GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. február 11.[1]

C-686/18. sz. ügy

OC és társai,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB és társai,
QA és társai
kontra
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
beavatkozó felek:
Banca Popolare di Sondrio ScpA,
Veneto Banca ScpA,
Banco Popolare – Società Cooperativa,
Banco BPM SpA,
Ubi Banca SpA,
Banca Popolare di Vicenza ScpA,
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,
Unione di Banche Italiane SpA,
Banca Popolare di Milano,
Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,
Amber Capital Italia SGR SpA,
Amber Capital UK LLP,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),
RZ és társai

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 575/2013/EU rendelet – 29. cikk – 241/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet – 10. cikk – 1024/2013/EU rendelet – A 6. cikk (4) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16., 17. és 52. cikke – Társasági jog – EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 63. cikk – 8 milliárd euró összegű küszöbérték, amely felett a hitelszövetkezetnek részvénytársasággá kell átalakulnia – A társaság arra vonatkozó joga, hogy akár határozatlan időre elhalassza vagy korlátozza a kilépő tag részvényeinek visszaváltását"

1 Eredeti nyelv: angol.

I. Bevezetés

1. A banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlásának sok európai államban hosszú időre visszanyúló hagyománya van. E hagyomány azzal kezdődött, hogy a 19. században Németországban megalapították a Volksbankokat és lakás-takarékpénztárakat hoztak létre az Egyesült Királyságban. Ezek a szövetkezeti vagy kölcsönösségen alapuló hitelintézetek általában a személyenkénti egy szavazat elvét követték. Ezeket az intézményeket eredetileg a hagyományos nyereségorientált kereskedelmi bankok alternatívájaként hozták létre. A szövetkezeti bankok célja az volt, hogy népszerűsítsék a takarékosságot, biztosítsák a kis- és középvállalkozások tőkéhez való hozzájutását, és hogy általában elősegítsék a tagjaik költségvetési felelősségérzetét.

2. Az elmúlt 150 évben sok minden megváltozott. Az integrált és globalizált fizetési rendszerek megjelenése és – ahogyan arra az elmúlt évtized fájdalmasan rávilágított – a bankfelügyelet és szabályozás iránti fokozódó igény együttesen megkérdőjelezték e hagyományos banki modell jövőbeli fenntarthatóságát. Ez különösen talán arra az esetre igaz, amikor e bankok olyan jelentős eszközalappal rendelkeznek, hogy az ilyen intézmények bármelyikének csődje rendszerszintű kockázatnak teheti ki a helyi bankrendszert és – ahogyan azt az események 2008-tól kezdődően tükrözték – a tágabb értelemben vett uniós bankrendszert.

3. Mindez számos tagállamban jogalkotási reformot váltott ki, amelyet talán az is ösztönzött, hogy 2008-tól kezdődően számos tagállamban nagy számban omlottak össze bankok (vagy akár azok összeomlásának veszélye állt fenn). Konkrétan, egyesek úgy vélték, hogy a kölcsönösség elve következtében ezek az intézmények nem képesek alkalmazkodni a befektetői hangulathoz. Emellett úgy tartják, hogy ezen intézmények vállalati irányítása és a tőkepiacokhoz való általános hozzáférése javulna, ha a szövetkezeti jogállásukat a nyilvános tőzsdéken kereskedő, hagyományos nyilvános társaság jogállására változtatnák.

4. A fentiek összessége képezi a jelen ügy általános hátterét. Lényegében tehát a jelen eljárás felperesei azt kérdőjelezik meg, hogy a jelen indítványban általam ismertetendő körülmények között összeegyeztethető-e az uniós jog előírásaival a nemrégiben, 2015-ben bevezetett olasz nemzeti szabályozás. E szabályozás fő jellemzője, hogy 8 milliárd euró összegben maximalizálja a szövetkezeti bankok tőkeeszközeinek értékét.

5. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát konkrétan az EUM-Szerződés 3., 63. és 107., valamint azt követő cikkeinek, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 16., 17. és 52. cikkének, a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] 29. cikkének, az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet[3] 6. cikke (4) bekezdésének és az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az intézményekre vonatkozó tőkekövetelményekre alkalmazandó szabályozási technikai standardok tekintetében való kiegészítéséről szóló, 2014. január 7-i 241/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet[4] 10. cikkének értelmezése képezi.

6. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) 2018. november 5-én nyújtott be a Bíróság Hivatalához, egyrészről OC és társai, az Adusbef, a Federconsumatori, PB és társai, QA és társai, másrészről pedig a Banca d'Italia, a Presidenza del Consiglio dei Ministri (a minisztertanács elnöksége, Olaszország), a Ministero dell'Economia e delle

2 HL 2013. L 176., *1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.; HL 2017. L 20., 2. o.*

3 HL 2013. L 287., 63. o.

4 HL 2014. L 74., 8. o.

Finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország) között folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő. Közbevetőleg megjegyzem, hogy az OC, PB és QA különböző olasz szövetkezeti bankok („banche popolari” vagy hitelszövetkezetek) tagjai által alkotott önálló csoportok anonimizált megnevezése.

7. A Consiglio di Stato (államtanács) előtt folyamatban lévő eljárás tárgyát az képezi, hogy jogszerűek-e az olasz jogalkotó és a Banca d’Italia által elfogadott egyes olyan jogi aktusok, amelyek lényegében először is a hitelszövetkezetek eszközeire vagy tőkéjére vonatkozóan 8 milliárd euró összegű küszöbértéket állapítanak meg, másodszor pedig a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulása esetén lehetővé teszik az intézmény részére, hogy határozatlan időre elhalassza a kilépő tag részvényeinek visszaváltását, és részben vagy egészben korlátozza annak összegét.

8. A szóban forgó nemzeti rendelkezések értelmében a 8 milliárd küszöbérték átlépése esetén valamely hitelszövetkezetnek három választási lehetősége van: i. az eszközei vagy a tőkéje értékét az említett küszöbérték alá csökkenti, ii. a szóban forgó hitelszövetkezetet részvénytársasággá alakítják át vagy iii. felszámolják azt. Ha e lehetőségek egyikét sem választják, a Banca d’Italia – többek között – megtilthatja új ügyletek kötését vagy javasolhatja az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) részére a banki tevékenység folytatására vonatkozó engedély visszavonását, és hogy a gazdasági és pénzügyminiszter kezdeményezzen kötelező felszámolást.

9. A Consiglio di Stato (államtanács) az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében rámutatott arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések célja egyrészt az, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsenek a hitelintézetek jogi formája és mérete között, másrészről pedig az, hogy megfeleljenek az Unió prudenciális szabályainak. E rendelkezések célja tehát az, hogy a nemzeti hitelszövetkezetekre vonatkozó szabályozást összhangba hozzák a vonatkozó európai piac saját dinamikájával, biztosítva ezen intézmények versenyképességének növelését, valamint szervezeti felépítésük, működésük és funkcióik nagyobb átláthatóságának előmozdítását.

10. A Consiglio di Stato (államtanács) arra is rámutatott, hogy két hitelszövetkezetet leszámítva valamennyi hitelszövetkezet megfelel a bevezetett jogalkotási reformoknak. E kérdések megtárgyalása előtt azonban a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket kell megvizsgálni.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az 575/2013 rendelet

11. Az 575/2013 rendelet 1. cikkének első bekezdése akként rendelkezik, hogy e rendelet „[a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv] alapján felügyelt intézmények által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozik”.

12. Az 575/203 rendelet 26. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a tőkeinstrumentumok az elsődleges alapvető tőkeelemek közé tartoznak, feltéve hogy a 28. cikkben meghatározott feltételek, vagy adott esetben a 29. cikkben meghatározott feltételek teljesülnek.

13. E rendelet 28. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) A tőkeinstrumentumok csak akkor minősülnek elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak, ha az összes következő feltétel teljesül:

[…]

e) az instrumentumok lejárat nélküliek;

f) az instrumentumok tőkeösszegét nem lehet csökkenteni vagy visszafizetni, kivéve a következő esetek egyikében:

   i. az intézmény felszámolása;

   ii. az instrumentumok diszkrecionális visszavásárlása vagy a tőkecsökkentés egyéb diszkrecionális módja, ha az intézmény a 77. cikknek megfelelően megkapta az illetékes hatóság előzetes jóváhagyását;

g) az instrumentumokra irányadó rendelkezések nem jelzik kifejezetten vagy implicit módon, hogy az instrumentumok tőkeösszegét az intézmény felszámolásán kívüli esetben csökkentik vagy csökkenthetik vagy visszafizetik vagy visszafizethetik, és az intézmény más módon sem jelzi ezt az instrumentumok kibocsátását megelőzően vagy azok kibocsátásakor, kivéve a 27. cikkben említett instrumentumok esetében, ha az alkalmazandó nemzeti jog tiltja, hogy az intézmény elutasítsa az ilyen instrumentumok visszaváltását;

[…]”

14. E rendelet 29. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A hitelegyesülések, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények által kibocsátott tőkeinstrumentumok csak akkor minősülnek elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak, ha a 28. cikkben meghatározott feltételek az e cikk alkalmazásából eredő módosításokkal együtt teljesülnek.

(2) A tőkeinstrumentumok visszaváltása tekintetében a következő feltételeknek kell teljesülniük:

a) az intézménynek lehetősége van elutasítani az instrumentumok visszaváltását, kivéve, ha az alkalmazandó nemzeti jog ezt tiltja;

b) ha az alkalmazandó nemzeti jog tiltja, hogy az intézmény elutasítsa az instrumentumok visszaváltását, az instrumentumokra irányadó rendelkezéseknek lehetőséget kell biztosítaniuk az intézmény számára a visszaváltásuk korlátozására;

c) az instrumentumok visszaváltásának elutasítása, vagy adott esetben az instrumentumok visszaváltásának korlátozása nem jelentheti az intézmény általi nemteljesítés eseményét.

[…]

(6) Az [Európai Bankhatóság (EBA)] szabályozástechnikai standardtervezeteket dolgoz ki a visszaváltásra vonatkozóan szükséges korlátozások jellegének meghatározása céljából, amennyiben az alkalmazandó nemzeti jog tiltja, hogy az intézmény elutasítsa a szavatolótőke-instrumentumok visszaváltását.

Az EBH 2015. február 1-jéig benyújtja a Bizottságnak az említett szabályozástechnikai standardtervezeteket.

A Bizottság felhatalmazást kap az első albekezdésben említett szabályozástechnikai standardoknak az [európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 331., 12. o.)] 10–14. cikkével összhangban történő elfogadására."

15. Az 575/2013 rendeletnek a „Következmények az elsődleges alapvető tőkeinstrumentumokra vonatkozó feltételek teljesülésének megszűnése esetén" címet viselő 30. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A következők alkalmazandók, ha elsődleges alapvető tőkeinstrumentum esetében a 28. cikkben és adott esetben a 29. cikkben meghatározott feltételek már nem teljesülnek:

a) a szóban forgó instrumentum elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak történő minősítése azonnal megszűnik;

b) a szóban forgó instrumentumhoz kapcsolódó ázsió elsődleges alapvető tőkeelemnek történő minősítése azonnal megszűnik."

