Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 11. februar 2020[1]

Sag C-686/18

OC m.fl.,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB m.fl.,
QA m.fl.
mod
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
procesdeltagere:
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 m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Consiglio di Stato (Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 575/2013 – artikel 29 – delegeret forordning (EU) nr. 241/2014 – artikel 10 – forordning (EU) nr. 1024/2013 – artikel 6, stk. 4 – artikel 16, 17 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – selskabsret – artikel 49 TEUF og 63 TEUF – kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank har pligt til at omdannes til aktieselskab – retten til i en ubegrænset periode at udskyde eller begrænse indfrielsen af aktier tilhørende en udtrædende aktionær«

1 – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. Der består en lang tradition for andelsbanker i mange europæiske stater. Den startede i midten af det 19. århundrede med etableringen af Volksbanken i Tyskland og byggeforeninger i Det Forenede Kongerige. Disse andelsselskaber eller gensidige kreditinstitutter fulgte generelt princippet om én person pr. stemme. Disse banker blev oprindeligt etableret som et alternativ til de overskudsbaserede traditionelle kommercielle banker. Andelsbanker har til formål at fremme opsparing, at give adgang til kapital for små og mellemstore virksomheder og generelt at fremme økonomisk ansvarlighed på vegne af deres medlemmer.

2. Der er meget, der har ændret sig, i de mellemliggende 150 år. Væksten i integrerede og globaliserede betalingssystemer, samt – som det seneste årti alt for tydeligt har vist – det øgede behov for tilsyn med bankerne og regulering, har alt sammen ført til, at der kan rejses tvivl ved den fremtidige bæredygtighed af denne traditionelle bankmodel. Dette er måske navnlig tilfældet, hvor disse banker hviler på et væsentligt kapitalgrundlag, således at det, hvis en hvilken som helst af disse banker bliver nødlidende, kan udgøre en systemisk trussel mod det lokale banksystem, og for den sags skyld, som begivenhederne fra 2008 endnu engang illustrerer, det europæiske banksystem som sådan.

3. Alt dette har muligvis som følge af erfaringerne fra de store bankkollapser (eller truende kollapser) i adskillige medlemsstater fra perioden fra 2008 og frem ført til reformer af lovgivningen i en række medlemsstater. Nogle er således af den opfattelse, at gensidighedsprincippet fører til, at disse institutter kan ignorere investorforventninger. Der er endvidere nogle, der er af den opfattelse, at selskabsledelsen hos disse institutter og den generelle adgang til kapitalmarkeder ville blive forbedret, såfremt disse institutter ændrede denne gensidighedsstatus, således at de agerer som konventionelle aktieselskaber, der handler på offentlige aktiemarkeder.

4. Dette danner tilsammen den generelle baggrund for den foreliggende sag. Sagsøgerne i den foreliggende sag ønsker følgelig nærmere bestemt oplyst, om den nationale italienske lovgivning, der blev vedtaget i 2015, er i overensstemmelse med kravene i EU-retten under de omstændigheder, som jeg vil beskrive nedenfor. Hovedpunkterne i denne lovgivning er fastsættelsen af et maksimalt kapitalniveau for en andelsbank på 8 mia. EUR.

5. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse omhandler nærmere bestemt fortolkningen af artikel 3 TEUF, 63 TEUF og 107 TEUF ff., artikel 16, 17 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 [2], artikel 6, stk. 4, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter [3] og artikel 10 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 241/2014 af 7. januar 2014 om udbygning af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013, for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder for kapitalgrundlagskrav for institutter [4].

6. Anmodningen, der blev indleveret af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), til Domstolens Justitskontor den 5. november 2018, er blevet indgivet i forbindelse med sager mellem på den ene side OC m.fl., Adusbef, Federconsumatori, PB m.fl. og QA m.fl. og på den anden side Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri (formandskabet for ministerrådet) og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet). Jeg vil her bemærke, at OC, PB og QA er anonymiserede navne for separate grupper af gensidige aktionærer i en række forskellige italienske andelsbanker (herefter »banche popolari« eller »andelsbanker«).

2 – EUT 2013, L 176, s. *1*.

3 – EUT 2013, L 287, s. 63.

4 – EUT 2014, L 74, s. 8.

7. Sagen ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) vedrører lovligheden af visse retsakter, der blev vedtaget af den italienske lovgiver og Banca d'Italia, der i det væsentlige for det første fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR for så vidt angår andelsbanker og for det andet tillader, at disse banker, så snart de er omdannet til et aktieselskab, kan udskyde indfrielsen af aktier, der tilhører en udtrædende aktionær, i en ubegrænset periode og helt eller delvist begrænse det tilknyttede beløb.

8. En andelsbank har i overensstemmelse med de omhandlede nationale bestemmelser tre valgmuligheder, såfremt grænsen på 8 mia. EUR overskrides: Den kan i) bringe sine aktiver eller kapital under denne grænse, ii) omdanne den omhandlede bank til et aktieselskab eller iii) likvidere banken. Undladelse af at gennemføre en af disse muligheder kan bl.a. føre til, at Banco d'Italia indfører et forbud mod nye transaktioner eller stiller forslag til Den Europæiske Centralbank (herefter »ECB«) om, at den inddrager tilladelsen til at udøve bankvirksomhed, og at økonomi- og finansministeren træffer beslutning om administrativ tvangslikvidation.

9. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i sin anmodning om en præjudiciel afgørelse anført, at de omhandlede nationale bestemmelser på den ene side har til formål at fastlægge en rimelig balance mellem den retlige status for og størrelsen af en andelsbank og på den anden side overholdelsen af de EU-retlige tilsynsregler. Disse bestemmelser har følgelig til formål at bringe lovgivningen om de nationale andelsbanker mere på linje med dynamikkerne på det europæiske referencemarked, og at sikre en øget konkurrencedygtighed for disse institutter samt fremme en øget gennemsigtighed af deres organisation, aktivitet og funktion.

10. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har endvidere fremhævet, at samtlige andelsbanker med undtagelse af to har efterlevet de lovgivningsmæssige reformer, der er blevet indført. Forud for behandlingen af disse spørgsmål er det imidlertid nødvendigt først at tage stilling de relevante retsforskrifter.

II. Retsforskrifter

A. EU-retlige forskrifter

1. Forordning nr. 575/2013

11. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 575/2013 bestemmer, at i denne forordning »fastlægges der ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav, som alle institutter, der er underkastet tilsyn i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF], skal opfylde«.

12. I henhold til artikel 26, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 er kapitalinstrumenter omfattet af begrebet kernekapitalposter, såfremt betingelserne i artikel 28 eller i givet fald artikel 29 er opfyldt.

13. Forordningens artikel 28, stk. 1, bestemmer følgende:

»1. Kapitalinstrumenter kvalificeres kun som egentlige kernekapitalinstrumenter, såfremt samtlige følgende betingelser er opfyldt:

[…]

e) Instrumenterne er uamortisable.

f) Instrumenternes hovedstol reduceres eller indfries ikke, undtagen i et af følgende tilfælde:

i) instituttets likvidation

ii) diskretionære genkøb af instrumenterne eller anden diskretionær måde til reducering af kapitalen, hvis instituttet har modtaget de kompetente myndigheders forudgående tilladelse i overensstemmelse med artikel 77.

g) I de bestemmelser, som regulerer instrumenterne, er det hverken eksplicit eller implicit angivet, at instrumenternes hovedstol vil eller kan blive reduceret eller indfriet, undtagen ved instituttets likvidation, og instituttet anfører ikke på anden måde en sådan angivelse forud for eller ved udstedelsen af instrumenterne, undtagen i forbindelse med de i artikel 27 omhandlede instrumenter, hvor det i henhold til gældende national lovgivning er forbudt at nægte indfrielse af sådanne instrumenter.

[…]«

14. Forordningens artikel 29 bestemmer følgende:

»1. Kapitalinstrumenter udstedt af gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter kvalificeres kun som egentlige kernekapitalinstrumenter, hvis betingelserne i artikel 28 med de ændringer, der følger af anvendelsen af nærværende artikel, er opfyldt.

2. Følgende betingelser opfyldes for så vidt angår indfrielse af kapitalinstrumenter:

a) Instituttet skal kunne nægte af indfri instrumenter, undtagen hvis det i gældende national lovgivning er forbudt.

b) Er det i henhold til gældende national lovgivning forbudt at nægte indfrielse af instrumenter, skal de bestemmelser, som regulerer instrumenterne, give instituttet mulighed for at begrænse deres indfrielse.

c) Nægtelse af indfrielse af instrumenter eller i givet fald begrænsning af indfrielsen af instrumenterne må ikke betragtes som misligholdelse fra instituttets side.

[…]

6. [Den Europæiske Banktilsynsmyndighed] udarbejder udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder med henblik på at præcisere arten af de nødvendige indfrielsesbegrænsninger, når instituttets nægtelse af indfrielse af kapitalgrundlagsinstrumenter er forbudt i henhold til gældende national lovgivning.

EBA forelægger disse udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder for Kommissionen senest den 1. februar 2015.

Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage de i første afsnit omhandlede reguleringsmæssige tekniske standarder i overensstemmelse med artikel 10-14 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT 2010, L 331, s. 12)].«

15. Artikel 30 i forordning nr. 575/2013, der bærer overskriften »Følgerne af, at betingelserne for egentlige kernekapitalinstrumenter ikke længere er opfyldt«, bestemmer følgende:

»Følgende bestemmelser finder anvendelse, når betingelserne i artikel 28 eller i givet fald artikel 29 vedrørende egentlige kernekapitalinstrumenter ikke længere er opfyldt:

a) Instrumentet ophører omgående med at være klassificeret som et egentligt kernekapitalinstrument.

b) Overkursen ved emission i forbindelse med dette instrument ophører omgående med at være klassificeret som egentlige kernekapitalposter.«

2. Delegeret forordning nr. 241/2014[5]

16. Følgende fremgår af tiende betragtning til delegeret forordning nr. 241/2014:

»Med henblik på at anvende kapitalgrundlagsreglerne på gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter, skal der tages hensyn til de særlige forhold i forbindelse med sådanne institutter. Der bør indføres regler for bl.a. at sikre, at sådanne institutter i hensigtsmæssige tilfælde kan begrænse indfrielsen af deres kapitalinstrumenter. Hvis det i henhold til gældende national lovgivning er forbudt for disse typer institutter at nægte indfrielse af sådanne instrumenter, er det derfor afgørende, at bestemmelserne vedrørende instrumenterne giver institutterne mulighed for at udskyde deres indfrielse og begrænse det beløb, der skal indfries […]«

17. Forordningens artikel 10, der bærer overskriften »Begrænsninger for indfrielse af kapitalinstrumenter udstedt af gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser eller lignende institutter i medfør af artikel 29, stk. 2, litra b), og artikel 78, stk. 3, i forordning (EU) nr. 575/2013«, bestemmer følgende:

»1. Et institut må kun udstede egentlige kernekapitalinstrumenter med indfrielsesmulighed, når dette er tilladt i henhold til gældende national lovgivning.

