



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 16. julija 2020 *

„Predhodno odločanje – Dopustnost – Člen 63 in naslednji PDEU – Prosti pretok kapitala – Člen 107 in naslednji PDEU – Državne pomoči – Člena 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Svoboda gospodarske pobude – Lastninska pravica – Uredba (EU) št. 575/2013 – Bonitetne zahteve za kreditne institucije in investicijska podjetja – Člen 29 – Uredba (EU) št. 1024/2013 – Člen 6(4) – Bonitetni nadzor kreditnih institucij – Posebne naloge, ki se prenesejo na Evropsko centralno banko (ECB) – Delegirana uredba (EU) št. 241/2014 – Regulativni tehnični standardi glede kapitalskih zahtev za institucije – Nacionalna ureditev, ki določa prag osnovnega kapitala za ljudske banke, ustanovljene v obliki zadruga, in ki dopušča omejitev pravice do odkupa deležev izstopajočih članov“

V zadevi C-686/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 18. oktobra 2018, ki je na Sodišče prispela 5. novembra 2018, v postopku

OC in drugi,

Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef,

Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori,

PB in drugi,

QA in drugi

proti

Banca d'Italia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

ob udeležbi

Banca Popolare di Sondrio ScpA,

Veneto Banca ScpA,

Banco Popolare – Società Cooperativa,

* Jezik postopka: italijanščina.

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

Banco BPM SpA,

Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA,

Banca Popolare di Milano,

Amber Capital Italia SGR SpA,

RZ in drugih,

Amber Capital UK LLP,

Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,

Banca Popolare di Vicenza ScpA,

Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica Sodišča, M. Safjan, L. Bay Larsen in N. Jääskinen, sodniki,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za OC in druge F. Capelli, F. S. Marini in U. Corea, avvocati,
- za Banca d'Italia D. La Licata, M. Perassi in R. D'Ambrosio, avvocati,
- za Banca Popolare di Sondrio ScpA G. Tanzarella, A. Sandulli, P. Mondini in C. Tanzarella, avvocati,
- za Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA G. Lombardi in G. de Vergottini, avvocati,
- za Amber Capital Italia SGR SpA in Amber Capital UK LLP G. Sciacca in P. Cardellicchio, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem in G. M. De Socio, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo V. Di Bucci, H. Krämer in A. Steiblytė, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. februarja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3, členov 63 in naslednjih ter členov 107 in naslednjih PDEU, členov 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člena 29 Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1), člena 6(4) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63) ter člena 10 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 241/2014 z dne 7. januarja 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z regulativnimi tehničnimi standardi glede kapitalskih zahtev za institucije (UL 2014, L 74, str. 8).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru treh sporov, in sicer prvi poteka med OC in drugimi ter Banca d'Italia (Banka Italije) in Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov, Italija), drugi spor med Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef, Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori in PB in drugimi ter Banko Italije, predsedstvom sveta ministrov ter Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija), ter tretji med QA in drugimi ter Banko Italije glede aktov, ki jih je Banka Italije sprejela v okviru svoje naloge bonitetnega nadzora italijanskih ljudskih bank.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 575/2013

- 3 V uvodni izjavi 7 Uredbe št. 575/2013 je navedeno:

„Ta uredba bi morala med drugim vsebovati bonitetne zahteve za institucije, ki se izrecno nanašajo na delovanje trgov bančnih in finančnih storitev ter katerih namen je zagotoviti finančno stabilnost udeležencev na teh trgih in visoko raven zaščite investitorjev in vlagateljev. [...]“
- 4 Člen 1, prvi odstavek, te uredbe določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati vse institucije, nadzorovane v skladu z Direktivo 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338), v zvezi s kapitalskimi zahtevami, zahtevami, ki omejujejo velike izpostavljenosti, likvidnostnimi zahtevami, zahtevami glede poročanja, finančnim vzvodom in zahtevami po javnem razkritju.
- 5 Na podlagi člena 26(1), prvi pododstavek, točka (a), te uredbe so kapitalski instrumenti postavke navadnega lastniškega temeljnega kapitala, če so izpolnjeni pogoji iz člena 28 ali, kjer je to ustrezno, iz člena 29 te uredbe.
- 6 Člen 28 Uredbe št. 575/2013, naslovljen „Instrumenti navadnega lastniškega temeljnega kapitala“ v odstavku 1 določa:

„1. Kapitalski instrumenti se štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala le, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

[...]

(e) instrumenti so stalni;

[...]“

- 7 Člen 29 te uredbe, naslovljen „Kapitalski instrumenti, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije“, določa:

„1. Kapitalski instrumenti, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije, se štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala le, če so izpolnjeni pogoji iz člena 28, skupaj s spremembami, ki izhajajo iz uporabe tega člena.

2. Izpolnjeni morajo biti naslednji pogoji v zvezi z odkupom kapitalskih instrumentov:

- (a) institucija lahko zavrne odkup instrumentov, razen kadar je to prepovedano v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo;
- (b) kadar veljavna nacionalna zakonodaja prepoveduje instituciji zavrnitev odkupa instrumentov, določbe, ki urejajo instrumente, instituciji zagotovijo možnost, da omeji njihov odkup;
- (c) zavrnitev odkupa instrumentov ali omejitev njihovega odkupa, kjer je to potrebno, ne pomeni nastopa dogodka neplačila institucije.

[...]

6. [Evropski bančni organ (EBA)] pripravi osnutke regulativnih tehničnih standardov, v katerih opredeli vrsto omejitev, potrebnih pri odkupu, kadar je zavrnitev odkupa kapitalskih instrumentov s strani institucije prepovedana v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo.

