



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Tillsyn av kreditinstitut – Förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut – Förfarande enligt direktiv 2013/36/EU och enligt förordningarna (EU) nr 1024/2013 och 468/2014 – Sammansatt administrativt förfarande – Europeiska centralbankens (ECB) exklusiva beslutsbefogenhet – Talan som väckts mot en behörig nationell myndighets förberedande åtgärder – Påstått åsidosättande av rättskraften av ett nationellt avgörande”

I mål C-219/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), genom beslut av den 23 februari 2017, som inkom till domstolen den 25 april 2017, i målet

Silvio Berlusconi,

Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest)

mot

Banca d’Italia,

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

ytterligare deltagare i rättegången:

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Banca Mediolanum SpA,

Holding Italiana Quarta SpA,

Fin. Prog. Italia di E. Doris & C. s.a.p.a.,

Sirefid SpA,

Ennio Doris,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot (referent), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, K. Jürimäe och C. Lycourgos, samt domarna A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits och L. Bay Larsen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 april 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Silvio Berlusconi och Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest), genom A. Di Porto, R. Vaccarella, A. Saccucci, M. Carpinelli, B. Nascimbene, R. Baratta och N. Ghedini, avvocati,
- Banca d’Italia, genom M. Perassi, G. Crapanzano, M. Mancini och O. Capolino, avvocati,
- Spaniens regering, genom M. A. Sampol Pucurull, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, H. Krämer, K.-P. Wojcik, och A. Steiblytė, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska centralbanken (ECB), genom G. Buono, C. Hernández Saseta och C. Zilioli, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 27 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 256.1 och artikel 263 första, andra och femte stycket FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Silvio Berlusconi och Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest) å ena sidan, och Banca d’Italia (Italiens centralbank) och Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) (tillsynsmyndighet för försäkringar (IVASS), Italien) å andra sidan, angående kontroll av ett förvärv av kvalificerat innehav i ett kreditinstitut.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

CRD IV-direktivet

- 3 I artikel 22, med rubriken "Anmälan och bedömning av tilltänkta förvärv", 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, känt som kapitalkravsdirektivet, nedan kallat CRD IV-direktivet), föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna ska kräva att alla fysiska eller juridiska personer, eller sådana personer som handlar i samförstånd (nedan kallade tilltänkta förvärvare), som har fattat ett beslut om att direkt eller indirekt förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut eller om att ytterligare öka, direkt eller indirekt, ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut, varigenom andelen av röstetalet eller kapitalet kommer att överstiga 20 %, 30 % eller 50 % eller så att kreditinstitutet kommer att få ställning som dotterföretag (nedan kallat tilltänkt förvärv), skriftligen före förvärvet underrättar 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 lämnar relevanta uppgifter i enlighet med artikel 23.4. ...

2. Utan dröjsmål och under alla förhållanden senast två arbetsdagar efter mottagandet ska de behöriga myndigheterna skicka ett skriftligt mottagningsbevis för en underrättelse som avses i punkt 1 eller ytterligare uppgifter som avses i punkt 3 till den tilltänkta förvärvaren.

De behöriga myndigheterna ska göra bedömningen enligt artikel 23.1 (nedan kallad bedömningen) inom 60 arbetsdagar (nedan kallad bedömningsperioden) från datum för det skriftliga mottagningsbeviset för underrättelsen och alla de bifogade handlingar som medlemsstaten kräver enligt förteckningen i artikel 23.4.

När de behöriga myndigheterna utfärdar det skriftliga mottagningsbeviset ska de samtidigt underrätta den tilltänkta förvärvaren om vilken dag bedömningsperioden löper ut.

3. De behöriga myndigheterna får under bedömningsperioden vid behov, och inte senare än den femtionde arbetsdagen i bedömningsperioden, begära ytterligare uppgifter som krävs för att slutföra bedömningen. En sådan begäran ska vara skriftlig och ska klart ange vilka ytterligare uppgifter som krävs.

Bedömningsperioden ska suspenderas mellan det datum då de behöriga myndigheterna begär in uppgifter och det datum då svar tas emot från den tilltänkta förvärvaren. Suspensionen får inte överskrida 20 arbetsdagar. Om de behöriga myndigheterna därefter begär ytterligare uppgifter för komplettering eller förtydligande, vilket de själva får besluta om, får detta inte leda till att bedömningsperioden suspenderas.

