



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 декември 2018 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Пруденциален надзор върху кредитните институции — Придобиване на квалифицирано дялово участие в кредитна институция — Процедура, уредена в Директива 2013/36/ЕС, както и в регламенти (ЕС) № 1024/2013 и № 468/2014 — Съставна административна процедура — Изключително правомощие на Европейската централна банка (ЕЦБ) да вземе решение — Жалба, подадена срещу подготвителни актове, приети от националния компетентен орган — Твърдение за нарушение на силата на пресъдено нещо, с която се ползва национално решение“

По дело C-219/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 23 февруари 2017 г., постъпил в Съда на 25 април 2017 г., в рамките на производство по дело

Silvio Berlusconi,

Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)

срещу

Banca d'Italia,

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

в присъствието на:

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,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, J.-С. Bonichot (докладчик), А. Prechal, М. Vilaras, Е. Regan, Т. von Danwitz, К. Jürimäe и С. Lycourgos, председатели на състави, А. Rosas, Е. Juhász, J. Malenovsky, Е. Levits и L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 април 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Berlusconi и Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), от А. Di Porto, R. Vaccarella, А. Saccucci, М. Carpinelli, В. Nascimbene, R. Baratta и N. Ghedini, avvocati,
- за Banca d'Italia, от М. Perassi, G. Crapanzano, М. Mancini и О. Capolino, avvocati,
- за испанското правителство, от М. А. Sampol Pucurull, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от V. Di Bucci, Н. Krämer, К.-Р. Wojcik и А. Steiblytė, в качеството на представители,
- за Европейската централна банка (ЕЦБ), от G. Buono, С. Hernández Saseta и С. Zilioli, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 юни 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 256, paragraphe 1 и на член 263, първа, втора и пета алинея ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Silvio Berlusconi и Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), от една страна, и Banca d'Italia (Централна банка на Италия) и Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) (Институт за надзор в застрахователния сектор (IVASS), Италия), от друга страна, по повод на контрола върху придобиването на квалифицирано дялово участие в кредитна институция.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива CRD IV

- 3 Съгласно член 22, озаглавен „Уведомяване за планирани придобивания и оценяването им“, от Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338, т.нар. Директива „capital requirement“, по-нататък „Директива CRD IV“):

„1. Държавите членки изискват от всяко физическо или юридическо лице, или от такива лица, действащи съгласувано („кандидат-приобретател“), които са взели решение или да придобият пряко или непряко квалифицирано дялово участие в кредитната институция, или пряко или непряко да увеличат такова квалифицирано дялово участие, в резултат на което делът на правата им на глас или на държания от тях капитал би достигнал или надвишил 20 %, 30 % или 50 % или кредитната институция би станала тяхно дъщерно предприятие („планирано придобиване“), да уведомят писмено преди придобиването компетентните органи за кредитната институция, в която те искат да придобият или увеличат квалифицирано дялово участие, като посочат размера на предвиденото участие и предоставят относимата информация, определена в съответствие с член 23, параграф 4. [...].

2. Компетентните органи потвърждават писмено на кандидат-приобретателя получаването на уведомлението съгласно параграф 1 или на допълнителна информация съгласно параграф 3, своевременно и във всички случаи в срок от два работни дни след получаването им.

Компетентните органи разполагат с максимален срок от 60 работни дни от датата на писменото потвърждение за получаване на уведомлението и на всички документи, които държавата членка изисква да се прилагат към уведомлението въз основа на списъка, посочен в член 23, параграф 4 („срокът за извършване на оценка“), за да извършат оценката, предвидена в член 23, параграф 1 („оценката“).

Когато потвърждават получаването на уведомлението, компетентните органи информират кандидат-приобретателя за датата, на която изтича срокът за извършване на оценката.

3. В рамките на срока за извършване на оценка, но не по-късно от петдесетия работен ден от този срок, компетентните органи могат при нужда да отправят искане за допълнителна информация, която е необходима за приключване на оценката. Това искане се отправя в писмена форма и в него се посочва необходимата допълнителна информация.

В периода между датата на искането за информация от страна на компетентните органи и датата на получаване на отговора от кандидат-приобретателя срокът за извършване на оценка спира да тече. Това спиране не надвишава 20 работни дни. Компетентните органи могат по своя преценка да отправят още искания за допълване или изясняване на информацията, но те не водят до спиране на срока за извършване на оценка.

4. Компетентните органи могат да удължат до 30 работни дни спирането, посочено в параграф 3, втора алинея, ако кандидат-приобретателят е установен или е подлежи на надзор в трета държава или ако е физическо или юридическо лице, неподлежащо на надзор съгласно настоящата директива или съгласно Директиви 2009/65/ЕО, 2009/138/ЕО или 2004/39/ЕО.

