Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 11 februari 2020[1]

Zaak C-686/18

OC e.a.,
Adusbef,
Federconsumatori,
PB e.a.,
QA e.a.
tegen
Banca d'Italia,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
gevoegde partijen:
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 e.a.

[verzoek van de Consiglio di Stato (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Verordening (EU) nr. 575/2013 – Artikel 29 – Gedelegeerde verordening (EU) nr. 241/2014 – Artikel 10 – Verordening (EU) nr. 1024/2013 – Artikel 6, lid 4 – Artikelen 16, 17 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vennootschapsrecht – Artikelen 49 en 63 VWEU – Vermogensdrempel van 8 miljard EUR waarboven een coöperatieve bank moet worden omgevormd tot een vennootschap op aandelen – Recht van een dergelijke vennootschap om de aflossing van de aandelen van een uittredende aandeelhouder, ook voor onbepaalde tijd, uit te stellen of te beperken"

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. Coöperatief bankieren kent een lange traditie in tal van Europese staten. Het begon in het midden van de 19e eeuw met de vestiging van de Volksbanken in Duitsland en de bouwcoöperaties in het Verenigd Koninkrijk. Deze coöperatieve kredietinstellingen of instellingen voor onderlinge kredietverlening hielden zich in het algemeen aan het beginsel van een persoon per stem. De banken waren aanvankelijk opgericht als alternatief voor traditionele, op het behalen van winst gerichte, commerciële banken. Het doel van coöperatieve banken was zuinigheid bevorderen, toegang tot kapitaal verschaffen voor kleine en middelgrote ondernemingen en op algemene wijze een gevoel van budgettaire verantwoordelijkheid bij hun leden bevorderen.

2. In de afgelopen 150 jaar is er veel veranderd. De opkomst van geïntegreerde en geglobaliseerde betalingssysteemen en, zoals helaas in de afgelopen tien jaar is gebleken, de grotere behoefte aan banktoezicht en regulering, hebben samen geleid tot vragen over het voortbestaan van dit klassieke bankmodel in de toekomst. Dit is wellicht des te meer het geval wanneer dergelijke banken beschikken over een aanzienlijke vermogensbasis, zodat het faillissement ervan een ernstige structurele bedreiging zou kunnen vormen voor het lokale bankstelsel, en daarom ook – zoals uit de gebeurtenissen in 2008 blijkt – voor het Europese bankwezen.

3. Een en ander was in verschillende lidstaten aanleiding voor hervorming van de wetgeving, wellicht onder druk van het ervaren van de grootschalige instorting (of alleen al de dreigende instorting) van bankinstellingen in verschillende lidstaten sinds 2008. Volgens sommigen zorgt het beginsel van mutualiteit er in het bijzonder voor dat deze instellingen ongevoelig zijn voor het marktsentiment onder beleggers. Verder leeft ook de overtuiging dat het bestuur van dergelijke instellingen en de algemene toegang tot de kapitaalmarkten zouden worden verbeterd indien deze instellingen hun hoedanigheid van onderlinge maatschappij zouden wijzigen naar een klassiek overheidsbedrijf dat handelt op de aandelenmarkten.

4. Dit alles vormt de algemene achtergrond van de onderhavige zaak. Zo stellen verzoeksters in de onderhavige procedure in wezen vragen over de verenigbaarheid – in de omstandigheden die ik hier zal schetsen – van de recentelijk, in 2015, vastgestelde Italiaanse nationale wettelijke regeling met de vereisten van het Unierecht. Deze regeling wordt vooral gekenmerkt door het feit dat daarin een maximum van 8 miljard EUR is gesteld aan het kapitaal dat een coöperatieve bank mag aanhouden.

5. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft met name de uitlegging van de artikelen 3, 63 en 107 e.v. VWEU, van de artikelen 16, 17 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), van artikel 29 van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 [2], van artikel 6, lid 4, van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank (hierna: „ECB") specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen [3] en van artikel 10 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 241/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 tot aanvulling van verordening nr. 575/2013 met betrekking tot technische reguleringsnormen betreffende eigenvermogensvereisten voor instellingen [4].

2 PB 2013, L 176, blz. 1.

3 PB 2013, L 287, blz. 63.

4 PB 2014, L 74, blz. 8.

6. De prejudiciële verwijzing van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), die op 5 november 2018 ter griffie van het Hof is ingekomen, heeft plaatsgevonden in een geding tussen enerzijds OC e.a., Adusbef, Federconsumatori, PB e.a. en QA e.a., en anderzijds de Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de ministerraad, Italië), Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië). Ik merk in dit verband op dat OC, PB en QA geanonimiseerde benamingen zijn voor verschillende groepen van onderling verbonden aandeelhouders in verschillende Italiaanse coöperatieve banken (hierna: „coöperatieve banken").

7. De procedure voor de Consiglio di Stato heeft betrekking op de rechtmatigheid van bepaalde handelingen van de Italiaanse wetgever en de Banca d'Italia waarbij in wezen ten eerste een vermogensdrempel van 8 miljard EUR voor de coöperatieve banken is vastgesteld en ten tweede dergelijke banken wordt toegestaan om, wanneer zij tot een vennootschap op aandelen zijn omgevormd, de aflossing van de aandelen van een uittredende aandeelhouder voor onbepaalde tijd uit te stellen en het bedrag daarvan gedeeltelijk of volledig te beperken.

8. Indien de drempel van 8 miljard EUR wordt overschreden, heeft de coöperatieve bank overeenkomstig de betrokken nationale bepalingen drie keuzen: zij kan (i) haar vermogen of haar kapitaal tot onder deze drempel verlagen, (ii) de betrokken bank tot een vennootschap op aandelen omvormen of (iii) de bank vereffenen. Het verzuim om een van deze opties toe te passen kan onder meer tot gevolg hebben dat de Banca d'Italia besluit om nieuwe transacties te verbieden of dat zij aan de Europese Centrale Bank voorstelt om de bankvergunning in te trekken en aan de minister van Economische Zaken en Financiën voorstelt om tot gedwongen vereffening over te gaan.

9. De Consiglio di Stato heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangegeven dat de betrokken nationale bepalingen ertoe strekken om ten eerste een juist evenwicht tot stand te brengen tussen de rechtsvorm en de omvang van de coöperatieve bank en ten tweede de prudentiële regels van de Unie in acht te nemen. Deze bepalingen hebben dus tot doel de regelgeving inzake nationale coöperatieve banken meer in overeenstemming te brengen met de specifieke dynamiek van de Europese referentiemarkt, het concurrentievermogen van deze instellingen te vergroten en een grotere transparantie van hun organisatie, bedrijfsvoering en taken te bevorderen.

10. De Consiglio di Stato heeft tevens opgemerkt dat alle coöperatieve banken, afgezien van twee ervan, zich hebben gehouden aan de doorgevoerde wetswijzigingen. Alvorens deze vragen te onderzoeken, moeten evenwel eerst de relevante wettelijke bepalingen worden onderzocht.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 575/2013

11. In artikel 1, eerste alinea, van verordening nr. 575/2013 is bepaald dat in deze verordening „uniforme regels [worden] vastgesteld betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan instellingen waarop overeenkomstig richtlijn 2013/36/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338)] toezicht wordt uitgeoefend, moeten voldoen".

12. Volgens artikel 26, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 bestaan tier 1-kernkapitaalbestanddelen uit kapitaalinstrumenten, mits voldaan is aan de voorwaarden van artikel 28 of, naargelang van het geval, van artikel 29.

13. Artikel 28, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Kapitaalinstrumenten worden uitsluitend als tier 1-kernkapitaalinstrumenten aangemerkt indien de volgende voorwaarden zijn vervuld:

[...]

e) de instrumenten zijn doorlopend;

f) de hoofdsom van de instrumenten mag niet worden verminderd of terugbetaald, behalve in een van de volgende gevallen:

   i) de liquidatie van de instelling;

   ii) discretionaire wederinkopen van de instrumenten of andere discretionaire manieren om het kapitaal te verminderen, waarbij de instelling overeenkomstig artikel 77 de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit heeft gekregen;

g) de bepalingen betreffende de instrumenten geven niet expliciet of impliciet aan dat de hoofdsom van de instrumenten in een andere situatie dan de liquidatie van de instelling zou worden of zou kunnen worden verminderd of terugbetaald, en de instelling geeft dit niet anderszins aan vóór of bij de uitgifte van de instrumenten, behalve in het geval van in artikel 27 bedoelde instrumenten waarbij de weigering van de instelling om dergelijke instrumenten af te lossen door het toepasselijk nationaal recht verboden wordt;

[...]”

14. Artikel 29 van deze verordening bepaalt:

„1. Door onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen uitgegeven kapitaalinstrumenten worden uitsluitend als tier 1-kernkapitaalinstrumenten aangemerkt als er aan de voorwaarden van artikel 28 of, naargelang het geval, van artikel 29 wordt voldaan.

2. Wat de aflossing van de kapitaalinstrumenten betreft, wordt aan de volgende voorwaarden voldaan:

a) de instelling is in staat de aflossing van de instrumenten te weigeren, tenzij dit door het toepasselijke nationale recht verboden is;

b) indien het toepasselijke nationale recht de instelling verbiedt de aflossing van de instrumenten te weigeren, bieden de voor de instrumenten geldende bepalingen de instelling de mogelijkheid de aflossing ervan te beperken;

c) de weigering de instrumenten af te lossen of, in voorkomend geval, de beperking van de aflossing van de instrumenten, mag geen wanbetaling door de instelling vormen.

[...]

6. De [Europese Bankautoriteit (EBA)] ontwikkelt ontwerpen van technische reguleringsnormen tot nadere bepaling van de aard van de noodzakelijke beperkingen op aflossing indien het toepasselijke nationale recht de instelling verbiedt de aflossing van de eigenvermogensinstrumenten te weigeren.

De EBA legt die ontwerpen van technische reguleringsnormen uiterlijk 1 februari 2015 voor aan de Commissie.

Aan de Commissie wordt de bevoegdheid gedelegeerd om de in de eerste alinea bedoelde technische reguleringsnormen vast te stellen overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 14 van verordening (EU) nr. 1093/2010 [van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van besluit 2009/78/EG van de Commissie (PB 2010, L 331, blz. 12)]."

15. Artikel 30 van verordening nr. 575/2013, met als opschrift „Gevolgen van het niet langer voldoen aan de voorwaarden voor tier 1-kernkapitaalinstrumenten", bepaalt:

„Het volgende geldt wanneer in het geval van tier 1-kernkapitaalinstrumenten de voorwaarden van artikel 28, in voorkomend geval met aanpassingen die voortvloeien uit de toepassing van artikel 29, niet langer zijn vervuld:

a) dat instrument wordt met onmiddellijke ingang niet langer aangemerkt als tier 1-kernkapitaalinstrument;

b) de aan dat instrument gerelateerde agiorekeningen worden met onmiddellijke ingang niet langer aangemerkt als tier 1-kernkapitaalbestanddelen."