2. Instituttets mulighed for at begrænse indfrielsen i henhold til bestemmelserne vedrørende kapitalinstrumenter omhandlet i artikel 29, stk. 2, litra b), og artikel 78, stk. 3, i forordning (EU) nr. 575/2013 omfatter både retten til at udskyde indfrielsen og retten til at begrænse det beløb, der indfries. Instituttet kan udskyde indfrielsen eller begrænse det beløb, der indfries, i en ubegrænset periode, jf. stk. 3.

3. Omfanget af indfrielsesbegrænsninger fastsat i bestemmelserne vedrørende instrumenterne bestemmes af instituttet på grundlag af dets til enhver tid tilsynsmæssige situation med hensyn til bl.a.:

a) instituttets generelle finansielle, likviditetsmæssige og solvensmæssige situation;

b) beløbet for egentlig kernekapital, kernekapital og samlet kapital sammenlignet med den samlede risikoeksponering beregnet i overensstemmelse med kravene i artikel 92, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 575/2013, specifikke kapitalgrundlagskrav, jf. artikel 104, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/36/EU, og kombinerede bufferkrav som fastlagt i artikel 128, stk. 6, i nævnte direktiv.«

5 – Delegeret forordning nr. 241/2014 gennemfører en række bestemmelser i forordning nr. 575/2013, herunder artikel 28, stk. 5, tredje afsnit, og artikel 29, stk. 6, tredje afsnit, i sidstnævnte forordning. I overensstemmelse med første betragtning til forordning nr. 241/2014 har Kommissionen anført, at det var ønskeligt at omfatte alle de reguleringsmæssige tekniske standarder for kapitalgrundlagskrav i henhold til forordning nr. 575/2013 i én enkelt forordning.

3. Forordning nr. 1024/2013

18. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1024/2013 »overdrager ECB særlige opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter med henblik på at bidrage til kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet og det finansielle systems stabilitet inden for Unionen og de enkelte medlemsstater, idet der fuldt ud og under stor omhu tages hensyn til det indre markeds enhed og integritet baseret på ligebehandling af kreditinstitutterne med henblik på at undgå regelarbitrage«.

19. Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

»ECB udfører sine opgaver inden for en fælles tilsynsmekanisme, som omfatter ECB og de kompetente nationale myndigheder. ECB er ansvarlig for FTM's [6] effektive og konsekvente virkemåde.«

20. Forordningens artikel 6, stk. 4, bestemmer følgende:

»I forbindelse med de opgaver, der er defineret i artikel 4, med undtagelse af stk. 1, litra a) og c), varetager ECB de i stk. 5 i denne artikel fastsatte ansvarsområder og de kompetente nationale myndigheder de i stk. 6 i denne artikel fastsatte ansvarsområder inden for den ramme og med forbehold af de procedurer, der er omhandlet i stk. 7 i denne artikel, med hensyn til tilsynet med følgende kreditinstitutter, finansielle holdingselskaber eller blandede finansielle holdingselskaber eller med i deltagende medlemsstater etablerede filialer af kreditinstitutter, der er etableret i ikkedeltagende medlemsstater:

– de institutter, selskaber eller filialer, der er mindre signifikante på et konsolideret grundlag, på det højeste konsolideringsniveau i de deltagende medlemsstater eller individuelt i det særlige tilfælde med i deltagende medlemsstater etablerede filialer af kreditinstitutter, der er etableret i ikkedeltagende medlemsstater. Betydningen skal vurderes på grundlag af følgende kriterier:

  i) størrelse

  ii) betydning for Unionens eller en deltagende medlemsstats økonomi

  iii) grænseoverskridende aktiviteters betydning

For så vidt angår første afsnit skal et kreditinstitut eller finansielt holdingselskab eller blandet finansielt holdingselskab ikke anses for værende mindre signifikant, medmindre dette begrundes af særlige omstændigheder, der specifikt angives i metoden, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

i) den samlede værdi af instituttets eller selskabets aktiver overstiger 30 mia. EUR

ii) de samlede aktiver i forhold til BNP i den deltagende medlemsstat, hvor instituttet eller selskabet er etableret, overstiger 20%, medmindre den samlede værdi af aktiverne er under 5 mia. EUR

iii) efter meddelelse fra sin kompetente nationale myndighed om, at denne anser et institut for at være af stor betydning for den indenlandske økonomi, træffer ECB en afgørelse, som bekræfter denne betydning, efter at ECB har foretaget en omfattende vurdering af det pågældende institut, herunder af balancen.

6 – FTM er en forkortelse for Den Fælles Tilsynsmekanisme.

ECB kan også på eget initiativ anse et institut for at være af stor betydning, hvis det har etableret bankdatterselskaber i mere end én deltagende medlemsstat, og dets grænseoverskridende aktiver eller passiver udgør en betydelig del af dets samlede aktiver eller passiver med forbehold af de betingelser, der er fastsat i metoden.

De institutter, selskaber eller filialer, for hvilke der er blevet anmodet om eller modtaget direkte offentlig finansiel støtte fra EFSF [7] eller ESM [8], anses ikke som værende mindre signifikante.

Uanset de foregående afsnit udfører ECB de opgaver, som overdrages til den ved denne forordning, vedrørende de tre mest signifikante kreditinstitutter i hver af de deltagende medlemsstater, medmindre dette begrundes af særlige omstændigheder.«

B. Italiensk ret

21. Kapitel V i testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (den konsoliderede banklov, herefter »CBL«), der nævnes i decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385[9] (lovdekret nr. 385 af 1.9.1993, herefter »lovdekret nr. 385«), regulerer bankvirksomhed i andelskreditinstitutter, herunder andelsbankers aktiviteter. Dette kapitel blev ændret efter vedtagelsen af decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3 (lovdekret nr. 3 af 24.1.2015, herefter »lovdekret nr. 3/2015«).

22. Artikel 28, stk. 2b, blev indført som en ændring til lovdekret nr. 385 i den version, der var gældende efter 24. januar 2015, ved decreto-legge 24 gennaio 2015, n.3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015 n. 33[10], (lovdekret nr. 3 af 24.1.2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33 af 24.3.2015, herefter »lov nr. 33/2015«). Denne bestemmelse blev selv efterfølgende ændret ved decreto legislativo, 12 maggio 2015, n.72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (lovdekret nr. 72 om gennemførelse af direktiv 2013/36, herefter »lovdekret nr. 72/2015«), der bestemmer følgende:

»Med hensyn til andelsbanker […] begrænses retten til indfrielse af aktier i tilfælde af udtræden, herunder som følge af omdannelse til aktieselskab, aktionærens dødsfald eller udelukkelse af en aktionær, som nærmere fastsat af Banca d'Italia, uanset lovbestemmelser, såfremt dette er nødvendigt for at sikre, at aktierne medregnes i bankens egentlige kernekapital. Til samme formål kan Banca d'Italia også begrænse retten til indfrielse af øvrige udstedte kapitalinstrumenter.«

23. Artikel 29 i lovdekret nr. 385[12] bestemmer følgende:

»2a Andelsbankens kapital må ikke overstige 8 mia. EUR. Hvis banken er moderselskabet i en bankkoncern, anvendes grænsen på koncernniveau.

2b Ved overskridelse af den i stk. 2a nævnte grænse indkalder bestyrelsen til generalforsamling for at træffe de nødvendige beslutninger. Såfremt kapitalen senest et år efter grænsens overskridelse ikke er blevet bragt under grænsen, eller der ikke er truffet beslutning om omdannelse til aktieselskab […] eller likvidation, kan Banca d'Italia under hensynstagen til omstændighederne og omfanget af overskridelsen vedtage forbud mod nye transaktioner […], træffe de i afsnit IV, kapitel I, afdeling I, nævnte foranstaltninger eller foreslå dels Den Europæiske Centralbank at inddrage tilladelsen til udøvelse af bankvirksomhed, dels Ministro dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeren) at træffe beslutning om administrativ tvangslikvidation.

7 – ESFS er en forkortelse for den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet.

8 – ESM er en forkortelse for den europæiske stabilitetsmekanisme.

9 – GURI nr. 230, af 30.11.1993.

10 – GURI nr. 70, af 25.3.2015, almindeligt tillæg nr. 15.

11 – GURI nr. 134, af 12.6.2015.

12 – I den efter vedtagelsen af lovdekret nr. 3/2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015, gældende version.

[…]

2c Banca d'Italia vedtager bestemmelser til gennemførelse af denne artikel.

[…]«

24. Artikel 1, stk. 2, i lovdekret nr. 3/2015 [13] bestemmer følgende:

»I forbindelse med den første anvendelse af dette dekret tilpasser de på tidspunktet for ikrafttræden af dette dekret godkendte andelsbanker sig til bestemmelserne i artikel 29, stk. 2a og 2b, i lovdekret nr. 385 af 1. september 1993, der er blevet indført ved denne artikel, senest 18 måneder efter ikrafttræden af de af Banca d'Italia i henhold til samme artikel 29 vedtagne gennemførelsesbestemmelser.«

25. Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 [14] (lovdekret nr. 91 af 25.7.2018, som ændret og ophøjet til lov nr. 108 af 21.9.2018) udvidede fristen i artikel 1, stk. 2, i lovdekret nr. 3/2015 til 31. december 2018.

