Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 11. veljače 2020.[1]

Predmet C-686/18

OC i dr.,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB i dr.,
QA i dr.
protiv
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
uz sudjelovanje:
Banca Popolare di Sondrio ScpA,
Veneto Banca ScpA,
Banco Popolare – Società Cooperativa,
Banco BPM SpA,
Ubi Banca SpA,
Banca Popolare di Vicenza ScpA,
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,
Unione di Banche Italiane SpA,
Banca Popolare di Milano,
Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,
Amber Capital Italia SGR SpA,
Amber Capital Uk Llp,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),
RZ i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 575/2013 – Članak 29. – Delegirana uredba (EU) br. 241/2014 – Članak 10. – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Članak 6. stavak 4. – Članci 16., 17. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo društava – Članci 49. i 63. UFEU-a – Imovinski prag od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo – Pravo društva da odgodi ili ograniči, uključujući na neograničeno vrijeme, otkup dionica dioničara koji se povlači"

1 Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Zadružno bankarstvo ima dugu tradiciju u mnogim europskim državama. Ona je započela sredinom 19. stoljeća osnivanjem Volksbanken u Njemačkoj i stambenih štedionica u Ujedinjenoj Kraljevini. Te zadružne ili uzajamne kreditne institucije uglavnom su slijedile načelo „jedna osoba – jedan glas". Te su banke izvorno osnivane kao alternativa tradicionalnim komercijalnim bankama koje teže ostvarenju profita. Zadružne banke nastojale su potaknuti štedljivost, malim i srednjim poduzetnicima dati pristup kapitalu i, općenito, među svojim članovima promicati osjećaj financijske odgovornosti.

2. Mnogo se toga promijenilo u posljednjih 150 godina. Pojava integriranih i globalnih sustava plaćanja, zajedno s – kako je to posljednje desetljeće veoma bolno pokazalo – povećanom potrebom nadzora i regulacije banaka, otvara pitanja u pogledu buduće održivosti tog tradicionalnog bankovnog modela. To možda posebno vrijedi u slučajevima u kojima takve banke raspolažu velikom imovinskom osnovicom pa propast bilo koje takve banke može sistemski ugroziti lokalni bankovni sustav, a ujedno, kao što su to pokazali događaji iz 2008., i cjelokupni europski bankovni sustav.

3. Sve to rezultiralo je zakonodavnim reformama u više država članica, koje su možda bile potaknute iskustvom masovnog kolapsa (ili čak mogućeg kolapsa) banaka u nekoliko država članica u razdoblju od 2008. nadalje. Konkretno, neki smatraju da takve institucije zbog načela uzajamnosti ne prate adekvatno raspoloženje ulagateljâ. Tu je i uvjerenje da bi se poslovno vođenje takvih institucija i cjelokupan pristup tržištima kapitala poboljšali ako bi te institucije svoj položaj promijenile iz položaja uzajamnosti u položaj konvencionalnih javnih dioničkih društava.

4. Sve to čini opću pozadinu ovog predmeta. Stoga, žalitelji u predmetnom postupku u biti dovode u pitanje sukladnost nedavno (u 2015.) usvojenog nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima prava Unije u okolnostima koje ću upravo opisati. Ključno obilježje tog zakonodavstva jest da je njime utvrđena najviša razina kapitalne imovine koju zadružna banka može imati u iznosu od 8 milijardi eura.

5. Konkretno, ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 3., 63., 107. i sljedećih članaka UFEU-a, članaka 16., 17. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja); članka 29. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 [2]; članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija [3]; i članka 10. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 241/2014 od 7. siječnja 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za kapitalne zahtjeve za institucije [4].

6. Zahtjev za prethodnu odluku, koji je Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) tajništvu Suda podnio 5. studenoga 2018., upućen je u okviru postupka između OC-a i dr., Adusbefa, Federconsumatorija, PB-a i dr. i QA-a i dr., s jedne strane, i Bance d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara), Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija), s druge strane. Ovdje bih istaknuo da su OC, PB i QA anonimizirana imena dana zasebnim skupinama dioničara u raznim talijanskim zadružnim bankama (u daljnjem tekstu: banche popolari ili pučke banke).

2 *SL 2013., L 176, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.)*

3 SL *2013., L 287, str. 63.*

4 SL *2014., L 74, str. 8.*

7. Postupak pred Consiglio di Stato (Državno vijeće) odnosi se na zakonitost određenih akata koje su usvojili talijanski zakonodavac i Banca d'Italia kojima je u bitnome, kao prvo, za pučke banke utvrđen prag imovine odnosno kapitala od 8 milijardi eura te je, kao drugo, takvim bankama dopušteno da, nakon preoblikovanja u dionička društva, na neograničeno vrijeme odgode otkup dionica dioničara koji se povlači te da njegov iznos potpuno ili djelomično ograniče.

8. U skladu sa spornim nacionalnim odredbama, kada se prekorači prag od 8 milijardi eura, pučka banka ima tri mogućnosti: (i) smanjenje imovine odnosno kapitala ispod tog praga, (ii) preoblikovanje u dioničko društvo ili (iii) likvidaciju. Ako ne poduzme ništa od toga, među ostalim se može dogoditi to da Banca d'Italia zabrani njezino daljnje djelovanje ili da Europskoj središnjoj banci (u daljnjem tekstu: ESB) predloži opoziv odobrenja za obavljanje bankovnih poslova, a ministru gospodarstva i financija pokretanje prisilne upravne likvidacije.

9. Consiglio di Stato (Državno vijeće) u svojem je zahtjevu za prethodnu odluku naveo da su predmetne nacionalne odredbe namijenjene, s jedne strane, uspostavi odgovarajuće ravnoteže između pravnog oblika i veličine pučke banke i, s druge strane, usklađenju s Unijinim bonitetnim pravilima. Dakle, cilj je tih odredbi da se uređenje nacionalnih pučkih banaka prilagodi specifičnoj dinamici referentnog europskog tržišta i pritom tim tijelima zajamči veća konkurentnost te potakne veća transparentnost u njihovu ustroju, djelovanju i funkcijama.

10. Consiglio di Stato (Državno vijeće) istaknuo je da su sve osim dvije banke postupile u skladu s uvedenim zakonodavnim reformama. Međutim, prije razmatranja tih pitanja potrebno je osvrnuti se na relevantne zakonodavne odredbe.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

1. Uredba br. 575/2013

11. Članak 1. prvi stavak Uredbe br. 575/2013 predviđa da se tom uredbom „propisuju […] jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ] moraju ispunjavati".

12. U skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 575/2013, instrumenti kapitala priznaju se kao stavke redovnog osnovnog kapitala ako su ispunjeni uvjeti iz članka 28. ili, kada je to primjenjivo, članka 29.

13. Članak 28. stavak 1. te uredbe predviđa:

„1. Instrumenti kapitala ispunjavaju uvjete za instrumente redovnog osnovnog kapitala samo ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

[…]

(e) instrumenti su bez dospijeća;

(f) glavnica instrumenata ne smije se smanjiti ili otplatiti, osim u jednom od sljedeća dva slučaja:

i. likvidacije institucije;

ii. diskrecijskog otkupa instrumenata ili drugih diskrecijskih načina smanjenja kapitala, ako je institucija dobila prethodno odobrenje nadležnog tijela u skladu s člankom 77.;

(g) odredbe kojima se uređuju instrumenti ne navode izričito ili implicitno da bi se glavnica instrumenata smanjila ili otplatila ili da bi se mogla smanjiti ili otplatiti osim u slučaju likvidacije institucije i institucija ne daje takve navode na drugi način prije izdavanja instrumenata ili pri njihovu izdavanju, osim u slučaju instrumenata iz članka 27., ako je odbijanje institucije da otkupi takve instrumente zabranjeno na temelju mjerodavnog nacionalnog prava;

[…]”

14. Članak 29. te uredbe propisuje:

„1. Instrumenti kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije ispunjavaju uvjete za instrumente redovnog osnovnog kapitala samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 28. zajedno s izmjenama koje proizlaze iz primjene ovog članka.

2. U vezi s otkupom instrumenata kapitala moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) osim ako je to zabranjeno mjerodavnim nacionalnim pravom, institucija mora imati mogućnost odbiti otkup instrumenata;

(b) ako je odbijanje institucije da otkupi instrumente zabranjeno mjerodavnim nacionalnim pravom, odredbe kojima se uređuju instrumenti moraju instituciji omogućiti ograničavanje njihova otkupa;

(c) odbijanje otkupa instrumenata ili ograničenje otkupa instrumenata kada je to primjenjivo ne smiju predstavljati slučaj nastanka statusa neispunjavanja obveza institucije.

6. [Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo] sastavlja nacrt regulatornih tehničkih standarda kojima se pobliže određuje vrsta ograničenja otkupa koja su nužna ako je odbijanje institucije da otkupi instrumente regulatornog kapitala zabranjeno mjerodavnim nacionalnim pravom.

EBA dostavlja Komisiji taj nacrt regulatornih tehničkih standarda do 1. veljače 2015.

Komisiji se dodjeljuje ovlast za donošenje regulatornih tehničkih standarda navedenih u prvom podstavku u skladu s člancima od 10. do 14. Uredbe (EU) br. 1093/2010 [Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na *hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.*].”

15. Članak 30. Uredbe br. 575/2013, naslovljen „Posljedice prestanka ispunjavanja uvjeta za instrumente redovnog osnovnog kapitala”, propisuje:

„U slučaju da instrument redovnog osnovnog kapitala prestane ispunjavati uvjete iz članka 28. ili, kada je to primjenjivo, članka 29., primjenjuje se sljedeće:

(a) taj instrument odmah prestaje ispunjavati uvjete za instrument redovnog osnovnog kapitala;

(b) računi premija na dionice koji se odnose na taj instrument odmah prestaju ispunjavati uvjete za stavke redovnog osnovnog kapitala.”