4. De behöriga myndigheterna får förlänga den suspension som avses i punkt 3 andra stycket till högst trettio dagar om den tilltänkta förvärvaren är etablerad eller omfattas av regler i ett tredjeland eller är en fysisk eller juridisk person som inte omfattas av tillsyn enligt detta direktiv eller direktiv 2009/65/EG, 2009/138/EG eller 2004/39/EG.

5. Om de behöriga myndigheterna beslutar att motsätta sig det tilltänkta förvärvet, ska de inom två arbetsdagar efter avslutad bedömning och inom bedömningsperioden skriftligen underrätta den tilltänkta förvärvaren om detta och ange skälen till beslutet. Om inget annat följer av nationell rätt kan en lämplig motivering av beslutet på den tilltänkta förvärvarens begäran göras tillgänglig för allmänheten. Detta ska inte hindra en medlemsstat från att ge den behöriga myndigheten befogenhet att offentliggöra informationen utan att den tilltänkta förvärvaren begär detta.

6. Om de behöriga myndigheterna inom bedömningsperioden inte skriftligen motsätter sig det tilltänkta förvärvet, ska förslaget anses vara godkänt.

7. De behöriga myndigheterna får fastställa en maximiperiod inom vilken det tilltänkta förvärvet ska vara genomfört, och förlänga denna period när det är lämpligt.

8. Medlemsstaterna får inte införa strängare krav än de som föreskrivs i detta direktiv när det gäller underrättelse till de behöriga myndigheterna eller deras godkännande av ett direkt eller indirekt förvärv av rösträtter eller kapital.

...”

4 Artikel 23 i CRD IV-direktivet, med rubriken ”Bedömningskriterier”, har följande lydelse:

”1. Vid bedömningen av anmälan enligt artikel 22.1 och de uppgifter som avses i artikel 22.3 ska de behöriga myndigheterna, 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, bedöma om den tilltänkta förvärvaren är lämplig och om det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt i enlighet med följande kriterier:

- a) Den tilltänkta förvärvarens anseende.
- b) Anseende, kunskaper, färdigheter och erfarenheter, i enlighet med artikel 91.1, för de medlemmar i ledningsorganet och medlemmar i den verkställande ledningen som kommer att leda kreditinstitutets verksamhet efter det tilltänkta förvärvet.
- c) Den tilltänkta förvärvarens ekonomiska ställning, särskilt när det gäller den typ av verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas i det kreditinstitut som förvärvet gäller.

...

2. De behöriga myndigheterna får endast motsätta sig det tilltänkta förvärvet om det finns rimlig anledning enligt kriterierna i punkt 1 eller om de uppgifter som lämnats av den tilltänkta förvärvaren är ofullständiga.

...”

5 I artikel 119, med rubriken ”Inkluderande av holdingföretag i gruppbaserad tillsyn”, i CRD IV-direktivet föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska när det är lämpligt besluta om de åtgärder som behövs för att finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag ska omfattas av bestämmelserna om gruppbaserad tillsyn.”

SSM-förordningen

- 6 I skäl 11 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63, känd som den gemensamma tillsynsmekanismen eller SSM) (nedan kallad SSM-förordningen), anges följande:

”En europeisk bankunion bör ... inrättas, underbyggd av ett heltäckande och detaljerat enhetligt regelverk för finansiella tjänster för hela den inre marknaden och bestående av en gemensam tillsynsmekanism och nya ramar för insättningsgarantier samt rekonstruktion och avveckling.

...”

- 7 I artikel 1, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Genom denna förordning tilldelas Europeiska centralbanken (ECB) särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i syfte att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och inom varje medlemsstat med fullständig hänsyn till och skyldighet att beakta den inre marknads enhetlighet och integritet, på grundval av likabehandling av kreditinstitut i syfte att förebygga regelarbitrage.

...

Denna förordning påverkar inte det ansvar och tillhörande befogenheter som de deltagande medlemsstaternas behöriga myndigheter har när det gäller att utföra tillsynsuppgifter som inte tilldelas ECB genom denna förordning.

...”

- 8 Artikel 4 i SSM-förordningen har följande lydelse:

”1. Inom ramen för artikel 6 ska ECB, i enlighet med punkt 3 i denna artikel, ha exklusiv befogenhet att för tillsynsändamål utföra följande uppgifter i förhållande till alla kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna:

...

- c) Bedöma 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.