26. I forbindelse med gennemførelsen af artikel 28 og 29 i lovdekret nr. 385 ændrede Banca d'Italia circolare n. 285 (cirkulære nr. 285) af 17. december 2013 om tilsynsordning med banker. I dens niende ajourføring af 9. juni 2015, hvorved denne ændring blev foretaget (herefter »9. ajourføring af cirkulære nr. 285«), fastsatte Banca d'Italia følgende krav:

»[1.] [De pågældende andelsbanker] skal, såfremt deres kapital overstiger grænsen på 8 mia. EUR, tilpasse sig til bestemmelserne i artikel 29, stk. 2a og 2b, [i CBL] senest 18 måneder efter ikrafttræden af de af Banca d'Italia vedtagne gennemførelsesbestemmelser.

[…]

[2.] Vedtægtsændringer i anledning af reformen kan henhøre under tre forskellige kategorier:

a) vedtægtsændringer, som udgør en simpel tilpasning til lovbestemmelser […]

b) obligatoriske vedtægtsændringer, som ikke har karakter af simpel tilpasning til lovbestemmelser […]

c) frivillige vedtægtsændringer […]

[3.] Kategorien i litra a) omfatter vedtægtsændringer, der sigter mod

– i vedtægterne at indføre den klausul, ifølge hvilken det organ, der fører det strategiske tilsyn – på forslag af ledelsesorganet efter høring af kontrolorganet – har mulighed for at begrænse eller udskyde, helt eller delvist og uden tidsmæssig begrænsning, indfrielsen af aktier tilhørende en udtrædende aktionær og øvrige kapitalinstrumenter, som medregnes i tier1-kernekapital [15], herunder som en undtagelse til bestemmelserne i codice civile (den italienske borgerlige lovbog) og andre love, og uden at det berører tilsynsmyndighedens beføjelse til at give tilladelse til indfrielse af kapitalinstrumenter, hvis denne tilladelse er påkrævet; klausulen skal endvidere specificere, at beslutninger om udskydelsens omfang og om foranstaltningen om begrænsning af

13 – Som ændret ved lov nr. 33/2015.

14 – GURI nr. 220 af 21.9.2018.

15 – Tier1-kernekapital betyder »egentlig kernekapital«.

indfrielsen af aktier og øvrige kapitalinstrumenter træffes af det organ, der fører det strategiske tilsyn, under hensynstagen til den forsvarlige forvaltning af banken i overensstemmelse med de af Banca d'Italia vedtagne bestemmelser […]

[…]

[4.] Andelsbanker med en kapital over grænsen på 8 mia. EUR skal i overgangsperioden og indtil den eventuelle omdannelse til aktieselskab, gennemføre i det mindste de i litra a) og b) anførte obligatoriske vedtægtsændringer.«

III. Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27. Med de tre separate stævninger, der er indgivet i første instans, ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), har en række aktionærer i andelsbanker, Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (organisation til at forsvare brugere af bankydelser, finansielle tjenesteydelser samt post- og forsikringstjenesteydelser) og Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (national organisation for forbrugere og brugere) anfægtet visse retsakter fra Banca d'Italia, herunder navnlig 9. ajourføring af cirkulære nr. 285.

28. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) forkastede disse stævninger ved dom nr. 6548/2016, nr. 6544/2016 og nr. 6540/2016 af 7. juni 2016.

29. Appellanterne i hovedsagen appellerede dom nr. 6548/2016, nr. 6544/2016 og nr. 6540/2016 ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) suspenderede virkningerne af den 9. ajourføring af cirkulære nr. 285 og rejste spørgsmål vedrørende lovdekret nr. 3/2015's forfatningsmæssighed.

30. Ved dom nr. 99/2018 forkastede Corte Costituzionale (forfatningsdomstolen, Italien) spørgsmålene fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), idet de var grundløse for så vidt angår lovdekret nr. 3/2015's forfatningsmæssighed.

31. Efter genoptagelsen af sagen ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forlængede denne ret ved kendelse nr. 3645/2018 de tidligere indrømmede suspensioner indtil datoen for offentliggørelse af den materielle afgørelse af sagen [16].

32. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

»1) Er artikel 29 i forordning (EU) nr. 575/2013 […], artikel 10 i [delegeret forordning nr. 241/2014], [chartrets artikel 16 og 17], herunder med henvisning til artikel 6, stk. 4, i [forordning nr. 1024/2013], til hinder for nationale bestemmelser såsom den, der er blevet indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015 [og nu også artikel 1, stk. 15, i lovdekret nr. 72/2015, som har erstattet artikel 28, stk. 2b, [i CBL], og i det væsentlige gengiver artikel 1, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 3/2015, ophøjet til lov, med ændringer, som ikke er relevante i den foreliggende situation], som fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank har pligt til at omdannes til aktieselskab? Er de ovennævnte EU-retlige

16 – Med undtagelse af perioden på 18 måneder i artikel 1, stk. 2, i lovdekret nr. 3/2015, der allerede var blevet erstattet af en anden dato, nærmere bestemt den 31.12.2018.

parametre endvidere til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en andelsbank i tilfælde af omdannelse til aktieselskab også i en ubegrænset periode kan udskyde eller begrænse indfrielsen af aktier tilhørende en udtrædende aktionær?

2) Er artikel 3 TEUF og 63 TEUF ff. om konkurrence på det indre marked og de frie kapitalbevægelser til hinder for nationale bestemmelser såsom den, der er blevet indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015, som fastsætter en kapitalgrænse for udøvelse af bankvirksomhed i andelskreditinstitutter og bestemmer, at det pågældende institut i tilfælde af overskridelse af denne grænse skal omdannes til aktieselskab?

3) Er artikel 107 TEUF ff. om statsstøtte til hinder for nationale bestemmelser såsom den, der er blevet indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015 [og nu også artikel 1, stk. 15, i lovdekret nr. 72/2015, som har erstattet artikel 28, stk. 2b, [i CBL], og i det væsentlige gengiver artikel 1, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 3/2015, ophøjet til lov, med ændringer, som ikke er relevante i den foreliggende situation], hvorefter en andelsbank ved overskridelse af en bestemt kapitalgrænse (fastsat til 8 mia. EUR) skal omdannes til aktieselskab, idet der fastsættes begrænsninger for indfrielse af aktier tilhørende en udtrædende aktionær med henblik på at undgå den mulige likvidation af den til aktieselskab omdannede bank?

4) Er artikel 29 i [forordning nr. 575/2013] sammenholdt med artikel 10 i [delegeret forordning nr. 241/2014] til hinder for nationale bestemmelser såsom artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015, som fortolket i dom nr. 99/2018 fra Corte costituzionale (forfatningsdomstolen), hvorefter en andelsbank kan udskyde indfrielsen af aktier i en ubegrænset periode og helt eller delvist begrænse det beløb, der indfries?

5) Såfremt Domstolen fortolker EU-retten således, at den af de indstævnte anlagte fortolkning er forenelig med EU-retten, er da artikel 10 i [delegeret forordning nr. 241/2014], i lyset af [chartrets artikel 16 og 17] […] sammenholdt med chartrets artikel 52, stk. 3 […] og Menneskerettighedsdomstolens praksis om artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK, gyldig?«

IV. Retsforhandlingerne ved Domstolen

33. Ved kendelse af 18. januar 2019 afslog Domstolens præsident anmodningen fra den forelæggende ret om, at den foreliggende sag skulle behandles i overensstemmelse med den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

34. OC m.fl., Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia, Banca Popolare di Sondrio, Amber Capital Italia og Amber Capital UK (herefter »Amber Captial«), den italienske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Domstolen besluttede at træffe afgørelse uden afholdelsen af et mundtligt retsmøde.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

35. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse er særligt bemærkelsesværdig, idet samtlige af procesdeltagerne med undtagelse af OC m.fl. og Banca Popolare di Sondrio har gjort gældende, at enkelte eller samtlige af de præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) helt eller delvist ikke kan antages til realitetsbehandling.

36. Unione di Banche Italiane er således af den opfattelse, at samtlige spørgsmål helt eller delvist ikke kan antages til realitetsbehandling, Banca d'Italia og Amber Capital er af den opfattelse, at de første tre spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, den italienske regering har anført, at det første og det femte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, og at Domstolen savner kompetence til at besvare det andet spørgsmål. Kommissionen har anført, at en del af det andet spørgsmål og det femte spørgsmål i sin helhed ikke kan antages til realitetsbehandling.

37. Det fremgår klart af sagsakterne for Domstolen, at hovedsagen er blevet anlagt i første instans ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) og i appelsagen ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), og at sidstnævnte ret forelagde Corte Constituzionale (forfatningsdomstolen) sagen. Den foreliggende præjudicielle forelæggelse blev indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), der er den nationale domstol, der træffer afgørelse i sidste instans i forbindelse med hovedsagen.

38. Det følger i den forbindelse af fast praksis, at såfremt en national ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, finder, at det er nødvendigt at tage stilling til et EU-retligt spørgsmål for at træffe en afgørelse i en for den verserende sag, er den ifølge artikel 267, stk. 3, TEUF forpligtet til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse [17].

39. I præmis 32-34 i dom af 15. marts 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), mindede Domstolen om, at forpligtelsen til at forelægge Domstolen et spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF er et led i samarbejdet mellem de nationale retter, som skal anvende EU-retten, og Domstolen skal sikre, at EU-retten anvendes korrekt og fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne. Forelæggelsespligten i artikel 267, stk. 3, TEUF har navnlig til formål at forhindre, at der i en medlemsstat udvikler sig en national retspraksis, som ikke er i overensstemmelse med EU-retten. Endvidere er en ret, der træffer afgørelse som sidste instans, pr. definition den sidste instans, hvor borgerne kan gøre de rettigheder gældende, der følger af EU-retten. De retter, som træffer afgørelse i sidste instans, har på nationalt plan til opgave at sikre en ensartet fortolkning af retsreglerne [18].

40. Det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse [19].

41. Domstolen kan imidlertid afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål [20].

17 – Dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 47), og af 4.10.2018, Kommissionen mod Frankrig (Forskudsskat) (C-416/17, EU:C:2018:811, præmis 108 ff.).