2. Delegirana uredba br. 241/2014[5]

16. U uvodnoj izjavi 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 navodi se:

„Kako bi se pravila o regulatornom kapitalu primijenila na uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije, treba na prikladan način voditi računa o posebnostima tih institucija. Trebalo bi uspostaviti pravila kako bi se, među ostalim, osiguralo da te institucije, prema potrebi, mogu ograničiti otkup svojih instrumenata kapitala. Stoga, ako je mjerodavnim nacionalnim pravom za te vrste institucija zabranjeno odbijanje otkupa instrumenata, važno je da se odredbama kojima se uređuju instrumenti instituciji omogući odgoda njihova otkupa i ograničenje iznosa koji će se otkupiti. […]”

17. Članak 10. te uredbe, naslovljen „Ograničenja otkupa instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, štedne institucije, zadruge i slične institucije za potrebe članka 29. stavka 2. točke (b) Uredbe (EU) br. 575/2013 i članka 78. stavka 3. Uredbe (EU) br. 575/2013”, propisuje sljedeće:

„1. Institucija može izdavati instrumente redovnog osnovnog kapitala s mogućnošću otkupa samo ako je ta mogućnost predviđena mjerodavnim nacionalnim pravom.

2. Sposobnošću institucije da ograniči otkup u skladu s odredbama kojima se uređuju instrumenti kapitala iz članka 29. stavka 2. točke (b) i članka 78. stavka 3. Uredbe (EU) br. 575/2013 obuhvaćeno je i pravo na odgodu otkupa i pravo na ograničenje iznosa koji će se otkupiti. Institucija može odgoditi otkup ili ograničiti iznos koji će se otkupiti na neograničeno vrijeme u skladu sa stavkom 3.

3. Opseg ograničenja otkupa uključen[ih] u odredbe kojima se uređuju instrumenti određuje institucija na temelju bonitetnog stanja institucije u bilo kojem trenutku, posebno uzimajući u obzir, ali bez ograničenja:

(a) ukupan financijski položaj institucije te stanje u pogledu likvidnosti i solventnosti;

(b) iznos redovnog osnovnog kapitala, osnovnog i ukupnog kapitala u usporedbi s ukupnim iznosom izloženosti riziku izračunanim u skladu sa zahtjevima utvrđenima člankom 92. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) br. 575/2013, posebnim kapitalnim zahtjevima iz članka 104. stavka 1. točke (a) Direktive 2013/36/EU i zahtjevom za kombinirani zaštitni sloj kako je definiran u članku 128. točki 6. te direktive.”

3. Uredba br. 1024/2013

18. Članak 1. prvi stavak Uredbe br. 1024/2013 „dodjeljuje ESB-u posebne zadaće koje se odnose na politike bonitetnog nadzora kreditnih institucija s ciljem unapređenja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija i stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici, uz puno poštovanje i dužnu pažnju prema jedinstvu i cjelovitosti unutarnjeg tržišta utemeljenog na jednakom postupanju prema kreditnim institucijama kako bi se spriječila regulatorna arbitraža”.

5 Delegirana uredba br. 241/2014 provodi nekoliko odredbi Uredbe br. 575/2013, osobito njezin članak 28. stavak 5. treći podstavak i članak 29. stavak 6. treći podstavak. U skladu s uvodnom izjavom 1. Uredbe br. 241/2014, Komisija je smatrala poželjnim sve regulatorne tehničke standarde o regulatornom kapitalu predviđene Uredbom (EU) br. 575/2013 uključiti u jednu uredbu.

19. Članak 6. stavak 1. te uredbe predviđa sljedeće:

„1. ESB provodi svoje zadaće unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela. ESB je odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje SSM-a[6].”

20. Članak 6. stavak 4. te uredbe propisuje:

„U pogledu zadaća iz članka 4., osim stavka 1. točaka (a) i (c), ESB ima odgovornosti iz stavka 5. ovog članka, a nacionalna nadležna tijela imaju odgovornosti iz stavka 6. ovog članka, u okviru postupaka i podložno postupcima iz stavka 7. ovog članka, za nadzor sljedećih kreditnih institucija, financijskih holdinga ili mješovitih financijskih holdinga ili podružnica kreditnih institucija sa sjedištem u državama članicama nesudionicama koje imaju sjedište u državama članicama sudionicama:

– onih koje su na konsolidiranoj osnovi manje značajne, na najvišoj razini konsolidacije u državama članicama sudionicama ili pojedinačno u posebnom slučaju podružnica kreditnih institucija sa sjedištem u državama članicama nesudionicama koje imaju sjedište u državama članicama sudionicama. Značaj se procjenjuje na temelju sljedećih kriterija:

  (i.) veličine;

  (ii.) značajnosti za gospodarstvo Unije ili za neku od država članica sudionica;

  (iii.) značaja prekograničnih djelatnosti.

Što se tiče gore navedenog prvog podstavka, kreditna institucija, financijski holding ili mješoviti financijski holding ne smatraju se manje značajnima osim ako je to opravdano posebnim okolnostima koje treba navesti u metodologiji, ako se ispuni jedan od sljedećih uvjeta:

(i.) ukupna vrijednost njegove imovine premašuje 30 milijardi eura;

(ii.) omjer između njegove ukupne imovine i BDP-a države članice sudionice premašuje 20 %, osim ako je ukupna vrijednost njegove imovine manja od 5 milijardi eura;

(iii.) kada nacionalno nadležno tijelo obavijesti ESB da takvu instituciju smatra značajnom za domaće gospodarstvo, ESB nakon opsežne procjene, uključujući procjenu bilance, donosi odluku o potvrdi te kreditne institucije kao značajne.

Također, ESB može, na vlastitu inicijativu, instituciju smatrati značajnom ako je osnovala bankovna društva kćeri u više država članica sudionica i njena prekogranična imovina ili obveze predstavljaju značajan dio njene ukupne imovine ili obveza, u skladu s uvjetima utvrđenima u metodologiji.

One za koje je tražena javna financijska pomoć ili je dobivena izravno iz EFSF-a[7] ili ESM-a[8] ne smatraju se manje značajnima.

Iznimno od prethodnih podstavaka, ESB provodi zadaće koje su mu dodijeljene ovom uredbom u odnosu na tri najznačajnije kreditne institucije u svakoj od država članica sudionica, osim u slučaju posebnih okolnosti.”

6 SSM je kratica za Single Supervisory Mechanism (jedinstveni nadzorni mehanizam).

7 EFSF je kratica za European Financial Stability Facility (Europski fond za financijsku stabilnost).

8 ESM je kratica za Europski stabilizacijski mehanizam.

B. Talijansko pravo

21. Poglavlje V. Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (konsolidirani Zakon o bankama, u daljnjem tekstu: CBL), na koje se upućuje u decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385[9] (Zakonodavna uredba br. 385 od 1. rujna 1993.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 385), uređuje zadružne bankovne djelatnosti, uključujući djelatnosti pučkih banaka. To je poglavlje izmijenjeno usvajanjem decreto-legge, 24 gennaio 2015 n. 3 (Uredba sa zakonskom snagom br. 3 od 24. siječnja 2015.; u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 3/2015).

22. Članak 28. stavak 2.ter uveden je kao izmjena Zakonodavne uredbe br. 385, u verziji koja se primjenjivala nakon 24. siječnja 2015., usvajanjem decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2015 n. 33[10] (Uredba sa zakonskom snagom br. 3. od 24. siječnja 2015., preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33. od 24. ožujka 2015.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 33/2015). Ta odredba je pak sama kasnije izmijenjena usvajanjem decreto legislativo, 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (Zakonodavna uredba br. 72 o prenošenju Direktive 2013/36; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 72/2015), te predviđa:

„Kod pučkih banaka […], pravo na otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara, uključujući nakon preoblikovanja banke, smrti ili isključenja dioničara, ograničeno je u skladu sa zahtjevima koje utvrđuje Banca d'Italia, čak i odstupanjem od zakonskih odredbi, kada je to potrebno kako bi se osiguralo da dionice budu uključene u osnovni regulatorni kapital banke. S tim istim ciljevima, Banca d'Italia može ograničiti pravo otkupa ostalih instrumenata kapitala koji su izdani."

23. Članak 29. Zakonodavne uredbe br. 385[12] predviđa:

„(2.bis) Imovina pučke banke ne smije premašiti 8 milijardi eura. Ako je banka matično društvo bankovne grupe, ta se granica određuje na konsolidiranoj osnovi.

(2.ter) U slučaju prekoračenja granice iz stavka 2.bis, upravno tijelo saziva skupštinu radi poduzimanja odgovarajućih mjera. Ako imovina u roku od jedne godine od prekoračenja granice nije smanjena ispod praga te nije donesena odluka o preoblikovanju banke u dioničko društvo […] ili o njezinoj likvidaciji, Banca d'Italia, uzimajući u obzir okolnosti i iznos za koji je prag prekoračen, može zabraniti sklapanje novih transakcija […] ili odrediti mjere iz glave IV. poglavlja I. odjeljka I. ili predložiti Europskoj središnjoj banci da opozove odobrenje za obavljanje bankovnih poslova te da ministar gospodarstva i financija pokrene prisilnu upravnu likvidaciju.

[…]

(2.quater) Banca d'Italia utvrđuje odredbe za provedbu ovog članka.

[…]"

24. Članak 1. stavak 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015[13] predviđa:

„Tijekom prve primjene ove uredbe, pučke banke koje u trenutku stupanja ove uredbe na snagu imaju odobrenje prilagođavaju se odredbama članka 29. stavaka 2.bis i 2.ter Zakonodavne uredbe br. 385 od 1. rujna 1993., koje su uvedene ovim člankom, u roku od 18 mjeseci od datuma stupanja na snagu provedbenih odredbi koje je utvrdila Banca d'Italia u skladu s člankom 29."

9 GURI br. 230, od 30. studenoga 1993.

10 GURI br. 70, od 25. ožujka 2015. – redovni dodatak 15.

11 GURI br. 134, od 12. lipnja 2015.

12 U verziji koja se primjenjivala nakon usvajanja Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, preoblikovane, s izmjenama, u Zakon br. 33/2015

13 Kako je preoblikovana Zakonom br. 33/2015

25. Rok iz članka 1. stavka 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 produljen je do 31. prosinca 2018. usvajanjem decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108[14] (Uredba sa zakonskom snagom br. 91 od 25. srpnja 2018., koja je preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 108 od 21. rujna 2018.).