2. Gedelegeerde verordening nr. 241/2014

16. Overweging 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014[5] luidt:

„Om de eigenvermogensvoorschriften toe te passen op onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen, moet op passende wijze rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van deze instellingen. Er moeten regels worden ingevoerd om er onder meer voor te zorgen dat deze instellingen de aflossing van hun kapitaalinstrumenten indien nodig kunnen beperken. Wanneer het volgens het toepasselijke nationale recht voor dit soort instellingen verboden is de aflossing van instrumenten te weigeren, moet de instelling op basis van de op de instrumenten toepasselijke bepalingen daarom de mogelijkheid krijgen om de aflossing uit te stellen en het af te lossen bedrag te beperken. [...]"

17. Artikel 10 van deze verordening, met als opschrift „Beperkingen op aflossing van kapitaalinstrumenten uitgegeven door onderlinge maatschappijen, spaarinstellingen, coöperaties en soortgelijke instellingen voor de toepassing van artikel 29, lid 2, onder b), van [verordening nr. 575/2013] en artikel 78, lid 3, van [verordening nr. 575/2013]", bepaalt:

„1. Een instelling kan tier 1-kernkapitaalinstrumenten uitgeven met de mogelijkheid deze alleen af te lossen wanneer het toepasselijke nationale recht voorziet in deze mogelijkheid.

2. De mogelijkheid voor de instelling om de aflossing te beperken overeenkomstig de bepalingen die betrekking hebben op kapitaalinstrumenten als bedoeld in artikel 29, lid 2, onder b), en artikel 78, lid 3, van [verordening nr. 575/2013], houdt zowel het recht om de aflossing uit te stellen als het recht om het af te lossen bedrag te beperken in. De instelling moet de aflossing kunnen uitstellen of het af te lossen bedrag beperken voor een onbepaalde periode overeenkomstig lid 3.

5 Gedelegeerde verordening nr. 241/2014 geeft uitvoering aan verschillende bepalingen van verordening nr. 575/2013, met name artikel 28, lid 5, derde alinea, en artikel 29, lid 6, derde alinea, van die verordening. Overeenkomstig overweging 1 van verordening nr. 241/2014 was de Commissie van mening dat het wenselijk was alle bij verordening nr. 575/2013 vereiste technische reguleringsnormen betreffende het eigen vermogen in één verordening samen te brengen.

3. De omvang van de beperkingen inzake aflossing waarin de regeling voorziet die betrekking heeft op de instrumenten, wordt door de instelling vastgesteld op basis van de prudentiële situatie van de instelling op enig tijdstip, in het bijzonder rekening houdend met maar niet beperkt tot:

a) de algemene financiële, liquiditeits- en solvabiliteitssituatie van de instelling;

b) het bedrag van het tier 1-kernkapitaal, tier 1- en totaal kapitaal in vergelijking met het totale bedrag van blootstellingen berekend overeenkomstig de voorschriften bedoeld in artikel 92, lid 1, onder a), van [verordening nr. 575/2013], de specifieke eigenvermogensvereisten bedoeld in artikel 104, lid 1, onder a), van [richtlijn 2013/36] en het gecombineerde buffervereiste als omschreven in artikel 128, punt 6, van deze richtlijn."

3. Verordening nr. 1024/2013

18. In artikel 1, eerste alinea, van verordening nr. 1024/2013 worden „aan de ECB specifieke taken betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen opgedragen om bij te dragen aan de veiligheid en de soliditeit van kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel in de Unie en in elke lidstaat, daarbij ten volle rekening houdend met en zorg dragend voor de eenheid en de integriteit van de interne markt, die op gelijke behandeling van de kredietinstellingen berust teneinde regelgevingsarbitrage te voorkomen."

19. Artikel 6, lid 1, van die verordening luidt:

„De ECB vervult haar taken binnen één gemeenschappelijk toezichtsmechanisme dat bestaat uit de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten. De ECB is verantwoordelijk voor doeltreffend en samenhangend functioneren van het GTM[6]."

20. Artikel 6, lid 4, van deze verordening bepaalt:

„Wat betreft de in artikel 4 genoemde taken, uitgezonderd die in lid 1, onder a) en c), is de ECB belast met de in lid 5 van dit artikel genoemde verantwoordelijkheden en zijn de nationale bevoegde autoriteiten belast met de in lid 6 van dit artikel genoemde verantwoordelijkheden in het kader en met inachtneming van de in lid 7 van dit artikel bedoelde procedures, ten aanzien van het toezicht op de volgende kredietinstellingen, financiële holdings of gemengde financiële holdings, of in deelnemende lidstaten gevestigde bijkantoren van kredietinstellingen die in niet-deelnemende lidstaten zijn gevestigd:

– Die, welke op geconsolideerde basis, minder belangrijk zijn, waarbij het hoogste consolidatieniveau zich in de deelnemende lidstaten bevindt, of afzonderlijk in het specifieke geval van in deelnemende lidstaten gevestigde bijkantoren van kredietinstellingen die gevestigd zijn in niet-deelnemende lidstaten. Het belang wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

  i) de omvang;

  ii) het belang voor de economie van de Unie of van een deelnemende lidstaat;

  iii) het belang van de grensoverschrijdende activiteiten.

6 GTM staat voor „gemeenschappelijk toezichtsmechanisme".

Wat betreft de vorige alinea wordt een kredietinstelling, een financiële holding of een gemengde financiële holding niet als minder belangrijk beschouwd, tenzij zulks gerechtvaardigd is op grond van bijzondere omstandigheden die in de methodologie moeten worden gespecificeerd, indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

i) de totale waarde van de activa bedraagt meer dan 30 miljard EUR;

ii) het aandeel van de totale activa in het bbp van de deelnemende lidstaat van vestiging bedraagt meer dan 20 %, tenzij de totale waarde van de activa minder dan 5 miljard EUR bedraagt;

iii) na kennisgeving door haar nationale bevoegde autoriteit dat zij de betrokken instelling van groot belang acht voor de binnenlandse economie, neemt de ECB een besluit waarin zij dit belang bevestigt nadat zij een alomvattende beoordeling, inclusief een balansbeoordeling, van die kredietinstelling heeft verricht.

De ECB kan ook op eigen initiatief een instelling van groot belang achten als deze in meer dan één deelnemende lidstaat dochterbanken heeft gevestigd en haar grensoverschrijdende activa of verplichtingen een aanzienlijk deel van haar totale activa of verplichtingen vertegenwoordigen, mits aan de voorwaarden van de methode wordt voldaan.

Die waarvoor rechtstreeks om openbare financiële bijstand van de ESFS[7] of het ESM[8] is verzocht en die deze bijstand rechtstreeks hebben ontvangen, worden niet minder belangrijk geacht.

Niettegenstaande de vorige alinea's, verricht de ECB de haar bij deze verordening opgedragen taken ten aanzien van de drie belangrijkste kredietinstellingen in elke deelnemende lidstaat, tenzij [...] op grond van bijzondere omstandigheden [gerechtvaardigd is dat dit anders is]."

B. Italiaans recht

21. Hoofdstuk V van de Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (geconsolideerde bankwet; hierna: „GBW"), waarnaar wordt verwezen in decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385[9] (wetsdecreet nr. 385 van 1 september 1993; hierna: „wetsdecreet nr. 385"), regelt coöperatieve bankactiviteiten, waaronder de activiteiten van coöperatieve banken. Dit hoofdstuk is gewijzigd na de vaststelling van decreto-legge 24 gennaio 2015 n. 3 (decreetwet nr. 3 van 24 januari 2015; hierna: „decreetwet nr. 3/2015").

7 ESFS staat voor „Europees systeem voor financieel toezicht".

8 ESM staat voor „Europees stabiliteitsmechanisme".

9 GURI nr. 230 van 30 november 1993.

22. Artikel 28, lid 2 ter, is als wijziging van wetsdecreet nr. 385 – in de versie die na 24 januari 2015 van toepassing was – ingevoegd bij decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2015 n. 33[10], (decreetwet nr. 3 van 24 januari 2015, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 33 van 24 maart 2015; hierna: „wet nr. 33/2015"). Deze bepaling is vervolgens zelf gewijzigd bij decreto legislativo, 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE[11] (wetsdecreet nr. 72 van 12 mei 2015 tot omzetting van richtlijn 2013/36; hierna: „wetsdecreet nr. 72/2015"), en luidt:

„Bij coöperatieve banken [...] wordt het recht op aflossing van aandelen in geval van uittreding, ook naar aanleiding van de omvorming van een bank, het overlijden of de uitsluiting van de aandeelhouder, beperkt overeenkomstig de voorschriften van de Banca d'Italia, naargelang van het geval zelfs middels een afwijking van de wettelijke voorschriften, indien dit noodzakelijk is om te waarborgen dat de aandelen tot het tier 1-vermogen van de bank kunnen worden gerekend. Voor dezelfde doeleinden kan de Banca d'Italia het recht op aflossing van andere uitgegeven kapitaalinstrumenten beperken."

23. Artikel 29 van wetsdecreet nr. 385[12] bepaalt in de leden 2 bis tot en met 2 quater:

„2 bis. Het vermogen van een coöperatieve bank mag niet meer zijn dan 8 miljard EUR. Indien de bank de moederonderneming van een bankgroep is, wordt de drempel op geconsolideerd niveau vastgesteld.

2 ter. Indien de in lid 2 bis vermelde drempel wordt overschreden, roept het bestuursorgaan de algemene vergadering bijeen om de nodige besluiten te nemen. Indien de waarde van het vermogen binnen een jaar nadat de drempel is overschreden niet tot onder deze drempel is verlaagd, en er evenmin is besloten de bank tot een vennootschap op aandelen om te vormen [...] of te vereffenen, kan de Banca d'Italia, rekening houdend met de omstandigheden en de mate waarin de drempel is overschreden, besluiten om nieuwe transacties te verbieden [...], of de in titel IV, hoofdstuk I, afdeling I, vermelde maatregelen nemen, of de [ECB] voorstellen om de bankvergunning in te trekken en aan de minister van Economische Zaken en Financiën voorstellen om tot gedwongen vereffening over te gaan.

2 quater. De Banca d'Italia stelt de uitvoeringsbepalingen voor dit artikel vast."

24. Artikel 1, lid 2, van decreetwet nr. 3/2015[13] luidt:

„Bij de eerste toepassing van dit decreet dienen de coöperatieve banken die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet een vergunning hebben, zich binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van de uitvoeringsbepalingen die overeenkomstig artikel 29 van wetsdecreet nr. 385 van 1 september 1993 door de Banca d'Italia zijn vastgesteld, te voegen naar het bepaalde in artikel 29, leden 2 bis en 2 ter, welke leden bij het onderhavige artikel zijn ingevoerd."

25. Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108[14] (decreetwet nr. 91 van 25 juli 2018, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 108 van 21 september 2018) heeft de in artikel 1, lid 2, van wetsbesluit nr. 3/2015 vastgestelde termijn verlengd tot 31 december 2018.