18 – De forudsætninger, hvorunder en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er pligtig at indbringe sagen for Domstolen blev fremhævet af Domstolen i dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl. (C-283/81, EU:C:1982:335), og for nyligt påpeget af Domstolen i dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 47-50), og af 4.10.2018, Kommissionen mod Frankrig (Forskudsskat) (C-416/17, EU:C:2018:811, præmis 108 ff.). Følgelig gælder, at hvis der er rejst et EU-retligt spørgsmål for en retsinstans, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen, medmindre retten har fastslået, at EU-rettens korrekte anvendelse *fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads for fortolkningstvivl*. En sådan mulighed skal vurderes i forhold til dels EU-rettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder, fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Unionen.

19 – Dom af 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International m.fl. (C-110/15, EU:C:2016:717, præmis 18).

20 – Dom af 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International m.fl. (C-110/15, EU:C:2016:717, præmis 19).

42. Det skal bemærkes, at artikel 94 i Domstolens procesreglement fastsætter krav for så vidt angår indholdet af en anmodning om en præjudiciel afgørelse.

43. I dens kendelse af 12. maj 2016, Security Service m.fl. (C-692/15 – C-694/15, EU:C:2016:344, præmis 18)[21], fremhævede Domstolen, at kravene til indholdet af en anmodning om en præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af procesreglementets artikel 94, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage *nøje* inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF[22].

44. Som det vil fremgå ved en yderligere gennemgang af dette forslag til afgørelse, er det min opfattelse, at en række af de præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) desværre ikke opfylder kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement i et tilstrækkeligt omfang. Dette er beklageligt, eftersom Domstolen efter min opfattelse ikke kan givet et nyttigt svar på de spørgsmål, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var forpligtet til at stille med henblik på en præcisering af EU-retten. Domstolen er således efter min opfattelse ikke blevet bragt i en situation, hvor den kan præcisere visse af de spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, der gav anledning til rimelig tvivl hos Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og foranledigede den til at indgive en anmodning om en præjudiciel afgørelse, i hvert fald for så vidt angår visse aspekter af de rejste spørgsmål.

B. Det første spørgsmål

45. Det første præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er opdelt i to dele.

46. Med den første del af det første spørgsmål anmoder Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nærmere bestemt Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt artikel 29 i forordning nr. 575/2013, artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, chartrets artikel 16 og 17 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 er til hinder for nationale bestemmelser, der fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab[23].

47. Med den anden del af det første spørgsmål anmoder Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nærmere bestemt Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt artikel 29 i forordning nr. 575/2013, artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, chartrets artikel 16 og 17 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en omdannelse af en andelsbank til et aktieselskab gør det muligt for dette selskab at udskyde eller begrænse, herunder i en ubegrænset periode, indfrielsen af aktier, der tilhører den udtrædende aktionær.

21 – Denne sag omhandlede ligeledes en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Jf. ligeledes kendelse af 8.6.2017, Lg Costruzioni (C-110/16, ikke trykt i Sml, EU:C:2017:446).

22 – Domstolen fortsatte i præmis 19-21 i dens kendelse ved at angive, at den »gentagne gange [har] påpeget, at for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er det påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål […]. Den forelæggende ret skal ligeledes angive de præcise grunde til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Domstolen har allerede fastslået, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen. […] Det bemærkes, at de i forelæggelsesafgørelserne givne oplysninger og de deri stillede spørgsmål ikke blot skal tjene til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de pågældende parter, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen […]«.

23 – Den forelæggende ret henviser ikke i dette spørgsmål til andre mulige alternativer i italiensk ret om nedsættelse af kapitalen i eller likvidation af en andelsbank.

1. Hvorvidt det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

48. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia, Amber Capital og den italienske regering er af den opfattelse, at det første spørgsmål enten helt eller delvist ikke kan antages til realitetsbehandling, eller subsidiært at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det.

49. Jeg ser mig nødsaget til at bemærke, at den forelæggende ret har fremlagt ganske få oplysninger om, hvad der fik den til at rejse spørgsmål om fortolkningen af ovennævnte EU-retlige bestemmelser i forbindelse med den italienske lovgivers og Banca d'Italias vedtagelse af grænsen på 8 mia. EUR. Den har bemærket, at appellanterne er af den opfattelse, at grænsen er for lav, og at der bør fastsættes en højere grænse i lyset af de grænser, der finder anvendelse i EU-retten. Den forelæggende ret har i den forbindelse alene anført, at den nærer tvivl om, hvorvidt dette argument er velbegrundet, og at den er enig med den bedømmelse, som Corte Constituzionale (forfatningsdomstolen) har foretaget, der fastlagde, at fastsættelsen af denne grænse er omfattet af den nationale lovgivers beføjelser, henset til formålene med de omhandlede nationale bestemmelser. Den forelæggende ret har endvidere fremhævet den tætte sammenhæng mellem denne grænse og de begrænsninger, der er fastsat for indfrielsen af aktier efter omdannelsen af en andelsbank til et aktieselskab.

50. Det første spørgsmål kan efter min opfattelse i sin helhed ikke antages til realitetsbehandling, idet den forelæggende ret har undladt at iagttage artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement. Det er i den forbindelse min opfattelse, at den forelæggende ret har undladt at give »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret ønsker oplysning om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«. Bortset fra den ganske kortfattede begrundelse for, hvorfor den forelæggende ret ønsker oplysning om fortolkningen af artikel 29 i forordning nr. 575/2013, artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, chartrets artikel 16 og 17 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013, er der følgelig ikke nogen fremstilling af grundene i anmodningen om en præjudiciel afgørelse om forholdet mellem disse bestemmelser i EU-retten og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen.

2. Den første del af det første spørgsmål

a) Domstolens kompetence

51. I tillæg til spørgsmålet om, hvorvidt det første spørgsmål i sin helhed kan antages til realitetsbehandling, er det min opfattelse, at det er nødvendigt at foretage en behandling af, hvorvidt Domstolen har kompetence til at besvare den første del af det første spørgsmål, nærmere bestemt for så vidt angår den fortolkning, som den forelæggende ret ønsker oplyst af chartrets artikel 16 og 17 i forbindelse med den italienske lovgivers og Banca d'Italias fastsættelse af grænsen på 8 mia. EUR.

52. Det følger af fast praksis, at de krav, der stilles til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, er bindende for medlemsstaterne i alle tilfælde, hvor de skal anvende EU-retten, idet det påhviler medlemsstaterne i videst muligt omfang at undgå, at de nævnte krav tilsidesættes. Chartrets artikel 51, stk. 1, bestemmer imidlertid, at chartrets bestemmelser er rettet »til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten«. I henhold til chartrets artikel 6, stk. 1, TEU skaber chartret endvidere ikke nye kompetencer for Unionen eller ændrer kompetencer [24].

24 – Jf. analogt kendelse af 12.11.2010, Asparuhov Estov m.fl. (C-339/10, EU:C:2010:680, præmis 12-14 og den deri nævnte retspraksis).

53. Henset til, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder specifikke oplysninger, der viser, at de omhandlede nationale bestemmelser, der fastsætter grænsen på 8 mia. EUR, er foranstaltninger, der gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, eller på anden vis er forbundet med denne lovgivning, er det min opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke chartrets artikel 16 og 17 i forbindelse med den første del af det første spørgsmål.

b) Realiteten med hensyn til den første del af det første spørgsmål

54. Såfremt Domstolken imidlertid (i strid med min opfattelse) fastslår, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling [25], er det dernæst min opfattelse, at artikel 29 i forordning nr. 575/2013, artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 ikke kræver eller er til hinder for en national bestemmelse, der fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab. Ingen af de omhandlede EU-retlige bestemmelser indeholder således regler, der fastsætter kapitalgrænser for banker eller tilsvarende institutter, der kræver, at de omdannes til et aktieselskab.

55. Artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 fastsætter i denne henseende regler vedrørende kvalifikationen af kapitalinstrumenter, der er udstedt af gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter som kernekapital og navnlig betingelserne vedrørende indfrielsen af disse kapitalinstrumenter. Disse bestemmelser fastsætter ikke en aktiv- eller kapitalgrænse.

56. For så vidt angår betydningen af forordning nr. 1024/2013 fremgår det endvidere af forordningens artikel 1, stk. 1, at bestemmelsen overdrager ECB særlige opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter. Forordningens artikel 4, stk. 1, fastsætter en enekompetence for ECB til med henblik på tilsyn at udføre ni opgaver i forbindelse med alle de kreditinstitutter, der er etableret i de deltagende medlemsstater. Rammerne for udøvelsen af disse opgaver er fastsat i artikel 6 i forordning nr. 1024/2013, der bærer overskriften »Samarbejde inden for [Den Fælles Tilsynsmekanisme (FTM)]«.

57. Artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 fastsætter kriterierne for fastlæggelsen af, hvorvidt udførelsen af de omhandlede ni opgaver skal varetages af ECB, eller hvorvidt de nationale kompetente myndigheder bistår ECB i udførelsen af de opgaver, der er blevet overdraget i henhold til forordning nr. 1024/2013 [26]. Domstolen fastslog følgelig i præmis 40 i dom af 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372), at »de kompetente nationale myndigheder i overensstemmelse med artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 1024/2013 skal udføre og være ansvarlige for de opgaver, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), d)-g) og i), og træffe alle relevante tilsynsafgørelser med hensyn til de kreditinstitutter, der er omhandlet i artikel 6, stk. 4, første afsnit, dvs. de kreditinstitutter, som i overensstemmelse med de i sidstnævnte bestemmelse fastsatte kriterier er »mindre signifikante««.

58. Et af de parametre, der fastlægges ved artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013, med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt et kreditinstitut ikke er »mindre signifikante«, er, hvorvidt den samlede værdi af dets kapital overskrider 30 mia. EUR. Denne grænse på 30 mia. EUR vedrører imidlertid ikke den omhandlede grænse på 8 mia. EUR, der blev fastsat af den italienske lovgiver og Banca d'Italia i hovedsagen.

25 – Selv såfremt Domstolen måtte fastslå, at den første del af det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det, som det fremgår af punkt 52-54 i dette forslag til afgørelse, min opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke chartrets artikel 16 og 17 i denne forbindelse.

26 – I dom af 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372), fastslog Domstolen, at de nationale kompetente myndigheder bistår ECB gennem en decentraliseret udførelse af visse af disse opgaver med hensyn til mindre signifikante kreditinstitutter.