2. A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet[5]

16. A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet (10) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„A szavatolótőkére vonatkozó szabályoknak a kölcsönös biztosítókra, szövetkezeti társaságokra, takarékpénztárakra és a hasonló intézményekre történő alkalmazása érdekében megfelelő módon figyelembe kell venni az ilyen intézmények egyedi jellemzőit. Szabályokat kell hozni többek között annak biztosítására, hogy az ilyen intézmények képesek legyenek adott esetben korlátozni tőkeinstrumentumaik visszaváltását. Ennélfogva, ha az ilyen típusú intézmények számára az alkalmazandó nemzeti jog tiltja, hogy az intézmény elutasítsa az instrumentumok visszaváltását, elengedhetetlen, hogy az instrumentumokra irányadó rendelkezések lehetőséget biztosítsanak az intézmény számára a visszaváltásuk elhalasztására és a visszaváltási összeg korlátozására. […]"

17. E rendeletnek „A kölcsönös biztosítók, takarékpénztárak, szövetkezeti társaságok és hasonló intézmények által kibocsátott tőkeinstrumentumok visszaváltására vonatkozó korlátozások az 575/2013/EU rendelet 29. cikke (2) bekezdése b) pontjának és az 575/2013/EU rendelet 78. cikke (3) bekezdésének alkalmazásában" címet viselő 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Egy intézmény csak akkor bocsáthat ki visszaváltási lehetőséget tartalmazó elsődleges alapvető tőkeinstrumentumot, ha ezt a lehetőséget az alkalmazandó nemzeti jog megengedi.

(2) Az intézménynek az 575/2013/EU rendelet 29. cikke (2) bekezdésének b) pontjában és 78. cikkének (3) bekezdésében említett azon lehetősége, hogy a tőkeinstrumentumokra vonatkozó rendelkezések alapján korlátozza a visszaváltást, magában foglalja mind a visszaváltás elhalasztásának, mind pedig a visszaváltható összeg korlátozásának a jogát. Az intézmény a (3) bekezdésben foglaltak szerint korlátlan ideig elhalaszthatja a visszaváltást vagy korlátozhatja a visszaváltható összeget.

5 A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet az 575/2013 rendelet számos rendelkezését, különösen e rendelet 28. cikke (5) bekezdésének harmadik albekezdését és 29. cikke (6) bekezdésének harmadik albekezdését ülteti át. A 241/2014 rendelet (1) preambulumbekezdésével összhangban a Bizottság úgy vélte, hogy az 575/2013 rendelet által a szavatolótőke vonatkozásában előírt szabályozási technikai standardokat célszerű egyetlen rendeletbe foglalni.

(3) Az instrumentumokra vonatkozó rendelkezésekben a visszaváltás korlátozásának mértékét az intézmény az intézmény mindenkori prudenciális helyzetének alapján határozza meg, figyelemmel többek között különösen az alábbiakra:

a) az intézmény általános pénzügyi, likviditási és fizetőképességi helyzete;

b) az elsődleges alapvető tőke, az alapvető tőke és az összes tőke összege, összehasonlítva a teljes kockázati kitettségértékkel, amelyet az 575/2013/EU rendelet 92. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt követelményekkel, a 2013/36/EU irányelv 104. cikkének (1) bekezdésében foglalt egyedi tőkekövetelményekkel, és az említett irányelv 128. cikke 6. pontjában meghatározott kombinált pufferkövetelménnyel összhangban kell kiszámítani."

3. Az 1024/2013 rendelet

18. Az 1024/2013 rendelet 1. cikkének első bekezdése „a hitelintézetek biztonságához és hatékony és eredményes működéséhez, valamint az Unión és az egyes tagállamokon belül a pénzügyi rendszer stabilitásához való hozzájárulás céljából a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó szakpolitikákkal kapcsolatos külön feladatokkal bízza meg az EKB-t, mégpedig a szabályozási arbitrázs megakadályozása céljából a hitelintézetekkel szemben egyenlő bánásmódot alkalmazva a belső piaci egység és integritás maradéktalan tiszteletben tartása mellett."

19. E rendelet 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az EKB a feladatait egy, az EKB-t és az illetékes nemzeti hatóságokat magában foglaló egységes felügyeleti mechanizmus keretében hajtja végre. Az EKB a felelős az EFM hatékony és konzisztens működéséért." [6]

20. E rendelet 6. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az alábbiaknak megfelelő hitelintézetek, pénzügyi holdingtársaságok vagy vegyes pénzügyi holdingtársaságok feletti felügyelet vonatkozásában, illetve az olyan hitelintézeteknek a mechanizmusban részt vevő tagállamban bejegyzett, az alábbiaknak megfelelő fiókja feletti felügyelet vonatkozásában, amelyeknek a székhelye a mechanizmusban nem részt vevő tagállamban van, a 4. cikknek az (1) bekezdés a) és c) pontján kívüli részeiben meghatározott feladatok tekintetében az EKB az e cikk (5) bekezdésében meghatározott felelősségi körrel, az illetékes nemzeti hatóságok pedig az e cikk (6) bekezdésében meghatározott felelősségi körrel rendelkeznek, az e cikk (7) bekezdésében meghatározott keretrendszeren belül és az abban meghatározott eljárásokkal összhangban:

– azok, amelyek kevésbé jelentősek összevont alapon, a mechanizmusban részt vevő tagállamokon belüli legmagasabb szintű konszolidáció szintjén, illetve egyedi szinten az azon fiókok konkrét esetében, amelyek olyan hitelintézeteknek a mechanizmusban részt vevő tagállamban bejegyzett fiókjai, amely hitelintézetnek a székhelye a mechanizmusban részt nem vevő tagállamban van. A jelentőséget az alábbi kritériumok alapján kell megítélni:

  i. méret;

  ii. jelentőség az Unió vagy a mechanizmusban részt vevő bármely tagállam gazdasága szempontjából;

  iii. a határokon átnyúló tevékenység jelentősége.

6 Az SSM az egységes felügyeleti mechanizmus rövidítése.

A fenti első albekezdés tekintetében egy hitelintézetet, pénzügyi holdingtársaságot, illetve vegyes pénzügyi holdingtársaságot nem lehet kevésbé jelentősnek minősíteni, kivéve, ha ezt a módszertanban meghatározott különleges körülmények indokolttá teszik, vagy ha az alábbi feltételek közül bármelyik teljesül:

i. teljes eszközállománya meghaladja a 30 milliárd EUR-t;

ii. teljes eszközállományának a székhely szerinti, a mechanizmusban részt vevő tagállam GDP-jéhez viszonyított aránya meghaladja a 20%-ot, kivéve, ha a teljes eszközállománya nem éri el az 5 milliárd EUR-t;

iii. az illetékes nemzeti hatóság által küldött azon értesítést követően, amely szerint a hatóság az intézményt jelentősnek tartja a hazai gazdaság szempontjából, az EKB az adott hitelintézetre vonatkozó átfogó értékelése, és ezen belül a mérlegértékelés alapján úgy dönt, hogy ezt a jelentőséget megerősíti.

Az EKB a saját kezdeményezésére is jelentősnek minősíthet egy intézményt, ha az a mechanizmusban részt vevő több tagállamban is rendelkezik leányvállalattal, és a határokon átnyúló eszközei és kötelezettségei a módszertanban meghatározott feltételek szerint a teljes eszköz- vagy kötelezettségállományának jelentős részét teszik ki. Nem tekinthetők kevésbé jelentősnek azok az intézmények, amelyek az EFSF-ből[7] közvetlenül vagy az ESM-ből[8] vagy közvetve közforrásból származó pénzügyi támogatást kaptak, illetve amelyek vonatkozásában ilyen támogatás kérelmezésére került sor. Az előző albekezdések ellenére az EKB a mechanizmusban részt vevő tagállamok mindegyikében legalább a három legjelentősebb hitelintézet tekintetében ellátja az e rendelettel ráruházott feladatokat, kivéve, ha az ettől való eltérést különleges körülmények indokolják.”

B. Az olasz jog

21. A decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385[9] (1993. szeptember 1-jei 385. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a továbbiakban: 385. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) keretében hivatkozott testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (a bankokra vonatkozó rendelkezések egységes szövege; a továbbiakban: CBL) V. fejezete a banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlását, ezen belül a hitelszövetkezeti tevékenység gyakorlását szabályozza. E fejezet a decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3 (2015. január 24-i 3. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a továbbiakban: 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) elfogadását követően módosult.

22. A 28. cikk (2-*ter)* bekezdését a 2015. január 24. után hatályos változatában a decreto-legge 24 gennaio 2015, n.3, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2015 n. 33[10] (a 2015. március 24-i 33. sz. törvénnyel [a továbbiakban: 33/2015. sz. törvény] módosításokkal törvénnyé alakított 2015. január 24-i 3. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) révén a 385. sz., felhatalmazáson alapuló

7 Az ESFS a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének rövidítése.

8 Az ESM az Európai Stabilitási Mechanizmus rövidítése.

9 A GURI 1993. november 30-i 230. száma.

10 A GURI 2015. március 25-i 70. számának 15. rendes melléklete.

törvényerejű rendelet módosításaként iktatták be. Ezt a rendelkezést később módosította a decreto legislativo, 12 maggio 2015, n.72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE [11] (a 2013/36/EU rendelet átültetéséről szóló, 2015. május 12-i 72. sz., felhatalmazáson alapuló rendelet; a továbbiakban: 72/2015. sz. rendelet), és az a következőképpen szól:

„A hitelszövetkezetekben […], a részvényeknek a kilépés esetén történő visszaváltásához való jog – akár az átalakulást, tag halálát vagy tagkizárást követően is – a Banca d'Italia előírásai alapján korlátozott, akár a törvényi előírásoktól is eltérve, amennyiben az szükséges ahhoz, hogy biztosítsák a részvényeknek a szövetkezet alapvető szavatoló tőkéjébe való beszámítását. A Banca d'Italia ugyanezen célból korlátozhatja a kibocsátott egyéb tőkeinstrumentumok visszaváltásához való jogot."

23. A 385. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet [12] 29. cikke a következőképpen szól:

(„2-*bis)* A hitelszövetkezet eszközeinek értéke nem haladhatja meg a 8 milliárd EUR-t. Amennyiben a szövetkezet egy bankcsoport vezetője, a korlátot együttesen kell megállapítani.

(2-*ter)* A (2-*bis)* bekezdés szerinti korlát túllépése esetén az igazgatóság a döntéshozatal érdekében összehívja a közgyűlést. Ha a korlát átlépését követő egy éven belül az eszközök értéke nem csökken a korlát alá, vagy nem határoznak a részvénytársasággá való átalakulásról […] vagy a felszámolásról, a Banca d'Italia a körülményekre és a túllépés mértékére figyelemmel megtilthatja új ügyletek kötését, vagy a IV. cím I. fejezetének I. szakaszában előírt intézkedéseket fogadhat el, vagy javasolhatja az Európai Központi Bank részére a banki tevékenység folytatására vonatkozó engedély visszavonását, vagy pedig a Ministro dell'economia e delle finanze (gazdasági és pénzügyminiszter) részére a kötelező felszámolást.

[…]

(2-*quater)* A Banca d'Italia állapítja meg a jelen cikk végrehajtásához szükséges rendelkezéseket.

[…]"

24. A 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet [13] 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen szól:

„A jelen rendelet elsődleges alkalmazása keretében a jelen rendelet hatálybalépésekor engedéllyel rendelkező hitelszövetkezeteknek a Banca d'Italia által az 1993. szeptember 1-jei 385. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 29. cikkével összhangban megállapított végrehajtási rendelkezések hatálybalépésétől számított 18 hónapon belül meg kell felelniük a 29. cikknek a jelen cikk által bevezetett 2-*bis*. és 2-*ter*. bekezdésében előírt rendelkezéseknek."

