Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GERARD HOGAN
της 11ης Φεβρουαρίου 2020[1]

Υπόθεση C-686/18

OC κ.λπ.,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB κ.λπ.,
QA κ.λπ.
κατά
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
παρισταμένων των:
Banca Popolare di Sondrio s.c.p.a.,
Veneto Banca s.c.p.a.,
Banco Popolare – Società Cooperativa,
Banco BPM s.p.a.,
Ubi Banca s.p.a.,
Banca Popolare di Vicenza s.c.p.a.,
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio s.c.,
Unione di Banche Italiane SpA,
Banca Popolare di Milano,
Unione di Banche Italiane – Ubi Banca s.c.p.a.,
Amber Capital Italia Sgr SpA,
Amber Capital Uk Llp,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),
RZ κ.λπ.

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κανονισμός (ΕΕ) 575/2013 – Άρθρο 29 – Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 241/2014 – Άρθρο 10 – Κανονισμός (ΕΕ) 1024/2013 – Άρθρο 6, παράγραφος 4 – Άρθρα 16, 17 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Εταιρικό δίκαιο – Άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ – Όριο ενεργητικού 8 δισεκατομμυρίων ευρώ, πάνω από το οποίο οι λαϊκές τράπεζες υποχρεούνται να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρίες – Δικαίωμα εταιρίας να αναβάλει ή να περιορίσει, ακόμη και επ' αόριστον, την εξόφληση των μετοχών του αποχωρούντος μετόχου»

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

I. Εισαγωγή

1. Ο θεσμός των συνεταιριστικών τραπεζών έχει μακρά παράδοση σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη. Άρχισε στα μέσα του 19ου αιώνα, με την ίδρυση των «Volksbanken» στη Γερμανία και των «building societies» στο Ηνωμένο Βασίλειο. Τα εν λόγω συνεταιριστικά ιδρύματα ή αλληλασφαλιστικές ενώσεις εφάρμοζαν, γενικά, την αρχή της μίας ψήφου ανά άτομο. Οι τράπεζες αυτές ιδρύθηκαν αρχικά ως εναλλακτική δυνατότητα έναντι των κερδοσκοπικών παραδοσιακών εμπορικών τραπεζών. Οι συνεταιριστικές τράπεζες είχαν ως σκοπό να προάγουν την αποταμίευση, να παρέχουν πρόσβαση σε κεφάλαια σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και γενικά να προάγουν το αίσθημα οικονομικής υπευθυνότητας των μελών τους.

2. Στα εκατόν πενήντα έτη που μεσολάβησαν έκτοτε, έχουν επέλθει πολλές αλλαγές. Η εμφάνιση του ενοποιημένου και παγκοσμιοποιημένου συστήματος πληρωμών, καθώς και –όπως αποδείχθηκε με τόσο οδυνηρό τρόπο την τελευταία δεκαετία– η αυξημένη ανάγκη τραπεζικής εποπτείας και ρύθμισης, έχουν εγείρει, από κοινού, ζητήματα βιωσιμότητας, στο μέλλον, αυτού του παραδοσιακού μοντέλου τραπεζικών εργασιών. Τούτο ίσως ισχύει κατά μείζονα λόγο στις περιπτώσεις που οι εν λόγω τράπεζες διαθέτουν σημαντικού ύψους ενεργητικό, με αποτέλεσμα η τυχόν πτώχευση τέτοιας τράπεζας να μπορεί να αποτελεί συστημική απειλή για το τοπικό τραπεζικό σύστημα και, όπως αποδείχθηκε πάλι από τα γεγονότα του 2008, για το ευρύτερο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα.

3. Όλα τα προεκτεθέντα αποτέλεσαν έναυσμα για την πραγματοποίηση νομοθετικών μεταρρυθμίσεων, σε διάφορα κράτη μέλη, ίσως ως επακόλουθο επίσης της εμπειρίας από τη μεγάλης κλίμακας κατάρρευση τραπεζών (ή ακόμη και τις επαπειλούμενες καταρρεύσεις) σε διάφορα κράτη μέλη κατά την περίοδο από το 2008 και εντεύθεν. Ειδικότερα, η αρχή της αμοιβαιότητας θεωρείται από ορισμένους ότι καθιστά τα εν λόγω ιδρύματα αποκομμένα από το επενδυτικό κλίμα. Υπάρχει επίσης η πεποίθηση ότι η εταιρική διακυβέρνηση των ιδρυμάτων αυτών και η γενική πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές θα βελτιώνονταν αν τα εν λόγω ιδρύματα μετέβαλλαν το καθεστώς τους από καθεστώς αμοιβαιότητας σε καθεστώς συμβατικής ανώνυμης εταιρίας που δραστηριοποιείται σε χρηματιστηριακές αγορές.

4. Τα προεκτεθέντα συναπαρτίζουν το γενικό ιστορικό της υπό κρίση υπόθεσης. Επομένως, κατ' ουσίαν, οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης επιχειρούν να αμφισβητήσουν τη συμβατότητα της θεσπισθείσας προσφάτως, το 2015, ιταλικής εθνικής νομοθετικής ρύθμισης με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, υπό συνθήκες τις οποίες θα περιγράψω στις παρούσες προτάσεις. Η ρύθμιση αυτή έχει ως βασικό χαρακτηριστικό το ότι καθόρισε, για τις συνεταιριστικές τράπεζες, ως ανώτατο όριο πάγιου ενεργητικού το ποσό των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ.

5. Ειδικότερα, η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως έχει ως αντικείμενο την ερμηνεία των άρθρων 3, 63 και 107 επ. της Συνθήκης ΛΕΕ, των άρθρων 16, 17 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), του άρθρου 29 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012[2], του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων[3], και του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 241/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα για τις απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων για ιδρύματα[4].

2 ΕΕ 2013, L 176, *σ. 1*.

3 ΕΕ 2013, L 287, σ. 63.

4 ΕΕ 2014, L 74, σ. 8.

6. Η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, η οποία περιήλθε από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Νοεμβρίου 2018, υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ, αφενός, των OC κ.λπ., Adusbef, Federconsumatori, PB κ.λπ. και QA κ.λπ. και, αφετέρου, της Banca d'Italia, της Presidenza del Consiglio dei Ministri (Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου) και του Ministero dell'Economia e delle Finanze (Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών). Στο σημείο αυτό, επισημαίνω ότι τα ακρωνύμια OC, PB και QA αποτελούν ανωνυμοποιημένες ονομασίες που έχουν δοθεί σε χωριστές ομάδες εταίρων που, σε κάθε μία περίπτωση, κατέχουν μερίδια των ίδιων ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών (στο εξής: λαϊκές τράπεζες).

7. Η διαδικασία ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) αφορά τη νομιμότητα ορισμένων πράξεων που εκδόθηκαν από τον Ιταλό νομοθέτη και από την Banca d'Italia, με τις οποίες, κατ' ουσίαν, πρώτον, τίθεται ένα όριο ενεργητικού ή κεφαλαίου ανερχόμενο σε 8 δισεκατομμύρια ευρώ όσον αφορά τις λαϊκές τράπεζες και, δεύτερον, παρέχεται στις τράπεζες αυτές η δυνατότητα, άπαξ μετατραπούν σε ανώνυμη εταιρία, να αναβάλουν επ' αόριστον την εξόφληση των μετοχών αποχωρούντος μετόχου και να περιορίσουν εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό.

8. Κατά τις επίμαχες εθνικές διατάξεις, σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ, οι λαϊκές τράπεζες έχουν τρεις επιλογές: μπορούν (i) να μειώσουν το ενεργητικό ή κεφάλαιό τους κάτω από το όριο αυτό, (ii) να μετατραπούν σε ανώνυμη εταιρία ή (iii) να τεθούν υπό εκκαθάριση. Η μη συμμόρφωση με μία από τις εναλλακτικές αυτές υποχρεώσεις μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, να επιβάλει η Banca d'Italia απαγόρευση νέων συναλλαγών ή να προτείνει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) την ανάκληση της άδειας άσκησης τραπεζικών εργασιών και στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών την κίνηση διοικητικής διαδικασίας αναγκαστικής εκκαθάρισης.

9. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισήμανε, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις αποσκοπούν, αφενός, στη δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ της νομικής μορφής και των διαστάσεων των λαϊκών τραπεζών και, αφετέρου, στη συμμόρφωση με τους ενωσιακούς κανόνες προληπτικής εποπτείας. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις αυτές έχουν ως σκοπό να καταστήσουν τη ρύθμιση των ιταλικών λαϊκών τραπεζών πιο συνεπή με τη συγκεκριμένη δυναμική της ευρωπαϊκής αγοράς αναφοράς, να εξασφαλίσουν στα ιδρύματα αυτά μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα και να ενισχύσουν τη διαφάνεια της οργάνωσης, της λειτουργίας και των εργασιών τους.

10. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εξέθεσε επίσης ότι όλες οι λαϊκές τράπεζες, εκτός από δύο, έχουν συμμορφωθεί με τις θεσπισθείσες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Πριν από την ανάλυση των ζητημάτων αυτών είναι, ωστόσο, αναγκαίο να εξετασθούν, κατ' αρχάς, οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις.

II. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός 575/2013

11. Το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 575/2013 ορίζει ότι ο εν λόγω κανονισμός «θεσπίζει ενιαίους κανόνες που αφορούν τις γενικές προληπτικές απαιτήσεις προς τους οποίους οφείλουν να συμμορφώνονται τα ιδρύματα που εποπτεύονται δυνάμει της οδηγίας 2013/36/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ]».

12. Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του κανονισμού 575/2013, τα κεφαλαιακά μέσα περιλαμβάνονται στα στοιχεία κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28 ή, κατά περίπτωση, στο άρθρο 29.

13. Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Τα κεφαλαιακά μέσα χαρακτηρίζονται ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 μόνο εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

[…]

ε) τα μέσα είναι αόριστης διάρκειας,

στ) το κεφάλαιο των μέσων δεν δύναται να μειωθεί ή να εξοφληθεί, εξαιρουμένων των κατωτέρω περιπτώσεων:

i) εκκαθάριση του ιδρύματος,

ii) προαιρετική επαναγορά των μέσων ή άλλο προαιρετικό μέσο μείωσης του κεφαλαίου, εφόσον το ίδρυμα έχει εξασφαλίσει την προηγούμενη άδεια της αρμόδιας αρχής σύμφωνα με το άρθρο 77,

ζ) οι διατάξεις που διέπουν τα μέσα δεν αναφέρουν ρητά ή σιωπηρά ότι το κεφάλαιο των μέσων θα μπορούσε ή ενδέχεται να μειωθεί ή να εξοφληθεί εκτός από την περίπτωση εκκαθάρισης του ιδρύματος, και το ίδρυμα δεν αναφέρει κάτι ανάλογο πριν από ή κατά την έκδοση των μέσων, με εξαίρεση την περίπτωση των μέσων που αναφέρονται στο άρθρο 27 όπου το ίδρυμα απαγορεύεται να αρνηθεί την εξόφληση των εν λόγω μέσων δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας,

[…]».

14. Το άρθρο 29 του ίδιου κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κεφαλαιακά μέσα που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα είναι αποδεκτά ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 μόνο εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 28 με τις τροποποιήσεις που απορρέουν από την εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

2. Οι κατωτέρω προϋποθέσεις πληρούνται όσον αφορά την εξόφληση των κεφαλαιακών μέσων:

α) εκτός εάν απαγορεύεται δυνάμει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, το ίδρυμα δύναται να αρνηθεί την εξόφληση των μέσων,

β) σε περίπτωση που το ίδρυμα απαγορεύεται να αρνηθεί την εξόφληση των μέσων δυνάμει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, οι διατάξεις που διέπουν τα μέσα δίνουν στο ίδρυμα τη δυνατότητα να περιορίσει την εξόφλησή τους,

γ) η άρνηση εξόφλησης των μέσων ή ο περιορισμός της εξόφλησής τους, ανάλογα με την περίπτωση, δεν συνιστά αθέτηση υποχρέωσης του ιδρύματος.

[…]

6. Η [Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, στο εξής: ΕΑΤ] καταρτίζει σχέδια ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων προκειμένου να διευκρινίσει τη φύση των περιορισμών της εξόφλησης που είναι απαραίτητοι σε περίπτωση που το ίδρυμα απαγορεύεται να αρνηθεί την εξόφληση των μέσων δυνάμει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας.

Η ΕΑΤ υποβάλλει τα εν λόγω σχέδια ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων στην Επιτροπή το αργότερο έως 1η Φεβρουαρίου 2015.

Εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να εγκρίνει τα ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο σύμφωνα με τα άρθρα 10 έως 14 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ 2010, L 331, σ. 12)].»

15. Το άρθρο 30 του κανονισμού 575/2013, το οποίο επιγράφεται «Συνέπειες της παύσης ικανοποίησης των προϋποθέσεων αναγνώρισης για τα μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1», προβλέπει τα εξής:

«Σε περίπτωση που δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 28 ή, κατά περίπτωση, στο άρθρο 29, για ένα μέσο Κεφαλαίου κοινών μετοχών της Κατηγορίας 1, ισχύουν τα εξής:

α) το μέσο παύει αμέσως να είναι αποδεκτό ως μέσο κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1,

β) η διαφορά από την έκδοση μετοχών υπέρ το άρτιο που αφορά το εν λόγω μέσο παύει αμέσως να αναγνωρίζεται ως στοιχείο κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1.»

2. Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 241/2014[5]

16. Η αιτιολογική σκέψη 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 έχει ως εξής:

«Για την εφαρμογή των κανόνων περί ιδίων κεφαλαίων στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις, τις συνεταιριστικές εταιρίες, τα ταμιευτήρια και παρόμοιους φορείς, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη με τον κατάλληλο τρόπο οι ιδιαιτερότητες των ιδρυμάτων αυτών. Θα πρέπει να θεσπιστούν κανόνες, ώστε να διασφαλιστεί, μεταξύ άλλων, ότι τα εν λόγω ιδρύματα είναι σε θέση να περιορίζουν την εξόφληση των

5 Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 241/2014 θέτει σε εφαρμογή διάφορες διατάξεις του κανονισμού 575/2013, ιδίως το άρθρο 28, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, και το άρθρο 29, παράγραφος 6, τρίτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού. Κατά την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 241/2014, η Επιτροπή έκρινε σκόπιμο να συμπεριλάβει σε ενιαίο κανονισμό όλα τα απαιτούμενα βάσει του κανονισμού 575/2013 ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα για τα ίδια κεφάλαια.

κεφαλαιακών μέσων τους, κατά περίπτωση. Συνεπώς, εάν η ισχύουσα εθνική νομοθεσία απαγορεύει την άρνηση εξόφλησης μέσων γι' αυτά τα είδη ιδρυμάτων, έχει καίρια σημασία οι διατάξεις που διέπουν τα μέσα να παρέχουν στο ίδρυμα τη δυνατότητα να αναβάλλει την εξόφληση και να περιορίζει το εξοφλητέο ποσό. […]»

17. Το άρθρο 10 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Περιορισμοί ως προς την εξόφληση κεφαλαιακών μέσων που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα, για τους σκοπούς του άρθρου 29 παράγραφος 2 στοιχείο β) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 και του άρθρου 78 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013», προβλέπει τα εξής:

«1. Ένα ίδρυμα μπορεί να εκδώσει μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 με δυνατότητα εξόφλησης μόνο όταν η δυνατότητα αυτή προβλέπεται από την ισχύουσα εθνική νομοθεσία.

2. Η δυνατότητα του ιδρύματος να θέτει περιορισμούς στην εξόφληση βάσει των διατάξεων που διέπουν τα κεφαλαιακά μέσα, σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 στοιχείο β) και το άρθρο 78 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013, καλύπτει τόσο το δικαίωμα αναβολής της εξόφλησης όσο και το δικαίωμα περιορισμού του προς εξόφληση ποσού. Το ίδρυμα πρέπει να είναι σε θέση να αναβάλει την εξόφληση ή να περιορίσει το προς εξόφληση ποσό για απεριόριστο χρονικό διάστημα, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3.

3. Η έκταση των περιορισμών της εξόφλησης που περιλαμβάνονται στις διατάξεις που διέπουν τα μέσα καθορίζεται από το ίδρυμα με βάση την προληπτική κατάσταση του ιδρύματος ανά πάσα στιγμή και αφορά ιδίως, αλλά δεν περιορίζεται στα ακόλουθα:

α) τη συνολική κατάσταση του ιδρύματος ως προς τη χρηματοδότηση, τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητα·

β) το ποσό του κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1, το κεφάλαιο της κατηγορίας 1 και το συνολικό κεφάλαιο σε σύγκριση με το συνολικό ποσό του ανοίγματος σε κίνδυνο υπολογίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 92 παράγραφος 1 στοιχείο α) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013, τις ειδικές απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων που αναφέρονται στο άρθρο 104 παράγραφος 1 στοιχείο α) της οδηγίας 2013/36/ΕΕ και τη συνδυασμένη απαίτηση αποθέματος ασφαλείας, όπως ορίζεται στο άρθρο 128 σημείο 6 της εν λόγω οδηγίας.»

3. Ο κανονισμός 1024/2013

18. Με το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1024/2013 «ανατίθενται στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό να συμβάλει στην ασφάλεια και την ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και σε κάθε κράτος μέλος, διαφυλασσομένης πλήρως της ενότητας και της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς με γνώμονα την ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων προς αποτροπή της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας».

19. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού έχει ως εξής:

«Η ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντά της στο πλαίσιο ενιαίου εποπτικού μηχανισμού αποτελουμένου από την ΕΚΤ και τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού [6].»

6 Η υποσημείωση αφορά μόνον την αγγλική γλώσσα.

20. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, του ίδιου κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«Αναφορικά με τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 4, πλην των στοιχείων α) και γ) της παραγράφου 1, η ΕΚΤ έχει τις αρμοδιότητες που παρατίθενται στην παράγραφο 5 του παρόντος άρθρου, ενώ οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν τις ευθύνες της παραγράφου 6 του παρόντος άρθρου, εντός του πλαισίου που αναφέρεται στην παράγραφο 7 του παρόντος άρθρου και δυνάμει των σχετικών διαδικασιών, όσον αφορά την εποπτεία των ακόλουθων πιστωτικών ιδρυμάτων, χρηματοδοτικών εταιριών συμμετοχών[,] μεικτών χρηματοοικονομικών εταιριών συμμετοχών, ή υποκαταστημάτων που είναι εγκατεστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη και τα οποία ανήκουν σε πιστωτικά ιδρύματα εγκατεστημένα σε μη συμμετέχοντα κράτη μέλη:

– Εκείνα που είναι λιγότερο σημαντικά σε ενοποιημένη βάση, το υψηλότερο επίπεδο ενοποίησης των οποίων είναι στα συμμετέχοντα κράτη μέλη, ή μεμονωμένα στην ειδική περίπτωση των υποκαταστημάτων, τα οποία είναι εγκατεστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη [και τα οποία ανήκουν σε πιστωτικά ιδρύματα] εγκατεστημένα σε μη συμμετέχοντα κράτη μέλη. Η σημασία αξιολογείται βάσει των ακόλουθων κριτηρίων:

  i) μέγεθος,

  ii) σημασία για την οικονομία της ΕΕ ή ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους,

  iii) φάσμα διασυνοριακών δραστηριοτήτων.

Σε ό,τι αφορά το πρώτο εδάφιο ανωτέρω, ένα πιστωτικό ίδρυμα ή χρηματοδοτική εταιρία συμμετοχών ή μεικτή χρηματοοικονομική εταιρία συμμετοχών δεν θεωρείται λιγότερο σημαντική, εκτός εάν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών περιστάσεων που πρέπει να διευκρινιστούν στη μεθοδολογία, εφόσον πληρούται οποιαδήποτε από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

i) η συνολική αξία των στοιχείων του ενεργητικού υπερβαίνει τα 30 δισεκατ. EUR, ή

ii) το ποσοστό του συνόλου των στοιχείων του ενεργητικού ως προς το ΑΕΠ του συμμετέχοντος κράτους μέλους εγκατάστασης, υπερβαίνει το 20 %, εκτός εάν η συνολική αξία των στοιχείων του ενεργητικού δεν υπερβαίνει τα 5 δισεκατ. EUR, ή

iii) εν συνεχεία κοινοποίησης από την αρμόδια εθνική αρχή, η οποία εκτιμά ότι το πιστωτικό ίδρυμα είναι ιδιαίτερης σημασίας για την εγχώρια οικονομία, η ΕΚΤ λαμβάνει απόφαση επιβεβαιώνοντας τη σημασία του μετά από συνολική αξιολόγηση, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης του ισολογισμού, του πιστωτικού ιδρύματος.

Η ΕΚΤ δύναται επίσης, ιδία πρωτοβουλία, να θεωρεί ένα ίδρυμα ιδιαίτερα σημαντικό όταν διαθέτει θυγατρικές πιστωτικά ιδρύματα σε πλείονα συμμετέχοντα κράτη μέλη και τα διασυνοριακά στοιχεία ενεργητικού και παθητικού του αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών στοιχείων ενεργητικού και παθητικού του, υπό προϋποθέσεις που καθορίζονται στη μεθοδολογία.

Δεν θεωρούνται λιγότερο σημαντικά εκείνα που έχουν ζητήσει ή έχουν λάβει άμεσα δημόσια χρηματοδοτική στήριξη από το ΕΤΧΣ [7] ή τον ΕΜΣ [8].

Παρά τις διατάξεις των ανωτέρω εδαφίων, η ΕΚΤ ασκεί τα καθήκοντα που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό όσον αφορά τα τρία πιο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα σε κάθε συμμετέχον κράτος μέλος, εκτός εάν δικαιολογείται από ιδιαίτερες περιστάσεις.»

7 ΕΤΧΣ είναι το ακρωνύμιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

8 ΕΜΣ είναι το ακρωνύμιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

Β. Το ιταλικό δίκαιο

21. Το κεφάλαιο V του testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας, στο εξής: ΚΤΝ), που μνημονεύεται στο decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385[9] (νομοθετικό διάταγμα 385, της 1ης Σεπτεμβρίου 1993, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 385), ρυθμίζει τις συνεταιριστικές τραπεζικές εργασίες, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών των λαϊκών τραπεζών. Το κεφάλαιο αυτό τροποποιήθηκε με την έκδοση της decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 3, της 24ης Ιανουαρίου 2015, στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 3/2015).

22. Το άρθρο 28, παράγραφος 2-ter, προστέθηκε, προς τροποποίηση του νομοθετικού διατάγματος 385, όπως ίσχυε μετά τις 24 Ιανουαρίου 2015, με τη decreto-legge 24 gennaio 2015, n.3, concertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2015 n. 33[10] (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 3, της 24ης Ιανουαρίου 2015, που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33, της 24ης Μαρτίου 2015, στο εξής: νόμος 33/2015). Εν συνεχεία, η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε περαιτέρω με το decreto legislativo, 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (νομοθετικό διάταγμα 72 για τη μεταφορά της οδηγίας 2013/36/ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 72/2015), και ορίζει τα εξής:

«Στις λαϊκές τράπεζες […], το δικαίωμα εξόφλησης των μετοχών σε περίπτωση αποχώρησης εταίρου, ακόμη και κατόπιν μετατροπής της εταιρικής μορφής της τράπεζας, καθώς και σε περίπτωση θανάτου ή αποκλεισμού εταίρου, περιορίζεται, σύμφωνα όσα προβλέπει η Banca d'Italia, ακόμη και κατά παρέκκλιση από νομοθετικές διατάξεις, όπου αυτό είναι αναγκαίο για να διασφαλισθεί ο συνυπολογισμός των μετοχών στην πρώτης κατηγορίας κεφαλαιακή βάση της τράπεζας. Για τους ίδιους σκοπούς, η Banca d'Italia δύναται να περιορίζει το δικαίωμα εξόφλησης των άλλων κεφαλαιακών μέσων που έχουν εκδοθεί.»

23. Το άρθρο 29 του νομοθετικού διατάγματος 385[12] ορίζει τα εξής:

«2-bis. Το ενεργητικό των λαϊκών τραπεζών δεν δύναται να υπερβαίνει τα οκτώ δισεκατομμύρια ευρώ. Αν τράπεζα είναι επικεφαλής τραπεζικού ομίλου, το όριο αυτό καθορίζεται σε ενοποιημένο επίπεδο.

2-ter. Σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου που αναφέρεται στην παράγραφο 2-bis, το διοικητικό συμβούλιο συγκαλεί γενική συνέλευση για τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων. Αν, εντός ενός έτους από την ημερομηνία υπέρβασης του ορίου, το ενεργητικό δεν έχει μειωθεί κάτω από το όριο αυτό και δεν έχει αποφασισθεί η μετατροπή της τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία […] ή η εκκαθάρισή της, η Banca d'Italia, λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις και το ποσό υπέρβασης του ορίου, δύναται να επιβάλει απαγόρευση νέων συναλλαγών […] ή να λάβει τα μέτρα που προβλέπονται στον τίτλο IV, κεφάλαιο I, τμήμα I, ή να προτείνει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να ανακαλέσει την άδεια άσκησης τραπεζικών εργασιών και στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών να κινήσει διοικητική διαδικασία αναγκαστικής εκκαθάρισης.

2-quater. Η Banca d'Italia θεσπίζει τις εκτελεστικές διατάξεις του παρόντος άρθρου.

[…]»

9 GURI αριθ. 230, της 30ής Νοεμβρίου 1993.

10 GURI αριθ. 70, της 25ης Μαρτίου 2015 – Τακτικό Συμπλήρωμα 15.

11 GURI αριθ. 134, της 12ης Ιουνίου 2015.

12 Όπως ίσχυε μετά την έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015, που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33/2015.

24. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015 [13] ορίζει τα εξής:

«Κατά την πρώτη εφαρμογή της παρούσας πράξης, οι λαϊκές τράπεζες που είναι αδειοδοτημένες κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της παρούσας πράξης οφείλουν να πραγματοποιήσουν τις αναγκαίες προσαρμογές, προς συμμόρφωση με τις διατάξεις του άρθρου 29, παράγραφοι 2-bis και 2-ter, του νομοθετικού διατάγματος 385, της 1ης Σεπτεμβρίου 1993, που θεσπίζονται με το παρόν άρθρο, εντός 18 μηνών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος των εκτελεστικών διατάξεων που θα θεσπίσει η Banca d'Italia βάσει του εν λόγω άρθρου 29.»

25. Η decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 [14] (πράξη νομοθετικού περιεχομένου 91, της 25ης Ιουλίου 2018, που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 108, της 21ης Σεπτεμβρίου 2018) παρέτεινε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2018 την προθεσμία του άρθρου 1, παράγραφος 2, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015.