...

3. 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.

...”

- 9 I artikel 6.1 i SSM-förordningen föreskrivs att ECB ska utföra sina uppgifter inom en gemensam tillsynsmekanism bestående av ECB och nationella behöriga myndigheter, varvid ECB ska vara ansvarigt för att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt. I

enlighet med punkt 2 i samma artikel ska både ECB och nationella behöriga myndigheter ha en skyldighet att samarbeta lojalt och en skyldighet att utbyta information. Utan att det inverkar på ECB:s befogenhet att direkt erhålla eller ha direkt tillgång till information som fortlöpande rapporteras från kreditinstituten, ska de nationella behöriga myndigheterna särskilt förse ECB med all information som är nödvändig för utförandet av de uppgifter som ECB tilldelats genom denna förordning.

- 10 I artikel 9, med rubriken "Tillsyns- och utredningsbefogenheter", i SSM-förordningen föreskrivs följande i punkt 1:

"Om så krävs uteslutande för att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom artiklarna 4.1, 4.2 och 5.2 ska ECB vid behov anses utgöra den behöriga myndigheten eller den utsedda myndigheten i de deltagande medlemsstaterna såsom fastställts genom den tillämpliga unionsrätten.

För samma begränsade syfte ska ECB ha alla de befogenheter och skyldigheter som anges i denna förordning. ECB ska också ha alla de befogenheter och skyldigheter som behöriga och utsedda myndigheter har enligt tillämplig unionsrätt, såvida inte något annat föreskrivs i denna förordning. Framför allt ska ECB ha de befogenheter som anges i avsnitten 1 och 2 i detta kapitel.

I den mån det är nödvändigt för att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning får ECB genom instruktioner kräva att dessa nationella myndigheter använder sina befogenheter på de villkor som anges i nationell rätt, om sådana befogenheter inte tilldelas ECB genom denna förordning. Dessa nationella myndigheter ska hålla ECB fullständigt underrättat om utövandet av dessa befogenheter."

- 11 I artikel 15, med rubriken "Bedömning av förvärv av kvalificerat innehav", i nämnda förordning föreskrivs följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som anges i artikel 4.1 c ska varje meddelande om förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut som är etablerat i en deltagande medlemsstat och varje upplysning som avser sådant förvärv anmälas till de behöriga nationella myndigheterna i den medlemsstat där kreditinstitutet är etablerat i enlighet med de krav som anges i tillämplig nationell rätt på grundval av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket.

2. Den nationella behöriga myndigheten ska bedöma det föreslagna förvärvet, vidarebefordra meddelandet till ECB tillsammans med ett förslag till beslut om att invända eller inte invända mot förvärvet ... och bistå ECB i enlighet med artikel 6.

3. 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."

SSM-ramförordningen

- 12 Genom Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (SSM-ramförordningen) (EUT L 141, 2014, s. 1), som antogs i enlighet med artikel 4.3 i SSM-förordningen, inrättades en ram för samarbete mellan ECB och nationella behöriga myndigheter inom den gemensamma tillsynsmekanismen.

- 13 I artikel 85 i SSM-ramförordningen, med rubriken ”Anmälan till nationella behöriga myndigheter om förvärv av kvalificerade innehav”, anges följande:

”1. En nationell behörig myndighet som får en anmälan om avsikten att förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut som är etablerat i den deltagande medlemsstaten ska underrätta ECB om en sådan anmälan senast fem arbetsdagar från det att den har tagits emot i enlighet med artikel 22.2 i [CRD IV-direktivet].

2. Den nationella behöriga myndigheten ska underrätta ECB om den måste avbryta bedömningsperioden på grund av en begäran om ytterligare information. Den nationella behöriga myndigheten ska vidarebefordra sådan ytterligare information till ECB inom fem arbetsdagar efter mottagandet.

3. Den nationella behöriga myndigheten ska även underrätta ECB om den dag då beslutet om att invända eller inte invända mot förvärvet av ett kvalificerat innehav ska meddelas sökanden enligt tillämplig nationell rätt.”

- 14 I artikel 86, med rubriken ”Bedömning av potentiella förvärv”, i nämnda ramförordning föreskrivs följande:

”1. Den nationella behöriga myndighet som underrättas om ett tilltänkt förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut ska bedöma om det tilltänkta förvärvet uppfyller samtliga villkor som anges i tillämplig unionsrätt och nationell rätt. Efter denna bedömning ska den nationella behöriga myndigheten utarbeta ett utkast till beslut till ECB om att invända eller inte invända mot förvärvet.