25. A decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 [14] (a 2018. szeptemberi 21-i 108. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé alakított 2018. július 25-i 91. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) a 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében rögzített határidőt meghosszabbította 2018. december 31-ig.

11 A GURI 2015. június 12-i 134. száma.

12 A 33/2015. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet elfogadását követő hatályos változatában.

13 Amelyet a 33/2015. sz. törvény törvénnyé alakított át.

14 A GURI 2018. szeptember 21-i 220. száma.

26. A 385. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 28. és 29. cikkének a Banca d'Italia általi végrehajtása során módosult a circolare n.285 (a bankok felügyeletére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2013. december 17-i 285. sz. körlevél). A Banca d'Italia a körlevél 2015. június 9-i, az említett módosítást bevezető kilencedik átdolgozott változatában (a továbbiakban: a 285. sz. körlevél 9. átdolgozott változata) az alábbi követelményeket állapította meg:

„[(1)] [Az érintett hitelszövetkezeteknek], amennyiben 8 milliárd EUR-t meghaladó értékű eszközökkel rendelkeznek, a Banca d'Italia által megállapított végrehajtási rendelkezések hatálybalépésétől számított 18 hónapon belül meg kell felelniük a TUB [Testo unico bancario] 29. cikkének (2-*bis)* és (2-*ter*) bekezdésében előírt rendelkezéseknek.

[…]

[(2)] A naprakésszé tétellel összefüggő, alapszabályt érintő módosítások három külön kategóriába sorolhatók:

a) a pusztán a normatív rendelkezéseknek megfelelő, alapszabályt érintő módosítások […];

b) azok a kötelező, alapszabályt érintő módosítások, amelyek nem a normatív rendelkezéseknek való puszta megfelelést szolgálják […];

c) alapszabályt érintő választható módosítások […]

[…]

[(3)] Az a) pont alá tartozó, alapszabályt érintő módosítások az alábbiakra irányulnak:

– azon kikötésnek az alapszabályba történő bevezetése, amely az igazgatásért felelős szerv javaslatára az ellenőrző szerv meghallgatását követően a stratégiai irányítást végző szerv részére lehetőséget biztosít arra, hogy részben vagy egészben és időbeli korlátozás nélkül korlátozza vagy elhalassza a kilépő tag részvényének vagy a törzstőkébe[15] beszámítható más tőkeinstrumentumok visszaváltását, eltérve akár a polgári törvénykönyv vagy más törvény rendelkezéseitől, és nem érintve a felügyeleti szervnek a tőkeinstrumentumok visszaváltására vonatkozó esetleges engedélyét. A kikötésben meg kell továbbá határozni, hogy a részvények vagy a törzstőkébe beszámítható más tőkeinstrumentumok visszaváltása halasztásának terjedelmére és korlátozásának mértékére vonatkozó döntést a stratégiai irányítást végző szerv hozza a bank prudenciális feltételeknek való megfelelésére figyelemmel, a Banca d'Italia követelményeivel összhangban […]

[…]

[(4)] A több mint 8 milliárd EUR-t meghaladó értékű eszközökkel rendelkező hitelszövetkezeteknek az átmeneti időszakban és az esetleges átalakulásig legalább az a) és b) pontban megjelölt kötelező, alapszabályt érintő módosításokat végre kell hajtaniuk."

15 Elsődleges alapvető tőke.

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

27. Egyes hitelszövetkezeti tagok, az Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (a banki, pénzügyi, postai és biztosítási szolgáltatások igénybe vevőinek védelmét ellátó egyesület) és a Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (a fogyasztók és felhasználók nemzeti szövetsége) az első fokon a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) elé terjesztett három külön keresettel megtámadták a Banca d'Italia egyes jogi aktusait, különösen a 285. sz. körlevél 9. átdolgozott változatát.

28. A Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) a 2016. június 7-i 6548/2016., 6544/2016. és 6540/2016. sz. ítéletével elutasította az említett kereseteket.

29. Az alapeljárás felperesei a 6548/2016., 6544/2016. és 6540/2016. sz. ítélet ellen fellebbezést terjesztettek a Consiglio di Stato (államtanács) elé. A Consiglio di Stato (államtanács) a 285. sz. körlevél 9. átdolgozott változatának hatályát felfüggesztette, és a 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alkotmányosságára vonatkozó kérdéseket terjesztett elő.

30. A Corte Costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) 99/2018. sz. határozatával megalapozatlanként elutasította a Consiglio di Stato (államtanács) által a 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alkotmányosságával kapcsolatban feltett kérdéseket.

31. A Consiglio di Stato (államtanács) előtti eljárás folytatását követően a Consiglio di Stato (államtanács) 3645/2018. sz. végzésével a korábban elrendelt felfüggesztéseket a jogvitát érdemben elbíráló ítélet közzétételének napjáig meghosszabbította.[16]

32. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az […] [575/2013 rendelet] 29. cikkével, a [241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet] 10. cikkével, […] [a Charta] 16. és 17. cikkével – [az 1024/2013 rendelet] 6. cikkének (4) bekezdésére is figyelemmel – a 33/2015. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkével (és jelenleg egyúttal a 72/2015. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 1. cikkének a [Testo unico bancario] 28. cikke (2-*ter)* bekezdésének helyébe lépő és a jelen ügyben nem releváns módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt szöveget lényegében átvevő (15) bekezdésével) bevezetetthez hasonló nemzeti szabályozás, amely az eszközökre vonatkozóan olyan küszöbértéket ír elő, amely felett a hitelszövetkezetnek részvénytársasággá kell átalakulnia, és e küszöbértéket 8 milliárd euró összegben állapítja meg? Ellentétes-e továbbá az említett egységes európai kritériumokkal az a nemzeti szabályozás, amely a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulása esetén lehetővé teszi az intézmény részére, hogy akár határozatlan időre elhalassza vagy korlátozza a kilépő tag részvényeinek visszaváltását?

2) Ellentétes-e a belső piaci versenyre és a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 3. cikkel, valamint EUMSZ 63. és azt követő cikkekkel a 33/2015. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkével bevezetetthez hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlását az eszközökre vonatkozóan előírt korláthoz köti, és arra kötelezi az intézményt, hogy e korlát átlépése esetén részvénytársasággá alakuljon át?

16 A 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében rögzített 18 hónapos időszak kivételével, amelyet korábban már egy másik dátumig, jelesül 2018. november 31-ig meghosszabbítottak.

3) Ellentétes-e az állami támogatásokra vonatkozó EUMSZ 107. és azt követő cikkekkel a 33/2015. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkével (és jelenleg egyúttal a 72/2015. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet. 1. cikkének a [Testo unico bancario] 28. cikke (2-*ter)* bekezdésének helyébe lépő és a jelen ügyben nem releváns módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt szöveget lényegében átvevő (15) bekezdésével) bevezetetthez hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely az eszközökre vonatkozóan előírt (8 milliárd euróban megállapított) küszöbérték átlépése esetén előírja a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében?

4) Ellentétes-e [az 575/2013 rendelet] 29. cikkének és a [241/2014 rendelet] 10. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseivel a 33/2015. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkében bevezetetthez hasonló, a Corte Costituzionale (alkotmánybíróság) 99/2018. sz. ítéletében értelmezett olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a visszaváltást, és részben vagy egészben korlátozza annak összegét?

5) Amennyiben a Bíróság szerint az ellenérdekű felek által javasolt értelmezés összeegyeztethető az európai szabályozással, az eljáró bíróság annak értékelését kéri a Bíróságtól, hogy európai szinten jogszerűnek tekinthető-e a [241/2014 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet] 10. cikke [a Charta] 16. és 17. cikkének fényében […], a Charta 52. cikkének (3) bekezdésére is tekintettel […], az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok európai egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatával kiegészítve?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

33. A Bíróság elnöke 2019. január 18-i végzésével elutasította a kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó kérelmét, hogy a Bíróság a jelen ügyet az eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése értelmében vett gyorsított eljárásban bírálja el.

34. Írásbeli észrevételeket OC és társai, az Unione di Banche Italiane, a Banca d’Italia, a Banca Popolare di Sondrio, az Amber Capital Italia és az Amber Capital UK (a továbbiakban: Amber Capital), az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő. A Bíróság úgy döntött, hogy az ügyben tárgyalás tartása nélkül határoz.

V. Elemzés

A. Előzetes megjegyzések

35. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem különösen kirívó, mivel – az OC és társai, valamint a Banca Popolare di Sondrio kivételével – az összes beavatkozó fél azzal érvelt, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) által feltett néhány, sőt valójában az összes kérdés teljes egészében vagy részben elfogadhatatlan.

36. Az Unione di Banche Italiane tehát úgy véli, hogy az összes kérdés teljes egészében vagy részben elfogadhatatlan; a Banca d’Italia és az Amber Capital szerint az első három kérdés elfogadhatatlan; az olasz kormánynak az az álláspontja, hogy az első és az ötödik kérdés elfogadhatatlan, és hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a második kérdés megválaszolására. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a második kérdés részben, míg az ötödik kérdés teljes egészében elfogadhatatlan.

37. A Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból egyértelműen kitűnik, hogy az alapeljárás első fokon a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) előtt folyt, a fellebbezési eljárás pedig a Consiglio di Stato (államtanács) előtt folyik, és hogy ez utóbbi bíróság a Corte Constituzionaléhoz (alkotmánybíróság) fordult. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Consiglio di Stato (államtanács) terjesztette elő, amely látható módon az alapeljárás keretében végső fokon eljáró nemzeti bíróság.

38. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha valamely nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség, azt állapítja meg, hogy az uniós jog értelmezése szükséges az előtte folyamatban lévő jogvita megoldásához, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése azt írja elő, hogy e bíróság köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz fordulni. [17]

39. A Bíróság a 2017. március 15-i Aquino ítéletének (C-3/16, EU:C:2017:209) 32–34. pontjában emlékeztetett arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bírósághoz való benyújtására irányuló, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése által előírt kötelezettség azon együttműködés keretébe illeszkedik, amely a nemzeti bíróságok – mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok – és a Bíróság között abból a célból létesült, hogy az uniós jog helyes alkalmazását és egységes értelmezését valamennyi tagállamban biztosítsa. A Bírósághoz való fordulásra vonatkozó, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében előírt ezen kötelezettség célja többek között annak megakadályozása, hogy bármely tagállamban az uniós jognak meg nem felelő nemzeti ítélkezési gyakorlat alakuljon ki. Egyebekben a végső fokon ítélkező bíróság fogalmából következik, hogy ez az utolsó igazságszolgáltatási fórum, amely előtt a magánszemélyek az uniós jog által elismert jogaikat érvényesíthetik. A végső fokon eljáró bíróságok feladata, hogy nemzeti szinten biztosítsák a jogszabályok egységes értelmezését. [18]

40. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk alapján létrehozott együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét az ügydöntő határozat meghozatala szempontjából, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját. Következésképpen, ha az előterjesztett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni. [19]

41. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása ugyanis csak abban az esetben lehetséges, ha nyilvánvaló, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdésekre hasznos választ adjon. [20]

42. Megjegyzendő, hogy a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke rögzíti az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tartalmára vonatkozó követelményeket.

17 2016. július 28-i Association France Nature Environnement ítélet (C-379/15, EU:C:2016:603, 47. pont); 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország *(Előleg)* ítélet (C-416/17, EU:C:2018:811, 108. és azt követő pontok).