[...]

Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejetje regulativnih tehničnih standardov iz prvega pododstavka v skladu s členi 10 do 14 Uredbe (EU) št. 1093/2010 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL 2010, L 331, str. 12)].“

- 8 Člen 30 te uredbe, naslovljen „Posledice v primeru prenehanja izpolnjevanja pogojev za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala“, določa:

„Ob prenehanju izpolnjevanja pogojev iz člena 28 ali, kjer je to ustrezno, iz člena 29, za instrument navadnega lastniškega temeljnega kapitala velja naslednje:

- (a) zadevni instrument se takoj preneha šteti za instrument navadnega lastniškega temeljnega kapitala;
- (b) vplačan presežek kapitala, povezan z zadevnim instrumentom, se takoj preneha šteti za postavke navadnega lastniškega temeljnega kapitala.“

Uredba št. 1024/2013

- 9 Prvi odstavek člena 1 Uredbe št. 1024/2013 določa, da se s to uredbo na Evropsko centralno banko (ECB) prenesejo posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora nad kreditnimi institucijami, z namenom prispevati k varnosti in trdnosti kreditnih institucij ter k stabilnosti

finančnega sistema v Evropski uniji in vsaki državi članici, in sicer ob popolnem upoštevanju in dolžni skrbnosti za enotnost in celovitost notranjega trga, temelječega na enakem obravnavanju kreditnih institucij zaradi preprečevanja regulativne arbitraže.

10 Na podlagi člena 6(1) te uredbe ECB naloge opravlja v okviru enotnega mehanizma nadzora (v nadaljevanju: EMN), ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi, ter je odgovorna za učinkovito in skladno delovanje tega mehanizma.

11 Člen 6(4) te uredbe določa:

„ECB ima v zvezi z nalogami iz člena 4, z izjemo točk (a) in (c) odstavka 1 in navedenega člena, obveznosti iz odstavka 5 tega člena, pristojni nacionalni organi pa obveznosti iz odstavka 6 tega člena, in sicer v okviru, določenem v odstavku 7 tega člena, in ob upoštevanju tam določenih postopkov, za nadzor naslednjih kreditnih institucij, finančnih holdingov ali mešanih finančnih holdingov ali podružnic s sedežem v sodelujočih državah članicah, ki so jih ustanovile kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah:

- tistih, ki so manj pomembne bodisi na konsolidirani podlagi, na najvišji ravni konsolidacije v sodelujočih državah članicah, bodisi posamezno v posebnem primeru podružnic s sedežem v sodelujočih državah članicah, ki jih ustanovijo kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah. Pomembnost se ocenjuje v skladu z naslednjimi merili:
 - (i) velikost;
 - (ii) pomen za gospodarstvo Unije ali ene od sodelujočih držav članic;
 - (iii) obseg čezmejnih dejavnosti.

Kar zadeva prvi pododstavek, se kreditna institucija, finančni holding ali mešani finančni holding ne šteje za manj pomembnega – razen če tega ne upravičujejo posebne okoliščine, ki se določijo v metodologiji – če je izpolnjen kateri koli od naslednjih pogojev:

- (i) skupna vrednost njegovih sredstev presega 30 milijard EUR;
- (ii) delež njegovih skupnih sredstev presega 20 % [bruto domačega proizvoda (BDP)] sodelujoče države članice, v kateri ima sedež, razen če je skupna vrednost njegovih sredstev nižja od 5 milijard EUR;
- (iii) potem ko pristojni nacionalni organ uradno obvesti ECB, da je taka institucija po njegovem mnenju zelo pomembna za domače gospodarstvo, ECB na podlagi celovite ocene zadevne kreditne institucije, vključno z oceno bilance stanja, sprejme odločitev, v kateri potrdi tako pomembnost.

ECB lahko tudi na svojo lastno pobudo sklene, da je institucija zelo pomembna, če ima podrejene bančne družbe v več kot eni sodelujoči državi članici in njena čezmejna sredstva ali obveznosti predstavljajo pomemben del njenih skupnih sredstev ali obveznosti, v skladu s pogoji, določenimi v metodologiji.

Tiste, za katere je bila javna finančna pomoč zahtevana ali so to pomoč prejel neposredno iz [Evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF)] ali [Evropskega mehanizma za stabilnost (ESM)], se ne štejejo za manj pomembne.

Ne glede na prejšnje pododstavke ECB opravlja naloge, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, v zvezi s tremi najpomembnejšimi kreditnimi institucijami v vsaki od sodelujočih držav članic, razen v utemeljenih posebnih okoliščinah.“

Delegirana uredba št. 241/2014

- 12 V uvodni izjavi 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 je navedeno:

„Da se bodo lahko kapitalska pravila uporabljala za vzajemne institucije, zadružne institucije, hranilnice in podobne institucije, je treba ustrezno upoštevati posebnosti takih institucij. Vzpostaviti bi bilo treba pravila, s katerimi bi se med drugim zagotovilo, da lahko take institucije omejijo odkup svojih kapitalskih instrumentov, kadar je to ustrezno. Če je tem vrstam institucij zavrnitev odkupa instrumentov prepovedana z veljavno nacionalno zakonodajo, je zato bistveno, da se z določbami, ki urejajo instrumente, instituciji omogoči, da odloži njihov odkup in omeji znesek odkupa. [...]“

- 13 Člen 1 te uredbe določa:

„Ta uredba določa pravila o:

[...]

