999 års cirkulär från Italiens centralbank inte kan åberopas

- 151 Sökandena har klandrat ECB för att den, vid sin bedömning, tillämpade 2008 års gemensamma riktlinjer och 1999 års cirkulär från Italiens centralbank och, med tillämpning av dessa rättsakter, beaktade pågående rättsliga och administrativa förfaranden och påföljder som inte vunnit laga kraft vad beträffar Silvio Berlusconi samt styrelseledamöter och ledamöter i Fininvests revisionskommitté för att bedöma sökandenas anseende.
- 152 Tribunalen påpekar i det avseendet att det angripna beslutet grundar sig på skälet att sökandena, enligt artiklarna 19 och 25 TUB samt artikel 1 i dekret nr 144, genom vilka direktiv 2013/36 har införlivats, inte uppfyller kriteriet om gott anseende på grund av att Silvio Berlusconi genom en lagkraftvunnen dom hade dömts till fyra års fängelse för skattebrott.
- 153 Det angripna beslutet grundar sig även på andra skäl som i huvudsak avser sökandenas bristande anseende på grundval av de kriterier som föreskrivs i 2008 års gemensamma riktlinjer och i 1999 års cirkulär från Italiens centralbank, särskilt flera fällande domar och oegentligheter som framkommit i förhållande till Silvio Berlusconi, en annan styrelseledamot och en ledamot i revisionskommittén för Fininvest SpA och för själva Fininvest.
- 154 Det är dessa skäl som sökandena har bestritt genom den tredje anmärkningen inom ramen för den fjärde grunden.
- 155 Om vissa av de skäl som ligger till grund för ett beslut i sig är tillräckliga för att motivera beslutet, påverkar emellertid eventuella fel i andra delar av motiveringen till rättsakten i vart fall inte beslutets artikeldel (dom av den 15 januari 2015, Frankrike/kommissionen, T-1/12, EU:T:2015:17, punkt 73).
- 156 Enligt den tillämpliga italienska lagstiftningen är den dom varigenom Silvio Berlusconi dömdes till fängelse i minst ett år för skattebrott, i sig, tillräcklig för att dra slutsatsen att han inte uppfyller kravet på gott anseende.
- 157 Detta skäl, vilket inte har bestritts i ansökan, är således i sig tillräckligt för att motivera det angripna beslutet.

- 158 Härav följer att anmärkningen som avser att 2008 års gemensamma riktlinjer och 1999 års cirkulär från Italiens centralbank inte kan åberopas är utan verkan, eftersom eventuella fel i motiveringen till det angripna beslutet, som avser tillämpningen av 2008 års gemensamma riktlinjer och 1999 års cirkulär från Italiens centralbank, under alla omständigheter inte påverkar det angripna beslutets artikeldel.
- 159 Den tredje anmärkningen kan därför inte godtas, och talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser någon del av den fjärde grunden.

Den femte grunden: Huruvida ECB gjorde sig skyldig till en bristande utredning och motivering beträffande kriteriet om den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan, i den mening som avses i artikel 23.1 i direktiv 2013/36

- 160 Sökandena har hävdatt att ECB dels åsidosatte motiveringsskyldigheten beträffande kriteriet om den sannolika påverkan på Banca Mediolanum till följd av den aktuella fusionen, i den mening som avses i artikel 23.1 i direktiv 2013/36, dels gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att detta kriterium var uppfyllt, trots att de i huvudsak inte hade någon konkret påverkan på Banca Mediolanum.
- 161 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt dessa argument.
- 162 Domstolen erinrar i det avseendet om att det framgår av artikel 23.1 i direktiv 2013/36 att de behöriga myndigheterna ska bedöma om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt i enlighet med de fem kriterier som anges däri, i syfte att säkerställa sund och ansvarsfull ledning av det kreditinstitut som förvärvet gäller och med beaktande av den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på kreditinstitutet.
- 163 Av detta följer, såsom det har erinrats om i punkt 58 ovan, att kriteriet om en tilltänkt förvärvares sannolika påverkan ska beaktas vid bedömningen av den tilltänkta förvärvarens lämplighet, och inte för att beteckna ett förvärv som förvärv av ett kvalificerat innehav.
- 164 Den sannolika påverkan är vidare inte ett särskilt kriterium som tillkommer utöver de fem andra kriterier som anges i artikel 23.1 a–e i direktiv 2013/36. Omnämmandet av den sannolika påverkan förekommer i den mening som föregår uppräknandet av kriterierna i denna bestämmelse, vilken inskränker sig till att ange att när de behöriga myndigheterna bedömer om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt, ska de särskilt ”beakta” den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på det aktuella kreditinstitutet.
- 165 Det ska påpekas att följderna av att beakta den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan kan variera beroende på det specifika bedömningskriteriet. Bedömningen av kriteriet om den tilltänkta förvärvarens anseende, som föreskrivs i artikel 23.1 a i direktiv 2013/36, kan således inte leda till ett annat resultat beroende på omfattningen av den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på det aktuella kreditinstitutet. Den tilltänkta förvärvarens anseende är nämligen inte avhängigt omfattningen av dess sannolika påverka på detta kreditinstitut.
- 166 ECB var följaktligen inte skyldig att bedöma den tilltänkta förvärvarens sannolika påverkan på det aktuella kreditinstitutet för att bedöma dennes anseende.

