



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2020\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Tutkittavaksi ottaminen – SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat –  
Pääomien vapaa liikkuvuus – SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artiklat – Valtiontuki –  
Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla – Elinkeinovapaus – Omistusoikeus – Asetus  
(EU) N:o 575/2013 – Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimukset – 29 artikla –  
Asetus (EU) N:o 1024/2013 – 6 artiklan 4 kohta – Luottolaitosten vakavaraisuusvalvonta –  
Euroopan keskuspankille (EKP) annetut erityistehtävät – Delegoitu asetetus (EU) N:o 241/2014 –  
Laitoksia koskevien omien varojen vaatimusten alan tekniset sääntelystandardit – Kansallinen  
säännöstö, jossa asetetaan pankkiosuuskuntien varojen määrää koskeva yläraja ja joka mahdollistaa sen,  
että osakkuudesta luopuvien osakkaiden oikeutta siihen, että heidän osuutensa  
lunastetaan, rajoitetaan

Asiassa C-686/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato  
(ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 18.10.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut  
unionin tuomioistuimeen 5.11.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

**OC ym.,**

**Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef,**

**Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori,**

**PB ym. ja**

**QA ym.**

vastaan

**Banca d'Italia,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri ja**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Banca Popolare di Sondrio ScpA:n,**

**Veneto Banca ScpA:n,**

**Banco Popolare – Società Cooperativan,**

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatorin (Codacons),**

**Banco BPM SpA:n,**

**Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA:n,**

**Banca Popolare di Milanon,**

**Amber Capital Italia SGR SpA:n,**

**RZ ym:n**

**Amber Capital UK LLP:n**

**Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA:n**

**Banca Popolare di Vicenza ScpA:n ja**

**Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC:n**

osallistuu asiaan käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, unionin tuomioistuimen varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Safjan, L. Bay Larsen ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- OC ym., edustajinaan F. Capelli, F. S. Marini ja U. Corea, avvocati,
- Banca d'Italia, edustajinaan D. La Licata, M. Perassi ja R. D'Ambrosio, avvocati,
- Banca Popolare di Sondrio ScpA, edustajinaan G. Tanzarella, A. Sandulli, P. Mondini ja C. Tanzarella, avvocati,
- Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA, edustajinaan G. Lombardi ja G. de Vergottini, avvocati,
- Amber Capital Italia SGR SpA ja Amber Capital UK LLP, edustajinaan G. Sciacca ja P. Cardellicchio, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan P. Gentili ja G.M. De Socio, avvocati dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci, H. Krämer ja A. Steiblyté,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.2.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 3 artiklan, SEUT 63 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen sekä SEUT 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 ja 17 artiklan, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1) 29 artiklan, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63) 6 artiklan 4 kohdan ja asetuksen N:o 575/2013 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla laitoksia koskevien omien varojen vaatimusten alalla 7.1.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 241/2014 (EUVL 2014, L 74, s. 8) 10 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kolmessa riita-asiassa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat yhtäältä OC ym. ja toisaalta Banca d'Italia (Italian keskuspankki) ja Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtajisto, Italia), toisessa yhtäältä Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef, Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori ja PB ym. sekä toisaalta Banca d'Italia, ministerineuvoston puheenjohtajisto sekä Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtionvarainministeriö, Italia), ja kolmannessa QA ym. ja Banca d'Italia ja jotka koskevat viimeksi mainitun toimia Italian banca popolare -pankkien (jäljempänä myös pankkiosuuskunta) vakavaraisuusvalvonnan yhteydessä.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

##### *Asetus N:o 575/2013*

- 3 Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:  
”Asetuksen olisi muun muassa sisällettävä laitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset, jotka liittyvät tiukasti pankki- ja rahoituspalvelumarkkinoiden toimintaan ja joilla pyritään varmistamaan toimijoiden taloudellinen vakaus näillä markkinoilla sekä korkeatasoinen sijoittajien ja tallettajien suoja. – –”
- 4 Kyseisen asetuksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338) nojalla valvottavien laitosten on täytettävä omien varojen vaatimusten, vaatimusten, joilla rajoitetaan suuria asiakasriskejä, maksuvalmiusvaatimusten, raportointivaatimusten, vähimmäisomavaraisuuden ja julkistamisvaatimusten osalta.
- 5 Mainitun asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaan pääomainstrumentit ovat laitoksen ydinpääomaeriä, jos saman asetuksen 28 artiklassa tai tarvittaessa 29 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

- 6 Asetuksen N:o 575/2013 28 artiklan, jonka otsikko on ”Ydinpääomainstrumentit (CET1)”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

e) instrumentit ovat eräpäivättömiä;

--”

- 7 Kyseisen asetuksen 29 artiklassa, jonka otsikko on ”Keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien ja vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit”, säädetään seuraavaa:

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

2. Pääomainstrumenttien lunastamisen osalta on täytettävä seuraavat edellytykset:

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

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

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

--

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

--

Siirretään komissiolle valta hyväksyä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tekniset sääntelystandardit [Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 (EUVL 2010, L 331, s. 12)] 10–14 artiklan mukaisesti.”

- 8 Mainitun asetuksen 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Sen seuraukset, että ydinpääomainstrumentteja (CET1) koskevat edellytykset eivät enää täyty”, säädetään seuraavaa:

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

a) instrumentti lakkaa välittömästi olemasta ydinpääomainstrumentti (CET1);

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

*Asetus N:o 1024/2013*

- 9 Asetuksen N:o 1024/2013 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan asetuksella ”EKP:lle annetaan luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä, ja sen tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa ottaen täysin huomioon sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja eheyden ja sen, että luottolaitoksia on kohdeltava yhtäläisesti sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön estämiseksi”.
- 10 Kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan EKP hoitaa tehtävänsä EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen valvontamekanismin (jäljempänä YVM) puitteissa, ja EKP on vastuussa mainitun mekanismin tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta.
- 11 Mainitun asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- konsolidoidulla tasolla vähemmän merkittävät luottolaitokset, korkeimmalla konsolidointitasolla osallistuvassa jäsenvaltiossa, tai yksittäisesti nimenomaan osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaiset sivuliikkeet, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin. Merkittävyys arvioidaan seuraavin perustein:
  - i) koko;
  - ii) merkitys unionin talouden tai jonkin osallistuvan jäsenvaltion kannalta;
  - iii) rajatylittävän toiminnan merkitys.