10 Gewoon supplement 15 bij GURI nr. 70 van 25 maart 2015.

11 GURI nr. 134 van 12 juni 2015.

12 In de versie die van toepassing was na de vaststelling van decreetwet nr. 3/2015, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 33/2015.

13 Zoals omgezet bij wet nr. 33/2015.

14 GURI nr. 220 van 21 september 2018.

26. Ter uitvoering van de artikelen 28 en 29 van wetsdecreet nr. 385 heeft de Banca d'Italia haar circorale n. 285 (circulaire nr. 285) van 17 december 2013 betreffende de bepalingen inzake het toezicht op banken gewijzigd. In de negende bijgewerkte versie van 9 juni 2015, waarbij deze wijziging is ingevoerd (hierna: „negende bijgewerkte versie van circulaire nr. 285"), heeft de Banca d'Italia de volgende voorwaarden gesteld:

„[1.] [De betrokken coöperatieve banken] dienen zich, indien zij de drempel van 8 miljard EUR hebben overschreden, binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van de uitvoeringsbepalingen van de Banca d'Italia te voegen naar het bepaalde in artikel 29, leden 2 bis en 2 ter, van de [GBW].

[…]

[2.] De wijzigingen van de statuten betreffende de hervorming kunnen in drie afzonderlijke categorieën worden ingedeeld:

a) wijzigingen in de statuten die enkel strekken tot aanpassing aan de wettelijke bepalingen [...];

b) dwingende wijzigingen in de statuten, doch niet alleen tot aanpassing aan de wettelijke bepalingen [...];

c) facultatieve wijzigingen in de statuten [...].

[…]

[3.] De onder a) bedoelde categorie betreft wijzigingen in de statuten die ertoe strekken:

– in de statuten een clausule in te voeren waarbij aan het orgaan met de toezichtsfunctie op voorstel van het orgaan met de beheersfunctie, na raadpleging van het orgaan met de controlefunctie, de bevoegdheid wordt verleend om de aflossing van aandelen van uittredende aandeelhouders en van andere kapitaalinstrumenten die tot het CET1[15] worden gerekend, volledig of gedeeltelijk en zonder tijdslimiet, te beperken of uit te stellen, zelfs middels een afwijking van het bepaalde in de codice civile (burgerlijk wetboek) en andere wettelijke regelingen, en onverminderd eventuele goedkeuringen van de toezichthouders in verband met de aflossing van de kapitaalinstrumenten, indien van toepassing. De clausule moet voorts specificeren dat de duur van het uitstel en de mate waarin de aflossing van de aandelen en de andere kapitaalinstrumenten wordt beperkt, wordt vastgesteld door het orgaan met de strategische toezichtfunctie, gelet op de prudentiële situatie van de bank, in overeenstemming met de voorschriften van de Banca d'Italia […];

[...]

[4.] Coöperatieve banken waarvan het vermogen meer dan 8 miljard EUR bedraagt, dienen in de overgangsperiode en tot aan de eventuele omvorming in elk geval de onder a) en b) vermelde verplichte wijzigingen aan te brengen in hun statuten."

III. Procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

27. Bij drie afzonderlijke beroepen die in eerste aanleg zijn ingediend bij de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), hebben enkele aandeelhouders van coöperatieve banken, de Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali assicurativi – Adusbef (vereniging voor de bescherming van gebruikers van bank-, financiële,

15 CET1 staat voor tier 1-kernkapitaal.

post- en verzekeringsdiensten) en de Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori (nationale federatie van consumenten en gebruikers) bezwaar gemaakt tegen bepaalde handelingen van de Banca d'Italia, waaronder met name de negende bijgewerkte versie van circulaire nr. 285.

28. Bij uitspraken nrs. 6548/2016, 6544/2016 en 6540/2016 van 7 juni 2016 heeft de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio deze beroepen verworpen.

29. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Consiglio di Stato hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken nrs. 6548/2016, 6544/2016 en 6540/2016. De Consiglio di Stato heeft de werking van de negende bijgewerkte versie van circulaire nr. 285 geschorst en vragen over de grondwettigheid van decreetwet nr. 3/2015 gesteld.

30. Bij uitspraak nr. 99/2018 heeft de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) de vragen van de Consiglio di Stato betreffende de grondwettigheid van decreetwet nr. 3/2015 ongegrond verklaard.

31. Na de hervatting van de procedure bij de Consiglio di Stato heeft deze rechterlijke instantie bij beschikking nr. 3645/2018 de eerder uitgesproken schorsingen verlengd tot de datum van bekendmaking van de uitspraak waarin het geschil ten gronde wordt beslecht.[16]

32. In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan artikel 29 van [verordening nr. 575/2013], artikel 10 van [gedelegeerde verordening nr. 241/2014], de artikelen 16 en 17 van het [Handvest], in samenhang met artikel 6, lid 4, van [verordening nr. 1024/2013], in de weg aan een nationale regeling zoals ingevoerd bij artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 33/2015 (en thans ook artikel 1, lid 15, van wetsdecreet nr. 72/2015, dat in de plaats is gekomen voor artikel 28, lid 2 ter, [GBW] en waarin in wezen de tekst van artikel 1, lid 1, onder a), van decreetwet nr. 3/2015, zoals omgezet, is overgenomen, met wijzigingen die in casu niet relevant zijn), waarbij een drempelvermogen is voorgeschreven waarboven een coöperatieve bank moet worden omgevormd tot een vennootschap op aandelen, en dit drempelvermogen is vastgesteld op 8 miljard EUR? Staan daarnaast de bovenvermelde Unierechtelijke parameters in de weg aan een nationale regeling die een coöperatieve bank, wanneer zij tot een vennootschap op aandelen is omgevormd, toestaat om de aflossing van de aandelen van uittredende aandeelhouders – ook voor onbepaalde tijd – uit te stellen of te beperken?

2) Staan de artikelen 3 en 63 e.v. VWEU inzake mededinging op de interne markt en vrij verkeer van kapitaal in de weg aan een nationale regeling zoals ingevoerd bij artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015 (met wijzigingen, omgezet bij wet nr. 33/2015), die de uitoefening van het bankbedrijf in coöperatieve vorm beperkt tot een bepaald drempelvermogen, en de instelling verplicht tot omvorming tot een vennootschap op aandelen indien deze drempel wordt overschreden?

3) Staan de artikelen 107 e.v. VWEU inzake staatssteun in de weg aan een nationale regeling zoals ingevoerd bij artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 33/2015 (en thans ook artikel 1, lid 15, van wetsdecreet nr. 72/2015, dat in de plaats is gekomen voor artikel 28, lid 2 ter, [GBW] en waarin in wezen de tekst van artikel 1, lid 1, onder a), van decreetwet nr. 3/2015, zoals omgezet, is overgenomen, met wijzigingen die in casu niet relevant zijn), die voorschrijft dat een coöperatieve bank waarvan het vermogen een bepaalde drempel overschrijdt

16 Met uitzondering van de in artikel 1, lid 2, van decreetwet nr. 3/2015 vastgestelde termijn van 18 maanden, die reeds was vervangen door een andere datum, namelijk die van 31 december 2018.

(die is vastgesteld op 8 miljard EUR), moet worden omgevormd tot een vennootschap op aandelen, en daarbij grenzen stelt aan de aflossing van de aandelen van de uittredende aandeelhouder om de mogelijke vereffening van de omgevormde bank te voorkomen?

4) Staan artikel 29 van [verordening nr. 575/2013] en artikel 10 van [gedelegeerde verordening nr. 241/2014] in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015 (met wijzigingen, omgezet bij wet nr. 33/2015), zoals uitgelegd door de Corte costituzionale in arrest nr. 99/2018, volgens welke het een coöperatieve bank is toegestaan om de aflossing voor onbeperkte tijd uit te stellen en het bedrag daarvan deels of volledig te beperken?

5) Indien het Hof van Justitie bij zijn uitlegging oordeelt dat de uitlegging van de verwerende partijen verenigbaar is met de Unieregeling, wordt het verzocht te beoordelen of artikel 10 van [gedelegeerde verordening nr. 241/2014] in overeenstemming is met het Unierecht, gelet op de artikelen 16 en 17 van het [Handvest], zoals aangevuld, ook gelet op artikel 52, lid 3, van het [Handvest] en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens over artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens."

IV. Procedure bij het Hof

33. Bij beschikking van 18 januari 2019 heeft de president van het Hof het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige zaak overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de versnelde procedure te behandelen, afgewezen.

34. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door OC e.a., de Unione di Banche Italiane, de Banca d'Italia, Banca Popolare di Sondrio, Amber Capital Italia en Amber Capital UK (hierna: „Amber Capital"), de Italiaanse regering en de Europese Commissie. Het Hof heeft beslist uitspraak te doen zonder terechtzitting.

V. Analyse

A. Opmerkingen vooraf

35. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is met name bijzonder omdat alle interveniënten, afgezien van OC e.a. en Banca Popolare di Sondrio, hebben gesteld dat sommige of zelfs alle vragen van de Consiglio di Stato geheel of ten dele niet-ontvankelijk zijn.

36. Zo is de Unione di Banche Italiane van mening dat alle vragen geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn, zijn de Banca d'Italia en Amber Capital van mening dat de eerste drie vragen niet-ontvankelijk zijn, en is de Italiaanse regering van mening dat de eerste en de vijfde vraag niet-ontvankelijk zijn en dat het Hof niet bevoegd is om de tweede vraag te beantwoorden. De Europese Commissie is van mening dat een deel van de tweede vraag en de vijfde vraag in haar geheel niet-ontvankelijk zijn.

37. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat het hoofdgeding in eerste aanleg bij de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio is ingediend en in hoger beroep bij de Consiglio di Stato, en dat laatstgenoemde rechterlijke instantie de Corte costituzionale heeft aangezocht. De onderhavige prejudiciële verwijzing is ingediend door de Consiglio di Stato, die de nationale rechter blijkt te zijn die in laatste aanleg uitspraak doet in het kader van het hoofdgeding.

38. In dit verband is volgens vaste rechtspraak een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, en die vaststelt dat de uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van een geding dat bij haar aanhangig is, volgens artikel 267, derde alinea, VWEU verplicht om bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen. [17]

39. In de punten 32 tot en met 34 van het arrest van 15 maart 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), heeft het Hof eraan herinnerd dat de verplichting om het Hof krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU een prejudiciële vraag voor te leggen, moet worden gezien in het kader van de samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties, in hun hoedanigheid van rechters belast met de toepassing van het Unierecht, en het Hof ter verzekering van de juiste toepassing en de eenvormige uitlegging van het Unierecht in alle lidstaten. Deze in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verwijzingsplicht heeft met name tot doel te voorkomen dat zich in een lidstaat nationale rechtspraak ontwikkelt die niet met de regels van het Unierecht strookt. Voorts is een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie per definitie de laatste instantie waarbij particulieren de hun door het Unierecht toegekende rechten geldend kunnen maken. De rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg, zijn ermee belast op nationaal niveau de eenvormige uitlegging van de rechtsvoorschriften te verzekeren. [18]

40. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het, in het kader van de in artikel 267 VWEU neergelegde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie een geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [19]

41. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op de gestelde vragen te geven. [20]

42. Opgemerkt moet worden dat artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof eisen stelt ten aanzien van de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing.