- 167 Mot denna bakgrund kan sökandenas argument om att det saknades betydande ekonomiska och finansiella förbindelser mellan Fininvest och Banca Mediolanum, om Banca Mediolanums styrningsformer och om de interna kontrollmekanismerna inte anses visa att ECB gjorde en uppenbart oriktig bedömning.
- 168 ECB kan inte heller klandras för att ha åsidosatt motiveringsskyldigheten beträffande kriteriet om sannolik påverkan, eftersom den inte var skyldig att bedöma detta kriterium.
- 169 Talan kan följaktligen under alla omständigheter inte bifallas såvitt avser den femte grunden.

Den sjätte grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av artiklarna 16 och 17 i stadgan

- 170 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen och mot artiklarna 16 och 17 i stadgan, vilka avser iakttagandet av rätten till egendom och näringsfriheten, genom att beslutet, enligt artikel 25 TUB, fick till följd en tvångsavyttring av sökandenas överskjutande innehav, vilket är att likställa med expropriation. De har hävdad att ECB borde ha beaktat denna oproportionerliga effekt av det angripna beslutet.
- 171 Sökandena har nämligen angett att Italiens centralbank den 21 december 2016 underrättade Fininvest och Silvio Berlusconi om att det skulle inledas ett förfarande för att verkställa skyldigheten, som föreskrivs i italiensk rätt, att avyttra deras överskjutande innehav till följd av det angripna beslutet.
- 172 För det första, påpekar tribunalen i det avseendet, att det i artikel 26.2 tredje stycket i direktiv 2013/36 föreskrivs att om ett innehav har förvärvats trots att de behöriga myndigheterna har motsatt sig, ska medlemsstaterna, oavsett de sanktioner som i övrigt vidtas, föreskriva antingen att rösträtterna för sådana innehav inte får utövas eller att avgivna röster ska vara ogiltiga eller att de får förklaras ogiltiga.
- 173 För det andra, ska det konstateras att det angripna beslutet inte innehåller någon bestämmelse genom vilken ECB ålägger sökandena att avyttra de överskjutande andelar som de äger.
- 174 Eftersom det i det angripna beslutet inte uppställs någon skyldighet att avyttra de överskjutande andelarna, kan ECB inte klandras för att ha åsidosatt proportionalitetsprincipen och artiklarna 16 och 17 i stadgan av detta skäl.
- 175 Enligt artikel 4.3 i förordning nr 1024/2013 ska dessutom ECB, för att säkerställa utförandet av dess uppgift att bedöma ansökningar som avser kvalificerade innehav i ett kreditinstitut, tillämpa den nationella lagstiftning som införlivar direktiv 2013/36.
- 176 Enligt tillämplig italiensk lagstiftning hade ECB inte något utrymme för skönsässig bedömning. Efter att ha noterat att det fanns en lagkraftvunnen dom varigenom Silvio Berlusconi hade dömts till fyra års fängelse för skattebrott, var ECB tvungen att konstatera att denna fällande dom, enligt artikel 25 TUB och artikel 1 ministerdekret nr 144, automatiskt innebar att han inte kunde uppfylla kriteriet om gott anseende.
- 177 ECB hade följaktligen inte något annat val än att avslå sökandenas ansökan om förvärv av ett kvalificerat innehav i Banca Mediolanum och det kan inte göras gällande att ECB åsidosatte proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den

25 september 2015, VECCO m.fl./kommissionen, T-360/13, EU:T:2015:695, punkt 73, och dom av den 19 juni 2018, Le Pen/parlamentet, T-86/17, ej publicerad, EU:T:2018:357, punkterna 198–202).

- 178 Det kan följaktligen inte heller anses att ECB orsakade ett oproportionerligt ingrepp i rätten till egendom och näringsfriheten som föreskrivs i artiklarna 16 och 17 i stadgan.
- 179 Vad vidare beträffar argumentet att ECB borde ha övervägt att anta ett villkorat beslut om tillstånd, konstaterar tribunalen att argumentet saknar relevans, eftersom det inte i någon bestämmelse i unionsrätten eller i nationell rätt som har identifierats av sökandena föreskrivs en möjlighet för ECB att anta ett sådant beslut (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 juni 2015, CO Sociedad de Gestión y Participación m.fl., C-18/14, EU:C:2015:419, punkterna 34, 37, 38 och 46).
- 180 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den sjätte grunden.

Den sjunde grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till tillgång till handlingarna i ärendet

- 181 Sökandena har i huvudsak hävdade att iakttagandet av deras rätt till försvar, som föreskrivs i artikel 22.1 i förordning nr 1024/2013 och i artikel 32.1 i förordning nr 468/2014, inte säkerställdes i samband med det förfarande som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet.
- 182 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.
- 183 Enligt artikel 22.1 i förordning nr 1024/2013 ska ECB ge de personer som är föremål för ett tillsynsförfarande möjlighet att höras innan den fattar ett beslut, och ECB ska grunda sina beslut endast på invändningar som de berörda parterna har fått tillfälle att yttra sig över.
- 184 I artikel 32.1 i förordning nr 468/2014 föreskrivs att parterna ska, efter det att ECB-tillsynsförfarandet har inletts, ha rätt att få tillgång till ECB:s akt, med förbehåll för det berättigade intresset som andra juridiska och fysiska personer än den berörda parten har av att deras affärshemligheter skyddas, och det preciseras att rätten att få tillgång till akten inte ska gälla konfidentiell information.
- 185 För det första, har sökandena gjort gällande att artikel 22.1 i förordning nr 1024/2013 och artikel 32.1 i förordning nr 468/2014 inte iaktogs, på grund av att Italiens centralbank gav dem tillgång till handlingarna i sin akt först från och med den 14 september 2016, det vill säga den dag då fristen för att inkomma med bevis för att villkoren för förvärv av ett kvalificerat innehav var uppfyllda löpte ut.
- 186 Det ska erinras om att förfarandet inleddes av Italiens centralbank ex officio genom ett meddelande av den 3 augusti 2016. Sökandena anmodades att inkomma med nödvändiga handlingar för att styrka att de uppfyllde de krav på lämplighet som uppställdes i den tillämpliga lagstiftningen senast den 14 september 2016.