5. Ако компетентните органи решат да се противопоставят на планираното придобиване, в срок от два работни дни след извършване на оценката и в рамките на срока за извършване на оценка те уведомяват кандидат-приобретателя в писмена форма, като представят мотивите си. По искане на кандидат-приобретателя мотивите за решението могат да бъдат публично оповестени по подходящ начин, при спазване на разпоредбите на националното право. Това не възпрепятства държавите членки да разрешат на компетентните органи да публикуват тази информация, без това да е поискано от кандидат-приобретателя.

6. Ако компетентните органи не се противопоставят в писмена форма на планираното придобиване в рамките на срока за извършване на оценка, планираното придобиване се смята за одобрено.

7. Компетентните органи могат да определят максимален срок за извършване на планираното придобиване и ако е уместно, да удължат този срок.

8. Държавите членки не могат да налагат по-строги изисквания от определените в настоящата директива за уведомяване на компетентните органи или за одобряване от тяхна страна на преките или косвените придобивания на права на глас или на капитал.

[...]“.

4 Член 23 от Директива CRD IV, озаглавен „Критерии за оценка“, гласи:

„1. За да гарантират стабилно и разумно управление на кредитната институция, в която се планира придобиване, и като отчитат възможното влияние на кандидат-приобретателя върху кредитната институция, при разглеждане на уведомлението по член 22, параграф 1 и на информацията по член 22, параграф 3 компетентните органи преценяват доколко е подходящ кандидат-приобретателят, както и разумността на планираното придобиване от финансова гледна точка, в съответствие със следните критерии:

- а) репутацията на кандидат-приобретателя;
- б) репутацията, знанията, уменията и опита, съгласно член 91, параграф 1, на всеки член на ръководния орган и всеки член на висшето ръководство, който ще ръководи дейността на кредитната институция в резултат на планираното придобиване;
- в) финансовата стабилност на кандидат-приобретателя, по-специално във връзка с вида дейност, извършвана или предвиждана в кредитната институция, в която се планира придобиването;

[...]

2. Компетентните органи могат да се противопоставят на планираното придобиване само ако са налице основателни причини за това съгласно критериите по параграф 1 или ако представената от кандидат-приобретателя информация е непълна.

[...]“.

5 Член 119 от посочената директива, озаглавен „Включване на холдинги в консолидирания надзор“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки за включване, когато това е уместно, на финансовите холдинги и финансовите холдинги със смесена дейност в консолидирания надзор“.

Регламент за ЕНМ

- 6 Съгласно съображение 11 от Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 2013 г., стр. 63, т.нар. Регламент за „единен надзорен механизъм“ или ЕНМ, по-нататък „Регламентът за ЕНМ“):

„[...] в Съюза следва да се създаде банков съюз, основан на всеобхватна и подробна единна нормативна уредба за финансовите услуги на вътрешния пазар като цяло и съставен от единен надзорен механизъм, нова регулаторна рамка за гарантиране на депозитите и нова рамка за реструктуриране.

[...]“.

- 7 Член 1 от този регламент, озаглавен „Предмет и определения“, гласи:

„С настоящия регламент на [Европейската централна банка (ЕЦБ)] се възлагат конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, с цел да се допринесе за сигурността и стабилността на кредитните институции и стабилността на финансовата система в рамките на Съюза и отделните държави членки при пълно зачитане и задължение за полагане на грижа за единството и интегритета на вътрешния пазар на основата на равнопоставено третиране на кредитните институции с оглед да се избегне регулаторният арбитраж.

[...]

Настоящият регламент не засяга отговорностите и свързаните с тях правомощия на компетентните органи на участващите държави членки да изпълняват задачи по надзора, които не са възложени на ЕЦБ с настоящия регламент.

[...]“.

- 8 Член 4 от същия регламент гласи следното:

„1. В рамките на член 6 и съгласно параграф 3 от настоящия член, ЕЦБ е единственият орган, компетентен да извършва за целите на пруденциалния надзор следните задачи във връзка с всички кредитни институции, установени в участващите държави членки:

[...]

в) да оценява уведомленията за придобиването и освобождаването от квалифицирани дялови участия в кредитни институции, освен в случай на оздравяване на банка, като спазва разпоредбите на член 15;

[...]

3. За изпълнението на задачите, които са ѝ възложени по силата на настоящия регламент, и с цел да гарантира високи стандарти на надзор, ЕЦБ прилага цялото приложимо право на Съюза, а когато то се състои от директиви — националното законодателство за транспониране на тези директиви. Когато приложимото право на Съюза се състои от регламенти и когато понастоящем тези регламенти изрично предвиждат възможност за избор от страна на държавите членки, ЕЦБ прилага и националното законодателство, с което се упражнява този избор.

