Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
11 päivänä helmikuuta 2020[1]

Asia C-686/18

OC ym.
Adusbef
Federconsumatori
PB ym. ja
QA ym.
vastaan
Banca d'Italia
Presidenza del Consiglio dei Ministri ja
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
muina osapuolina
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 Lazion 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) ja
RZ ym.

(Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 575/2013 – 29 artikla – Delegoitu asetus (EU) N:o 241/2014 – 10 artikla – Asetus (EU) N:o 1024/2013 – 6 artiklan 4 kohta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16, 17 ja 52 artikla – Yhtiöoikeus – SEUT 49 ja SEUT 63 artikla – 8 miljardin euron varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi – Yhtiön oikeus lykätä tai rajoittaa, myös rajoittamattomaksi ajaksi, osakkuudesta luopuvan osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Osuuskuntamuotoisella pankkitoiminnalla on pitkät perinteet monissa Euroopan valtioissa. Se alkoi 1800-luvun puolivälissä, kun Volksbanken perustettiin Saksassa ja asunto-osuuskuntia (building society) perustettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Nämä osuuskuntamuotoiset tai keskinäiset luottolaitokset noudattivat yleensä yksi ääni henkilöä kohti -periaatetta. Nämä pankit perustettiin alun perin vaihtoehdoksi perinteisille voittoon perustuville liikepankeille. Osuuskuntamuotoisten pankkien tavoitteena oli edistää säästäväisyyttä, tarjota pääomaa pienille ja keskisuurille yrityksille ja edistää yleisesti jäsentensä taloudellista vastuullisuutta.

2. Paljon on muuttunut kuluneiden 150 vuoden aikana. Integroidun ja maailmanlaajuisen maksujärjestelmän käyttöönotto sekä – kuten viime vuosikymmen on tuskallisesti osoittanut – pankkien valvonnan ja sääntelyn lisääntyvä tarve herättävät kysymyksiä tämän perinteisen pankkitoimintamallin tulevasta kestävyydestä. Näin on ehkä sitäkin suuremmalla syyllä, jos tällaisilla pankeilla on merkittävä varallisuus, jolloin tällaisen pankin kaatuminen voisi aiheuttaa järjestelmätason uhan paikalliselle pankkijärjestelmälle ja näin ollen, kuten vuoden 2008 tapahtumat osoittivat, myös laajemmin Euroopan pankkijärjestelmälle.

3. Kaikki tämä on käynnistänyt useissa jäsenvaltioissa lainsäädäntöuudistuksia, joita ovat mahdollisesti vauhdittaneet pankkijärjestelmien romahduksista (tai myös romahdusvaarasta) saadut kokemukset jäsenvaltioissa vuodesta 2008 lähtien. Monet arvelevat, että erityisesti keskinäisyyden periaatteen vuoksi tällaiset laitokset eivät ota huomioon sijoittajien tuntemuksia. Oletetaan myös, että tällaisten laitosten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä ja yleinen pääsy pääomamarkkinoille paranevat, jos nämä laitokset muuttavat yhtiömuotoaan keskinäisestä yhtiöstä perinteiseksi julkiseksi osakeyhtiöksi, joka käy kauppaa julkisilla osakemarkkinoilla.

4. Kaikki edellä mainittu muodostaa nyt käsiteltävän asian taustan. Näin ollen pääasian valittajat pyrkivät kyseenalaistamaan äskettäin vuonna 2015 annetun Italian kansallisen lainsäädännön yhteensopivuuden unionin oikeuden vaatimusten kanssa olosuhteissa, joita kuvaan seuraavaksi. Tämän lainsäädännön keskeinen piirre on se, että siinä säädetään, että osuuskuntamuotoisen pankin pääomavarat saavat olla enintään 8 miljardia euroa.

5. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee erityisesti EUT-sopimuksen 3, 63 ja 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16, 17 ja 52 artiklan, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013[2] 29 artiklan, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013[3] 6 artiklan 4 kohdan sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla laitoksia koskevien omien varojen vaatimusten osalta 7.1.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 241/2014[4] 10 artiklan tulkintaa.

6. Ennakkoratkaisupyyntö, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on toimittanut unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.1.2018, esitettiin asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä OC ym., Adusbef, Federconsumatori, PB ym. ja QA ym. sekä toisaalta Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtajisto) ja Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö). Haluan tässä yhteydessä huomauttaa, että OC, PB ja QA ovat anonymisoituja nimiä, jotka on annettu eri italialaisten osuuskuntamuotoisten pankkien (jäljempänä banca popolare) keskinäisten omistajien eri ryhmille.

2 EUVL 2013, L 176, s. 1.

3 EUVL 2013, L 287, s. 63.

4 EUVL 2014, L 74, s. 8.

7. Consiglio di Statossa vireillä oleva menettely koskee tiettyjen Italian lainsäätäjän ja Banca d'Italian antamien säädösten ja määräysten laillisuutta, joissa yhtäältä säädetään 8 miljardin euron varoja tai pääomaa koskeva raja banca popolare -pankkien osalta ja toisaalta sallitaan tällaisen pankin, kun se on muutettu osakeyhtiöksi, lykätä osakkuudesta luopuvan osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin.

8. Kyseisten kansallisten säännösten mukaan on niin, että kun 8 miljardin euron raja ylittyy, banca popolarella on kolme vaihtoehtoa: i) se voi pienentää varojaan tai pääomaansa niin, että varat alittavat tai pääoma alittaa mainitun rajan, tai ii) se voi muuttua osakeyhtiöksi tai iii) hakeutua selvitystilaan. Jos pankki ei noudata yhtäkään mainituista vaihtoehdoista, Banca d'Italia voi määrätä uusien liiketoimien toteuttamista koskevan kiellon tai tehdä Euroopan keskuspankille (EKP) ehdotuksen pankkitoimiluvan peruuttamisesta ja talous- ja valtiovarainministerille ehdotuksen toiminnan hallinnollisesta lopettamismenettelystä.

9. Consiglio di Stato totesi ennakkoratkaisupyynnössään, että kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä pyritään yhtäältä luomaan asianmukainen tasapaino banca popolaren oikeudellisen muodon ja koon välillä ja toisaalta noudattamaan unionin vakavaraisuussääntöjä. Näiden säännösten tavoitteena on siten se, että kansallisia banca popolare -pankkeja koskevasta sääntelystä tehdään johdonmukaisempi vertailukohtana oleville eurooppalaisille markkinoille ominaisen dynamiikan kanssa siten, että taataan tällaisten laitosten parempi kilpailukyky ja edistetään niiden organisaation, toiminnan ja toimintojen suurempaa läpinäkyvyyttä.

10. Consiglio di Stato totesi myös, että kaikki banca popolare -pankit kahta lukuun ottamatta ovat noudattaneet käyttöön otettuja lainsäädäntöuudistuksia. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on kuitenkin ensin tarpeen määrittää asian kannalta merkitykselliset oikeussäännöt.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus (EU) N:o 575/2013

11. Asetuksen N:o 575/2013 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että kyseisessä asetuksessa ”vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka [oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2013/36/EU nojalla valvottavien laitosten – – on täytettävä”.

12. Asetuksen N:o 575/2013 26 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan pääomainstrumentit sisältyvät ydinpääomaeriin, jos 28 artiklassa tai tarvittaessa 29 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

13. Asetuksen 28 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Pääomainstrumentit katsotaan ydinpääomainstrumenteiksi (CET1) vain, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

– –

e) instrumentit ovat eräpäivättömiä;

f) instrumenttien pääoman määrää ei voida vähentää tai maksaa takaisin, jollei ole kyseessä joko

i) laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettely; tai

ii) instrumenttien harkinnanvaraiset takaisinostot tai muut harkinnanvaraiset pääoman vähentämiskeinot, jolloin laitoksen on täytynyt saada toimivaltaiselta viranomaiselta etukäteinen lupa 77 artiklan mukaisesti;

g) instrumentteja koskevissa säännöksissä ei ilmaista nimenomaisesti tai epäsuorasti, että instrumenttien pääomamäärää mahdollisesti tai tosiasiallisesti vähennetään tai että se mahdollisesti tai tosiasiallisesti maksetaan takaisin muussa tapauksessa kuin laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelyssä, eikä laitos esitä tällaista mainintaa muulla tavoin ennen instrumenttien liikkeeseenlaskua tai sen yhteydessä, lukuun ottamatta kuitenkaan 27 artiklassa tarkoitettuja instrumentteja, kun laitos sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ei saa kieltäytyä lunastamasta niitä takaisin;

– –”

14. Kyseisen asetuksen 29 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit katsotaan ydinpääomainstrumenteiksi (CET1) vain, jos 28 artiklassa, sellaisena kuin se on tämän artiklan soveltamisesta johtuvin muutoksin, säädetyt edellytykset täyttyvät.

2. Pääomainstrumenttien lunastamisen osalta on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) laitoksen on voitava kieltäytyä instrumenttien lunastamisesta, paitsi jos kieltäytyminen ei ole mahdollista sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan;

b) jos laitos sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ei saa kieltäytyä lunastamasta instrumentteja, instrumentteja koskevissa säännöksissä on annettava laitokselle mahdollisuus rajoittaa niiden lunastamista;

c) kieltäytymistä instrumenttien lunastamisesta tai tapauksen mukaan niiden lunastamisen rajoittamista ei saa pitää laitoksen maksukyvyttömyytenä.

– –

6. [Euroopan pankkiviranomainen, jäljempänä EPV] laatii tekniset sääntelystandardien luonnokset, joissa määritetään sellaisten lunastamista koskevien rajoitusten luonne, joita tarvitaan, kun laitos sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ei saa kieltäytyä lunastamasta omien varojen instrumentteja.

EPV toimittaa teknisten sääntelystandardien luonnokset komissiolle 1 päivänä helmikuuta 2015 mennessä.

Siirretään komissiolle valta hyväksyä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tekniset sääntelystandardit [Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EU) N:o 1093/2010 [(EUVL L 331, 2. 12)]10–14 artiklan mukaisesti.”