- 187 Det var just den dagen som Italiens centralbank beviljade sökandena tillgång till handlingarna i ärendet. ECB delgav den 6 oktober 2016 Fininvest och Silvio Berlusconi vid Fininvest ett utkast till beslut om att inte tillåta förvärvet av ett kvalificerat innehav i Banca Mediolanum och uppgav att de hade en frist på tre dagar, det vill säga fram till och med senast den 11 oktober 2016, att inkomma med yttranden.
- 188 Italiens centralbank beviljade således sökandena tillgång till akten mer än tre veckor innan de delgavs utkastet till beslut och anmodades att inkomma med yttranden om utkastet och de gavs tillfälle att inkomma med yttranden om de anmärkningar som låg till grund för det angripna beslutet innan detta antogs.
- 189 ECB gav således i förevarande fall sökandena möjlighet att höras innan det angripna beslutet antogs, i enlighet med artikel 22.1 i förordning nr 1024/2013.
- 190 Vidare kunde sökandena få tillgång till ECB:s akt efter det att förfarandet hade inletts, i enlighet med artikel 32.1 i förordning nr 468/2014.
- 191 De kan följaktligen inte klandra ECB för att den inte agerade i enlighet med dessa bestämmelser.
- 192 Om det argument som sökandena har anfört även ska förstås så, att det var nödvändigt att få tillgång till den administrativa akten för att, före fristen den 14 september 2016, lägga fram de handlingar som krävdes för att visa att de uppfyllde kraven i direktiv 2013/36, kan argumentet inte godtas. Det finns nämligen inte någon bestämmelse i förordning nr 468/2014 som ålägger ECB eller Italiens centralbank att bevilja tillgång till akten före ingivandet av nämnda handlingar. Sökandena har inte heller förklarat varför en föregående tillgång till akten var nödvändig för att de skulle kunna inge dessa handlingar.
- 193 För det andra, ska tribunalen pröva argumentet om att ECB åsidosatte sökandenas rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet och deras rätt till försvar, genom att neka sökandena tillgång till skrivelsen från Italiens centralbank av den 4 april 2016 och ECB:s promemoria av den 24 juni 2016. Sökandena anser att dessa beslut att neka tillgång hindrade dem från att faktiskt delta i den nationella fasen av det sammansatta förfarandet och från att fullt ut utöva sin rätt till försvar.
- 194 Det ska i det avseendet erinras om att tillgång till skrivelsen från Italiens centralbank av den 4 april 2016 och ECB:s promemoria av den 24 juni 2016 nekades på grund av att de var konfidentiella handlingar, eftersom de hörde till intern kommunikation inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, enligt artikel 32.5 i förordning nr 468/2014, där det föreskrivs att konfidentiell information kan inkludera interna dokument från ECB och nationella behöriga myndigheter samt korrespondens mellan ECB och nationella behöriga myndigheter och korrespondens mellan olika nationella behöriga myndigheter.
- 195 De två ovannämnda handlingarna följer av en skriftväxling mellan ECB och Italiens centralbank rörande problematiken med sökandenas eventuella förvärv av ett kvalificerat innehav i Banca Mediolanum.
- 196 Eftersom utkastet till ECB:s beslut och det angripna beslutet innehöll en klar och uttömmande redogörelse för skälen och de anmärkningar som riktades mot sökandena och som låg till grund för angripna beslutet, och eftersom sökandena kunde ta ställning till dessa skäl och anmärkningar och eftersom ECB i detalj prövade alla de argument som sökandena anförde,

särskilt i bilagan till det angripna beslutet, kan den omständigheten, att dessa interna handlingar som utbyttes i ett tidigt skede av förfarandet inte lämnades ut, inte anses ha hindrat dem från att fullt ut utöva sin rätt till försvar, i motsats till vad sökandena har hävdad.

- 197 Mot denna bakgrund kan tribunalen inte godta argumentet om att beslutet att neka tillgång till dessa handlingar har medfört ett åsidosättande av sökandenas rätt till försvar.
- 198 Sökandena har vidare hävdad att ECB:s beslut att neka dem tillgång inte innehöll någon motivering till sekretessen och att ECB således tillämpade artikel 32.1 och 32.5 i förordning nr 468/2014 på ett felaktigt sätt.
- 199 Eftersom avsaknaden av motivering som sökandena har tagit upp avser ECB:s skrivelse av den 13 september 2016 och inte det angripna beslutet, är frågan huruvida beslutet att neka sökandena tillgång var motiverat eller ej irrelevant.
- 200 Mot denna bakgrund kan ECB inte klandras för att ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet eller artikel 32.1 och 32.5 i förordning nr 468/2014.
- 201 Slutligen har sökandena hävdad att det var än mer motiverat att få tillgång till skrivelsen från Italiens centralbank av den 4 april 2016 eftersom denna skrivelse gav ECB en missvisande bild av innehållet i Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016.
- 202 Även om det antas att skrivelsen från Italiens centralbank av den 4 april 2016 innehåller felaktig eller ofullständig information, har möjligheten som sökandena gavs att yttra sig över utkastet till ECB:s beslut, vilket baserar sig på information som finns i nämnda skrivelse, just gjort det möjligt för dem att komplettera eller ifrågasätta informationen i nämnda utkast till beslut.
- 203 Med hänsyn till det ovan anförda, och eftersom sökandena under alla omständigheter informerades om ECB:s ståndpunkt vid delgivningen av utkastet till beslut den 6 oktober 2016, kan deras argument avseende beslutet att neka tillgång till handlingarna i ärendet inte styrka att deras rätt till försvar åsidosattes.
- 204 För det tredje, har sökandena gjort gällande att Silvio Berlusconi inte har kunnat inkomma med yttrande, eftersom utkastet till beslut skickades till honom, till hans privata bostadsadress, först samma dag som fristen för att inkomma med yttrande löpte ut. Dessutom var fristen för att inkomma med yttrande alltför kort.
- 205 Tribunalen framhåller i det avseendet att den omständigheten att det är omöjligt eller svårt att inkomma med yttrande saknar betydelse för det angripna beslutets giltighet, om förfarandet inte skulle ha kunnat leda till ett annat resultat utan denna påstådda oegentlighet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 105 och där angiven rättspraxis).
- 206 Vidare har domstolen preciserat att det inte kan krävas att en sökande som gör gällande att hans eller hennes rätt till försvar har åsidosatts visar att ett beslut av den berörda unionsinstitutionen skulle ha fått ett annat innehåll, utan endast att ett sådant antagande inte är helt uteslutet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 106).