[...]“.

- 9 Член 6, параграф 1 от Регламента за ЕНМ предвижда, че ЕЦБ изпълнява задачите си в рамките на единен надзорен механизъм, който се състои от ЕЦБ и националните компетентни органи (наричани по-нататък „НКО“), и че ЕЦБ носи отговорност за ефективното и последователно функциониране на механизма. Съгласно параграф 2 от същия член както ЕЦБ, така и НКО спазват задължението за добросъвестно сътрудничество и задължението за обмен на информация. Без да се засяга правомощието на ЕЦБ да получава пряко или да има пряк достъп до информация, докладвана непрекъснато от кредитните институции, НКО предоставят по-конкретно на ЕЦБ цялата информация, необходима за изпълнението на задачите, възложени на ЕЦБ по силата на регламента.

- 10 Член 9 от посочения регламент, озаглавен „Правомощия за надзор и провеждане на разследвания“, гласи в параграф 1:

„Исключително за целите на изпълнение на задачите, възложени ѝ по силата на член 4, параграфи 1 и 2 и член 5, параграф 2, в участващите държави членки ЕЦБ се счита, когато е подходящо, за компетентния орган или за определения на национално равнище орган, в съответствие с приложимото право на Съюза.

Също изключително за тези цели ЕЦБ има всички правомощия и задължения, които са изложени в настоящия регламент. ЕЦБ има също всички правомощия и задължения, които имат компетентните органи и определения на национално равнище органи съгласно приложимото право на Съюза, освен ако не е предвидено друго в настоящия регламент. По-специално, ЕЦБ има правомощията, посочени в раздели 1 и 2 от настоящата глава.

Доколкото е необходимо за изпълнението на възложените ѝ с настоящия регламент задачи, ЕЦБ може да изисква, посредством инструкции, от тези национални органи да упражняват своите правомощия по силата на националното право и в съответствие със заложените в него условия, когато ЕЦБ няма такива правомощия по силата на настоящия регламент. Тези национални органи уведомяват подробно ЕЦБ за упражняването на тези правомощия“.

- 11 Член 15 от същия регламент, озаглавен „Оценка на придобиването на квалифицирани дялови участия“, гласи:

„1. Без да се засягат освобождаванията по член 4, параграф 1, буква в), всяко известие за придобиване на квалифицирано дялово участие в кредитна институция, установена в участваща държава членка, или всяка информация във връзка с такова придобиване се подава в [НКО] на държавата членка, в която е установена кредитната институция, в съответствие с изискванията на приложимото национално право въз основа на правните актове, посочени в член 4, параграф 3, първа алинея.

2. [НКО] прави оценка на предлаганото придобиване и препраща на ЕЦБ известието заедно с предложение за решение за противопоставяне или непротипоставяне на придобиването, въз основа на критериите, указани в правните актове по член 4, параграф 3, първа алинея, [...] и подпомага ЕЦБ в съответствие с член 6.

3. ЕЦБ решава дали да се противопостави на придобиването въз основа на критериите за оценка, установени в приложимото право на Съюза, и при спазване на процедурата и сроковете, указани в него“ *Рамковият регламент за ЕНМ*

- 12 Регламент (ЕС) № 468/2014 на Европейската централна банка от 16 април 2014 година за създаване на рамката за сътрудничество в единния надзорен механизъм между Европейската централна банка и националните компетентни органи и с определения на национално равнище

органи (наричан по-нататък „Рамковият регламент за ЕНМ“) (ОВ L 141, 2014 г., стр. 1), приет в съответствие с член 4, параграф 3 от Регламента за ЕНМ, създава рамката на сътрудничеството между ЕЦБ и НКО в единния надзорен механизъм.

- 13 Член 85 от Рамковия регламент за ЕНМ, озаглавен „Уведомления до НКО за придобиване на квалифицирани дялови участия“, гласи:

„1. НКО, който получи уведомление за намерение за придобиване на квалифицирано дялово участие в кредитна институция, установена в тази участваща държава членка, уведомява ЕЦБ за уведомлението не по-късно от пет работни дни след потвърждението за получаването му в съответствие с член 22, параграф 2 от Директива [CRD IV].

2. НКО уведомява ЕЦБ, ако трябва да спре срока за оценка поради искане за допълнителна информация. НКО изпраща тази допълнителна информация на ЕЦБ в срок до 5 работни дни след получаването ѝ от НКО.

3. НКО уведомява ЕЦБ и за датата, до която решението за противопоставяне или непротивопоставяне на придобиването на квалифицирано дялово участие трябва да бъде съобщено на заявителя съгласно съответното национално право“.