2. Den nationella behöriga myndigheten ska lämna utkastet till beslut om att invända eller inte invända mot förvärvet till ECB minst femton arbetsdagar före utgången av den bedömningsperiod som anges i tillämplig unionsrätt.”

- 15 Artikel 87 i ramförordningen, med rubriken ”ECB:s beslut om förvärv”, har följande lydelse:

”ECB ska besluta om att invända eller inte invända mot förvärvet på grundval av sin egen bedömning av det föreslagna förvärvet samt den nationella behöriga myndighetens utkast till beslut. Rätten att bli hörd enligt artikel 31 ska gälla.”

Italiensk rätt

Banktillsynslagstiftning

- 16 Genom artikel 19 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), i dess lydelse enligt decreto legislativo n. 72 (lagstiftningsdekret nr 72), av den 12 maj 2015 (nedan kallad den konsoliderade banklagstiftningen), införlivades innehållet i CRD IV-direktivet med italiensk rätt, och Italiens centralbank gavs befogenhet att bevilja tillstånd till förvärv av kvalificerade innehav i kreditinstitut. I punkt 5 i nämnda artikel föreskrivs 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...”.

- 17 I artikel 25 i den konsoliderade banklagstiftningen, med rubriken ”Kapitalinnehav”, anges i punkt 1 att den som har ett sådant ägarintresse som avses i artikel 19 i den konsoliderade banklagstiftningen ska uppfylla krav på gott anseende och kriterier rörande kompetens och integritet för att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av banken.
- 18 Som en övergångsåtgärd föreskrivs i artikel 2.8 i lagstiftningsdekret nr 72 av den 12 maj 2015 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.
- 19 De ifrågavarande bestämmelserna inkluderades 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, vars artikel 1 definierar de fördömanden som påverkar den berörda personens anseende negativt och som således medför att detta villkor inte uppfylls.
- 20 Som en övergångsåtgärd föreskrivs följande i artikel 2 i ministerdekret nr 144 av den 18 mars 1998: ”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 förekommer i den tidigare lagstiftningen utan betydelse med avseende på omständigheter som uppstått före den tidpunkten, endast i fråga om innehav som förvärvats dessförinnan”.
- 21 Genom artikel 63 i den konsoliderade banklagstiftningen, som antagits i enlighet med artikel 119 i CRD IV-direktivet, ålades personer med kvalificerat innehav i blandade finansiella holdingföretag samma skyldigheter som de som uppställs för personer med kvalificerat innehav i banker.
- 22 I artikel 67a.2 i den konsoliderade banklagstiftningen anges att Italiens centralbank och IVASS gemensamt ska säkerställa att dessa skyldigheter iakttas när de aktuella bolagen har sitt säte i Italien och helt eller delvis är moderbolag i italienska finansiella konglomerat.

Förvaltningsprocesslagstiftning

- 23 Den italienska förvaltningsprocesslagstiftningen innehåller ett förfarande för *azione di ottemperanza*.
- 24 Härvidlag föreskrivs i artikel 21f.1 i legge n. 241 – nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (lag nr 241 om nya bestämmelser avseende det förvaltningsrättsliga förfarandet och om tillgång till administrativa handlingar), av den 7 augusti 1990, i dess lydelse enligt lag nr 15 av den 11 februari 2005, följande:

”Ett administrativt beslut ... som har antagits i strid med eller genom ett kringgående av ett avgörande som har vunnit laga kraft ... är ogiltigt.”

- 25 I artikel 112 i Codice del processo amministrativo (förvaltningsprocesslagen) anges följande:

”1. Förvaltningsdomstolarnas avgöranden ska verkställas av offentliga myndigheter och av övriga parter”.

”2. En *azione di ottemperanza* får väckas för att utverka verkställighet av:

...

c) lagakraftvunna domar och motsvarande avgöranden av allmänna domstolar, för att säkerställa att förvaltningen iakttar sin skyldighet att följa det lagakraftvunna avgörandet i målet.

...”