18 A Bíróság azokat a körülményeket, amelyek között az olyan bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, köteles kérdést feltenni a Bíróságnak, az 1982. október 6-i Cilfit és társai ítéletben (C-283/81, EU:C:1982:335) vázolta fel és nemrégiben ezekre a körülményekre emlékeztetett a 2016. július 28-i Association France Nature Environnement ítéletében (C-379/15, EU:C:2016:603, 47–50. pont) és a 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország *(Előleg)* ítéletében (C-416/17, EU:C:2018:811, 108. és azt követő pontok). Az olyan bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, tehát – ha uniós jogi kérdés merült fel előtte – köteles a Bírósághoz fordulni, kivéve ha az uniós jog helyes alkalmazása *olyannyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár*. Az ilyen esetek fennállását az uniós jog sajátos jellemzőinek, az értelmezésével kapcsolatos különleges nehézségeknek és az Unión belüli eltérő ítélkezési gyakorlat veszélyének függvényében kell megítélni.

19 2016. szeptember 22-i Microsoft Mobile Sales International és társai ítélet (C-110/15, EU:C:2016:717, 18. pont).

20 2016. szeptember 22-i Microsoft Mobile Sales International és társai ítélet (C-110/15, EU:C:2016:717, 19. pont).

43. A Bíróság a 2016. május 12-i Security Service és társai végzésében (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 18. pont)[21] hangsúlyozta, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmára vonatkozó ezen követelmények kifejezetten szerepelnek az eljárási szabályzat 94. cikkében, amelyről a kérdést előterjesztő bíróságnak – az EUMSZ 267. cikkben létrehozott együttműködés keretében – feltételezhetően tudomása van, és amelyeket *szigorúan* tiszteletben kell tartania.[22]

44. Ahogyan az a jelen indítvány további olvasatából kitűnik majd, arra a megállapításra jutottam, hogy sajnos a Consiglio di Stato (államtanács) által feltett több kérdés sem felel meg teljes mértékben a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében rögzített követelményeknek. Ez sajnálatos, mivel álláspontom szerint a Bíróság olyan kérdésekre nem adhat hasznos választ, amelyeket a Consiglio di Stato (államtanács) az uniós jog értelmezésének tisztázása érdekében kénytelen volt előterjeszteni. Álláspontom szerint ugyanis a Bíróságot nem hozta olyan helyzetbe, hogy az tisztázhasson az uniós jog értelmezésével kapcsolatos egyes olyan kérdéseket, amelyek a Consiglio di Statóban (államtanács) indokolt kétséget ébresztettek, és amelyek arra késztették, hogy legalábbis a feltett kérdések aspektusait illetően előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen elő.

B. Az első kérdésről

45. A Consiglio di Stato (államtanács) által feltett első kérdés két részre oszlik.

46. A Consiglio di Stato (államtanács) az első kérdésének első részével lényegében arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy ellentétes-e az 575/2013 rendelet 29. cikkével, a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével, a Charta 16. és 17. cikkével és az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdésével az olyan nemzeti rendelkezés, amely 8 milliárd euró összegű küszöbértéket állapít meg, amelynek átlépése esetén a hitelszövetkezetnek részvénytársasággá kell átalakulnia.[23]

47. A Consiglio di Stato (államtanács) az első kérdésének második részével lényegében arra kíván a Bíróságtól választ kapni, hogy ellentétes-e az 575/2013 rendelet 29. cikkével, a 241/2014. sz. felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével, a Charta 16. és 17. cikkével és az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdésével az olyan nemzeti rendelkezés, amely a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulása esetén lehetővé teszi az intézmény részére, hogy akár határozatlan időre elhalassza vagy korlátozza a kilépő tag részvényeinek visszaváltását.

21 Ezen ügy tárgyát is a Consiglio di Stato (államtanács) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem képezte. Lásd még: 2017. június 8-i Lg Costruzioni végzés (C-110/16, nem tették közzé, EU:C:2017:446).

22 A Bíróság a végzésének 19–21. pontjában azzal folytatta, hogy „számos alkalommal megállapította, hogy annak a szükségessége, hogy az uniós jogot a nemzeti bíróság számára hasznos módon értelmezzék, megköveteli azt, hogy e bíróság meghatározza azt a ténybeli és szabályozási keretet, amelybe az általa előterjesztett kérdések illeszkednek, valamint megköveteli azt is, hogy e bíróság legalábbis elmagyarázza azokat a ténybeli feltevéseket, amelyen e kérdések alapulnak […] A kérdést előterjesztő bíróságnak fel kell továbbá tüntetnie azokat a pontos indokokat, amelyek arra késztették, hogy bizonyos uniós jogi rendelkezések értelmezése tekintetében kérdéseket terjesszen elő, és amelyek miatt szükségesnek véli, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesszen a Bíróság elé. A Bíróság már megállapította, hogy elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimálisan megmagyarázza az általa értelmezni kért uniós jogi rendelkezések megválasztását, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e rendelkezések, valamint az előtte folyamatban lévő jogvitára alkalmazandó nemzeti szabályozás között megállapít […] Hangsúlyozni kell, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban szolgáltatott információknak és az abban előterjesztett kérdéseknek nem kizárólag azt kell lehetővé tenniük, hogy a Bíróság hasznos válaszokat adhasson, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai és az egyéb érdekelt felek az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke értelmében előterjeszthessék észrevételeiket. A Bíróság feladata arra ügyelni, hogy ez a lehetőség biztosított legyen, figyelemmel arra a tényre, hogy az említett rendelkezés értelmében az érdekelt feleket csak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokról tájékoztatják – együttesen e határozatoknak az egyes tagállamok hivatalos nyelvére lefordított szövegével –, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak esetlegesen megküldött nemzeti iratanyagról azonban nem […]”

23 A kérdést előterjesztő bíróság ebben a kérdésben nem utal az olasz jog által biztosított más lehetőségekre, vagyis a hitelszövetkezet tőkéjének csökkentésére vagy a hitelszövetkezet felszámolására.

1. Az első kérdés elfogadhatóságáról

48. Az Unione di Banche Italiane, a Banca d'Italia, az Amber Capital és az olasz kormány úgy véli, hogy az első kérdés teljes egészében vagy részben elfogadhatatlan, másodlagosan pedig azt, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel annak megválaszolására.

49. Kötelességemnek érzem megjegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság igen kevés információval szolgált azzal kapcsolatban, mely okok miatt merült fel kérdés benne a 8 milliárd euró összegű küszöbértéknek az olasz jogalkotó és a Banca d'Italia általi elfogadásával összefüggésben a fent említett uniós rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Megjegyezte, hogy a felperesek álláspontja szerint a küszöbérték túlzottan alacsony, és hogy az uniós szinten alkalmazandó küszöbértékekre tekintettel magasabb küszöbértéket kellene megállapítani. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben előadta, hogy kétségei vannak ezen érv megalapozottságát illetően, és hogy egyetért a Corte Constituzionale (alkotmánybíróság) által tett azon megállapítással, amely szerint a nemzeti jogalkotó hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések céljai tükrében szabadon meghatározza a küszöbértéket. A kérdést előterjesztő bíróság emellett kiemelte, hogy a küszöbérték szoros kapcsolatban áll a hitelszövetkezet részvénytársasággá történő átalakulását követően a részesedések visszaváltására vonatkozóan előírt korlátozásokkal.

50. Álláspontom szerint az első kérdés teljes egészében elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem tett eleget a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikke c) pontjának. E tekintetben úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem „[ismertette] azon okok[at], amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít". Leszámítva tehát azt az igen tömör magyarázatot arra vonatkozóan, hogy a kérdést előterjesztő bíróságban mely okok miatt merült fel kérdés az 575/2013. sz. rendelet 29. cikkének, a 241/2014. sz. felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének, a Charta 16. és 17. cikkének és az 1024/2013 rendelet 6. cikke (4) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz magyarázatot az uniós jogi rendelkezések alapügyre alkalmazandó nemzeti rendelkezésekhez való viszonyát illetően.

2. Az első kérdés első részéről

a) A Bíróság hatásköréről

51. Úgy vélem, hogy az első kérdés egésze elfogadhatóságának kérdésén felül azt is meg kell vizsgálni, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik-e az első kérdés első részének megválaszolására, különös tekintettel a Charta 16. és 17. cikkének a 8 milliárd euró összegű küszöbértéknek az olasz jogalkotó és a Banca d'Italia általi megállapításával összefüggésben történő, a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezésére.

52. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapvető jogok védelméből eredő követelmények minden olyan esetben kötik a tagállamokat, amikor az uniós jogot kell alkalmazniuk, és a tagállamok – amennyire lehetséges – kötelesek tartózkodni az említett követelmények megsértésétől. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése ugyanakkor akként szól, hogy a Charta rendelkezéseinek címzettjei „a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre". Egyébiránt a Charta az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése révén semmilyen új hatáskört nem hoz létre az Unió számára, és nem módosítja annak hatásköreit.[24]

24 Lásd analógia útján: 2010. november 12-i Asparuhov Estov és társai végzés (C-339/10, EU:C:2010:680, 12–14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53. Mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz olyan konkrét információt, amely arra utalna, hogy a 8 milliárd euró összegű küszöbértéket megállapító, szóban forgó nemzeti rendelkezések a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot végrehajtó intézkedések lennének vagy az említett joghoz bármely más módon kapcsolódnának, úgy vélem, a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az első kérdés első részével összefüggésben értelmezze a Charta 16. és 17. cikkét.

b) Az első kérdés első részének érdeméről

54. Arra az esetre viszont, ha a Bíróság (a saját álláspontommal ellentétesen) úgy ítélné meg, hogy az első kérdés elfogadható,[25] arra az álláspontra helyezkedem, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikke, a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke és az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése nem tesz szükségessé olyan nemzeti rendelkezést, amely 8 milliárd euró összegű küszöbértéket ír elő, amelynek átlépése esetén a hitelszövetkezetnek részvénytársasággá kell átalakulnia, és a fenti rendelkezésekkel nem ellentétes az ilyen nemzeti rendelkezés. Ugyanis a szóban forgó uniós rendelkezések egyike sem tartalmaz a bankok vagy hasonló intézmények eszközeire vonatkozóan küszöbértéket megállapító olyan szabályt, amelynek értelmében ezen intézményeknek részvénytársasággá kell átalakulniuk.

55. E tekintetben az 575/2013 rendelet 29. cikke és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke a hitelegyesülések, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények tőkeinstrumentumainak elsődleges alapvető tőkévé történő minősítésére, különösen pedig e tőkeinstrumentumok visszaváltásának feltételeire vonatkozó szabályokat állapít meg. E rendelkezések nem állapítanak meg eszközre vagy tőkére vonatkozó küszöbértéket.

56. Ami az 1024/2013 rendelet jelentőségét illeti, az említett rendelet 1. cikkének első bekezdéséből az is egyértelmű, hogy az a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó szakpolitikákkal kapcsolatos külön feladatokkal bízza meg az EKB-t. E rendelet 4. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az EKB kizárólagos hatáskörébe tartozik a részt vevő tagállamokban székhellyel rendelkező valamennyi hitelintézetre vonatkozó kilenc feladat prudenciális felügyelet céljából történő végrehajtása. E feladatok ellátásának keretét az 1024/2013 rendelet „Együttműködés az [egységes felügyeleti mechanizmus (EFM)] keretében” címet viselő 6. cikke rögzíti.