- 207 Sökandena har inte anfört några argument vid tribunalen som kan visa att det inte var helt uteslutet att förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat om Silvio Berlusconi hade kunnat inkomma med ytterligare yttranden utöver Fininvests yttranden, och de har begränsat sig till att abstrakt åberopa ett åsidosättande av rätten att yttra sig (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 112).
- 208 För det fjärde, har sökandena kritiserat ECB för att den vägrade att hålla ett muntligt hörande, vilket de anser borde ha hållits för att det skulle ha möjliggjort för dem att övertyga ECB om att ge företräde åt utfärdandet av ett villkorat tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav.
- 209 Tribunalen påpekar i det avseendet att enligt artikel 31.1 i förordning nr 468/2014 får parterna, om ECB anser att det är lämpligt, ges möjlighet att inkomma med synpunkter om sakförhållanden, invändningar och rättsliga grunder som är av relevans för ECB-tillsynsbeslutet under ett möte. ECB har således ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet.
- 210 Med hänsyn till sökandenas utförliga yttranden, vilka återges i den sammanfattande tabell som bifogades det angripna beslutet, ska det anses att ECB inte gjorde en uppenbar oriktig bedömning genom att anse att det inte var nödvändigt att hålla ett muntligt hörande.
- 211 Med hänsyn till att kriteriet om gott anseende inte var uppfyllt, hade dessutom ECB inte någon möjlighet att utfärda ett villkorat tillstånd till förvärv. Det skulle följaktligen inte ha varit till någon nytta att höra sökandena i denna fråga.
- 212 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den sjunde grunden.

Den åttonde grunden: Invändningen om att artikel 31.3 i förordning nr 468/2014 är rättsstridig

- 213 Sökandena har framställt en invändning, enligt artikel 277 FEUF, om att artikel 31.3 i förordning nr 468/2014 är rättsstridig, på grund av ett åsidosättande av rätten till försvar som garanteras genom artikel 41 i stadgan och de allmänna rättsprinciper som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.
- 214 De har hävdats att den tidsfrist på tre dagar som föreskrivs i artikel 31.3 i förordning nr 468/2014 för att yttra sig över utkastet till beslut inte kan garantera att den kontradiktoriska principen iakttas och att rätten att yttra sig över de sakförhållanden och invändningar som ligger till grund för besluten om förvärv av kvalificerade innehav faktiskt kan utövas.
- 215 Rätten till försvar, som inbegriper rätten att yttra sig, är en av de grundläggande rättigheter som utgör en integrerad del av unionens rättsordning och som har stadfäst i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2015, Cerafogli/ECB, T-114/13 P, EU:T:2015:678, punkt 32 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 oktober 2016, ECDC/CJ, T-395/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:598, punkt 53).
- 216 Rätten att yttra sig skyddas inte enbart i artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även i artikel 41 i stadgan, som säkerställer att rätten till god förvaltning efterlevs. Artikel 41.2 i stadgan föreskriver att rätten till god förvaltning innebär bland annat att var och en

har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2016, ECDC/CJ, T-395/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:598, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