26. U okviru provedbe članaka 28. i 29. Zakonodavne uredbe br. 385, Banca d'Italia izmijenila je svoj circolare n. 285 (Okružnica br. 285) od 17. prosinca 2013. o odredbama za nadzor banaka. Banca d'Italia je u devetoj preinaci te okružnice od 9. lipnja 2015., kojim je uvedena ta izmjena (u daljnjem tekstu: deveta preinaka Okružnice br. 285), utvrdila sljedeće zahtjeve:

„[1.] [Dotične pučke banke], ako imaju imovinu koja premašuje prag od 8 milijardi eura, moraju postupiti u skladu s odredbama članka 29. stavaka 2.bis i 2.ter [CBL] u roku od 18 mjeseci od stupanja na snagu provedbenih odredbi koje utvrđuje Banca d'Italia.

[…]

[2.] Izmjene statuta povezane s reformom mogu se razvrstati u tri zasebne kategorije:

(a) izmjene statuta namijenjene samo prilagodbi pravnim odredbama […];

(b) izmjene statuta koje su obvezne, ali nisu namijenjene samo prilagodbi pravnim odredbama […];

(c) fakultativne izmjene statuta

[…]

[3.] Kategorija opisana u točki (a) obuhvaća izmjene statuta namijenjene:

– uvođenju u statut odredbe kojom se tijelu strateškog nadzora, na prijedlog upravnog tijela, a nakon savjetovanja s nadzornim tijelom, daje mogućnost ograničavanja ili odgode, u cijelosti ili djelomično te bez vremenskog ograničenja, otkupa dionica dioničara koji se povlači i ostalih instrumenata kapitala koji mogu biti dio redovnog osnovnog kapitala (CET1)[15], čak i odstupanjem od odredbi codice civile (Građanski zakonik) i drugih zakonskih odredbi te ne dovodeći u pitanje odobrenja nadzornih tijela izdana za otkup instrumenata kapitala, kada je to primjenjivo. U toj se odredbi usto mora navesti da o trajanju odgode i opsegu ograničenja otkupa dionica i drugih instrumenata kapitala odlučuje tijelo strateškog nadzora, uzimajući u obzir bonitetno stanje banke, u skladu sa zahtjevima koje je utvrdila Banca d'Italia […]

[…]

[4.] Pučke banke s imovinom koja premašuje prag od 8 milijardi eura moraju u prijelaznom razdoblju i do eventualnog preoblikovanja izvršiti barem obvezne izmjene svojeg statuta u smislu točaka (a) i (b).".

14 GURI br. 220, od 21. rujna 2018.

15 CET1 je kratica za Common Equity Tier1 (redovni osnovni kapital).

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

27. Trima zasebnim tužbama koje su u prvom stupnju podnesene Tribunaleu Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija, Italija), određeni članovi pučkih banaka, Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (Udruženje za zaštitu korisnika bankarskih, financijskih, poštanskih i osigurateljnih usluga) i Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (Nacionalni savez potrošača i korisnika) pobijali su određene akte Bance d'Italia, uključujući, osobito, devetu preinaku Okružnice br. 285.

28. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija) odbio je te tužbe presudama br. 6548/2016, 6544/2016 i 6540/2016 od 7. lipnja 2016.

29. Žalitelji iz glavnog postupka podnijeli su žalbe protiv presuda br. 6548/2016, 6544/2016 i 6540/2016 Consiglio di Stato (Državno vijeće). Consiglio di Stato (Državno vijeće) suspendirao je učinke devete preinake Okružnice br. 285 i postavio pitanja u pogledu ustavnosti Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015.

30. Corte Costituzionale (Ustavni sud, Italija) presudom br. 99/2018 kao neosnovana odbio je pitanja koja je Consiglio di Stato (Državno vijeće) postavio u pogledu ustavnosti Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015.

31. Nakon što je postupak nastavljen pred Consiglio di Stato (Državno vijeće), taj je sud rješenjem br. 3645/2018 produljio prethodno određenu suspenziju do datuma objave presude o meritumu spora [16].

32. U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 29. [Uredbe br. 575/2013] […], članku 10. [Delegirane uredbe br. 241/2014] i člancima 16. i 17. Povelje […], u vezi s člankom 6. stavkom 4. [Uredbe br. 1024/2013], nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015 (a trenutno i člankom 1. stavkom 15. Zakonodavne uredbe br. 72/2015, kojim je zamijenjen članak 28. stavak 2.ter [CBL], koji u biti preuzima tekst članka 1. stavka 1. točke (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, kako je preoblikovana, s izmjenama koje ovdje nisu relevantne), koja utvrđuje imovinski prag iznad kojeg je pučka banka obvezna preoblikovati se u dioničko društvo, u visini od 8 milijardi eura? Protivi li se osim toga navedenim ujednačenim europskim parametrima nacionalna odredba koja u slučaju preoblikovanja pučke banke u dioničko društvo dopušta tom subjektu da odgodi ili ograniči, i na neograničeno vrijeme, otkup dionica dioničara koji se povlači?

2. Protivi li se člancima 3., 63. i sljedećim člancima UFEU-a u području tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu i slobodnog kretanja kapitala, nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 (preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015) koja ograničava obavljanje zadružne bankovne djelatnosti do određenog iznosa imovine, obvezujući dotičnu banku da se preoblikuje u dioničko društvo u slučaju prekoračenja navedenog ograničenja?

3. Protivi li se članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a, u području državnih potpora, nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015 (a trenutno i člankom 1. stavkom 15. Zakonodavne uredbe br. 72/2015, kojim je zamijenjen članak 28. stavak 2.ter [CBL] Uredba sa zakonskom snagom

16 Uz iznimku roka od 18 mjeseci predviđenog člankom 1. stavkom 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, koji je već zamijenjen drugim rokom, to jest onim do 31. prosinca 2018.

br. 3/2015, kako je preoblikovana, s izmjenama koje ovdje nisu relevantne), koja nalaže preoblikovanje pučke banke u dioničko društvo u slučaju prekoračenja određenog imovinskog praga (utvrđenog u visini od 8 milijardi eura) predviđajući ograničenja otkupa udjela dioničara u slučaju povlačenja, kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke?

4. Protivi li se odredbama članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. [Delegirane uredbe br. 241/2014] nacionalna odredba poput one predviđene u članku 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 (preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015), kako ju je Corte Costituzionale (Ustavni sud) protumačio presudom br. 99/2018, koja dopušta pučkoj banci da odgodi otkup na neograničeno vrijeme i da potpuno ili djelomično ograniči njegov iznos?

5. U slučaju da Sud prilikom tumačenja ocijeni da je tumačenje koje su iznijele suprotstavljene stranke spojivo s europskim pravom, traži se da Sud ocijeni zakonitost, prema europskom pravu, članka 10. [Delegirane uredbe br. 241/2014], s obzirom na članke 16. i 17. Povelje […], u vezi s člankom 52. stavkom 3. Povelje […] i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava o članku 1. prvog dodatnog protokola Europskoj konvenciji o ljudskim pravima?"

IV. Postupak pred Sudom

33. Predsjednik Suda odbio je rješenjem od 18. siječnja 2019. zahtjev suda koji je uputio zahtjev da se ovaj predmet riješi ubrzanim postupkom u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda.

34. Pisana očitovanja podnijeli su OC i dr., Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia, Banca Popolare di Sondrio, Amber Capital Italia i Amber Capital UK (u daljnjem tekstu: Amber Capital), talijanska vlada i Europska komisija. Sud je odlučio donijeti presudu bez održavanja rasprave.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

35. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku posebno je iznenađujuć iz razloga što svi intervenijenti, osim OC-a i dr. te Banca Popolare di Sondrio, tvrde da su neka ili pak sva pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće) u cijelosti ili djelomično nedopuštena.

36. Unione di Banche Italiane tako smatra da su sva pitanja nedopuštena u cijelosti ili djelomično; Banca d'Italia i Amber Capital smatraju da prva tri pitanja nisu dopuštena; talijanska vlada smatra da prvo i peto pitanje nije dopušteno te da Sud nije nadležan odgovoriti na drugo pitanje. Europska komisija smatra da dio drugog pitanja i cijelo peto pitanje nisu dopušteni.

37. Iz spisa pred Sudom proizlazi da je glavni postupak u prvom stupnju pokrenut pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija), a zatim žalbom pred Consiglio di Stato (Državno vijeće) te da je potonji sud pokrenuo postupak pred Corteom Costituzionale (Ustavni sud). Predmetni zahtjev za prethodnu odluku uputio je Consiglio di Stato (Državno vijeće), koji je, kako se čini, nacionalni sud koji u okviru glavnog postupka odlučuje u posljednjem stupnju.

38. U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ako nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka utvrdi da je tumačenje prava Unije potrebno kako bi se došlo do rješenja spora koji se pred njim vodi, članak 267. treći stavak UFEU-a tom sudu nalaže da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku [17].

39. Sud je u točkama 32. do 34. svoje presude od 15. ožujka 2017., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209) podsjetio na to da je obveza upućivanja prethodnog pitanja Sudu, koja je propisana člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, dio suradnje između nacionalnih sudova u njihovu svojstvu sudova zaduženih za primjenu prava Unije i Suda, uvedene s ciljem da se osigura valjana primjena i ujednačeno tumačenje prava Unije u svim državama članicama. Cilj te obveze upućivanja prethodnog pitanja predviđene člankom 267. trećim stavkom UFEU-a je osobito spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravilima prava Unije. Također, sud koji odlučuje u posljednjem stupnju je po definiciji zadnja instanca pred kojom pojedinci mogu isticati prava koja im priznaje pravo Unije. Sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju dužni su osigurati ujednačeno tumačenje pravnih pravila na nacionalnoj razini [18].

40. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili ocjenu valjanosti određenog pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan donijeti meritornu odluku [19].

41. Međutim, Sud može odbiti zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio nacionalni sud samo ako je očito da tumačenje prava Unije koje se traži nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog spora, ako je problem hipotetske naravi ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima nužnima da na koristan način odgovori na pitanja koja su mu postavljena [20].

42. Mora se istaknuti da su u članku 94. Poslovnika Suda predviđeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku.