- (d) vrsti omejitev, ki so potrebne pri odkupu, kadar je zavrnitev odkupa kapitalskih instrumentov s strani institucije prepovedana v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo, v skladu s členom 29(6) Uredbe [št. 575/2013];

[...]“

- 14 Člen 10 te uredbe z naslovom „Omejitve pri odkupu kapitalskih instrumentov, ki jih izdajo vzajemne institucije, hranilnice, zadružne institucije in podobne institucije, za namene člena 29(2)(b) in člena 78(3) Uredbe [...] št. 575/2013“ določa:

„1. Institucija lahko izda instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala z možnostjo odkupa samo, če je taka možnost predvidena v veljavni nacionalni zakonodaji.

2. Sposobnost institucije, da omeji odkup na podlagi določb, ki urejajo kapitalske instrumente, kot določata člen 29(2)(b) in člen 78(3) Uredbe [...] št. 575/2013, zajema pravico do odložitve nakupa in pravico do omejitve zneska odkupa. Institucija lahko odloži nakup ali omeji znesek odkupa za nedoločen čas v skladu z odstavkom 3.

3. Obseg omejitev pri odkupu, vključen v določbe, ki urejajo instrumente, določi institucija kadar koli na podlagi bonitetnega stanja institucije, pri čemer upošteva zlasti, vendar ne izključno, naslednje:

- (a) splošno finančno stanje, likvidnostno stanje in kapitalsko ustreznost institucije;

- (b) znesek navadnega lastniškega temeljnega kapitala, temeljnega kapitala in skupnega kapitala v primerjavi z zneskom skupne izpostavljenosti tveganjem, izračunanim v skladu z zahtevami iz člena 92(1)(a) Uredbe [...] št. 575/2013, posebnimi kapitalskimi zahtevami iz člena 104(1)(a) Direktive [2013/36] in zahtevo po skupnem blažilniku iz točke (6) člena 128 navedene direktive.“

Italijansko pravo

- 15 Člen 28(2b) decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (zakonska uredba št. 385 – enotna zakonodaja o bančništvu) z dne 1. septembra 1993 (redni dodatek h GURI št. 230 z dne 30 septembra 1993) v različici, ki se je uporabljala v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 385/1993), določa:

„V ljudskih bankah se pravica do odkupa deležev v primeru izstopa, tudi po preoblikovanju banke, smrti ali izključitvi člana, omeji v skladu z zahtevami, ki jih nalaga Banca d'Italia, kadar je to primerno, tudi z odstopanjem od zakonskih določb, če je to potrebno, da se zagotovi, da bodo deleži všteti v regulativnem temeljnem kapitalu banke. Banca d'Italia lahko za isti namen omeji pravico do odkupa drugih izdanih kapitalskih instrumentov.“

- 16 Člen 29 zakonske uredbe št. 385/1993 določa:

„1. Ljudske banke se ustanovijo v obliki zadruga z omejeno odgovornostjo.

2. Nominalna vrednost deležev ne sme biti nižja od dveh eurov.

2a. Osnovni kapital ljudske banke ne sme preseči 8 milijard EUR. Če je banka matična družba v bančni skupini, se ta omejitev določi na konsolidirani ravni.

2b. Upravni organ v primeru prekoračitve omejitve iz odstavka 2a skliče občni zbor, da odloči o ustreznem ukrepanju. Če se osnovni kapital v enem letu od prekoračitve omejitve ne zmanjša pod prag in če se ne sprejme sklep o preoblikovanju banke v delniško družbo [...] ali o likvidaciji, lahko Banca d'Italia ob upoštevanju okoliščin in obsega prekoračitve sprejme prepoved sklepanja novih poslov [...] ali ukrepe iz naslova IV, poglavje I, oddelek I ali [ECB] predlaga, naj odvzame dovoljenje za opravljanje bančne dejavnosti, ministrstvu za gospodarstvo in finance pa, naj uvede prisilno likvidacijo. To ne posega v pristojnosti poseganja in sankcioniranja, ki jo ima Banca d'Italia na podlagi te zakonodajne uredbe.

2c. Banca d'Italia sprejme določbe za izvajanje tega člena.

[...]“

- 17 Člen 1(2) decreto-legge n. 3, recante „Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti“ (uredba-zakon št. 3 o nujni ukrepih za bančni sistem in naložbe) z dne 24. januarja 2015 (GURI št. 19 z dne 24. januarja 2015), preoblikovana v zakon s spremembami z legge n. 33 (zakon št. 33) z dne 24. marca 2015 (GURI št. 70 z dne 25. marca 2015) v različici, ki se je uporabljala v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 3/2015), določa:

„Ob začetku uporabe te uredbe se ljudske banke, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti ob začetku veljavnosti te uredbe, ustrezno prilagodijo določbam člena 29(2a) in (2b) [zakonske uredbe št. 385/1993], ki jih uvaja ta člen, v roku 18 mesecev od datuma začetka veljavnosti izvedbenih določb, ki jih je sprejela Banca d'Italia v skladu z istim členom 29.“

- 18 Z decreto-legge n. 91(uredba-zakon št. 91) z dne 25. julija 2018 (GURI št. 171 z dne 25. julija 2018), ki je bila preoblikovana z legge n. 108 (zakon št. 108) z dne 21. septembra 2018 (GURI št. 220 z dne 21. septembra 2018), se je rok 18 mesecev iz člena 1(2) uredbe-zakona št. 3/2015 podaljšal do 31. decembra 2018.