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

- i) sen varojen kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa;
- ii) sen varojen kokonaisarvo suhteessa osallistuvan sijoittautumisjäsenvaltion bruttokansantuotteeseen [(BKT)] ylittää 20 %, paitsi jos sen varojen kokonaisarvo on alle 5 miljardia euroa;
- iii) sen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen annettua ilmoituksen, että se katsoo tällaisella laitoksella olevan huomattava merkitys kotimaantaloudelle, EKP tekee päätöksen tällaisen merkityksen vahvistamisesta sen jälkeen kun se on suorittanut kattavan arvioinnin kyseisestä luottolaitoksesta, tasearvio mukaan lukien.

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

Luottolaitoksia, joiden osalta julkista rahoitustukea on pyydetty tai saatu suoraan tai epäsuorasti [Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV)] tai [Euroopan vakausmekanismista (EVM)], ei katsota vähemmän merkittäviksi.

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

*Delegoitu asetus N:o 241/2014*

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

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

- 13 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat seuraavia:

– –

d) sellaisten lunastamista koskevien rajoitusten luonne, joita tarvitaan, kun laitos sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ei saa kieltäytyä lunastamasta omien varojen instrumentteja, asetuksen [N:o 575/2013] 29 artiklan 6 kohdan mukaisesti;

– –”

- 14 Mainitun asetuksen 10 artiklassa, jonka otsikkona on ”Keskinäisten yhtiöiden, säästöpankkien, osuuskuntien ja vastaavien laitosten liikkeeseen laskemien pääomainstrumenttien lunastamista koskevat rajoitukset asetuksen [N:o 575/2013] 29 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 78 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

### *Italian oikeus*

- 15 Pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta 1.9.1993 annetun asetuksen nro 385 (decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; GURI, Supplemento ordinario nro 230, 30.9.1993), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä asetus nro 385/1993), 28 §:n 2-ter momentissa säädetään seuraavaa:

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

- 16 Asetuksen nro 385/1993 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Banca popolare -pankit perustetaan osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi.

2. Osuuksien nimellisarvon on oltava vähintään kaksi euroa.

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

2-ter Jos edellä 2 bis momentissa säädetty raja ylittyy, hallintoelimen on kutsuttava koolle osuuskunnan kokous asiaa koskevien päätösten tekemiseksi. Jos varat eivät ole vuoden sisällä rajan ylittymisestä pienentyneet niin, että ne alittavat rajan, eikä ole päätetty osakeyhtiöksi muuttumisesta – tai selvitystilaan asettamisesta, Banca d’Italia voi asian olosuhteet ja ylityksen suuruuden huomioon ottaen määrätä uusien liiketoimien toteuttamista koskevan kiellon – tai IV osaston I luvun I jaksossa säädettyjä toimenpiteitä taikka tehdä [EKP:lle] ehdotuksen pankkitoimiluvan peruuttamisesta ja talous- ja valtiovarainministerille ehdotuksen toiminnan hallinnollisesta lopettamismenettelystä. Tämä ei vaikuta Banca d’Italialle tämän asetuksen nojalla annettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä ja seuraamusten määräämistä koskeviin valtuuksiin.

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

– –”

- 17 Pankkijärjestelmää ja investointeja koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 24.1.2015 annetun asetuksen nro 3 (decreto-legge n. 3 – Misura urgente per il sistema bancario e gli investimenti; GURI nro 19, 24.1.2015), joka on muutettuna muunnettu laiksi 24.3.2015 annetulla lailla nro 33 (GURI nro 70, 25.3.2015), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä asetus nro 3/2015), 1 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:
- ”Kun tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan ensimmäistä kertaa, banca popolare -pankkien, joilla on tämän asetuksen voimaan tullessa toimilupa, on tehtävä tarvittavat muutokset [asetuksen nro 385/1993] tällä pykälällä lisättyihin 29 §:n 2-bis ja 2-ter momentissa säädettyihin säännöksiin 18 kuukauden kuluessa Banca d’Italia 29 §:n nojalla antamien täytäntöönpanomääräysten voimaantulopäivästä.”
- 18 Asetuksen nro 3/2015 1 §:n 2 momentissa säädettyä 18 kuukauden määräaikaä jatkettiin 31.12.2018 saakka 25.7.2018 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 91 (GURI nro 171, 25.7.2018), joka muunnettiin laiksi 21.9.2018 annetulla lailla (legge) nro 108 (GURI nro 220, 21.9.2018).
- 19 Banca d’Italia pani asetuksen nro 385/1993 28 ja 29 §:n täytäntöön 17.12.2013 antamaansa soveltamisohjeeseen nro 285, jonka otsikko on ”Pankkivalvontaa koskevat määräykset”, 9.6.2015 antamallaan yhdeksänneällä päivityksellä (jäljempänä soveltamisohjeen nro 285 yhdeksäs päivitys).
- 20 Soveltamisohjeen nro 285 yhdeksännessä päivityksessä edellytetään erityisesti asetuksen nro 385/1993 28 §:n 2-ter momentin perusteella, että banca popolare -pankin ja osuuskuntamuotoisen luottolaitoksen yhtiöjärjestyksessä annetaan strategista valvontaa harjoittavalle elimelle hallintotehtävää hoitavan elimen ehdotuksesta ja tarkastustehtävää hoitavan elimen kuulemisen jälkeen toimivalta rajoittaa tai lykätä kokonaan tai osittain ja ilman ajallisia rajoituksia osakkuudesta luopuvan osakkaan osakkeiden ja muiden pääomainstrumenttien lunastamista siinä tapauksessa, että osakas luopuu osakkuudestaan (mukaan lukien pankin yhtiömuodon muuttamista koskeva tilanne), erotetaan tai kuolee.
- 21 Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan, että kahta poikkeusta lukuun ottamatta kaikki italialaiset banca popolare -pankit ovat noudattaneet edellä mainittuja Italian oikeuden säännöksiä.