17 Arresten van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 47), en 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Roerende voorheffing) (C-416/17, EU:C:2018:811, punten 108 e.v.).

18 De omstandigheden waaronder een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, verplicht is het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen, zijn uiteengezet in het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit/Ministerie van Volksgezondheid (C-283/81, EU:C:1982:335), en zoals recentelijk door het Hof in herinnering is gebracht in zijn arresten van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punten 47-50), en 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Roerende voorheffing) (C-416/17, EU:C:2018:811, punten 108 e.v.). Zo is een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, wanneer daaraan een vraag over het Unierecht wordt voorgelegd, verplicht zich tot het Hof te wenden, tenzij zij heeft aangetoond dat de juiste toepassing van het Unierecht *zo voor de hand ligt dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan*. Bij de beoordeling of een dergelijk geval zich voordoet, moet rekening worden gehouden met de eigen kenmerken van het Unierecht, de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en het gevaar van uiteenlopende rechtspraak binnen de Europese Unie.

19 Arrest van 22 september 2016, Microsoft Mobile Sales International e.a. (C-110/15, EU:C:2016:717, punt 18).

20 Arrest van 22 september 2016, Microsoft Mobile Sales International e.a. (C-110/15, EU:C:2016:717, punt 19).

43. In de beschikking van 12 mei 2016, Security Service e.a. (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, punt 18)[21], heeft het Hof benadrukt dat de vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk staan vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, dat de verwijzende rechter in het kader van de door artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking wordt geacht te kennen en verplicht is *nauwgezet* na te leven.[22]

44. Verderop in deze conclusie zal blijken dat ik heb vastgesteld dat een aantal prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato helaas niet volledig voldoen aan de voorwaarden van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Dit is jammer omdat het Hof volgens mij geen nuttig antwoord kan geven op de vragen die de Consiglio di Stato noodzakelijkerwijs moest stellen ter verduidelijking van de uitlegging van het Unierecht. Het Hof is naar mijn mening immers niet in staat gesteld om opheldering te geven over een aantal vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die aanleiding waren voor twijfel bij de Consiglio di Stato en voor het formuleren van een verzoek om een prejudiciële beslissing, althans wat aspecten van de gestelde vragen betreft.

B. Eerste vraag

45. De eerste vraag van de Consiglio di Stato bestaat uit twee onderdelen.

46. Met het eerste onderdeel van zijn eerste vraag wenst de Consiglio di Stato in wezen van het Hof te vernemen of artikel 29 van verordening nr. 575/2013, artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, de artikelen 16 en 17 van het Handvest en artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 zich verzetten tegen nationale bepalingen die een vermogensdrempel opleggen van 8 miljard EUR waarboven een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd.[23]

47. Met het tweede onderdeel van zijn eerste vraag wenst de Consiglio di Stato in wezen van het Hof te vernemen of artikel 29 van verordening nr. 575/2013, artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, de artikelen 16 en 17 van het Handvest en artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 zich verzetten tegen een nationale bepaling die een coöperatieve bank toestaat om bij de omvorming ervan in een vennootschap op aandelen de aflossing van de aandelen van de uittredende aandeelhouder – ook voor onbepaalde tijd – uit te stellen of te beperken.

1. Ontvankelijkheid van de eerste vraag

48. De Unione di Banche Italiane, de Banca d'Italia, Amber Capital en de Italiaanse regering zijn van mening dat de eerste vraag geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk is dan wel, subsidiair, dat het Hof niet bevoegd is om daarop te antwoorden.

21 Ook deze zaak betrof een verzoek van de Consiglio di Stato om een prejudiciële beslissing. Zie ook beschikking van 8 juni 2017, Lg Costruzioni (C-110/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:446).

22 Het Hof heeft in de punten 19 tot en met 21 van zijn beschikking gepreciseerd dat „ de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving moet geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd [...]. De nationale rechter moet ook de precieze redenen vermelden waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat het van essentieel belang is dat de nationale rechter een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de bepalingen van Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband dat volgens hem bestaat tussen die bepalingen en de nationale wetgeving die toepasselijk is op het aan hem voorgelegde geding [...]. Het is belangrijk te benadrukken dat de in de verwijzingsbeslissingen verstrekte inlichtingen en gestelde vragen niet enkel het Hof in staat moeten stellen een nuttig antwoord te geven, doch ook de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid moeten bieden opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge die bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen, samen met een vertaling in de officiële taal van elke lidstaat, ter kennis van de betrokken partijen worden gebracht, en niet het eventueel door de verwijzende rechter aan het Hof gezonden nationale dossier [...]."

23 De verwijzende rechter verwijst in deze vraag niet naar de andere alternatieven waarin het Italiaanse recht voorziet, te weten het kapitaal van een coöperatieve bank verlagen of de coöperatieve bank vereffenen.

49. Ik moet opmerken dat de verwijzende rechter slechts in zeer beperkte mate heeft aangegeven wat hem ertoe heeft gebracht vragen te stellen over de uitlegging van bovengenoemde Unierechtelijke bepalingen in de context van de vaststelling door de Italiaanse wetgever en de Banca d'Italia van de drempel van 8 miljard EUR. Hij heeft opgemerkt dat verzoeksters van mening zijn dat de drempel buitensporig laag is en dat een hogere drempel had moeten worden vastgesteld op basis van de drempels die op Unieniveau toepasselijk zijn. In dit verband heeft de verwijzende rechter enkel gezegd dat hij twijfels had over de gegrondheid van dit argument en dat hij het eens was met de analyse van de Corte costituzionale, die heeft geoordeeld dat de vaststelling van de drempel gelet op de door de betrokken nationale bepalingen nagestreefde doelstellingen onder de vrije beslissingsbevoegdheid van de nationale wetgever valt. De verwijzende rechter heeft tevens de nadruk gelegd op de nauwe samenhang tussen de drempel en de beperkingen op de aflossing van aandelen na de omzetting van een coöperatieve bank in een vennootschap op aandelen.

50. Mijns inziens is de eerste vraag in zijn geheel niet-ontvankelijk aangezien de verwijzende rechter artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet heeft nageleefd. In dat verband ben ik van mening dat de verwijzende rechter geen „uiteenzetting van de redenen [heeft gegeven] die [hem] ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, [noch van] het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling". Afgezien van de zeer summiere uiteenzetting over wat de verwijzende rechter ertoe heeft gebracht om vragen te stellen over de uitlegging van artikel 29 van verordening nr. 575/2013, artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, de artikelen 16 en 17 van het Handvest en artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013, bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen toelichting over het verband tussen deze bepalingen van het Unierecht en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.

2. Eerste onderdeel van de eerste vraag

a) Bevoegdheid van het Hof

51. Naast de kwestie van de ontvankelijkheid van de eerste vraag als geheel, acht ik het noodzakelijk te onderzoeken of het Hof bevoegd is om op het eerste onderdeel van de eerste vraag te antwoorden wat meer in het bijzonder de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van de artikelen 16 en 17 van het Handvest in het kader van de vaststelling door de Italiaanse wetgever en de Banca d'Italia van de drempel van 8 miljard EUR betreft.

52. Volgens vaste rechtspraak binden de vereisten die voortvloeien uit de bescherming van de grondrechten de lidstaten in alle gevallen waarin zij het Unierecht moeten toepassen en zijn de lidstaten gehouden zo veel mogelijk te handelen in overeenstemming met die vereisten. Artikel 51, lid 1, van het Handvest preciseert echter dat de bepalingen ervan tot de lidstaten zijn gericht „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen". Bovendien schept het Handvest volgens artikel 6, lid 1, VEU geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie en wijzigt het haar bevoegdheden niet.[24]

53. Aangezien de verwijzingsbeslissing geen concrete aanwijzingen bevat waaruit blijkt dat de betrokken nationale bepalingen tot vaststelling van de drempel van 8 miljard EUR maatregelen ter uitvoering van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest vormen of op enige andere wijze verband houden met dat recht, ben ik van mening dat het Hof niet bevoegd is om de artikelen 16 en 17 van het Handvest uit te leggen in het kader van het eerste onderdeel van de eerste vraag.

24 Zie naar analogie beschikking van 12 november 2010, Asparuhov Estov e.a. (C-339/10, EU:C:2010:680, punten 12-14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

b) Eerste onderdeel van de eerste vraag ten gronde

54. Indien het Hof echter (anders dan mijn standpunt) van oordeel zou zijn dat de eerste vraag ontvankelijk is [25], ben ik vervolgens van mening dat artikel 29 van verordening nr. 575/2013, artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 en artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 vereisen noch verbieden dat een nationale bepaling wordt vastgesteld die een vermogensdrempel van 8 miljard EUR oplegt waarboven een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd. Geen van de betrokken Uniebepalingen bevat immers regels waarin voor banken of soortgelijke instellingen een vermogensdrempel wordt vastgesteld waarboven zij tot een vennootschap op aandelen zouden moeten worden omgevormd.

55. Artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 bevatten in dat verband regels voor de kwalificatie van de door onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen uitgegeven kapitaalinstrumenten als tier 1-kernkapitaal en in het bijzonder de voorwaarden voor de aflossing van deze kapitaalinstrumenten. Deze bepalingen bevatten geen vermogensdrempel.

56. Wat voorts de relevantie van verordening nr. 1024/2013 betreft, blijkt uit artikel 1, eerste alinea, van deze verordening dat deze de ECB specifieke taken opdraagt inzake het beleid met betrekking tot het prudentieel toezicht op kredietinstellingen. Artikel 4, lid 1, van die verordening voorziet in de exclusieve bevoegdheid van de ECB om met het oog op het prudentiële toezicht negen taken uit te voeren met betrekking tot alle in de deelnemende lidstaten gevestigde kredietinstellingen. Het kader waarbinnen deze taken worden uitgevoerd, is vastgelegd in artikel 6 van verordening nr. 1024/2013 met als opschrift „Samenwerking binnen [het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)]".

57. Artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 bevat de criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of de uitvoering van de betrokken negen taken de verantwoordelijkheid van de ECB moet zijn, dan wel of de bevoegde nationale autoriteiten de ECB moeten bijstaan bij de uitvoering van de haar bij verordening nr. 1024/2013 opgedragen taken. [26] Het Hof heeft derhalve in punt 40 van het arrest van 8 mei 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372), vastgesteld dat de nationale bevoegde autoriteiten „overeenkomstig artikel 6, lid 6, van [verordening nr. 1024/2013] de in artikel 4, lid 1, onder b), d) tot en met g) en i), van deze verordening bedoelde taken [verrichten], waarvoor zij verantwoordelijk zijn, en [...] alle relevante besluiten inzake toezicht [vaststellen] met betrekking tot de in artikel 6, lid 4, eerste alinea, bedoelde kredietinstellingen, te weten die welke overeenkomstig de in deze laatste bepaling genoemde criteria ‚minder belangrijk' zijn".