15. Asetuksen N:o 575/2013 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sen seuraukset, että ydinpääomainstrumentteja (CET1) koskevat edellytykset eivät enää täyty”, säädetään seuraavaa:

”Jos 28 artiklassa ja soveltuvin osin 29 artiklassa säädetyt edellytykset eivät enää täyty ydinpääomainstrumentin (CET1) osalta, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

a) instrumentti lakkaa välittömästi olemasta ydinpääomainstrumentti (CET1);

b) instrumenttiin liittyvät ylikurssirahastot lakkaavat välittömästi olemasta ydinpääomaeriä (CET1).”

2. Delegoitu asetus N:o 241/2014[5]

16. Delegoidun asetuksen N:o 241/2014 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten ominaispiirteet on otettava asianmukaisesti huomioon, jotta omia varoja koskevia sääntöjä voidaan soveltaa näihin laitoksiin. Tarvitaan säännöt, joilla varmistetaan muun muassa, että tällaiset laitokset voivat tarvittaessa rajoittaa pääomainstrumenttiensa lunastusta. Näin ollen jos tällaiset laitokset eivät sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan saa kieltäytyä lunastamasta instrumentteja, instrumentteja koskevissa säännöksissä on ehdottomasti annettava laitoksille mahdollisuus lykätä niiden lunastamista ja rajoittaa lunastettavaa määrää. – –”

17. Kyseisen asetuksen 10 artiklassa, jonka otsikkona on ”Keskinäisten yhtiöiden, säästöpankkien, osuuskuntien ja vastaavien laitosten liikkeeseen laskemien pääomainstrumenttien lunastamista koskevat rajoitukset asetuksen (EU) N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 78 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa”, säädetään seuraavaa:

”1. Laitos voi laskea liikkeeseen ydinpääomainstrumentteja (CET1), joihin liittyy lunastusmahdollisuus, vain jos tästä mahdollisuudesta on säädetty sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä.

2. Laitoksen mahdollisuus rajoittaa lunastusta asetuksen (EU) N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen pääomainstrumentteja koskevien säännösten mukaisesti kattaa sekä oikeuden lykätä lunastusta että oikeuden rajoittaa lunastettavaa määrää. Laitoksen on voitava lykätä lunastusta tai rajoittaa lunastettavaa määrää rajoittamattomaksi ajaksi 3 kohdan mukaisesti.

3. Laitoksen on vahvistettava instrumentteja koskevissa säännöksissä lunastamiselle asetettujen rajoitusten laajuus laitoksen vakavaraisuustilanteen perusteella ottaen huomioon muun muassa seuraavat seikat:

a) laitoksen yleinen rahoitus-, maksuvalmius- ja vakavaraisuustilanne;

b) ydinpääoman (CET1), ensisijaisen pääoman (T1) ja kokonaispääoman määrä verrattuna kokonaisriskin määrään sellaisena kuin se on laskettuna asetuksen (EU) N:o 575/2013 92 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitettyjen vaatimusten, direktiivin 2013/36/EU 104 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen erityisten omia varoja koskevien vaatimusten sekä saman direktiivin 128 artiklan 6 alakohdassa määritellyn yhteenlasketun puskurivaatimuksen mukaisesti.”

5 Delegoidulla asetuksella N:o 241/2014 pannaan täytäntöön useita asetuksen (EU) N:o 575/2013 säännöksiä, erityisesti 28 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta ja 29 artiklan 6 kohdan kolmas alakohta. Asetuksen N:o 241/2014 johdanto-osan 1 perustelukappaleen mukaisesti komissio katsoi, että olisi hyvä sisällyttää kaikki asetuksessa N:o 575/2013 vaaditut omia varoja koskevat tekniset täytäntöönpanostandardit samaan asetukseen.

3. Asetus (EU) N:o 1024/2013

18. Asetuksen N:o 1024/2013 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan asetuksella ”EKP:lle annetaan luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä, ja sen tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa ottaen täysin huomioon sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja eheyden ja sen, että luottolaitoksia on kohdeltava yhtäläisesti sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön estämiseksi”.

19. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. EKP hoitaa tehtävänsä EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen valvontamekanismin puitteissa. EKP on vastuussa YVM:n [6] tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta.”

20. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 4 artiklassa määriteltyjen tehtävien osalta, kyseisen artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa lukuun ottamatta, EKP:llä on tämän artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kehyksen ja siinä tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti tämän artiklan 5 kohdassa säädetty vastuu ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tämän artiklan 6 kohdassa säädetty vastuu seuraavien luottolaitosten, rahoitusalan holdingyhtiöiden tai rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden taikka osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaisten sivuliikkeiden, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin, valvonnasta:

– konsolidoidulla tasolla vähemmän merkittävät luottolaitokset, korkeimmalla konsolidointitasolla osallistuvassa jäsenvaltiossa, tai yksittäisesti nimenomaan osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaiset sivuliikkeet, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin. Merkittävyys arvioidaan seuraavin perustein:

  i) koko;

  ii) merkitys unionin talouden tai jonkin osallistuvan jäsenvaltion kannalta;

  iii) rajatylittävän toiminnan merkitys.

Ensimmäisen alakohdan osalta luottolaitosta, rahoitusalan holdingyhtiötä tai rahoitusalan sekaholdingyhtiötä ei pidetä vähemmän merkittävänä, jollei se ole perusteltua metodologiassa määritettyjen erityisten olosuhteiden nojalla, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

i) sen varojen kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa;

ii) sen varojen kokonaisarvo suhteessa osallistuvan sijoittautumisjäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ylittää 20 %, paitsi jos sen varojen kokonaisarvo on alle 5 miljardia euroa;

iii) sen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen annettua ilmoituksen, että se katsoo tällaisella laitoksella olevan huomattava merkitys kotimaantaloudelle, EKP tekee päätöksen tällaisen merkityksen vahvistamisesta sen jälkeen kun se on suorittanut kattavan arvioinnin kyseisestä luottolaitoksesta, tasearvio mukaan lukien.

6 YVM:llä tarkoitetaan yhteistä valvontamekanismia.

EKP voi myös omasta aloitteestaan katsoa, että jollakin laitoksella on huomattava merkitys, jos se on perustanut pankkialan sivuliikkeitä useampaan kuin yhteen osallistuvaan jäsenvaltioon ja sen rajatylittävät varat tai velat muodostavat merkittävän osan sen kokonaisvaroista tai -veloista metodologiassa vahvistetuin edellytyksin.

Luottolaitoksia, joiden osalta julkista rahoitustukea on pyydetty tai saatu suoraan tai epäsuorasti ERVV:stä [7] tai EVM:stä, [8] ei katsota vähemmän merkittäviksi.

Sen estämättä, mitä edellisissä alakohdissa säädetään, EKP hoitaa sille tällä asetuksella annettuja tehtäviä kolmen merkittävimmän luottolaitoksen osalta kussakin osallistuvassa jäsenvaltiossa, ellei erityisolosuhteiden vuoksi ole toisin perusteltavissa.”

B Italian oikeus

21. Pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) annettiin 1.9.1993 asetus nro 385 (decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, [9] jäljempänä asetus nro 385), ja sen V luvussa säädetään osuuskuntamuotoisesta pankkitoiminnasta, mukaan lukien banca popolare -pankkien toiminta. Tätä lukua muutettiin 24.1.2015 annetulla asetuksella nro 3 (decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3, jäljempänä asetus nro 3/2015.

22. Asetuksella nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 24.3.2015 annetulla lailla nro 33 (decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015 n. 33 [10], jäljempänä laki nro 33/2015), 28 §:n 2 ter momentti sisällytettiin muutoksena asetukseen nro 385, sellaisena kuin sitä sovelletaan 24.1.2015 jälkeen. Tätä säännöstä muutettiin myöhemmin lailla nro 72, jolla pantiin täytäntöön direktiivi 2013/36 (decreto legislativo, 12 maggio 2015, n.72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE [11], jäljempänä asetus nro 72/2015), ja siinä säädetään seuraavaa:

”Banca popolare -pankeissa – – oikeutta vaatia osakkeiden lunastamista osakkuudesta luovuttaessa, myös silloin kun luopuminen johtuu yhtiömuodon muutoksesta tai osakkaan kuolemasta tai erottamisesta, rajoitetaan Banca d’Italian määräyksillä, joilla voidaan poiketa myös lain säännöksistä, jos rajoittaminen on tarpeen sen turvaamiseksi, että osakkeet voidaan laskea mukaan pankin lakisääteiseen ensisijaiseen pääomaan (T1). Banca d’Italia voi samassa tarkoituksessa rajoittaa oikeutta vaatia muiden liikkeelle laskettujen pääomainstrumenttien lunastamista.”

23. Asetuksen nro 385 [12] 29 artiklassa säädetään seuraavaa:

”2 bis. Banca popolaren varat saavat olla enintään 8 miljardia euroa. Jos pankki on pankkiryhmän emoyritys, raja määritellään konsolidoidusti.

2 ter. Jos edellä 2 bis momentissa säädetty raja ylittyy, hallintoelimen on kutsuttava koolle osuuskunnan kokous asiaa koskevien päätösten tekemiseksi. Jos varat eivät ole vuoden sisällä rajan ylittymisestä pienentyneet niin, että ne alittavat rajan, eikä ole päätetty osakeyhtiöksi muuttumisesta – – tai selvitystilaan asettamisesta, Banca d’Italia voi asian olosuhteet ja ylityksen suuruuden

7 ERVV:llä tarkoitetaan Euroopan rahoitusvakausvälinettä.

8 EVM:llä tarkoitetaan Euroopan vakausmekanismia.

9 GURI nro 230, 30.11.1993.

10 GURI nro 70, 25.3.2015 – Supplemento ordinario nro 15.

11 GURI nro 134, 12.6.2015.

12 Sellaisena kuin sitä sovelletaan asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015, antamisen jälkeen.

huomioon ottaen määrätä uusien liiketoimien toteuttamista koskevan kiellon – – tai IV osaston I luvun I jaksossa säädettyjä toimenpiteitä taikka tehdä Euroopan keskuspankille ehdotuksen pankkitoimiluvan peruuttamisesta ja talous- ja valtiovarainministerille ehdotuksen toiminnan hallinnollisesta lopettamismenettelystä.

– –

2 quater. Banca d'Italia antaa tämän pykälän täytäntöönpanoa koskevat määräykset.