- 19 Banka Italije je 9. junija 2015 z deveto posodobitvijo okrožnice št. 285 z dne 17. decembra 2013 z naslovom „Določbe za bančni nadzor“ (v nadaljevanju: deveta posodobitev okrožnice št. 285) določila izvajanje členov 28 in 29 zakonske uredbe št. 385/1993.

- 20 Natančneje, na podlagi člena 28(2b) zakonske uredbe št. 385/1993 deveta posodobitev okrožnice št. 285 določa, da statut ljudske banke in statut zadružne kreditne banke organu, ki opravlja naloge strateškega nadzora, na predlog organa, ki opravlja naloge upravljanja, in po posvetovanju z organom, ki opravlja naloge nadzora, dajeta možnost omejiti ali odložiti – v celoti ali deloma in brez časovnih omejitev – odkup deležev izstopajočega člana in drugih kapitalskih instrumentov (tudi v primeru preoblikovanja banke), razen v primeru njegove smrti.
- 21 V predložitveni odločbi je navedeno, da so se vse italijanske ljudske banke, razen dveh, uskladile z zgoraj navedenimi določbami italijanskega prava.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 22 Pritožniki v postopkih v glavni stvari so v treh ločenih vlogah vložili tožbe zoper akte Banke Italija, med drugim zoper deveto posodobitev okrožnice št. 285, pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), ki jih je s sodbami št. 6548/2016, 6544/2016 in 6540/2016 zavrnilo.
- 23 Zoper te sodbe so pritožniki v postopkih v glavni stvari vložili pritožbe pred predložitvenim sodiščem, Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je sprejel sklepe, s katerimi se odložijo učinki devete posodobitve okrožnice št. 285, in postavil vprašanja glede ustavnosti uredbe-zakona št. 3/2015.
- 24 Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) je s sodbo št. 99/2018 odločilo, da ta vprašanja niso utemeljena.
- 25 Po nadaljevanju postopka pred predložitvenim sodiščem je to sodišče s sklepom št. 3645/2018 podaljšalo predhodno določene odloge učinkov do datuma objave sodbe, ki bo o sporu vsebinsko odločilo, razen odloga glede roka 18 mesecev, ki je določen v členu 1(2) uredbe-zakona št. 3/2015, ki je že bil zakonsko podaljšan do 31. decembra 2018.
- 26 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:
- „1. Ali člen 29 Uredbe [št. 575/2013], člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 ter člena 16 in 17 Listine, tudi glede na člen 6(4) Uredbe [št. 1024/2013], nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršno določa člen 1 uredbe-zakona št. 3/2015 [...], ki določa prag osnovnega kapitala, nad katerim se mora ljudska banka preoblikovati v delniško družbo, v višini 8 milijard EUR? Ali poleg tega navedeni parametri prava Unije nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v primeru preoblikovanja ljudske banke v delniško družbo subjektu omogoča, da odloži ali omeji odkup deležev izstopajočega člana, lahko tudi za nedoločen čas?
 2. Ali člena 3 ter 63 PDEU in naslednji na področju konkurence na notranjem trgu in prostega pretoka kapitala nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršno določa člen 1 uredbe-zakona št. 3/2015 [...], ki omejuje izvajanje bančne dejavnosti v obliki zadruga do določenega praga osnovnega kapitala in subjektu nalaga obveznost, da se v primeru preseganja navedene omejitve preoblikuje v delniško družbo?
 3. Ali člen 107 PDEU in naslednji na področju državnih pomoči nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršno uvaja člen 1 uredbe-zakona št. 3/2015 [...], ki določa, da se mora ljudska banka preoblikovati v delniško družbo, če preseže določen prag osnovnega kapitala (in sicer 8 milijard EUR), in določa omejitve odkupa deleža člana v primeru izstopa, da se omeji možnost likvidacije preoblikovane banke?

4. Ali člen 29 Uredbe [...] št. 575/2013 in člen 10 Delegirane uredbe [...] št. 241/2014 nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je določena v členu 1 uredbe-zakona št. 3/2015 [...], kot jo je razložilo Corte Costituzionale (ustavno sodišče) v sodbi št. 99/2018, ki ljudski banki omogoča, da za nedoločen čas odloži odkup in v celoti ali deloma omeji znesek odkupa?
5. Če bo Sodišče Evropske unije pri razlagi sklenilo, da je razlaga, ki so jo predstavile tožene stranke, skladna z ureditvijo Unije, se predlaga, naj Sodišče presodi skladnost člena 10 Delegirane uredbe [...] št. 241/2014 z evropsko ureditvijo glede na člen 16 in člen 17 Listine [...], dopolnjen tudi glede na člen 52(3) Listine [...] in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice o členu 1 Dodatnega protokola h [Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisanega v Parizu 20. marca 1952].“

Postopek pred Sodiščem

- 27 Predložitveno sodišče je Sodišču predlagalo, naj to zadevo obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča.
- 28 Ta predlog je bil zavržen s sklepom predsednika Sodišča z dne 18. januarja 2019, Adusbef in drugi (C-686/18, neobjavljen, EU:C:2019:68).