- 217 Denna rätt innebär att varje person mot vilken det kan fattas ett beslut som går vederbörande emot ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på de omständigheter som har anförts mot personen till stöd för det omtvistade beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 januari 2004, Aalborg Portland m.fl./kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 66, och dom av den 19 januari 2016, Mitsubishi Electric/kommissionen, T-409/12, EU:T:2016:17, punkt 38). Personen ska för det syftet beredas en tillräcklig tidsfrist (dom av den 18 december 2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 37).
- 218 Det följer av domstolens praxis att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, inte ska ses som absoluta rättigheter utan de kan begränsas, under förutsättning att begränsningarna faktiskt svarar mot de mål av allmänintresse som eftersträvas med den aktuella åtgärden och att de inte, i förhållande till det eftersträvide målet, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i de garanterade rättigheterna (dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 63, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 33, och dom av den 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 84).
- 219 Vad beträffar rätten att yttra sig i tillsynsförfaranden, föreskrivs det i artikel 31 i förordning nr 468/2014 att innan ECB får anta ett tillsynsbeslut som kan gå en part emot, måste denna part ges möjlighet att skriftligen inkomma med synpunkter till ECB om sakförhållanden, invändningar och rättsliga grunder som är av relevans för ECB-tillsynsbeslutet. Enligt denna artikel får även parterna, om ECB anser att det är lämpligt, ges möjlighet att inkomma med sina synpunkter under ett möte.
- 220 Det anges även i artikel 31 i förordning nr 468/2014 att av det meddelande från ECB varigenom parten ska ges möjlighet att yttra sig ska det väsentliga innehållet i det planerade ECB-tillsynsbeslutet framgå, liksom de väsentliga sakförhållanden, invändningar och rättsliga grunder som ECB avser att grunda sitt beslut på.
- 221 Vidare föreskrivs det i artikel 31.3 i förordning nr 468/2014 att tidsfristen för att yttra sig skriftligen i princip är två veckor och att särskilt i de situationer som anges i artiklarna 14 och 15 i förordning nr 1024/2013, ska denna tidsfrist förkortas till tre arbetsdagar. Efter ansökan från den berörda parten får ECB, när så är lämpligt, förlänga dessa tidsfrister.
- 222 Det framgår således av artikel 31.3 tredje stycket i förordning nr 468/2014 jämförd med artikel 15 i förordning nr 1024/2013 att den tilltänkta förvärvaren av ett kvalificerat innehav har möjlighet att yttra sig skriftligen inom en tidsfrist på tre dagar efter det att den har erhållit meddelandet där det anges vilka sakförhållanden, invändningar och rättsliga grunder som ECB avser att grunda sitt beslut på.
- 223 Enligt artikel 22.1 i direktiv 2013/36 ankommer det dessutom på de tilltänkta förvärvarna av ett kvalificerat innehav att underrätta de behöriga myndigheterna om deras planer på förvärv och relevanta uppgifter om förvärvet, så att ECB kan fatta sitt beslut på grundval av de uppgifter som den sökande har lämnat.

- 224 Det följer av dessa bestämmelser att olika medel gör det möjligt, inom ramen för ett sådant tillsynsförfarande som det som är aktuellt i förevarande mål, att säkerställa iakttagandet av rätten för de berörda parterna att yttra sig.
- 225 För det första, är de berörda parterna skyldiga att åberopa uppgifterna och argumenten avseende en ansökan om tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav när deras ansökan inges.
- 226 I ansökan om tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav kan således de berörda personerna redan åberopa alla de uppgifter som krävs för att bedöma deras ansökan.
- 227 För det andra, av det meddelande varigenom ECB ska ge parterna möjlighet att yttra sig skriftligen ska det väsentliga innehållet i det planerade beslutet framgå, liksom de väsentliga sakförhållanden, invändningar och rättsliga grunder som ECB avser att grunda sitt beslut på. Detta meddelande ger även den berörda parten tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på de uppgifter som den inte kände till, men även på samtliga omständigheter som har anförts mot parten till stöd för det omtvistade beslutet, och att åberopa argument. Denna möjlighet kan även användas av ECB för att beakta alla de invändningar som de berörda parterna skulle ha gjort gällande under det administrativa förfarandet och för att fördjupa alla de faktiska och rättsliga omständigheter som används som grund för det slutliga beslutet.
- 228 För det tredje, för det fall ECB avser att grunda sitt beslut på andra faktiska eller rättsliga överväganden som den sökande inte hade kännedom om eller på annan bevisning än den som den sökande har lagt fram, kan iakttagandet av rätten att yttra sig säkerställas tack vare att ECB har möjlighet att anordna ett möte.
- 229 Denna möjlighet kan för övrigt även användas för att närmare gå in på de frågor eller invändningar som den berörda parten tar upp vid ingivandet av sin ansökan om tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav och i fråga om alla de omständigheter som kan komma att anföras mot denna part till stöd för det omtvistade beslutet.
- 230 I motsats till vad sökandena har gjort gällande kan följaktligen den korta tidsfrist som föreskrivs för att yttra sig över utkastet till beslut, bedömd mot bakgrund av de olika processuella regler som ger berörda parter möjlighet att uttrycka sina synpunkter på de uppgifter som är avsedda att ligga till grund för det angripna beslutet, inte anses strida mot rätten att yttra sig. Detta gäller i än högre grad då denna tidsfrist, när så är lämpligt, kan förlängas av ECB efter ansökan från den berörda parten.
- 231 Eftersom det finns flera processuella regler som kan ge berörda parter möjlighet att yttra sig, däribland ingivandet av deras ansökan om tillstånd till förvärv av ett kvalificerat innehav och möjligheten att anordna ett möte, framstår deras rätt att yttra sig över utkastet till beslut som ett komplement till dessa möjligheter och tidsfristen på tre dagar för att yttra sig – vilken, när så är lämpligt, kan förlängas – ska följaktligen anses vara tillräcklig.
- 232 För övrigt ankommer det på ECB att använda alla till buds stående medel för att konkret försäkra sig om att rätten att yttra sig iakttas, vilket det ankommer på tribunalen att kontrollera i varje given situation.
- 233 Det ska i det avseendet under alla omständigheter understrykas att den begränsning av rätten att yttra sig som följer av den korta tidsfrist som har medgetts för att inkomma med yttrande enligt artikel 31 i förordning nr 468/2014 eftersträvar mål av allmänintresse, att den inte går utöver vad

som är nödvändigt för att uppnå dessa mål och att den inte, i förhållande till det eftersträvade målet och andra processuella regler som står till förfogande, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar denna rätt, i den mening som avses i den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 218 ovan.