26. Κατ' εφαρμογήν των άρθρων 28 και 29 του νομοθετικού διατάγματος 385, η Banca d'Italia τροποποίησε τη circolare n. 285 (εγκύκλιο 285), της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί των διατάξεων που διέπουν την εποπτεία των τραπεζών. Στο πλαίσιο της 9ης επικαιροποίησης της εγκυκλίου, με ημερομηνία 9 Ιουνίου 2015, με την οποία επήλθε η εν λόγω τροποποίηση (στο εξής: 9η επικαιροποίηση της εγκυκλίου 285), η Banca d'Italia καθόρισε τις ακόλουθες απαιτήσεις:

«[1.] [Οι περί ων πρόκειται λαϊκές τράπεζες], όταν έχουν ενεργητικό που υπερβαίνει το όριο των οκτώ δισεκατομμυρίων ευρώ, πρέπει να συμμορφωθούν προς τις διατάξεις του άρθρου 29, παράγραφοι 2-bis και 2-ter, του κώδικα τραπεζικής νομοθεσίας, το αργότερο 18 μήνες μετά την έναρξη ισχύος των εκτελεστικών διατάξεων που θεσπίζονται από την Banca d'Italia.

[…]

[2.] Οι συνδεόμενες με τη μεταρρύθμιση τροποποιήσεις του καταστατικού μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις χωριστές κατηγορίες:

a) τροποποιήσεις του καταστατικού απλώς και μόνο για συμμόρφωση με κανονιστικές διατάξεις […]·

b) υποχρεωτικές τροποποιήσεις του καταστατικού που όμως δεν έχουν χαρακτήρα απλώς και μόνο συμμόρφωσης με κανονιστικές διατάξεις […]·

c) προαιρετικές τροποποιήσεις του καταστατικού […].

[…]

[3.] Στην κατηγορία υπό στοιχείο a εμπίπτουν οι τροποποιήσεις του καταστατικού που σκοπό έχουν:

– να εντάξουν στο καταστατικό τη ρήτρα που αναθέτει στο όργανο που ασκεί καθήκοντα στρατηγικής εποπτείας, κατόπιν πρότασης του οργάνου διαχειρίσεως και αφότου ζητηθεί η γνώμη του ελεγκτικού οργάνου, την εξουσία περιορισμού ή αναβολής, εν όλω ή εν μέρει και χωρίς χρονικό περιορισμό, της εξόφλησης των μετοχών του απερχόμενου εταίρου, καθώς και των λοιπών κεφαλαιακών μέσων που συνυπολογίζονται στις CET1 [15], ακόμη και κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του αστικού κώδικα και από άλλες νομοθετικές διατάξεις, και με την επιφύλαξη των αδειών που παρέχουν οι εποπτικές αρχές για την εξόφληση κεφαλαιακών μέσων, εφόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση. Η ρήτρα πρέπει, επίσης, να διευκρινίζει ότι ο καθορισμός της έκτασης της αναβολής και του περιορισμού της εξόφλησης των μεριδίων και των άλλων

13 Όπως κυρώθηκε με τον νόμο 33/2015.

14 GURI αριθ. 220, της 21ης Σεπτεμβρίου 2018.

15 CET1 είναι το ακρωνύμιο του αγγλικού όρου Common Equity Tier 1 (κοινές μετοχές της κατηγορίας 1).

κεφαλαιακών μέσων εναπόκειται στο όργανο που ασκεί καθήκοντα στρατηγικής εποπτείας, λαμβανομένης υπόψη της κατάστασης της τράπεζας από πλευράς συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας, σύμφωνα με τις διατάξεις που θεσπίζει η Banca d'Italia […].

[…]

[4.] Οι λαϊκές τράπεζες των οποίων το ενεργητικό υπερβαίνει το όριο των οκτώ δισεκατομμυρίων ευρώ οφείλουν να πραγματοποιήσουν, εντός της μεταβατικής περιόδου και πριν από την ενδεχόμενη μετατροπή, τουλάχιστον τις υποχρεωτικές τροποποιήσεις του καταστατικού που αναφέρονται υπό στοιχεία a και b.»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

27. Με τρεις χωριστές προσφυγές, που ασκήθηκαν πρωτοδίκως ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία), ορισμένοι μεριδιούχοι λαϊκών τραπεζών, η Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (ένωση για την προάσπιση των χρηστών τραπεζικών, χρηματοοικονομικών, ταχυδρομικών και ασφαλιστικών υπηρεσιών) και η Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (εθνική ένωση καταναλωτών και χρηστών) προσέφυγαν κατά ορισμένων πράξεων της Banca d'Italia (στο εξής: BdI), συμπεριλαμβανομένης, ειδικότερα, της 9ης επικαιροποίησης της εγκυκλίου 285.

28. Το Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) απέρριψε τις προσφυγές αυτές, με τις αποφάσεις 6548/2016, 6544/2016 και 6540/2016, της 7ης Ιουνίου 2016.

29. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης προσέβαλαν τις αποφάσεις 6548/2016, 6544/2016 και 6540/2016 ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας). Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ανέστειλε τα αποτελέσματα της 9ης επικαιροποίησης της εγκυκλίου 285 και ήγειρε ζητήματα συνταγματικότητας της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015.

30. Με την απόφαση 99/2018, το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο, Ιταλία) απέρριψε ως αβάσιμα τα ζητήματα συνταγματικότητας της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015, τα οποία είχε εγείρει το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας).

31. Κατόπιν επαναφοράς της υπόθεσης στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), το εν λόγω δικαστήριο, με τη διάταξη 3645/2018, παρέτεινε τις ήδη διαταχθείσες αναστολές μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης που θα επιλύει τη διαφορά επί της ουσίας[16].

32. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθενται το άρθρο 29 του [κανονισμού 575/2013] […], το άρθρο 10 του [κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014], τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη […], σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 4, του [κανονισμού 1024/2013], σε εθνική ρύθμιση, όπως αυτή την οποία εισάγει το άρθρο 1 του decreto legge (πράξεως νομοθετικού περιεχομένου, στο εξής: d.l.) 3/2015, που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33/2015 [και πλέον επίσης το άρθρο 1, παράγραφος 15, του decreto legislativo (νομοθετικού διατάγματος, στο εξής: d.lgs.) αριθ. 72/2015, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 28, παράγραφος 2-ter, του ΚΤΝ και το οποίο ουσιαστικά αναπαράγει το κείμενο του άρθρου 1, παράγραφος 1, στοιχείο a, του d.l. αριθ. 3/2015, όπως κυρώθηκε με νόμο, κατόπιν άνευ σημασίας εν προκειμένω τροποποιήσεων], η οποία επιβάλλει

16 Εξαιρουμένης της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας που προβλεπόταν στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015, η οποία είχε ήδη αντικατασταθεί από άλλη ημερομηνία, ήτοι την 31η Δεκεμβρίου 2018.

όριο ενεργητικού πάνω από το οποίο η λαϊκή τράπεζα υποχρεούται να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία, θέτοντας αυτό το όριο στα 8 δισεκατομμύρια ευρώ; Αντιτίθενται οι προαναφερόμενες [ενιαίες] παράμετροι του δικαίου της Ένωσης σε εθνική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση μετατροπής της λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, επιτρέπει στο ίδρυμα να αναβάλει ή να περιορίσει, ακόμη και επ' αόριστον, την εξόφληση των μετοχών του αποχωρούντος εταίρου;

2) Αντιτίθενται τα άρθρα 3 και 63 επ. ΣΛΕΕ σχετικά με τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων σε εθνική ρύθμιση, όπως αυτή την οποία εισάγει το άρθρο 1 του d.l. αριθ. 3/2015, που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33/2015, η οποία περιορίζει την άσκηση τραπεζικής δραστηριότητας υπό συνεταιριστική μορφή εντός ορισμένου ορίου ενεργητικού, υποχρεώνοντας το ίδρυμα να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία σε περίπτωση υπερβάσεως του προαναφερθέντος ορίου;

3) Αντιτίθενται τα άρθρα 107 επ. ΣΛΕΕ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις σε εθνική ρύθμιση, όπως αυτή την οποία εισάγει το άρθρο 1 του d.l. αριθ. 3/2015, που κυρώθηκε κατόπιν τροποποιήσεων με τον νόμο 33/2015 [και πλέον επίσης το άρθρο 1, παράγραφος 15, του d.lgs αριθ. 72/2015, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 28, παράγραφος 2-ter, του ΚΤΝ και το οποίο ουσιαστικά αναπαράγει το κείμενο του άρθρου 1, παράγραφος 1, στοιχείο a, της d.l. αριθ. 3/2015, όπως κυρώθηκε με νόμο, κατόπιν άνευ σημασίας εν προκειμένω τροποποιήσεων], η οποία απαιτεί τη μετατροπή της λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία σε περίπτωση υπερβάσεως συγκεκριμένου ορίου ενεργητικού (που ορίζεται σε 8 δισεκατομμύρια ευρώ), προβλέποντας περιορισμούς στην εξόφληση του μεριδίου του εταίρου σε περίπτωση αποχωρήσεως, ούτως ώστε να αποφευχθεί η πιθανή εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας;

4) Αντιτίθεται το άρθρο 29 του [κανονισμού 575/2013] σε συνδυασμό με το άρθρο 10 του [κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014], σε εθνική ρύθμιση, όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 1 του d.l. αριθ. 3/2015, που κυρώθηκε κατόπιν τροποποιήσεων με τον νόμο 33/2015, όπως ερμηνεύθηκε από το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) με την απόφαση 99/2018, η οποία επιτρέπει στη λαϊκή τράπεζα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το ποσό της;

5) Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί τη συμβατότητα της προτεινόμενης από τους [αναιρεσίβλητους] ερμηνείας προς τη νομοθεσία της Ένωσης, ζητείται από το Δικαστήριο να εκτιμήσει τη νομιμότητα [από απόψεως δικαίου της Ένωσης] του άρθρου 10 του [κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014], υπό το πρίσμα του άρθρου 16 και του άρθρου 17 του Χάρτη […], και του άρθρου 52, παράγραφος 3, του Χάρτη […] και της νομολογίας του ΕΔΔΑ σχετικά με το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.»

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

33. Με διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 2019, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση του αιτούντος δικαστηρίου να εκδικασθεί η υπόθεση με την ταχεία διαδικασία κατά το άρθρο 105, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

34. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι OC κ.λπ., η Unione di Banche Italiane, η Banca d'Italia, η Banca Popolare di Sondrio, οι Amber Capital Italia και Amber Capital Uk (στο εξής: Amber Capital), η Ιταλική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Δικαστήριο αποφάσισε να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς να διεξαχθεί επ' ακροατηρίου συζήτηση.

V. Ανάλυση

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

35. Η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση, καθόσον όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην των OC κ.λπ. και της Banca Popolare di Sondrio, υποστήριξαν ότι ορισμένα ή ακόμη και όλα τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) είναι, εν όλω ή εν μέρει, απαράδεκτα.

36. Συγκεκριμένα, η Unione di Banche Italiane θεωρεί ότι όλα τα προδικαστικά ερωτήματα είναι, εν όλω ή εν μέρει, απαράδεκτα· η Banca d'Italia και η Amber Capital θεωρούν ότι τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα· η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το πρώτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτα και ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι μέρος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στο σύνολό του είναι απαράδεκτα.

37. Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο είναι σαφές ότι η διαφορά της κύριας δίκης ανέκυψε κατόπιν άσκησης ένδικου βοηθήματος, πρωτοδίκως, ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου) και εν συνεχεία άσκησης ένδικου μέσου ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) και ότι το τελευταίο αυτό δικαστήριο υπέβαλε στο Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Η τώρα υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), το οποίο προκύπτει ότι είναι το εθνικό δικαστήριο που θα αποφανθεί σε τελευταίο βαθμό επί της διαφοράς της κύριας δίκης.

38. Συναφώς, αποτελεί πάγια νομολογία ότι, αν τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα διαπιστώσουν ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης είναι αναγκαία για την επίλυση των διαφορών των οποίων έχουν επιληφθεί, το άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ τους επιβάλλει την υποχρέωση να υποβάλουν στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως[17].

39. Στις σκέψεις 32 έως 34 της απόφασης της 15ης Μαρτίου 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ υποχρέωση υποβολής στο Δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος εντάσσεται στο πλαίσιο της συνεργασίας, η οποία έχει καθιερωθεί προς διασφάλιση της ορθής εφαρμογής και της ομοιόμορφης ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης στο σύνολο των κρατών μελών, μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων, υπό την ιδιότητά τους ως δικαστηρίων επιφορτισμένων με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, και του Δικαστηρίου. Η υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην αποτροπή του ενδεχόμενου διαμόρφωσης σε οποιοδήποτε κράτος μέλος εθνικής νομολογίας μη συμβατής με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα αποτελεί, εξ

17 Αποφάσεις της 28ης Ιουλίου 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, σκέψη 47), και της 4ης Οκτωβρίου 2018, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Φόρος κινητών αξιών) (C-416/17, EU:C:2018:811, σκέψεις 108 επ.).

ορισμού, το τελευταίο δικαιοδοτικό όργανο ενώπιον του οποίου οι ιδιώτες μπορούν να προβάλλουν τα δικαιώματα που τους εξασφαλίζει το δίκαιο της Ένωσης. Τα αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν την ομοιόμορφη ερμηνεία των κανόνων δικαίου σε εθνικό επίπεδο [18].

40. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ του τελευταίου και των εθνικών δικαστηρίων, την οποία έχει θεσμοθετήσει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, μόνο στο εθνικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η διαφορά και το οποίο φέρει την ευθύνη της δικαστικής απόφασης που θα εκδοθεί, εναπόκειται να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε υπόθεσης, τόσο τον αναγκαίο χαρακτήρα μιας προδικαστικής αποφάσεως για να είναι σε θέση να αποφανθεί όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Συνεπώς, όταν τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο, κατ' αρχήν, οφείλει να αποφανθεί [19].