### **Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 22 Pääasioiden valittajat nostivat kolmella erillisellä kannekirjelmällä kanteet Banca d’Italia toimista, erityisesti soveltamisohjeen nro 285 yhdeksänneestä päivityksestä, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuim, Italia), joka hylkäsi ne tuomioilla nro 6548/2016, nro 6544/2016 ja nro 6540/2016.
- 23 Pääasioiden valittajat valittivat kyseisistä tuomioista ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuim, Italia), joka lykkäsi antamallaan määräyksillä soveltamisohjeen nro 285 yhdeksänneen päivityksen vaikutuksia ja esitti asetuksen nro 3/2015 perustuslainmukaisuutta koskevia kysymyksiä.
- 24 Corte costituzionale (perustuslakituomioistuim, Italia) totesi asiassa nro 99/2018 antamassaan tuomiossa mainitut kysymykset aiheettomiksi.
- 25 Sen jälkeen, kun asioiden käsittely ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa oli käynnistetty uudelleen, tämä jatkoi aiemmin määrättyjä lykkäyksiä päätöksellä nro 3645/2018 siihen saakka, kunnes pääasiat ratkaiseva tuomio julkaistaan, lukuun ottamatta asetuksen nro 3/2015 1 §:n 2 momentissa säädettyä 18 kuukauden määräaikaä, jota oli jo pidennetty lain nojalla 31.12.2018 saakka.



26 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Ovatko [asetuksen N:o 575/2013] – – 29 artikla, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla, – – perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla, kun huomioon otetaan myös [asetuksen N:o 1024/2013] 6 artiklan 4 kohta, esteenä asetuksen (decreto-legge) nro 3/2015 – – 1 §:n – – kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään varoja koskeva raja, jonka ylittyessä banca popolare on velvollinen muuttumaan osakeyhtiöksi, ja jossa tämä raja vahvistetaan 8 miljardiksi euroksi? Ovatko edellä mainitut Euroopan unionin oikeuden arviointiperusteet lisäksi esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että banca popolare muuttuu osakeyhtiöksi, laitoksen sallitaan lykätä tai rajoittaa – myös rajoittamattomaksi ajaksi – osakkuudesta luopuvan osakkaan osakkeiden lunastamista?
- 2) Ovatko kilpailua sisämarkkinoilla ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat SEUT 3 artikla sekä SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artikkelit esteenä asetuksen nro 3/2015 – – 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan pankkitoimintaa saadaan harjoittaa osuuskunnan muodossa vain tiettyyn varoja koskevaan rajaan saakka ja jossa laitos velvoitetaan muuttumaan osakeyhtiöksi edellä mainitun rajan ylittyessä?
- 3) Ovatko valtiontukea koskevat SEUT 107 artikla ja sitä seuraavat artikkelit esteenä asetuksen nro 3/2015 – – 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan banca popolaren on muutettava osakeyhtiöksi tietyn varoja koskevan (8 miljardiksi euroksi vahvistetun) rajan ylittyessä ja jossa säädetään luopuvan jäsenen osuuden lunastamista koskevia rajoituksia yhtiömuotoa muuttaneen pankin mahdollisen selvitystilan estämiseksi?
- 4) Ovatko [asetuksen N:o 575/2013] 29 artikla ja [delegoidun asetuksen N:o 241/2014] 10 artikla yhdessä esteenä asetuksen nro 3/2015 – – 1 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, sellaisena kuin Corte costituzionale (perustuslakituomioistuin) on tulkinnut sitä tuomioissa nro 99/2018, kun tässä pykälässä sallitaan banca popolaren lykätä lunastamista rajoittamattoman ajan ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää kaikilta tai joiltain osin?
- 5) Jos unionin tuomioistuin tulkinnassaan katsoo, että vastapuolten puoltama tulkinta on yhteensoveltuva unionin säännösten kanssa, voiko unionin tuomioistuin arvioida [delegoidun asetuksen N:o 241/2014] 10 artiklan hyväksyttävyyttä unionin oikeuden kannalta niin, että se ottaa huomioon – – perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan sekä myös – – perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ja [ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen Pariisissa 20.3.1952 allekirjoitetun] ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön?”

#### **Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa**

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi unionin tuomioistuinta käsittelemään tämän asian unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.
- 28 Pyyntö hylättiin unionin tuomioistuimen presidentin 18.1.2019 antamalla määräyksellä Adusbef ym. (C-686/18, ei julkaistu, EU:C:2019:68).

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 29 *Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA* katsoo, että koska nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty sen jälkeen, kun Corte costituzionale on katsonut, että pääasioissa kyseessä oleva säännöstö on Italian perustuslain mukainen, on olemassa vaara siitä, että Corte costituzionalella käytävä kansallinen menettely ja ennakkoratkaisupyyntö ovat yhteensopimattomia, joten ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.
- 30 Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 267 artiklassa määrätyn unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyöjärjestelmän toiminta ja unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate edellyttävät, että kansallinen tuomioistuin voi vapaasti saattaa missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa, ja jopa perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan liitännäisen menettelyn päätyttyä, unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi minkä tahansa tarpeelliseksi katsomansa ennakkoratkaisukysymyksen (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 52 kohta ja tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 22 kohta).
- 31 Unionin oikeuden tehokkuus olisi uhattuna ja SEUT 267 artiklan tehokas vaikutus heikentyisi, jos kansallinen tuomioistuin ei sen vuoksi, että on olemassa perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva menettely, saisi saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisukysymyksiä ja soveltaa välittömästi unionin oikeutta tavalla, joka on unionin tuomioistuimen ratkaisun tai oikeuskäytännön mukainen (tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 23 kohta).
- 32 Consiglio di Stato on ylimmän oikeusasteen tuomioistuimena jopa velvollinen esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntönsä todettuaan, että oikeusriidan asiakysymyksen yhteydessä on ratkaistava sellainen kysymys, jota SEUT 267 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetaan, vaikka se voisikin saman oikeusriidan yhteydessä saattaa kysymyksen kansallisten sääntöjen perustuslainmukaisuudesta asianomaisen jäsenvaltion perustuslakituomioistuimen tutkittavaksi (ks. analogisesti tuomio 15.1.2013, Križan ym., C-416/10, EU:C:2013:8, 72 kohta).
- 33 Niinpä sillä, että Corte costituzionale on lausunut pääasioissa kyseessä olevan kansallisen säännösten yhteensopivuudesta Italian perustuslain säännösten kanssa, ei ole minkäänlaista vaikutusta SEUT 267 artiklassa määrättyyn velvollisuuteen saattaa unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskevat kysymykset unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 25 kohta).
- 34 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntöä ei voida jättää tutkimatta tästä syystä.
- 35 Lisäksi Banca d'Italia, Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA, Banca Popolare di Milano, Amber Capital Italia SGR SpA, Amber Capital UK LLP, Italian hallitus ja Euroopan komissio väittävät, että ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä kokonaan tai osittain tutkimatta, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamat tiedot ovat riittämättömät ja koska kysymyksillä ei ole merkitystä pääasioiden ratkaisemisen kannalta.
- 36 Ennakkoratkaisupyyntöissä esitettävistä tiedoista on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklaan perustuvassa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä tarve tulkita unionin oikeutta siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, edellyttää, että kansallinen tuomioistuin määrittää esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostaa ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Unionin tuomioistuimella on nimittäin ainoastaan