- 26 Enligt artikel 114.4 b i förvaltningsprocesslagen ska den domstol vid vilken talan om *azione di ottemperanza* har väckts – förutsatt att talan bifalls – ”fastställa att åtgärder som eventuellt har antagits i strid med eller genom ett kringgående av ett avgörande som har vunnit laga kraft är ogiltiga”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 27 Under 1990-talet förvärvade Silvio Berlusconi, genom Fininvest, ungefär 30 procent av Mediolanum SpA, ett blandat finansiellt holdingföretag som kontrollerade bland annat en bank, Banca Mediolanum SpA, och som följaktligen var underställt tillsyn av kvalificerade innehav i Italien sedan 2014.
- 28 Genom dom nr 35729/13, som vann laga kraft den 1 augusti 2013, fann Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) att Silvio Berlusconi hade gjort sig skyldig till skattebrott. Med anledning härav inledde de behöriga italienska tillsynsmyndigheterna (det vill säga Italiens centralbank och IVASS) ett förfarande gentemot honom, vilket resulterade i ett beslut varigenom det konstaterades att han inte längre uppfyllde det krav på gott anseende som uppställdes i den tillämpliga lagstiftningen, och att Fininvests innehav i Mediolanum inte fick överstiga 9,999 procent.
- 29 Silvio Berlusconi och Fininvest överklagade detta beslut vid italiensk domstol, och anförde bland annat en grund angående lagens tillämplighet i tiden, varvid de hävdade att den omständighet som låg till grund för att kravet på gott anseende inte var uppfyllt, och som utgjorde hinder mot förvärvet av det aktuella kvalificerade innehavet, hade uppstått före ikraftträdandet av den lagstiftning som uppställde detta krav, varför den omständigheten således inte omfattades av tillämpningsområdet för nämnda lagstiftning. Sedan deras talan ogillats i första instans, vann klagandena framgång vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som den 3 mars 2016 fann att den lagstiftning som var i kraft innan kravet på gott anseende infördes och som klagandena åberopat, fortfarande var tillämplig – trots att argument hade framförts för att visa att denna lagstiftning implicit hade upphävts eftersom den stred mot unionsrätten.
- 30 Samtidigt hade det blandade finansiella holdingföretaget Mediolanum övertagits av sitt dotterbolag Banca Mediolanum, vilket innebar att Fininvest nu hade ett direkt kvalificerat innehav i ett kreditinstitut, och inte i ett blandat finansiellt holdingföretag. Italiens centralbank och ECB drog därav slutsatsen att det i enlighet med artikel 22 och följande artiklar i CRD IV-direktivet, samt artikel 19 och följande artiklar i den konsoliderade banklagstiftningen, krävdes en ny ansökan om tillstånd för detta kvalificerade innehav.
- 31 I enlighet med de uppgifter ECB tillhandahållit genom skrivelse av den 24 juni 2016, anmodade Italiens centralbank, den 14 juli 2016, Fininvest att inkomma med en ansökan om tillstånd inom femton dagar. Då Fininvest inte hörsammade denna anmodan beslutade Italiens centralbank ex officio, den 3 augusti 2016, att inleda ett administrativt förfarande och påtalade att ECB hade beslutsbefogenhet på detta område i enlighet med artikel 4 i SSM-förordningen.
- 32 Efter att ha mottagit Fininvests handlingar, lade Italiens centralbank, i enlighet med artikel 15.2 i SSM-förordningen, fram ett förslag till beslut av den 23 september 2016, med ett negativt yttrande om anseendet hos köparna av det aktuella innehavet i Banca Mediolanum och uppmanade ECB att invända mot förvärvet.