41. Ωστόσο, το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης την οποία ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή επίσης όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν [20].

42. Πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου καθορίζει τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται όσον αφορά το περιεχόμενο των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως.

43. Στη διάταξη της 12ης Μαΐου 2016, Security Service κ.λπ. (C-692/15 έως C-694/15, EU:C:2016:344, σκέψη 18) [21], το Δικαστήριο τόνισε ότι οι απαιτήσεις όσον αφορά το περιεχόμενο των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως παρατίθενται ρητώς στο άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο, στο πλαίσιο της συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, οφείλει να γνωρίζει και να τηρεί *σχολαστικώς* το αιτούν δικαστήριο [22].

18 Οι περιστάσεις υπό τις οποίες δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται, βάσει του εθνικού δικαίου, σε ένδικα μέσα οφείλει να παραπέμψει ζήτημα στο Δικαστήριο περιγράφηκαν από το Δικαστήριο στην απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, Cilfit κ.λπ. (C-283/81, EU:C:1982:335), και υπομνήσθηκαν προσφάτως από το Δικαστήριο στις αποφάσεις της 28ης Ιουλίου 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, σκέψεις 47 έως 50), και της 4ης Οκτωβρίου 2018, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Φόρος κινητών αξιών) (C-416/17, EU:C:2018:811, σκέψεις 108 επ.). Συγκεκριμένα, δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται, βάσει του εθνικού δικαίου, σε ένδικα μέσα οφείλει, όταν ανακύπτει ενώπιόν του ζήτημα δικαίου της Ένωσης, να το παραπέμψει στο Δικαστήριο, εκτός αν έχει διαπιστώσει ότι η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης *παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην καταλείπει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία*. Η ύπαρξη τέτοιας δυνατότητας πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του δικαίου της Ένωσης, των ιδιαζουσών δυσχερειών που παρουσιάζει η ερμηνεία του και του κινδύνου αποκλίσεων μεταξύ των δικαστικών αποφάσεων εντός της Ένωσης.

19 Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2016, Microsoft Mobile Sales International κ.λπ. (C-110/15, EU:C:2016:717, σκέψη 18).

20 Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2016, Microsoft Mobile Sales International κ.λπ. (C-110/15, EU:C:2016:717, σκέψη 19).

21 Επίσης η υπόθεση εκείνη αφορούσε αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υποβλήθηκε από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας). Βλ., επίσης, διάταξη της 8ης Ιουνίου 2017, Lg Costruzioni (C-110/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2017:446).

22 Εν συνεχεία, το Δικαστήριο ανέφερε, στις σκέψεις 19 έως 21 της διάταξής του, ότι «έχει επανειλημμένως επισημάνει ότι η ανάγκη να δοθεί ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που να είναι χρήσιμη για το εθνικό δικαστήριο απαιτεί να καθορίζει το δικαστήριο αυτό το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσονται τα ερωτήματα που υποβάλλει ή, τουλάχιστον, να εξηγεί τις πραγματικές καταστάσεις επί των οποίων στηρίζονται τα ερωτήματα αυτά [...]. Το εθνικό δικαστήριο πρέπει επίσης να εκθέτει τους ακριβείς λόγους που το ώθησαν να διερωτηθεί ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και να κρίνει αναγκαία την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι είναι απαραίτητο να παρέχει το εθνικό δικαστήριο ορισμένες, τουλάχιστον, διευκρινίσεις σε σχέση με τους λόγους για τους οποίους επέλεξε τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης των οποίων την ερμηνεία ζητεί, καθώς και τη σχέση την ύπαρξη της οποίας διαπιστώνει μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εθνικής νομοθεσίας που έχει εφαρμογή στην υποβληθείσα στην κρίση του ένδικη διαφορά [...]. Επιβάλλεται να υπογραμμισθεί ότι τα πληροφοριακά στοιχεία που περιέχονται στις αποφάσεις περί παραπομπής και τα ερωτήματα που υποβάλλονται με τις αποφάσεις αυτές πρέπει όχι μόνον να παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να δώσει χρήσιμες απαντήσεις, αλλά και να επιτρέπουν στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και στα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν παρατηρήσεις κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Δικαστήριο απόκειται να μεριμνά για τη διασφάλιση της δυνατότητας αυτής, λαμβανομένου υπόψη ότι, δυνάμει της προαναφερθείσας διατάξεως, στα ενδιαφερόμενα μέρη κοινοποιούνται μόνον οι αποφάσεις περί παραπομπής, συνοδευόμενες από μετάφραση στην επίσημη γλώσσα του κάθε κράτους μέλους, και όχι η εθνική δικογραφία που τυχόν διαβιβάστηκε στο Δικαστήριο από το αιτούν δικαστήριο [...]».

44. Όπως θα καταστεί σαφές από την περαιτέρω ανάγνωση των παρουσών προτάσεων, έχω διαπιστώσει ότι ορισμένα από τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) δυστυχώς δεν πληρούν απολύτως ικανοποιητικά τις απαιτήσεις που περιέχονται στο άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Τούτο είναι λυπηρό, καθόσον το Δικαστήριο, κατά την άποψή μου, δεν μπορεί να δώσει χρήσιμη απάντηση σε ερωτήματα που το Consiglio di Stato όφειλε να υποβάλει προς αποσαφήνιση της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, το Δικαστήριο δεν είναι, κατά την άποψή μου, σε θέση να διευκρινίσει ορισμένα από τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ζητήματα τα οποία γέννησαν εύλογες αμφιβολίες στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) και το ώθησαν να υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, τουλάχιστον όσον αφορά ορισμένες πτυχές των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων.

Β. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

45. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) έχει δύο σκέλη.

46. Στο πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματός του, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνουν στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013, στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη και στο άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 εθνικές διατάξεις οι οποίες θέτουν όριο ενεργητικού 8 δισεκατομμυρίων ευρώ πάνω από το οποίο οι λαϊκές τράπεζες υποχρεούνται να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρίες[23].

47. Στο δεύτερο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματός του, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο Επικρατείας) ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013, στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη και στο άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 εθνική διάταξη η οποία, σε περίπτωση μετατροπής λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, παρέχει στην εν λόγω εταιρία τη δυνατότητα να αναβάλει ή να περιορίσει, ακόμη και επ' αόριστον, την εξόφληση των μετοχών του αποχωρούντος μετόχου.

1. Επί του παραδεκτού του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

48. Η Unione di Banche Italiane, η Banca d'Italia, η Amber Capital και η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρούν ότι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι, είτε εν όλω είτε εν μέρει, απαράδεκτο ή, επικουρικώς, ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να δώσει απάντηση σε αυτό.

49. Οφείλω να επισημάνω ότι το αιτούν δικαστήριο παρέσχε πολύ λίγες πληροφορίες όσον αφορά τους λόγους που το ώθησαν να ζητήσει διευκρινίσεις σχετικά με την ερμηνεία των προμνησθεισών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σε συνάρτηση με τη θέσπιση από τον Ιταλό νομοθέτη και από την Banca d'Italia του ορίου των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το εν λόγω δικαστήριο επισήμανε ότι οι αναιρεσείουσες θεωρούν ότι το όριο είναι υπερβολικά χαμηλό και ότι έπρεπε να τεθεί υψηλότερο όριο υπό το πρίσμα των αντίστοιχων ορίων που ισχύουν σε επίπεδο Ένωσης. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο περιορίσθηκε στην επισήμανση ότι έχει αμφιβολίες ως προς το βάσιμο του επιχειρήματος αυτού και ότι συντάσσεται με την ανάλυση του Corte costituzionale (Συνταγματικού Δικαστηρίου), το οποίο έκρινε ότι ο καθορισμός του ορίου εμπίπτει στην εξουσία ελεύθερης επιλογής του εθνικού

23 Το αιτούν δικαστήριο δεν μνημονεύει, στο εν λόγω προδικαστικό ερώτημα, τις άλλες εναλλακτικές δυνατότητες που προβλέπονται στο ιταλικό δίκαιο, ήτοι τη μείωση του κεφαλαίου της λαϊκής τράπεζας ή την εκκαθάρισή της.

νομοθέτη υπό το πρίσμα των επιδιωκόμενων με τις επίμαχες εθνικές ρυθμίσεις σκοπών. Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε επίσης τη στενή σύνδεση μεταξύ του ορίου και των περιορισμών που επιβάλλονται όσον αφορά την εξόφληση μετοχών μετά τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία.

50. Κατά την άποψή μου, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο στο σύνολό του, καθόσον το αιτούν δικαστήριο δεν τήρησε το άρθρο 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Συναφώς, εκτιμώ ότι το αιτούν δικαστήριο δεν παρέθεσε «έκθεση των λόγων που [το] οδήγησαν […] να υποβάλει ερωτήματα ως προς την ερμηνεία ή το κύρος ορισμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, καθώς και της κατά τη γνώμη του σχέσεως μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εφαρμοστέας στη διαφορά της κύριας δίκης εθνικής νομοθεσίας». Συγκεκριμένα, πέραν της πολύ συνοπτικής εξήγησης των λόγων που ώθησαν το αιτούν δικαστήριο να ζητήσει διευκρινίσεις σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 29 του κανονισμού 575/2013, του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη και του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν περιλαμβάνει καμία εξήγηση όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των εν λόγω διατάξεων του δικαίου της Ένωσης και της εφαρμοστέας στη διαφορά της κύριας δίκης εθνικής νομοθεσίας.

2. Το πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

α) Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου

51. Επιπλέον του ζητήματος του παραδεκτού του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος στο σύνολό του, φρονώ ότι είναι αναγκαίο να εξετασθεί αν το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να απαντήσει στο πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος όσον αφορά, ειδικότερα, τη ζητούμενη από το αιτούν δικαστήριο ερμηνεία των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη σε συνάρτηση με τον καθορισμό του ορίου των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ από τον Ιταλό νομοθέτη και την Banca d'Italia.

52. Κατά πάγια νομολογία, οι επιταγές που απορρέουν από την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύουν τα κράτη μέλη σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτά καλούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της Ένωσης, οπότε τα κράτη μέλη οφείλουν, στο μέτρο του δυνατού, να ανταποκρίνονται στις εν λόγω επιταγές. Πάντως, το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, ορίζει ότι οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται «στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης». Επιπλέον, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, ο Χάρτης δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες για την Ένωση ούτε τροποποιεί τις υπάρχουσες[24].

53. Δεδομένου ότι η διάταξη περί παραπομπής δεν περιέχει συγκεκριμένες πληροφορίες που δείχνουν ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις που θέτουν το όριο των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ αποτελούν μέτρα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη ή συνδέονται καθ' οποιονδήποτε άλλον τρόπο με το δίκαιο αυτό, φρονώ ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος.

24 Βλ., κατ' αναλογίαν, διάταξη της 12ης Νοεμβρίου 2010, Asparuhov Estov κ.λπ. (C-339/10, EU:C:2010:680, σκέψεις 12 έως 14 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

β) Επί της ουσίας του πρώτου σκέλους του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

54. Ωστόσο, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει (αντιθέτως προς την άποψη που διατύπωσα) ότι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι παραδεκτό[25], έχω την άποψη ότι το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013, το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 και το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 δεν απαιτούν τη θέσπιση εθνικής διάταξης ούτε αντιτίθενται σε εθνική διάταξη η οποία θέτει όριο ενεργητικού 8 δισεκατομμυρίων ευρώ πάνω από το οποίο οι λαϊκές τράπεζες υποχρεούνται να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρίες. Τούτο, διότι ουδεμία από τις επίμαχες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περιέχει κανόνες που θέτουν όρια ενεργητικού για τις τράπεζες ή τα παρόμοια ιδρύματα και απαιτούν τη μετατροπή τους σε ανώνυμες εταιρίες.

55. Συναφώς, το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 θέτουν κανόνες σχετικά με τον χαρακτηρισμό των κεφαλαιακών μέσων, που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα, ως μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 και, ειδικότερα, σχετικά με τις προϋποθέσεις εξόφλησης αυτών των κεφαλαιακών μέσων. Οι εν λόγω διατάξεις δεν θέτουν κάποιο όριο ενεργητικού ή κεφαλαίου.

56. Επιπλέον, όσον αφορά την επιρροή του κανονισμού 1024/2013, από το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού προκύπτει σαφώς ότι, με το νομοθέτημα αυτό, ανατίθενται στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού προβλέπει την αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ να ασκεί, για σκοπούς προληπτικής εποπτείας, εννέα καθήκοντα όσον αφορά όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Το πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων αυτών καθορίζεται στο άρθρο 6 του κανονισμού 1024/2013, το οποίο επιγράφεται «Συνεργασία εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού».

57. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων κρίνεται αν η άσκηση των εν λόγω εννέα καθηκόντων εναπόκειται στην ΕΚΤ ή αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να επικουρούν την ΕΚΤ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον κανονισμό 1024/2013[26]. Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε, στη σκέψη 40 της απόφασης της 8ης Μαΐου 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ (C-450/17 P, EU:C:2019:372), ότι, «σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 6, του κανονισμού 1024/2013, οι αρμόδιες εθνικές αρχές εκτελούν και έχουν την ευθύνη για τα καθήκοντα που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία β′, δ′ έως ζ′ και θ′, του εν λόγω κανονισμού και έχουν την εξουσία να εκδίδουν όλες τις συναφείς αποφάσεις αναφορικά με την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που αναφέρονται στο ίδιο άρθρο 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δηλαδή εκείνων που, σύμφωνα με τα κριτήρια που προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη, είναι "λιγότερο σημαντικά"».