- 234 Att förfarandet omgärdas av snäva tidsfrister svarar nämligen mot behovet av att inte försena antagandet av ett beslut avseende det tilltänkta förvärvet av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut, vilket kan få betydande finansiella konsekvenser.
- 235 I artikel 22.2 andra stycket i direktiv 2013/36 föreskrivs även att bedömningsförfarandet ska avslutas inom 60 arbetsdagar. Denna bestämmelse fanns med redan i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn (EUT L 247, 2007, s. 1). I skäl 7 i sistnämnda direktiv motiverades fastställandet av en bedömningsperiod på högst 60 dagar med behovet av att säkerställa tydlighet och förutsebarhet i bedömningsförfarandet.
- 236 Tribunalen ogillar följaktligen invändningen om att artikel 31 i förordning nr 468/2014 är rättsstridig, på grund av att denna artikel, jämförd med de andra bestämmelser som reglerar förfarandet för tillstånd till förvärv av kvalificerade innehav och som ger berörda parter möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter, inte strider mot de berörda personernas rätt att yttra sig. Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den åttonde grunden.

Den nionde grunden: Huruvida de förberedande åtgärder som Italiens centralbank vidtog är rättsstridiga

- 237 Den nionde grunden som har åberopats under förfarandet består av sex delar. Den första delgrunden avser att Italiens centralbank åsidosatte principen om rättskraft i förhållande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 mars 2016. Som andra delgrund har det gjorts gällande att Italiens centralbank saknade behörighet eller överskred sin behörighet. Den tredje delgrunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed. Som fjärde delgrund har det gjorts gällande att rätten till försvar, principen om ett kontradiktoriskt förfarande och rätten till en rättvis rättegång åsidosattes. Den femte delgrunden avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och regeln att rättsakter som inte har publicerats eller översatts inte kan göras gällande gentemot enskilda. Som sjätte delgrund har det gjorts gällande att proportionalitetsprincipen, legalitetsprincipen och skälighetsprincipen åsidosattes.
- 238 Sökandena har hävdats att de förberedande åtgärder som Italiens centralbank vidtog innebär oegentligheter som medför att det angripna beslutet är rättsstridigt.
- 239 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.
- 240 Sökandena har genom denna grund hävdats att de förberedande åtgärder som Italiens centralbank vidtog, särskilt beslutet att inleda förfarandet och förslaget till beslut som lämnades till ECB, är behäftade med oegentligheter som medför att det angripna beslutet är rättsstridigt.
- 241 Denna grund åberopades till följd av domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023).

- 242 I domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), slog domstolen, för det första, fast att artikel 263 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder mot att nationella domstolar utför en laglighetsprövning av sådana åtgärder avseende inledande av förfarande, utredning och icke bindande förslag till beslut som behöriga nationella myndigheter antar inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, i artiklarna 4.1 c och 15 i förordning nr 1024/2013 samt i artiklarna 85–87 i förordning nr 468/2014 (se domslutet i nämnda dom).
- 243 I domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), slog domstolen, för det andra, fast att i ett sådant fall, där unionsrätten inte är avsedd att inrätta en fördelning av två behörigheter – en nationell och en unionsrättslig – med olika syften, utan tvärtom att tillerkänna en unionsinstitution exklusiv beslutsbefogenhet, ankommer det på unionsdomstolen att, med stöd av sin exklusiva behörighet att granska lagenligheten av unionens rättsakter enligt artikel 263 FEUF, avgöra huruvida den aktuella unionsinstitutionens slutliga beslut är lagenligt, samt, för att tillförsäkra de berörda personerna ett effektivt domstolsskydd, pröva huruvida förberedande åtgärder eller förslag som härrör från nationella myndigheter är behäftade med oegentligheter som kan påverka giltigheten av det slutliga beslutet (se punkt 44 och domslutet i nämnda dom).
- 244 Eftersom denna grund åberopades efter ingivandet av ansökan, ska tribunalen pröva huruvida det ska anses att talan inte kan prövas såvitt avser denna nya grund, såsom ECB och kommissionen har gjort gällande.
- 245 För att motivera att talan kan prövas såvitt avser denna grund har sökandena hävdats att den har ett nära samband med grunderna och argumenten i ansökan och att domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), är en faktisk omständighet som framkommit först under rättegången.
- 246 För det första, påpekar tribunalen att sökandena i ansökan inte har åberopat någon grund eller något argument som avser att de förberedande åtgärder som Italiens centralbank vidtog var rättsstridiga.
- 247 Eftersom grunderna i ansökan syftade till att visa att det angripna beslutet är rättsstridigt, kan denna nya grund, som avser de förberedande åtgärderna av Italiens centralbank, inte anses ha ett tillräckligt nära samband med dessa grunder, eftersom sistnämnda grunder uteslutande avsåg en unionsrättsakt och följaktligen hade ett annat föremål.
- 248 Den omständigheten att inlagorna i de mål som avsåg talan enligt nationell rätt mot de förberedande åtgärderna av Italiens centralbank bifogades till bilagorna till ansökan är inte tillräcklig för att det ska anses att denna grund, som eftersträvar samma mål som talan i målen enligt nationell rätt, redan hade åberopats i samband med ansökan.
- 249 Det ankommer inte på tribunalen att i bilagorna söka efter och identifiera de grunder och argument som den skulle kunna anse utgör grunden för talan, eftersom bilagorna enbart ska tjäna som bevismaterial och som ett medel för målets utredning (dom av den 7 november 1997, Cipeke/kommissionen, T-84/96, EU:T:1997:174, punkt 34, och dom av den 21 mars 2002, Joynson/kommissionen, T-231/99, EU:T:2002:84, punkt 154).