– –"

24. Asetuksen nro 3/2015 [13] 1 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kun tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan ensimmäistä kertaa, banca popolare -pankkien, joilla on tämän asetuksen voimaan tullessa toimilupa, on tehtävä tarvittavat muutokset 1.9.1993 annetun asetuksen nro 385 tällä pykälällä lisättyihin 29 §:n 2 bis ja 2 ter momentissa säädettyihin säännöksiin 18 kuukauden kuluessa Banca d'Italian 29 §:n nojalla antamien täytäntöönpanomääräysten voimaantulopäivästä."

25. 25.7.2018 annetulla asetuksella nro 91, sellaisena kuin se on laiksi muunnettuna 21.9.2018 annetulla lailla nro 108 [14] (decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con legge 21 settembre 2018, n. 108), asetuksen nro 3/2015 1 §:n 2 momentissa säädettyä määräaikaa jatkettiin 31.12.2018 saakka.

26. Banca d'Italia on asetuksen nro 385 28 ja 29 §:n täytäntöön panemiseksi muuttanut pankkivalvontaa koskevista määräyksistä 17.12.2013 antamaansa soveltamisohjetta nro 285 (circolare n. 285). Banca d'Italia on 9.6.2015 antamassaan yhdeksännessä päivityksessä, jossa tämä muutos tehtiin (jäljempänä soveltamisohjeen nro 285 yhdeksäs päivitys), määrännyt seuraavaa:

" [1.] [Banca popolare -pankkien, joita asia koskee], on siinä tapauksessa, että niiden varat ylittävät 8 miljardin euron rajan, noudatettava [pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksen] 29 §:n 2 bis ja 2 ter momentissa säädettyjä säännöksiä 18 kuukauden kuluessa Banca d'Italian täytäntöönpanomääräysten voimaan tulosta.

– –

[2.] Uudistukseen liittyvät yhtiöjärjestyksen muutokset voidaan luokitella kolmeen eri ryhmään:

a) yhtiöjärjestyksen muutokset pelkästään säännösten noudattamiseksi – –;

b) yhtiöjärjestyksen muutokset, jotka ovat pakollisia mutta joiden tarkoitus ei ole pelkästään säännösten noudattaminen – –;

c) vapaaehtoiset yhtiöjärjestyksen muutokset – –

– –

[3.] Ryhmään a kuuluvat yhtiöjärjestyksen muutokset, joilla on tarkoitus

13 Sellaisena kuin se on muunnettu laiksi lailla nro 33/2015.

14 GURI nro 220, 21.9.2018.

– sisällyttää yhtiöjärjestykseen ehto, jolla annetaan valvontatehtävää hoitavalle elimelle hallintotehtävää hoitavan elimen ehdotuksesta tarkastustehtävää hoitavan elimen kuulemisen jälkeen toimivalta rajoittaa tai lykätä kokonaan tai osittain ja ilman ajallisia rajoituksia osakkuudesta luopuvan osakkaan osakkeiden ja muiden CET1:een [15] laskettavien pääomainstrumenttien lunastamista myös siviilikoodeksin (codice civile) säännöksistä ja muista lainsäädännön säännöksistä poiketen ja tämän vaikuttamatta pääomainstrumenttien lunastamista koskeviin valvontaviranomaisen lupiin tapauksissa, joissa näistä on säädetty. Ehdossa on lisäksi mainittava, että valvontatehtävää hoitava elin päättää lykkäämisen pituudesta ja osakkeiden ja muiden pääomainstrumenttien lunastamista koskevan rajoituksen laajuudesta niin, että se ottaa huomioon pankin vakavaraisuustilanteen Banca d'Italian määräysten mukaisesti – –

– –

[4.] Banca popolare -pankit, joiden varat ylittävät 8 miljardin euron rajan, on siirtymäaikana ja mahdolliseen yhtiömuodon muutokseen mennessä toteutettava ainakin edellä a ja b alakohdassa mainitut pakolliset yhtiöjärjestyksen muutokset."

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

27. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivalle Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziolle (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) jätetyillä kolmella eri kannekirjelmällä banca popolare -pankkien jotkin omistajat, Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (pankki-, rahoitus-, posti- ja vakuutuspalvelujen käyttäjien etujärjestö) ja Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (kansallinen kuluttajien ja käyttäjien etuja ajava järjestö) riitauttivat Banca d'Italian tietyt määräykset, mukaan lukien erityisesti soveltamisohjeen nro 285 yhdeksännen päivityksen.

28. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) hylkäsi nämä kanteet 7.6.2016 antamillaan tuomioilla nro 6548/2016, nro 6544/2016 ja nro 6540/2016.

29. Pääasian valittajat valittivat tuomioista nro 6548/2016, 6544/2016 ja 6540/2016 Consiglio di Statoon. Consiglio di Stato lykkäsi soveltamisohjeen nro 285 yhdeksännen päivityksen vaikutuksia ja esitti asetuksen nro 3/2015 perustuslainmukaisuutta koskevia kysymyksiä.

30. Corte Costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia) hylkäsi tuomiolla nro 99/2018 asetuksen nro 3/2015 perustuslainmukaisuutta koskevat Consiglio di Staton esittämät kysymykset perusteettomina.

31. Asian käsittelyä jatkettiin Consiglio di Statossa, ja kyseinen tuomioistuin jatkoi määräyksellä nro 3645/2018 aiemmin määrättyjä lykkäyksiä siihen saakka, kunnes pääasia on ratkaistu ja tuomio julkaistu. [16]

32. Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ovatko [asetuksen N:o 575/2013] – – 29 artikla, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla, – – perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla, kun huomioon otetaan myös 15.10.2013 annetun [asetuksen N:o 1024/2013] 6 artiklan 4 kohta, esteenä asetuksen (decreto-legge) nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015, 1 §:n (ja tällä hetkellä myös asetuksen

15 CET1:llä tarkoitetaan ydinpääomaa.

16 Lukuun ottamatta asetuksen nro 3/2015 1 §:n 2 momentissa säädettyä 18 kuukauden määräaikaa, joka oli jo korvattu toisella päivämäärällä, nimittäin 31.12.2018.

(decreto legislativo) nro 72/2015 1 §:n 15 momentin, jolla on korvattu [pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksen] 28 §:n 2 ter momentti ja jossa toistetaan aineellisilta osin asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muunnettu laiksi muutoksin, joilla ei ole merkitystä tässä asiassa, 1 §:n 1 momentin a alakohta) kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolare on velvollinen muuttumaan osakeyhtiöksi, ja jossa tämä raja vahvistetaan 8 miljardiksi euroksi? Ovatko edellä mainitut Euroopan unionin oikeuden arviointiperusteet lisäksi esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että banca popolare muuttuu osakeyhtiöksi, laitoksen sallitaan lykätä tai rajoittaa – myös rajoittamattomaksi ajaksi – osakkuudesta luopuvan osakkaan osakkeiden lunastamista?

2) Ovatko kilpailua sisämarkkinoilla ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat SEUT 3 artikla sekä SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat esteenä asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015, 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan pankkitoimintaa saadaan harjoittaa osuuskunnan muodossa vain tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja jossa laitos velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi edellä mainitun rajan ylittyessä?

3) Ovatko valtiontukea koskevat SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat esteenä asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015, 1 §:n (ja tällä hetkellä myös asetuksen nro 72/2015 1 §:n 15 momentin, jolla on korvattu [pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta annetun asetuksen] 28 §:n 2 ter momentti ja jossa toistetaan aineellisilta osin asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muunnettu laiksi muutoksin, joilla ei ole merkitystä tässä asiassa, 1 §:n 1 momentin a alakohta) kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan (8 miljardiksi euroksi vahvistetun) rajan ylittyessä ja jossa säädetään luopuvan jäsenen osuuden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin mahdollisen selvitystilan estämiseksi?

4) Ovatko [asetuksen N:o 575/2013] 29 artikla ja [delegoidun asetuksen N:o 241/2014] 10 artikla yhdessä esteenä asetuksen nro 3/2015, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015, 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, sellaisena kuin Corte Costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia) on tulkinnut sitä tuomiossa nro 99/2018, kun tässä pykälässä sallitaan banca popolaren lykätä lunastamista rajoittamattoman ajan ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin?

5) Jos unionin tuomioistuin tulkinnassaan katsoo, että vastapuolten puoltama tulkinta on yhteensoveltuva unionin säännöstön kanssa, voiko unionin tuomioistuin arvioida [delegoidun asetuksen N:o 241/2014] 10 artiklan hyväksyttävyyttä unionin oikeuden kannalta niin, että se ottaa huomioon –– perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan sekä myös –– perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön?”

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

33. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi 18.1.2019 antamallaan määräyksellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön asian käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

34. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet OC ym., Unione di banche Italiane, Banca d’Italia, Banca Popolare di Sondrio, Amber Capital Italia ja Amber Capital UK (jäljempänä Amber Capital), Italian hallitus ja Euroopan komissio. Unionin tuomioistuin päätti ratkaista asian ilman suullista käsittelyä.

V Arviointi

A Alustavat huomautukset

35. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on erityisen merkityksellinen, koska kaikki väliintulijat, paitsi OC ym. ja Banca Popolare di Sondrio, ovat vedonneet siihen, että jotkin tai jopa kaikki Consiglio di Staton esittämät kysymykset on kokonaan tai osittain jätettävä tutkimatta.

36. Unione di banche Italiane katsoo näin ollen, että kaikki kysymykset on kokonaan tai osittain jätettävä tutkimatta; Banca d'Italia ja Amber Capital katsovat, että kolme ensimmäistä kysymystä on jätettävä tutkimatta; Italian hallitus katsoo, että ensimmäinen ja viides kysymys on jätettävä tutkimatta ja ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata toiseen kysymykseen. Euroopan komissio katsoo, että osa toisesta kysymyksestä ja viides kysymys kokonaisuudessaan on jätettävä tutkimatta.

37. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasia on saatettu vireille ensimmäisenä oikeusasteena toimivassa Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziossa ja asiassa on haettu muutosta Consiglio di Statossa ja että viimeksi mainittu tuomioistuin on saattanut asian Costituzionalen käsiteltäväksi. Tämän ennakkoratkaisupyynnön on esittänyt Consiglio di Stato, joka näyttää olevan kansallinen tuomioistuin, joka ratkaisee pääasian ylimpänä oikeusasteena.

38. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on tältä osin katsottu, että jos kansallinen tuomioistuin, jonka ratkaisuihin ei saa hakea muutosta, toteaa, että unionin oikeuden tulkinta on välttämätöntä sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, sille asetetaan SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö. [17]

39. Unionin tuomioistuin muistutti 15.3.2017 antamansa tuomion Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209) 32–34 kohdassa, että SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa määrätty velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys on osa unionin oikeutta soveltavien kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen yhteistyötä, jonka avulla pyritään siihen, että unionin oikeutta sovellettaisiin oikein ja tulkittaisiin yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tällä SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa määrätyllä velvollisuudella esittää ennakkoratkaisupyyntö pyritään erityisesti estämään unionin oikeussääntöjen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuskäytännön syntyminen missä tahansa jäsenvaltiossa. Lisäksi asian ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin on määritelmän mukaan viimeinen oikeusaste, jossa yksityiset voivat vedota niihin oikeuksiin, jotka heille unionin oikeudessa myönnetään. Ylimmän oikeusasteen tuomioistuimien tehtävänä on varmistaa oikeussääntöjen yhtenäinen tulkinta kansallisella tasolla. [18]

17 Tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, kohta 47) ja tuomio 4.10.2018, komissio v. Ranska (Pidätys irtaimen omaisuuden tuotosta) (C-416/17, EU:C:2018:811, 108 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18 Yhteisöjen tuomioistuin määritteli olosuhteet, joissa tuomioistuin, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on velvollinen saattamaan asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, 6.10.1982 annetussa tuomiossa Cilfit ym. (C-283/81, EU:C:1982:335), johon unionin tuomioistuin on äskettäin viitannut 28.7.2016 annetussa tuomiossa Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 47–50 kohta) ja 4.10.2018 annetussa tuomiossa komissio v. Ranska (Pidätys irtaimen omaisuuden tuotosta) (C-416/17, EU:C:2018:811, 108 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Näin ollen tuomioistuimen, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on silloin, kun sille on esitetty unionin oikeutta koskeva kysymys, velvollinen saattamaan asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ellei se ole todennut, että *se, miten unionin oikeutta on sovellettava, on niin ilmeistä, ettei tästä ole mitään perusteltua epäilystä*. Tutkittaessa, onko kyse tällaisesta tilanteesta, huomioon on otettava unionin oikeuden ominaispiirteet, sen tulkintaan liittyvät erityiset ongelmat sekä vaara oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksien syntymisestä unionissa.

40. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun siis kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuin on lähtökohtaisesti velvollinen ratkaisemaan ne.[19]

41. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen mutta ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[20]

42. On todettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa määrätään ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevista vaatimuksista.

43. Unionin tuomioistuin korosti 12.5.2016 antamassaan määräyksessä Security Service ym. (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 18 kohta),[21] että ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat vaatimukset mainitaan nimenomaisesti työjärjestyksen 94 artiklassa, josta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oletetaan SEUT 267 artiklaan perustuvassa yhteistyössä olevan tietoinen ja jota sen on *tunnollisesti* noudatettava.[22]

44. Kuten tästä ratkaisuehdotuksesta ilmenee, mielestäni monet Consiglio di Staton esittämät kysymykset eivät valitettavasti täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa esitettyjä vaatimuksia täysin tyydyttävällä tavalla. Tämä on valitettavaa, sillä unionin tuomioistuin ei mielestäni voi antaa hyödyllistä vastausta kysymyksiin, joita Consiglio di Stato oli velvollinen esittämään unionin oikeuden tulkinnan selventämiseksi. Unionin tuomioistuimelle ei nimittäin ole mielestäni annettu mahdollisuutta selventää tiettyjä unionin oikeuden tulkintaan liittyviä kysymyksiä, jotka herättävät Consiglio di Statossa perusteltuja epäilyjä, joiden vuoksi se on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön ainakin esitettyjen kysymysten osalta.

B Ensimmäinen kysymys

45. Consiglio di Staton esittämä ensimmäinen kysymys jakautuu kahteen osaan.

19 Tuomio 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International ym. (C-110/15, EU:C:2016:717, 18 kohta).

20 Tuomio 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International ym. (C-110/15, EU:C:2016:717, 19 kohta).

21 Tämä asia koski myös Consiglio di Staton esittämää ennakkoratkaisupyyntöä. Ks. myös määräys 8.6.2017, Lg Costruzioni (C-110/16, ei julkaistu, EU:C:2017:446).

22 Unionin tuomioistuin jatkoi määräyksensä 19–21 kohdassa toteamalla, että se ”on useaan kertaan todennut, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat – –. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on myös esitettävä täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella se on päätynyt pohtimaan unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkintaa ja pitämään tarpeellisena ennakkoratkaisukysymysten esittämistä unionin tuomioistuimelle. Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä säännökset ja määräykset ja sen käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa – –. On tärkeää painottaa, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeviin päätöksiin sisältyvien selvitysten ja niissä esitettyjen kysymysten on paitsi tehtävä unionin tuomioistuimelle mahdolliseksi antaa pääasian ratkaisun kannalta hyödyllisiä vastauksia myös tarjottava jäsenvaltioiden hallituksille ja muille osapuolille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen on valvottava, että tämä mahdollisuus turvataan, kun otetaan huomioon se, että kyseisen artiklan mukaan kyseisille osapuolille annetaan tiedoksi ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt, joiden liitteenä on käännös jäsenvaltion viralliselle kielelle tai virallisille kielille, mutta ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle mahdollisesti esittämiä kansallisia asiakirjoja – –”.

46. Ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa Consiglio di Stato tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, ovatko asetuksen N:o 575/2013 29 artikla, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla ja asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohta esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joissa säädetään 8 miljardin euron varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banco popolaren on muututtava osakeyhtiöksi. [23]

47. Ensimmäisen kysymyksen toisessa osassa Consiglio di Stato tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, ovatko asetuksen N:o 575/2013 29 artikla, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla ja asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka perusteella osakeyhtiöksi muuttunut banca popolare voi lykätä tai rajoittaa, myös rajoittamattomaksi ajaksi, osakkuudesta luopuvan osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista.

1. Ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

48. Unione di banche Italiane, Banca d'Italia, Amber Capital ja Italian hallitus katsovat, että ensimmäinen kysymys on joko kokonaan tai osittain jätettävä tutkimatta, tai toissijaisesti, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata siihen.

49. Minun on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt vain hyvin vähän tietoja syistä, joiden vuoksi se ryhtyi tarkastelemaan edellä mainittujen unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkintaa Italian lainsäätäjän ja Banca d'Italian vahvistaman 8 miljardin euron rajan yhteydessä. Se totesi, että valittajat katsovat, että raja on liian matala ja että korkeampi raja olisi pitänyt vahvistaa, kun otetaan huomioon unionin tasolla sovellettavat rajat. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi tältä osin ainoastaan, että sillä oli epäilyksiä tämän väitteen perusteltavuudesta ja että se yhtyy Corte Costituzionalen arviointiin, jonka mukaan rajan vahvistaminen kuuluu kansallisen lainsäätäjän vapaaseen päätösvaltaan, kun otetaan huomioon kyseisten kansallisten säännösten tavoitteet. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korosti myös, että kyseinen raja liittyy läheisesti osakkeiden lunastamiselle asetettuihin rajoituksiin banca popolaren muututtua osakeyhtiöksi.

50. Mielestäni ensimmäinen kysymys kokonaisuudessaan on jätettävä tutkimatta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole noudattanut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohtaa. Tältä osin katson, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt "selostus[ta] niistä syistä, joiden vuoksi [se] on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä, sekä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteama[a] yhtey[ttä] kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavan kansallisen oikeuden säännösten välillä". Lukuun ottamatta hyvin suppeaa selitystä siitä, miksi se on ryhtynyt tarkastelemaan asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan, perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan ja asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdan tulkintaa, ennakkoratkaisupyynnössä ei ole mitään selvitystä näiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten sekä pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välisestä yhteydestä.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei viittaa tässä kysymyksessä muihin Italian oikeudessa säädettyihin vaihtoehtoihin, jotka ovat banca popolaren pääoman pienentäminen tai sen asettaminen selvitystilaan.

2. Ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa

a) Unionin tuomioistuimen toimivalta

51. Sen kysymyksen lisäksi, voidaanko ensimmäinen kysymys ottaa tutkittavaksi kokonaisuudessaan, on mielestäni tarpeen tutkia, onko unionin tuomioistuimella toimivalta vastata ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan siltä osin kuin on kyse erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämästä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan tulkinnasta Italian lainsäätäjä ja Banca d'Italian vahvistaman 8 miljardin euron rajan yhteydessä.

52. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuksien suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat jäsenvaltioita kaikissa tilanteissa, joissa ne joutuvat soveltamaan unionin oikeutta, ja jäsenvaltioiden on kaikin mahdollisin keinoin oltava laiminlyömättä näitä vaatimuksia. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat ”jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”. SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei myöskään anneta unionille uutta toimivaltaa eikä muuteta tätä toimivaltaa.[24]

53. Koska ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly konkreettisia tietoja, joilla osoitetaan, että kyseisillä kansallisilla säännöksillä, joissa vahvistetaan 8 miljardin euron raja, sovelletaan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tai että ne liittyvät millään tavoin unionin oikeuteen, unionin tuomioistuimella ei mielestäni ole toimivaltaa tulkita perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan yhteydessä.

b) Ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan asiasisältö

54. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo (näkemykseni vastaisesti), että ensimmäinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi,[25] katson, että asetuksen N:o 575/2013 29 artiklassa, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa ja asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä kansallista säännöstä tai ne eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään 8 miljardin euron varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi. Kyseisissä unionin oikeuden säännöksissä ei nimittäin ole sääntöjä, joissa pankeille tai vastaaville laitoksille säädetään varoja koskevia rajoja ja joissa ne velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöiksi.

55. Tältä osin asetuksen N:o 575/2013 29 artiklassa ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa vahvistetaan säännöt, joiden perusteella keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit katsotaan ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), ja erityisesti näiden pääomainstrumenttien lunastamisen edellytykset. Näissä säännöksissä ei säädetä varojen ja pääomien rajoista.