59. Det er følgelig min opfattelse, at artikel 29 i forordning nr. 575/2013, artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 ikke kræver eller er til hinder for en national bestemmelse, der fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab.

c) Realiteten med hensyn til den anden del af det første spørgsmål og det fjerde spørgsmål

60. Med dets fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 er til hinder for en national bestemmelse, der tillader, at en andelsbank, der er omdannet til et aktieselskab, udskyder indfrielsen af aktier, der tilhører en aktionær, i en ubegrænset periode og helt eller delvist begrænser det tilknyttede beløb.

61. Henset til, at den anden del af det første spørgsmål og det fjerde spørgsmål både omhandler reglerne om indfrielse af aktier, der tilhører en aktionær i en andelsbank, efter dens omdannelse til et aktieselskab, kan det være belejligt at tage stilling til disse spørgsmål samlet. Med dets spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt og i hvilket omfang en andelsbank, der er blevet omdannet til et aktieselskab, er berettiget til i henhold til bl.a. artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 at begrænse og udskyde indfrielsen af aktier.

62. Samtlige procesdeltagere med undtagelse af OC m.fl. har i deres skriftlige indlæg til Domstolen anført, at artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 ikke er til hinder for en national bestemmelse som den, der blev indført ved artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015 (som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015), således som den er blevet fortolket af Corte Costituzionale (forfatningsdomstolen) i dom nr. 99/2018, der tillader, at en andelsbank udskyder indfrielsen i en ubegrænset periode og helt eller delvist begrænser det tilknyttede beløb.

63. OC m.fl. er omvendt af den opfattelse, at artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 er til hinder for en national bestemmelse, der tillader, at en andelsbank udskyder indfrielsen i en ubegrænset periode og helt eller delvist begrænser det tilknyttede beløb. De er af den opfattelse, at begrebet »i en ubegrænset periode« i artikel 10, stk. 2, andet punktum, i delegeret forordning nr. 241/2014 ikke nævner muligheden for at udskyde indfrielse, men alene muligheden for at begrænse det beløb, der skal indfries.

64. Det spørgsmål, der således skal tages stilling til, er følgelig, hvorvidt og i hvilket omfang et institut i en ubegrænset periode kan udskyde indfrielsen af kapital, og i hvilket omfang det kan begrænse det beløb, der indfries. Jeg foreslår, at der foretages en behandling af dette spørgsmål i lyset af for det første artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, for det andet artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 og for det tredje chartrets artikel 16 og 17.

1) Artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 – Reglerne om »kapitalgrundlaget«, navnlig kernekapital

65. Der skal efter min opfattelse med henblik på en korrekt fortolkning af artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 nødvendigvis ikke alene tages hensyn til bestemmelsernes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med de omhandlede forordninger [27].

27 – Jf. dom af 21.5.2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

66. Forordning nr. 575/2013 og direktiv 2013/36 [28] udgør de retlige rammer for adgangen til at udøve virksomhed, tilsynssystemet og de tilsynsmæssige krav for kreditinstitutter og investeringsselskaber [29], der samlet benævnes »institutter« [30] i forordning nr. 575/2013. I henhold til syvende betragtning til forordning nr. 575/2013 indeholder forordningen bl.a. de tilsynsmæssige krav for institutter, der konkret vedrører markederne for bankydelser og finansielle tjenesteydelser, og som har til formål at sikre, at aktørerne på disse markeder er finansielt stabile, samt at investorer og indskydere nyder et højt beskyttelsesniveau.

67. Forordning nr. 575/2013 og direktiv 2013/36 er baseret på de endelige foranstaltninger, der blev offentliggjort af Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS) i december 2010, der er kendt som Basel III-regelsættet [31]. Basel III-regelsættet, der blev vedtaget i kølvandet på den globale finanskrise i 2007-2008, havde til formål at adressere visse af de mangler i det tidligere regelgrundlag for banker med henblik på at gøre dem mere robuste i forbindelse med stresssituationer. En del af denne reform omfattede ikke alene en forhøjelse kapitalkravene for banker, men indførte endvidere forbedringer i kvaliteten af bankernes kapital [32]. Disse krav, der regulerede både kvantiteten og kvaliteten af bankers kapital, blev vedtaget med henblik på sikre, at de har den finansielle kapacitet til at absorbere visse risikoniveauer [33].

68. Artikel 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 bestemmer, at forordningen fastsætter ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav for så vidt angår et instituts »kapitalgrundlag«. Artikel 4, stk. 1, nr. 118), i forordning nr. 575/2013 bestemmer, at der ved »kapitalgrundlag« forstås »summen af kernekapital og supplerende kapital«. Artikel 25 i forordning nr. 575/2013 bestemmer, at »[e]t instituts kernekapital er summen af instituttets egentlige kernekapital og hybride kernekapital«.

69. Artikel 26, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 bestemmer, at kapitalinstrumenter, der opfylder betingelserne i artikel 28 eller i givet fald artikel 29, kvalificeres som kernekapitalposter. Artikel 27 i forordning nr. 575/2013, der bærer overskriften »Gensidige selskabers, andelsselskabers, sparekassers og lignende institutters kapitalinstrumenter i egentlig kernekapital«, bestemmer, at kernekapitalposter omfatter ethvert kapitalinstrument udstedt af et institut i henhold til dets vedtægter, forudsat at betingelserne i artikel 28 eller i givet fald artikel 29 er opfyldt.

70. Artikel 28 i forordning nr. 575/2013 fastsætter de betingelser, der skal opfyldes med henblik på, at et *instituts* kapitalinstrumenter kan kvalificeres som kernekapitalinstrumenter, og forordningens artikel 29 fastsætter visse ændringer til artikel 28, der skal opfyldes med henblik på, at kapitalinstrumenter udstedt af gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter kan kvalificeres som kernekapitalinstrumenter. Artikel 30, litra a), i forordning nr. 575/2013 bestemmer yderligere, at når betingelserne i forordningens artikel 28 og 29 ikke længere er opfyldt, ophører de omhandlede instrumenter med at være klassificeret som kernekapitalinstrumenter.

28 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338). I præmis 31 i dom af 7.8.2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648), fastslår Domstolen følgende: »således som det fremgår af anden betragtning til direktiv 2013/36 og af femte betragtning til forordning nr. 575/2013, at dette direktiv og denne forordning, som skal sammenholdes, opstiller de retlige rammer for bl.a. tilsyn og tilsynsregler for kreditinstitutter«. Jeg skal imidlertid bemærke, at direktiv 2013/36 ikke tillægges nogen særlig relevans i Domstolens sagsakter i forbindelse med hovedsagen eller de spørgsmål, der rejses af den forelæggende ret.

29 – Jf. femte betragtning til forordning nr. 575/2013.

30 – Jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 575/2013.

31 – Jf. første betragtning til forordning nr. 575/2013.

32 – Jf. første betragtning til forordning nr. 575/2013.

33 – Banker skal eksempelvis i overensstemmelse med artikel 92, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 have en egentlig kernekapitalprocent på 4,5%. Kernekapitalprocenten er instituttets kernekapital udtrykt som en procentdel af den samlede risikoeksponering. Jf. artikel 92, stk. 2, litra a), i forordning nr. 575/2013.

71. Det skal følgelig understreges, at reglerne om kvalificeringen af gensidige selskabers, andelsselskabers, sparekassers og lignende institutters kapitalinstrumenter som egentlige kernekapitalinstrumenter afviger noget fra de regler, der finder anvendelse for så vidt angår kvalificeringen af institutters kapitalinstrumenter.

72. Det er anvendelsen af regler om kvalificeringen af gensidige selskabers, andelsselskabers, sparekassers og lignende institutters kapitalinstrumenter som egentlige kernekapitalinstrumenter og navnlig artikel 29, stk. 2, litra b), i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, der er omtvistet i hovedsagen.

73. Det fremgår af artikel 28, stk. 1, litra e), f) og g), i forordning nr. 575/2013, at med henblik på, at kapitalinstrumenter kan kvalificeres som kernekapitalinstrumenter, skal disse instrumenter bl.a. være uamortisable, instrumenternes hovedstol reduceres eller indfries ikke undtagen bl.a. i tilfælde af instituttets likvidation, og de bestemmelser, som regulerer instrumenterne, angiver bl.a. ikke, at instrumenternes hovedstol vil eller kan blive reduceret eller indfriet, undtagen ved instituttets likvidation.

74. Trods disse regler, der reelt forbyder indfrielsen af aktier, indeholder artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 575/2013 specifikke regler om indfrielse af kernekapitalinstrumenter udstedt af gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter.

75. Artikel 29, stk. 2, litra a), i forordning nr. 575/2013 bestemmer følgelig, at et institut *skal nægte* indfrielse af kernekapitalinstrumenter, *undtagen hvis en sådan nægtelse i henhold til national lovgivning er forbudt eller udelukket*. Det fremgår af Domstolens sagsakter, at der faktisk findes et sådant forbud i italiensk ret, og at artikel 29, stk. 2, litra b), i forordning nr. 575/2013, der i det væsentlige bestemmer, at såfremt indfrielse ikke kan nægtes, »skal de bestemmelser, som regulerer instrumenterne, give instituttet mulighed for at begrænse deres indfrielse« [34], finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

76. De nærmere regler om disse begrænsninger findes i artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, der blev vedtaget af Kommissionen på grundlag af de beføjelser, der er tillagt den henhold til artikel 29, stk. 6, i forordning nr. 575/2013 [35].

77. Det fremgår af artikel 10, stk. 2, første punktum, i delegeret forordning nr. 241/2014, at muligheden for gensidige selskabers, andelsselskabers, sparekassers og lignende institutters kapitalinstrumenter i egentlig kernekapital til at begrænse indfrielsen af kernekapitalinstrumenter skal omfatte *både* retten til udskyde indfrielsen og retten til begrænse det indfriede beløb. Ifølge artikel 10, stk. 2, andet punktum, i delegeret forordning nr. 241/2014 skal retten til at udskyde indfrielsen og retten til at begrænse det indfriede beløb udøves af det omhandlede institut *i overensstemmelse med*

34 – Min fremhævelse. Jeg skal bemærke, at kun det generelle udtryk »begrænse« anvendes. Der henvises ikke til muligheden for at »udskyde« indfrielsen. Dette skyldes efter min opfattelse, at muligheden for at begrænse omfatter muligheden for at udskyde.