- 250 För det andra, har sökandena gjort gällande att domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), ska anses utgöra en rättslig omständighet som framkommit först under rättegången och som därför motiverar att nya grunder åberopas, i enlighet med artikel 84.1 i rättegångsreglerna.
- 251 Det följer av rättspraxis att en dom som endast bekräftar en rättslig situation som är känd för sökanden då talan väcks inte kan anses utgöra en omständighet som gör det möjligt att åberopa en ny grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2014, *Buono m.fl./kommissionen*, C-12/13 P och C-13/13 P, EU:C:2014:2284, punkterna 58 och 60, och dom av den 20 september 2018, *Spanien/kommissionen*, C-114/17 P, EU:C:2018:753, punkt 39).
- 252 Enligt fast rättspraxis är en dom i ett mål om förhandsavgörande inte av konstitutiv karaktär, utan enbart av deklarativ karaktär, vilket medför att domens rättsverkningar i princip gäller från det datum då den tolkade regeln trädde i kraft (se dom av den 8 september 2011, *Q-Beef och Bosschaert*, C-89/10 och C-96/10, EU:C:2011:555, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 253 Det kan i det avseendet framhållas att domstolen inte beslutade att rättsverkningarna av domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), skulle begränsas i tiden, vilket gör att denna fasta rättspraxis är fullt tillämplig.
- 254 Härav följer att rättsverkningarna till följd av domstolens tolkning av artikel 263 FEUF i domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), gäller från det datum då denna artikel trädde i kraft.
- 255 På samma sätt har tribunalen redan slagit fast att en dom som avkunnas under förfarandet inte kan åberopas som en ny omständighet, eftersom det i den domen i princip endast ges en tolkning av unionsrätten med retroaktiv verkan (*ex tunc*) (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 27 februari 1997, *FFSA m.fl./kommissionen*, T-106/95, EU:T:1997:23, punkt 57).
- 256 Sökandena ska således anses ha känt till domstolens tolkning när de väckte sin talan, enligt principen att alla förväntas känna till lagen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 1989, *Binder*, 161/88, EU:C:1989:312, punkt 19, och beslut av den 22 juni 2009, *Nijs/revisionsrätten*, T-371/08 P, EU:T:2009:215, punkt 28).
- 257 Mot denna bakgrund kan domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), inte anses utgöra en rättslig omständighet som framkommit först under rättegången enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna.
- 258 Den nionde grunden ska följaktligen avvisas.

Den tionde grunden: Invändningen, enligt artikel 277 FEUF, om att artiklarna 4.3 och 15 i förordning nr 1024/2013 är rättsstridiga

- 259 Som tionde grund, vilken åberopades under förfarandet, har sökandena framställt en invändning om att artiklarna 4.3 och 15 i förordning nr 1024/2013 är rättsstridiga, genom att hänvisningen till nationell rätt i dessa artiklar och unionsdomstolens exklusiva behörighet att pröva lagenligheten av nationella förberedande åtgärder som följer av domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), leder till ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd.

- 260 Enligt sökandena har rätten till ett effektivt domstolsskydd åsidosatts, eftersom detta system utgör hinder för den konkreta prövningen, som föreskrivs i italiensk konstitutionell rätt, av huruvida förberedande nationella åtgärder är förenliga med konstitutionen, i fråga om vilka unionsdomstolen inte är behörig. Dessa rättsakter undgår således all prövning av förenligheten med konstitutionen, eftersom unionsdomstolen inte kan pröva deras förenlighet med den italienska konstitutionen och inte kan vända sig till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) för det syftet.
- 261 ECB har, med stöd av kommissionen, bestritt dessa argument.
- 262 Eftersom denna grund åberopades efter ingivandet av ansökan, ska tribunalen pröva huruvida det ska anses att talan inte kan prövas såvitt avser denna nya grund, såsom ECB och kommissionen har gjort gällande.
- 263 För det första, vad beträffar huruvida det finns ett tillräckligt nära samband mellan denna grund och grunderna eller argumenten i ansökan, ska det konstateras att ansökan inte innehåller någon grund eller något argument om att artiklarna 4.3 och 15 i förordning nr 1024/2013 är rättsstridiga.
- 264 Eftersom endast den åttonde grunden bestod av en invändning om rättsstridighet och avsåg artikel 31.3 i förordning nr 468/2014, kan denna nya grund som avser andra artiklar inte anses ha ett tillräckligt nära samband med grunderna i ansökan.
- 265 För det andra, av de skäl som har anförts i punkterna 251–257 ovan, kan domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), inte anses utgöra en rättslig omständighet som framkommit först under rättegången i den mening som avses i artikel 84 i rättegångsreglerna.
- 266 Den tionde grunden ska följaktligen avvisas

De nya bevisuppgifter som sökandena och ECB har inkommit med

- 267 I artikel 85.3 i rättegångsreglerna föreskrivs att "[p]arterna får undantagsvis ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare."
- 268 För det första, begärde sökandena den 17 juli 2021 att tribunalen skulle ta in följande handlingar i akten i målet: Silvio Berlusconis ansökan av den 28 december 2013 till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), vilken registrerades under målnummer 8683/14, Europadomstolens skrivelse av den 3 maj 2021 genom vilken denna ansökan översändes till den italienska regeringen och en redogörelse av Europadomstolen för de faktiska omständigheterna och frågorna avseende detta mål av den 17 maj 2021.
- 269 De har i huvudsak motiverat ingivandet av dessa bevis med det samband som föreligger mellan det angripna beslutet, vilket bland annat bygger på den fällande domen mot Silvio Berlusconi för skattebrott, och nämnda talan vid Europadomstolen, vilken har till syfte att ifrågasätta det förfarande som ledde fram till den fällande domen.
- 270 När ECB och kommissionen tillfrågades vid förhandlingen motsatte de sig inte att dessa bevis skulle tas in i akten.