- 14 Член 86 от този регламент, озаглавен „Оценка на евентуални придобивания“, гласи:

„1. НКО, който е уведомен за намерение за придобиване на квалифицирано дялово участие в кредитна институция, оценява дали евентуалното придобиване отговаря на всички условия, установени в съответното право на Съюза и съответното национално право. След тази оценка НКО изготвя проект на решение за ЕЦБ за противопоставяне или непротивопоставяне на придобиването.

2. НКО представя на ЕЦБ проекта на решение за противопоставяне или непротивопоставяне на придобиването най-малко 15 работни дни преди изтичането на срока за оценка, определен от съответното право на Съюза“.

- 15 Член 87 от посочения регламент, озаглавен „Решение на ЕЦБ относно придобиване“, гласи следното:

„ЕЦБ решава дали да се противопостави или не на придобиването въз основа на оценката си на планираното придобиване и проекта на решение на НКО. Прилага се правото на изслушване, уредено в член 31“.

Италианското право

Законодателството в областта на банковия надзор

- 16 Член 19 от decreto legislativo n. 385 — Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Законодателен декрет № 385 — Консолидиран текст на законите в банковата и кредитната област) от 1 септември 1993 г. (обикновена притурка на GURI № 230 от 30 септември 1993 г.), изменен с decreto legislativo n. 72 (Законодателен декрет № 72) от 12 май 2015 г. (наричан по-нататък „Банковият кодекс“), който транспонира съдържанието на Директива CRD IV в италианското право, предоставя на Централната банка на Италия правомощието да издава разрешения за придобиване на привилегирани дялови участия във финансови институции. В параграф 5 от този член се уточнява, че тези разрешения се издават, когато „са налице условията, целящи да се гарантира стабилно и разумно управление на банката, като се оценява

качеството на потенциалния приобретател и финансовата стабилност на проекта за придобиване въз основа на следните критерии: репутация на потенциалния приобретател по смисъла на член 25 [...]“.

- 17 В член 25, параграф 1 от Банковия кодекс, озаглавен „Капиталови участия“, е уточнено, че притежателите на дяловите участия по член 19 от Банковия кодекс следва да отговарят на изискванията за добра репутация и на критериите за компетентност и почтеност, които гарантират стабилно и разумно управление на банката.
- 18 Член 2, параграф 8 от Законодателен декрет № 72 от 12 май 2015 г. предвижда преходен период, през който действащите преди приемането на този декрет разпоредби относно изискванията за добра репутация на притежателите на дялови участия във финансови институции да продължат да се прилагат.
- 19 Въпросните разпоредби са били включени в 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 (Постановление № 144 на Министерския съвет за установяване на правила за определяне на изискванията за добра репутация на участниците в капитала на банките и определяне на релевантния праг на участие) от 18 март 1998 г., в чийто член 1 се уточнява, че осъдителните присъди се отразяват отрицателно върху репутацията на съответното лице и водят до неизпълнение на изискването.
- 20 Член 2 от Постановление № 144 на Министерския съвет от 18 март 1998 г. установява преходен период, през който „по отношение на притежателите на дялово участие в капитала на банка, към датата на влизане в сила на настоящото постановление, неизпълнението на изискванията по член 1, които не са били предвидени в съществуващата дотогава нормативна уредба, не засяга, ако те са установени преди тази дата, притежаваните вече дялови участия“.
- 21 По отношение на финансовите холдинги със смесена дейност (наричани по-нататък „ФХСД“) член 63 от Банковия кодекс, приет в съответствие с член 119 от Директива CRD IV, налага на членовете с квалифицирано дялово участие същите задължения като наложените на членовете с квалифицирано дялово участие в банковите институции.
- 22 В член 67 bis, параграф 2 от Банковия кодекс е уточнено, че Централната банка на Италия и IVASS трябва съвместно да гарантират спазването на тези задължения, когато въпросните дружества са със седалище в Италия и са изцяло или отчасти в ръководството на италиански финансови конгломерати.

Правната уредба на административното производство

- 23 В италианското административно производство се предвижда т.нар. *azione di ottemperanza*.
- 24 В това отношение член 21 septies, параграф 1 от legge n. 241 — nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Закон № 241 за въвеждане на нови разпоредби относно административното производство и правото на достъп до административни документи) от 7 август 1990 г., изменен със Закон № 15 от 11 февруари 2005 г., гласи:

„Административен акт [...], приет в нарушение или чрез заобикаляне на силата на пресъдено нещо [...], е нищожен“.

25 Член 112 от Codice del processo amministrativo (Административнопроцесуалния кодекс) предвижда:

„1. Постановените от административните юрисдикции решения подлежат на изпълнение от публичните администрации и от другите страни.

2. *Azione di ottemperanza* може да бъде заведено за изпълнението на:

[...]