57. Az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése rögzíti az annak megállapításához szükséges kritériumokat, hogy a szóban forgó kilenc feladat ellátása az EKB felelősségi körébe tartozik-e, vagy az illetékes nemzeti hatóságoknak támogatniuk kell-e az EKB-t az 1024/2013 rendelet által ráruházott feladatainak ellátásában.[26] A Bíróság tehát a 2019. május 8-i Landeskreditbank Baden–Württemberg kontra EKB ítélet (C-450/17 P, EU:C:2019:372) 40. pontjában megállapította, hogy „az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (6) bekezdése szerint az illetékes nemzeti hatóságok hajtják végre az e rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b), d)–g) és i) pontjában említett feladatokat és felelősek e feladatokért, valamint az e cikk (4) bekezdésének első albekezdése szerinti hitelintézetekre vonatkozó minden releváns felügyeleti határozat meghozataláért, vagyis azon hitelintézetek vonatkozásában, amelyek az ez utóbbi rendelkezésben meghatározott kritériumok alapján »kevésbé jelentősek«”.

25 Még ha a Bíróság úgy ítélné is meg, hogy az első kérdés első része elfogadható, a jelen indítvány 52–54. pontjában foglaltakkal összhangban úgy vélem, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy ezzel összefüggésben értelmezze a Charta 16. és 17. cikkét.

26 A Bíróság a 2019. május 8-i Landeskreditbank Baden–Württemberg kontra EKB ítéletében (C-450/17 P, EU:C:2019:372) megállapította, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok támogatják az EKB-t azáltal, hogy e feladatok közül egyes feladatokat decentralizált módon hajtanak végre a kevésbé jelentősnek minősülő hitelintézetek vonatkozásában.

58. Az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése által a hitelintézetek „kevésbé jelentős” jellegének meghatározása céljából megállapított egyik paraméter az, hogy az adott hitelintézet eszközeinek összértéke meghaladja-e a 30 milliárd euró összeget. E 30 milliárd euró összegű küszöbérték azonban nem függ össze az olasz jogalkotó és a Banca d’Italia által megállapított, az alapeljárásban szereplő 8 milliárd euró összegű küszöbértékkel.

59. Ennélfogva úgy vélem, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikke, a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke és az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése nem tesz szükségessé olyan nemzeti rendelkezést, amely 8 milliárd euró összegű küszöbértéket ír elő, amelynek átlépése esetén a hitelszövetkezetnek részvénytársasággá kell átalakulnia, és a fenti rendelkezésekkel nem is ellentétes az ilyen nemzeti rendelkezés.

c) Az első kérdés második részének érdeméről és az ötödik kérdésről

60. A kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdésével arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy ellentétes-e az 575/2014 rendelet 29. cikkével és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a részvénytársasággá átalakult hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a tag részvényeinek visszaváltását, és részben vagy egészben korlátozza az ahhoz kapcsolódó összeget.

61. Mivel az első kérdés második része és a negyedik kérdés is a hitelszövetkezeti tag részvényei a hitelszövetkezet részvénytársasággá történő átalakulását követő visszaváltásának szabályaira vonatkozik, célszerű lehet ezeket a kérdéseket együtt megtárgyalni. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdései révén arra kíván választ kapni, hogy a részvénytársasággá átalakult hitelszövetkezet – többek között – az 575/2013 rendelet 29. cikke és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke alapján jogosult-e korlátozni és elhalasztani a részvények visszaváltását, és ha igen, milyen mértékben.

62. OC-t és társait leszámítva valamennyi beavatkozó fél a Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeiben úgy véli, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikkével és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével nem ellentétes a 33/2015. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkében bevezetetthez hasonló, a Corte Costituzionale (alkotmánybíróság) 99/2018. sz. ítéletében értelmezett olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a visszaváltást, és részben vagy egészben korlátozza az ahhoz kapcsolódó összeget.

63. OC és társai viszont úgy vélik, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikkével és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a visszaváltást, és részben vagy egészben korlátozza az ahhoz kapcsolódó összeget. Közelebbről, úgy vélik, hogy a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke (2) bekezdésének második mondatában szereplő „korlátlan ideig” kifejezés nem a visszaváltás elhalasztásának lehetőségére, hanem kizárólag a visszaváltás eredményeként fizetendő összeg korlátozásának lehetőségére utal.

64. Ennélfogva azzal a kérdéssel kell foglalkozni, hogy valamely intézmény elhalaszthatja-e korlátlan ideig a tőke visszaváltását, és ha igen, milyen mértékben, valamint hogy milyen mértékben korlátozhatja a visszaváltás eredményeként fizetendő összeget. E kérdésnek először is az 575/2013 rendelet 29. cikke és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke, másodszor az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése, harmadszor pedig a Charta 16. és 17. cikke tükrében történő vizsgálatát javaslom.

1) Az 575/2013 rendelet 29. cikkéről és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkéről: a szavatolótőkére, különösen az elsődleges alapvető tőkére vonatkozó szabályok

65. Álláspontom szerint az 575/2013 rendelet 29. cikkének és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének helyes értelmezéséhez nemcsak e rendelkezések kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és a szóban forgó rendelet célkitűzéseit is figyelembe kell venni. [27]

66. Az 575/2013 rendelet és a 2013/36 irányelv [28] alkotja azt a jogi keretet, amely a tevékenységekhez való hozzáférést és a felügyeleti keretet szabályozza, továbbá a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra, az 575/2013 rendeletben a továbbiakban az intézményekre [29] vonatkozó prudenciális szabályokat tartalmazza. [30] Az 575/2013 rendelet (7) preambulumbekezdése szerint e rendelet tartalmazza többek között az intézményekre vonatkozó prudenciális követelményeket, amelyek szigorúan a banki és pénzügyi szolgáltatások piacának működéséhez kapcsolódnak, és amelyek célja e piacok szereplőinek pénzügyi stabilitásának biztosítása, valamint a befektetők és betétesek magas szintű védelme.

67. Az 575/2013 rendelet és a 2013/36 irányelv a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (BCBS) által 2010 decemberében közzétett végleges intézkedéseken, az úgynevezett Bázel III. kereten alapul. [31] A 2007–2008. évi pénzügyi világválság nyomán a Bázel III. keret a bankokra vonatkozó korábbi szabályozási keret egyes hiányosságait kívánta kezelni annak érdekében, hogy a bankokat a válságos időszakokban ellenállóbbá tegye. E reform egy része a bankokra vonatkozó tőkekövetelmények szintjének megemelése mellett a bankok tőkeminőségének javítását is előírta. [32] Ezeket, a bankok tőkéjének mind mennyiségi, mind pedig minőségi javítását szolgáló követelményeket annak biztosítása érdekében fogadták el, hogy a bankok rendelkezzenek bizonyos szintű kockázat viseléséhez szükséges pénzügyi kapacitással. [33]

68. Az 575/2013 rendelet 1. cikkének a) pontja akként rendelkezik, hogy e rendelet egységes szabályokat állapít meg az intézmények „szavatolótőkéjével" kapcsolatosan teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan. Az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 118. pontja úgy szól, hogy a „szavatolótőke" „az alapvető tőke és a járulékos tőke összege". Az 575/2013 rendelet 25. cikke szerint egy „intézmény alapvető tőkéje az intézmény elsődleges alapvető tőkéjének és kiegészítő alapvető tőkéjének összege".

69. Az 575/2013 rendelet 26. cikke (1) bekezdésének a) pontja akként rendelkezik, hogy elsődleges alapvető tőkeelemeknek minősülnek a tőkeinstrumentumok, feltéve, hogy a 28. cikkben meghatározott feltételek, vagy adott esetben a 29. cikkben meghatározott feltételek teljesülnek. Az 575/2013 rendelet „A kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények

27 Lásd: 2015. május 21-i Rosselle ítélet (C-65/14, EU:C:2015:339, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 A hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 73. o.; HL 2017. L 20., 1. o.). A Bíróság a 2018. augusztus 7-i VTB Bank (Austria) ítélet (C-52/17, EU:C:2018:648) 31. pontjában megállapítja, hogy „amint az a 2013/36 irányelv (2) preambulumbekezdéséből és az 575/2013 rendelet (5) preambulumbekezdéséből kitűnik, ez az irányelv és ez a rendelet – amelyeket együttesen kell értelmezni – alkotja azt a jogi keretet, amely a hitelintézetekre vonatkozó felügyeleti és prudenciális szabályokat tartalmazza". Megjegyzem azonban, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból úgy tűnik, a 2013/36 irányelv az alapeljárás vagy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések kontextusában nem bír konkrét jelentőséggel.

29 Lásd az 575/2013 rendelet 4. cikkének (3) bekezdését.

30 Lásd az 575/2013 rendelet (5) preambulumbekezdését.

31 Lásd az 575/2013 rendelet (1) preambulumbekezdését.

32 Lásd az 575/2013 rendelet (1) preambulumbekezdését.

33 Az 575/2013 rendelet 92. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban például a bankoknak 4,5%-os elsődleges alapvető tőke megfelelési mutatóval kell rendelkezniük. Az elsődleges alapvető tőke megfelelési mutató az intézmény elsődleges alapvető tőkéje, a teljes kockázati kitettségérték százalékaként kifejezve. Lásd az 575/2013 rendelet 92. cikke (2) bekezdésének a) pontját.

tőkeinstrumentumai az elsődleges alapvető tőkeelemekben” címet viselő 27. cikke akként rendelkezik, hogy elsődleges alapvető tőkeelemnek minősül az intézmény által annak alapszabályi feltételei szerint kibocsátott minden tőkeinstrumentum, feltéve, hogy teljesülnek a 28. cikkben, illetve adott esetben a 29. cikkben meghatározott feltételek.

70. Az 575/2013 rendelet 28. cikke meghatározza azokat a feltételeket, amelyeket az *intézmények* tőkeinstrumentumainak teljesíteniük kell ahhoz, hogy elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak minősüljenek, míg e rendelet 29. cikke a 28. cikkhez képest bizonyos módosításokat határoz meg, amelyeket a *kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények* által kibocsátott tőkeinstrumentumoknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak minősüljenek. Ezenfelül az 575/2013 rendelet 30. cikkének a) pontja akként rendelkezik, hogy ha a 28. és 29. cikkben meghatározott feltételek nem teljesülnek, a szóban forgó instrumentum elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak történő minősítése megszűnik.

71. Ennélfogva hangsúlyozni kell, hogy a kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények által kibocsátott tőkeinstrumentumok elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak minősítésére vonatkozó szabályok némileg eltérnek az intézmények tőkeinstrumentumainak minősítése tekintetében alkalmazandó szabályoktól.

72. A jelen eljárás tárgyát a kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények által kibocsátott tőkeinstrumentumok elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak minősítésére vonatkozó szabályok, különösen az 575/2013 rendelet 29. cikke (2) bekezdése b) pontjának és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének alkalmazása képezik.

73. Az 575/2013 rendelet 28. cikke (1) bekezdésének e), f) és g) pontjából egyértelmű, hogy a tőkeinstrumentumok akkor minősülhetnek elsődleges alapvető tőkeinstrumentumnak, ha többek között lejárat nélküliek, az instrumentumok tőkeösszegét nem lehet csökkenteni vagy visszafizetni, kivéve – többek között – az intézmény felszámolásának esetét, és az instrumentumokra irányadó rendelkezések nem jelzik, hogy az instrumentumok tőkeösszegét az intézmény felszámolásán kívüli esetben csökkentik vagy csökkenthetik vagy visszafizetik vagy visszafizethetik.

74. Az 575/2013 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése – az említett, a részvények visszaváltását valójában tiltó szabályok ellenére – konkrét szabályokat tartalmaz a kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények által kibocsátott elsődleges alapvető tőkeinstrumentumok visszaváltására vonatkozóan.