58. Een van de parameters van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 om te bepalen of een kredietinstelling niet „minder belangrijk" is, is of de totale waarde van haar activa meer dan 30 miljard EUR bedraagt. Deze drempel van 30 miljard EUR houdt echter geen verband met de door de Italiaanse wetgever en de Banca d'Italia vastgestelde drempel van 8 miljard EUR die in het hoofdgeding aan de orde is.

59. Bijgevolg ben ik van mening dat artikel 29 van verordening nr. 575/2013, artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 en artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 vereisen noch verbieden dat een nationale bepaling wordt vastgesteld waarin een vermogensdrempel van 8 miljard EUR wordt opgelegd waarboven een coöperatieve bank moet worden omgevormd tot een vennootschap op aandelen.

25 Ook al zou het Hof het eerste onderdeel van de eerste vraag ontvankelijk achten, ik ben van mening, zoals in de punten 52 tot en met 54 van deze conclusie is aangegeven, dat het Hof niet bevoegd is om artikel 16 en 17 van het Handvest in dit kader uit te leggen.

26 In het arrest van 8 mei 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372), heeft het Hof gepreciseerd dat de nationale bevoegde autoriteiten de ECB bijstaan door een aantal van deze taken gedecentraliseerd te verrichten ten aanzien van minder belangrijke kredietinstellingen.

c) Inhoud van het tweede onderdeel van de eerste vraag en vierde vraag

60. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 29 van verordening nr. 575/2014 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 in de weg staan aan een nationale bepaling op grond waarvan een coöperatieve bank die wordt omgevormd tot een vennootschap op aandelen, de aflossing van aandelen van een aandeelhouder voor onbepaalde tijd mag uitstellen en het desbetreffende bedrag geheel of gedeeltelijk mag beperken.

61. Aangezien het tweede onderdeel van de eerste vraag en de vierde vraag beide betrekking hebben op de regels inzake de aflossing van aandelen die een aandeelhouder in een coöperatieve bank heeft na de omvorming ervan in een vennootschap op aandelen, is het wellicht wenselijk deze vragen samen te behandelen. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of en in hoeverre een coöperatieve bank die tot een vennootschap op aandelen is omgevormd, onder meer krachtens artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 het recht heeft om de aflossing van aandelen te beperken en uit te stellen.

62. In hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen zijn alle interveniënten, met uitzondering van OC e.a., van mening dat artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 zich niet verzetten tegen een nationale regeling als die welke is ingevoerd bij artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015 (omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 33/2015), zoals uitgelegd door de Corte costituzionale in zijn arrest nr. 99/2018, die de coöperatieve bank toestaat de aflossing voor onbepaalde tijd uit te stellen en het overeenkomstige bedrag ervan geheel of gedeeltelijk te beperken.

63. OC e.a. zijn daarentegen van mening dat artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 wel in de weg staan aan een nationale bepaling op grond waarvan een coöperatieve bank de aflossing voor onbepaalde tijd kan uitstellen en het desbetreffende bedrag geheel of gedeeltelijk kan beperken. Zij zijn in het bijzonder van mening dat de woorden „voor een onbepaalde periode" in artikel 10, lid 2, tweede volzin, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 niet verwijzen naar de mogelijkheid om de aflossing uit te stellen, maar enkel naar de mogelijkheid om het af te lossen bedrag te beperken.

64. Wat dus aan de orde is, is de vraag of en in hoeverre een instelling voor een onbepaalde periode de aflossing van het kapitaal kan uitstellen en in hoeverre het af te lossen bedrag kan worden beperkt. Ik stel voor om deze vraag te onderzoeken in het licht van, ten eerste, artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, ten tweede, artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 en, ten derde, de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

1) Artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 – Regels met betrekking tot „eigen vermogen", met name tier 1-kernkapitaal

65. Teneinde artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 juist uit te leggen, moeten mijns inziens niet alleen de bewoordingen van deze bepalingen, maar ook de context ervan en de doelstellingen van de betrokken verordeningen worden onderzocht.[27]

27 Zie arrest van 21 mei 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66. Verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 [28] vormen het juridische kader dat van toepassing is op de toegang tot het bedrijf, het toezichtskader en de prudentiële regels voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen [29], die gezamenlijk in verordening nr. 575/2013 „instellingen" worden genoemd [30]. Volgens overweging 7 daarvan bevat verordening nr. 575/2013 onder meer de prudentiële vereisten voor instellingen die verband houden met de werking van de bancaire markt en de markt voor financiële diensten, en die bedoeld zijn om de financiële stabiliteit van de marktexploitanten alsook een hoge mate van bescherming van beleggers en deposanten te garanderen.

67. Verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 zijn gebaseerd op de definitieve maatregelen die in december 2010 door het Bazels Comité voor bankentoezicht zijn gepubliceerd, en die bekend staan als het Bazel III-raamwerk. [31] Het Bazel III-raamwerk, dat in het kielzog van de financiële crisis van 2007-2008 is vastgesteld, heeft getracht een aantal gebreken in het eerdere regelgevingskader voor banken aan te pakken om die in crisissituaties veerkrachtiger te maken. Een deel van deze hervorming omvatte niet alleen de verhoging van de kapitaalvereisten van de banken, maar ook de verbetering van de kwaliteit van het kapitaal van de banken. [32] Deze voorwaarden, die zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het kapitaal van de banken regelen, zijn vastgesteld om te waarborgen dat zij financieel in staat zijn een bepaalde mate van risico's te ondervangen. [33]

68. Artikel 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 bepaalt dat deze verordening uniforme regels vaststelt met betrekking tot de algemene prudentiële vereisten inzake het „eigen vermogen" van een instelling. Volgens artikel 4, lid 1, punt 118, van verordening nr. 575/2013 wordt onder „eigen vermogen" verstaan „de som van tier 1- en tier 2-kapitaal". Op grond van artikel 25 van verordening nr. 575/2003 bestaat „het tier 1-kapitaal van een instelling [...] uit de som van het tier 1-kernkapitaal en het aanvullend tier 1-kapitaal van de instelling".

69. Artikel 26, lid 1, onder a), van verordening nr. 757/2013 bepaalt dat de kapitaalinstrumenten die voldoen aan de voorwaarden van artikel 28 of, naargelang van het geval, van artikel 29, tier 1-kernkapitaalbestanddelen zijn. Artikel 27 van verordening nr. 575/2013, met als opschrift „Kapitaalinstrumenten van onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen in tier 1-kernkapitaalbestanddelen", bepaalt dat tier 1-kernkapitaalbestanddelen eender welk door een dergelijke instelling overeenkomstig haar statutaire bepalingen uitgegeven kapitaalinstrument omvatten op voorwaarde dat de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 28 of, naargelang het geval, in artikel 29, zijn vervuld.

70. Artikel 28 van verordening nr. 575/2013 noemt de voorwaarden waaraan moet er zijn voldaan opdat de kapitaalinstrumenten van een *instelling* kunnen worden aangemerkt als tier 1-kernkapitaalinstrumenten en artikel 29 van deze verordening voorziet in een aantal wijzigingen ten opzichte van artikel 28, waaraan moet worden voldaan opdat kapitaalinstrumenten van *onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen* als tier 1-kernkapitaalinstrumenten kunnen worden aangemerkt. Verder bepaalt artikel 30, onder a), van verordening nr. 575/2013 dat, wanneer er niet is voldaan aan de in artikel 28 en artikel 29 van die verordening gestelde voorwaarden, de betrokken instrumenten niet langer als tier 1-kernkapitaalinstrumenten worden aangemerkt.

28 In punt 31 van het arrest van 7 augustus 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, EU:C:2018:648), stelt het Hof vast dat „deze richtlijn en deze verordening, die samen dienen te worden gelezen, het juridische kader vormen voor met name het toezicht en de prudentiële voorschriften voor kredietinstellingen, zoals blijkt uit overweging 2 van richtlijn 2013/36 en uit overweging 5 van verordening nr. 575/2013". Ik merk echter op dat uit het dossier waarover het Hof beschikt, niet blijkt dat richtlijn 2013/36 in het hoofdgeding of voor de door de verwijzende rechter gestelde vragen relevant zou zijn.

29 Zie overweging 5 van verordening nr. 575/2013.

30 Zie artikel 4, lid 1, punt 3, van verordening nr. 575/2013.

31 Zie overweging 1 van verordening nr. 575/2013.

32 Zie overweging 1 van verordening nr. 575/2013.

33 Zo moeten de banken overeenkomstig artikel 92, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 beschikken over een tier 1-kernkapitaalratio van 4,5 %. De tier 1-kernkapitaalratio is het tier 1-kernkapitaal van de instelling, uitgedrukt als percentage van het totaal van de risicoposten. Zie artikel 92, lid 2, onder a), van verordening nr. 575/2013.

71. Benadrukt moet dus worden dat de regels inzake de kwalificatie van kapitaalinstrumenten van onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen als tier 1-kernkapitaalinstrumenten enigszins verschillen van die welke gelden voor de kwalificatie van kapitaalinstrumenten van instellingen.

72. In het hoofdgeding is de toepassing aan de orde van de regels voor de kwalificatie van kapitaalinstrumenten van onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen als tier 1-kernkapitaalinstrumenten, en in het bijzonder van artikel 29, lid 2, onder b), van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

73. Uit artikel 28, lid 1, onder e), tot en met g), van verordening nr. 575/2013 blijkt duidelijk dat om kapitaalinstrumenten als tier 1-kernkapitaalinstrumenten te kunnen aanmerken, die instrumenten – onder meer – doorlopend moeten zijn, de hoofdsom van de instrumenten niet mag worden verminderd of terugbetaald, behalve, met name, in geval van liquidatie van de instelling, en de bepalingen betreffende de instrumenten onder meer niet mogen aangeven dat de hoofdsom van de instrumenten in een andere situatie dan de liquidatie van de instelling zou worden of zou kunnen worden verminderd of terugbetaald.

74. Ondanks deze regels die de aflossing van de aandelen feitelijk verbieden, bevat artikel 29, lid 2, van verordening nr. 575/2013 specifieke regels voor de aflossing van tier 1-kernkapitaalinstrumenten die zijn uitgegeven door onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen.

75. Zo bepaalt artikel 29, lid 2, onder a), van verordening nr. 575/2013 dat de instelling in staat is de aflossing van de tier 1-kernkapitaalinstrumenten te *weigeren tenzij een dergelijke weigering door het nationale recht wordt verboden of uitgesloten*. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat een dergelijk verbod inderdaad deel uitmaakt van het Italiaanse recht en dat artikel 29, lid 2, onder b), van verordening nr. 575/2013 – dat in wezen bepaalt dat indien aflossing niet kan worden geweigerd „de voor de instrumenten geldende bepalingen de instelling de mogelijkheid [bieden] de aflossing ervan te *beperken*” [34] – op de feiten in het hoofdgeding van toepassing is.