с) съдебни решения със сила на пресъдено нещо и други приравними на тях мерки, постановени от обикновените юрисдикции, с цел да се осигури изпълнение от страна на публичната администрация съобразно силата на пресъдено нещо по отношение на решено дело.

[...]“.

26 Съгласно член 114, параграф 4, буква b) от Административнопроцесуалния кодекс съдът, който разглежда *azione di ottemperanza*, в случай че уважи искането, „обявява за нищожни евентуалните актове, които нарушават или заобикалят силата на пресъдено нещо“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

27 През 90-те години на XX век г-н Berlusconi придобива чрез Fininvest около 30 % от Mediolanum SpA, което към този момент е било ФХСД, контролиращ по-специално банката Banca Mediolanum SpA, на което основание квалифицираните му дялови участия в Италия подлежат на надзор, считано от 2014 г.

28 След постановена от Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) присъда № 35729/13, станала окончателна на 1 август 2013 г., по силата на която г-н Berlusconi е признат за виновен в извършване на данъчна измама, компетентните надзорни органи на Италия, а именно Централната банка на Италия и IVASS, образуват производство, приключило с решение, в което се установява, че г-н Berlusconi е престанал да отговаря на изискването за добра репутация, предвидено в приложимото законодателство, и че поради тази причина, тъй като дяловото участие на Fininvest в Mediolanum надвишава 9,999 %, то следва да бъде прехвърлено.

29 Г-н Berlusconi и Fininvest обжалват това решение пред италианския съд, изтъквайки по-специално основание относно прилагането на закона във времето, изведено от това, че причината за недостатъчната добра репутация, обосновава възражението срещу придобиването на разглежданото квалифицирано дялово участие, е настъпила преди влизането в сила на правната уредба, която налага това изискване, поради което тя не следва да се вземе предвид при прилагането на тази правна уредба. След като жалбата им е отхвърлена от първоинстанционния съд, Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) я уважава, като на 3 март 2016 г. постановява, че законодателството, което е било в сила преди приемането на критериите за добра репутация, на което се позовават жалбоподателите, остава приложимото, въпреки доводите в противен смисъл, че то следва да се приеме за непряко отменено поради противоречието му с правото на Съюза.

30 Междувременно CFHM Mediolanum е придобито от дъщерното му дружество Banca Mediolanum, в резултата на което Fininvest става притежател на квалифицирано дялово участие не във ФХСД, а пряко в кредитна институция. На основание на член 22 и сл. от Директива CRD IV, както и на член 19 и сл. от Банковия кодекс Централната банка на Италия и ЕЦБ приемат, че е необходима нова молба за издаване на разрешение във връзка с това квалифицирано дялово участие.

- 31 На 14 юли 2016 г. в съответствие с указанията на ЕЦБ, предоставени в известие от 24 юни 2016 г., Централната банка на Италия приканва Fininvest да подаде молба за издаване на разрешение в срок от петнадесет дни. При липса на отговор на поканата, на 3 август 2016 г. Централната банка на Италия решава да започне служебно административна процедура, като уточнява, че по силата на член 4 от Регламента за ЕНМ вземането на решения в тази област е от компетентността на ЕЦБ.
- 32 След като получава документите на Fininvest, Централната банка на Италия препраща на ЕЦБ съгласно член 15, параграф 2 от Регламента за ЕНМ предложение за решение с дата 23 септември 2016 г., съдържащо отрицателно становище относно добрата репутация на приобретателите на разглежданото дялово участие в Banca Mediolanum и приканващо ЕЦБ да се противопостави на придобиването.
- 33 ЕЦБ се присъединява към доводите на Централната банка на Италия и одобрява проекта на решение, който препраща на г-н Berlusconi и на Fininvest, за да представят становищата си. На 25 октомври 2016 г. ЕЦБ приема окончателно решение.
- 34 В това решение ЕЦБ приема, че са налице основателни съмнения относно добрата репутация на приобретателите на дяловото участие в Banca Mediolanum. Като се има предвид, че г-н Berlusconi, мажоритарен акционер и реален собственик на Fininvest, е непрекият приобретател на дяловото участие в Banca Mediolanum и че е бил осъден с влязла в сила присъда на лишаване от свобода за срок от четири години за извършена данъчна измама, ЕЦБ преценява, че той не отговаря на изискването за добра репутация, наложено от националното законодателство на притежателите на квалифицирани дялови участия. Тази институция се позовава също на факта, че г-н Berlusconi извършил и други нарушения, като спрямо него са постановени и други присъди, подобно на други членове от ръководния орган на Fininvest.
- 35 Поради изложените мотиви ЕЦБ приема, че приобретателите на квалифицираното участие в Banca Mediolanum не отговарят на изискването за добра репутация и че са налице сериозни съмнения относно способността им да гарантират стабилно и разумно управление на финансовата институция в бъдеще. В резултат на това ЕЦБ се противопоставя на придобиването на квалифицираното дялово участие в Banca Mediolanum от г-н Berlusconi и от Fininvest.
- 36 Последните обжалват решението на ЕЦБ от 25 октомври 2016 г., първо, като подават жалба за отмяна пред Общия съд на Европейския съюз (дело Fininvest и Berlusconi/ЕЦБ, T-913/16). Второ, Fininvest сезира, от своя страна, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) с жалба за отмяна на актовете на Централната банка на Италия, подготвящи решението на ЕЦБ. Трето, г-н Berlusconi и Fininvest предявяват пред Consiglio di Stato (Държавен съвет) *azione di ottemperanza*.
- 37 В рамките на последното производство г-н Berlusconi и Fininvest изтъкват, че предложението за решение на Централната банка на Италия, посочено в точка 32 от настоящото решение, е нищожно поради нарушение на силата на пресъдено нещо, с която се ползва решението на Consiglio di Stato (Държавен съвет), посочено в точка 29 от настоящото решение и постановено по спора за тяхното квалифицирано дялово участие в Mediolanum. В защитата си Централната банка на Италия изтъква по-специално възражението, че националните юрисдикции не са оправомощени да се произнесат в случая, тъй като става въпрос за подготвителни актове, които не са решения, а целят приемането на решение от изключителната компетентност на институция на Съюза, които актове, както и окончателното решение, са единствено от компетентността на съда на Съюза.