toimivalta lausua unionin oikeuden tulkinnasta sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (määräys 5.10.2017, OJ, C-321/17, ei julkaistu, EU:C:2017:741, 12 kohta ja määräys 5.6.2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ei julkaistu, EU:C:2019:464, 12 kohta).

- 37 Unionin tuomioistuin on korostanut myös, että on tärkeää, että kansallinen tuomioistuin ilmoittaa tarkat syyt, joiden vuoksi se on päättänyt pohtimaan unionin oikeuden tulkintaa ja pitämään ennakkoratkaisukysymysten esittämistä unionin tuomioistuimelle tarpeellisena. Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa itse ennakkoratkaisupyyntönsä edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä säännökset ja määräykset ja sen käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa (määräys 12.5.2016, Security Service ym., C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 20 kohta ja määräys 5.6.2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ei julkaistu, EU:C:2019:464, 13 kohta).
- 38 Nämä ennakkoratkaisupyyntönsä sisältöä koskevat vaatimukset mainitaan nimenomaisesti työjärjestyksen 94 artiklassa, josta ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen oletetaan SEUT 267 artiklaan perustuvassa yhteistyössä olevan tietoinen ja jota sen on tunnollisesti noudatettava (määräys 12.5.2016, Security Service ym., C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 18 kohta; määräys 5.6.2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ei julkaistu, EU:C:2019:464, 14 kohta ja määräys 7.11.2019, P.J., C-513/19, ei julkaistu, EU:C:2019:953, 15 kohta). Vaatimuksista muistutetaan myös Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisia tuomioistuimia varten laatimien ennakkoratkaisupyyntöjen tekemistä koskevien suositusten (EUVL 2019, C 380, s. 1) 15 kohdassa.
- 39 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkintamisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen (tuomio 10.7.2014, Apple, C-421/13, EU:C:2014:2070, 30 kohta ja määräys 17.1.2019, Cipollone, C-600/17, ei julkaistu, EU:C:2019:29, 21 kohta).
- 40 Nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntönsä tutkittavaksi ottamista on tarkasteltava kaikkien edellä esitettyjen vaatimusten kannalta.

#### *Ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan tutkittavaksi ottaminen*

- 41 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäisellä osalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 575/2013 29 artiklaa, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklaa ja perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa asetetaan varoja koskeva kahdeksan miljardin euron enimmäismäärä, jonka ylittyessä osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustetut banca popolare -pankit ovat velvollisia muuttamaan osakeyhtiöiksi.
- 42 Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklassa vahvistetaan EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan YVM:n yhteydessä sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat kyseisessä asetuksessa EKP:lle luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnan alalla annettujen tehtävien hoitamista.
- 43 Tässä yhteydessä kyseisessä 6 artiklan 4 kohdassa säädetään pääasiallisesti perusteista, joiden avulla voidaan määrittää tapaukset, joissa näitä tehtäviä hoitaa yksin EKP, ja ne tapaukset, joissa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset avustavat EKP:tä mainituissa tehtävissä toteuttamalla tietyt näistä tehtävistä hajautetusti kyseisen asetuksen 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen vähemmän merkittävien luottolaitosten osalta (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP, C-450/17 P, EU:C:2019:372, 41 kohta).

- 44 Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdassa ei vahvisteta mitään varoja koskevaa enimmäismäärää, jonka ylittyessä banca popolare -pankkien on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan tai hakeuduttava selvitystilaan. Kyseisessä säännöksessä ei edellytetä eikä suljeta pois tällaisen enimmäismäärän vahvistamista.
- 45 Kyseisen 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan i alakohdassa vahvistettu varojen kokonaisarvoa koskeva 30 miljardin euron kynnys on yksi kyseisessä säännöksessä asetetuista edellytyksistä niiden luottolaitosten yksilöimiseksi, joita ei ole pidettävä vähemmän merkittävänä mainitun 6 artiklan 4 kohdan soveltamisen kannalta.
- 46 Asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdalla ei siten ole mitään yhteyttä pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vahvistettuun kahdeksan miljardin euron enimmäismäärään.
- 47 Myöskään asetuksen N:o 575/2013 29 artiklalla tai delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklalla ei ole yhteyttä kyseiseen enimmäismäärään.
- 48 Kyseisissä säännöksissä, joissa säädetään mainituissa asetuksissa vahvistettujen omaa pääomaa koskevien vakavaraisuusvaatimusten yhteydessä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien tai vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan katsoa ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), ei nimittäin vahvisteta varojen enimmäismäärää, jonka ylittyessä näiden yhtiöiden ja laitosten on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan tai hakeuduttava selvitystilaan. Niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita vahvistamaan tällaista enimmäismäärää eikä estetä jäsenvaltioita vahvistamasta sitä.
- 49 Tässä tilanteessa on todettava, että koska asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdalla, asetuksen N:o 575/2013 29 artiklalla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklalla ei ole mitään yhteyttä pääasioissa kyseessä olevassa säännöstössä vahvistettuun varoja koskevaan enimmäismäärään, kyseisten säännösten tulkinta vaikuttaa ilmeisen merkityksettömältä.
- 50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei myöskään selitä syitä, joiden vuoksi se katsoo tällaisella tulkinnalla olevan merkitystä sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemisen kannalta, eikä yhteyttä, jonka se katsoo mainittujen säännösten ja kyseisen säännöstön välillä olevan.
- 51 Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan tulkintaa koskevasta pyynnöstä on muistutettava, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.
- 52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettu käsite ”unionin oikeuden soveltaminen” edellyttää tietynasteisen sellaisen yhteyden olemassaoloa, joka ylittää kyseisten alojen läheisyyden tai niiden väliset epäsuorat vaikutukset, unionin oikeuden toimen ja kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen välillä (tuomio 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, 24 kohta; tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym., C-198/13, EU:C:2014:2055, 34 kohta ja tuomio 6.10.2016, Paoletti ym., C-218/15, EU:C:2016:748, 14 kohta).
- 53 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä katsonut muun muassa, ettei unionin perusoikeuksia voida soveltaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön sen vuoksi, ettei kyseisen alan unionin säännöksissä asetettu jäsenvaltioille erityistä velvoitetta pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olleen tilanteen osalta (tuomio 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, 26 kohta ja tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym., C-198/13, EU:C:2014:2055, 35 kohta).