17 Presude od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 47.) i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811, točka 108. i sljedeće točke)

18 Sud je okolnosti – u kojima prethodno pitanje Sudu mora uputiti sud protiv čijih odluka u nacionalnom pravu nema pravnog lijeka – opisao u presudi od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (C-283/81, EU:C:1982:335), a nedavno ih je ponovio u presudama od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 47. do 50.) i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811, točka 108. i sljedeće točke). U tom smislu, sud protiv čijih odluka u nacionalnom pravu nema pravnog lijeka mora se, kada se pred njime pojavi pitanje povezano s pravom Unije, obratiti Sudu, osim ako utvrdi da se pravilna primjena prava Unije *toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji*. Postojanje takve mogućnosti treba biti procijenjeno s obzirom na karakteristike svojstvene pravu Unije, posebne poteškoće koje predstavlja njegovo tumačenje i rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije.

19 Presuda od 22. rujna 2016., Microsoft Mobile Sales International i dr. (C-110/15, EU:C:2016:717, t. 18.)

20 Presuda od 22. rujna 2016., Microsoft Mobile Sales International i dr. (C-110/15, EU:C:2016:717, t. 19.)

43. Sud je u rješenju od 12. svibnja 2016., Security Service i dr. (C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, t. 18.)[21] naglasio da su zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku kojih, u okviru suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev mora biti svjestan i kojih se mora *strogo* pridržavati izričito navedeni u članku 94. Poslovnika[22].

44. Kako će se vidjeti kasnije u mišljenju, smatram da neka pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće) nažalost ne ispunjavaju zahtjeve iz članka 94. Poslovnika Suda na sasvim zadovoljavajući način. To je šteta jer Sud, prema mojemu mišljenju, ne može dati koristan odgovor na pitanja koja je Consiglio di Stato (Državno vijeće) morao postaviti kako bi pojasnio tumačenje prava Unije. Smatram da Sudu, nije omogućeno da pojasni određena pitanja u vezi s tumačenjem prava Unije koja su kod Consiglio di Stato (Državno vijeće) izazvala razumnu sumnju te ga navela da podnese zahtjev za prethodnu odluku.

B. Prvo pitanje

45. Prvo pitanje koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće) podijeljeno je na dva dijela.

46. Consiglio di Stato (Državno vijeće) prvim dijelom svojeg prvog pitanja u biti pita Sud protive li se članku 29. Uredbe br. 575/2013, članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, člancima 16. i 17. Povelje te članku 6. stavku 4. Uredbe br. 1024/2013 nacionalne odredbe koje predviđaju imovinski prag od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo[23].

47. Consiglio di Stato (Državno vijeće) drugim dijelom svojeg prvog pitanja u biti pita Sud protivi li se članku 29. Uredbe br. 575/2013, članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, člancima 16. i 17. Povelje te članku 6. stavku 4. Uredbe br. 1024/2013 nacionalna odredba koja pučkoj banci, nakon njezina preoblikovanja u dioničko društvo, omogućuje da odgodi ili ograniči, uključujući na neograničeno vrijeme, otkup dionica dioničara koji se povlači.

1. Dopuštenost prvog pitanja

48. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia, Amber Capital i talijanska vlada smatraju da je prvo pitanje u cijelosti ili djelomično nedopušteno ili, podredno, da Sud nije nadležan odgovoriti na njega.

49. Moram istaknuti da je sud koji je uputio zahtjev pružio veoma malo informacija o tome što ga je navelo da zatraži tumačenje gore navedenih odredbi prava Unije u kontekstu propisivanja praga od 8 milijardi eura od strane talijanskog zakonodavca i Bance d'Italia. Naveo je da žalitelji smatraju da je taj prag pretjerano nizak te da je, s obzirom na one koji se primjenjuju na razini Unije, trebao biti određen viši prag. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev samo je istaknuo da dvoji u pogledu osnovanosti

21 I taj se predmet odnosio na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće). Također vidjeti rješenje od 8. lipnja 2017., Lg Costruzioni (C-110/16, neobjavljeno, EU:C:2017:446).

22 Sud je u točkama 19. do 21. svojeg rješenja nastavio navevši da je „u više navrata naglasio da nužnost za iznalaženje tumačenja prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i pravni okvir u koji se smještaju postavljena pitanja ili da, u najmanju ruku, objasni činjenične pretpostavke na kojima se ona temelje […]. Sud koji upućuje zahtjev za prethodnu odluku mora točno navesti razloge koji su ga doveli do toga da si postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim postaviti prethodna pitanja Sudu. Sud je već presudio da je neophodno da nacionalni sud pruži minimum objašnjenja o razlozima izbora odredaba prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na spor koji mu je podnesen […].Valja naglasiti da podaci sadržani u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje i postavljena pitanja služe ne samo tomu da omoguće Sudu da pruži korisne odgovore već i tomu da se vladama država članica i drugim zainteresiranim osobama omogući da podnesu očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije. Stoga je na Sudu da pazi da se ta mogućnost zaštiti, vodeći računa o činjenici da se na temelju te odredbe zainteresiranima priopćavaju samo odluke kojima se upućuje prethodno pitanje zajedno s prijevodom na službeni jezik svake države članice, ali bez nacionalnog spisa koji je sud koji je uputio zahtjev eventualno poslao Sudu […].”

23 Sud koji je uputio zahtjev u tom pitanju ne navodi ostale mogućnosti koje talijansko pravo daje pučkoj banci, to jest smanjenje njezina kapitala ili njezinu likvidaciju.

tog argumenta te da se slaže s analizom koju je iznio Corte Costituzionale (Ustavni sud), koji je utvrdio da određivanje praga spada u ovlast slobodnog odlučivanja nacionalnog zakonodavca u svjetlu ciljeva odnosnih nacionalnih odredbi. Sud koji je uputio zahtjev naglasio je i usku vezu između praga i ograničenjâ otkupa dionica nakon preoblikovanja pučke banke u dioničko društvo.

50. Prema mojemu mišljenju, prvo pitanje je u cijelosti nedopušteno jer je sud koji je uputio zahtjev povrijedio članak 94. točku (c) Poslovnika Suda. U tom pogledu smatram da sud koji je uputio zahtjev nije pružio „prikaz razloga koji su [ga] naveli […] da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao [n]i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku". Naime, osim veoma kratkog objašnjenja razloga koji su sud koji je uputio zahtjev naveli da se zapita o tumačenju članka 29. Uredbe br. 575/2013, članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, članaka 16. i 17. Povelje te članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013, u zahtjevu za prethodnu odluku ne postoji nikakvo objašnjenje odnosa između tih odredbi prava Unije i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na glavni postupak.

2. Prvi dio prvog pitanja

a) Nadležnost Suda

51. Osim pitanja dopuštenosti prvog pitanja kao cjeline, smatram da je potrebno razmotriti je li Sud nadležan odgovoriti na prvi dio prvog pitanja, posebno u pogledu tumačenja članaka 16. i 17. Povelje u vezi s propisivanjem praga od 8 milijardi eura od strane talijanskog zakonodavca i Bance d'Italia.

52. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, zahtjevi koji proizlaze iz zaštite temeljnih prava obvezuju države članice kada god provode pravo Unije te one moraju, koliko god je to moguće, pravo provoditi u skladu s tim zahtjevima. Međutim, članak 51. stavak 1. Povelje propisuje da se njezine odredbe odnose „na države članice samo kada provode pravo Unije". Osim toga, članak 6. stavak 1. UEU-a predviđa da se Poveljom Uniji ne daju nikakve nove ovlasti niti se mijenjaju njezine postojeće ovlasti [24].

53. Budući da odluka kojom je upućen zahtjev ne sadržava nikakve konkretne informacije iz kojih bi proizlazilo da sporne nacionalne odredbe kojima je uspostavljen prag od 8 milijardi eura čine mjere kojima se provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje ili da su na bilo koji drugi način povezane s tim pravom, smatram da Sud nije nadležan protumačiti članke 16. i 17. Povelje u kontekstu prvog dijela prvog pitanja.

b) Meritum prvog dijela prvog pitanja

54. Međutim, ako Sud zaključi (protivno mojem stajalištu) da je prvo pitanje dopušteno [25], tada smatram da članak 29. Uredbe br. 575/2013, članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 i članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 ne zahtijevaju donošenje nacionalne odredbe koja predviđa imovinski prag od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo niti im se takva odredba protivi. Naime, niti jedna od navedenih odredbi Unije ne sadržava nikakva pravila kojima se predviđaju imovinski pragovi za banke ili slične institucije u slučaju čijeg bi se prekoračenja one morale preoblikovati u dionička društva.

24 Vidjeti, po analogiji, rješenje od 12. studenoga 2010., Asparuhov Estov i dr. (C-339/10, EU:C:2010:680, t. 12. do 14. i navedena sudska praksa).

25 Čak i ako Sud zaključi da je prvi dio prvog pitanja dopušten, smatram, kako sam naveo u točkama 52. do 54. ovog mišljenja, da Sud nije nadležan tumačiti članke 16. i 17. Povelje u tom kontekstu.

55. U tom pogledu, članak 29. Uredbe br. 575/2013 i članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 uspostavljaju pravila u pogledu uvjeta koje instrumenti kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije moraju ispunjavati da bi se smatrali redovnim osnovnim kapitalom te osobito u pogledu uvjeta koji se tiču otkupa tih instrumenata kapitala. Tim se odredbama ne predviđa nikakav prag imovine ili kapitala.

56. Osim toga, kada je riječ o relevantnosti Uredbe br. 1024/2013, iz njezina članka 1. prvog stavka proizlazi da ona dodjeljuje ESB-u posebne zadaće koje se odnose na politike bonitetnog nadzora kreditnih institucija. Članak 4. stavak 1. daje ESB-u isključivu nadležnost za provođenje, u svrhu bonitetnog nadzora, devet zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama. Okvir za provođenje tih zadaća utvrđen je u članku 6. Uredbe br. 1024/2013, koji je naslovljen „Suradnja s [jedinstvenim nadzornim mehanizmom (SSM-om)]".

57. Članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 predviđa kriterije na temelju kojih se utvrđuje hoće li provođenje devet zadaća u pitanju biti odgovornost ESB-a ili će ESB-u pri provođenju zadaća koje su mu dodijeljene Uredbom br. 1024/2013 pomagati nadležna nacionalna tijela [26]. Sud je tako u točki 40. presude od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB (C-450/17 P, EU:C:2019:372) naveo da „nacionalna nadležna tijela, u skladu s člankom 6. stavkom 6. Uredbe br. 1024/2013, provode i odgovorna su za zadaće navedene u članku 4. stavku 1. točkama (b), (d) do (g) i (i) te uredbe kao i za donošenje svih relevantnih odluka u vezi s nadzorom kreditnih institucija iz tog članka 6. stavka 4. prvog podstavka, odnosno onih koje su, u skladu s kriterijima iz te potonje odredbe, ‚manje značajne'".