58. Μία από τις παραμέτρους που καθορίζονται στο άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013, προκειμένου να κριθεί αν ένα πιστωτικό ίδρυμα δεν είναι «λιγότερο σημαντικό», είναι το αν η συνολική αξία των στοιχείων του ενεργητικού του υπερβαίνει τα 30 δισεκατομμύρια ευρώ. Ωστόσο, το εν λόγω όριο των 30 δισεκατομμυρίων ευρώ ουδεμία σχέση έχει με το επίμαχο στην κύρια δίκη όριο των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ, που καθορίσθηκε από τον Ιταλό νομοθέτη και την Banca d'Italia.

25 Ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι το πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος είναι παραδεκτό, φρονώ, όπως επισήμανα στα σημεία 52 έως 54 των παρουσών προτάσεων, ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη στο πλαίσιο αυτό.

26 Στην απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ (C-450/17 P, EU:C:2019:372), το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές επικουρούν την ΕΚΤ μέσω της αποκεντρωμένης άσκησης ορισμένων από τα καθήκοντα αυτά όσον αφορά τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα.

59. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013, το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 και το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 δεν απαιτούν τη θέσπιση εθνικής διάταξης ούτε αντιτίθενται σε εθνική διάταξη η οποία θέτει όριο ενεργητικού 8 δισεκατομμυρίων ευρώ πάνω από το οποίο οι λαϊκές τράπεζες υποχρεούνται να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρίες.

γ) Επί της ουσίας του δεύτερου σκέλους του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος και του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος

60. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει σε λαϊκή τράπεζα που έχει μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία τη δυνατότητα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση των μετοχών και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό.

61. Δεδομένου ότι το δεύτερο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα αφορούν, αμφότερα, τους κανόνες για την εξόφληση των μετοχών μετόχου λαϊκής τράπεζας μετά την μετατροπή της σε ανώνυμη εταιρία, μπορεί να είναι σκόπιμη η συνεξέταση των ερωτημάτων αυτών. Με τα ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν και σε ποιον βαθμό λαϊκή τράπεζα που έχει μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία έχει το δικαίωμα, σύμφωνα, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, να περιορίσει και να αναβάλει την εξόφληση μετοχών.

62. Με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν ενώπιον του Δικαστηρίου, όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην των OC κ.λπ., θεωρούν ότι δεν αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 εθνική ρύθμιση όπως η θεσπισθείσα με το άρθρο 1 της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015 (η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33/2015), όπως ερμηνεύθηκε από το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) με την απόφασή του 99/2018, η οποία παρέχει τη δυνατότητα σε λαϊκή τράπεζα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό.

63. Αντιθέτως, οι OC κ.λπ. θεωρούν ότι αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει σε λαϊκή τράπεζα τη δυνατότητα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό. Θεωρούν, ειδικότερα, ότι ο όρος «για απεριόριστο χρονικό διάστημα» του άρθρου 10, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 δεν αναφέρεται στη δυνατότητα αναβολής της εξόφλησης, αλλά μόνο στη δυνατότητα περιορισμού τού προς εξόφληση ποσού.

64. Επομένως, το ζήτημα που χρήζει εξέτασης αφορά το αν και σε ποιον βαθμό ένα ίδρυμα μπορεί να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση κεφαλαίου και σε ποιον βαθμό μπορεί να περιορίσει το προς εξόφληση ποσό. Κρίνω σκόπιμο να εξετάσω το ζήτημα αυτό υπό το πρίσμα, πρώτον, του άρθρου 29 του κανονισμού 575/2013 και του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, δεύτερον, του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 και, τρίτον, των άρθρων 16 και 17 του Χάρτη.

1) Το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 – Οι κανόνες για τα «ίδια κεφάλαια», ιδίως για τα κεφάλαια κοινών μετοχών της κατηγορίας 1

65. Κατά την άποψή μου, για την ορθή ερμηνεία του άρθρου 29 του κανονισμού 575/2013 και του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 πρέπει να ληφθούν υπόψη όχι μόνον το γράμμα των διατάξεων αυτών, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τις ρυθμίσεις των οποίων αποτελούν μέρος[27].

66. Ο κανονισμός 575/2013 και η οδηγία 2013/36[28] θέτουν το νομικό πλαίσιο που διέπει την πρόσβαση στη δραστηριότητα, το εποπτικό πλαίσιο και τους κανόνες προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων[29], τα οποία αποκαλούνται από κοινού, βάσει του κανονισμού 575/2013, «ιδρύματα»[30]. Κατά την αιτιολογική του σκέψη 7, ο κανονισμός 575/2013 περιέχει, μεταξύ άλλων, τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τα ιδρύματα, οι οποίες αφορούν τη λειτουργία των αγορών τραπεζικών και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και στοχεύουν στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας των φορέων που δραστηριοποιούνται στις εν λόγω αγορές, καθώς και σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας των επενδυτών και των καταθετών.

67. Ο κανονισμός 575/2013 και η οδηγία 2013/36 στηρίζονται στα τελικά μέτρα που δημοσίευσε η επιτροπή της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία (BCBS) τον Δεκέμβριο του 2010, τα οποία είναι γνωστά ως πλαίσιο της Βασιλείας III[31]. Το πλαίσιο της Βασιλείας III, το οποίο υιοθετήθηκε κατόπιν της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2007-2008, επιχείρησε να αντιμετωπίσει ορισμένες από τις παθογένειες του προγενέστερου ρυθμιστικού πλαισίου για τις τράπεζες, προκειμένου να καταστήσει τις τράπεζες ανθεκτικότερες σε περιόδους κλυδωνισμών. Κατά ένα μέρος της, η μεταρρύθμιση αυτή περιελάμβανε όχι μόνον την ανύψωση του επιπέδου των κεφαλαιακών απαιτήσεων που πρέπει να πληρούν οι τράπεζες, αλλά και την απαίτηση βελτίωσης της ποιότητας των κεφαλαίων των τραπεζών[32]. Οι εν λόγω απαιτήσεις, που αφορούσαν τόσο την ποσότητα όσο και την ποιότητα των τραπεζικών κεφαλαίων, επιβλήθηκαν προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι τράπεζες θα έχουν τη χρηματοοικονομική ικανότητα απορρόφησης ορισμένων επιπέδων κινδύνου[33].

68. Το άρθρο 1, στοιχείο α', του κανονισμού 575/2013 ορίζει ότι ο εν λόγω κανονισμός θεσπίζει ενιαίους κανόνες που αφορούν τις γενικές προληπτικές απαιτήσεις οι οποίες πρέπει να πληρούνται όσον αφορά τα «ίδια κεφάλαια» των ιδρυμάτων. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, σημείο 118, του κανονισμού 575/2013 ορίζει ότι ως «ίδια κεφάλαια» «νοείται το άθροισμα του κεφαλαίου της Κατηγορίας 1 και του κεφαλαίου της Κατηγορίας 2». Κατά το άρθρο 25 του κανονισμού 575/2013, το «κεφάλαιο της κατηγορίας 1 ενός ιδρύματος αποτελείται από το άθροισμα του κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 και του πρόσθετου κεφαλαίου της κατηγορίας 1 του ιδρύματος».

27 Βλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

28 Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ 2013, L 176, σ. 338). Στη σκέψη 31 της απόφασης της 7ης Αυγούστου 2018, VTB Bank (Αυστρία) (C-52/17, EU:C:2018:648), το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, «όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2013/36 και από την αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 575/2013, […] η οδηγία και ο κανονισμός, που πρέπει να ερμηνευθούν σε συνδυασμό, συνιστούν το νομικό πλαίσιο το οποίο διέπει, μεταξύ άλλων, την εποπτεία και τους κανόνες προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων». Πάντως, σημειώνω ότι από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι η οδηγία 2013/36 ασκεί συγκεκριμένη επιρροή εντός του πλαισίου της κύριας δίκης ή των προδικαστικών ερωτημάτων που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο.

29 Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 575/2013.

30 Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 575/2013.

31 Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 575/2013.

32 Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 575/2013.

33 Επί παραδείγματι, κατά το άρθρο 92, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 575/2013, οι τράπεζες πρέπει να έχουν δείκτη κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 ίσο με 4,5 %. Ο δείκτης κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 είναι το κεφάλαιο κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 του ιδρύματος εκπεφρασμένο ως ποσοστό του συνολικού ποσού έκθεσης σε κίνδυνο. Βλ. άρθρο 92, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 575/2013.

69. Το άρθρο 26, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του κανονισμού 575/2013 προβλέπει ότι τα κεφαλαιακά μέσα που πληρούν τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28 ή, κατά περίπτωση, στο άρθρο 29 χαρακτηρίζονται ως στοιχεία κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1. Το άρθρο 27 του κανονισμού 575/2013, το οποίο επιγράφεται «Κεφαλαιακά μέσα αλληλασφαλιστικών ενώσεων, συνεταιριστικών εταιριών, ταμιευτηρίων ή παρόμοιων ιδρυμάτων σε στοιχεία κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1», προβλέπει ότι τα στοιχεία κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 περιλαμβάνουν οποιοδήποτε κεφαλαιακό μέσο εκδίδεται από τέτοιες οντότητες δυνάμει του καταστατικού τους, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 28 ή, κατά περίπτωση, του άρθρου 29.

70. Το άρθρο 28 του κανονισμού 575/2013 απαριθμεί τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου τα κεφαλαιακά μέσα *ιδρύματος* να χαρακτηρίζονται ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 και το άρθρο 29 του ίδιου κανονισμού επιφέρει ορισμένες τροποποιήσεις στο άρθρο 28 όσον αφορά τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου τα κεφαλαιακά μέσα που εκδίδονται από *αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα* να είναι αποδεκτά ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1. Επιπλέον, το άρθρο 30, στοιχείο α′, του κανονισμού 575/2013 προβλέπει ότι, σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που ορίζονται στα άρθρα 28 και 29 του ίδιου κανονισμού, τα επίμαχα μέσα παύουν να είναι αποδεκτά ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1.

71. Επομένως, πρέπει να τονισθεί ότι οι κανόνες για τον χαρακτηρισμό των κεφαλαιακών μέσων που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα ως μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 διαφέρουν, σε ορισμένο βαθμό, από τους κανόνες που διέπουν τον χαρακτηρισμό των κεφαλαιακών μέσων των ιδρυμάτων.

72. Στην υπόθεση της κύριας δίκης επίμαχη είναι η εφαρμογή των κανόνων για τον χαρακτηρισμό των κεφαλαιακών μέσων που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα ως μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1, και ειδικότερα η εφαρμογή του άρθρου 29, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του κανονισμού 575/2013 και του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

73. Από το άρθρο 28, παράγραφος 1, στοιχεία ε′, στ′, και ζ′, του κανονισμού 575/2013 προκύπτει σαφώς ότι, για να μπορούν κεφαλαιακά μέσα να χαρακτηρισθούν ως μέσα κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1, τα εν λόγω μέσα πρέπει, μεταξύ άλλων, να είναι αόριστης διάρκειας, το κεφάλαιο των μέσων πρέπει να μην δύναται να μειωθεί ή να εξοφληθεί, εξαιρουμένης, μεταξύ άλλων, της περίπτωσης εκκαθάρισης του ιδρύματος, και οι διατάξεις που διέπουν τα μέσα δεν πρέπει να αναφέρουν, μεταξύ άλλων, ότι το κεφάλαιο των μέσων θα μπορούσε ή ενδέχεται να μειωθεί ή να εξοφληθεί εκτός από την περίπτωση εκκαθάρισης του ιδρύματος.

74. Παρά τους εν λόγω κανόνες που απαγορεύουν, κατ' ουσίαν, την εξόφληση μετοχών, το άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 575/2013 περιέχει ειδικούς κανόνες για την εξόφληση των μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 που εκδίδονται από αλληλασφαλιστικές ενώσεις, συνεταιριστικές εταιρίες, ταμιευτήρια και παρόμοια ιδρύματα.

75. Συγκεκριμένα, το άρθρο 29, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του κανονισμού 575/2013 προβλέπει ότι το ίδρυμα *αρνείται* την εξόφληση των μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1, *εκτός αν η άρνηση αυτή απαγορεύεται ή αποκλείεται δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας*. Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι η εν λόγω απαγόρευση πράγματι προβλέπεται στο ιταλικό δίκαιο και ότι επί των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης της κύριας δίκης έχει εφαρμογή το άρθρο 29, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του κανονισμού 575/2013, το οποίο προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι, αν δεν είναι δυνατή η άρνηση εξόφλησης, «οι διατάξεις που διέπουν τα μέσα δίνουν

στο ίδρυμα τη δυνατότητα να *περιορίσει* την εξόφλησή τους» [34].

76. Οι λεπτομερείς κανόνες για τους εν λόγω περιορισμούς περιέχονται στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, ο οποίος εκδόθηκε από την Επιτροπή με βάση την εξουσιοδότηση που της δόθηκε με το άρθρο 29, παράγραφος 6, του κανονισμού 575/2013 [35].

77. Όπως προκύπτει σαφώς από το άρθρο 10, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, η δυνατότητα των αλληλασφαλιστικών ενώσεων, των συνεταιριστικών εταιριών, των ταμιευτηρίων και των παρόμοιων ιδρυμάτων να θέτουν περιορισμούς στην εξόφληση των μέσων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 καλύπτει *τόσο* το δικαίωμα αναβολής της εξόφλησης *όσο* και το δικαίωμα περιορισμού τού προς εξόφληση ποσού. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, το δικαίωμα αναβολής της εξόφλησης, καθώς και το δικαίωμα περιορισμού τού προς εξόφληση ποσού, πρέπει να ασκούνται από το οικείο ίδρυμα *σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού*. Συναφώς, το άρθρο 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 ορίζει ότι η έκταση των περιορισμών της εξόφλησης καθορίζεται από το ίδρυμα με βάση *την προληπτική κατάσταση του ιδρύματος ανά πάσα στιγμή* και παραθέτει διάφορες παραμέτρους ή απαιτήσεις [36] που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να καταστεί δυνατή η αναβολή.