75. Az 575/2013 rendelet 29. cikke (2) bekezdésének a) pontja akként rendelkezik, hogy az intézmény *elutasítja* az elsődleges alapvető tőkeinstrumentumok visszaváltását, *kivéve, ha az ilyen elutasítást az alkalmazandó nemzeti jog ezt tiltja vagy kizárja*. A Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból kitűnik, hogy az olasz jog valójában tartalmaz ilyen tilalmat, és hogy az 575/2013 rendelet 29. cikke (2) bekezdésének b) pontja – amely lényegében akként rendelkezik, hogy ha a visszaváltás nem utasítható el, „az instrumentumokra irányadó rendelkezéseknek lehetőséget kell biztosítaniuk az intézmény számára a visszaváltásuk *korlátozására*” [34] – alkalmazandó az alapügy tényállására.

34 Kiemelés tőlem. Megjegyzem, hogy a rendelet az általános „korlátozás” kifejezést használja. Az nem utal a visszaváltás „elhalasztásának” lehetőségére. Álláspontom szerint ennek az oka az, hogy a korlátozásra való lehetőség magában foglalja a halasztás lehetőségét is.

76. Az említett korlátozások részletes szabályait a 214/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke tartalmazza, amely rendeletet a Bizottság az 575/2013 rendelet 29. cikkének (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján fogadta el.[35]

77. A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke (2) bekezdésének első mondatából egyértelmű, hogy a kölcsönös biztosítók, szövetkezeti társaságok, takarékpénztárak és hasonló intézmények azon lehetősége, hogy korlátozzák az elsődleges alapvető tőkeinstrumentumok visszaváltását, magában foglalja *mind* a visszaváltás elhalasztásának, *mind* pedig a visszaváltható összeg korlátozásának a jogát. A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke (2) bekezdésének második mondata értelmében az érintett intézménynek a visszaváltás elhalasztásának jogát és a visszaváltható összeg korlátozásának a jogát *e rendelet 10. cikkének (3) bekezdésével összhangban* kell gyakorolnia. A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdése e tekintetben úgy szól, hogy a visszaváltás korlátozásának mértékét *az intézmény mindenkori prudenciális helyzetének* alapján kell meghatározni és egy sor olyan paramétert, illetve követelményt[36] jelöl meg, amelyeket a visszaváltáshoz teljesíteni kell.

78. Álláspontom szerint az 575/2013 rendelet 29. cikkéből, valamint a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) és (3) bekezdéséből egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy a megfelelő prudenciális előírások adott hitelintézet tekintetében történő biztosításához fűződő közérdek megelőzi a tagoknak a részvényeik visszaváltásához fűződő magánérdekét. Ennek megfelelően a visszaváltás kizárólag a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően történhet.

79. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a visszaváltás elhalasztásához és korlátozásához való jog nem korlátlan; az az intézmények prudenciális helyzetének függvénye. Visszaváltásra akkor kerülhet sor, ha a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében foglalt prudenciális követelmények teljeskörűen teljesülnek.

80. Tekintettel arra, hogy a részvények kizárólag annyiban válthatók vissza, amennyiben azt az intézmények „mindenkori”[37] prudenciális helyzete lehetővé teszi, úgy vélem, hogy a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi az adott intézmény számára, hogy bármikor teljesíthesse ezt a követelményt. Mivel az intézmények prudenciális helyzete nem statikus, és idővel változhat, úgy vélem, hogy az uniós jogalkotó a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) bekezdését azért fogalmazta meg tágan, hogy a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdése által előírt követelményeknek való megfeleléshez kellő mértékű rugalmasságot biztosítson az intézmények részére. A részvények visszaváltása tehát *egészen addig* halasztható el korlátlan ideig, *amíg* a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében szereplő prudenciális követelmények nem teljesülnek, és e tekintetben a visszaváltható összegek is korlátozhatók.[38]

35 Az 575/2013 rendelet (128) preambulumbekezdése akként rendelkezik, hogy „a Bizottságnak az EUMSZ 290. cikk szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján és [az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 331., 12. o.)] 10–14. cikkének megfelelően kell elfogadnia az EBH által a kölcsönös biztosítók, a szövetkezeti társaságok, a takarékpénztárak és hasonló intézmények […] terén kidolgozott szabályozástechnikai standardtervezeteket. Különösen fontos, hogy a Bizottság előkészítő munkája során – többek között szakértői szinten is – megfelelő konzultációkat folytasson. A Bizottságnak és az EBH-nak biztosítania kell, hogy az említett standardokat és követelményeket valamennyi érintett intézmény olyan módon tudja alkalmazni, amely arányban áll az adott intézmények és tevékenységeik jellegével, nagyságrendjével és összetettségével”.

36 A 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendeletben megjelölt paraméterek, illetve követelmények nem korlátozottak, így álláspontom a releváns intézmény a saját prudenciális helyzetét más paraméterek, illetve követelmények alapján is felmérheti.

37 Lásd a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdése.

38 A nemzeti bíróságok felülvizsgálhatják az e szabályoknak való megfelelést annak biztosítása érdekében, hogy a tagoktól „tisztességtelenül” ne tagadják meg a visszaváltást.

81. Habár természetesen tiszteletben kell tartani a befektetők adott részesedéshez fűződő tulajdoni érdekeltségének lényegét – végső soron a Charta 17. cikkének (1) bekezdése nem kevesebbet kíván – e befektetők tudomására kell hozni, hogy a szigorúan szabályozott piacon a banki tevékenységi engedélyével összhangban működő hitelintézetbe történő befektetés sajátos korlátozásokkal jár. Egyértelműen közérdek fűződik annak biztosításához, hogy a hitelintézetek alapvető tőkéjébe történő befektetést hirtelen ne lehessen visszavonni legalábbis akkor, ha az intézmény pénzügyi stabilitása ennek folytán válságba kerülhet. Egyszerűen ez a gondolatmenet húzódik meg a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke (3) bekezdésének rendelkezései mögött.

82. Ennélfogva úgy vélem, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikkével és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a visszaváltást, és részben vagy egészben korlátozza annak összegét addig és annyiban, amennyiben a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében szereplő prudenciális követelmények nem teljesülnek.

2) Az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdéséről

83. Mivel az 1024/2013 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése rögzíti az annak meghatározását szolgáló kritériumokat, hogy az e rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kilenc feladat ellátása az EKB felelősségi körébe tartozik-e, vagy inkább az illetékes nemzeti hatóságok kötelesek-e támogatni az EKB-t az 1024/2013 rendelet által ráruházott feladatok ellátásában, nem látom be, és a kérdést előterjesztő bíróság sem fejtette ki, hogy e rendelkezés miért bírna jelentőséggel a részvényeknek az 575/2013 rendelet 29. cikkével, valamint a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) és (3) bekezdésével összhangban történő visszaváltásával kapcsolatban.

3) A Charta 16. és 17. cikkéről

84. A Bíróság a 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28) 41–46. pontjában emlékeztetett arra, hogy a Charta 16. cikke által nyújtott védelem magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt. Ezenfelül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a vállalkozás szabadsága nem jelent korlátlan jogosultságot, hanem azt inkább a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján és a Charta 16. cikkének szövegére tekintettel, amely eltér az ugyanezen Charta II. címében elismert többi alapvető szabadság szövegétől, ugyanakkor közel áll annak IV. címe egyes rendelkezéseinek szövegéhez, a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak megfelelően vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik.

85. A Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja és tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. Ezenfelül a tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

86. Mivel a Charta 16. cikke és 17. cikkének (1) bekezdése által biztosított jogok nem abszolút jellegűek, azok gyakorlására az Európai Unió által követett általános érdekű célkitűzések által igazolt korlátozások vonatkozhatnak. A Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható és az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásuknak elengedhetetlennek kell lennie és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia.

87. Az ismétlődések elkerülése végett a Charta 16. cikke és 17. cikkének (1) bekezdése által elismert és védett jogok korlátozhatóságát a második kérdés keretében, a letelepedés szabadsága és/vagy a tőke szabad mozgása korlátozásának igazolásával együtt kívánom megvizsgálni.[39]

C. A második kérdésről

88. A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével arról kíván meggyőződni, hogy ellentétes-e a belső piaci versenyre vonatkozó EUMSZ 3. cikkel és a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. és azt követő cikkekkel az olyan nemzeti rendelkezés, amely a banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlását az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbértékhez köti, és arra kötelezi a hitelintézetet, hogy e küszöbérték átlépése esetén részvénytársasággá alakuljon át.

89. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az alapeljárás felperesei úgy vélik, a 8 milliárd euró összegű küszöbérték összeegyeztethetetlen a belső piacra és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályokkal. Úgy vélik, hogy az ilyen alacsony küszöbérték nem teszi lehetővé, hogy az érintett bankok paramétereit az e szabályok által követett céloknak ténylegesen megfelelő módon újra meg lehessen határozni. A kérdést előterjesztő bíróság azonban úgy véli, hogy a felperesek nem támasztották alá meggyőző érvekkel azt az álláspontjukat, amely szerint a már nem kis méretű hitelszövetkezet szervezeti és funkcionális felépítése nem hat a szóban forgó ágazatra vonatkozó prudenciális szabályoknak való kellő megfelelés ellenében.

90. Az Unione di Banche Italiane, a Banca d'Italia és az Amber Capital úgy véli, hogy a második kérdés elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem jelölte meg, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok miként korlátoznák a szabad mozgást. Az olasz kormány úgy véli, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel e kérdés megválaszolására, mivel a szóban forgó nemzeti rendelkezések a belső piac helyett kizárólag az olasz piacra vonatkoznak. Úgy véli, bizonyítani kell, hogy a nemzeti rendelkezések határokon átnyúló hatással rendelkeznek. A Bizottság úgy véli, hogy a második kérdés az EUMSZ 3. cikkre vonatkozó részében elfogadhatatlan.

91. Ahogyan azt a Bizottság az észrevételeiben jelezte, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből nem egyértelmű, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdéssel összefüggésben mi az EUMSZ 3. cikk jelentősége. Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének a) pontja akként rendelkezik, hogy *az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik* a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása terén.

92. Ennélfogva úgy vélem, hogy a második kérdés e része elfogadhatatlan amiatt, hogy nem felel meg a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikke c) pontjának, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem ismertette azon okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése a) pontjának értelmezésére vonatkozóan, valamint a szóban forgó rendelkezés és a (33/2015. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé alakított) 3/2015. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke között fennálló, a kérdést előterjesztő bíróság második kérdésében említett kapcsolatot.

93. A kérdést előterjesztő bíróság – a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. és azt követő cikkek általa kért értelmezését illetően – megjegyezte, hogy az alapeljárás felperesei arra hivatkoznak, hogy azon alacsony, 8 milliárd euró összegű küszöbértéknek az eszközök vonatkozásában történő megállapítása, amely küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezetnek a banki tevékenységének

39 Annak vizsgálata során, hogy a tőke szabad mozgásának vagy a letelepedés szabadságának a nemzeti jog által előírt valamely korlátozása – többek között – közérdeken alapuló nyomós indokok alapján igazolható-e, a vitatott rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét egyrészről a tőke szabad mozgása vagy a letelepedés szabadsága alól az EUM-Szerződésben és a Bíróság ítélkezési gyakorlatában előírt kivételekre, másrészről pedig a Charta által biztosított alapvető jogokra tekintettel kell megvizsgálni (e tekintetben lásd: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Földterületen fennálló haszonélvezeti jog) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 59–66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

fenntartása érdekében részvénytársasággá kell átalakulnia, e szervezeti modell fenntartását illetően kedvezőtlen feltételeket teremthet, és a fennmaradó hitelszövetkezeteket – amelyeknek túlságosan szűk mérettartományban kell működniük – a más tagállamok hasonló intézményeihez képest kedvezőtlenebb helyzetbe hozná.