35 – Det følger af 128. betragtning til forordning nr. 575/2013, at »Kommissionen bør vedtage de udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder, som EBA udarbejder vedrørende gensidige selskaber, andelsselskaber, sparekasser og lignende institutter, […] ved delegerede retsakter i henhold til artikel 290 i TEUF og i overensstemmelse med artikel 10-14 i [forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24.11.2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT 2010, L 331, s. 12)]. Det er navnlig vigtigt, at Kommissionen gennemfører relevante høringer under sit forberedende arbejde, herunder på ekspertniveau. Kommissionen og EBA bør sikre, at disse standarder og krav kan anvendes af alle de berørte institutter på en måde, som står i et passende forhold til arten, omfanget og kompleksiteten af de pågældende institutter og deres virksomhed«.

forordningens artikel 10, stk. 3. Det anføres i denne forbindelse i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014, at omfanget af begrænsningerne for indfrielse skal fastlægges på grundlag af *instituttets tilsynsmæssige situation til enhver tid*, og der angives et antal parametre eller krav [36], der skal opfyldes med henblik på at kunne foretage indfrielse.

78. Det fremgår efter min opfattelse af artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10, stk. 2 og 3, i delegeret forordning nr. 241/2014, at det var EU-lovgiverens opfattelse, at den offentlige interesse i at sikre hensigtsmæssige tilsynsregler for så vidt angår det relevante kreditinstitut går forud for aktionærernes egne interesser i at indfri deres aktier. Indfrielse kan følgelig kun finde sted i overensstemmelse med kravene i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014.

79. Det skal imidlertid fremhæves, at retten til at udskyde og begrænse indfrielse ikke er uhindret; den er derimod underlagt et instituts tilsynsmæssige situation. Der kan ske indfrielse, så snart tilsynskravene i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014 er opfyldt helt.

80. Henset til den omstændighed, at indfrielsen af aktier kun kan finde sted, i det omfang den tilsynsmæssige situation »*til enhver tid*« [37] tillader dette, er det min opfattelse, at artikel 10, stk. 2, i delegeret forordning nr. 241/2014 skal fortolkes således, at den tillader det relevante institut at overholde dette mandat på et hvilket som helst tidspunkt. Idet et instituts tilsynsmæssige situation ikke er statisk og kan udvikle sig over tid, er det min opfattelse, at EU-lovgiveren affattede artikel 10, stk. 2, i delegeret forordning nr. 241/2014 bredt med henblik på at give instituttet tilstrækkelig fleksibilitet til at overholde de krav, der fastsættes ved artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014. Indfrielsen af aktier kan følgelig udskydes i en ubegrænset periode *indtil det tidspunkt*, hvor tilsynskravene i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014 er opfyldt, og de beløb, der skal indfries, kan endvidere begrænses i den forbindelse [38].

81. Selv om essensen i investorernes ejerskab over de relevante ejerandele selvsagt skal respekteres, idet chartrets artikel 17, stk. 1, kræver intet mindre, skal disse investorer endvidere anses for at være klar over det forhold, at en investering i et kreditinstitut, der drives på et højt reguleret marked i overensstemmelse med vilkårene i dens tilladelse til at drive bank, fører særlige begrænsninger med sig. Der består en klar offentlig interesse i at sikre, at kernekapitalen i et kreditinstitut ikke pludselig trækkes ud ikke mindst på et tidspunkt, hvor instituttets finansielle stabilitet i sig selv kan være udsat for stress som følge heraf. Det er helt enkelt tanken bag bestemmelsen i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014.

82. Det er følgelig min opfattelse, at artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10, stk. 2, i delegeret forordning nr. 241/2014 ikke er til hinder for en national bestemmelse, der tillader, at en andelsbank i en ubegrænset periode udskyder indfrielsen og helt eller delvist begrænser det tilknyttede beløb indtil og i det omfang, at tilsynskravene i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014 er opfyldt.

36 – De parametre eller krav, der angives i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014, er ikke af begrænset karakter og giver efter min opfattelse følgelig det relevante institut mulighed for at foretage en vurdering af den tilsynsmæssige situation på grundlag af andre parametre eller krav.

37 – Jf. artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014. Min fremhævelse.

38 – De nationale domstole kan foretage en prøvelse af disse regler med henblik på at sikre, at der ikke sker en »urimelig« fastlåsning af aktionærer.

2) Artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013

83. Henset til, at artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1024/2013 fastsætter kriterierne for fastlæggelsen af, hvorvidt udøvelsen af de ni opgaver, der er opregnet i forordningens artikel 4, stk. 1, skal varetages af ECB, eller hvorvidt de nationale kompetente myndigheder tværtimod bør bistå ECB i forbindelse med udførelsen af de opgaver, der overdrages til den ved forordning nr. 1024/2013, kan jeg ikke få øje på, ligesom den forelæggende ret heller har ikke forklaret relevansen af denne bestemmelse i forbindelse med indfrielsen af aktier i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10, stk. 2 og 3, i delegeret forordning nr. 241/2014.

3) Chartrets artikel 16 og 17

84. I præmis 41-46 i dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), erindrede Domstolen om, at beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefrihed samt den frie konkurrence. I overensstemmelse med Domstolens praksis er friheden til at oprette og drive egen virksomhed endvidere ikke en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet. På baggrund af denne retspraksis, og henset til ordlyden af chartrets artikel 16, som adskiller sig fra formuleringen af de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved chartrets afsnit II, men dog samtidig ligner ordlyden af visse af bestemmelserne i chartrets afsnit IV, kan friheden til at oprette og drive egen virksomhed undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed.

85. I henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv, og ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan endvidere reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

86. Henset til, at de rettigheder, der sikres ved chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, ikke er absolutte rettigheder, kan udøvelsen af disse rettigheder være genstand for restriktioner, der er begrundet i mål af almen interesse, der varetages af Den Europæiske Union. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

87. Med henblik på at undgå gentagelser foreslår jeg, at der foretages en behandling af muligheden for at begrænse de rettigheder, der anerkendes og beskyttes ved chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, i forbindelse med det andet spørgsmål sammen med begrundelsen for restriktionerne for etableringsfriheden og/eller kapitalens frie bevægelighed [39].

39 – I forbindelse med en gennemgang af, hvorvidt en restriktion, der fastlægges ved national ret for kapitalens frie bevægelighed eller etableringsfriheden, er begrundet i bl.a. tvingende almene hensyn, skal denne bestemmelses forenelighed med EU-retten undersøges såvel i lyset af de undtagelser til kapitalens frie bevægelighed eller etableringsfriheden, der er fastsat i EUF-traktaten og Domstolens praksis, som i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 59-66 og den deri nævnte retspraksis).

C. Det andet spørgsmål

88. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt artikel 3 TEUF om konkurrence på det indre marked og artikel 63 TEUF ff. om kapitalens frie bevægelighed er til hinder for nationale bestemmelser, der fastsætter en kapitalgrænse for udøvelsen af en andelsbanks virksomhed og stiller krav om, at den omhandlede andelsbank omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider denne grænse.

89. Den forelæggende ret har bemærket, at appellanterne i hovedsagen er af den opfattelse, at grænsen på 8 mia. EUR er i strid med reglerne om det indre marked og kapitalens frie bevægelighed. De er af den opfattelse, at denne lave grænse ikke gør det muligt at omdefinere parametrene for de omhandlede banker på en måde, der reelt er i overensstemmelse med de formål, der forfølges ved disse regler. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at appellanterne ikke har fremført overbevisende argumenter til støtte for deres opfattelse om, at den organisatoriske og funktionelle struktur af en andelsbank, der ikke længere er lille, ikke er til skade for en tilfredsstillende overholdelse af tilsynsreglerne for den omhandlede sektor.

90. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia og Amber Capital er af den opfattelse, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den forelæggende ret har undladt at angive, hvordan de omhandlede nationale regler begrænser den frie bevægelighed. Den italienske regering er af den opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare dette spørgsmål, idet de omhandlede nationale bestemmelser ikke vedrører det indre marked, men alene det italienske marked. Den er af den opfattelse, at det skal dokumenteres, at den nationale bestemmelse har en grænseoverskridende virkning. Kommissionen er af den opfattelse, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår den del, der omhandler artikel 3 TEUF.

91. Det er, som Kommissionen har anført i dens indlæg, uklart i anmodningen om en præjudiciel afgørelse, hvilken betydning artikel 3 TEUF har i forbindelse med det andet spørgsmål fra den forelæggende ret. Artikel 3, stk. 1, litra a), TEUF bestemmer, at *Unionen har enekompetence* til at fastlægge de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion.

92. Jeg er følgelig af den opfattelse, at denne del af det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår undladelsen af at overholde artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, idet den forelæggende ret har undladt at forklare grundene til, at den ønsker oplysning om fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra a), TEUF og forholdet mellem denne bestemmelse og artikel 1 i lovdekret nr. 3/2015 (som ændret og ophøjet til lov nr. 33/2015), der nævnes i den forelæggende rets andet spørgsmål.

93. For så vidt angår fortolkningen af artikel 63 TEUF ff. om kapitalens frie bevægelighed, som den forelæggende ret ønsker oplysning om, har denne ret bemærket, at appellanterne har gjort gældende, at fastsættelsen af en lav kapitalgrænse på 8 mia. EUR, der, når den overskrides, kræver, at en andelsbank omdanner sig til et aktieselskab med henblik på at opretholde sin bankvirksomhed, kan skabe ugunstige betingelser for opretholdelsen af denne organisationsform og stiller de resterende andelsbanker, der skal drive virksomhed inden for disse snævre grænser, mindre gunstigt i forhold til andre tilsvarende institutter i andre medlemsstater.

94. Jeg kan ikke undlade at bemærke, at denne del af anmodningen om en præjudiciel afgørelse om artikel 63 TEUF forekommer mig at være særdeles lakonisk.