78. Κατά την άποψή μου, από το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και το άρθρο 10, παράγραφοι 2 και 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 προκύπτει σαφώς ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι το δημόσιο συμφέρον σχετικά με τη διασφάλιση των κατάλληλων προληπτικών εγγυήσεων για το οικείο πιστωτικό ίδρυμα υπερισχύει των ιδιωτικών συμφερόντων των μετόχων που επιδιώκουν την εξόφληση των μετοχών τους. Επομένως, εξόφληση μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

79. Πρέπει, ωστόσο, να τονισθεί ότι το δικαίωμα αναβολής και περιορισμού της εξόφλησης δεν είναι απεριόριστο· αντιθέτως, εξαρτάται από την προληπτική κατάσταση του συγκεκριμένου ιδρύματος. Άπαξ πληρούνται ολοσχερώς οι απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, μπορεί να πραγματοποιηθεί εξόφληση.

80. Δεδομένου ότι η εξόφληση μετοχών μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον εφόσον η προληπτική κατάσταση του οικείου ιδρύματος το επιτρέπει «*ανά πάσα στιγμή*» [37], φρονώ ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να παρέχει στο οικείο ίδρυμα τη δυνατότητα να εκπληρώνει το καθήκον αυτό ανά πάσα στιγμή. Δεδομένου ότι η προληπτική κατάσταση των ιδρυμάτων δεν είναι στατική και μπορεί να εξελίσσεται συν τω χρόνω, φρονώ ότι ο νομοθέτης της Ένωσης διατύπωσε το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 κατά τρόπο ευρύ, προκειμένου να παράσχει στα ιδρύματα επαρκή ευελιξία, ώστε να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που επιβάλλονται από το άρθρο 10,

34 Η υπογράμμιση δική μου. Επισημαίνω ότι χρησιμοποιείται μόνον ο γενικός όρος «περιορίσει». Δεν γίνεται μνεία της δυνατότητας «αναβολής» της εξόφλησης. Κατά την άποψή μου, τούτο οφείλεται στο ότι η δυνατότητα περιορισμού περιλαμβάνει τη δυνατότητα αναβολής.

35 Η αιτιολογική σκέψη 128 του κανονισμού 575/2013 αναφέρει ότι «[η] Επιτροπή θα πρέπει να εγκρίνει σχέδια των ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων που καταρτίζει η ΕΑΤ στους τομείς των αλληλασφαλιστικών ενώσεων, των συνεταιριστικών εταιριών, των ταμιευτηρίων ή παρόμοιων ιδρυμάτων [...] μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων κατά το άρθρο 290 [ΣΛΕΕ] και σύμφωνα με τα άρθρα 10 έως 14 του [κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ 2010, L 331, σ. 12)]. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να διεξάγει η Επιτροπή κατάλληλες διαβουλεύσεις, και σε επίπεδο εμπειρογνωμόνων, κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της. Η Επιτροπή και η ΕΑΤ θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα εν λόγω πρότυπα και απαιτήσεις μπορούν να εφαρμόζονται από το σύνολο των σχετικών ιδρυμάτων κατά τρόπο ανάλογο προς τη φύση, το μέγεθος και την πολυπλοκότητα των ιδρυμάτων αυτών και των δραστηριοτήτων τους».

36 Οι παράμετροι ή απαιτήσεις που παρατίθενται στο άρθρο 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 δεν έχουν εξαντλητικό χαρακτήρα, παρέχοντας ως εκ τούτου, κατά την άποψή μου, στο οικείο ίδρυμα τη δυνατότητα να εκτιμά την προληπτική κατάστασή του με βάση άλλες παραμέτρους ή απαιτήσεις.

37 Βλ. άρθρο 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014. Η υπογράμμιση δική μου.

παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014. Συγκεκριμένα, η εξόφληση των μετοχών μπορεί να αναβάλλεται επ' αόριστον, *μέχρις ότου* ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, και τα προς εξόφληση ποσά μπορούν επίσης να περιορίζονται συναφώς[38].

81. Μολονότι το βασικό περιεχόμενο των περιουσιακών συμφερόντων των επενδυτών όσον αφορά τις σχετικές μετοχές πρέπει βεβαίως να γίνεται σεβαστό –εξάλλου, το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη αυτό ακριβώς επιτάσσει–, πρέπει επίσης να θεωρηθεί ότι οι επενδυτές αυτοί έχουν επίγνωση του γεγονότος ότι η επένδυση σε πιστωτικό ίδρυμα που δραστηριοποιείται σε άκρως ρυθμισμένη αγορά, σύμφωνα με τους όρους της άδειας λειτουργίας του, συνεπάγεται ορισμένους περιορισμούς. Υφίσταται σαφές δημόσιο συμφέρον να διασφαλίζεται ότι το κυρίως μέρος των επενδύσεων κεφαλαίων σε πιστωτικό ίδρυμα δεν θα αποσυρθεί αιφνιδίως, ιδίως όχι σε χρονικό σημείο στο οποίο μπορεί, σε περίπτωση που συμβεί αυτό, να υποστεί κλυδωνισμούς η ίδια η χρηματοπιστωτική σταθερότητα του ιδρύματος. Αυτό ακριβώς είναι το σκεπτικό πίσω από τις διατάξεις του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

82. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι δεν αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει σε λαϊκή τράπεζα τη δυνατότητα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό, μέχρις ότου και στο μέτρο που ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

2) Το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013

83. Δεδομένου ότι το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 1024/2013 καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων κρίνεται αν η άσκηση των εννέα καθηκόντων που απαριθμούνται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού εναπόκειται στην ΕΚΤ ή αν, αντιθέτως, οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να επικουρούν την ΕΚΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον κανονισμό 1024/2013, δεν αντιλαμβάνομαι, και το αιτούν δικαστήριο δεν έχει παράσχει σχετικές εξηγήσεις, τη σημασία που η διάταξη αυτή έχει για την εξόφληση μετοχών σύμφωνα με το άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και το άρθρο 10, παράγραφοι 2 και 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

3) Τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη

84. Στις σκέψεις 41 έως 46 της απόφασης της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η παρεχόμενη από το άρθρο 16 του Χάρτη προστασία περιλαμβάνει την ελευθερία άσκησης οικονομικής ή εμπορικής δραστηριότητας, τη συμβατική ελευθερία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Επιπλέον, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιχειρηματική ελευθερία δεν είναι απόλυτη, αλλά αντιθέτως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε σχέση με τη λειτουργία της εντός του κοινωνικού πλαισίου. Βάσει της νομολογίας αυτής και λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 16 του Χάρτη, το οποίο διαφέρει από το γράμμα των άλλων θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στον τίτλο II του Χάρτη, ενώ μοιάζει με ορισμένες διατάξεις του τίτλου IV του Χάρτη, η επιχειρηματική ελευθερία μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής δυναμένων να θέτουν, προς το γενικό συμφέρον, όρια στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας.

38 Η τήρηση των κανόνων αυτών μπορεί να ελέγχεται από τα εθνικά δικαστήρια, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι μέτοχοι δεν εγκλωβίζονται «άδικα».

85. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί, και κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στον νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλειά της. Επιπλέον, η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από τον νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον.

86. Δεδομένου ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν είναι απόλυτα, η άσκησή τους μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς που δικαιολογούνται από σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από νόμο, να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, να επιβάλλεται μόνον εφόσον είναι αναγκαίος και ανταποκρίνεται πραγματικά σε αναγνωριζόμενους από την Ένωση σκοπούς γενικού συμφέροντος ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

87. Για την αποφυγή επαναλήψεων, κρίνω σκόπιμο να εξετάσω τη δυνατότητα περιορισμού των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται και προστατεύονται από τα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη στο πλαίσιο της ανάλυσης του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, από κοινού με τη δικαιολόγηση των περιορισμών της ελευθερίας εγκατάστασης και/ή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων [39].

Γ. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

88. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν αντιβαίνουν στο άρθρο 3 ΣΛΕΕ για τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά και στα άρθρα 63 επ. ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων εθνικές διατάξεις οι οποίες θέτουν όριο ενεργητικού για την άσκηση τραπεζικών εργασιών από λαϊκή τράπεζα και υποχρεώνουν την περί ης πρόκειται λαϊκή τράπεζα να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου αυτού.

89. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης θεωρούν ότι το όριο των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ δεν συνάδει με τους κανόνες για την εσωτερική αγορά και για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Θεωρούν ότι ένα τόσο χαμηλό όριο δεν καθιστά δυνατό τον επανακαθορισμό των παραμέτρων των επίμαχων τραπεζών κατά τρόπο που να συνάδει πραγματικά με τους σκοπούς που επιδιώκονται με τους εν λόγω κανόνες. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι αναιρεσείουσες δεν προέβαλαν πειστικά επιχειρήματα προς στήριξη της άποψής τους ότι η οργανωτική και λειτουργική διάρθρωση μιας λαϊκής τράπεζας της οποίας οι διαστάσεις παύουν να είναι μικρές δεν θίγει την ικανοποιητική συμμόρφωση με τους κανόνες προληπτικής εποπτείας που διέπουν τον οικείο τομέα.

90. Η Unione di Banche Italiane, η Banca d'Italia και η Amber Capital θεωρούν ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο, καθόσον το αιτούν δικαστήριο δεν διευκρίνισε με ποιον τρόπο οι επίμαχοι εθνικοί κανόνες περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία. Η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να απαντήσει στο εν λόγω προδικαστικό ερώτημα,

39 Κατά την εξέταση του ζητήματος αν επιβαλλόμενος από το εθνικό δίκαιο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων ή της ελευθερίας εγκατάστασης δικαιολογείται, μεταξύ άλλων, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, η συμβατότητα της προσβαλλόμενης διάταξης με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα τόσο των εξαιρέσεων από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων ή από την ελευθερία εγκατάστασης, που προβλέπουν η Συνθήκη ΛΕΕ και η νομολογία του Δικαστηρίου, όσο και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη [πρβλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπίες επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψεις 59 έως 66 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

καθόσον οι επίμαχες εθνικές διατάξεις δεν αφορούν την εσωτερική αγορά, αλλά μόνο την ιταλική αγορά. Θεωρεί ότι πρέπει να αποδειχθεί ότι οι εθνικές διατάξεις έχουν διασυνοριακά αποτελέσματα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο κατά το σκέλος που αφορά το άρθρο 3 ΣΛΕΕ.

91. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν προκύπτει σαφώς ποια είναι η σημασία του άρθρου 3 ΣΛΕΕ στο πλαίσιο του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, προβλέπει ότι *η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα* για τη θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

92. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι αυτό το σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος είναι απαράδεκτο λόγω μη τήρησης του άρθρου 94, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, καθόσον το αιτούν δικαστήριο δεν εξέθεσε τους λόγους που το ώθησαν να ζητήσει διευκρινίσεις όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, καθώς και όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της διάταξης αυτής και του άρθρου 1 της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 3/2015 (που κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 33/2015), το οποίο μνημονεύεται στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου.

93. Όσον αφορά τη ζητηθείσα από το αιτούν δικαστήριο ερμηνεία των άρθρων 63 επ. ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, το εν λόγω δικαστήριο επισήμανε ότι οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης ισχυρίσθηκαν ότι ο καθορισμός χαμηλού ορίου 8 δισεκατομμυρίων ευρώ, το οποίο, σε περίπτωση υπέρβασής του, καθιστά υποχρεωτική τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, προκειμένου να συνεχίσει να ασκεί τραπεζικές εργασίες, μπορεί να δημιουργήσει δυσμενείς όρους για τη διατήρηση του εν λόγω οργανωτικού μοντέλου και να περιαγάγει τις εναπομένουσες λαϊκές τράπεζες –οι οποίες πρέπει να δραστηριοποιούνται εντός πολύ περιορισμένων ορίων όσον αφορά τις διαστάσεις τους– σε δυσμενέστερη θέση σε σύγκριση με άλλα παρόμοια ιδρύματα σε άλλα κράτη μέλη.

94. Δεν μπορώ να μην επισημάνω ότι το εν λόγω σκέλος της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως, το οποίο αφορά το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, φαίνεται ιδιαίτερα λακωνικό.

95. Πρέπει να επισημανθεί ότι το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ρητώς μνημόνευσε το άρθρο 63 ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του. Ωστόσο, η Επιτροπή επισήμανε ότι τόσο το άρθρο 49 ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης όσο και το άρθρο 63 ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορούν να έχουν εφαρμογή, in abstracto, όσον αφορά τους εθνικούς κανόνες που διέπουν τις λαϊκές τράπεζες. Προσέθεσε όμως ότι, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών των λαϊκών τραπεζών και, ειδικότερα, του ανώτατου ορίου που τίθεται όσον αφορά τον αριθμό των μεριδίων ανά εταίρο, δεν είναι προφανές πώς θα μπορούσε το άρθρο 49 ΣΛΕΕ να έχει εφαρμογή. Η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, δεδομένου ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις αφορούν τη νομική μορφή πιστωτικού ιδρύματος, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης έχει εφαρμογή αν υπάρχει διεθνής διάσταση.

96. Από πάγια νομολογία είναι σαφές ότι, για να κριθεί αν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης και/ή το άρθρο 63 ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορούν να έχουν εφαρμογή, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο σκοπός της επίμαχης νομοθεσίας[40].