- 33 ECB anslöt sig till Italiens centralbanks argument och godkände ett utkast till beslut, som skickades till Silvio Berlusconi och Fininvest för att de skulle inkomma med sina yttranden därom. ECB antog ett slutligt beslut den 25 oktober 2016.
- 34 I det beslutet slog ECB fast att det fanns skäl att ifrågasätta lämpligheten hos de som hade förvärvat innehavet i Banca Mediolanum. Med hänsyn dels till att Silvio Berlusconi, som var majoritetsaktieägare och faktisk ägare av Fininvest, var indirekt förvärvare av innehavet i Banca Mediolanum, dels till att han genom en lagakraftvunnen dom hade dömts till fyra års fängelse för skattebrott, fann ECB att han inte uppfyllde det krav på gott anseende som i nationell lagstiftning föreskrivs för den som har ett kvalificerat innehav. ECB hänvisade även till att Silvio Berlusconi gjort sig skyldig till andra oegentligheter och är föremål för andra fällande domar, i likhet med andra medlemmar av Fininvests ledningsorgan.
- 35 Mot bakgrund härav ansåg ECB att köparna av det kvalificerade innehavet i Banca Mediolanum 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. ECB motsatte sig således Silvio Berlusconis och Fininvests förvärv av det kvalificerade innehavet i Banca Mediolanum.
- 36 Silvio Berlusconi och Fininvest bestred först ECB:s beslut av den 25 oktober 2016 genom att väcka talan om ogiltigförklaring vid Europeiska unionens tribunal (målet Fininvest och Berlusconi/ECB, T-913/16). Fininvest å sin sida väckte även talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio, Italien), med yrkande om att Italiens centralbanks förberedande åtgärder inför ECB:s beslut skulle ogiltigförklaras. Silvio Berlusconi och Fininvest inledde dessutom en *azione di ottemperanza* vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen).
- 37 Inom ramen för sistnämnda förfarande gjorde Silvio Berlusconi och Fininvest gällande att Italiens centralbanks förslag till beslut, som avses i punkt 32 ovan, var ogiltigt, eftersom det innebar ett åsidosättande av rättskraften av Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) dom, som avses i punkt 29 ovan och som meddelats inom ramen för tvisten angående deras kvalificerade innehav i Mediolanum. Till sitt försvar anförde Italiens centralbank bland annat att de nationella domstolarna inte var behöriga att pröva denna talan, eftersom den rör förberedande åtgärder som saknar beslutsmässigt innehåll och avser antagandet av ett beslut som omfattas av en unionsinstitutions exklusiva befogenhet, och som därmed, i likhet med det slutliga beslutet, uteslutande omfattas av unionsdomstolen behörighet.
- 38 Efter att ha förenat Silvio Berlusconis och Fininvests respektive talan, fann Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att det aktuella förfarandet kunde uppfattas både som "ett enda förfarande", varvid endast unionsdomstolen var behörig att pröva lagenligheten av dessa åtgärder, och ett "sammansatt förfarande", varvid de åtgärder som avsåg den nationella fasen endast kunde bli föremål för en domstolsprövning på nationell nivå, även för det fall att denna nationella fas utmynnar i en rättsakt som inte är bindande för den unionsinstitution som har befogenhet att anta det slutliga beslutet.
- 39 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Ska artikel 263 första, andra och femte stycket, jämförd med artikel 256.1 FEUF, tolkas så, att det är EU-domstolen som är behörig att pröva en talan mot åtgärder avseende inledande av förfarande, utredning och icke bindande förslag till beslut, vilka har antagits av en nationell behörig myndighet [...] inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artiklarna 22 och 23 i [CRD IV-direktivet], artiklarna 1.5, 4.1 c och 15 i [SSM-förordningen], artiklarna 85–87 i [SSM-ramförordningen], samt artiklarna 19, 22 och 25 i den [konsoliderade banklagstiftningen], eller ska dessa bestämmelser tolkas så, att det är den nationella domstolen som är behörig att pröva en sådan talan?