- 271 Tribunalen konstaterar i det avseendet att Silvio Berlusconi ansökan till Europadomstolen av den 28 december 2013, vilken registrerades under målnummer 8683/14, ingavs innan talan väcktes i förevarande mål och att sökandena inte har angett några godtagbara skäl till att denna handling inte ingavs tidigare.
- 272 Denna handling ska därför avvisas som otillåten bevisning.
- 273 Europadomstolens skrivelse av den 3 maj 2021 genom vilken ansökan översändes till den italienska regeringen samt Europadomstolens redogörelse för de faktiska omständigheterna och frågorna avseende detta mål av den 17 maj 2021 hänför sig till tiden efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats, vilket gör att det kan anses föreligga godtagbara skäl till att de inte ingavs tidigare.
- 274 Dessa handlingar ska därför tillåtas som bevisning.
- 275 Såsom framgår av punkterna 138–142 ovan åberopade emellertid inte sökandena någon grund i ansökan för att ifrågasätta ECB:s bedömning av den aktuella fällande domen.
- 276 Av detta följer att dessa handlingar saknar relevans för förevarande talan.
- 277 För det andra, begärde sökandena den 17 juli 2021 att tribunalen skulle ta in Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) dom nr 10355/2021 av den 9 mars 2021 i akten i målet, varigenom deras överklagande av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 3 maj 2019 ogillades. Genom denna dom avvisade Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) talan som hade väckts om verkställighet av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom nr 882 av den 3 mars 2016, med tillämpning av domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023).
- 278 När ECB och kommissionen tillfrågades vid förhandlingen motsatte de sig inte att domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), skulle tas in i akten.
- 279 Eftersom den domen meddelades efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats, finner tribunalen att det föreligger godtagbara skäl till att sökandena ingav domen för sent, och att denna handling därför kan tillåtas som bevisning.
- 280 Sökandena har emellertid inte gett någon förklaring eller anfört något argument som kan styrka sambandet mellan domen av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), och de grunder som har åberopats i förevarande mål. Den domen stödjer inte heller sökandenas argument eller grunder.
- 281 Den saknar därför saknar relevans för förevarande talan.
- 282 För det tredje, begärde sökandena den 6 augusti 2021 att tribunalen skulle ta in följande handlingar i akten i målet: Silvio Berlusconi ansökan av den 13 mars 2014 till Europadomstolen, vilken registrerades under målnummer 23554/14, Europadomstolens skrivelse av den 3 maj 2021 genom vilken ansökan översändes till den italienska regeringen, en redogörelse av Europadomstolen för de faktiska omständigheterna och frågorna avseende detta mål av den 6 april 2021 och det svaromål som den italienska regeringen ingav i det målet den 26 juli 2021.

- 283 De har motiverat ingivandet av dessa bevis med det nära samband som föreligger mellan förevarande talan och målet vid Europadomstolen, vilket avser en civilrättslig tvist där sökandena påstås felaktigt ha hållits civilrättsligt ansvariga för korruption, trots att Silvio Berlusconi hade frikänts från straffrättsligt ansvar för dessa handlingar.
- 284 När ECB och kommissionen tillfrågades vid förhandlingen motsatte de sig inte att dessa bevis skulle tas in i akten.
- 285 Tribunalen konstaterar i det avseendet att Silvio Berlusconis ansökan till Europadomstolen av den 13 mars 2014, vilken registrerades under målnummer 23554/14, ingavs innan talan väcktes i förevarande mål och att sökandena inte har angett några godtagbara skäl till att denna handling inte ingavs tidigare.
- 286 Denna handling ska därför avvisas som otillåten bevisning.
- 287 Europadomstolens skrivelse av den 3 maj 2021 genom vilken ansökan översändes till den italienska regeringen, Europadomstolens redogörelse för de faktiska omständigheterna och frågorna avseende detta mål av den 6 april 2021 och det svaromål som den italienska regeringen ingav i det målet den 26 juli 2021 hänför sig till tiden efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats, vilket gör att det föreligger godtagbara skäl till att de inte ingavs tidigare.
- 288 Dessa handlingar ska därför tillåtas som bevisning.
- 289 Sökandena åberopade emellertid inte någon grund i ansökan för att ifrågasätta ECB:s bedömning av denna civilrättsliga tvist.
- 290 Av detta följer att dessa handlingar saknar relevans för förevarande talan.
- 291 För det fjärde, begärde ECB den 10 september 2021 att tribunalen skulle ta in Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) dom nr 21970/21 av den 30 juli 2021, i akten i målet, på grund av att den domen i huvudsak bekräftade ECB:s tolkning av verkningarna av en fusion i italiensk rätt.
- 292 När sökandena tillfrågades vid förhandlingen motsatte de sig inte att Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) dom nr 21970/21 av den 30 juli 2021 skulle tas in i akten.
- 293 Eftersom Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) nr 21970/21 av den 30 juli 2021 meddelades efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats, finner tribunalen att det i förevarande fall föreligger godtagbara skäl till att ECB ingav domen för sent, och att denna nya bevisuppgift därför kan tillåtas som bevisning.
- 294 Såsom framgår av punkterna 87–89 ovan ska dock, vid tillämpningen av artiklarna 22 och 23 i direktiv 2013/36, verkningarna av den aktuella fusionen tolkas i enlighet med unionsrätten.
- 295 Härav följer att Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) dom nr 21970/21 av den 30 juli 2021 saknar relevans för förevarande talan.
- 296 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

IV. Rättegångskostnader

- 297 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. ECB har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska ECB:s yrkande bifallas.
- 298 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) och Silvio Berlusconi ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska centralbanken (ECB).**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Papasavvas

Buttigieg

Schalin

Costeira

Kornezov

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 maj 2022.

Underskrifter