56. Asetuksen N:o 1024/2013 merkityksen osalta sen 1 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee lisäksi, että siinä EKP:lle annetaan luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EKP:llä on yksinomainen toimivalta hoitaa vakavaraisuusvalvontatarkoituksissa yhdeksän tehtävää kaikkien osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten osalta. Näiden tehtävien hoitamista koskevasta kehyksestä säädetään asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö [yhteisen valvontamekanismin (YVM)] puitteissa”.

24 Ks. analogisesti määräys 12.11.2010, Asparuhov Estov ym. (C-339/10, EU:C:2010:680, 12–14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Vaikka unionin tuomioistuin katsoisi, että ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa voidaan ottaa tutkittavaksi, katson, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 52–54 kohdassa todetaan, että unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa tässä asiayhteydessä.

57. Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa säädetään kriteereistä, joilla vahvistetaan, vastaako EKP mainittujen yhdeksän tehtävän hoitamisesta vai avustavatko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset EKP:tä sille asetuksella 1024/2013 annettujen tehtävien hoitamisessa.[26] Unionin tuomioistuin totesi näin ollen 8.5.2019 annetun tuomion Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372) 40 kohdassa, että ”asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat 4 artiklan 1 kohdan b, d–g ja i alakohdassa tarkoitetut tehtävät ja ovat vastuussa niistä sekä kaikkien asiaan kuuluvien valvontapäätösten hyväksymisestä kyseisen 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen luottolaitosten eli niiden luottolaitosten osalta, jotka viimeksi mainitussa säännöksessä esitettyjen kriteerien mukaisesti ovat ’vähemmän merkittäviä’”.

58. Yksi asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa säädetyistä parametreista, joilla määritetään, onko luottolaitos ”vähemmän merkittävä”, on se, ylittääkö sen varojen kokonaisarvo 30 miljardia euroa. Tämä 30 miljardin euron raja-arvo ei kuitenkaan liity mitenkään pääasiassa kyseessä olevaan Italian lainsäätäjän ja Banca d’Italian vahvistamaan 8 miljardin euron rajaan.

59. Näin ollen katson, että asetuksen N:o 575/2013 29 artiklassa, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa ja asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä kansallista säännöstä tai ne eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa asetetaan 8 miljardin euron varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi.

c) Ensimmäisen kysymyksen toisen osan ja neljännen kysymyksen asiasisältö

60. Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko asetuksen N:o 575/2014 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla esteenä kansalliselle säännökselle, jossa sallitaan se, että osakeyhtiöksi muutettu banca popolare lykkää osakkeenomistajien osakkeiden lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajaa sen määrää kaikilta tai joiltain osin.

61. Kun otetaan huomioon, että ensimmäisen kysymyksen toinen osa ja neljäs kysymys koskevat sääntöjä, jotka koskevat banca popolaren osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista sen jälkeen, kun se on muutettu osakeyhtiöksi, voi olla tarkoituksenmukaista käsitellä näitä kysymyksiä yhdessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, onko ja missä määrin osakeyhtiöksi muutetulla banca popolarella muun muassa asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan nojalla oikeus rajoittaa ja lykätä osakkeiden lunastamista.

62. Kaikki väliintulijat, paitsi OC ym., ovat unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa todenneet, että asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla eivät ole esteenä asetuksen nro 3/2015 (sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015) 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, sellaisena kuin Corte Costituzionale on tulkinnut sitä tuomiossaan nro 99/2018, kun tässä pykälässä sallitaan banca popolaren lykätä lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin.

26 Tuomiossa 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372) unionin tuomioistuin täsmensi, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset avustavat EKP:tä siten, että tietyt näistä tehtävistä pannaan täytäntöön hajautetusti vähemmän merkittävien luottolaitosten osalta.

63. Sitä vastoin OC ym. katsovat, että asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan banca popolare voi lykätä osakkeiden lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin. Se katsoo erityisesti, että delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä olevalla ilmaisulla ”rajoittamattomaksi ajaksi” ei viitata mahdollisuuteen lykätä lunastamista vaan ainoastaan mahdollisuuteen rajoittaa lunastettavaa määrää.

64. Kysymys, joka on selvitettävä, koskee siis sitä, voiko laitos lykätä pääoman lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja missä määrin se voi rajoittaa lunastettavaa määrää. Ehdotan, että tätä kysymystä tarkastellaan ensinnäkin asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan ja toiseksi asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdan ja kolmanneksi perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan valossa.

1) Asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla – ”Omia varoja”, erityisesti ydinpääomaa (CET1), koskevat säännöt

65. Jotta asetuksen N:o 575/2013 29 artiklaa ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklaa voitaisiin tulkita oikein, on mielestäni otettava huomioon paitsi näiden säännösten sanamuoto myös asiayhteys ja kyseisillä asetuksilla tavoitellut päämäärät.[27]

66. Asetus N:o 575/2013 ja direktiivi 2013/36[28] muodostavat oikeudellisen kehyksen, jolla säännellään oikeutta harjoittaa luottolaitos- ja sijoituspalveluyritystoimintaa, sekä luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä,[29] joihin viitataan asetuksessa N:o 575/2013 yhdessä ”laitoksiksi”, koskevan valvontakehyksen ja niitä koskevat vakavaraisuussäännöt.[30] Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan asetus sisältää muun muassa laitoksia koskevat vakavaraisuusvaatimukset, jotka liittyvät pankki- ja rahoituspalvelumarkkinoiden toimintaan ja joilla pyritään varmistamaan toimijoiden taloudellinen vakaus näillä markkinoilla sekä korkeatasoinen sijoittajien ja tallettajien suoja.

67. Asetus N:o 575/2013 ja direktiivi 2013/36 perustuvat Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) joulukuussa 2010 julkaisemiin lopullisiin toimenpiteisiin, joista käytetään nimitystä Basel III -järjestelmä.[31] Basel III -järjestelmällä, joka hyväksyttiin vuosien 2007–2008 maailmanlaajuisen rahoituskriisin seurauksena, pyrittiin vastaamaan tiettyihin pankkeja koskevan aikaisemman sääntelyjärjestelmän puutteisiin, jotta niistä tulisi kestävämpiä kriisikausina. Tässä uudistuksessa paitsi nostettiin pankkeja koskevien pääomavaatimusten tasoa myös vaadittiin pankkien pääoman laadun parantamista.[32] Pankkien pääoman määrää ja laatua koskevilla vaatimuksilla pyrittiin varmistamaan, että pankeilla on rahoitukselliset valmiudet selviytyä tietyistä riskeistä.[33]

27 Ks. tuomio 21.5.2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338). Unionin tuomioistuin toteaa 7.8.2018 annetun tuomion VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648) 31 kohdassa, että ”kuten direktiivin 2013/36 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ja asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee – kyseinen direktiivi ja asetus, joita on luettava yhdessä, muodostavat oikeudellisen kehyksen, jolla säännellään muun muassa luottolaitosten valvontaa ja niitä koskevia vakavaraisuussääntöjä”. Haluan kuitenkin huomauttaa, ettei unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmene, että direktiivillä 2013/36 olisi erityistä merkitystä pääasiassa tai ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymysten kannalta.

29 Ks. asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan viides perustelukappale.

30 Ks. asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 3 kohta.

31 Ks. asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

32 Ks. asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

33 Esimerkiksi asetuksen N:o 575/2013 92 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että pankkien ydinpääoman osuuden on oltava 4,5 prosenttia. Ydinpääoman (CET1) osuudeksi lasketaan laitoksen ydinpääoma (CET1) ilmaistuna prosenttiosuutena kokonaisriskin määrästä. Ks. asetuksen N:o 575/2013 92 artiklan 2 kohdan a alakohta.

68. Asetuksen N:o 575/2013 1 artiklan a alakohdassa säädetään, että tässä asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka laitoksen on täytettävä ”omien varojen” osalta. Asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 118 alakohdan mukaan ”omilla varoilla” tarkoitetaan ”ensisijaisen pääoman (T1) ja toissijaisen pääoman (T2) summaa”. Asetuksen N:o 575/2013 25 artiklan mukaan ”laitoksen ensisijainen pääoma (T1) koostuu laitoksen ydinpääoman (CET1) ja ensisijaisen lisäpääoman (AT1) summasta”.

69. Asetuksen N:o 575/2013 26 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että pääomainstrumentit, jotka täyttävät 28 artiklassa tai tarvittaessa 29 artiklassa säädetyt edellytykset, katsotaan ydinpääomaeriksi. Asetuksen N:o 575/2013 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Ydinpääomaeriin (CET1) sisältyvät keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien tai vastaavien laitosten pääomainstrumentit”, säädetään, että ydinpääomaeriin sisältyvät kaikki tällaisten laitosten säädösperusteisten ehtojensa mukaisesti liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit, jos 28 artiklassa tai tarvittaessa 29 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

70. Asetuksen N:o 575/2013 28 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta *laitoksen* pääomainstrumentit katsotaan ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), ja tämän asetuksen 29 artiklassa säädetään tietyistä 28 artiklan muutoksista, joiden on toteuduttava, jotta *keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten* liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit katsotaan ydinpääomainstrumenteiksi (CET1). Asetuksen N:o 575/2013 30 artiklan a alakohdassa säädetään lisäksi, että kun kyseisen asetuksen 28 artiklassa ja 29 artiklassa säädetyt edellytykset eivät täyty, kyseessä olevat instrumentit lakkaavat olemasta ydinpääomainstrumentteja (CET1).

71. On siis korostettava, että säännöt, jotka koskevat keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemien pääomainstrumenttien luokittelua ydinpääomainstrumenteiksi, poikkeavat hieman säännöistä, joita sovelletaan laitosten pääomainstrumenttien luokitteluun.

72. Pääasiassa on kyse keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten pääomainstrumenttien luokittelua ydinpääomainstrumenteiksi (CET1) koskevien sääntöjen ja erityisesti asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan soveltamisesta.