95. Det skal bemærkes, at Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) specifikt har henvist til artikel 63 TEUF om kapitalens frie bevægelighed i det andet spørgsmål. Kommissionen har imidlertid bemærket, at både artikel 49 TEUF om etableringsfriheden og artikel 63 TEUF om kapitalens frie bevægelighed kan finde anvendelse in abstracto for så vidt angår de nationale regler, der finder anvendelse på andelsbanker. Den har imidlertid tilføjet, at henset til andelsbankers

kendetegn og navnlig det loft, der lægges på antallet af aktier pr. aktionær, er det vanskeligt at forestille sig, hvordan artikel 49 TEUF kan finde anvendelse. Den italienske regering har anført, at henset til, at den omhandlede nationale bestemmelse vedrører et kreditinstituts retlige status, kan artikel 49 TEUF om etableringsfrihed finde anvendelse, såfremt der foreligger en international dimension.

96. Det fremgår klart af fast retspraksis, at det med henblik på at fastlægge, hvorvidt artikel 49 TEUF om etableringsfriheden og/eller artikel 63 TEUF om kapitalens frie bevægelighed finder anvendelse, er nødvendigt at inddrage formålet med den pågældende lovgivning [40].

97. I præmis 39-44 i dom af 11. november 2010, Kommissionen mod Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669), bemærkede Domstolen, at nationale bestemmelser, der finder anvendelse på det forhold, at en statsborger i en medlemsstat ejer en andel af kapitalen i et selskab med hjemsted i en anden medlemsstat, der giver mulighed for at udøve en klar indflydelse på beslutningerne i dette selskab og for at træffe afgørelse om selskabets drift, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 49 TEUF om etableringsfriheden. Det er bl.a. direkte investeringer, dvs. investeringer af enhver art foretaget af fysiske eller juridiske personer, som har til formål at etablere eller opretholde varige og direkte forbindelser mellem investoren og den virksomhed, for hvilken disse midler er bestemt med henblik på udøvelse af erhvervsvirksomhed, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 63 TEUF om de frie kapitalbevægelser. Dette formål forudsætter, at de aktier, der indehaves af aktionæren, giver denne mulighed for faktisk deltagelse i selskabets drift eller i kontrollen hermed. En national lovgivning, der ikke kun finder anvendelse på kapitalinteresser, der giver mulighed for at udøve en klar indflydelse på beslutningerne i et selskab og træffe afgørelse om dets drift, men som finder anvendelse, uanset hvor stor en andel aktionæren besidder af kapitalen i et selskab, kan henhøre under såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF.

98. Uden kriterier i anmodningen om en præjudiciel afgørelse, der kan gøre det muligt for mig at fastlægge, hvilken af de to grundlæggende friheder der finder anvendelse, eller hvorvidt de begge finder anvendelse, foreslår jeg, at der tages stilling til dette spørgsmål i lyset af både artikel 49 TEUF og artikel 63 TEUF.

99. Efter min opfattelse udgør nationale bestemmelser, der fastsætter en kapitalgrænse for udøvelsen af en andelsbanks bankvirksomhed, og som kræver, at denne bank omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider denne grænse, eller på anden måde potentielt står over for likvidation eller fratagelse af retten til at drive bankvirksomhed, ikke en restriktion af etableringsfriheden og kapitalens frie bevægelighed [41]. Sådanne bestemmelser kan mindske interessen hos investorer i Italien, andre medlemsstater og endda tredjelande i at erhverve andele af kapitalen i en andelsbank [42].

40 – Dom af 21.6.2018, Fidelity Funds m.fl. (C-480/16, EU:C:2018:480, præmis 33).

41 – Selv om traktaten ikke definerer begreberne kapitalbevægelser og betalinger, er det ubestridt, at Rådets direktiv 88/361/EØF af 24.6.1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT 1988, L 178, s. 5) sammen med nomenklaturen, som er indeholdt i direktivets bilag, udgør en vejledning hvad angår definitionen af begrebet kapitalbevægelser. Af punkt I og III i nomenklaturen i bilag I til direktiv 88/361 og af de forklarende bemærkninger i bilaget fremgår det, at direkte investeringer ved erhvervelse af kapitalinteresser i en virksomhed i form af aktier samt erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, udgør kapitalbevægelser i artikel 56 EF's forstand. Ifølge de forklarende bemærkninger er navnlig direkte investeringer karakteriseret ved muligheden for faktisk deltagelse i et selskabs drift og i kontrollen hermed. Jf. dom af 13.5.2003, Kommissionen mod Spanien (C-463/00, EU:C:2003:272, præmis 52 og 53 og den deri nævnte retspraksis).

42 – Det er særligt tilfældet henset til den omstændighed, at investorer efterfølgende kan opleve problemer i forbindelse med indfrielsen af deres investering af kapital i lyset af reglerne i artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014.

1. Begrundelse

100. En restriktion for etableringsfriheden er kun tilladt, hvis den er begrundet i tvingende almene hensyn [43]. Endvidere kan kapitalens frie bevægelighed kun begrænses i national lovgivning, såfremt den er begrundet ved en af de grunde, der er nævnt i artikel 65 TEUF, eller ved tvingende almene hensyn som defineret i Domstolens praksis, i det omfang, at der ikke er harmoniseringsforanstaltninger på EU-plan, der sikrer beskyttelsen af disse interesser.

101. Der skal yderligere erindres om, at de rettigheder, der sikres ved chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, ikke er ubetingede, og udøvelsen heraf kan være underlagt restriktioner, der er begrundet i almene hensyn, der anerkendes i Den Europæiske Union.

102. Den forelæggende ret har i denne sag anført, at den omhandlede nationale bestemmelse har til formål at sikre på den ene side en rimelig balance mellem den retlige status for og størrelsen på en andelsbank og på den anden side overholdelsen af EU-rettens tilsynsregler [44]. Ifølge den forelæggende ret har de følgelig til formål at bringe lovgivningen om de nationale andelsbanker mere på linje med dynamikkerne på det europæiske referencemarked og at sikre en øget konkurrencedygtighed for disse institutter og fremme en øget gennemsigtighed af deres organisation, aktivitet og funktion.

103. Restriktioner for etableringsfriheden og/eller kapitalens frie bevægelighed og de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, der udspringer af den italienske lovgivning fra 2015, kan efter min opfattelse i hvert fald i princippet begrundes i de grunde, der er opregnet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) [45]. Som jeg allerede har anført, synes de omhandlede restriktioner at have til formål at sikre god selskabsledelse og banksektorens stabilitet som helhed i Italien og navnlig andelsbanksektoren i denne medlemsstat [46]. Vigtigheden af stabilitet i banksektoren og således for visse individuelle banker blev i den forbindelse fremhævet af Domstolen i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 72) [47].

104. Appellanterne har ved den forelæggende ret gjort gældende, at såfremt denne maksimale grænse har virkninger for andelsbankers virksomhed, er det reelt en anden måde at sige, at den italienske lovgiver har besluttet, at denne særlige bankmodel udgør en tilsynsmæssig risiko for dets banksystem, således at disse banker skal være tilfredse med et lavt kapitalgrundlag. Af samtlige de grunde, jeg allerede har fremhævet, er dette en beslutning, som den italienske lovgiver i hvert fald rent principielt var berettiget til at træffe. Den offentlige interesse i at sikre, at en banks kapital ikke pludselig trækkes ud, hvorved den og således hele den bredere italienske banksektor udsættes for tilsynsmæssig ustabilitet, er endvidere efter min opfattelse indlysende [48].

105. Det er imidlertid endvidere nødvendigt, at den omhandlede restriktion for etableringsfriheden eller kapitalens frie bevægelighed eller de rettigheder, der anerkendes og beskyttes ved chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [49].

43 – Dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 52).

44 – Sidstnævnte spørgsmål vedrører efter min opfattelse snarere spørgsmålet om indfrielsen af aktier end grænsen på 8 mia. EUR. Det er imidlertid min opfattelse, at disse spørgsmål i sidste ende er tæt forbundet, eftersom de udgør en del af den samme nationale lovpakke.

45 – Jf. punkt 9 og 103 i dette forslag til afgørelse.

46 – Jf. eksempelvis punkt 2 og 3 i dette forslag til afgørelse.

47 – Jf. ligeledes dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 50).

48 – Jf. punkt 82 i dette forslag til afgørelse.

49 – Jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 52 og præmis 59). I præmis 60 i dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432), fastslog Domstolen, at en foranstaltning, som begrænser de frie kapitalbevægelser, kan være begrundet bl.a. i de hensyn, der er nævnt i artikel 65 TEUF, for så vidt som de overholder nævnte proportionalitetsprincip.

106. Det tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at tage stilling til, hvorvidt kravet om nødvendighed og kravet om proportionalitet er opfyldt i den foreliggende sag.

107. Det er åbenbart, at Domstolen, der anmodes om at give nyttige svar for den nationale domstol i forbindelse med en anmodning om en præjudiciel afgørelse, kan give vejledning på grundlag af de sagsakter, der er blevet fremlagt for den, med henblik på, at den forelæggende ret kan træffe sin afgørelse. Henset til de manglede oplysninger i rettens sagsakter om dette spørgsmål, der afspejler sig i de meget begrænsede indlæg, der er indgivet af parterne for så vidt angår dette forhold, hvilket uden tvivl er konsekvensen af, at de i store træk var af den opfattelse, at spørgsmålet ikke kunne antages til realitetsbehandling, eller at Domstolen savnede kompetence, er jeg ikke desto mindre ude af stand til at give nogen reel vejledning om spørgsmålet. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at Kommissionen alene har anført, at grænsen på 8 mia. EUR synes at være begrundet i god selskabsledelse og i at få bankvirksomhed til at fungere bedre, hvilket på sin side bidrager til stabil bankvirksomhed og finansiel stabilitet. Kommissionen er af den opfattelse, at kapitalgrænsen på 8 mia. EUR ikke er urimelig med henblik på foretagelsen af en nødvendig sondring mellem små banker, hvor andelsmodellen er en realitet, og banker, der er mellemstore eller store, og hvor retsreglerne for andelsbanker er utilstrækkelige.