97. Στις σκέψεις 39 έως 44 της απόφασης της 11ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-543/08, EU:C:2010:669), το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας που έχουν εφαρμογή επί της κατοχής, εκ μέρους υπηκόου κράτους μέλους, ποσοστού του κεφαλαίου εταιρίας εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος, που του παρέχει αναμφισβητήτως τη δυνατότητα να

40 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Fidelity Funds κ.λπ. (C-480/16, EU:C:2018:480, σκέψη 33).

επηρεάζει τις αποφάσεις της εταιρίας αυτής και να καθορίζει τις δραστηριότητές της, εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 49 ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης. Στις διατάξεις του άρθρου 63 ΣΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, οι άμεσες επενδύσεις, δηλαδή οι πάσης φύσεως επενδύσεις στις οποίες προβαίνουν φυσικά ή νομικά πρόσωπα και οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία ή διατήρηση μακροχρόνιων και άμεσων σχέσεων μεταξύ του επενδυτή κεφαλαίων και της εταιρίας προς την οποία κατευθύνονται τα κεφάλαια αυτά με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Ο σκοπός αυτός προϋποθέτει ότι οι ανήκουσες στον μέτοχο μετοχές τού παρέχουν τη δυνατότητα να μετέχει ενεργά στη διαχείριση της εταιρίας αυτής ή στον έλεγχό της. Εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία δεν εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις απόκτησης ποσοστού μετοχών παρέχοντος τη δυνατότητα άσκησης αναμφισβήτητης επιρροής επί των αποφάσεων μιας εταιρίας και καθορισμού των δραστηριοτήτων της, αλλά εφαρμόζεται ανεξαρτήτως του ποσοστού των κατεχομένων από τον μέτοχο μετοχών μιας εταιρίας, μπορεί να εμπίπτει τόσο στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ όσο και στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

98. Λόγω της μη παράθεσης κριτηρίων, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, βάσει των οποίων θα μπορούσα να κρίνω ποια από τις δύο θεμελιώδεις ελευθερίες έχει εφαρμογή ή ακόμη και αν αμφότερες έχουν εφαρμογή, κρίνω σκόπιμο να εξετάσω το επίμαχο ζήτημα υπό το πρίσμα τόσο του άρθρου 49 ΣΛΕΕ όσο και του άρθρου 63 ΣΛΕΕ.

99. Κατά την άποψή μου, εθνικές διατάξεις που θέτουν ανώτατο όριο ενεργητικού για την άσκηση τραπεζικών εργασιών από λαϊκή τράπεζα και επιτάσσουν τη μετατροπή της τράπεζας αυτής σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης του εν λόγω ορίου, –άλλως η τράπεζα θα διατρέχει τον κίνδυνο να τεθεί υπό εκκαθάριση ή να της αφαιρεθεί το δικαίωμα άσκησης τραπεζικών εργασιών– συνιστούν πράγματι περιορισμό τόσο της ελευθερίας εγκατάστασης όσο και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων[41]. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις αυτές είναι πιθανόν να μειώσουν το ενδιαφέρον επενδυτών από την Ιταλία, από άλλα κράτη μέλη ή ακόμη και από τρίτες χώρες, να αποκτήσουν μερίδιο στο κεφάλαιο λαϊκής τράπεζας[42].

1. Δικαιολόγηση

100. Περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης επιτρέπεται μόνον αν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος[43]. Επιπλέον, η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορεί να περιορισθεί από εθνική νομοθεσία μόνον αν τούτο δικαιολογείται από κάποιον από τους λόγους που μνημονεύονται στο άρθρο 65 ΣΛΕΕ ή από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος όπως αυτοί καθορίζονται στη νομολογία του Δικαστηρίου, εφόσον δεν υφίστανται μέτρα εναρμόνισης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης που διασφαλίζουν την προστασία των συμφερόντων αυτών.

101. Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν είναι απόλυτα και ότι η άσκησή τους μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς που δικαιολογούνται από σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση.

41 Κατά πάγια νομολογία, μολονότι η Συνθήκη δεν δίνει τους ορισμούς των εννοιών των κινήσεων κεφαλαίων και πληρωμών, η οδηγία 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης (ΕΕ 1988, L 178, σ. 5), από κοινού με την ονοματολογία που είναι προσαρτημένη ως παράρτημά της, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον ορισμό του τι συνιστά κίνηση κεφαλαίων. Τα σημεία Ι και ΙΙΙ της περιλαμβανόμενης στο παράρτημα Ι της οδηγίας 88/361 ονοματολογίας, καθώς και οι εκεί παρατιθέμενες επεξηγηματικές σημειώσεις, αναφέρουν ότι η άμεση επένδυση υπό μορφή συμμετοχής σε επιχείρηση διά της κατοχής μετοχών, καθώς και η απόκτηση τίτλων στην κεφαλαιαγορά, συνιστούν κινήσεις κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 56 ΕΚ. Οι ανωτέρω επεξηγηματικές σημειώσεις αναφέρουν ότι η άμεση επένδυση χαρακτηρίζεται, ειδικότερα, από τη δυνατότητα πραγματικής συμμετοχής στη διαχείριση μιας εταιρίας ή στον έλεγχό της. Βλ. απόφαση της 13ης Μαΐου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-463/00, EU:C:2003:272, σκέψεις 52 και 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

42 Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι επενδυτές ενδέχεται ακολούθως να αντιμετωπίσουν δυσκολίες σχετικά με την εξόφληση των επενδύσεών τους κεφαλαίου υπό το πρίσμα των κανόνων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10 του κανονισμού 241/2014.

43 Βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, σκέψη 52).

102. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις σκοπούν, αφενός, στη δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ της νομικής μορφής και των διαστάσεων των λαϊκών τραπεζών και, αφετέρου, στη συμμόρφωση με τους κανόνες της Ένωσης για την προληπτική εποπτεία [44]. Συγκεκριμένα, κατά το αιτούν δικαστήριο, σκοπός των διατάξεων αυτών είναι να καταστήσουν τη ρύθμιση περί των ιταλικών λαϊκών τραπεζών πιο συνεπή με τη συγκεκριμένη δυναμική της ευρωπαϊκής αγοράς αναφοράς, να εξασφαλίσουν στα ιδρύματα αυτά μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα και να ενισχύσουν τη διαφάνεια της οργάνωσης, της λειτουργίας και των εργασιών τους.

103. Κατά την άποψή μου, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης και/ή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, καθώς και των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι οποίοι απορρέουν από την ιταλική νομοθεσία του 2015, μπορούν, τουλάχιστον κατ' αρχήν, να θεωρηθούν δικαιολογημένοι, για τους λόγους που εκθέτει το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) [45]. Όπως προανέφερα, οι επίμαχοι περιορισμοί φαίνεται να αποσκοπούν στη διασφάλιση της χρηστής διακυβέρνησης και της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα συνολικά στην Ιταλία και, ειδικότερα, του συνεταιριστικού τραπεζικού τομέα στο εν λόγω κράτος μέλος [46]. Συναφώς, η σημασία της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα, και μάλιστα, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, συγκεκριμένων τραπεζών, τονίσθηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, Ledra Advertising κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (C-8/15 P έως C-10/15 P, EU:C:2016:701, σκέψη 72) [47].

104. Αν, όπως υποστήριξαν οι αναιρεσείουσες ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ο εν λόγω περιορισμός του ανώτατου ορίου ενεργητικού έχει επιπτώσεις στην επιχειρηματική δραστηριότητα των συνεταιριστικών τραπεζών, τούτο σημαίνει, στην πραγματικότητα, με άλλη διατύπωση, ότι ο Ιταλός νομοθέτης έκρινε ότι το συγκεκριμένο αυτό μοντέλο τραπεζικών εργασιών ενέχει προληπτικό κίνδυνο για το ιταλικό τραπεζικό σύστημα, ούτως ώστε να πρέπει οι τράπεζες αυτές να αρκεσθούν να έχουν χαμηλή κεφαλαιακή βάση. Για όλους τους λόγους που προεξέθεσα, πρόκειται για απόφαση την οποία ο Ιταλός νομοθέτης δικαιούνταν, κατ' αρχήν τουλάχιστον, να λάβει. Επιπλέον, το δημόσιο συμφέρον να διασφαλισθεί ότι το κεφάλαιο τράπεζας δεν θα αποσυρθεί αιφνιδίως, με αποτέλεσμα να εκτεθεί η τράπεζα –και ακόμη και ο ευρύτερος ιταλικός τραπεζικός τομέας– σε προληπτική αστάθεια, είναι, κατά την άποψή μου, προφανές [48].

105. Επιπλέον, απαιτείται όμως οι επίμαχοι περιορισμοί, είτε της ελευθερίας εγκατάστασης είτε της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων είτε των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται και προστατεύονται από τα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη να είναι πρόσφοροι για τη διασφάλιση της επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού [49].

106. Εν τέλει, στο εθνικό δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά και να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία, εναπόκειται να κρίνει αν πληρούνται στη συγκεκριμένη περίπτωση οι εν λόγω απαιτήσεις του αναγκαίου χαρακτήρα και της αναλογικότητας.

44 Τούτο αφορά, κατά την άποψη μου, το ζήτημα της εξόφλησης των μετοχών, και όχι το ζήτημα του ορίου των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ. Ωστόσο, σε τελική ανάλυση, φρονώ ότι τα ζητήματα αυτά συνδέονται εγγενώς μεταξύ τους, καθόσον εντάσσονται στην ίδια δέσμη εθνικής νομοθεσίας.

45 Βλ. σημεία 9 και 102 των παρουσών προτάσεων.

46 Βλ., επί παραδείγματι, σημεία 2 και 3 των παρουσών προτάσεων.

47 Βλ., επίσης, απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 50).

48 Βλ. σημείο 82 των παρουσών προτάσεων.

49 Πρβλ. αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, σκέψεις 52 και 59). Στη σκέψη 60 της απόφασης της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπίες επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432), το Δικαστήριο επισήμανε ότι μέτρα που περιορίζουν την εν λόγω ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορούν να δικαιολογούνται, μεταξύ άλλων, από τους λόγους τους οποίους παραθέτει το άρθρο 65 ΣΛΕΕ, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούν την αρχή της αναλογικότητας.

107. Είναι σαφές ότι το Δικαστήριο, το οποίο καλείται να δώσει στο εθνικό δικαστήριο χρήσιμες απαντήσεις στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, δύναται να παράσχει καθοδήγηση με βάση τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του, προκειμένου να μπορέσει το αιτούν δικαστήριο να αποφανθεί. Πάντως, λαμβανομένης υπόψη της έλλειψης πληροφοριών επί του εν λόγω ζητήματος στη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, πράγμα που είχε ως συνέπεια την υποβολή πολύ περιορισμένης έκτασης παρατηρήσεων επί του ζητήματος αυτού από τους μετέχοντες στη διαδικασία –αναμφίβολα επειδή είχαν εν πολλοίς την αίσθηση ότι το προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο ή ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο– φρονώ ότι δεν είμαι σε θέση να παράσχω πραγματική καθοδήγηση επί του εν λόγω ζητήματος. Επισημαίνω, συναφώς, ότι η Επιτροπή περιορίζεται να αναφέρει ότι το όριο των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ φαίνεται να δικαιολογείται από την επιδίωξη των σκοπών χρηστής διακυβέρνησης και ορθής λειτουργίας των τραπεζικών εργασιών, οι οποίοι συμβάλλουν στην τραπεζική και χρηματοοικονομική σταθερότητα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το όριο ενεργητικού 8 δισεκατομμυρίων ευρώ δεν είναι δυσανάλογο προς τον σκοπό της πραγματοποίησης της αναγκαίας διάκρισης μεταξύ των μικρών τραπεζών, εντός των οποίων το συνεταιριστικό μοντέλο αποτελεί πραγματικότητα, και των τραπεζών μεσαίου ή μεγάλου μεγέθους, για τις οποίες το ισχύον για τις λαϊκές τράπεζες νομικό καθεστώς είναι ανεπαρκές.

108. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι, κατ' αρχήν, δεν αντιβαίνουν στα άρθρα 49 και 63 επ. ΣΛΕΕ, καθώς και στα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, εθνικές διατάξεις οι οποίες περιορίζουν την άσκηση των συνεταιριστικών τραπεζικών εργασιών εντός συγκεκριμένου ορίου ενεργητικού, επιτάσσοντας τη μετατροπή της οικείας τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης του εν λόγω ορίου, όταν οι διατάξεις θεσπίσθηκαν με σκοπό να διασφαλίσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και τη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα ή ορισμένου τμήματος του τραπεζικού τομέα σε κράτος μέλος και ο επιβαλλόμενος από τη διάταξη αυτή περιορισμός είναι αναγκαίος για την επίτευξη των σκοπών αυτών και έχει αναλογικό χαρακτήρα. Πάντως, η εκτίμηση του αναγκαίου χαρακτήρα και της αναλογικότητας του εν λόγω μέτρου εναπόκειται εν τέλει στο αιτούν δικαστήριο.

Δ. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

109. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνουν στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, που περιέχονται στα άρθρα 107 επ. ΣΛΕΕ, εθνικές διατάξεις οι οποίες επιτάσσουν τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης ορισμένου ορίου ενεργητικού, και θέτουν περιορισμούς όσον αφορά την εξόφληση των μετοχών που ανήκουν σε μετόχους, σε περίπτωση αποχώρησης, προκειμένου να αποφευχθεί η πιθανή εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας.

110. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης διατείνονται ότι οι εθνικές διατάξεις που επιτάσσουν τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης ορισμένου ορίου ενεργητικού, και θέτουν περιορισμούς στην εξόφληση μετοχών, προκειμένου να αποφευχθεί η εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας, ενδέχεται να αντιβαίνουν στους κανόνες του δικαίου της Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις.

111. Η Banca d'Italia, η Amber Capital, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι το επίμαχο μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Οι OC κ.λπ. θεωρούν ότι η δυνατότητα που παρέχεται σε λαϊκή τράπεζα, η οποία έχει μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία, να αναβάλει επ' αόριστον (ανεξαρτήτως ποσού) την εξόφληση των μετοχών που ανήκουν σε μέτοχο, σε περίπτωση αποχώρησης, προσπορίζει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα στη μετατραπείσα τράπεζα, καθόσον αυτή μπορεί να χρησιμοποιεί τα εν λόγω κεφάλαια στην επιχειρηματική δραστηριότητά της.

112. Κατά πάγια νομολογία, για τον χαρακτηρισμό μέτρου ως «κρατικής ενίσχυσης» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαιτείται να πληρούνται *όλες* οι ακόλουθες προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για παρέμβαση εκ μέρους του κράτους ή με κρατικούς πόρους. Δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

Τρίτον, πρέπει να παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στον αποδέκτη. Τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό [50].

113. Το ίδιο το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς το αν μπορεί να συντρέχει περίπτωση κρατικής ενίσχυσης, δεδομένου ότι οι επίμαχοι πόροι δεν είναι δημόσιοι, αλλά ιδιωτικής φύσεως, καθόσον προέρχονται από μετόχους της τράπεζας. Επιπλέον, το εν λόγω δικαστήριο θεωρεί ότι το επίμαχο μέτρο δεν φαίνεται να πληροί την προϋπόθεση σχετικά με την επιλεκτικότητα, επειδή στους κανόνες για τα όρια εξόφλησης υπόκειται κάθε λαϊκή τράπεζα την οποία αφορά η μεταρρύθμιση.

114. Πρώτον, όσον αφορά την προϋπόθεση σχετικά με την κρατική παρέμβαση, το Δικαστήριο επισήμανε, στις σκέψεις 20 έως 25 της απόφασης της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), ότι, για να μπορούν πλεονεκτήματα να χαρακτηρισθούν ως «κρατικές ενισχύσεις» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, πρέπει να έχουν παρασχεθεί, άμεσα ή έμμεσα, με κρατικούς πόρους και να μπορούν να καταλογισθούν στο κράτος. Συγκεκριμένα, προκειμένου να εκτιμηθεί αν μέτρο μπορεί να καταλογισθεί στο κράτος, πρέπει να εξετασθεί αν οι δημόσιες αρχές έχουν εμπλακεί στη λήψη του μέτρου αυτού. Επιπλέον, η προϋπόθεση ότι πρέπει να υπάρχει παρέμβαση εκ μέρους του κράτους ή με κρατικούς πόρους πληρούται όχι μόνον όταν η ενίσχυση χορηγείται απευθείας από το κράτος, αλλά και όταν η ενίσχυση χορηγείται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς τους οποίους έχει ορίσει ή ιδρύσει το κράτος για να διαχειρίζονται την ενίσχυση. Μέτρο μπορεί κατά συνέπεια να εμπίπτει στην έννοια της «ενίσχυσης», μολονότι δεν συνεπάγεται τη μεταβίβαση κρατικών πόρων. Επομένως, το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καλύπτει όλα τα χρηματικά μέσα τα οποία μπορούν πράγματι να χρησιμοποιούν οι δημόσιες αρχές προς στήριξη επιχειρήσεων, χωρίς να έχει σημασία συναφώς αν τα μέσα αυτά είναι μονίμως περιουσιακά στοιχεία του δημόσιου τομέα. Ακόμη και αν τα ποσά που αντιστοιχούν στο μέτρο ενίσχυσης δεν βρίσκονται μονίμως στην κατοχή του Δημόσιου Ταμείου, το γεγονός ότι παραμένουν διαρκώς υπό δημόσιο έλεγχο και συνεπώς στη διάθεση των αρμόδιων εθνικών αρχών αρκεί για να χαρακτηρισθούν ως «κρατικοί πόροι». Πάντως, το Δικαστήριο έκρινε επίσης, στη σκέψη 26 της απόφασης της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), μεταξύ άλλων, ότι οι περιπτώσεις αυτές πρέπει να διακρίνονται από την περίπτωση κατά την οποία ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν έχουν επιφορτισθεί από το κράτος με τη διαχείριση ορισμένου κρατικού πόρου, αλλά απλώς έχουν υποχρέωση αγοράς με τους δικούς τους χρηματικούς πόρους.

115. Συγκεκριμένα, στη σκέψη 34 της απόφασης της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), το Δικαστήριο επισήμανε ότι, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι υφίσταται κρατική ενίσχυση, πρέπει να αποδειχθεί ότι υπάρχει αρκούντως άμεση σχέση μεταξύ, αφενός, του πλεονεκτήματος που παρασχέθηκε στο πρόσωπο το οποίο ωφελήθηκε και, αφετέρου, μιας μείωσης των κρατικών πόρων ή, έστω, ενός αρκούντως συγκεκριμένου κινδύνου επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού.

116. Οι τέσσερις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, βάσει του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, προκειμένου μέτρο να συνιστά κρατική ενίσχυση είναι σωρευτικές. Το γεγονός ότι το ίδιο το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι οι επίμαχοι πόροι *δεν είναι δημόσιοι, αλλά αντιθέτως ιδιωτικής φύσεως*, καθόσον προέρχονται από τους μετόχους των περί ων πρόκειται τραπεζών, έχει, αφεαυτού, καθοριστική σημασία, καθόσον, προφανέστατα, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα κρατικής ενίσχυσης όταν οι επίμαχοι πόροι είναι ιδιωτικής φύσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ, με βάση τις πολύ περιορισμένες πληροφορίες που έχουν παρασχεθεί από το αιτούν δικαστήριο, ότι δεν αντιβαίνουν στα άρθρα 107 επ. ΣΛΕΕ εθνικές διατάξεις οι οποίες επιτάσσουν τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης ορισμένου ορίου ενεργητικού, και θέτουν περιορισμούς όσον αφορά την εξόφληση των μετοχών που ανήκουν σε μέτοχο, σε περίπτωση αποχώρησης, προκειμένου να αποφευχθεί πιθανή εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας, όταν δεν πρόκειται για δημόσιους πόρους.

50 Η υπογράμμιση δική μου. Βλ. απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

117. Δεύτερον, λόγω των περιορισμένων πληροφοριών που περιέχονται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, δεν είμαι σε θέση να εκτιμήσω αν τα επίμαχα μέτρα είναι επιλεκτικά ή όχι. Το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να δέχεται ότι πρέπει να εκτιμηθεί μόνον η κατάσταση των λαϊκών τραπεζών μεταξύ τους όσον αφορά το ζήτημα του επιλεκτικού χαρακτήρα. Πάντως, ο λόγος για την παραδοχή αυτή δεν αναλύεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Ωστόσο, δεν είμαι βέβαιος αν άλλες τράπεζες ή άλλα ιδρύματα βρίσκονται σε κατάσταση παρεμφερή με εκείνη των λαϊκών τραπεζών. Στη σκέψη 54 της απόφασης της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά World Duty Free Group κ.λπ. (C-20/15 P και C-21/15 P, EU:C:2016:981), το Δικαστήριο επισήμανε ότι για τους σκοπούς της εκτίμησης του επιλεκτικού χαρακτήρα του πλεονεκτήματος είναι απαραίτητο να εξετάζεται αν, στο πλαίσιο δεδομένου νομικού καθεστώτος, το επίμαχο εθνικό μέτρο μπορεί να ευνοήσει «ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής» έναντι άλλων που τελούν, υπό το πρίσμα του επιδιωκόμενου με το εν λόγω καθεστώς σκοπού, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση και που υφίστανται, ως αποτέλεσμα, διαφορετική μεταχείριση δυνάμενη κατ' ουσίαν να χαρακτηρισθεί ως εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις.

118. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι δεν αντιβαίνει στα άρθρα 107 επ. ΣΛΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις εθνική ρύθμιση η οποία επιτάσσει τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης ορισμένου ορίου ενεργητικού, και θέτει περιορισμούς όσον αφορά την εξόφληση των μετοχών που ανήκουν σε μετόχους, σε περίπτωση αποχώρησης, προκειμένου να αποφευχθεί πιθανή εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας, όταν οι επίμαχοι πόροι προέρχονται από τους μετόχους της οικείας τράπεζας και, ως εκ τούτου, είναι ιδιωτικής και όχι δημόσιας φύσεως.

Ε. Το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα

119. Με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί από το Δικαστήριο, κατ' ουσίαν, να εκτιμήσει αν το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 συνάδει με τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη.

120. Φρονώ ότι το εν λόγω ερώτημα είναι απαράδεκτο, καθόσον δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Το αιτούν δικαστήριο, πέραν της πολύ συνοπτικής παράθεσης των επί του εν λόγω ζητήματος επιχειρημάτων των αναιρεσειουσών, ουδόλως εξέθεσε τους λόγους που το ώθησαν να ζητήσει να διευκρινισθεί το κύρος του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

121. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο απλώς επισήμανε, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ότι, κατά τις αναιρεσείουσες, πέραν του ζητήματος αν η 9η επικαιροποίηση της εγκυκλίου 285 είναι συμβατή με το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, πρέπει να εξετασθεί η νομιμότητα του ίδιου του κανονισμού αυτού, καθόσον η εφαρμογή του μπορεί να συνεπάγεται ουσιώδη αποκλεισμό της δυνατότητας είσπραξης της αξίας των μετοχών χωρίς αντίστοιχο δικαίωμα άμεσης αποζημίωσης.

122. Επιπλέον, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν αμφισβήτησε ορθώς το κύρος του άρθρου 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, η διάταξη αυτή τεκμαίρεται ισχυρή και συμβατή με τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη [51]. Συναφώς, θεωρώ ότι, λόγω της μη παράθεσης από το αιτούν δικαστήριο οποιουδήποτε στοιχείου ή ακόμη και επιχειρήματος περί του αντιθέτου, οι περιορισμοί των

51 Στη σκέψη 39 της απόφασης της 14ης Ιουνίου 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), το Δικαστήριο εξέθεσε ότι, «[π]ράγματι, ως προς τις πράξεις των θεσμικών οργάνων, των λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης ισχύει τεκμήριο νομιμότητας, το οποίο σημαίνει ότι οι πράξεις αυτές παράγουν έννομα αποτελέσματα, εφόσον δεν έχουν ανακληθεί, ακυρωθεί κατόπιν προσφυγής ακυρώσεως ή κριθεί άκυρες κατόπιν προδικαστικής παραπομπής ή κατόπιν ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας».

δικαιωμάτων τα οποία αναγνωρίζονται και προστατεύονται από τα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη, οι οποίοι επιβάλλονται από τους κανόνες εποπτείας και τα πρότυπα εποπτείας που προβλέπονται στο άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014, τεκμαίρεται ότι είναι προς το γενικό συμφέρον και ότι συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας.

VI. Πρόταση

123. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά, έχω την άποψη ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

1) Το άρθρο 29 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012, το άρθρο 10 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 241/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα για τις απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων για ιδρύματα, και το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, δεν απαιτούν τη θέσπιση εθνικής διάταξης ούτε αντιτίθενται σε εθνική διάταξη η οποία θέτει όριο ενεργητικού ύψους 8 δισεκατομμυρίων ευρώ πάνω από το οποίο οι λαϊκές τράπεζες υποχρεούνται να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρίες.

2) Δεν αντιβαίνει στο άρθρο 29 του κανονισμού 575/2013 και στο άρθρο 10, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014 εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει σε λαϊκή τράπεζα τη δυνατότητα να αναβάλει επ' αόριστον την εξόφληση και να περιορίσει εν όλω ή εν μέρει το αντίστοιχο ποσό, μέχρις ότου και στο μέτρο που ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 241/2014.

3) Δεν αντιβαίνουν στα άρθρα 49 και 63 επ. ΣΛΕΕ, καθώς και στα άρθρα 16 και 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, εθνικές διατάξεις οι οποίες περιορίζουν την άσκηση των συνεταιριστικών τραπεζικών εργασιών εντός συγκεκριμένου ορίου ενεργητικού, επιτάσσοντας τη μετατροπή της οικείας τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης του εν λόγω ορίου, όταν οι διατάξεις θεσπίσθηκαν για να διασφαλίσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και τη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα ή ορισμένου τμήματος του τραπεζικού τομέα σε κράτος μέλος και ο επιβαλλόμενος από τη διάταξη αυτή περιορισμός είναι αναγκαίος για την επίτευξη των σκοπών αυτών και έχει αναλογικό χαρακτήρα.

4) Δεν αντιβαίνει στα άρθρα 107 επ. ΣΛΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις εθνική ρύθμιση η οποία επιτάσσει τη μετατροπή λαϊκής τράπεζας σε ανώνυμη εταιρία, σε περίπτωση υπέρβασης ορισμένου ορίου ενεργητικού, και θέτει περιορισμούς όσον αφορά την εξόφληση των μετοχών που ανήκουν σε μετόχους, σε περίπτωση αποχώρησης, προκειμένου να αποφευχθεί πιθανή εκκαθάριση της μετατραπείσας τράπεζας, όταν οι επίμαχοι πόροι προέρχονται από τους μετόχους της οικείας τράπεζας και, ως εκ τούτου, είναι ιδιωτικής και όχι δημόσιας φύσεως.