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 29 Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA meni, da ker je bil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen po tem, ko je Corte costituzionale (ustavno sodišče) odločilo, da je ureditev iz postopka v glavni stvari v skladu z italijansko ustavo, obstaja verjetnost neskladnosti med nacionalnim postopkom pred Corte costituzionale (ustavno sodišče) in tem predlogom, zato naj bi bil slednji v celoti nedopusten.
- 30 V zvezi s tem je treba spomniti, da delovanje sistema sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, in načelo primarnosti prava Unije zahtevata, da lahko nacionalno sodišče svobodno in kadar koli se mu to v postopku zdi primerno, celo po končanem vmesnem postopku ocene ustavnosti, predloži Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se mu zdi potrebno (sodbi z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 52, ter z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 22).
- 31 Ogrožena pa bi bila učinkovitost prava Unije in polni učinek člena 267 PDEU oslavljen, če nacionalno sodišče zaradi obstoja postopka ocene ustavnosti Sodišču ne bi moglo predložiti vprašanj za predhodno odločanje in uporabiti prava Unije takoj in na način, ki je skladen z odločbo ali sodno prakso Sodišča (sodba z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 23).
- 32 Consiglio di Stato (državni svet) je kot vrhovno sodišče v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU celo dolžan Sodišču postaviti vprašanje za predhodno odločanje takoj, ko ugotovi, da se bistvo spora nanaša na vprašanje, ki ga je treba razrešiti ob upoštevanju prvega odstavka člena 267 PDEU in to celo, če lahko v istem sporu ustavnemu sodišču zadevne države članice zastavi vprašanje o ustavnosti nacionalnih predpisov (glej po analogiji sodbo z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C-416/10, EU:C:2013:8, točka 72).

- 33 Zato okoliščina, da se je Corte costituzionale (ustavno sodišče) izreklo o skladnosti določb nacionalnega prava iz postopka v glavni stvari z določbami italijanske ustave, nikakor ne vpliva na to obveznost, da se Sodišču predložijo vprašanja v zvezi z razlago ali veljavnostjo prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 25).
- 34 Iz tega izhaja, da predloga za sprejetje predhodne odločbe zaradi te okoliščine ni mogoče razglasiti za nedopustnega.
- 35 Banka Italije, Unione di Banche Italiane – Ubi Banca, Banca Popolare di Milano, Amber Capital Italia SGR SpA, Amber Capital UK LLP, italijanska vlada in Evropska komisija trdijo tudi, da so vprašanja za predhodno odločanje v celoti ali deloma nedopustna, ker so navedbe, ki jih je podalo predložitveno sodišče, nezadostne in ker ta vprašanja niso upoštevna za rešitev spora o glavni stvari.
- 36 Glede navedb, ki bi morale biti v vsakem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, s potrebo po zagotovitvi razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da navedeno sodišče opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Sodišče je namreč pristojno odločati o razlagi besedila Unije samo na podlagi dejstev, ki mu jih predloži nacionalno sodišče (sklepa z dne 5. oktobra 2017, OJ, C-321/17, neobjavljen, EU:C:2017:741, točka 12, in z dne 5. junija 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljen, EU:C:2019:464, točka 12).
- 37 Sodišče tudi vztraja, da je pomembno, da nacionalno sodišče navede jasne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi prava Unije in iz katerih meni, da je treba na Sodišče nasloviti vprašanja za predhodno odločanje. Sodišče je že odločilo, da je zato nujno, da nacionalno sodišče v predložitveni odločbi minimalno pojasni razloge za izbiro določb prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu pred njim (sklepa z dne 12. maja 2016, Security Service in drugi, od C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, točka 20, ter z dne 5. junija 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljen, EU:C:2019:464, točka 13).
- 38 Te zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe so izrecno določene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki naj bi ga predložitveno sodišče v okviru sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, poznalo in ki ga mora natančno upoštevati (sklepi z dne 12. maja 2016, Security Service in drugi, od C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, točka 18; z dne 5. junija 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljen, EU:C:2019:464, točka 14, ter z dne 7. novembra 2019, P. J., C-513/19, neobjavljen, EU:C:2019:953, točka 15). Na te zahteve je tudi opozorjeno v točki 15 Priporočil Sodišča Evropske unije nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopkov predhodnega odločanja (UL 2019, C 380, str. 1).
- 39 Nazadnje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga vloži nacionalno sodišče, zavreči, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari (sodba z dne 10. julija 2014, Apple, C-421/13, EU:C:2014:2070, točka 30, in sklep z dne 17. januarja 2019, Cipollone, C-600/17, neobjavljen, EU:C:2019:29, točka 21).
- 40 Dopustnost tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba preučiti glede na vse zgoraj navedene zahteve.