- 54 Kuten edellä esitetystä ilmenee, yhdessäkään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa mainitsemissa unionin oikeuden säännöksessä ei veloiteta jäsenvaltioita vahvistamaan pääasioissa kyseessä olevan kaltaista varoja koskevaa enimmäismäärää, jonka ylittyessä osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustetuilla banca popolare -pankeilla on velvollisuus muuttua osakeyhtiöiksi, vähentää varojaan tai hakeutua selvitystilaan.
- 55 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

*Toisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen*

- 56 Toinen kysymys koskee kansallisen säännösten, jossa pankkitoiminnan harjoittamiselle banca popolare -pankkien muodossa vahvistetaan varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä kyseisten pankkien, jotka on perustettu osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi, on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai hakeuduttava selvitystilaan, yhteensopivuutta SEUT 3 artiklan sekä SEUT 63 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa.
- 57 Tämä kysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee SEUT 3 artiklan tulkintaa, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kyseisen määräyksen tulkintaa ainoastaan ”kilpailua sisämarkkinoilla” koskevilta osin ja koska ennakkoratkaisupyynnöön ei sisälly mitään selitystä syistä, joiden vuoksi kyseinen tuomioistuin on päättänyt pohtimaan kyseisen määräyksen tulkintaa, eikä yhteydestä, jonka se katsoo kyseisen määräyksen ja pääasioiden välillä olevan.

*Kolmannen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen*

- 58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 107 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä vahvistetaan varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä banca popolare -pankeilla, jotka on perustettu osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi, on velvollisuus muuttua osakeyhtiöiksi, vähentää varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai hakeutua selvitystilaan, ja jossa toisaalta sallitaan se, että kyseessä oleva laitos mahdollisesti rajoittaa osakkuudestaan luopuvan osakkaan osuuden lunastamista mahdollisen selvitystilan välttämiseksi.
- 59 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ilmoita vaaditulla täsmällisyydellä ja selkeydellä syitä, joiden vuoksi se on päättänyt pohtimaan kysymystä kyseisten unionin oikeussääntöjen tulkinnasta, eikä yhteyttä, jonka se katsoo unionin oikeuden oikeussääntöjen ja pääasioissa kyseessä olevan kansallisen säännösten välillä olevan.
- 60 Kyseinen tuomioistuin ei nimittäin selitä syitä, joiden vuoksi se voisi katsoa, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä annetaan etu, että sillä otetaan käyttöön valikoiva toimenpide, että tuki on peräisin valtion varoista tai että se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei näin ollen esitä unionin tuomioistuimelle seikkoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, voidaanko tällaista toimenpidettä pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”valtioneukena”.
- 61 Tässä tilanteessa on katsottava, että ennakkoratkaisupyynnö ei kolmannen kysymyksen osalta vastaa työjärjestyksen 94 artiklassa asetettuja vaatimuksia, eikä unionin tuomioistuin voi sen perusteella antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllistä vastausta tähän kysymykseen, joka on näin ollen jätettävä tutkimatta.

### *Viidennen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen*

- 62 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää viidennellä kysymyksellään unionin tuomioistuinta lausumaan delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan pätevydestä.
- 63 Tässä yhteydessä on tärkeää, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa erityisesti ne täsmälliset syyt, joiden johdosta se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä tiettyjen unionin oikeuden säännösten tai määräysten pätevydestä, ja esittää ne pätemättömyysperusteet, jotka sen mielestä voidaan tämän johdosta hyväksyä (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Edellä esitetystä ilmenee yhtäältä, että unionin tuomioistuin tutkii ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä unionin toimen tai sen tiettyjen säännösten tai määräysten pätevyyden ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen pätemättömyysperusteiden valossa. Toisaalta se, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ole mainittu mitään täsmällistä syytä, jonka johdosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä kyseisen toimen taikka kyseisten säännösten tai määräysten pätevydestä, johtaa kyseisen toimen tai kyseisten säännösten tai määräysten pätevyyttä koskevien kysymysten tutkimatta jättämiseen (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 50 kohta).
- 65 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä syytä, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan pätevydestä.
- 66 Tässä tilanteessa viides kysymys on jätettävä tutkimatta.

### *Asiakysymys*

#### *Ensimmäisen kysymyksen toinen osa ja neljäs kysymys*

- 67 Ensimmäisen kysymyksen toinen osa ja neljäs kysymys koskevat sellaisen kansallisen säännösten, jonka perusteella banca popolare -pankit voivat rajoittaa oman pääoman ehtoisten instrumenttiansa lunastamista, yhteensopivuutta tiettyjen unionin oikeuden oikeussääntöjen kanssa.
- 68 Tältä osin on aluksi todettava, että asetuksen N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohdan, sellaisena kuin se palautettiin mieleen edellä 42 ja 43 kohdassa, tarkoitus ei liity tällaiseen mahdollisuuteen rajoittaa oman pääoman ehtoisten instrumenttien lunastamista eikä kyseisen säännöksen tulkinnalla siten ole tältä osin merkitystä. Niinpä kysymykset on muotoiltava uudelleen ottamatta huomioon mainittua säännöstä.
- 69 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siten ensimmäisen kysymyksensä toisella osalla ja neljännellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 575/2013 29 artiklaa, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklaa ja perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka perusteella tässä jäsenvaltiossa perustettu pankkiosuuskunta voi lykätä osakkuudestaan luopuvan osakkaan osuuden lunastusta rajoittamattomaksi ajaksi ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää.

– Asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla

- 70 Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että kyseinen asetus sisältää muun muassa laitoksiin sovellettavat vakavaraisuusvaatimukset, jotka liittyvät tiukasti pankki- ja rahoituspalvelumarkkinoiden toimintaan ja joilla pyritään varmistamaan toimijoiden taloudellinen vakaus näillä markkinoilla sekä korkeatasoinen sijoittajien ja tallettajien suoja.
- 71 Kyseisen asetuksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaan asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka direktiivin 2013/36 nojalla valvottavien laitosten on täytettävä omien varojen vaatimusten osalta.
- 72 Juuri tässä asiayhteydessä mainitun asetuksen 28 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden on täyttyvä, jotta pääomainstrumentteja voidaan pitää ydinpääomainstrumentteina (CET1), ja saman asetuksen 29 artiklassa säädetään erityisistä edellytyksistä, joiden on tätä varten täyttyvä keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien tai vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemien pääomainstrumenttien osalta.
- 73 Erityisesti on mainittava, että asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan laitoksen on voitava kieltäytyä kyseisten instrumenttien lunastamisesta, paitsi jos kieltäytyminen ei ole sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista. Viimeksi mainitun tilanteen varalta kyseisen 29 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että mainittuja instrumentteja koskevissa säännöksissä on annettava laitokselle mahdollisuus rajoittaa niiden lunastamista.
- 74 Komissio on antanut mainitun 29 artiklan 6 kohdan nojalla sääntöjä, joissa täsmennetään tämän keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien tai vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemien pääomainstrumenttien lunastamisen rajoittamista koskevan mahdollisuuden käyttämistä koskevia yksityiskohtia. Kyseiset säännöt ilmaistaan delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklassa.
- 75 Kyseisen delegoidun asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan mainittu mahdollisuus kattaa sekä oikeuden lykätä lunastusta että oikeuden rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää.
- 76 Kyseisen säännöksen toisessa virkkeessä täsmennetään, että kyseisiä oikeuksia voidaan käyttää rajoittamattoman ajan mainitun delegoidun asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään, että laitoksen on vahvistettava pääomainstrumentteja koskevissa säännöksissä lunastamiselle asetettujen rajoitusten laajuus laitoksen vakavaraisuustilanteen perusteella ottaen huomioon muun muassa laitoksen yleisen rahoitus-, maksuvalmius- ja vakavaraisuustilanteen sekä ydinpääoman (CET1), ensisijaisen pääoman (T1) ja kokonaispääoman määrän verrattuna kokonaisriskin määrään sellaisena kuin se on laskettuna niiden täsmällisten vaatimusten mukaisesti, joihin saman delegoidun asetuksen 10 artiklan 3 kohdan b alakohdassa viitataan.
- 77 Asetuksen N:o 575/2013 29 artiklasta ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklasta seuraa siis yhtäältä, että keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien, säästöpankkien tai vastaavien laitosten liikkeeseenlaskemien pääomainstrumenttien ydinpääomainstrumentteina (CET1) pitämisen edellytyksenä on siinä tapauksessa, että tällaiset laitokset eivät kansallisen oikeuden mukaan voi kieltäytyä lunastamasta oman pääoman ehtoisia instrumenttejaan, että kyseessä olevilla laitoksilla on oikeus rajoittaa lunastamista eli erityisesti oikeus lykätä lunastusta tai rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää, ja toisaalta, että asianomainen laitos määrittää lunastamista koskevien rajoitusten laajuuden ottaen huomioon kulloisenkin vakavaraisuustilanteensa.
- 78 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasioissa kyseessä olevien Italian oikeuden säännösten mukaan italialaiset banca popolare -pankit eivät voi kieltäytyä oman pääoman ehtoisten instrumenttien lunastamisesta. Sen sijaan kyseiset säännökset mahdollistavat niille osuuksien

lunastamisen rajoittamisen siinä tapauksessa, että osakas luopuu osakkuudestaan, jos tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, että kyseisten pankkien liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1). Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että kyseisten säännösten mukaan mainitut pankit voivat lykätä lunastamista rajoittamattomasti ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää kokonaan tai osittain.

- 79 Kuten delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen sanamuodostakin ilmenee, siinä tapauksessa, että kansallisessa oikeudessa kielletään oman pääoman ehtoisten instrumenttien lunastamisesta kieltäytyminen, asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohdassa annetaan mahdollisuus lykätä lunastamista ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää delegoidun asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti rajoittamattoman ajan eli niin kauan ja siltä osin kuin laitosten vakavaraisuustilanteen kannalta on tarpeen, kun otetaan huomioon muun muassa viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettut seikat.
- 80 Asetuksen N:o 575/2013 29 artikla ja delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artikla eivät siten ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa kielletään kyseisessä jäsenvaltiossa perustettuja pankkiosuuskuntia kieltäytymästä oman pääoman ehtoisten instrumenttien lunastamisesta mutta jossa annetaan mainituille pankeille mahdollisuus lykätä osakkuudesta luopuvan osakkaan osuuden lunastamista tai rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää kokonaan tai osittain, jos se osoittautuu tarpeelliseksi sen varmistamiseksi, että kyseisten pankkien liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1).

– *Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla*

- 81 Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.
- 82 Kyseisellä artiklalla annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun (tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 42 kohta; tuomio 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, 25 kohta ja tuomio 12.7.2018, Spika ym., C-540/16, EU:C:2018:565, 34 kohta).
- 83 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapaus ei ole ehdoton. Siihen voidaan puuttua moninlaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista (tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 45 ja 46 kohta; tuomio 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, 28 kohta ja tuomio 26.10.2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, 36 kohta).
- 84 Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä ja että keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.
- 85 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kyseisessä määräyksessä taattu omistusoikeus ei ole ehdoton ja että sen käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset palvelevat unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojatun oikeuden keskeistä sisältöä (tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 69 ja 70 kohta).