58. Jedan od kriterija koje članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 predviđa za određivanje je li kreditna institucija „manje značajna" jest premašuje li ukupan iznos njezine imovine 30 milijardi eura. Međutim, taj prag od 30 milijardi eura nema nikakve veze s pragom od 8 milijardi eura koji su odredili talijanski zakonodavac i Banca d'Italia, o kojemu je riječ u glavnom postupku.

59. Stoga smatram da članak 29. Uredbe br. 575/2013, članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 i članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 ne zahtijevaju donošenje nacionalne odredbe koja predviđa imovinski prag od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo niti im se takva odredba protivi.

c) Meritum drugog dijela prvog pitanja i četvrto pitanje

60. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem pita Sud protivi li se članku 29. Uredbe br. 575/2014 i članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 nacionalna odredba koja pučkoj banci koja je preoblikovana u dioničko društvo dopušta da odgodi otkup dionica dioničara na neograničeno vrijeme te potpuno ili djelomično ograniči njegov iznos.

61. Budući da se i drugi dio prvog pitanja i četvrto pitanje odnose na pravila o otkupu dionica koje dioničar ima u pučkoj banci nakon njezina preoblikovanja u dioničko društvo, moglo bi biti praktično ta pitanja razmotriti zajedno. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima pita ima li i u kojoj mjeri pučka banka koja je preoblikovana u dioničko društvo pravo, na temelju, među ostalim, članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, ograničiti i odgoditi otkup dionica.

26 Sud je u presudi od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB (C-450/17 P, EU:C:2019:372) naveo da nadležna nacionalna tijela ESB-u pomažu decentraliziranom provedbom nekih od tih zadaća u odnosu na kreditne institucije koje su manje značajne.

62. Svi intervenijenti, osim OC-a i dr., u svojim su očitovanjima izrazili stajalište da se članku 29. Uredbe br. 575/2013 i članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne protivi nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 (koja je preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015), kako ju je Corte Costituzionale (Ustavni sud) protumačio u presudi br. 99/2018, koja pučkoj banci dopušta da odgodi otkup dionica na neograničeno vrijeme te potpuno ili djelomično ograniči njegov iznos.

63. Nasuprot tomu, OC i dr. smatraju da se članku 29. Uredbe br. 575/2013 i članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 protivi nacionalna odredba koja pučkoj banci dopušta da odgodi otkup dionica na neograničeno vrijeme te potpuno ili djelomično ograniči njegov iznos. Oni osobito smatraju da se izraz „na neograničeno vrijeme" u drugoj rečenici članka 10. stavka 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne odnosi na mogućnost odgode otkupa, nego samo na mogućnost ograničavanja iznosa koji će se otkupiti.

64. Stoga je potrebno ispitati može li i u kojoj mjeri institucija na neograničeno vrijeme odgoditi otkup kapitala te u kojoj mjeri može ograničiti iznos koji će se otkupiti. To ću pitanje razmotriti u svjetlu, kao prvo, članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe, br. 241/2014, kao drugo, članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013 i, kao treće, članaka 16. i 17. Povelje.

1) Članak 29. Uredbe br. 575/2013 i članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 – pravila o „regulatornom kapitalu", osobito o redovnom osnovnom kapitalu

65. Prema mojemu mišljenju, da bi se pružilo pravilno tumačenje članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, potrebno je proučiti ne samo tekst tih odredbi nego i njihov kontekst te ciljeve uredbi u pitanju [27].

66. Uredba br. 575/2013 i Direktiva 2013/36 [28] čine pravni okvir kojim je uređen pristup djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva [29], koje se u Uredbi br. 575/2013 zajedno naziva „institucijama" [30]. U skladu s njezinom uvodnom izjavom 7., Uredba br. 575/2013 sadržava, među ostalim, bonitetne zahtjeve za institucije koji se strogo odnose na funkcioniranje tržišta bankovnih i financijskih usluga i namijenjeni su osiguravanju financijske stabilnosti subjekata na tim tržištima, kao i visoke razine zaštite ulagatelja i deponenata.

67. Uredba br. 575/2013 i Direktiva 2013/36 temelje se na konačnim mjerama koje je u prosincu 2010. objavio Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS), a koje su poznate kao regulatorni okvir Basel III [31]. Regulatornim okvirom Basel III, koji je usvojen u jeku globalne financijske krize iz 2007. i 2008., nastojali su se ispraviti određeni nedostaci prethodnog regulatornog okvira za banke kako bi ih se

27 Vidjeti presudu od 21. svibnja 2015., Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

28 Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.). Sud u točki 31. presude od 7. kolovoza 2018., VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648) navodi da, „kao što proizlazi iz uvodne izjave 2. Direktive 2013/36 i uvodne izjave 5. Uredbe br. 575/2013, ta direktiva i ta uredba, koje valja tumačiti zajedno, čine zakonski okvir koji uređuje, među ostalim, nadzor i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva". Međutim, istaknuo bih da se iz spisa pred Sudom ne čini da je Direktiva 2013/36 od ikakve posebne važnosti u kontekstu glavnog postupka ili prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

29 Vidjeti uvodnu izjavu 5. Uredbe br. 575/2013.

30 Vidjeti članak 4. stavak 3. Uredbe br. 575/2013.

31 Vidjeti uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 575/2013.

učinilo otpornijima tijekom teških razdoblja. Dio te reforme uključivao je nametanje bankama viših zahtjeva ne samo u pogledu količine nego i u pogledu kvalitete njihova kapitala [32]. Ti zahtjevi u pogledu količine i kvalitete kapitala banaka uvedeni su kako bi se osiguralo da banke budu financijski sposobne apsorbirati određene visine rizika [33].

68. Članak 1. točka (a) Uredbe br. 575/2013 predviđa da se tom uredbom propisuju jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima u pogledu „regulatornog kapitala" institucije. Članak 4. stavak 1. točka 118. Uredbe br. 575/2013 predviđa da „regulatorni kapital" „znači zbroj osnovnog kapitala i dopunskog kapitala". U skladu s člankom 25. Uredbe br. 575/2013, „[o]snovni kapital institucije sastoji se od zbroja redovnog osnovnog kapitala i dodatnog osnovnog kapitala institucije".

69. Članak 26. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 575/2013 predviđa da se instrumenti kapitala koji ispunjavaju uvjete iz članka 28. ili, kada je to primjenjivo, članka 29., priznaju kao stavka redovnog osnovnog kapitala. Članak 27. Uredbe br. 575/2013, naslovljen „Instrumenti kapitala uzajamnih institucija, zadruga, štednih institucija ili sličnih institucija u stavkama redovnog osnovnog kapitala" predviđa da stavke redovnog osnovnog kapitala obuhvaćaju sve instrumente kapitala koje institucija izdaje u skladu sa zakonskim odredbama ako su ispunjeni uvjeti iz članka 28. ili, kada je to primjenjivo, članka 29.

70. U članku 28. Uredbe br. 575/2013 propisani su uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se instrumenti kapitala *institucije* priznali kao instrumenti redovnog osnovnog kapitala, a članak 29. te uredbe propisuje određene izmjene članka 28. koje moraju biti ispunjene da bi se instrumenti kapitala koje izdaju *uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije* priznali kao instrumenti redovnog osnovnog kapitala. Osim toga, u skladu s člankom 30. točkom (a) Uredbe br. 575/2013, ako uvjeti iz članaka 28. i 29. te uredbe nisu ispunjeni, instrumenti u pitanju gube svojstvo instrumenata redovnog osnovnog kapitala.

71. Stoga se mora naglasiti da se pravila o priznavanju instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije kao instrumenata redovnog osnovnog kapitala donekle razlikuju od onih koja se primjenjuju u pogledu priznavanja instrumenata kapitala institucija.

72. U glavnom se postupku razmatra upravo primjena pravila o priznavanju instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije kao instrumenata redovnog osnovnog kapitala i, osobito, članka 29. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 o kojima je riječ u glavnom postupku.

73. Iz članka 28. stavka 1. točaka (e) do (g) Uredbe br. 575/2013 proizlazi da instrumenti kapitala, kako bi se priznali kao instrumenti redovnog osnovnog kapitala, moraju, među ostalim, biti bez dospijeća, glavnica instrumenata ne smije se smanjiti ili otplatiti osim, među ostalim, u slučaju likvidacije institucije te odredbe kojima se uređuju instrumenti ne smiju navoditi, među ostalim, da bi se glavnica instrumenata smanjila ili otplatila ili da bi se mogla smanjiti ili otplatiti osim u slučaju likvidacije institucije.

74. Unatoč tim pravilima koja zapravo zabranjuju otkup dionica, članak 29. stavak 2. Uredbe br. 575/2013 sadržava posebna pravila o otkupu instrumenata redovnog osnovnog kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije.

32 Vidjeti uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 575/2013.

33 Primjerice, u skladu s člankom 92. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 575/2013, banke moraju imati stopu redovnog osnovnog kapitala od 4,5 %. Stopa redovnog osnovnog kapitala omjer je redovnog osnovnog kapitala institucije i ukupnog iznosa izloženosti riziku izražen u postotku. Vidjeti članak 92. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 575/2013.

75. U tom smislu, članak 29. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 575/2013 predviđa da institucija *odbija* otkupiti instrumente redovnog osnovnog kapitala *osim ako je takvo odbijanje zabranjeno ili isključeno nacionalnim pravom*. Iz spisa pred Sudom se čini da je takva zabrana doista predviđena u talijanskom pravu te da se članak 29. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 575/2013 - koji u bitnome propisuje da, ako se otkup ne može odbiti, „odredbe kojima se uređuju instrumenti moraju instituciji omogućiti *ograničavanje* njihova otkupa”[34] - primjenjuje na činjenično stanje ovog predmeta.

76. Detaljna pravila o tim ograničenjima nalaze se u članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, koju je Komisija usvojila na temelju ovlasti koja joj je delegirana u skladu s člankom 29. stavkom 6. Uredbe br. 575/2013[35].