- 38 След като прилага исковите молби на г-н Berlusconi и на Fininvest, Consiglio di Stato (Държавен съвет) приема, че разглежданото производство може да се приравни както на „едно-единствено производство“, чиито актове биха подлежали на контрол единствено от съда на Съюза, така и на „съставно производство“, чиито актове, издадени в хода на националната фаза, биха могли да подлежат на съдебен контрол на национално равнище, при това въпреки че тази национална фаза приключва с акт, който не е задължителен за приемането на окончателното решение от компетентния орган на Съюза.
- 39 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли разпоредбите на член 263, първа, втора и пета алинея във връзка с член 256, параграф 1 от ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че съдът на ЕС е компетентен да разгледа жалба, подадена срещу актове за започване на административна процедура, подготовка и необвързващо предложение, издадени от НКО [...], в рамките на производство, предвидено в членове 22 и 23 от Директива [CRD IV], в член 1, параграф 5, член 4, параграф 1, буква в) и член 15 от Регламента [за ЕНМ], в членове 85, 86 и 87 от [Рамковия регламент за ЕНМ], както и в членове 19, 22 и 25 от италианския [Банков кодекс], или посочените разпоредби трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентен в такъв случай е националният съд?
- 2) По-специално, може ли да се приеме, че съдът на ЕС е компетентен да се произнесе, когато срещу такива актове е предявена не обща жалба за отмяна, а иск за обявяване на нищожност поради твърдяно нарушение или заобикаляне на силата на пресъдено нещо на решение [...] от 3 март 2016 г. на Consiglio di Stato (Държавен съвет), постановено в производство за изпълнение на съдебно решение по смисъла на член 112 и сл. от италианския административнопроцесуален кодекс, тоест в един специфичен институт на националното правораздаване, а именно решението, което предполага тълкуване и определяне, съгласно разпоредбите на националното право, на обективните предели на силата на пресъдено нещо на такова решение?“.

По преюдициалните въпроси

- 40 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява националните юрисдикции да упражнят контрол за законосъобразност върху актовете за започване, подготовка или за изготвяне на необвързващо предложение, приети от НКО в рамките на процедурата, предвидена в членове 22 и 23 от Директива CRD IV, в член 4, параграф 1, буква в) и в член 15 от Регламента за ЕНМ, както и в членове 85—87 от Рамковия регламент за ЕНМ, и дали отговорът на този въпрос е различен, когато дадена национална юрисдикция е сезирана посредством специфичен иск за обявяване на нищожност поради твърдяно нарушение на силата на пресъдено нещо, с която се ползва решение на национален съд.
- 41 В началото следва да се уточнят последиците спрямо разпределянето на компетентността между юрисдикциите на Съюза и юрисдикциите на държавите членки в резултат от участието на национални органи в хода на процедура като разглежданата в главното производство, която води до приемането на акт на Съюза.
- 42 В това отношение следва да се припомни, че член 263 ДФЕС предоставя на Съда на Европейския съюз изключителната компетентност да осъществява контрол относно законосъобразността на актовете, приети от институциите на Съюза, сред които е ЕЦБ.