76. De gedetailleerde regels voor deze beperkingen zijn neergelegd in artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, die door de Commissie is vastgesteld op basis van de bevoegdheid die aan haar is gedelegeerd krachtens artikel 29, lid 6, van verordening nr. 575/2013. [35]

77. Blijkens de eerste volzin van artikel 10, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 houdt de mogelijkheid van onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen en soortgelijke instellingen om de aflossing van tier 1-kernkapitaalinstrumenten te beperken, *zowel* het recht om de aflossing uit te stellen *als* het recht om het af te lossen bedrag te beperken in. Volgens artikel 10, lid 2, tweede volzin, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 moeten het recht om de aflossing uit te stellen en het recht om het af te lossen bedrag te beperken *overeenkomstig artikel 10, lid 3, van deze verordening*

34 Cursivering van mij. Ik merk op dat enkel de algemene term „beperken” wordt gebruikt. Nergens wordt gesproken van de mogelijkheid om de aflossing „uit te stellen”. De reden hiervoor is mijns inziens dat de mogelijkheid van beperking de mogelijkheid tot uitstel omvat.

35 In overweging 128 van verordening nr. 575/2013 staat: „De Commissie dient door middel van gedelegeerde handelingen overeenkomstig artikel 290 VWEU en overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 14 van verordening nr. 1093/2010 de door de EBA ontwikkelde ontwerpen van technische reguleringsnormen vast te stellen met betrekking tot onderlinge maatschappijen, coöperaties, spaarinstellingen of soortgelijke entiteiten [...]. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadpleging overgaat, onder meer op deskundigenniveau. De Commissie en de EBA moeten ervoor zorgen dat die normen en vereisten door alle betrokken instellingen kunnen worden toegepast op een wijze die in verhouding staat tot de aard, de omvang en de complexiteit van deze instellingen en hun activiteiten.”

door de betrokken instelling worden uitgeoefend. In dit verband bepaalt artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 dat de omvang van de beperkingen inzake aflossing wordt vastgesteld op basis van *de prudentiële situatie van de instelling op enig tijdstip* en wordt daarin een aantal parameters of vereisten [36] vermeld waaraan moet worden voldaan wil de aflossing plaatsvinden.

78. Mijns inziens blijkt uit artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10, leden 2 en 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 dat de Uniewetgever van mening was dat het algemeen belang om de passende prudentiële waarborgen voor de betrokken kredietinstelling te beschermen, voorrang heeft boven de particuliere belangen van de aandeelhouders die voornemens zijn hun aandelen af te lossen. Aflossing kan dus slechts plaatsvinden overeenkomstig de vereisten van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

79. Benadrukt moet echter worden dat het recht om de aflossing uit te stellen en te beperken niet onvoorwaardelijk is; dat recht is veeleer afhankelijk van de prudentiële situatie van een instelling. Zodra de prudentiële vereisten van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 volledig zijn vervuld, kan aflossing plaatsvinden.

80. Gelet op het feit dat de aflossing van aandelen slechts kan plaatsvinden voor zover de prudentiële situatie van een instelling dit „op enig tijdstip” [37] toelaat, ben ik van mening dat artikel 10, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 aldus moet worden uitgelegd dat de betrokken instelling op elk moment aan dit mandaat kan voldoen. Aangezien de prudentiële situatie van een instelling niet statisch is en in de loop van de tijd kan veranderen, ben ik van mening dat de Uniewetgever artikel 10, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 ruim heeft geformuleerd om de instelling voldoende speelruimte te bieden om aan de vereisten van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 te voldoen. De aflossing van de aandelen kan dus voor onbeperkte duur worden uitgesteld *totdat* de prudentiële eisen van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 *op enig tijdstip* in acht worden genomen en de af te lossen bedragen kunnen in dat verband eveneens worden beperkt. [38]

81. Hoewel de wezenlijke inhoud van de vermogensrechtelijke belangen van beleggers in relevante deelnemingen natuurlijk in acht moet worden genomen, aangezien artikel 17, lid 1, van het Handvest dat voorschrijft, moet er ook van worden uitgegaan dat die beleggers zich ervan bewust zijn dat het investeren in een kredietinstelling die op een zeer gereglementeerde markt actief is overeenkomstig haar bankvergunning, zijn eigen bijzondere beperkingen meebrengt. Het is duidelijk dat het algemeen belang vereist dat aandeleninvesteringen in een kredietinstelling niet abrupt worden ingetrokken, en zeker niet op een tijdstip waarop de financiële stabiliteit van de instelling in een crisissituatie kan worden gebracht als dat zou gebeuren. Dit is duidelijk de overweging die ten grondslag ligt aan de bepalingen van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

82. Ik ben derhalve van mening dat artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 niet in de weg staan aan een nationale bepaling op grond waarvan de coöperatieve bank de aflossing voor onbepaalde tijd mag uitstellen en het daaraan verbonden bedrag geheel of gedeeltelijk mag beperken, totdat op enig tijdstip is voldaan aan de prudentiële eisen van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

36 De parameters of vereisten van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 zijn niet beperkt van aard, zodat de prudentiële situatie daarvan mijns inziens op basis van andere parameters of vereisten door de betrokken instelling kan worden beoordeeld.

37 Zie artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014. Cursivering van mij.

38 De naleving van dergelijke voorschriften kan door de nationale rechterlijke instanties worden getoetst om ervoor te zorgen dat aandeelhouders niet „onterecht” worden geblokkeerd.

2) Artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013

83. Aangezien artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 de criteria vaststelt aan de hand waarvan kan worden bepaald of de ECB belast moet zijn met de uitvoering van de negen in artikel 4, lid 1, van die verordening genoemde taken, dan wel of in plaats daarvan de bevoegde nationale autoriteiten de ECB moeten bijstaan bij de uitvoering van de haar bij verordening nr. 1024/2013 opgedragen taken, zie ik niet in, en heeft de verwijzende rechter niet zelf uiteengezet, wat de relevantie is van deze bepaling in het kader van de aflossing van aandelen overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10, leden 2 en 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

3) Artikelen 16 en 17 van het Handvest

84. In de punten 41 tot en met 46 van het arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), heeft het Hof eraan herinnerd dat de door artikel 16 van het Handvest verleende bescherming de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractvrijheid en de vrije mededinging omvat. Voorts heeft de vrijheid van ondernemerschap volgens de rechtspraak van het Hof geen absolute gelding, maar moet deze in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd. Op basis van die rechtspraak en gelet op de bewoordingen van artikel 16 van het Handvest, die zich onderscheiden van de bewoordingen van de andere in titel II daarvan neergelegde fundamentele vrijheden, maar die wel vergelijkbaar zijn met die van een aantal bepalingen van titel IV van het Handvest, kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van economische activiteit worden gesteld.

85. Krachtens artikel 17, lid 1, van het Handvest heeft eenieder het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken, en mag niemand zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Bovendien kan het gebruik van de goederen bij wet worden geregeld voor zover het algemeen belang dit vereist.

86. Aangezien de door de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest gewaarborgde rechten niet absoluut zijn, kan de uitoefening ervan worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest moet elke beperking op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en moet zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

87. Ter vermijding van herhalingen stel ik voor om de vraag of het mogelijk is de door de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest erkende en beschermde rechten te beperken, te onderzoeken in het kader van de tweede vraag, samen met de rechtvaardiging van beperkingen van de vrijheid van vestiging en/of het vrije verkeer van kapitaal. [39]

39 Bij het onderzoek of een beperking uit hoofde van het nationale recht van het vrije kapitaalverkeer of van de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd is door onder meer dwingende redenen van algemeen belang, moet de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het Unierecht worden getoetst aan zowel de in het VWEU en de rechtspraak van het Hof geformuleerde uitzonderingen op het vrije verkeer van kapitaal of de vrijheid van vestiging, als de door het Handvest gewaarborgde grondrechten [zie in dat verband arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punten 59-66 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

C. Tweede vraag

88. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 3 VWEU, betreffende de mededinging op de interne markt, en de artikelen 63 e.v. VWEU, inzake het vrije verkeer van kapitaal, zich verzetten tegen nationale bepalingen die een vermogensdrempel opleggen voor de uitoefening van bankactiviteiten door een coöperatieve bank en vereisen dat de betrokken coöperatieve bank wordt omgevormd tot een vennootschap op aandelen mocht zij die drempel overschrijden.

89. De verwijzende rechter merkt op dat verzoeksters in het hoofdgeding van mening zijn dat de drempel van 8 miljard EUR onverenigbaar is met de regels inzake de interne markt en het vrije verkeer van kapitaal. Volgens hen kunnen de parameters van de betrokken banken met een dermate lage drempel niet opnieuw worden vastgesteld op een wijze die werkelijk in overeenstemming is met de door deze regels nagestreefde doelstellingen. De verwijzende rechter is echter van oordeel dat verzoeksters geen overtuigende argumenten hebben aangevoerd ter ondersteuning van hun standpunt dat de organisatorische en functionele structuur van een coöperatieve bank waarvan de omvang niet langer klein is, de toereikende naleving van de in de betrokken sector geldende prudentiële regels niet zou hinderen.

90. De Unione di Banche Italiane, de Banca d'Italia en Amber Capital zijn van mening dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is, aangezien de verwijzende rechter niet heeft aangegeven in welk opzicht de betrokken nationale regeling het vrije verkeer beperkt. De Italiaanse regering is van mening dat het Hof niet bevoegd is om deze vraag te antwoorden, aangezien de betrokken nationale bepalingen geen betrekking hebben op de interne markt, maar enkel op de Italiaanse markt. Zij is van mening dat er moet worden aangetoond dat de nationale bepalingen grensoverschrijdende werking hebben. De Commissie is van mening dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is voor zover die betrekking heeft op artikel 3 VWEU.

91. Zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft aangegeven, blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet duidelijk wat de relevantie is van artikel 3 VWEU voor de tweede vraag van de verwijzende rechter. Artikel 3, lid 1, onder a), VWEU bepaalt dat de *Unie exclusief bevoegd is* voor de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn.

92. Ik ben dan ook van mening dat dit onderdeel van de tweede vraag niet-ontvankelijk is wegens niet-naleving van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien de verwijzende rechter niet heeft aangegeven wat hem ertoe heeft gebracht om vragen te stellen over de uitlegging van artikel 3, lid 1, onder a), VWEU en wat de verhouding is tussen deze bepaling en het in de tweede vraag van de verwijzende rechter genoemde artikel 1 van decreetwet nr. 3/2015 (omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 33/2015).