77. Iz prve rečenice članka 10. stavka 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 proizlazi da sposobnost uzajamnih institucija, zadruga, štednih institucija i sličnih institucija da ograniče otkup instrumenata redovnog osnovnog kapitala obuhvaća *i* pravo da odgode otkup *i* pravo da ograniče iznos koji će se otkupiti. U skladu s drugom rečenicom članka 10. stavka 2. Delegirane uredbe br. 241/2014, odnosna institucija pravo na odgodu otkupa i pravo na ograničavanje iznosa koji će se otkupiti mora izvršiti *u skladu s člankom 10. stavkom 3. te uredbe*. U tom pogledu, članak 10. stavak 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 predviđa da se opseg ograničenja otkupa određuje na temelju *bonitetnog stanja institucije u bilo kojem trenutku* te sadržava nekoliko parametara ili zahtjeva[36] koji moraju biti ispunjeni da bi se otkup mogao provesti.

78. Prema mojemu mišljenju, iz članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. stavaka 2. i 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 proizlazi da je zakonodavac Unije smatrao da javni interes da se osiguraju odgovarajuća bonitetna jamstva u pogledu relevantne kreditne institucije ima prednost pred privatnim interesima dioničara koji žele otkup svojih dionica. Shodno tomu, otkup se može provesti samo u skladu sa zahtjevima iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014.

79. Međutim, mora se naglasiti da pravo na odgodu i ograničavanje otkupa nije neograničeno; umjesto toga, ono ovisi o bonitetnom stanju institucije. Ako su bonitetni zahtjevi iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 u cijelosti zadovoljeni, otkup se može provesti.

80. Budući da se otkup dionica može provesti samo u mjeri u kojoj bonitetno stanje institucije *„u bilo kojem trenutku”*[37] to dopušta, smatram da članak 10. stavak 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 treba tumačiti na način da relevantnoj instituciji omogućuje da se uskladi s tim mandatom u bilo koje doba. Budući da bonitetno stanje institucije nije statično te da se može mijenjati tijekom vremena, smatram da je zakonodavac Unije članak 10. stavak 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 sročio općenito kako bi instituciji omogućio dovoljno fleksibilnosti da zadovolji zahtjeve iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014. U tom smislu, otkup dionica može se odgoditi na neograničeno vrijeme *dok* se bonitetni zahtjevi iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne zadovolje te je u tom pogledu također moguće ograničiti iznose koji će se otkupiti[38].

34 Moje isticanje. Istaknuo bih da je upotrijebljen samo općenit izraz „ograničavanje”. Ništa se ne govori o mogućnosti „odgađanja” otkupa. Smatram da je to zato što mogućnost ograničavanja obuhvaća mogućnost odgađanja.

35 Uvodna izjava 128. Uredbe br. 575/2013 propisuje da „Komisija treba donijeti nacrt regulatornih tehničkih standarda koji je sastavila EBA u području uzajamnih institucija, zadruga, štednih institucija ili sličnih institucija […] delegiranim aktima u skladu s člankom 290. UFEU-a i člancima od 10. do 14. Uredbe (EU) br. 1093/2010 [Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L 331, str. 12.) *(SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.)*]. Osobito je važno da Komisija tijekom pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući i ona na stručnoj razini. Komisija i EBA trebaju osigurati da te standarde i zahtjeve mogu primijeniti sve odgovarajuće institucije na način koji je razmjeran vrsti, opsegu i složenosti tih institucija i poslova koje obavljaju.”

36 Parametri ili zahtjevi sadržani u članku 10. stavku 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 nisu po prirodi ograničeni pa relevantnoj instituciji omogućuju, prema mojemu mišljenju, da svoje bonitetno stanje procijeni na temelju drugih parametara ili zahtjeva.

37 Vidjeti članak 10. stavak 3. Delegirane uredbe br. 241/2014. Moje isticanje.

38 Nacionalni sudovi mogu nadzirati poštovanje takvih pravila kako bi osigurali da dioničari nisu „neopravdano” blokirani.

81. Iako se, naravno, bit vlasničkih interesa koje ulagatelji imaju s obzirom na relevantno dioničarstvo mora poštovati – uostalom, članak 17. stavak 1. Povelje to zahtijeva – od tih se ulagatelja istodobno očekuje da su svjesni činjenice da ulaganje u kreditnu instituciju koja djeluje na izrazito reguliranom tržištu u skladu s uvjetima iz svoje bankovne licencije nosi sa sobom specifična ograničenja. Postoji očit javni interes da se osigura da se ulaganje u temeljni kapital kreditne institucije iznenada ne povuče, osobito u vrijeme kada bi to moglo ugroziti samu financijsku stabilnost institucije. Odredbe članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 očito počivaju na tom razmišljanju.

82. Stoga smatram da se članku 29. Uredbe br. 575/2013 i članku 10. stavku 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne protivi nacionalna odredba koja pučkoj banci dopušta da odgodi otkup na neograničeno vrijeme i da njegov iznos potpuno ili djelomično ograniči dok bonitetni zahtjevi iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 nisu zadovoljeni, te u mjeri u kojoj su zadovoljeni.

2) Članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013

83. Budući da članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 predviđa kriterije na temelju kojih se utvrđuje treba li provedba devet zadaća navedenih u članku 4. stavku 1. te uredbe biti odgovornost ESB-a ili pak nadležna nacionalna tijela ESB-u trebaju pomoći pri provedbi zadaća koje mu dodjeljuje Uredba br. 1024/2013, ne vidim, te sam sud koji je uputio zahtjev nije objasnio, relevantnost te odredbe u kontekstu otkupa dionica u skladu s člankom 29. Uredbe br. 575/2013 i člankom 10. stavcima 2. i 3. Delegirane uredbe br. 241/2014.

3) Članci 16. i 17. Povelje

84. Sud je u točkama 41. do 46. presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28) podsjetio na to da zaštita koju pruža članak 16. Povelje obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne aktivnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da sloboda poduzetništva nije apsolutna, nego je se mora promatrati u vezi s njezinom socijalnom funkcijom. Na temelju te sudske prakse te u svjetlu teksta članka 16. Povelje, koji se razlikuje od teksta ostalih temeljnih sloboda zajamčenih u njezinoj glavi II., ali je pak sličan tekstu određenih odredbi njezine glave IV., javna tijela, koja u javnom interesu mogu ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti, slobodu poduzetništva mogu zakonito podvrgnuti širokom rasponu intervencija.

85. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje, svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo te vlasništvo nikomu ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Osim toga, uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.

86. Budući da prava zajamčena člankom 16. i člankom 17. stavkom 1. Povelje nisu apsolutna, njihovo izvršavanje može se podvrgnuti ograničenjima koja su opravdana Unijinim ciljevima od općeg interesa. U skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te, podložno načelu proporcionalnosti, biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

87. Kako se ne bih ponavljao, mogućnost ograničavanja prava priznatih i zaštićenih člankom 16. i člankom 17. stavkom 1. Povelje u kontekstu drugog pitanja razmotrit ću zajedno s opravdanjem ograničenjâ slobode poslovnog nastana i/ili slobodnog kretanja kapitala [39].

C. Drugo pitanje

88. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem želi doznati protive li se članku 3. UFEU-a, u dijelu u kojem se odnosi na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu, i članku 63. i sljedećim člancima UFEU-a, koji se odnose na slobodno kretanje kapitala, nacionalne odredbe koje za obavljanje bankovnih poslova od strane pučke banke propisuju imovinski prag i dotičnoj pučkoj banci nalažu preoblikovanje u dioničko društvo u slučaju prekoračenja tog praga.

89. Sud koji je uputio zahtjev ističe da žalitelji iz glavnog postupka smatraju da prag od 8 milijardi eura nije u skladu s pravilima o unutarnjem tržištu i slobodnom kretanju kapitala. Mišljenja su da tako nizak prag ne omogućuje da se parametri banaka u pitanju redefiniraju na način koji je doista u skladu s ciljevima tih pravila. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da žalitelji nisu iznijeli uvjerljive argumente u prilog svojem stajalištu da organizacijska i funkcionalna struktura pučke banke čija veličina više nije mala ne dovodi u pitanje zadovoljavajući stupanj usklađenosti s bonitetnim pravilima o odnosnom sektoru.

90. Unione di Banche Italiane, Banca d'Italia i Amber Capital smatraju da drugo pitanje nije dopušteno jer sud koji je uputio zahtjev nije naveo na koji način sporna nacionalna pravila ograničavaju slobodno kretanje. Talijanska vlada smatra da Sud nije nadležan odgovoriti na to pitanje jer se sporne nacionalne odredbe ne odnose na unutarnje tržište nego samo na talijansko tržište. Komisija je mišljenja da drugo pitanje nije dopušteno u dijelu u kojem se odnosi na članak 3. UFEU-a.

91. Iz zahtjeva za prethodnu odluku nije jasno, kao što je to Komisija navela u svojim očitovanjima, koja je važnost članka 3. UFEU-a u kontekstu drugog pitanja suda koji je uputio zahtjev. Članak 3. stavak 1. točka (a) UFEU-a predviđa da *Unija ima isključivu nadležnost* u utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

92. Stoga smatram da taj dio drugog pitanja nije dopušten jer povrjeđuje članak 94. točku (c) Poslovnika Suda, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije pružio prikaz razloga koji su ga naveli da se zapita o tumačenju članka 3. stavka 1. točke (a) UFEU-a i odnosu između te odredbe i članka 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 (preoblikovana, s izmjenama, Zakonom br. 33/2015), na koji se upućuje u drugom pitanju suda koji je uputio zahtjev.

93. Što se tiče zatraženog tumačenja članka 63. i sljedećih članaka UFEU-a, koji se odnose na slobodno kretanje kapitala, sud koji je uputio zahtjev ističe da su žalitelji pred njime naveli da određivanje niskog imovinskog praga od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo kako bi nastavila obavljati svoje bankovne poslove može stvoriti nepovoljne uvjete za održavanje takvog organizacijskog modela te da bi ono ostale pučke banke – koje moraju djelovati unutar preuskih ograničenja veličine – stavilo u nepovoljniji položaj u usporedbi sa sličnim tijelima ostalih država članica.