- 43 Еwentуалното участие на националните органи в хода на процедурата, която води до приемането на подобни актове, не може да постави под въпрос квалифицирането им като актове на Съюза, когато приетите от националните органи актове са етап от процедура, в която единствено институция на Съюза упражнява правомощието да приеме окончателно решение, без да бъде обвързана от подготвителните актове или от предложенията на националните органи (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 93 и 94).
- 44 Всъщност в подобна хипотеза, в която правото на Съюза не цели да установи поделение между два вида компетентност, едната — национална, а другата — на Съюза, които биха имали отделни предмети, а напротив, установява изключително правомощие за вземане на решение в полза на институция на Съюза, съдът на Съюза на основание изключителната си компетентност да осъществява контрол за законосъобразност върху актовете на Съюза съгласно член 263 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, т. 17) трябва да се произнесе по законосъобразността на окончателното решение, прието от съответната институция на Съюза, и да разгледа, с оглед гарантиране на ефективна съдебна защита на заинтересованите лица, еwentуалните пороци на подготвителните актове или на предложенията на националните органи, които биха били от естество да засегнат валидността на окончателното решение.
- 45 Акт на национален орган обаче, който е включен в процес по вземане на решение на Съюза, не попада в изключителната компетентност на съда на Съюза, когато от разпределянето на компетентността, извършено в съответната област между националните органи и институциите на Съюза, следва, че приетият от националния орган акт е необходим етап от процедурата по приемане на акт на Съюза, в която институциите на Съюза разполагат само с ограничено или несъществуващо право на преценка, така че националният акт обвързва институцията на Съюза (вж. в този смисъл решение от 3 декември 1992 г., Oleificio Borelli/Комисия, C-97/91, EU:C:1992:491, т. 9 и 10).
- 46 При това положение националните юрисдикции трябва да разгледат нередностите, които еwentуално биха опорочили подобен национален акт, сезирайки при необходимост Съда с преюдициално запитване, при същите условия за осъществяване на контрол като запазените за всеки окончателен акт, приет от същия национален орган, който акт може да породи неблагоприятни последици спрямо трети лица, и да приемат освен това в името на принципа на ефективна съдебна защита подадената с тази цел жалба за допустима, когато дори националните процесуалноправни норми не предвиждат тази възможност (вж. в този смисъл решения от 3 декември 1992 г., Oleificio Borelli/Комисия, C-97/91, EU:C:1992:491, т. 11—13, от 6 декември 2001 г., Carl Kühne и др., C-269/99, EU:C:2001:659, т. 58 и от 2 юли 2009 г., Bavaria и Bavaria Italia, C-343/07, EU:C:2009:415, т. 57).
- 47 След това уточнение следва да се посочи, че от прочита на член 263 ДФЕС в светлината на принципа на лоялно сътрудничество между Съюза и държавите членки, установен в член 4, параграф 3 ДЕС, следва, че юрисдикциите на държавите членки не може да упражнят контрол върху актовете, приети от националните органи в рамките на процедура като посочената в точки 43 и 44 от настоящото решение.
- 48 В това отношение следва да се отбележи, че когато законодателят на Съюза избере административна процедура, която предвижда приемането от страна на националните органи на актове, които са подготвителни спрямо окончателно решение на институция на Съюза, което произвежда правно действие и може да породи неблагоприятни последици, той цели да установи между институцията и националните органи особен механизъм на сътрудничество, който почива на изключителната компетентност на институцията на Съюза да взема решения.