- 2) Går det i synnerhet att fastställa att unionsdomstolen är behörig när dessa rättsakter inte är föremål för en allmän talan om ogiltigförklaring, utan en talan om nullitet på grund av ett påstått åsidosättande eller kringgående av rättskraften av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) dom ... av den 3 mars 2016, vilken har väckts inom ramen för en talan om verkställighet enligt artikel 112 och följande artiklar i den italienska förvaltningsprocesslagen – det vill säga inom ramen för ett speciellt rättsinstitut enligt nationell förvaltningsprocesslagstiftning – där utgången i målet förutsätter att de objektiva gränserna för rättskraften av ovannämnda dom ska tolkas och fastställas enligt nationella bestämmelser?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 40 Genom sina tolkningsfrågor, vilka ska prövas gemensamt, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida 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 CRD IV-direktivet, i artiklarna 4.1 c och 15 i SSM-förordningen, samt i artiklarna 85–87 i SSM-ramförordningen, och huruvida denna fråga ska besvaras annorledes när en särskild talan om nullitet, med anledning av ett påstått åsidosättande av rättskraften av ett nationellt domstolsavgörande, har väckts vid en nationell domstol.
- 41 Det ska inledningsvis klargöras hur den omständigheten, att nationella myndigheter är inblandade i ett förfarande, såsom det som är aktuellt i det nationella målet och som resulterar i att en unionsrättsakt antas, påverkar fördelningen av behörighet mellan unionsdomstolen och medlemsstaternas domstolar.
- 42 I detta avseende ska det erinras om att Europeiska unionens domstol enligt artikel 263 FEUF har exklusiv behörighet att granska lagenligheten av unionsinstitutionernas, och däribland ECB:s, rättsakter.
- 43 Den omständigheten att nationella myndigheter eventuellt är inblandade i ett förfarande som mynnar ut i att sådana rättsakter antas medför inte att dessa ska kvalificeras som annat än unionsrättsakter, när de nationella myndigheternas åtgärder utgör en del av ett förfarande där en unionsinstitution ensam utövar den slutliga beslutsbefogenheten, utan att vara bunden av förberedande åtgärder eller förslag som härrör från nationella myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkterna 93 och 94).
- 44 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 nämligen på unionsdomstolen att, med stöd av sin exklusiva behörighet att granska lagenligheten av unionens rättsakter enligt artikel 263 FEUF (se, analogt, dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punkt 17), 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.
- 45 En åtgärd som antas av en nationell myndighet och som utgör en del av unionens beslutsprocess, omfattas emellertid inte av unionsdomstolens exklusiva behörighet när det framgår av kompetensfördelningen på området mellan de nationella myndigheterna och unionens institutioner att den nationella myndighetens åtgärd utgör en nödvändig del av ett förfarande för att anta en unionsrättsakt, i vilket unionens institutioner inte har något eller endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, så att den nationella åtgärden är bindande för unionsinstitutionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 1992, Oleificio Borelli/kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, punkterna 9 och 10).

- 46 Det ankommer således på de nationella domstolarna att, i förekommande fall efter ett förhandsavgörande från EU-domstolen, fastställa huruvida en sådan nationell åtgärd eventuellt är behäftad med oegentligheter. De ska härvidlag tillämpa samma kriterier som vid prövning av alla andra slutgiltiga beslut som antagits av samma nationella myndighet och som kan gå tredjeman emot, och – i enlighet med principen om ett effektivt domstolsskydd – således ta upp en sådan talan till sakprövning, även om de nationella processuella reglerna inte föreskriver detta i ett sådant fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 1992, Oleificio Borelli/kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, punkterna 11–13, av den 6 december 2001, Carl Kühne m.fl., C-269/99, EU:C:2001:659, punkt 58, och dom av den 2 juli 2009, Bavaria och Bavaria Italia, C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 57).
- 47 Sedan ovanstående klargjorts ska det likväl påpekas att det framgår av artikel 263 FEUF, jämförd med principen i artikel 4.3 EUF om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, att de åtgärder som nationella myndigheter antar inom ramen för ett sådant förfarande som det som avses i punkterna 43 och 44 ovan inte kan bli föremål för prövning av medlemsstaternas domstolar.
- 48 Det ska härvidlag framhållas att genom att välja ett administrativt förfarande som innebär att nationella myndigheter ska anta förberedande åtgärder till en unionsinstitutions slutliga beslut som ger upphov till rättsverkningar och som kan gå någon emot, söker unionslagstiftaren upprätta ett särskilt system för samarbete, grundat på unionsinstitutionens exklusiva beslutsbefogenhet, mellan den institutionen och de nationella myndigheterna.
- 49 Effektiviteten av en sådan beslutsprocess förutsätter med nödvändighet en enda domstolsprövning, som enbart unionsdomstolen får utföra först efter det att unionsinstitutionen i fråga har antagit det beslut varigenom det administrativa förfarandet avslutas, ett beslut som i sig har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning.
- 50 Om nationella rättsmedel mot åtgärder eller förslag som de nationella myndigheterna antar inom ramen för ett sådant förfarande skulle samexistera med det rättsmedel som föreskrivs i artikel 263 FEUF mot unionsinstitutionens beslut som avslutar det administrativa förfarande som unionslagstiftaren har inrättat, skulle det medföra en risk för skilda bedömningar inom ramen för samma förfarande, och skulle därmed kunna ifrågasätta domstolens exklusiva behörighet att avgöra huruvida detta slutliga beslut är lagenligt, i synnerhet när beslutet antas på grundval av ovannämnda myndigheters överväganden och förslag.
- 51 Med hänsyn till behovet av en enhetlig domstolsprövning, är det irrelevant både vilket nationellt rättsmedel som har valts för att nationella myndigheters förberedande åtgärder ska kunna bli föremål för prövning vid en medlemsstats domstol, och vilka yrkanden och grunder som framställts i detta avseende.
- 52 Det är mot bakgrund av ovanstående överväganden som domstolen ska bedöma genom vilket slags förfarande som Italiens centralbanks åtgärder antogs, vilka nu är föremål för Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) prövning i det nationella målet.
- 53 Detta förfarande utgör en del av bankunionens gemensamma tillsynsmekanism, varvid ECB ansvarar för att denna mekanism fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt i enlighet med artikel 6.1 i SSM-förordningen. Det är avsett att genomföra artikel 22 i CRD IV-direktivet, som föreskriver att för att bankunionen ska fungera väl krävs att varje beslut om att förvärva eller öka ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut beviljas tillstånd på förhand i enlighet med de harmoniserade bedömningskriterier som anges i artikel 23 i samma direktiv.