Dopustnost prvega dela prvega vprašanja

- 41 S prvim delom prvega vprašanja predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 29 Uredbe št. 575/2013, člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 ter člena 16 in 17 Listine v povezavi s členom 6(4) Uredbe št. 1024/2013 v bistvu razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa prag osnovnega kapitala v višini 8 milijard EUR, nad katerim se morajo ljudske banke, ustanovljene v obliki zadruga z omejeno odgovornostjo, preoblikovati v delniške družbe.
- 42 Člen 6 Uredbe št. 1024/2013 določa načine izvajanja nalog, ki so s to uredbo zaupane ECB na področju bonitetnega nadzora kreditnih institucij, v okviru EMN, ki ga sestavljajo ECB in nacionalni pristojni organi.
- 43 V teh okoliščinah ta člen 6(4) v bistvu določa merila, na podlagi katerih je mogoče določiti primere, v katerih te naloge opravlja le ECB, in primere, v katerih pristojni nacionalni organi pomagajo ECB pri opravljanju nalog z decentraliziranim izvajanjem nekaterih od teh nalog v zvezi z manj pomembnimi kreditnimi institucijami v smislu člena 6(4), prvi pododstavek, te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, točka 41).
- 44 Člen 6(4) Uredbe št. 1024/2013 ne določa nobenega praga osnovnega kapitala, nad katerim se morajo ljudske banke preoblikovati v delniške družbe, zmanjšati svoj osnovni kapital ali izvesti svojo likvidacijo. Ta določba niti ne zahteva niti ne izključuje določitve takega praga.
- 45 Prag 30 milijard EUR osnovnega kapitala, ki je določen v tem členu 6(4), drugi pododstavek, točka (i), je eden od pogojev, ki jih ta določba določa za opredelitev kreditnih institucij, ki se jih ne sme šteti za manj pomembne za uporabo tega člena 6(4).
- 46 Posledično člen 6(4) Uredbe št. 1024/2013 nima nobene povezave s pragom 8 milijard EUR osnovnega kapitala, ki ga določa nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari.
- 47 Prav tako tudi člen 29 Uredbe št. 575/2013 in člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 nista povezana s tem pragom.
- 48 Te določbe, ki v okviru pravil v zvezi z bonitetnimi zahtevami, ki jih določajo te uredbe na področju osnovnega kapitala, določajo pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije, štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, namreč ne določajo praga osnovnega kapitala, nad katerim se morajo te institucije preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati osnovni kapital ali izvesti svojo likvidacijo. Državam članicam niti ne nalagajo, naj določijo tak prag niti jim ne preprečujejo, da to storijo.
- 49 V teh okoliščinah je, ker člen 6(4) Uredbe št. 1024/2013, člen 29 Uredbe št. 575/2013 in člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 nimajo nobene povezave s pragom osnovnega kapitala, ki ga določa ureditev iz postopka v glavni stvari, razlaga teh določb očitno brezpredmetna.
- 50 Poleg tega predložitveno sodišče ne pojasnjuje niti razlogov, zakaj bi bila po njegovem mnenju takšna razlaga upoštevna za rešitev spora, o katerem odloča, niti povezave, ki jo vidi med temi določbami in to ureditvijo.
- 51 Glede predloga za razlago členov 16 in 17 Listine je treba spomniti, da se v skladu s členom 51(1) Listine njene določbe za države članice uporabljajo samo takrat, ko izvajajo pravo Unije.

- 52 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51 Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo (sodbe z dne 6. marca 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, točka 24; z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 34, ter z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi, C-218/15, EU:C:2016:748, točka 14).
- 53 V teh okoliščinah je Sodišče sklenilo, da se temeljne pravice Unije ne uporabijo v razmerju do nacionalne zakonodaje, ker določbe Unije z zadevnega področja državam članicam niso nalagale nikakršne posebne obveznosti glede spornega položaja iz postopka v glavni stvari (sodbi z dne 6. marca 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, točka 26, ter z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 35).
- 54 Kot pa izhaja iz zgornjih ugotovitev, nobena določba prava Unije, ki jo navaja predložitveno sodišče v prvem delu prvega vprašanja, državam članicam ne nalaga, naj določijo prag osnovnega kapitala, kakršen je v postopku v glavni stvari, nad katerim se morajo ljudske banke, ustanovljene v obliki zadruge z omejeno odgovornostjo, preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati svoj osnovni kapital ali izvesti svojo likvidacijo.
- 55 Glede na vse zgornje ugotovitve je prvi del prvega vprašanja v celoti nedopusten.

Dopustnost drugega vprašanja

- 56 Drugo vprašanje se nanaša na skladnost nacionalne ureditve, ki določa prag osnovnega kapitala za opravljanje bančnih dejavnosti v obliki ljudskih bank, nad katerim se morajo te banke, ki so bile ustanovljene v obliki zadrug z omejeno odgovornostjo, preoblikovati v delniške družbe, zmanjšati svoj osnovni kapital ali izvesti svojo likvidacijo, s členi 3 ter 63 in naslednjimi PDEU.
- 57 To vprašanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na razlago člena 3 PDEU, ker predložitveno sodišče zaproša za razlago te določbe le „na področju konkurence na notranjem trgu“ in ker predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nobenega povzetka glede razlogov, zakaj to sodišče želi razlago te določbe, in glede povezave, ki jo vidi med to določbo in sporom o glavni stvari.

Dopustnost tretjega vprašanja

- 58 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene 107 in naslednje PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki na eni strani določa prag osnovnega kapitala, nad katerim se morajo ljudske banke, ki so bile ustanovljene v obliki zadrug z omejeno odgovornostjo, preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati osnovni kapital pod ta prag ali izvesti postopek likvidacije, in ki na drugi strani zadevni instituciji dopušča, da omeji odkup deleža izstopajočega člana, da bi se izognila morebitni likvidaciji.
- 59 Vendar predložitveno sodišče ne navaja z zahtevano jasnostjo in natančnostjo razlogov, na podlagi katerih se je vprašalo glede razlage teh določb prava Unije, niti povezave med temi določbami in nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.
- 60 To sodišče namreč ne pojasnjuje razlogov, zakaj je lahko menilo, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, daje ugodnost, ki jo uvaja selektivni ukrep, da pomoč prihaja iz državnih sredstev ali da izkrivlja ali grozi z izkrivljanjem konkurence. Predložitveno sodišče Sodišču torej ne predloži elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče presojati, ali je tak ukrep mogoče opredeliti kot „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU.

- 61 V teh okoliščinah predlog za sprejetje predhodne odločbe glede tretjega vprašanja ni v skladu z zahtevami iz člena 94 Poslovnika in Sodišču ne dopušča, da bi dalo koristen odgovor na to vprašanje, zato ga je treba razglasiti za nedopustnega.

