



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 93/18
Luxemburg, 27 juni 2018

Conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-219/17
Silvio Berlusconi e.a. / Banca d'Italia e.a.

Advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona stelt het Hof van Justitie voor te verklaren dat de rechterlijke instanties van de Unie de exclusieve bevoegdheid hebben om de wettigheid na te gaan van de handelingen van de ECB en van voorbereidende handelingen in het kader van procedures voor de goedkeuring van verwervingen of vergrotingen van gekwalificeerde deelnemingen in bankinstellingen

Binnen het kader van die procedures hebben de nationale rechters geen bevoegdheid om een rechterlijke toetsing uit te voeren van voorbereidende handelingen die zijn vastgesteld door de nationale centrale bank, ongeacht in wat voor soort procedure zij uitspraak moeten doen

Sinds de jaren negentig hield Silvio Berlusconi, meerderheidsaandeelhouder van Fininvest SpA, via die vennootschap een deelneming van meer dan 30 % in de gemengde financiële holding Mediolanum SpA („vennootschap Mediolanum”), die op haar beurt 100 % van de aandelen van de Banca Mediolanum SpA („bank Mediolanum”) bezat.

In 2014 heeft Italië het reputatievereiste dat reeds gold voor bankinstellingen, uitgebreid tot aandeelhouders en bestuurders van gemengde financiële holdings. Daarop verzocht Fininvest aan de Banca d'Italia (nationale bevoegde autoriteit: „NBA”) om goedkeuring voor het houden van gekwalificeerde deelnemingen in de vennootschap Mediolanum. In datzelfde jaar nog wees de Banca d'Italia dit verzoek af, omdat Berlusconi, die in 2013 bij onherroepelijk vonnis was veroordeeld wegens belastingfraude, niet voldeed aan het reputatievereiste. Bijgevolg gelastte de Banca d'Italia de verkoop van de deelnemingen die de wettelijke drempel van 9,999 % overschreden. Bij onherroepelijk arrest van 2016 heeft de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) dit besluit van de Banca d'Italia nietig verklaard wegens schending van het verbod van terugwerkende kracht, aangezien bij dat besluit de nieuwe regels waren toegepast op deelnemingen die reeds werden aangehouden vóór de inwerkingtreding van daarvan.

Inmiddels was de vennootschap Mediolanum in 2015 overgenomen door de bank Mediolanum. Als gevolg daarvan werd Fininvest houder van een gekwalificeerde deelneming in een kredietinstelling. In 2016 heeft de Banca d'Italia overeenkomstig instructies van de Europese Centrale Bank („ECB”) krachtens de CRD IV-richtlijn¹ ambtshalve een administratieve procedure ingeleid met betrekking tot de goedkeuring van de gekwalificeerde deelneming van Fininvest in de bank Mediolanum.

Die procedure werd afgesloten met een besluit van de ECB van 25 oktober 2016, dat werkd vastgesteld op basis van een voorstel van de Banca d'Italia om de verwerving niet goed te keuren. De ECB was van mening dat er gegronde twijfels bestonden over de reputatie van de verwervers, aangezien Berlusconi was veroordeeld wegens belastingfraude en ook andere onregelmatigheden had begaan, net als andere leden van de bestuursorganen van Fininvest.

¹ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338).

Fininvest en Berlusconi hebben het voorstel van de Banca d'Italia aangevochten bij de Consiglio di Stato², met het argument dat dit ongeldig was omdat het in strijd was met voornoemd onherroepelijk arrest van de Consiglio di Stato van 2016.

Om het geding te beslechten, wenst de Consiglio di Stato in wezen van het Hof van Justitie te vernemen of het aan de nationale rechterlijke instanties dan wel aan het Hof van Justitie staat om de wettigheid na te gaan van nationale inleidende handelingen, onderzoekshandelingen en ontwerpbesluiten die door een NBA zijn vastgesteld in het kader van de in de artikelen 4, lid 1, onder c), en 15 van de GTM-verordening (verordening betreffende het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme) en de artikelen 85, 86 en 87 van de GTM-kaderverordening³ geregelde procedure van goedkeuring van de verwerving van een gekwalificeerde deelneming in een bankinstelling.