94. Megjegyzendő, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek az EUMSZ 63. cikkre vonatkozó ezen része különösen szűkszavúnak tűnik.

95. Megjegyzendő, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) a második kérdésben kifejezetten utalt a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. cikkre. A Bizottság ugyanakkor megjegyezte, hogy elvont értelemben mind a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikk, mind pedig a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. cikk alkalmazható lehet a hitelszövetkezetekre vonatkozó nemzeti szabályokra. Ugyanakkor hozzáfűzte, hogy a hitelintézetek jellemzőit, különösen pedig az egy tagra jutó részvények számára vonatkozóan meghatározott felső korlátot figyelembe véve nehezen képzelhető el, miként lenne az EUMSZ 49. cikk alkalmazható. Az olasz kormány úgy véli, hogy mivel a szóban forgó nemzeti rendelkezések a hitelintézetek jogi formájával kapcsolatosak, nemzetközi vonatkozás fennállása esetén a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikk lenne alkalmazható.

96. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az érintett jogszabály célját kell figyelembe venni annak meghatározása érdekében, hogy a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikk és/vagy a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. cikk lehet-e alkalmazható. [40]

97. A Bíróság a 2010. november 11-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-543/08, EU:C:2010:669) 39–44. pontjában megjegyezte, hogy a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikk tárgyi hatálya alá tartoznak azok a nemzeti rendelkezések, amelyek az érintett tagállam állampolgárának a valamely más tagállamban letelepedett társaság tőkéjében fennálló olyan részesedésére vonatkoznak, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire, és meghatározza annak tevékenységét. A tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 63. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak különösen a közvetlen befektetések, azaz minden olyan természetes vagy jogi személy által végrehajtott befektetés, amely a tőkét biztosító személy és azon társaság közötti tartós és közvetlen kapcsolat létrehozását, illetve fenntartását szolgálja, amelynek részére e tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából szánják. E célkitűzés feltételezi, hogy a részvényes tulajdonában álló részvények biztosítják számára, hogy ténylegesen részt vegyen a társaság irányításában vagy ellenőrzésében. Az a nemzeti szabályozás, amely célja szerint nem kizárólag a társaság döntéseinek meghatározó befolyásolását és tevékenységének meghatározását lehetővé tevő részesedésekre alkalmazandó, hanem amely a részvényesnek az osztalékot fizető társaságban fennálló részesedése mértékétől függetlenül alkalmazandó, éppúgy tartozhat az EUMSZ 49. cikk, mint az EUMSZ 63. cikk hatálya alá.

98. Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz olyan kritériumot, amelynek alapján meghatározhatnám, hogy a két alapvető szabadság közül melyik alkalmazható, vagy hogy valójában mindkettő alkalmazható-e, e kérdésnek mind az EUMSZ 49. cikk, mind pedig az EUMSZ 63. cikk tükrében történő vizsgálatát javaslom.

40 2018. június 21-i Fidelity Funds és társai ítélet (C-480/16, EU:C:2018:480, 33. pont).

99. Álláspontom szerint az olyan nemzeti rendelkezés, amely a banki tevékenység hitelszövetkezeti formában történő gyakorlásához az eszközökre vonatkozóan küszöbértéket állapít meg, és e küszöbérték átlépése esetére az intézmény részvénytársasággá történő átalakulását írja elő – amelynek hiányában a hitelszövetkezetet felszámolhatják vagy megfoszthatják a banki tevékenység gyakorlásához való jogtól –, korlátozza a letelepedés szabadságát és a tőke szabad mozgását.[41] E rendelkezések ugyanis visszafoghatják az olaszországi, más tagállami vagy akár harmadik államból származó befektetőknek a hitelszövetkezet tőkéjében történő részesedésszerzés iránti érdeklődését.[42]

1. Indokolás

100. A letelepedés szabadságának korlátozása kizárólag akkor engedhető meg, ha azt nyomós közérdek igazolja.[43] Ezenfelül a tőke szabad mozgását a nemzeti szabályozás kizárólag akkor korlátozhatja, ha azt az EUMSZ 65. cikkben említett indokok egyike vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott nyomós közérdek igazolja, és annyiban, amennyiben ezen érdekek védelmét uniós szintű harmonizációs intézkedés nem biztosítja.

101. Ezenfelül emlékeztetek arra, hogy a Charta 16. cikke és 17. cikkének (1) bekezdése által biztosított jogok nem abszolút jellegűek, és hogy azok gyakorlására az Európai Unió által követett általános érdekű célkitűzés által igazolt korlátozás vonatkozhat.

102. A kérdést előterjesztő bíróság a jelen ügyben rámutatott arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések célja egyrészről az, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsenek a hitelintézetek jogi formája és mérete között, másrészről pedig az, hogy megfeleljenek az Unió prudenciális szabályainak.[44] A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint azok célja tehát az, hogy a nemzeti hitelszövetkezetek szabályozását jobban összhangba hozzák a vonatkozó európai piac saját dinamikájával, biztosítva ezen intézmények versenyképességének növelését, valamint szervezeti felépítésük, működésük és eljárásuk nagyobb átláthatóságának előmozdítását.

103. Álláspontom szerint a letelepedés szabadságának és/vagy a tőke szabad mozgásának, valamint a Charta 16. cikke és 17. cikkének (1) bekezdése által biztosított jogoknak a 2015. évi olasz jogi szabályozásból eredő korlátozását – legalábbis elvi szempontból – igazolják a Consiglio di Stato (államtanács) által felvázolt indokok.[45] Ahogyan arra már rámutattam, úgy tűnik, hogy a szóban forgó korlátozások célja az, hogy biztosítsa Olaszországban a banki ágazat, különösen pedig e tagállam hitelszövetkezeti ágazata egészének helyes irányítását és stabilitását.[46] A Bíróság e tekintetben a banki ágazat és bizonyos konkrét esetekben az egyes bankok stabilitásának jelentőségét hangsúlyozta a 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítéletben (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 72. pont).[47]

41 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, bár a Szerződés nem határozza meg a tőkemozgás és a fizetési műveletek mozgásának fogalmát, a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (HL 1988. L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás: 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) és az annak mellékletét képező nómenklatúra felhasználható annak meghatározásához, hogy mi minősül tőkemozgásnak. A 88/361 irányelv I. mellékletében rögzített nómenklatúra I. és III. pontja, valamint az e mellékletben szereplő magyarázó megjegyzések arra utalnak, hogy az EK 56. cikk értelmében vett tőkemozgásnak számít az olyan közvetlen befektetés, amely egy vállalkozásban részvénytulajdon útján történő részesedés formájában valósul meg, valamint a tőkepiaci értékpapírok megvásárlása. A magyarázó megjegyzések szerint a közvetlen befektetés egyik fő jellemzője az adott vállalkozás üzletvezetésében vagy ellenőrzésében való tényleges részvétel lehetősége. Lásd: 2003. május 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-463/00, EU:C:2003:272, 52. és 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Ez különösen igaz tekintettel arra, hogy az 575/2013 rendelet 29. cikkében és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkében szereplő szabályok tükrében a befektetők később nehézségbe ütközhetnek a tőkebefektetésük visszaváltása során.

43 2017. október 25-i Polbud – Wykonawstwo ítélet (C-106/16, EU:C:2017:804, 52. pont).

44 Álláspontom szerint ez utóbbi kérdés a 8 milliárd euró összegű küszöbérték helyett a részvények visszaváltásának kérdéséhez kapcsolódik. Végső soron azonban úgy vélem, hogy e kérdések szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel azonos nemzeti jogalkotási csomag részét képezik.

45 Lásd a jelen indítvány 9. és 103. pontját.

46 Lásd például a jelen indítvány 2. és 3. pontját.

47 Lásd még: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 50. pont).

104. Amennyiben a felpereseknek a kérdést előterjesztő bíróság előtt tett előadása szerint az eszközökre vonatkozó maximum korlát kihat a szövetkezeti bankok tevékenységére, ez valójában nem jelent mást, mint hogy az olasz jogalkotó szerint e konkrét banki modell prudenciális kockázatnak teszi ki a bankrendszerét, így e bankoknak alacsony tőkealappal kell beérniük. A fent már ismertetett okok összessége miatt ez legalábbis elviekben olyan következtetés, amelyet az olasz jogalkotó indokoltan vonhatott le. Ezenfelül álláspontom szerint nyilvánvaló módon közérdek fűződik ahhoz, hogy a bankok tőkéjét hirtelen ne vonják ki, és ezzel a bankot – és valójában a tágabb értelemben vett olasz banki ágazatot – prudenciális instabilitásnak tegyék ki. [48]

105. Ugyanakkor az is szükséges, hogy a szóban forgó korlátozások – akár a letelepedés szabadságának vagy a tőke szabad mozgásának, akár a Charta 16. cikke és 17. cikkének (1) bekezdése által elismert és védett jogok korlátozása – alkalmas legyen a szóban forgó cél elérésére, és ne haladja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket. [49]

106. Végső soron a tényállás értékelésére és a nemzeti szabályozás értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy a szóban forgó ügyben teljesül-e a szükségesség és arányosság említett követelménye.

107. Egyértelmű, hogy a Bíróság – amelynek előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében a nemzeti bíróság számára hasznos válaszokat kell adnia – a rendelkezésére álló iratanyag alapján iránymutatást adhat annak érdekében, hogy lehetővé tegye a kérdést előterjesztő bíróság számára a határozathozatalt. Mivel azonban e kérdést illetően a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag nem tartalmaz információt – amit az is tükröz, hogy a felek e kérdésre vonatkozóan igen szűk körben tettek észrevételeket kétségtelenül azért, mert úgy érezték, hogy a kérdés nem elfogadható vagy arra vonatkozóan a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel –, e kérdésben nem tudok tényleges iránymutatást adni. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság pusztán arra hivatkozik, hogy úgy tűnik, a 8 milliárd euró összegű küszöbértéket a helyes irányítás célja és a banki tevékenység megfelelő működése igazolja, amely viszont hozzájárul a banki és pénzügyi stabilitáshoz. A Bizottság úgy véli, hogy az eszközökre vonatkozó 8 milliárd euró küszöbérték alkalmazása nem észszerűtlen a kis méretű bankok – amelyek körében a szövetkezeti modell valósul meg – és a közepes vagy nagy méretű bankok – amelyek esetében a hitelszövetkezetekre alkalmazandó jogi szabályozás nem megfelelő – közötti szükségszerű különbségtétel szempontjából.

108. Ennélfogva úgy vélem, hogy az EUMSZ 49. cikkel és EUMSZ 63. és azt követő cikkekkel, valamint a Charta 16. cikkével és 17. cikkének (1) bekezdésével főszabály szerint nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlását az eszközökre vonatkozóan előírt korláthoz köti, és arra kötelezi az intézményt, hogy e korlát átlépése esetén részvénytársasággá alakuljon át, amennyiben e rendelkezést a banki ágazat vagy valamely tagállam banki ágazata meghatározott része helyes irányításának és stabilitásának érdekében fogadták el, és a rendelkezés által előírt korlátozás szükséges e célok megvalósításához és azzal arányos. Ezen intézkedés szükségességét és arányosságát azonban végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata értékelni.