Dopustnost petega vprašanja

- 62 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem Sodišču predlaga, naj odloči o veljavnosti člena 10 Delegirane uredbe št. 241/2014.
- 63 V tem okviru je pomembno, da predložitveno sodišče navede predvsem natančne razloge, iz katerih ni bilo prepričano o veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in izpostavi razloge za neveljavnost, za katere posledično meni, da se lahko upoštevajo (sodba z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 64 Iz zgoraj navedenega izhaja, prvič, da Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe preuči veljavnost akta Unije ali določenih določb tega akta v okviru razlogov neveljavnosti, povzetih v predložitveni odločbi. Drugič, neobstoj kakršne koli navedbe natančnih razlogov, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede veljavnosti tega akta ali teh določb, povzroči nedopustnost vprašanj v zvezi z njihovo veljavnostjo (sodba z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 50).
- 65 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče ne navaja razlogov, iz katerih ni bilo prepričano o veljavnosti člena 10 Delegirane uredbe št. 241/2014.
- 66 V teh okoliščinah peto vprašanje ni dopustno.

Vsebinska presoja

Drugi del prvega vprašanja in četrto vprašanje

- 67 Drugi del prvega vprašanja in četrto vprašanje se nanašata na skladnost nacionalne ureditve, ki ljudskim bankam omogoča, da omejijo odkup svojih kapitalskih instrumentov, z nekaterimi določbami prava Unije.
- 68 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da predmet člena 6(4) Uredbe št. 1024/2013, kot je bil naveden v točkah 42 in 43 te sodbe, ne določa možnosti, da se omeji odkup kapitalskih instrumentov, in da posledično razlaga te določbe v zvezi s tem ni upoštevana. Zato je treba ti vprašanji preoblikovati brez upoštevanja te določbe.
- 69 Tako z drugim delom prvega vprašanja in s četrtim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 29 Uredbe št. 575/2013, člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 ter člena 16 in 17 Listine razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki ljudski banki, ki ima v tej državi sedež, omogoča, da za nedoločen čas odloži odkup deleža izstopajočega člana in da omeji njegov znesek.

– Člen 29 Uredbe št. 575/2013 in člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014

- 70 V uvodni izjavi 7 Uredbe št. 575/2013 je navedeno, da je zakonodajalec Unije menil, da slednja med drugim vsebuje bonitetne zahteve za institucije, ki se izrecno nanašajo na delovanje trgov bančnih in finančnih storitev ter katerih namen je zagotoviti finančno stabilnost udeležencev na teh trgih in visoko raven zaščite investitorjev in vlagateljev.

- 71 Ta uredba v skladu s členom 1, prvi odstavek, točka (a), določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati institucije, nadzorovane v skladu z Direktivo 2013/36/EU, kar zadeva kapitalske zahteve.
- 72 V teh okoliščinah člen 28 te uredbe določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se kapitalski instrumenti štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, člen 29 iste uredbe pa določa posebne pogoje, ki morajo biti v ta namen izpolnjeni glede kapitalskih instrumentov, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije.
- 73 Natančneje, v skladu s členom 29(2)(a) Uredbe št. 575/2013 institucija zavrne odkup teh instrumentov, razen kadar je to prepovedano v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo. V tem zadnjem primeru ta člen 29(2)(b) določa, da se z določbami, ki urejajo te instrumente, instituciji zagotovi možnost, da omeji njihov odkup.
- 74 Pravila, ki določajo načine izvedbe te možnosti omejitve odkupa kapitalskih instrumentov, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije, je Komisija sprejela na podlagi navedenega člena 29(6). Ta pravila so bila določena v členu 10 Delegirane uredbe št. 241/2014.
- 75 Na podlagi člena 10(2), prvi stavek, te delegirane uredbe tako ta možnost zajema pravico do odložitve odkupa in pravico do omejitve zneska.
- 76 V drugem stavku te določbe je določeno, da se te pravice lahko izvajajo nedoločen čas v skladu s členom 10(3) te delegirane uredbe, ki določa, da obseg omejitev pri odkupu, vključenih v določbe, ki urejajo kapitalske instrumente, določi zadevna institucija kadar koli na podlagi svojega bonitetnega stanja, pri čemer upošteva zlasti, vendar ne izključno, splošno finančno stanje, likvidnostno stanje in kapitalsko ustreznost te institucije ter znesek navadnega lastniškega temeljnega kapitala, temeljnega kapitala in skupnega kapitala v primerjavi z zneskom skupne izpostavljenosti tveganjem, izračunanim v skladu z natančnimi zahtevami, na katere napotuje člen 10(3)(b) iste delegirane uredbe.
- 77 Iz člena 29 Uredbe št. 575/2013 in iz člena 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 torej izhaja, prvič, da je upravičenost kapitalskih instrumentov, ki jih izdajo vzajemne institucije, združne institucije, hranilnice in podobne institucije, kot instrumentov navadnega lastniškega temeljnega kapitala, če nacionalno pravo takim institucijam prepoveduje zavrnitev odkupa njihovih instrumentov lastniškega kapitala, pogojena s tem, da imajo zadevne institucije možnost omejitve tega odkupa, ki zajema pravico do odložitve odkupa in pravico do omejitve zneska, ter drugič, da obseg omejitev odkupa določi zadevna institucija kadar koli na podlagi svojega bonitetnega stanja.
- 78 V obravnavanem primeru iz predložitvene odločbe izhaja, da predpisi italijanskega prava iz postopka v glavni stvari italijanskim ljudskim bankam prepovedujejo zavrnitev odkupa instrumentov lastniškega kapitala. Nasprotno pa jim omogočajo, da omejijo odkup deležev v primeru izstopa člana, če se izkaže, da je to nujno, da se zagotovi, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo te banke, lahko obravnavajo kot instrumenti navadnega lastniškega temeljnega kapitala. Iz te odločbe izhaja tudi, da na podlagi teh določb te banke lahko ta odkup odložijo za nedoločen čas in v celoti ali deloma omejijo znesek tega odkupa.
- 79 Kot izhaja iz samega besedila člena 10(2), drugi stavek, Delegirane uredbe št. 241/2014, pa pod predpostavko, da nacionalno pravo prepoveduje zavrnitev odkupa instrumentov lastniškega kapitala, možnost, ki je določena v členu 29(2)(b) Uredbe št. 575/2013, dopušča, da se ta odkup odloži in njegov znesek omeji za nedoločen čas na podlagi člena 10(3) te delegirane uredbe, torej tako dolgo, kot – in če – je to potrebno glede na njihovo bonitetno stanje, pri čemer se upoštevajo zlasti elementi iz te zadnje določbe.