93. Met betrekking tot de uitlegging van de artikelen 63 e.v. VWEU, inzake het vrije verkeer van kapitaal, waar de verwijzende rechter om heeft verzocht, heeft deze rechter opgemerkt dat verzoeksters voor hem betoogden dat de invoering van een lage vermogensdrempel van 8 miljard EUR, bij overschrijding waarvan een coöperatieve bank moet worden omgevormd tot een vennootschap op aandelen om haar bankactiviteiten te kunnen voortzetten, ongunstige voorwaarden kan scheppen voor het behoud van een dergelijk organisatorisch model en de overige coöperatieve banken, die binnen te nauwe grenzen moeten werken, in een minder gunstige positie zou brengen vergeleken met soortgelijke instellingen in andere lidstaten.

94. Ik moet zeggen dat dit onderdeel van de prejudiciële vraag over artikel 63 VWEU bijzonder onnauwkeurig lijkt te zijn.

95. Opgemerkt moet worden dat de Consiglio di Stato in zijn tweede vraag specifiek heeft verwezen naar artikel 63 VWEU betreffende het vrije verkeer van kapitaal. De Commissie heeft evenwel benadrukt dat zowel artikel 49 VWEU, betreffende de vrijheid van vestiging, als artikel 63 VWEU, betreffende het vrije verkeer van kapitaal, in abstracto van toepassing zou kunnen zijn op een nationale regeling die geldt voor coöperatieve banken. Zij heeft hieraan echter toegevoegd dat het, gelet op de kenmerken van coöperatieve banken en in het bijzonder op het feit dat het aantal aandelen per aandeelhouder beperkt is, moeilijk valt in te zien hoe artikel 49 VWEU van toepassing zou zijn. De Italiaanse regering is van mening dat, aangezien de betrokken nationale bepalingen betrekking hebben op de rechtsvorm van een kredietinstelling, artikel 49 VWEU betreffende de vrijheid van vestiging van toepassing zou zijn indien er een internationale dimensie was.

96. Uit vaste rechtspraak volgt dat er, om uit te maken of artikel 49 VWEU inzake de vrijheid van vestiging en/of artikel 63 VWEU inzake het vrije verkeer van kapitaal toepassing kan vinden, rekening dient te worden gehouden met het voorwerp van de betrokken regeling.[40]

97. In de punten 39 tot en met 44 van het arrest van 11 november 2010, Commissie/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669), heeft het Hof opgemerkt dat nationale bepalingen die van toepassing zijn op de deelneming door een staatsburger van een betrokken lidstaat in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap, waardoor hij een zodanige invloed op de besluiten van de vennootschap kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen, binnen de materiële werkingssfeer vallen van de bepalingen van artikel 49 VWEU inzake de vrijheid van vestiging. Binnen de werkingssfeer van artikel 63 VWEU inzake het vrije verkeer van kapitaal vallen directe investeringen, dat wil zeggen alle investeringen die door natuurlijke personen of rechtspersonen worden verricht en die gericht zijn op de vestiging of de handhaving van duurzame en directe betrekkingen tussen de kapitaalverschaffer en de onderneming waarvoor de desbetreffende middelen bestemd zijn met het oog op de uitoefening van een economische activiteit. Dit doel veronderstelt dat de aandelen van de aandeelhouder hem de mogelijkheid bieden daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de zeggenschap over de betrokken vennootschap. Een nationale wettelijke regeling die niet alleen van toepassing is op deelnemingen waarmee een zodanige invloed op de besluiten van een vennootschap kan worden uitgeoefend dat de activiteiten ervan kunnen worden bepaald, maar die van toepassing is ongeacht de grootte van de deelneming van de aandeelhouder in een vennootschap, kan zowel binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU als binnen die van artikel 63 VWEU vallen.

98. Aangezien in het verzoek om een prejudiciële beslissing geen criteria worden genoemd aan de hand waarvan ik kan bepalen welke van de twee fundamentele vrijheden van toepassing is, dan wel of zij beide van toepassing zijn, stel ik voor deze vraag te toetsen aan zowel artikel 49 als artikel 63 VWEU.

99. Volgens mij vormen nationale bepalingen die een vermogensdrempel opleggen voor de uitoefening van bankactiviteiten door een coöperatieve bank en eisen dat die bank tot een vennootschap op aandelen wordt omgevormd ingeval zij die drempel overschrijdt – of anders mogelijkerwijs wordt geconfronteerd met vereffening of met intrekking van het recht om bankactiviteiten uit te oefenen –

40 Zie arrest van 21 juni 2018, Fidelity Funds e.a. (C-480/16, EU:C:2018:480, punt 33).

een beperking van zowel de vrijheid van vestiging als het vrije kapitaalverkeer.[41] Dergelijke bepalingen kunnen het voor beleggers in Italië, in andere lidstaten of ook in derde staten immers minder interessant maken om een deelneming in het kapitaal van een coöperatieve bank te verwerven.[42]

1. Rechtvaardiging

100. Een beperking van de vrijheid van vestiging is slechts toelaatbaar wanneer zij gerechtvaardigd is uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang.[43] Voorts kan het vrije verkeer van kapitaal slechts door een nationale regeling worden beperkt indien zij haar rechtvaardiging vindt in een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of in dwingende redenen van algemeen belang zoals deze in de rechtspraak van het Hof zijn omschreven, voor zover er geen harmonisatiemaatregelen bestaan op het niveau van de Europese Unie ter verzekering van de bescherming van die belangen.

101. Bovendien zij eraan herinnerd dat de door de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest gewaarborgde rechten niet absoluut zijn en dat de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Europese Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

102. In deze zaak heeft de verwijzende rechter aangegeven dat de betrokken nationale bepalingen ertoe strekken om enerzijds een juist evenwicht tot stand te brengen tussen de rechtsvorm en de omvang van een coöperatieve bank en anderzijds de prudentiële regels van de Unie in acht te nemen.[44] Deze bepalingen hebben volgens de verwijzende rechter dus tot doel de regelgeving inzake nationale coöperatieve banken meer in overeenstemming te brengen met de specifieke dynamiek van de Europese referentiemarkt, het concurrentievermogen van deze instellingen te vergroten en een grotere transparantie van hun organisatie, bedrijfsvoering en taken te bevorderen.

103. Mijns inziens kunnen de uit de Italiaanse wetgeving van 2015 voortvloeiende beperkingen op de vrijheid van vestiging en/of het vrije verkeer van kapitaal en op de door de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest gewaarborgde rechten althans in beginsel gerechtvaardigd zijn wegens de door de Consiglio di Stato vermelde gronden.[45] Zoals ik reeds heb aangegeven, lijken de betrokken beperkingen te zijn gericht op goed bestuur en stabiliteit van het bankwezen in zijn geheel in Italië, en in het bijzonder van de coöperatieve banken in die lidstaat.[46] In dit verband is het belang van de stabiliteit van de banksector of zelfs, in bepaalde specifieke gevallen, van individuele banken, door het Hof benadrukt in het arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB, (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punt 72).[47]

41 Het is vaste rechtspraak dat, hoewel het Verdrag geen definitie geeft van de begrippen „kapitaalverkeer” en „betalingsverkeer”, richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB 1988, L 178, blz. 5), samen met de nomenclatuur in de bijlage daarbij, een indicatieve waarde heeft voor de omschrijving van het begrip „kapitaalverkeer”. De punten I en III van de nomenclatuur in bijlage I bij richtlijn 88/361 en de verklarende aantekeningen daarbij wijzen erop dat de directe investering in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouderschap en de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt kapitaalverkeer in de zin van artikel 56 EG zijn. Volgens de verklarende aantekeningen wordt de directe investering gekenmerkt door de mogelijkheid om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de controle over een vennootschap. Zie arrest van 13 mei 2003, Commissie/Spanje (C-463/00, EU:C:2003:272, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Dit geldt temeer daar de beleggers vervolgens moeilijkheden kunnen ondervinden om hun investering in kapitaal afgelost te krijgen in het licht van het bepaalde in artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

43 Zie arrest van 25 oktober 2017, Polbud –Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punt 52).

44 Deze laatste kwestie betreft mijns inziens eerder de vraag over de aflossing van de aandelen dan de drempel van 8 miljard EUR. Uiteindelijk ben ik echter van mening dat deze kwesties nauw met elkaar verband houden omdat zij deel uitmaken van hetzelfde nationale wetgevingspakket.

45 Zie de punten 9 en 103 van deze conclusie.

46 Zie bijvoorbeeld de punten 2 en 3 van deze conclusie.

47 Zie ook arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 50).

104. Indien, zoals verzoeksters voor de verwijzende rechter hebben betoogd, deze beperking van het maximum van de activa gevolgen heeft voor de activiteiten van coöperatieve banken, wordt daarmee eigenlijk gezegd dat de Italiaanse wetgever heeft vastgesteld dat dit specifieke bankenmodel een zodanig prudentieel risico voor zijn banksysteem inhoudt dat die banken zich tevreden moeten stellen met een lage kapitaalbasis. Om alle redenen die ik reeds heb uiteengezet, was dit een standpunt dat de Italiaanse wetgever althans in beginsel mocht innemen. Bovendien is er mijns inziens duidelijk sprake van een algemeen belang dat eist dat het kapitaal van een bank niet plotseling wordt ingetrokken waardoor zij – en overigens ook het bankwezen meer in zijn algemeenheid in Italië – wordt blootgesteld aan prudentiële instabiliteit. [48]

105. Daarnaast moeten de betrokken beperkingen, ongeacht of zij de vrijheid van vestiging of het vrije verkeer van kapitaal, dan wel de door de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest beschermde rechten betreffen, echter geschikt zijn om de betrokken doelstelling te verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken. [49]

106. Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of in casu aan deze vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid is voldaan.

107. Het is duidelijk dat het Hof, dat de nationale rechter in het kader van een prejudiciële verwijzing nuttige antwoorden dient te verschaffen, bevoegd is om, op basis van het dossier waarover het beschikt, aanwijzingen te geven om de verwijzende rechter in staat te stellen uitspraak te doen. Gelet op het gebrek aan informatie hierover in het aan het Hof voorgelegde dossier, dat zijn weerslag vindt in de zeer beperkte opmerkingen van partijen op dit punt – ongetwijfeld vooral omdat zij vonden dat de vraag niet-ontvankelijk was of dat het Hof niet bevoegd was – ben ik echter niet in staat ter zake echt nuttige richtsnoeren te geven. Ik merk in dit verband op dat de Commissie enkel verklaart dat de drempel van 8 miljard EUR gerechtvaardigd lijkt te zijn door het streven naar goed bestuur en de goede werking van de bankactiviteit, factoren die op hun beurt bijdragen tot de bancaire en financiële stabiliteit. De Commissie is van mening dat de vermogensdrempel van 8 miljard EUR niet onredelijk is om een noodzakelijk onderscheid te maken tussen kleine banken, die het coöperatieve model wel degelijk hanteren, en middelgrote en grote banken, waarvoor het rechtsstelsel dat op coöperatieve banken van toepassing is, ongeschikt is.