In zijn conclusie van vandaag is advocaat-generaal Manuel Campos Sánchez-Bordona van mening dat **de goedkeuring voor de verwerving of vergroting van gekwalificeerde deelnemingen in financiële instellingen wordt behandeld volgens een samengestelde procedure, waarin de definitieve beslissingsbevoegdheid uitsluitend berust bij de ECB en waarin de NBA's optreden als instanties die zijn belast met de voorbereiding van de besluiten.** Die beoordeling berust onder meer op de volgende argumenten: het voorstel van de NBA is niet bindend voor de ECB, die zelfstandig onderzoeksmaatregelen kan nemen en tot een andere conclusie kan komen of de inhoud ervan kan wijzigen; de ECB neemt deel aan de eerste fase van de onderzoeksprocedure door informatie uit te wisselen met de NBA, en kan deze verplichten op te treden wanneer er niets wordt ondernomen; het ontwerpbesluit dat door de NBA wordt voorgelegd aan de ECB wordt niet door de NBA aan de aanvrager meegedeeld, hetgeen bevestigt dat het hier enkel gaat om een voorbereidend intern besluit het oog op het eindbesluit van de ECB, zonder juridische betekenis voor die laatste of voor derden.

Voorts is de advocaat-generaal van mening dat in de procedure voor de goedkeuring van gekwalificeerde deelnemingen, de definitieve beslissingsbevoegdheid uitsluitend bij de ECB berust en dat, parallel daaraan, **de bevoegdheid voor het rechterlijke toezicht op de uitoefening van die bevoegdheid uitsluitend moet toekomen aan het Gerecht en het Hof van Justitie.**⁴ Het voorbereidend karakter van de handelingen van de NBA in die samengestelde administratieve procedure draagt bij tot de rechtvaardiging van die exclusieve rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie. De advocaat-generaal voegt hieraan toe dat om het recht op effectieve rechterlijke bescherming van de betrokkenen te waarborgen, de rechters van de Unie zullen moeten onderzoeken of de voorbereidende handelingen van de NBA's, wanneer de inhoud daarvan later is overgenomen door de ECB, mogelijk ongeldig zijn en daardoor de gehele procedure kunnen aantasten.

De advocaat-generaal komt tot de conclusie dat het Hof van Justitie van de Europese Unie exclusief bevoegd is om de wettigheid te toetsen van handelingen die worden vastgesteld in het kader van de procedure voor de goedkeuring van verwervingen en vergrotingen van gekwalificeerde deelnemingen in bankinstellingen, en dat **de nationale rechterlijke instanties niet bevoegd zijn om de wettigheid na te gaan van inleidende handelingen, onderzoekshandelingen en ontwerpbesluiten die door de NBA's worden vastgesteld** in het kader van die procedure, die wordt afgesloten met een definitief besluit van de ECB. Die onbevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties geldt zelfs in het geval van een

² Fininvest en Berlusconi hebben tegen het besluit van de ECB ook een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Gerecht (zaak *Fininvest en Berlusconi/ECB*, [T-913/16](#), waarvan de behandeling is geschorst in afwachting van de uitkomst van deze prejudiciële verwijzing).

³ Verordening nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63) („GTM-verordening”) en verordening (EU) nr. 468/2014 van de Europese Centrale Bank van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme tussen de Europese Centrale Bank en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten (PB 2014, L 141, blz. 1) („GTM-kaderverordening”).

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 18 december 2007, *Zweden/Commissie* ([C-64/05](#)) punten 93 en 94, en beschikking van de president van het Hof van Justitie van 13 januari 2009 in de gevoegde zaken *Occhetto/Parlement en Donnici/Italië* [[C-512/07 P\(R\)](#)] en [[C-15/08 P\(R\)](#)], punt 53.

tenuitvoerleggingsprocedure (*giudizio di ottemperanza*) wegens schending of ontwijking van het gezag van gewijsde van een eerdere beslissing van een nationale rechter.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106