73. Asetuksen N:o 575/2013 28 artiklan 1 kohdan e–g alakohdasta ilmenee, että pääomainstrumentit voidaan katsoa ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), jos muun muassa instrumentit ovat eräpäivättömiä, instrumenttien pääoman määrää ei voida vähentää tai maksaa takaisin, jollei ole kyseessä laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettely, ja instrumentteja koskevissa säännöksissä ei ilmaista muun muassa, että instrumenttien pääomamäärä mahdollisesti tai tosiasiallisesti vähennetään tai että se mahdollisesti tai tosiasiallisesti maksetaan takaisin muussa tapauksessa kuin laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelyssä.

74. Näistä säännöistä – joissa tosiasiallisesti kielletään osakkeiden lunastaminen – huolimatta asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohta sisältää erityissääntöjä keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemien ydinpääomainstrumenttien (CET1) lunastamisesta.

75. Asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että laitoksen *on voitava kieltäytyä* ydinpääomainstrumenttien lunastamisesta, paitsi jos kieltäytyminen *ei ole mahdollista* kansallisen lainsäädännön mukaan. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistosta ilmenee, että tällainen kielto sisältyy Italian oikeuteen ja että asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, jossa säädetään pääasiallisesti, että jos lunastamista ei voida kieltää, ”instrumentteja

koskevissa säännöksissä on annettava laitokselle mahdollisuus *rajoittaa* niiden lunastamista",[34] sovelletaan pääasian tosiseikkoihin.

76. Näistä rajoituksista säädetään yksityiskohtaisemmin delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa, jonka komissio on antanut sille asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 6 kohdan nojalla siirretyn vallan perusteella.[35]

77. Delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä virkkeestä käy ilmi, että keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten mahdollisuus rajoittaa ydinpääomainstrumenttien (CET1) lunastamista kattaa *sekä* oikeuden lykätä lunastusta *että* oikeuden rajoittaa lunastettavaa määrää. Delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan kyseisen laitoksen on käytettävä oikeutta lykätä lunastusta ja oikeutta rajoittaa lunastettavaa määrää *kyseisen asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti*. Tältä osin delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa todetaan, että lunastamiselle asetettujen rajoitusten laajuus määritetään *laitoksen vakavaraisuustilanteen perusteella*, ja siinä esitetään monia eri parametreja tai vaatimuksia,[36] joiden on täytyttävä, jotta lunastaminen voidaan suorittaa.

78. Mielestäni asetuksen N:o 575/2013 29 artiklasta ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 ja 3 kohdasta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että luottolaitosten asianmukaisten vakavaraisuusvaatimusten täyttymistä koskeva yleinen intressi on ensisijainen niiden osakkeenomistajien yksityisiin intresseihin nähden, jotka haluavat lunastaa osakkeensa. Näin ollen lunastus voidaan suorittaa ainoastaan delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaisesti.

79. On kuitenkin korostettava, että oikeus lykätä ja rajoittaa lunastusta ei ole rajoittamaton; se riippuu laitoksen vakavaraisuustilanteesta. Kun delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät täysin, lunastus voi tapahtua.

80. Kun otetaan huomioon se, että osakkeiden lunastus voi tapahtua ainoastaan, jos laitoksen vakavaraisuustilanne sen sallii [englanninkielisessä säännöksen versiossa ilmaus "*at any time*" eli milloin tahansa],[37] katson, että delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kyseisen laitoksen on voitava täyttää tämä vaatimus milloin tahansa. Koska laitoksen vakavaraisuustilanne ei ole staattinen ja voi muuttua ajan mittaan, unionin lainsäätäjä on mielestäni laatinut delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohdan väljästi, jotta laitoksella olisi riittävä joustovara delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa säädettyjen vaatimusten täyttämiseksi. Osakkeiden lunastusta voidaan näin ollen lykätä rajoittamattomaksi ajaksi, *kunnes* delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät, ja lunastettavia määriä voidaan myös rajoittaa tältä osin.[38]

34 Kursivointi tässä. Totean, että ainoastaan yleistermiä "rajoittaa" käytetään. Tässä ei mainita mahdollisuutta "lykätä" lunastamista. Mielestäni näin siksi, että mahdollisuus rajoittaa kattaa myös mahdollisuuden lykätä.

35 Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan 128 perustelukappaleessa todetaan, että "komission olisi hyväksyttävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaisilla delegoiduilla säädöksillä sekä [Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 (EUVL 2010, L 331, s. 12)] 10–14 artiklan mukaisesti EPV:n laatimat teknisten sääntelystandardien luonnokset, jotka koskevat keskinäisiä yhtiöitä, osuuskuntia, säästöpankkeja ja vastaavia laitoksia – –. On erityisen tärkeää, että komissio asiaa valmistellessaan toteuttaa asianmukaiset kuulemiset, myös asiantuntijatasolla. Komission ja EPV:n olisi varmistettava, että kaikki kyseiset laitokset voivat soveltaa näitä standardeja ja vaatimuksia oikeassa suhteessa laitosten toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monimuotoisuuteen nähden."

36 Delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut parametrit tai vaatimukset eivät ole luonteeltaan rajoitettuja, jolloin laitos voi mielestäni arvioida vakavaraisuuttaan muiden parametrien ja vaatimusten perusteella.

37 Ks. delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohta. Kursivointi tässä.

38 Tällaisten sääntöjen noudattaminen voidaan saattaa kansallisten tuomioistuimien tutkittavaksi sen varmistamiseksi, että osakkeenomistajien toimia ei "epäoikeudenmukaisesti" rajoiteta.

81. Vaikka sijoittajien omistusosuuksien omaisuudensuojan keskeistä sisältöä on tietenkin kunnioitettava – perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti –, näiden sijoittajien on myös katsottava olevan tietoisia siitä, että sijoitukset luottolaitokseen, joka toimii hyvin säännellyillä markkinoilla sen pankkitoimiluvan ehtojen mukaisesti, tuovat mukanaan omia erityisiä rajoitteita. On nimittäin yleisen edun mukaista varmistaa, että ydinpääomasijoituksia luottolaitokseen ei vedetä äkillisesti pois, ei varsinkaan ajankohtana, jona luottolaitoksen rahoitusvakauteen voi kohdistua paineita, jos näin tapahtuu. Tämä on selvästi delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan säännösten taustalla oleva ajatus.

82. Katson näin ollen, että asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohta eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa sallitaan banca popolaren lykätä lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin, kunnes ja siltä osin kuin delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät.

2) Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohta

83. Kun otetaan huomioon, että asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa vahvistetaan kriteerit, joiden avulla voidaan määrittää, olisiko kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa lueteltujen yhdeksän tehtävän hoitamisen oltava EKP:n vastuulla vai olisiko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pikemminkin avustettava EKP:tä sille asetuksella N:o 1024/2013 annettujen tehtävien hoitamisessa, en ymmärrä tämän säännöksen merkitystä asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen osakkeiden lunastamisen yhteydessä, eikä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole selittänyt sitä.

3) Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla

84. Unionin tuomioistuin totesi 22.1.2013 antamansa tuomion Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28) 41–46 kohdassa, että perusoikeuskirjan 16 artiklalla annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapaus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan sitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka sillä on yhteiskunnassa. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella ja perusoikeuskirjan 16 artiklan sanamuodon – joka eroaa sen II luvussa vahvistettujen muiden perusvapauksia koskevien artiklojen sanamuodoista ja muistuttaa läheisesti tiettyjen perusoikeuskirjan IV luvussa olevien määräysten sanamuotoa – nojalla elinkeinovapauteen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista.

85. Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan nojalla jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Lisäksi omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

86. Koska perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa taatut oikeudet eivät ole ehdottomia, niiden käyttöä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

87. Toiston välttämiseksi tarkastelen mahdollisuutta rajoittaa perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa tunnustettuja ja suojattuja oikeuksia toisen kysymyksen yhteydessä tarkastellessani sijoittautumisvapauden ja/tai pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten oikeuttamista.[39]

C Toinen kysymys

88. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, ovatko kilpailua sisämarkkinoilla koskeva SEUT 3 artikla ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan banca popolare voi harjoittaa pankkitoimintaa vain tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja joissa kyseinen pankki velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi kyseisen rajan ylittyessä.

89. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian valittajat katsovat, että 8 miljardin euron raja on ristiriidassa sisämarkkinoita ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen kanssa. Ne katsovat, että näin matala yläraja ei mahdollista asianomaisia pankkeja koskevien parametrien uudelleen määrittelyä tavalla, joka on todella niiden tavoitteiden mukainen, joihin näillä oikeussäännöillä pyritään. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että valittajat eivät ole esittäneet vakuuttavia perusteluja tukeakseen kantaansa, jonka mukaan banca popolaren – joka ei enää ole kooltaan pieni – organisaatiorakenne ja toiminnallinen rakenne eivät vaikeuta kyseisellä alalla sovellettavien vakavaraisuussääntöjen tyydyttävää noudattamista.

90. Unione di banche Italiane, Banca d'Italia ja Amber Capital katsovat, että toinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole osoittanut, millä tavoin kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä rajoitetaan vapaata liikkuvuutta. Italian hallitus katsoo, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata tähän kysymykseen, koska kyseiset kansalliset säännökset eivät koske sisämarkkinoita vaan ainoastaan Italian markkinoita. Se katsoo, että on osoitettava, että kansallisilla säännöksillä on rajat ylittävä vaikutus. Komissio katsoo, että toinen kysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee SEUT 3 artiklaa.

91. Kuten komissio on todennut huomautuksissaan, ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, mikä merkitys SEUT 3 artiklalla on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän toisen kysymyksen yhteydessä. SEUT 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että *unionilla on yksinomainen toimivalta* vahvistaa sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavat kilpailusäännöt.

92. Katson näin ollen, että toisen kysymyksen tämä osa on jätettävä tutkimatta unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdan noudattamatta jättämisen vuoksi, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt syitä, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä SEUT 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinnasta, eikä ole esittänyt yhteyttä tämän määräyksen ja asetuksen nro 3/2015 (sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna lailla nro 33/2015) 1 artiklan – johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa toisella kysymyksellään – välillä.