108. Bijgevolg ben ik van mening dat de artikelen 49 VWEU en 63 e.v. VWEU alsmede de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest zich in beginsel niet verzetten tegen nationale bepalingen die voor de uitoefening van coöperatieve bankactiviteiten een bepaalde vermogensgrens stellen en vereisen dat de betrokken bank tot een vennootschap op aandelen wordt omgevormd mocht zij die grens overschrijden, indien de bepalingen zijn vastgesteld om goed bestuur en stabiliteit van de banksector of een bepaald deel van de banksector in een lidstaat te verzekeren en de door deze bepalingen opgelegde beperking noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken en tevens evenredig is. Het staat echter uiteindelijk aan de verwijzende rechter om de noodzaak en de evenredigheid van deze maatregel te beoordelen.

48 Zie punt 82 van deze conclusie.

49 Zie in dat verband arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punten 52 en 59). In punt 60 van het arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432), heeft het Hof gepreciseerd dat een maatregel die dat vrije verkeer van kapitaal beperkt, onder meer kan worden gerechtvaardigd door de in artikel 65 VWEU genoemde redenen, mits het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

D. Derde vraag

109. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de regels betreffende staatssteun in de artikelen 107 e.v. VWEU zich verzetten tegen nationale bepalingen op grond waarvan een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd indien deze een bepaalde vermogensdrempel overschrijdt, en die beperkingen stellen aan de aflossing van de aandelen van aandeelhouders bij uittreding, ter voorkoming van de eventuele vereffening van de omgevormde bank.

110. De verwijzende rechter merkt op dat verzoeksters in het hoofdgeding stellen dat de nationale bepalingen waarbij de omvorming van een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen wordt opgelegd in geval van overschrijding van een bepaalde vermogensdrempel, en waarbij er beperkingen worden gesteld aan de aflossing van de aandelen ter voorkoming van de vereffening van de omgevormde bank, in strijd kunnen zijn met de Unierechtelijke regels inzake staatssteun.

111. De Banca d'Italia, Amber Capital, de Italiaanse regering en de Commissie zijn van mening dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt. OC e.a. zijn van mening dat de mogelijkheid voor een coöperatieve bank die is omgevormd tot een vennootschap op aandelen om de aflossing van de aandelen van een aandeelhouder bij uittreding eindeloos uit te stellen (ongeacht het betrokken bedrag), een onrechtmatig voordeel oplevert voor de omgevormde bank, aangezien deze de betrokken middelen voor haar bedrijfsactiviteiten kan gebruiken.

112. Volgens vaste rechtspraak kan een maatregel slechts als „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien aan *alle* volgende voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of om een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In de tweede plaats moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verschaffen. In de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.[50]

113. De verwijzende rechter heeft zelf al twijfels over de vraag of er in casu sprake kan zijn van staatssteun, aangezien de betrokken middelen geen publieke maar particuliere middelen zijn, omdat die afkomstig zijn van de aandeelhouders van de bank. Voorts is de verwijzende rechter van mening dat de betrokken maatregel niet lijkt te voldoen aan het selectiviteitsvereiste, aangezien elke coöperatieve bank die door de hervorming wordt geraakt, onderworpen is aan de regels betreffende de aflossingsbeperkingen.

114. In de eerste plaats heeft het Hof in de punten 20 tot en met 25 van het arrest van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), over de voorwaarde dat het gaat om een maatregel van de staat, gepreciseerd dat voordelen slechts als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen worden beschouwd indien zij direct of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend. Om te beoordelen of een maatregel aan de staat kan worden toegerekend, moet dus worden onderzocht of de overheid bij de vaststelling van die maatregel betrokken was. Bovendien is aan de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd, niet alleen voldaan wanneer steun rechtstreeks door de staat wordt toegekend, maar ook wanneer deze wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen. Een maatregel kan dus onder het begrip „steunmaatregel van de staat" vallen, ook al gaat hij niet gepaard met een overdracht van staatsmiddelen. Artikel 107, lid 1, VWEU omvat derhalve alle geldelijke middelen die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de steunmaatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant

50 Zie arrest van 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als „staatsmiddelen" aan te merken. Het Hof heeft in punt 26 van het arrest van 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), onder meer ook gepreciseerd dat een dergelijk geval moet worden onderscheiden van het geval waarin particuliere ondernemingen niet door de staat zijn belast met het beheer van staatsmiddelen, maar enkel verplicht zijn om met hun eigen financiële middelen aankopen te verrichten.

115. Zo heeft het Hof in punt 34 van het arrest van 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), gepreciseerd dat er voor de vaststelling dat er sprake is van staatssteun, een voldoende direct verband moet worden aangetoond tussen enerzijds het aan de begunstigde verleende voordeel en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast.

116. De vier voorwaarden in artikel 107, lid 1, VWEU waaraan een maatregel moet voldoen om staatssteun te vormen, zijn cumulatief. Het feit dat de verwijzende rechter zelf heeft aangegeven dat de betrokken middelen geen *overheidsmiddelen* zijn, maar *particuliere middelen*, aangezien zij afkomstig zijn van de aandeelhouders van de betrokken banken, is van doorslaggevend belang, omdat er overduidelijk geen sprake kan zijn van staatssteun wanneer de betrokken geldmiddelen particulier van aard zijn. Gelet op de zeer beperkte informatie die de verwijzende rechter heeft verstrekt, ben ik dan ook van mening dat in deze omstandigheden de artikelen 107 e.v. VWEU niet in de weg staan aan nationale bepalingen op grond waarvan een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd wanneer zij een bepaalde vermogensdrempel overschrijdt, en die beperkingen stellen aan de aflossing van de aandelen die de aandeelhouder bij uittreding in handen heeft, om te voorkomen dat de omgevormde bank wordt vereffend in omstandigheden waarin er geen sprake is van overheidsmiddelen.

117. In de tweede plaats kan ik vanwege de beperkte informatie in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet nagaan of de betrokken maatregelen al dan niet selectief zijn. De verwijzende rechter lijkt er immers van uit te gaan dat alleen de situatie van de coöperatieve banken onderling op het punt van selectiviteit moet worden beoordeeld. Waarom dit zo is, wordt verder niet uitgewerkt in het verzoek om een prejudiciële beslissing. Ik betwijfel echter of andere banken of instellingen zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van coöperatieve banken. In punt 54 van zijn arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group e.a. (C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981), heeft het Hof gepreciseerd dat de beoordeling van het selectieve karakter van het voordeel impliceert dat moet worden bepaald of een nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen die zich, gelet op de doelstelling van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en dus een verschillende behandeling krijgen die in wezen discriminerend is.

118. Ik ben dan ook van mening dat de artikelen 107 e.v. VWEU inzake staatssteun niet in de weg staan aan een nationale bepaling op grond waarvan een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd wanneer zij een bepaalde vermogensdrempel overschrijdt, en die beperkingen stelt aan de aflossing van de aandelen die de aandeelhouders bij uittreding in handen hebben, teneinde de eventuele vereffening van de omgevormde bank te voorkomen, wanneer de betrokken middelen afkomstig zijn van de aandeelhouders van de betrokken bank en dus particulier van aard zijn en geen overheidsmiddelen zijn.

E. Vijfde vraag

119. Met zijn vijfde vraag verzoekt de Consiglio di Stato het Hof in wezen te beoordelen of artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 verenigbaar is met de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

120. Ik ben van mening dat deze vraag niet-ontvankelijk is omdat deze niet voldoet aan de voorschriften van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. De verwijzende rechter heeft, afgezien van een korte weergave van het betoog van verzoeksters over deze vraag, geenszins aangegeven wat hem ertoe heeft gebracht om een vraag te stellen over de geldigheid van artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

121. In dit verband heeft de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing enkel aangegeven dat volgens verzoeksters, naast de vraag naar de verenigbaarheid van de negende bijgewerkte versie van circulaire nr. 285 met artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014, de rechtmatigheid van deze verordening zelf moet worden onderzocht, aangezien de toepassing ervan een wezenlijke uitsluiting van de mogelijkheid tot terugbetaling van aandelen, zonder enig overeenkomstig recht op een onmiddellijke vergoeding, tot gevolg kan hebben.

122. Aangezien de verwijzende rechter de geldigheid van artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 niet correct heeft betwist, moet deze bepaling overigens geldig en verenigbaar met de artikelen 16 en 17 van het Handvest worden geacht.[51] In dit verband ben ik van mening dat, bij gebreke van enig andersluidende aanwijzing of argument van de verwijzende rechter, de beperkingen van de in de artikelen 16 en 17 van het Handvest erkende en beschermde rechten die worden opgelegd door de in artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 vervatte prudentiële regels en normen, worden vermoed in het algemeen belang te zijn en het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen.

VI. Conclusie

123. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof derhalve in overweging om, indien het Hof de gestelde vragen ontvankelijk acht, de prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 29 van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012, artikel 10 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 241/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 tot aanvulling van verordening nr. 575/2013 met betrekking tot technische reguleringsnormen betreffende eigenvermogensvereisten voor instellingen en artikel 6, lid 4, van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, vereisen noch verbieden een nationale bepaling die een vermogensdrempel van 8 miljard EUR oplegt waarboven een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd.

2) Artikel 29 van verordening nr. 575/2013 en artikel 10, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 staan niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan een coöperatieve bank de aflossing voor onbepaalde tijd mag uitstellen en het daaraan verbonden bedrag geheel of gedeeltelijk mag beperken totdat op enig tijdstip is voldaan aan de prudentiële eisen van artikel 10, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014.

3) De artikelen 49 en 63 e.v. VWEU en de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest verzetten zich niet tegen nationale bepalingen die voor de uitoefening van coöperatieve bankactiviteiten een bepaalde vermogensdrempel stellen en vereisen dat de betrokken bank tot een vennootschap op aandelen wordt omgevormd mocht zij deze grens overschrijden, indien de bepalingen zijn

51 In punt 39 van het arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347), heeft het Hof gepreciseerd dat „het vermoeden van rechtsgeldigheid van de handelingen van de instellingen, organen en organisaties van de Unie [...] namelijk [inhoudt] dat zij rechtsgevolgen in het leven roepen zolang zij niet zijn ingetrokken, in het kader van een beroep tot nietigverklaring nietig zijn verklaard of ten gevolge van een prejudiciële verwijzing of een exceptie van onwettigheid ongeldig zijn verklaard".

vastgesteld om goed bestuur en stabiliteit van de banksector of van een bepaald deel van de banksector in een lidstaat te waarborgen en de door de bepaling opgelegde beperking noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken en tevens evenredig is.

4) De artikelen 107 e.v. VWEU inzake staatssteun verzetten zich niet tegen een nationale bepaling op grond waarvan een coöperatieve bank tot een vennootschap op aandelen moet worden omgevormd wanneer zij een bepaalde vermogensdrempel overschrijdt, en die beperkingen stelt aan de aflossing van de aandelen die de aandeelhouders bij uittreding in handen hebben, teneinde de eventuele vereffening van de omgevormde bank te voorkomen, wanneer de betrokken middelen afkomstig zijn van de aandeelhouders van de betrokken bank en dus particulier van aard zijn en geen overheidsmiddelen zijn."