- 86 On myös muistutettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien, kuten elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan, käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
- 87 Kansallisessa säännöstössä pankkiosuuskunnille annetusta mahdollisuudesta rajoittaa oman pääoman ehtoisten instrumenttien lunastamista silloin, kun tämä osoittautuu tarpeelliseksi sen varmistamiseksi, että niiden liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), säädetään perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla lailla.
- 88 Perusoikeuskirjan 16 artiklassa taatun elinkeinovapauden ja sen 17 artiklassa vahvistetun omaisuudensuojan keskeistä sisältöä noudatetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa säännöstössä, jossa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa osuuksien lunastamista siinä tapauksessa, että osakas luopuu osakkuudestaan, millä on tarkoituksena täyttää asetuksen N:o 575/2013 29 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty edellytys sille, että osuudet voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1).
- 89 Yhtäältä tämä mahdollisuus ei nimittäin johda omaisuuden riistämiseen, eikä sillä siis loukata omaisuudensuojan keskeistä sisältöä. Toisaalta on niin, että vaikka mainitun mahdollisuuden katsottaisiin rajoittavan elinkeinovapautta, sillä kunnioitettaisiin kyseisen vapauden keskeistä sisältöä, koska se ei estä pankkitoiminnan harjoittamista. Tässä yhteydessä on mainittava unionin tuomioistuimen tunnustaneen, että osuuskunnat noudattavat erityisiä toimintaperiaatteita, joiden perusteella ne erottuvat selvästi muista talouden toimijoista (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, *Paint Graphos ym.*, C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 55 kohta).
- 90 Pääasioissa kyseessä olevan säännösten tavoitteista on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisellä säännöstöllä pyritään paitsi panemaan kyseinen edellytys täytäntöön mainitusta mahdollisuudesta säätämällä myös varmistamaan se, että *banca popolare* -pankin oikeudellinen muoto ja koko vastaavat toisiaan, sekä pankkitoiminnan harjoittamista koskevien unionin vakavaraisuussäntöjen noudattaminen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan mainitulla säännöstöllä pyritään siten saattamaan *banca popolare* -pankkien yhtiömuoto vastaamaan relevanttien markkinoiden dynamiikkaa, takaamaan tällaisten pankkien parempi kilpailukyky ja edistämään niiden organisaation, toiminnan ja tehtävien suurempaa avoimuutta.
- 91 Tällaiset tavoitteet, joilla voidaan varmistaa hyvä hallintotapa osuuskuntamuotoisista pankeista koostuvalla sektorilla, kyseisen sektorin vakaus ja varovaisuus pankkitoiminnan harjoittamisessa, auttavat torjumaan kyseisten pankkien toimintahäiriötä ja järjestelmäriskiä ja näin ollen takaamaan pankki- ja rahoitusjärjestelmän vakauden.
- 92 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pankki- ja rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamista ja järjestelmäriskin välttämistä koskevat tavoitteet ovat unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, *Kotnik ym.*, C-526/14, EU:C:2016:570, 69, 88 ja 91 kohta; tuomio 20.9.2016, *Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP*, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 71 ja 74 kohta ja tuomio 8.11.2016, *Dowling ym.*, C-41/15, EU:C:2016:836, 51 ja 54 kohta).
- 93 Finanssipalveluilla on keskeinen rooli unionin taloudessa. Pankit ja luottolaitokset ovat eri markkinoilla toimintaansa harjoittavien yritysten olennainen rahoituslähde. Pankit ovat lisäksi usein tiiviissä vuorovaikutuksessa, ja monilla niistä on kansainvälistä toimintaa. Tästä syystä yhden tai useamman pankin toimintakyvyttömyys saattaa levitä nopeasti muihin pankkeihin niin kyseisessä jäsenvaltiossa

kuin muissakin jäsenvaltioissa. Tämä puolestaan saattaa johtaa kielteisiin vaikutuksiin talouden muilla sektoreilla (tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 50 kohta ja tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 72 kohta).

- 94 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 81 ja 104 kohdassa, on lisäksi ilmeisen yleisen edun mukaista varmistaa, että pankin ydinpääomaan tehtyjä sijoituksia ei vedetä äkillisesti pois, ja välttää siten kyseisen pankin ja koko pankkisektorin vakavaraisuuden vaarantuminen.
- 95 Niinpä on katsottava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisesta säännöstöstä aiheutuvat omistusoikeuden käyttämistä koskevat rajoitukset ja – jos niitä on – elinkeinovapauden rajoitukset palvelevat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 96 Lisäksi kyseiset rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jos ne eivät ylitä sitä, mikä on kyseessä olevien pankkien vakavaraisuustilanteen kannalta tarpeen sen varmistamiseksi, että niiden liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava. Sen on tässä yhteydessä otettava huomioon muun muassa delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut seikat.
- 97 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 575/2013 29 artiklaa, delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa kielletään kyseisessä jäsenvaltiossa perustettua pankkiosuuskuntaa kieltäytymästä oman pääoman ehtoisten instrumenttiansa lunastamisesta mutta jonka mukaan kyseiset pankit voivat lykätä osakkuudestaan luopuvan osakkaan osuuden lunastusta rajoittamattomaksi ajaksi ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää kokonaan tai osittain, jos tällaisen mahdollisuuden käyttämisen yhteydessä lunastamiselle asetettavat rajoitukset eivät ylitä sitä, mikä on mainittujen pankkien vakavaraisuustilanteen kannalta tarpeen sen varmistamiseksi, että niiden liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), kun otetaan huomioon muun muassa delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa mainitut seikat, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

### *Toinen kysymys*

- 98 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 3 artiklaa sekä SEUT 63 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa vahvistetaan kyseisessä jäsenvaltiossa osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustettujen pankkiosuuskuntien pankkitoiminnan harjoittamiselle varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä kyseisten pankkien on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai hakeuduttava selvitystilaan.
- 99 SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.
- 100 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että koska EUT-sopimuksessa ei määritellä SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen pääomanliikkeiden käsitettä, unionin tuomioistuin on katsonut, että [Amsterdamin sopimuksella kumotun EY-sopimuksen] 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5) liitteessä I olevalla nimikkeistöllä on ohjeellista arvoa (tuomio 27.1.2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, 24 kohta; tuomio 10.11.2011, komissio v. Portugali, C-212/09, EU:C:2011:717, 47 kohta ja tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 40 kohta).