94. Moram primijetiti da se dio zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na članak 63. UFEU-a čini posebno šturim.

39 Kada se razmatra je li ograničenje slobodnog kretanja kapitala ili slobode poslovnog nastana propisano nacionalnim pravom opravdano na temelju, među ostalim, važnih razloga u javnom interesu, sukladnost sporne odredbe prava Unije mora se ispitati kako s obzirom na iznimke od slobodnog kretanja kapitala ili slobode poslovnog nastana koje su predviđene u UFEU-u i sudskoj praksi Suda, s jedne strane, tako i s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom, s druge strane (u tom pogledu, vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (plodoužívanje na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 59. do 66. i navedena sudska praksa).

95. Mora se istaknuti da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) u svojem drugom pitanju izričito uputio na članak 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala. Međutim, Komisija je navela da bi i članak 49. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana, i članak 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala, načelno mogli biti primjenjivi u pogledu nacionalnih pravila koja se primjenjuju na pučke banke. Međutim, dodala je da je teško zamisliti, s obzirom na značajke pučkih banaka i, osobito, propisani najveći broj dionica koje pojedini dioničar može imati, na koji bi način članak 49. UFEU-a mogao biti primjenjiv. Talijanska vlada smatra, s obzirom na to da se sporne nacionalne odredbe odnose na pravni oblik kreditne institucije, da bi članak 49. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana, bio primjenjiv ako bi postojala međunarodna dimenzija.

96. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi se utvrdilo je li moguće primijeniti članak 49. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana, i/ili članak 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala, u obzir valja uzeti cilj predmetnih propisa [40].

97. Sud je u točkama 39. do 44. presude od 11. studenoga 2010., Komisija/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669) istaknuo da su nacionalne odredbe koje se primjenjuju na držanja udjela državljana jedne države članice u kapitalu društva s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji im omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke društva i određivanje njegovih djelatnosti obuhvaćene materijalnim područjem primjene članka 49. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana. Izravna ulaganja, to jest ulaganja bilo koje vrste koja su izvršile fizičke ili pravne osobe te koja su namijenjena uspostavi ili održavanju trajnih i izravnih veza između osoba koje osiguravaju kapital i društva kojem se taj kapital stavlja na raspolaganje za obavljanje gospodarske djelatnosti, obuhvaćena su područjem primjene članka 63. UFEU-a, koji se odnosi na slobodno kretanje kapitala. Taj cilj pretpostavlja da dioničaru njegove dionice omogućuju da stvarno sudjeluje u upravljanju tim društvom ili u njegovu nadzoru. Nacionalno zakonodavstvo koje se ne primjenjuje samo na udjele koji omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke društva i određivanje njegovih djelatnosti, nego se primjenjuje neovisno o veličini udjela koji dioničar ima u društvu, može biti obuhvaćeno i područjem primjene članka 49. UFEU-a i područjem primjene članka 63. UFEU-a.

98. Budući da u zahtjevu za prethodnu odluku nema nikakvih kriterija koji bi mi omogućili da odredim koja je od dviju temeljnih sloboda primjenjiva, ili pak jesu li obje primjenjive, to ću pitanje razmotriti i u svjetlu članka 49. UFEU-a i u svjetlu članka 63. UFEU-a.

99. Prema mojemu mišljenju, nacionalne odredbe koje za obavljanje bankovnih poslova od strane pučke banke propisuju imovinski prag i dotičnoj pučkoj banci nalažu preoblikovanje u dioničko društvo u slučaju prekoračenja tog praga – ili će u suprotnom možda doći do njezine likvidacije ili gubitka prava na obavljanja bankovnih poslova – doista predstavljaju ograničenje kako slobode poslovnog nastana tako i slobodnog kretanja kapitala [41]. Takve odredbe mogu umanjiti interes ulagatelja u Italiji, drugim državama članicama, pa čak i u trećim zemljama, za stjecanje udjela u kapitalu pučke banke [42].

40 Vidjeti presudu od 21. lipnja 2018., Fidelity Funds i dr. (C-480/16, EU:C:2018:480, t. 33.)

41 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iako pojmovi kretanja kapitala i plaćanja nisu definirani u Ugovoru, za potrebe definiranja kretanja kapitala može poslužiti Direktiva Vijeća 88/361/EZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora (SL 1988., L 178, str. 5.) (*SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.)*, zajedno s nomenklaturom koja joj priložena. U točkama I. i III. nomenklature izložene u Prilogu I. Direktivi 88/361, te u napomenama za pojašnjenje koje se nalaze u tom prilogu, navedeno je da izravno ulaganje koje omogućuje sudjelovanje u društvu putem udjela ili stjecanje vrijednosnih papira na tržištu kapitala čine kretanja kapitala za potrebe članka 56. UEZ-a. U napomenama za pojašnjenje navedeno je da izravno ulaganje obilježava, među ostalim, mogućnost stvarnog sudjelovanja u upravljanju društvom ili u nadzoru društva. Vidjeti presudu od 13. svibnja 2003., Komisija/Španjolska (C-463/00, EU:C:2003:272, t. 52. i 53. i navedenu sudsku praksu).

42 To osobito vrijedi s obzirom na činjenicu da ulagatelji mogu kasnije, s obzirom na pravila članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, naići na poteškoće pri povratu svojih kapitalnih ulaganja.

1. Opravdanje

100. Ograničenje slobode poslovnog nastana dopušteno je samo ako je opravdano važnim razlozima u općem interesu [43]. Osim toga, slobodno kretanje kapitala može se ograničiti nacionalnim zakonodavstvom samo ako je to opravdano jednim od razloga navedenih u članku 65. UFEU-a ili važnim razlozima u općem interesu kako su definirani u sudskoj praksi Suda, u mjeri u kojoj na razini Unije ne postoje mjere usklađivanja koje osiguravaju zaštitu tih interesa.

101. Pored toga valja podsjetiti na to da prava zajamčena člankom 16. i člankom 17. stavkom 1. Povelje nisu apsolutna te da njihovo izvršavanje može podlijegati ograničenjima koja su opravdana Unijinim ciljevima od općeg interesa.

102. U ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev naveo je da su sporne nacionalne odredbe namijenjene, s jedne strane, uspostavi odgovarajuće ravnoteže između pravnog oblika i veličine pučke banke i, s druge strane, usklađenju s Unijinim bonitetnim pravilima [44]. Dakle, sud koji je uputio zahtjev smatra da je cilj tih odredbi uređenje pučkih banaka prilagoditi stvarnoj dinamici referentnog europskog tržišta i pritom tim tijelima zajamčiti veću konkurentnost te potaknuti veću transparentnost u njihovu ustroju, djelovanju i funkcijama.

103. Prema mojemu mišljenju, ograničenja slobode poslovnog nastana i/ili slobodnog kretanja kapitala i prava zajamčenih člankom 16. i člankom 17. stavkom 1. Povelje, koja proizlaze iz talijanskog zakonodavstva iz 2015., moguće je, barem načelno, opravdati razlozima koje je izložio Consiglio di Stato (Državno vijeće) [45]. Kako sam već naveo, čini se da su ta ograničenja namijenjena tome da se osigura dobro upravljanje i stabilnost talijanskog bankovnog sektora kao cjeline i, osobito, talijanskog sektora zadružnog bankarstva [46]. U tom pogledu, Sud je važnost stabilnosti bankovnog sektora i, u određenim specifičnim slučajevima, banaka naglasio u presudi od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72.) [47].

104. Ako, kako su žalitelji naveli pred sudom koji je uputio zahtjev, to maksimalno ograničenje imovine ima posljedice za poslovanje zadružnih banaka, to je zapravo samo preoblikovana tvrdnja da je talijanski zakonodavac utvrdio da taj konkretni bankovni model predstavlja takav bonitetni rizik njegovu bankovnom sustavu da se te banke moraju pomiriti s niskom kapitalnom osnovnom. Zbog svih razloga koje sam već naveo, to je prosudba na koju je talijanski zakonodavac barem načelno imao pravo. Osim toga, očitim smatram postojanje općeg interesa da se spriječi iznenadno povlačenje kapitala banke čime se banka – kao i cjelokupni talijanski bankovni sektor – izlaže bonitetnoj nestabilnosti [48].

105. Međutim, nadalje je potrebno da su predmetna ograničenja, bilo slobode poslovnog nastana ili slobodnog kretanja kapitala, ili prava zajamčenih i priznatih člankom 16. i člankom 17. stavkom 1. Povelje, prikladna za osiguranje ostvarenja odnosnog cilja te da ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarenje [49].

43 Vidjeti presudu od 25. listopada 2017., Polbud - Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, t. 52.)

44 Mišljenja sam da je ta potonja problematika povezana s pitanjem otkupa dionica, a ne s pragom od 8 milijardi eura. Međutim, u konačnici smatram da su ta pitanja usko vezana jer su dio istog zakonodavnog paketa.

45 Vidjeti točke 9. i 103. ovog mišljenja.

46 Vidjeti, primjerice, točke 2. i 3. ovog mišljenja.

47 Također vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50.).

48 Vidjeti točku 82. ovog mišljenja.

49 U tom pogledu, vidjeti presude od 25. listopada 2017., Polbud - Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, t. 52. i 59.). Sud je u točki 60. presude od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (plodouživanje na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2019:432) naveo da mjera koja ograničava slobodno kretanje kapitala može biti opravdana, među ostalim, razlozima spomenutima u članku 65. UFEU-a, pod uvjetom da poštuje načelo proporcionalnosti.

106. U konačnici je na nacionalnom sudu, koji je jedini nadležan utvrditi činjenice i tumačiti nacionalno zakonodavstvo, da ocijeni jesu li ti zahtjevi nužnosti i proporcionalnosti zadovoljeni u danom slučaju.