- 49 Ефективността на подобен процес на вземане на решения обаче обезателно предполага един-единствен съдебен контрол, който да се осъществи само от юрисдикциите на Съюза едва след приемането на решението на институцията на Съюза, с което приключва административната процедура — решение, което единствено може да породи задължителни правни последици от естество да засегнат интересите на жалбоподателя, изменяйки съществено правното му положение.
- 50 В това отношение едновременното съществуване на национални способи за обжалване на подготвителни актове или на предложения на органи на държавите членки в рамките на този вид процедура и на обжалването, предвидено в член 263 ДФЕС, на решението на институцията на Съюза, с което приключва административното производство, установено от законодателя на Съюза, не би било лишено от вероятността да възникнат различни преценки в една и съща процедура и следователно би могло да постави под въпрос изключителната компетентност на Съда да се произнесе по законосъобразността на това окончателно решение по-специално когато то е взето след анализа и предложението на посочените органи.
- 51 Предвид това необходимо единство на съдебния контрол са без значение както видът на националното правно средство, предвидено, за да осъществи юрисдикция на държава членка контрол върху подготвителните актове, приети от националните органи, така и естеството на исканията или на предявените за целта основания.
- 52 С оглед на тези съображения следва да се разгледа естеството на процедурата, в хода на която са приети актовете на Централната банка на Италия, с които е сезиран Consiglio di Stato (Държавен съвет) в главното производство.
- 53 Тази процедура е предвидена в рамките на единния надзорен механизъм, за чието ефективно и последователно функциониране съгласно член 6, параграф 1 от Регламента за ЕНМ носи отговорност ЕЦБ. Целта на процедурата е да се приложи член 22 от Директива CRD IV, който в името на доброто функциониране на банковия съюз предвижда предварително разрешение за всяко придобиване или увеличаване на квалифицирани дялови участия в кредитните институции въз основа на хармонизираните критерии за оценка, изброени в член 23 от същата директива.
- 54 Съгласно член 4, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕНМ във връзка с член 15, параграф 3 от същия регламент и с член 87 от Рамковия регламент за ЕНМ ЕЦБ е единствено компетентна да вземе решение, с което да разреши или не планирането придобиване в рамките на процедурата, предвидена по-специално в член 15 от Регламента за ЕНМ, както и в членове 85 и 86 от Рамковия регламент за ЕНМ.
- 55 В рамките на отношенията, уредени от принципа на лоялно сътрудничество съгласно член 6, параграф 2 от Регламента за ЕНМ, ролята на националните органи се състои по-специално, както става ясно от тази разпоредба, от член 15, параграфи 1 и 2 от същия регламент и от членове 85 и 86 от Рамковия регламент за ЕНМ, в регистриране на молбите за издаване на разрешение, в подпомагане на ЕЦБ, която е единствено оправомощена да взема решения, по-специално като ѝ съобщават всяка информация, която е необходима за изпълнението на задачите ѝ, като разглеждат посочените молби, а впоследствие препращат на ЕЦБ предложение за решение, което не я обвързва и за което освен това правото на Съюза не предвижда заявителят да бъде уведомен.
- 56 Така процедурата, от която са част обжалваните пред запитващата юрисдикция актове, е тази, към която се отнасят съображенията, посочени в точки 43 и 44 от настоящото решение.

- 57 В резултат на това следва да се приеме, че съдът на Съюза е единствено компетентен да прецени в хода на производството дали законосъобразността на решението на ЕЦБ от 25 октомври 2016 г. е опорочена от евентуални пороци, засягащи законосъобразността на актовете, приети от Централната банка на Италия, които са подготвителни за това решение. Тази компетентност изключва каквато и да е национална съдебна компетентност спрямо посочените актове, без да е от значение в това отношение обстоятелството, че национална юрисдикция е сезирана с *azione di ottemperanza*.
- 58 Във връзка с последното, както посочва Комисията, изключителната компетентност на ЕЦБ да взема решения, с които одобрява или не придобиването на квалифицирано дялово участие в кредитна институция, и съответната изключителна компетентност на юрисдикциите на Съюза да упражняват контрол върху валидността на подобно решение и в хода на производството да преценяват дали подготвителните национални актове са опорочени по начин, който засяга валидността на решението на ЕЦБ, не допускат национална юрисдикция да може да бъде сезирана с иск, чийто предмет е да се оспори съвместимостта на подобен акт с национална разпоредба относно принципа на пресъдено нещо (вж. по аналогия решение от 18 юли 2007 г., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, т. 62 и 63).
- 59 Ето защо на поставените въпроси следва да се отговори, че член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява националните юрисдикции да упражняват контрол за законосъобразност върху актовете за започване, подготовка или за изготвяне на необвързващо предложение, приети от НКО в рамките на процедурата, предвидена в членове 22 и 23 от Директива CRD IV, в член 4, параграф 1, буква в) и в член 15 от Регламента за ЕНМ, както и в членове 85—87 от Рамковия регламент за ЕНМ, и че обстоятелството, че дадена национална юрисдикция е била сезирана със специфичен иск за обявяване на нищожност поради твърдяно нарушение на силата на пресъдено нещо, с която се ползва решение на национален съд, е без значение в това отношение.

По съдебните разноски

- 60 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява националните юрисдикции да упражняват контрол за законосъобразност върху актовете за започване, подготовка или за изготвяне на необвързващо предложение, приети от националните компетентни органи в рамките на процедурата, предвидена в членове 22 и 23 от Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО, в член 4, параграф 1, буква в) и в член 15 от Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, както и в членове 85—87 от Регламент (ЕС) № 468/2014 на Европейската централна банка от 16 април 2014 година за създаване на рамката за сътрудничество в единния надзорен механизъм между Европейската централна банка и националните компетентни органи и с определените на национално равнище органи (Рамков регламент за ЕНМ). Обстоятелството, че дадена

национална юрисдикция е била сезирана със специфичен иск за обявяване на нищожност поради твърдяно нарушение на силата на пресъдено нещо, с която се ползва решение на национален съд, е без значение в това отношение.

Подписи