108. Det er følgelig min opfattelse, at artikel 49 TEUF og 63 TEUF ff. samt chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, principielt ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der begrænser udøvelsen af bankvirksomhed i andelskreditinstitutter inden for en bestemt kapitalgrænse, og som kræver, at den omhandlede bank omdannes til et aktieselskab, hvis den overskrider denne grænse, såfremt bestemmelserne blev vedtaget med henblik på at sikre god selskabsledelse og stabilitet i banksektoren eller for en særlig del af banksektoren i en medlemsstat, og den restriktion, der er fastlagt ved bestemmelsen, er nødvendig både med henblik på at opnå disse formål og står i rimeligt forhold hertil. Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret at foretage bedømmelsen af nødvendigheden og proportionaliteten af denne foranstaltning.

D. Det tredje spørgsmål

109. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt reglerne om statsstøtte i artikel 107 TEUF ff. er til hinder for nationale bestemmelser, der kræver, at en andelsbank omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider en bestemt kapitalgrænse og fastlægger begrænsninger for indfrielsen af aktier, der tilhører aktionærer, i tilfælde af udtræden med henblik på at undgå en eventuel likvidation af den omdannede bank.

110. Den forelæggende ret har anført, at appellanterne har anmodet om, at det fastslås, at de nationale bestemmelser, der stiller krav om omdannelsen af en andelsbank til et aktieselskab i tilfælde af en overskridelse af en bestemt kapitalgrænse og lægger begrænsninger på indfrielsen af aktier med henblik på at undgå likvidation af den omdannede bank, kan være i strid med reglerne i EU-retten om statsstøtte.

111. Banca d'Italia, Amber Capital, den italienske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at den omhandlede foranstaltning ikke udgør statsstøtte. OC m.fl. er af den opfattelse, at muligheden for en andelsbank, der er blevet omdannet til et aktieselskab, for (uanset det omhandlede beløb) at udsætte indfrielsen af aktier, der tilhører en aktionær, på ubestemt tid i tilfælde af udtræden giver en urimelig fordel for den omdannede bank, idet den kan anvende de omhandlede midler i dens virksomhed.

112. Ifølge fast retspraksis skal *samtlige* betingelser i artikel 107, stk. 1, TEUF være opfyldt, for at der kan være tale om »statsstøtte« i denne bestemmelses forstand. For det første skal der være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv

fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene [50].

113. Den forelæggende ret har selv givet udtryk for tvivl om, hvorvidt der er tale om statsstøtte, henset til, at de omhandlede midler ikke er offentlige midler, men derimod private, idet de hidrører fra bankens aktionærer. Retten er endvidere af den opfattelse, at den omhandlede foranstaltning tilsyneladende ikke opfylder kravet om selektivitet, idet en andelsbank, der omfattes af reformen, er genstand for reglerne om grænser for indfrielse.

114. For så vidt angår betingelserne om statslig indgriben har Domstolen for det første anført i præmis 20-25 i dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), at betingelsen for at anse fordele for »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF er, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og at de kan tilregnes staten. Der skal med henblik på at vurdere, om en foranstaltning kan tilregnes staten, foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder var impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger. Betingelsen om, at der skal være tale om en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, er støtte, der ydes direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger til at forvalte støtten, omfattet. En foranstaltning kan således være omfattet af begrebet »støtte«, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler. Følgelig omfatter artikel 107, stk. 1, TEUF alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt til at anse dem for »statsmidler«, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder. Domstolen fastslog endvidere i præmis 26 i dom af 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) bl.a., at sådanne tilfælde imidlertid skal adskilles fra tilfælde, hvor private virksomheder ikke er udpeget af staten til at administrere statsmidler, men er bundet af en forpligtelse til køb for deres egne finansielle midler.

115. Domstolen har således i præmis 34 i dom af 14. januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), fastslået, at der med henblik på at kunne fastslå forekomsten af statsstøtte skal føres bevis for en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side den fordel, som støttemodtageren er tillagt, og på den anden side en formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for en belastning af dette budget.

116. De fire betingelser, der opstilles i artikel 107, stk. 1, TEUF med henblik på at klassificere en foranstaltning som statsstøtte, er kumulative. Den omstændighed, at den forelæggende ret selv har anført, at de omhandlede midler *ikke er offentlige, men derimod private*, idet de hidrører fra aktionærerne i de omhandlede banker, er i sig selv af afgørende betydning, eftersom der ganske åbenlyst ikke kan være tale om statsstøtte, såfremt de omhandlede midler er private. Det er under disse omstændigheder på grundlag af de ganske sparsomme oplysninger fra den forelæggende ret min opfattelse, at artikel 107 TEUF ff. ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der kræver, at en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider en vis kapitalgrænse, og fastlægger begrænsninger for indfrielsen af aktier, der tilhører aktionæren i tilfælde af udtræden, for at undgå en eventuel likvidation af den omdannede bank under omstændigheder, hvor der ikke er tale om offentlige midler.

117. Som følge af de begrænsede oplysninger i anmodningen om en præjudiciel afgørelse er det for det andet ikke muligt for mig at vurdere, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger er selektive eller ej. Det forekommer mig, at den forelæggende ret har forudsat, at det kun er andelsbankers situation inter se, der skal vurderes for så vidt angår spørgsmålet om selektivitet. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse udbyder ikke, hvad grunden til dette er. Jeg er imidlertid usikker på, hvorvidt andre banker eller institutter befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med den situation, som andelsbanker

50 – Jf. dom af 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

befinder sig i. I præmis 54 i dom af 21. december 2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl. (C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981), fastslog Domstolen, at bedømmelsen af, hvorvidt fordelen er selektiv, kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation og således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som forskelsbehandling.

118. Det er følgelig min opfattelse, at artikel 107 TEUF ff. om statsstøtte ikke er til hinder for en national bestemmelse, der kræver, at en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider en bestemt kapitalgrænse, og fastlægger begrænsninger for indfrielsen af aktier, der tilhører aktionærer, i tilfælde af udtræden med henblik på at undgå en eventuel likvidation af den omdannede bank, såfremt de omhandlede midler hidrører fra aktionærer i den omhandlede bank og følgelig er private frem for offentlige midler.

E. Det femte spørgsmål

119. Med det femte spørgsmål ønsker Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nærmere bestemt oplyst af Domstolen, om artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014 er i overensstemmelse med chartrets artikel 16 og 17.

120. Dette spørgsmål kan efter min opfattelse ikke antages til realitetsbehandling, idet det ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement. Den forelæggende ret har bortset fra en meget kortfattet opregning af appellanternes argumenter om dette spørgsmål på ingen måde givet en fremstilling af grundene til, at den ønsker oplysning om gyldigheden af artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014.

121. Den forelæggende ret har i denne forbindelse alene anført i dens anmodning om en præjudiciel afgørelse, at der ifølge appellanterne, dog med undtagelse af et spørgsmål om, hvorvidt den 9. ajourføring af cirkulære nr. 285 er i overensstemmelse med artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, skal foretages en behandling af lovligheden af selve denne forordning, idet dens anvendelse kan indebære en afgørende udelukkelse af muligheden for at opnå en indfrielse af aktier uden nogen tilsvarende ret til umiddelbar kompensation.

122. Henset til, at den forelæggende ret ikke har foretaget en korrekt anfægtelse af gyldigheden af artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, må det forudsættes, at denne bestemmelse er gyldig og i overensstemmelse med chartrets artikel 16 og 17[51]. Det er i den forbindelse uden nogen dokumentation eller argument for det modsatte fra den forelæggende ret min opfattelse, at begrænsningerne for så vidt angår de rettigheder, der anerkendes og beskyttes ved chartrets artikel 16 og 17, og som er fastsat ved tilsynsreglerne og standarderne i artikel 10 i delegeret forordning nr. 241/2014, må antages at tilgodese den offentlige interesse og være i overensstemmelse proportionalitetsprincippet.

51 – Domstolen fastslog i præmis 39 i dom af 14.6.2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), at »[d]er er således en formodning for, at retsakter, der udstedes af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer er lovlige, hvilket indebærer, at de afføder retsvirkninger, så længe de ikke er blevet trukket tilbage, annulleret under et annullationssøgsmål eller erklæret ugyldige som følge af en præjudiciel forelæggelse eller en ulovlighedsindsigelse«.

VI. Forslag til afgørelse

123. Såfremt Domstolen følgelig fastslår, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det i lyset af det foregående min opfattelse, at Domstolen bør besvare de præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) som følger:

»1) Artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012, artikel 10 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 241/2014 af 7. januar 2014 om udbygning af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013, for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder for kapitalgrundlagskrav for institutter, og artikel 6, stk. 4, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter kræver hverken eller er til hinder for en national bestemmelse, der fastsætter en kapitalgrænse på 8 mia. EUR, over hvilken en andelsbank skal omdannes til et aktieselskab.

2) Artikel 29 i forordning nr. 575/2013 og artikel 10, stk. 2, i delegeret forordning nr. 241/2014 er ikke til hinder for en national bestemmelse, der tillader, at en andelsbank i en ubegrænset periode udskyder indløsningen og helt eller delvist begrænser det tilknyttede beløb, indtil det tidspunkt hvor og i det omfang at tilsynskravet i artikel 10, stk. 3, i delegeret forordning nr. 241/2014 er opfyldt.

3) Artikel 49 TEUF og 63 TEUF ff. og chartrets artikel 16 og 17, stk. 1, er ikke til hinder for nationale bestemmelser, der begrænser udøvelsen af bankvirksomhed i andelskreditinstitutter inden for en bestemt kapitalgrænse, der kræver, at den omhandlede bank omdannes til et aktieselskab, såfremt denne grænse overskrides, såfremt bestemmelserne vedtages med henblik på at sikre god selskabsledelse og stabilitet for banksektoren eller en særlig del af banksektoren i en medlemsstat, og den begrænsning, der fastsættes ved denne bestemmelse, både er nødvendig til at opnå disse mål og er i overensstemmelse proportionalitetsprincippet.

4) Artikel 107 TEUF ff. om statsstøtte er ikke til hinder for en national bestemmelse, der kræver, at en andelsbank omdannes til et aktieselskab, såfremt den overskrider en vis kapitalgrænse, og fastsætter restriktioner for indfrielsen af aktier, der tilhører aktionærer, i tilfælde af udtræden med henblik på at undgå en eventuel likvidation af den omdannede bank, såfremt de omhandlede midler stammer fra aktionærerne i den omhandlede bank og følgelig er private frem for offentlige midler.«