39 Tarkasteltaessa sitä, onko kansallisessa oikeudessa asetettu pääomien vapaan liikkuvuuden tai sijoittautumisvapauden rajoitus oikeutettu muun muassa yleistä etua koskevista pakottavista syistä, riidanalaisen säännöksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on tarkasteltava sekä EUT-sopimuksessa määrättyjen pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien poikkeusten ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön että perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien perusteella (ks. vastaavasti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) C-235/17, EU:C:2019:432, 59–66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämän pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 63 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen tulkinnan osalta kyseinen tuomioistuin totesi, että valittajat väittivät, että sellaisen 8 miljardin euron varoja koskevan alhaisen rajan vahvistaminen, jonka ylittyessä banca popolare on velvollinen muuttumaan osakeyhtiöksi voidakseen jatkaa pankkitoimintaa, voi luoda epäsuotuisat olosuhteet tällaisen organisaatiomallin säilyttämiselle ja asettaisi jäljellä olevat banca popolare -pankit – joiden on toimittava liian suppeissa rajoissa – huonompaan asemaan verrattuna muiden jäsenvaltioiden samankaltaisiin laitoksiin.

94. En voi olla toteamatta, että tämä ennakkoratkaisupyynnön osa, joka koskee SEUT 63 artiklaa, näyttää olevan erityisen lyhytsanainen.

95. On todettava, että Consiglio di Stato on toisella kysymyksellään viitannut nimenomaisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaan SEUT 63 artiklaan. Komissio on kuitenkin todennut, että sekä sijoittautumisvapautta koskevaa SEUT 49 artiklaa että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 63 artiklaa voitaisiin soveltaa in abstracto banca popolare -pankkeihin sovellettaviin kansallisiin sääntöihin. Se lisäsi kuitenkin, että kun otetaan huomioon banca popolare -pankkien ominaisuudet ja erityisesti osakkeenomistajan omistamien osakkeiden lukumäärälle asetettu yläraja, on vaikea kuvitella, miten SEUT 49 artiklaa voitaisiin soveltaa. Italian hallitus katsoo, että koska kyseessä olevat kansalliset säännökset koskevat luottolaitoksen oikeudellista muotoa, sijoittautumisvapautta koskevaa SEUT 49 artiklaa sovelletaan, jos asiaan liittyy kansainvälinen ulottuvuus.

96. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen arvioimiseksi, voidaanko sijoittautumisvapautta koskevaa SEUT 49 artiklaa ja/tai pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 63 soveltaa, huomioon on otettava kyseisen lainsäädännön tarkoitus.[40]

97. Unionin tuomioistuin totesi 11.11.2010 annetun tuomion komissio v. Portugali (C-543/08, EU:C:2010:669) 39–44 kohdassa, että sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat kansalliset säännökset, joita sovelletaan, kun jonkin jäsenvaltion kansalainen omistaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä sellaisen osuuden, joka antaa hänelle selvän vaikutusvallan kyseisen yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhtiön toiminnasta. Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 63 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvat muun muassa suorat sijoitukset eli kaikenlaiset luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tekemät sijoitukset, joiden tarkoituksena on pysyvien ja suorien yhteyksien luominen tai ylläpitäminen pääoman sijoittajan ja sen yhtiön välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten. Tämä tavoite edellyttää, että osakkeenomistajan omistama osakemäärä antaa sille todellisen mahdollisuuden osallistua yhtiön johtamiseen tai määräysvallan käyttöön siinä. Kansallinen lainsäädäntö, jota ei sovelleta pelkästään sellaisiin omistusosuuksiin, jotka antavat selvän vaikutusvallan yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä sen toiminnasta, vaan jota sovelletaan riippumatta siitä, kuinka suuren osuuden osakkeenomistaja omistaa yhtiöstä, voi kuulua sekä SEUT 49 artiklan että SEUT 63 artiklan soveltamisalaan.

98. Koska ennakkoratkaisupyynnössä ei ole esitetty perusteita, joiden avulla voisin päätellä, kumpaa kahdesta perusvapaudesta sovelletaan vai sovelletaanko molempia, tarkastelen tätä kysymystä sekä SEUT 49 artiklan että SEUT 63 artiklan kannalta.

40 Ks. tuomio 21.6.2018, Fidelity Funds ym. (C-480/16, EU:C:2018:480, 33 kohta).

99. Kansalliset säännökset, joiden mukaan banca popolare voi harjoittaa pankkitoimintaa vain tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja joissa kyseinen pankki velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi kyseisen rajan ylittyessä – tai muutoin se voidaan asettaa selvitystilaan tai se voi menettää oikeuden harjoittaa pankkitoimintaa – merkitsevät mielestäni sekä sijoittautumisvapauden että pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta.[41] Tällaiset säännökset ovat omiaan vähentämään Italiasta, muista jäsenvaltioista ja kolmansista maista peräisin olevien sijoittajien kiinnostusta hankkia osuus banca popolaren pääomasta.[42]

1. Oikeuttaminen

100. Sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sitä voidaan pitää oikeutettuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä.[43] Lisäksi pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä ainoastaan silloin, kun kyseinen lainsäädäntö voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 65 artiklassa mainitulla syyllä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, sellaisina kuin ne on määritelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jos unionin tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, joilla varmistetaan näiden etujen suojaaminen.

101. Lisäksi on muistutettava, että perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa taatut oikeudet eivät ole ehdottomia ja että niiden käyttöä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

102. Tässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä pyritään yhtäältä luomaan oikeudenmukainen tasapaino banca popolaren oikeudellisen muodon ja koon välillä ja toisaalta noudattamaan unionin vakavaraisuussääntöjä.[44] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan niiden tavoitteena on, että kotimaisia banca popolare -pankkeja koskevasta sääntelystä tehdään johdonmukaisempi vertailukohtana oleville eurooppalaisille markkinoille ominaisen dynamiikan kanssa siten, että taataan tällaisten laitosten parempi kilpailukyky ja edistetään niiden organisaation, toiminnan ja toimintojen suurempaa läpinäkyvyyttä.

103. Sijoittautumisvapauden ja/tai pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset sekä perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa taattujen oikeuksien rajoitukset, jotka perustuvat Italian vuoden 2015 lainsäädäntöön, voidaan ainakin lähtökohtaisesti oikeuttaa Consiglio di Staton esittämillä perusteilla.[45] Kuten olen jo todennut, vaikuttaa siltä, että kyseisten rajoitusten tavoitteena on varmistaa Italian koko pankkisektorin, erityisesti osuuspankkisektorin, hyvä hallintotapa ja vakaus.[46] Tältä osin unionin tuomioistuin korosti pankkisektorin ja tietyissä tapauksissa yksittäisten pankkien vakauden merkitystä 20.9.2016 annetussa tuomiossa Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P to C-10/15 P, EU:C:2016:701, 72 kohta).[47]

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka perussopimuksessa ei määritellä pääomanliikkeiden ja maksujen käsitettä, on kiistatonta, että perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5) yhdessä sen liitteenä olevan pääomanliikkeiden nimikkeistön kanssa on pääomanliikkeiden käsitteen määrittämisen kannalta ohjeellista arvoa. Direktiivin 88/361 liitteessä I olevan nimikkeistön I ja III kohta ja kyseiseen liitteeseen sisältyvät selitykset osoittavat, että suora sijoitus, joka tapahtuu osallistumalla yritykseen omistamalla osakkeita, ja arvopaperien hankinta pääomamarkkinoilla ovat EY 56 artiklassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä. Erityisesti suoralle sijoitukselle on edellä mainittujen selitysten perusteella ominaista mahdollisuus osallistua yhtiön johtamiseen tai sen valvontaan. Ks. tuomio 13.5.2003, komissio v. Espanja (C-463/00, EU:C:2003:272, 52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Näin on varsinkin, kun otetaan huomioon, että sijoittajilla voi myöhemmin olla vaikeuksia lunastaa pääomasijoituksia asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan säännösten vuoksi.

43 Ks. tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, 52 kohta).

44 Tämä viimeksi mainittu kysymys koskee mielestäni pikemminkin osakkeiden lunastamista kuin 8 miljardin euron rajaa. Katson kuitenkin, että nämä kysymykset liittyvät läheisesti toisiinsa, koska ne ovat osa samaa kansallista lainsäädäntöpakettia.

45 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 ja 103 kohta.

46 Ks. esim. tämän ratkaisuehdotuksen 2 ja 3 kohta.

47 Ks. myös tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 50 kohta).

104. Jos, kuten valittajat väittivät ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, tällä varoja koskevalla enimmäisrajoituksella on seurauksia osuuspankkien toiminnalle, kyseessä on itse asiassa toinen tapa todeta, että Italian lainsäätäjä on katsonut, että tämä erityinen pankkitoimintamalli muodostaa riskin sen pankkijärjestelmän vakaudelle, joten näiden pankkien on tyydyttävä alhaiseen pääomapohjaan. Edellä esittämistäni syistä on todettava, että Italian lainsäätäjällä oli ainakin lähtökohtaisesti oikeus antaa tällainen ratkaisu. Lisäksi on mielestäni selvää, että yleinen etu edellyttää, että pankin pääomaa ei vedetä äkillisesti pois, sillä muutoin sen – ja tosiasiallisesti laajemman Italian pankkisektorin – vakavaraisuus voi vaarantua. [48]

105. Lisäksi kyseisillä rajoituksilla, koskevat ne sitten sijoittautumisvapautta tai pääomien vapaata liikkuvuutta tai perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja 17 artiklan 1 kohdassa tunnustettuja ja suojattuja oikeuksia, on voitava taata kyseessä olevan tavoitteen toteutuminen, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. [49]

106. Viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan pääasian tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täyttyvätkö kyseiset tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset käsiteltävässä asiassa.

107. On selvää, että unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on antaa kansallista tuomioistuinta hyödyttäviä vastauksia ennakkoratkaisumenettelyssä, on toimivaltainen antamaan sille esitetyn asiakirja-aineiston perusteella ohjeita, joiden avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa. En kuitenkaan pysty antamaan asiassa tosiasiallisia ohjeita, koska unionin tuomioistuimelle tältä osin esitetyn asiakirja-aineiston tiedot ovat puutteelliset, mikä ilmenee siitä, että asianosaiset ovat tältä osin esittäneet vain vähäisiä huomautuksia – epäilemättä, koska ne enimmäkseen katsoivat, että kysymys on jätettävä tutkimatta tai että tuomioistuin ei ole toimivaltainen. Korostan tältä osin, että komissio toteaa ainoastaan, että 8 miljardin euron raja vaikuttaa olevan oikeutettu hyvän hallintotavan ja pankkitoiminnan asianmukaisen toiminnan vuoksi, jotka puolestaan vaikuttavat pankkisektorin vakauteen ja rahoitusvakauteen. Komissio katsoo, että 8 miljardin euron varoja koskeva raja ei ole kohtuuton, jotta voidaan tehdä välttämätön ero pienten pankkien, joiden osalta osuuskuntamalli on käytössä, ja keskisuurten ja suurten pankkien, joiden osalta banca popolare -pankkeihin sovellettava säännöstö on riittämätön, välillä.