- 101 Unionin tuomioistuin on siten toistuvasti todennut, että SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä ovat muun muassa niin kutsutut ”suorat sijoitukset”, jotka tarkoittavat osallistumista yritykseen omistamalla osakkeita, joiden perusteella on mahdollista osallistua tosiasiallisesti tämän yhtiön johtamiseen ja määräysvallan käyttämiseen siinä, ja niin kutsutut ”portfoliosijoitukset”, eli arvopapereiden hankkiminen pääomamarkkinoilta siten, että ainoana tarkoituksena on taloudellisen sijoituksen tekeminen ilman aikomusta vaikuttaa yhtiön johtamiseen tai määräysvallan käyttämiseen siinä (tuomio 11.11.2010, komissio v. Portugali, C-543/08, EU:C:2010:669, 46 kohta; tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 40 kohta ja tuomio 26.2.2019, X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väilyhteisöt), C-135/17, EU:C:2019:136, 26 kohta).
- 102 Mainittujen kahden sijoitustyyppin osalta unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina ”rajoituksina” on pidettävä valtion toimenpiteitä, jotka ovat omiaan estämään osakkeiden hankinnan kyseessä olevista yrityksistä tai rajoittamaan sitä taikka jotka ovat omiaan saamaan muista jäsenvaltioista peräisin olevat sijoittajat luopumaan sijoituksesta mainittujen yritysten pääomaan (tuomio 21.10.2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, 55 kohta; tuomio 10.11.2011, komissio v. Portugali, C-212/09, EU:C:2011:717, 48 kohta ja tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 41 kohta).
- 103 Nyt käsiteltävässä asiassa on mainittava, että pääasioissa kyseessä olevassa säännöstössä vahvistetaan osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustettujen Italian banca popolare -pankkien pankkitoiminnan harjoittamiselle varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä kyseisten pankkien on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai hakeuduttava selvitystilaan.
- 104 Koska tällaisella säännöstöllä rajoitetaan sen taloudellisen toiminnan laajuutta, jota tietyssä oikeudellisessa muodossa perustetut italialaiset pankit voivat harjoittaa, se on omiaan saamaan muista jäsenvaltioista kuin Italian tasavallasta peräisin olevat ja kolmansista valtioista peräisin olevat sijoittajat luopumaan kyseisten pankkien osuuksien hankkimisesta ja on näin ollen SEUT 63 artiklassa lähtökohtaisesti kielletty pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus.
- 105 Hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat kansalliset toimenpiteet voidaan oikeuttaa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä edellyttäen, että toimenpiteet ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 10.11.2011, komissio v. Portugali, C-212/09, EU:C:2011:717, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi unionin tuomioistuin on myöntänyt, että kansallinen lainsäädäntö voi olla oikeutettu perusvapauden rajoitus, jos se on annettu taloudellisista syistä, joilla on yleisen edun mukainen tavoite (tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 106 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten edellä 90–95 kohdassa todettiin – pääasioissa kyseessä olevalla säännöstöllä vastataan unionin tunnustamiin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.
- 107 Tästä seuraa, että sillä varauksella, että kyseisessä säännöstössä vahvistettu varoja koskeva enimmäismäärä, jonka noudattaminen on edellytyksenä sille, että italialaiset osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustetut banca popolare -pankit voivat harjoittaa pankkitoimintaa, on omiaan takaamaan kyseisten tavoitteiden toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, mainitusta säännöstöstä seuraava pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus on oikeutettu.
- 108 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että SEUT 63 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa vahvistetaan kyseisessä jäsenvaltiossa osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustettujen pankkiosuuskuntien pankkitoiminnan harjoittamiselle varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä kyseisten pankkien on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai

hakeuduttava selvitystilaan, jos kyseinen säännöstö on omiaan takaamaan sillä tavoiteltavien yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

## Oikeudenkäyntikulut

<sup>109</sup> Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 29 artiklaa, asetuksen N:o 575/2013 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla laitoksia koskevien omien varojen vaatimusten alalla 7.1.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 241/2014 10 artiklaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa kielletään kyseisessä jäsenvaltiossa perustettua pankkiosuuskuntaa kieltäytymästä oman pääoman ehtoisten instrumenttiansa lunastamisesta mutta jonka mukaan kyseiset pankit voivat lykätä osakkuudestaan luopuvan osakkaan osuuden lunastusta rajoittamattomaksi ajaksi ja rajoittaa lunastuksesta korvauksena maksettavaa määrää kokonaan tai osittain, jos tällaisen mahdollisuuden käyttämisen yhteydessä lunastamiselle asetettavat rajoitukset eivät ylitä sitä, mikä on mainittujen pankkien vakavaraisuustilanteen kannalta tarpeen sen varmistamiseksi, että niiden liikkeeseenlaskemat pääomainstrumentit voidaan lukea ydinpääomainstrumenteiksi (CET1), kun otetaan huomioon muun muassa delegoidun asetuksen N:o 241/2014 10 artiklan 3 kohdassa mainitut seikat, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.**
- 2) **SEUT 63 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa vahvistetaan kyseisessä jäsenvaltiossa osuuskuntamuotoisiksi rajoitetun vastuun yhtiöiksi perustettujen pankkiosuuskuntien pankkitoiminnan harjoittamiselle varoja koskeva enimmäismäärä, jonka ylittyessä kyseisten pankkien on muututtava osakeyhtiöiksi, vähennettävä varojaan niin, että ne jäävät kyseisen rajan alapuolelle, tai hakeuduttava selvitystilaan, jos kyseinen säännöstö on omiaan takaamaan sillä tavoiteltavien yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.**

Allekirjoitukset