- 54 I enlighet med artikel 4.1 c i SSM-förordningen, jämförd med artikel 15.3 i samma förordning och artikel 87 i SSM-ramförordningen, har ECB exklusiv befogenhet att besluta om huruvida det tilltänkta förvärvet ska beviljas tillstånd eller ej, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i bland annat artikel 15 i SSM-förordningen, samt artiklarna 85 och 86 i SSM-ramförordningen.
- 55 Det framgår av artikel 6.2, artikel 15.1 och 15.2 i samma förordning, samt artiklarna 85 och 86 i SSM-ramförordningen, att inom ramen för de förbindelser som enligt nyssnämnda artikel 6.2 omfattas av principen om lojalt samarbete, består de nationella myndigheternas roll i att registrera ansökningar om tillstånd, bistå ECB – som har exklusiv beslutsbefogenhet – bland annat genom att förse ECB med all information som är nödvändig för att den ska kunna utföra sina uppgifter, handlägga dessa ansökningar och därefter lägga fram ett förslag till beslut för ECB. Detta förslag är inte bindande för ECB och det föreskrivs inte heller i unionsrätten att sökanden ska delges förslaget.
- 56 De åtgärder som har angripits vid den hänskjutande domstolen utgör således en del av ett sådant förfarande som omfattas av de överväganden som framgår av punkterna 43 och 44 ovan.
- 57 Det förhåller sig följaktligen så att unionsdomstolen är ensamt behörig att, såsom en preliminär fråga, pröva huruvida lagenligheten av ECB:s beslut av den 25 oktober 2016 påverkas av oegentligheter som Italiens centralbanks förberedande åtgärder till detta beslut eventuellt är behäftade med. Denna exklusiva behörighet utesluter att dessa åtgärder kan bli föremål för nationella domstolars prövning, och den omständigheten att en *azione di ottemperanza* har väckts vid nationell domstol saknar härvidlag betydelse.
- 58 I sistnämnda hänseende påpekar domstolen, i likhet med vad kommissionen har anfört, att ECB:s exklusiva befogenhet att besluta om huruvida ett förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut ska beviljas tillstånd eller ej, jämte unionsdomstolens motsvarande exklusiva behörighet att pröva giltigheten av ett sådant beslut och även att bedöma huruvida nationella förberedande åtgärder är behäftade med oegentligheter som kan påverka giltigheten av ECB:s beslut, utgör hinder mot att en nationell domstol prövar en talan med yrkande om att en sådan åtgärd är oförenlig med nationella bestämmelser varigenom principen om rättskraft stadfästs (se, analogt, dom av den 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punkterna 62 och 63).
- 59 Tolkningsfrågorna ska följaktligen besvaras enligt följande: 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 CRD IV-direktivet, i artiklarna 4.1 c och 15 i SSM-förordningen, samt i artiklarna 85–87 i SSM-ramförordningen. Den omständigheten att en särskild talan om nullitet med anledning av ett påstått åsidosättande av rättskraften hos ett nationellt domstolsavgörande har väckts vid en nationell domstol saknar härvidlag betydelse.

Rättegångskostnader

- 60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

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 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, i artiklarna 4.1 c och 15 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut, samt i artiklarna 85–87 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter. Den omständigheten att en särskild talan om nullitet med anledning av ett påstått åsidosättande av rättskraften hos ett nationellt domstolsavgörande har väckts vid en nationell domstol saknar härvidlag betydelse.

Underskrifter