108. Katson näin ollen, että SEUT 49 artikla ja SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä perusoikeuskirjan 16 artikla ja 17 artiklan 1 kohta eivät lähtökohtaisesti ole esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan osuuskuntamuotoista pankkitoimintaa saadaan harjoittaa ainoastaan tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja joissa kyseinen pankki velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi kyseisen rajan ylittyessä, jos säännösten tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltion pankkisektorin tai sen tietyn osan hyvä hallintotapa ja vakaus ja jos kyseisillä säännöksillä asetettu rajoitus on välttämätön näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja on luonteeltaan oikeasuhteinen. Tämän toimenpiteen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva arviointi kuuluu viime kädessä kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

48 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta.

49 Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, 52 ja 59 kohta). Unionin tuomioistuin totesi 21.5.2019 annetun tuomion komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet, C-235/17, EU:C:2019:432) 60 kohdassa, että toimenpide, jolla rajoitetaan tätä pääomien vapaata liikkuvuutta, voidaan oikeuttaa muun muassa SEUT 65 artiklassa mainituilla syillä, kunhan se noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

D Kolmas kysymys

109. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, ovatko valtiontukea koskevat SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan rajan ylittyessä ja joissa säädetään luopuvan jäsenen osuuden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin mahdollisen selvitystilan estämiseksi.

110. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että valittajat väittävät ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että kansalliset säännökset, joiden mukaan banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan rajan ylittyessä ja joissa säädetään osakkeiden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin selvitystilan estämiseksi, saattavat olla valtiontukea koskevien unionin oikeussääntöjen vastaisia.

111. Banca d'Italia, Amber Capital Italia et Amber Capital UK, Italian hallitus ja komissio katsovat, että kyseessä oleva toimenpide ei ole valtiontukea. OC ym. katsovat, että osakeyhtiöksi muuttuneen banca popolaren mahdollisuus lykätä rajoittamattomaksi ajaksi (kyseessä olevasta määrästä riippumatta) osakkuudestaan luopuvan osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista antaa yhtiömuotoa muuttaneelle pankille perusteetonta etua, koska se voi käyttää kyseisiä varoja liiketoiminnassaan.

112. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen toimenpiteen luokitteleminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että *kaikki* seuraavat edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.[50]

113. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse epävarma siitä, onko mahdollista todeta valtiontuen olemassaolo tilanteessa, jossa kyseessä olevat varat eivät ole julkisia vaan yksityisiä, koska ne ovat peräisin pankin osakkailta. Se katsoo lisäksi, että kyseinen toimenpide ei näytä täyttävän valikoivuutta koskevaa edellytystä, koska lunastusrajoituksia koskeva säännöstö koskee kaikkia banca popolare -pankkeja, joita uudistus koskee.

114. Valtion toimenpidettä koskevan edellytyksen osalta unionin tuomioistuin on ensinnäkin todennut 13.9.2017 annetun tuomion ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) 20–25 kohdassa, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on oltava peräisin valtiolta. Sen arvioimiseksi, onko toimenpide peräisin valtiolta, on ensiksi selvitettävä, ovatko viranomaiset olleet osallisia kyseisen toimenpiteen toteuttamisessa. Lisäksi on todettava valtion toimenpidettä tai valtion varoilla toteutettua toimenpidettä koskevasta edellytyksestä, että se täyttyy paitsi, jos kyseessä on valtion suoraan myöntämä tuki, myös, jos kyseessä on valtion tuen hallinnoimiseksi perustamien tai nimeämien julkisten tai yksityisten elinten myöntämä tuki. Toimenpide voi siten kuulua tuen käsitteen soveltamisalaan, vaikka siihen ei sisälly valtion varojen siirtoa. SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee nimittäin kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Vaikka kyseistä toimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi 13.9.2017 annetun tuomion ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) 26 kohdassa, että tällainen tilanne on erotettava tilanteesta, jossa valtio ei ole valtuuttanut yksityisiä yrityksiä hoitamaan valtion varoja, vaan niillä on yksinomaan velvollisuus tehdä ostot omilla varoillaan.

50 Kursivointi tässä. Ks. tuomio 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115. Unionin tuomioistuin totesi näin ollen 14.1.2015 annetun tuomion Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) 34 kohdassa, että valtiontuen toteamiseksi on todettava riittävän suora yhteys yhtäältä tuensaajalle myönnetyn edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä.

116. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vaaditut neljä edellytystä sille, että toimenpidettä voidaan pitää valtiontukena, ovat kumulatiivisia. Sillä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi itse, että kyseessä olevat varat *eivät ole julkisia vaan yksityisiä*, koska ne ovat peräisin kyseessä olevien pankkien osakkeenomistajilta, on olennainen merkitys, koska kyse ei selvästikään voi olla valtiontuesta, jos kyseiset varat ovat luonteeltaan yksityisiä. Tässä tilanteessa katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien erittäin vähäisten tietojen perusteella, että SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat eivät ole esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan rajan ylittyessä ja joissa säädetään osakkuudesta luopuvan osakkeenomistajan osakkeiden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin mahdollisen selvitystilan estämiseksi tilanteessa, jossa ei ole kyse julkisista varoista.

117. Toiseksi ennakkoratkaisupyynnön rajallisten tietojen vuoksi en pysty arvioimaan, ovatko kyseiset toimenpiteet valikoivia vai eivät. Vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olettaa, että ainoastaan banca popolare -pankkien keskinäistä tilannetta on arvioitava valikoivuutta koskevan kysymyksen osalta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei kuitenkaan ilmene, miksi näin on. En ole kuitenkaan varma siitä, ovatko muut pankit tai laitokset vastaavassa tilanteessa kuin banca popolare -pankit. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt 21.12.2016 antamansa tuomion komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981) 54 kohdassa, että edun valikoivuutta koskeva arviointi edellyttää sen määrittämistä, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan katsoa syrjiväksi.

118. Katson näin ollen, että valtiontukea koskevat SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan rajan ylittyessä ja jossa säädetään osakkuudesta luopuvan osakkaan osakkeiden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin selvitystilan estämiseksi silloin, kun kyseiset varat ovat peräisin kyseisen pankin osakkeenomistajilta ja ovat siis luonteeltaan yksityisiä eivätkä julkisia.

E Viides kysymys

119. Viidennellä kysymyksellään Consiglio di Stato pyytää unionin tuomioistuinta lähinnä arvioimaan delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan yhteensoveltuvuutta perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa.

120. Katson, että tämä kysymys on jätettävä tutkimatta, koska se ei ole unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdan vaatimusten mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole, lukuun ottamatta hyvin lyhyttä viittausta valittajien tätä kysymystä koskeviin argumentteihin, millään tavoin selostanut syitä, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan pätevyydestä.

121. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ainoastaan totesi ennakkoratkaisupyynnössään, että valittajien mukaan on tarkasteltava paitsi kysymystä siitä, onko soveltamisohjeen nro 285 yhdeksäs päivitys sopusoinnussa delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan kanssa, itse kyseisen asetuksen lainmukaisuutta, koska sen soveltaminen voi johtaa siihen, että suljetaan pois mahdollisuus saada hyvitys osakkeista ilman mitään oikeutta välittömään korvaukseen.

122. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole asianmukaisesti kyseenalaistanut delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan pätevyyttä, tämän säännöksen on katsottava olevan pätevä ja perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan mukainen.[51] Katson tältä osin, että koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt mitään päinvastaista näyttöä tai edes päinvastaista väitettä, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa säädetyillä vakavaraisuussäännöillä ja vaatimuksilla asetettujen rajoitusten, jotka koskevat perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa tunnustettuja ja suojattuja oikeuksia, oletetaan olevan yleisen edun ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

VI Ratkaisuehdotus

123. Kaiken edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen olisi mielestäni, jos se katsoo, että esitetyt kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi, vastattava Consiglio di Staton esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 29 artiklassa, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla laitoksia koskevien omien varojen vaatimusten osalta 7.1.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 241/2014 10 artiklassa ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä kansallista säännöstä tai ne eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään 8 miljardin euron varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolaren on muututtava osakeyhtiöksi.

2) Asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohta eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan banca popolare voi lykätä lunastamista rajoittamattomaksi ajaksi ja rajata sen määrää kaikilta tai joiltain osin, kunnes ja siltä osin kuin delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdan vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät.

3) SEUT 49 artikla ja SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä perusoikeuskirjan 16 artikla ja 17 artiklan 1 kohta eivät ole esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan osuuskuntamuotoista pankkitoimintaa voidaan harjoittaa vain tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja joissa kyseinen pankki velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi kyseisen rajan ylittyessä, kun säännökset on annettu jäsenvaltion pankkisektorin tai pankkisektorin tietyn osa-alueen hyvän hallintotavan ja vakauden varmistamiseksi ja kun tässä säännöksessä säädetty rajoitus on välttämätön näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja luonteeltaan oikeasuhteinen.

4) Valtiontukea koskeva SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa banca popolare velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan rajan ylittyessä ja jossa säädetään osakkeista luopuvien osakkeenomistajien osakkeiden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin mahdollisen selvitystilan estämiseksi, jos kyseessä olevat varat ovat peräisin kyseisen pankin osakkeenomistajilta ja ovat siis luonteeltaan yksityisiä eivätkä julkisia.

51 Unionin tuomioistuin totesi 14.6.2012 annetun tuomion CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347) 39 kohdassa, että ”unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimilla on nimittäin laillisuusolettaman vuoksi oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyynnön tai lainvastaisuusväitteen vuoksi”.