107. Jasno je da Sud, od kojeg je zatraženo da nacionalnom sudu pruži korisne odgovore povodom zahtjeva za prethodnu odluku, može dati smjernice, na temelju spisa kojim raspolaže, kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućio donošenje presude. Unatoč tomu, budući da u ovom predmetu u spisu kojim Sud raspolaže nema dovoljno informacija o ovoj problematici, što odražavaju veoma ograničena očitovanja koje su stranke o njoj iznijele – nedvojbeno zato što su uvelike smatrale da drugo pitanje nije dopušteno ili da Sud nije nadležan na njega odgovoriti – ne mogu o njoj pružiti nikakve konkretne smjernice. U tom bih pogledu istaknuo da Komisija samo navodi da je prag od 8 milijardi eura, kako se čini, opravdan nastojanjem da se osigura dobro vođenje i pravilno funkcioniranje bankovne djelatnosti, što pak doprinosi bankovnoj i financijskoj stabilnosti. Komisija smatra da imovinski prag od 8 milijardi eura nije nerazuman za potrebe uspostave nužnog razlikovanja između malih banaka, u okviru kojih je zadružni model stvarnost, i srednjih ili velikih banaka za koje je pravno uređenje primjenjivo na pučke banke neprikladno.

108. Stoga smatram da se članku 49. te članku 63. i sljedećim člancima UFEU-a, kao i članku 16. i članku 17. stavku 1. Povelje, načelno ne protive nacionalne odredbe koje obavljanje zadružnih bankovnih djelatnosti ograničavaju postavljanjem određenog imovinskog praga, u smislu da se dotična banka mora preoblikovati u dioničko društvo ako premaši taj prag, a koje su usvojene kako bi se osiguralo dobro upravljanje i stabilnost bankovnog sektora ili određenog dijela bankovnog sektora države članice, pri čemu je ograničenje koje predviđaju nužno za ostvarenje tih ciljeva i proporcionalne prirode. Međutim, u konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni je li ta mjera nužna i proporcionalna.

D. Treće pitanje

109. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u bitnome pita Sud protive li se pravilima o državnim potporama koja su predviđena u članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a nacionalne odredbe koje zahtijevaju da se pučka banka preoblikuje u dioničko društvo ako premaši određeni imovinski prag te ograničavaju otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke.

110. Sud koji je uputio zahtjev ističe da žalitelji navode da bi nacionalne odredbe koje zahtijevaju preoblikovanje pučke banke u dioničko društvo u slučaju prekoračenja određenog imovinskog praga te ograničavaju otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke mogle biti suprotne Unijinim pravilima o državnim potporama.

111. Banca d'Italia, Amber Capital, talijanska vlada i Komisija smatraju da sporna mjera ne čini državnu potporu. OC i dr. smatraju da mogućnost pučke banke preoblikovane u dioničko društvo da na neograničeno vrijeme odgodi (neovisno o iznosu o kojem se radi) otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara daje preoblikovanoj banci neopravdanu prednost, jer ona odnosna sredstva može upotrebljavati u svojem poslovanju.

112. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi se mjera smatrala „državnom potporom" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju se ispuniti *sve* sljedeće pretpostavke. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku., Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će se narušiti tržišno natjecanje [50].

50 Vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, t. 20. i navedena sudska praksa).

113. Sam sud koji je uputio zahtjev dvoji može li biti riječ o državnoj potpori s obzirom na to da sredstva u pitanju nisu javna nego privatna, jer potječu od dioničarâ banke. Osim toga, taj sud smatra da sporna mjera, kako se čini, nije selektivna, jer sve banke zahvaćene reformom podliježu pravilima o ograničenjima otkupa.

114. Kao prvo, kada je riječ o uvjetu da mora biti riječ o državnoj intervenciji, Sud je u točkama 20. do 25. presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) naveo da kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, moraju se moći pripisati državi članici. U tom smislu, da bi se utvrdilo može li se mjeru pripisati državi, potrebno je ispitati jesu li u njezinu usvajanju sudjelovala javna tijela. Osim toga, uvjet postojanja državne intervencije ili intervencije putem državnih sredstava ispunjen je ne samo ako potporu izravno dodjeljuje država, nego i ako je dodjeljuju javna ili privatna tijela koja je država osnovala ili odredila za upravljanje potporom. Dakle, mjera može ulaziti u pojam „potpora" iako ne podrazumijeva prijenos državnih sredstava. Stoga, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se javne vlasti mogu zaista koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu ili ne. Čak i kada iznosi koji odgovaraju odnosnoj mjeri potpore nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva". Međutim, Sud je u točki 26. presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) također naveo, među ostalim, da takve okolnosti treba razlikovati od onih u kojima država nije ovlastila privatne poduzetnike za upravljanje državnim sredstvima, nego su oni obvezni na otkup iz svojih vlastitih financijskih sredstava.

115. Sud je tako u točki 34. presude od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) naveo da je, kako bi se utvrdilo postojanje državne potpore, važno utvrditi postoji li dovoljno izravna veza između, s jedne strane, prednosti dodijeljene korisniku i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna ili dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tog proračuna.

116. Četiri uvjeta iz članka 107. stavka 1. UFEU-a koja moraju biti ispunjena da bi mjera činila državnu potporu kumulativna su. Sama činjenica da je sam sud koji je uputio zahtjev naveo da sredstva u pitanju *nisu javna nego privatna*, jer potječu od dioničara odnosne banke, od ključne je važnosti jer se, očito, o državnoj potpori ne može raditi ako su sredstva u pitanju privatna. S obzirom na to, na temelju veoma oskudnih informacija koje je sud koji je uputio zahtjev dostavio smatram da se članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a ne protive nacionalne odredbe koje zahtijevaju da se pučka banka preoblikuje u dioničko društvo ako premaši određeni imovinski prag te ograničavaju otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke kada nisu uključena nikakva javna sredstva.

117. Kao drugo, budući da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava mnogo informacija, ne mogu ocijeniti jesu li sporne mjere selektivne ili ne. Čini se da sud koji je uputio zahtjev pretpostavlja da u ocjeni selektivnosti treba uzeti samo situaciju u kojoj se pučke banke nalaze međusobno. U zahtjevu za prethodnu odluku nije objašnjeno zašto je tomu tako. Međutim, nisam siguran nalaze li se ostale banke ili institucije u situaciji koja je usporediva sa situacijom pučkih banaka. Sud je u točki 54. presude od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981) naveo da ocjena selektivnosti prednosti zahtijeva utvrđivanje stavlja li, u okviru dotičnog pravnog sustava, odnosna nacionalna mjera u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe" u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način doživljavaju različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao diskriminatoran.

118. Stoga smatram da se članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a, koji se odnose na državne potpore, ne protivi nacionalna odredba koja zahtijeva da se pučka banka preoblikuje u dioničko društvo ako premaši određeni imovinski prag te ograničava otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke, kada sredstva u pitanju potječu od dioničara odnosne banke te su stoga privatna a ne javna.

E. Peto pitanje

119. Consiglio di Stato (Državno vijeće) svojim petim pitanjem u biti traži od Suda da ocijeni je li članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 u skladu s člancima 16. i 17. Povelje.

120. Smatram da to pitanje nije dopušteno jer ne zadovoljava zahtjeve iz članka 94. točke (c) Poslovnika Suda. Sud koji je uputio zahtjev, osim što veoma kratko izlaže argumente koje su žalitelji iznijeli o tom pitanju, ni na koji način nije pružio prikaz razloga koji su ga naveli da se zapita o valjanosti članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014.

121. U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev u tom je zahtjevu samo naveo da se, prema mišljenju žalitelja, osim pitanja je li deveta preinaka Okružnice br. 285 u skladu s člankom 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, sama zakonitost te uredbe mora ispitati jer njezina primjena može podrazumijevati stvarno isključenje mogućnosti davanja na otkup dionica bez ikakvog odgovarajućeg prava na neposrednu naknadu štete.

122. Osim toga, budući da sud koji je uputio zahtjev nije pravilno osporio zakonitost članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, tu se odredbu mora smatrati valjanom i u skladu s člancima 16. i 17. Povelje[51]. U tom pogledu smatram, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije iznio nikakve dokaze ili argumente koji bi upućivali na suprotno, da se za ograničenja prava priznatih i zaštićenih člancima 16. i 17. Povelje koja nameću bonitetna pravila i standardi utvrđeni u članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 pretpostavlja da su u javnom interesu te da su u skladu s načelom proporcionalnosti.

VI. Zaključak

123. Stoga, s obzirom na sve navedeno, ako Sud pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) bude smatrao dopuštenima, smatram da na njih treba odgovoriti na sljedeći način:

1. Članak 29. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, članak 10. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 241/2014 od 7. siječnja 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za kapitalne zahtjeve za institucije i članak 6. stavak 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija ne zahtijevaju donošenje nacionalne odredbe koja predviđa imovinski prag od 8 milijardi eura u slučaju čijeg se prekoračenja pučka banka mora preoblikovati u dioničko društvo niti im se takva odredba protivi.

51 Sud je u točki 39. presude od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347) naveo da „akti institucija, tijela i ureda Europske unije uživaju pretpostavku valjanosti što znači da oni proizvode pravne učinke sve dok ih se ne povuče, poništi u okviru tužbe za poništenje ili proglasi nevaljanima povodom zahtjeva za prethodnu odluku ili prigovora nezakonitosti”.

2. Članku 29. Uredbe br. 575/2013 i članku 10. stavku 2. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne protivi se nacionalna odredba koja pučkoj banci dopušta da odgodi otkup na neograničeno vrijeme i da njegov iznos potpuno ili djelomično ograniči dok bonitetni zahtjevi iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014 nisu zadovoljeni, te u mjeri u kojoj su zadovoljeni.

3. Članku 49. te članku 63. i sljedećim člancima UFEU-a, kao i članku 16. i članku 17. stavku 1. Povelje, ne protive se nacionalne odredbe koje obavljanje zadružnih bankovnih djelatnosti ograničavaju postavljanjem određenog imovinskog praga, u smislu da se dotična banka mora preoblikovati u dioničko društvo ako premaši taj prag, a koje su usvojene kako bi se osiguralo dobro upravljanje i stabilnost bankovnog sektora ili određenog dijela bankovnog sektora države članice, pri čemu je ograničenje koje predviđaju nužno za ostvarenje tih ciljeva i proporcionalne prirode.

4. Članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a ne protive se nacionalne odredbe koje zahtijevaju da se pučka banka preoblikuje u dioničko društvo ako premaši određeni imovinski prag i ograničavaju otkup dionica u slučaju povlačenja dioničara kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke, kada sredstva u pitanju potječu od dioničara odnosne banke te su stoga privatna a ne javna.