48 Lásd a jelen indítvány 82. pontját.

49 E tekintetben lásd: 2017. október 25-i Polbud – Wykonawstwo ítélet (C-106/16, EU:C:2017:804, 52. és 59. pont). A Bíróság a 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Földterületen fennálló haszonélvezeti jog) (C-235/17, EU:C:2019:432) 60. pontjában megállapította, hogy a tőke szabad mozgását korlátozó intézkedést igazolhatják az EUMSZ 65. cikkben említett okok, amennyiben ezen intézkedés megfelel az arányosság említett elvének.

D. A harmadik kérdésről

109. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével lényegében arra kíván választ kapni, hogy ellentétes-e az EUMSZ 107. és azt követő cikkekben szereplő, állami támogatásra vonatkozó szabályaival az olyan nemzeti rendelkezés, amely az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását írja elő, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében.

110. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az alapeljárás felperesei arra kívánnak hivatkozni, hogy ellentétes lehet az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal az olyan nemzeti rendelkezés, amely az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását írja elő, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében.

111. A Banca d'Italia, az Amber Capital Italia, az olasz kormány és a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedés nem minősül állami támogatásnak. OC és társai úgy vélik, hogy a részvénytársasággá átalakult bank számára jogtalan előnyt biztosíthat az, ha az átalakult bank a kilépő tag részesedésének visszaváltását (a szóban forgó összegre tekintet nélkül) meghatározatlan ideig elhalaszthatja, mivel a szóban forgó pénzeszközöket a saját tevékenységéhez használhatja fel.

112. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „állami támogatásnak" való minősítéshez az e rendelkezésben leírt *valamennyi* alábbi feltétel teljesülése szükséges. Először is a beavatkozásnak az állam által vagy állami forrásból kell történnie. Másodszor, ennek a beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet. Harmadszor, kedvezményezettje számára szelektív előnyt kell biztosítania. Negyedszer, torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie. [50]

113. A kérdést előterjesztő bíróság kétségét fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy állami támogatási ügyről van-e szó, tekintettel arra, hogy a szóban forgó források nem állami, hanem magánjellegűek, mivel a hitelszövetkezet tagjaitól származnak. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedés láthatólag nem felel meg a szelektivitás követelményének, mivel a visszaváltás korlátozásának szabályai a reform által hátrányosan érintett valamennyi szövetkezetre vonatkoznak.

114. Először is, a Bíróság az állami beavatkozással kapcsolatos feltételt illetően a 2017. szeptember 13-i ENEA ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671) 20–25. pontjában megállapította, hogy ahhoz, hogy az előnyök az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében „támogatásnak" minősüljenek, egyrészről közvetlenül vagy közvetve állami forrásból kell származniuk, másrészről az államnak tulajdoníthatónak kell lenniük. Az intézkedés tagállamnak tulajdoníthatóságának értékelése érdekében tehát azt kell megvizsgálni, hogy a hatóságok részt vettek-e az intézkedés meghozatalában. Ezenfelül az állami beavatkozásra vagy állami forrásból történő beavatkozásra vonatkozó feltételt illetően a közvetlenül nyújtott állami támogatások, illetve a támogatás kezelése érdekében az állam által alapított vagy kijelölt köz- vagy magánszervezetek által nyújtott támogatások is érintettek. Az intézkedés így támogatásnak minősülhet, noha nem jár együtt állami források átruházásával. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése tehát minden olyan pénzügyi eszközt magában foglal, amelyet a hatóságok ténylegesen felhasználhatnak vállalkozások támogatására, anélkül hogy jelentősége lenne annak, hogy ezen eszközök állandó jelleggel az állam vagyonába tartoznak-e, vagy sem. Még ha a támogatási intézkedésnek megfelelő összegek nincsenek is állandó jelleggel az államkincstár birtokában, azon tény, hogy folyamatosan állami ellenőrzés alatt maradnak, és így a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak, elegendő ahhoz, hogy azok „állami forrásoknak" minősüljenek. Ezenfelül a

50 Kiemelés tőlem. Lásd: 2019. július 29-i Azienda Napoletana Mobilità ítélet (C-659/17, EU:C:2019:633, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

Bíróság a 2017. szeptember 13-i ENEA ítélet (C-329/15, EU:C:2017:671) 26. pontjában – többek között – megállapította, hogy e körülményeket azonban meg kell különböztetni azoktól, amelyek között az állam a magánvállalkozásokat nem hatalmazta fel arra, hogy állami forrásokat kezeljenek, hanem azokat kizárólag saját pénzügyi forrásaikból történő vásárlás kötelezettsége terheli.

115. A Bíróság tehát a 2015. január 14-i Eventech ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9) 34. pontjában megállapította, hogy az állami támogatás fennállásának megállapítása céljából egyrészt a kedvezményezettnek nyújtott előny, másrészt pedig az állami költségvetés csökkenése, sőt az e költségvetésre háruló terhek kellőképpen konkrét gazdasági kockázata közötti kellőképpen közvetlen kapcsolatot kell bizonyítani.

116. Az EUMSZ 107. cikk által előírt négy feltétel, amelyek teljesítése esetén valamely intézkedés állami támogatásnak minősül, együttesen alkalmazandó. A kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó megállapítása, hogy a szóban forgó források *nem állami, inkább magánjellegűek*, mivel azok a szóban forgó hitelszövetkezetek tagjaitól származnak, kulcsfontosságú, mivel teljesen nyilvánvaló, hogy nem lehet szó állami támogatásról abban az esetben, ha a szóban forgó források magánjellegűek. A kérdést előterjesztő bíróság által rendelkezésre bocsátott igen korlátozott információ alapján ilyen körülmények között úgy vélem, hogy az EUMSZ 107. és azt követő cikkekkel nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását írja elő, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében, feltéve hogy nem állami pénzeszközökről van szó.

117. Másodszor, mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő információ korlátozott mértékű, nem tudom felmérni, hogy a szóban forgó intézkedések szelektív jellegűek-e. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a szelektivitás szempontjából kizárólag egymagában a hitelszövetkezet helyzetét kell megvizsgálni. Ennek indokai nem szerepelnek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben. Nem vagyok azonban biztos abban, hogy más bankok vagy intézmények a hitelszövetkezetekéhez hasonló helyzetben vannak-e. A Bíróság a 2016. december 21-i Bizottság kontra World Duty Free Group és társai ítéletének (C-20/15 P és C-21/15 P, EU:C:2016:981) 54. pontjában megállapította, hogy az előny szelektivitásának értékelése során azt kell meghatározni, hogy adott jogi szabályozás keretén belül a szóban forgó nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozások[at] vagy bizonyos áruk termelés[ét]” előnyben részesítsen olyan vállalkozásokkal és áruk termelésével szemben, amelyek az említett szabályozás céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, és amelyek ily módon – lényegében hátrányosan megkülönböztetőnek minősíthető – eltérő bánásmódban részesülnek.

118. Ennélfogva úgy vélem, hogy az EUMSZ 107. és azt követő cikkekkel nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását írja elő, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében, feltéve hogy az érintett források a szóban forgó hitelszövetkezet tagjaitól származnak, tehát azok nem állami, hanem inkább magánjellegűek.

E. Az ötödik kérdésről

119. A Consiglio di Stato (államtanács) ötödik kérdésével lényegében arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy összeegyeztethető-e a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikke a Charta 16. és 17. cikkével.

120. Álláspontom szerint ez a kérdés elfogadhatatlan, mivel nem felel meg a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontjában szereplő követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság – a felperesek e kérdésre vonatkozó érveinek rövid felidézését leszámítva – semmilyen módon nem ismertette azon okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének érvényességére vonatkozóan.

121. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében kizárólag arra utalt, hogy a felperesek álláspontja szerint – a 285. sz. körlevél 9. átdolgozott változatánaka 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkével való összeegyeztethetőségének kérdése mellett – meg kell vizsgálni a rendelet jogszerűségét, mivel annak alkalmazása lényegében kizárhatja a részvények visszaváltásának lehetőségét, ha nem áll fenn azonnali ellentételezéshez való jog.

122. Egyébiránt, mivel a kérdést előterjesztő bíróság helytelenül vonta kétségbe a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének érvényességét, e rendelkezést érvényesnek és a Charta 16. és 17. cikkével összeegyeztethetőnek kell tekinteni.[51] E tekintetben úgy vélem, hogy ezzel ellentétes bizonyíték és a kérdést előterjesztő bíróság ezzel ellentétes érvének hiányában a Charta 16. és 17. cikke által elismert és védett jogoknak a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkében rögzített prudenciális szabályok és előírások által történő korlátozása feltételezhetően a közérdeket és az arányosság elvének való megfelelést szolgálja.

VI. Végkövetkeztetés

123. A fentiek alapján, amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a feltett kérdések megválaszolhatók, azt javaslom, hogy Consiglio di Stato (államtanács) által feltett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikke, az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az intézményekre vonatkozó tőkekövetelményekre alkalmazandó szabályozási technikai standardok tekintetében való kiegészítéséről szóló, 2014. január 7-i 241/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 10. cikke és az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet 6. cikkének (4) bekezdése nem tesz szükségessé olyan nemzeti rendelkezést, amely olyan 8 milliárd euró összegű küszöbértéket ír elő, amelynek átlépése esetén a hitelszövetkezeteknek részvénytársasággá kell átalakulniuk, és az említett rendelkezésekkel nem is ellentétes az ilyen nemzeti rendelkezés.

2) Az 575/2013 rendelet 29. cikkével és a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (2) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a hitelszövetkezet részére, hogy korlátlan időre elhalassza a visszaváltást, és részben vagy egészben korlátozza annak összegét addig és annyiban, amennyiben a 241/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 10. cikkének (3) bekezdésében szereplő prudenciális követelmények nem teljesülnek.

3) Az EUMSZ 49. cikkel és EUMSZ 63. és azt követő cikkekkel, valamint a Charta 16. cikkével és 17. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a banki tevékenység szövetkezeti formában történő gyakorlását az eszközökre vonatkozóan előírt korlathoz köti, és arra kötelezi az intézményt, hogy e korlát átlépése esetén részvénytársasággá alakuljon át,

51 A Bíróság a 2012. június 14-i CIVAD-ítélet (C-533/10, EU:C:2012:347) 39. pontjában megállapította, hogy „az uniós intézmények, szervek és szervezetek jogi aktusait ugyanis megilleti a jogszerűség vélelme, amely azt jelenti, hogy ezek az aktusok mindaddig joghatásokat váltanak ki, amíg azokat vissza nem vonják, megsemmisítés iránti kereset alapján meg nem semmisítik, illetve előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy jogellenességi kifogás következtében nem nyilvánítják érvénytelennek”.

amennyiben e rendelkezést a banki ágazat vagy valamely tagállam banki ágazata meghatározott része helyes irányításának és stabilitásának érdekében fogadták el, és a rendelkezés által előírt korlátozás szükséges e célok megvalósításához és azzal arányos.

4) Az EUMSZ 107. és azt követő cikkekkel nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely az eszközökre vonatkozóan előírt küszöbérték átlépése esetén a hitelszövetkezet részvénytársasággá való átalakulását írja elő, és a kilépő tag részesedésének visszaváltása tekintetében korlátokat állít fel az átalakult bank esetleges felszámolásának elkerülése érdekében, feltéve hogy az érintett források a szóban forgó hitelszövetkezet tagjaitól származnak, tehát azok nem állami, hanem inkább magánjellegűek.