80 Posledično člen 29 Uredbe št. 575/2013 in člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 ne nasprotujeta ureditvi države članice, ki ljudskim bankam s sedežem v tej državi članici prepoveduje, da zavrnejo odkup instrumentov lastniškega kapitala, vendar pa, če se izkaže, da je to potrebno za zagotovitev, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo te banke, lahko štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, tem bankam omogoča, da za nedoločen čas odložijo odkup deležev izstopajočega člana in v celoti ali deloma omejijo znesek tega odkupa.

– Člena 16 in 17 Listine

81 V skladu s členom 16 Listine je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

82 Varstvo, ki se priznava s tem členom, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (sodbe z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42; z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 25, ter z dne 12. julija 2018, Spika in drugi, C-540/16, EU:C:2018:565, točka 34).

83 V skladu z ustaljeno sodno prakso svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica. Podvržena je lahko širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti (sodbe z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točki 45 in 46; z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 28, ter z dne 26. oktobra 2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, točka 36).

84 V skladu s členom 17(1) Listine ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti, pri čemer se lastnina nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.

85 Glede tega je treba spomniti, da lastninska pravica, ki jo zagotavlja ta določba, ni absolutna pravica in da je lahko njeno izvajanje predmet omejitev, dejansko utemeljenih s cilji splošnega interesa, ki jih priznava Unija, in glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljene pravice (sodba z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 69 in 70).

86 Poleg tega je treba spomniti tudi, da so v skladu s členom 52(1) Listine omejevanja uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, kot sta svoboda gospodarske pobude in lastninska pravica, mogoča, če so ta omejevanja določena z zakonom, če upoštevajo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin ter če so – ob upoštevanju načela sorazmernosti – potrebna in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih.

87 Možnost, ki jo ljudskim bankam priznava nacionalna ureditev, da se omeji odkup njihovih instrumentov lastniškega kapitala, če se izkaže, da je to nujno za zagotovitev, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo, lahko štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, je določena z zakonom v smislu člena 52(1) Listine.

88 Bistvena vsebina svobode gospodarske pobude, ki jo zagotavlja člen 16 Listine, in lastninske pravice, ki jo zagotavlja člen 17 te listine, se spoštuje z nacionalno zakonodajo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa možnost, da se omeji odkup deležev v primeru izstopa člana, s katero se želi izpolniti pogoj, določen v členu 29(2)(b) Uredbe št. 575/2013, da bi se deleži lahko šteli za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala.

- 89 Na eni strani se namreč s to možnostjo ne povzroči odvzem lastnine in torej ni poseg, ki bi ogrožal samo bistvo lastninske pravice. Na drugi strani, če je mogoče šteti, da ta možnost omejuje svobodo gospodarske pobude, bi bila spoštovana bistvena vsebina te svoboščine, saj ne ovira opravljanja bančne dejavnosti. V zvezi s tem je Sodišče potrdilo, da za zadruge veljajo posebna načela poslovanja, zaradi katerih se občutno razlikujejo od drugih gospodarskih subjektov (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2011, *Paint Graphos in drugi*, od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, točka 55).
- 90 Glede ciljev ureditve iz postopka v glavni stvari poleg tega, da se s to ureditvijo z določitvijo te možnosti želi izvajati ta pogoj, predložitveno sodišče navaja, da se s to ureditvijo želi zagotoviti usklajenost med pravno obliko in velikostjo ljudske banke ter spoštovanjem bonitetnih pravil Unije, ki so določena za opravljanje bančne dejavnosti. To sodišče meni, da se želi s to ureditvijo zagotoviti večja skladnost ureditve ljudskih bank z dinamiko referenčnega trga, s čimer se tem bankam zagotavlja večja konkurenčnost ter spodbuja večja preglednost njihove organizacije, poslovanja in funkcij.
- 91 Taki cilji, s katerimi se lahko zagotovi dobro upravljanje v sektorju združenega bančništva, njegova stabilnost in previdno opravljanje bančne dejavnosti, prispevajo k preprečevanju propada zadevnih institucij, ali celo systemskega tveganja, in posledično k zagotavljanju stabilnosti bančnega in finančnega sistema.
- 92 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da so cilji za zagotavljanje stabilnosti bančnega in finančnega sistema ter preprečevanja sistematičnega tveganja cilji v splošnem interesu, ki jih uresničuje Unija (glej v tem smislu sodbe z dne 19. julija 2016, *Kotnik in drugi*, C-526/14, EU:C:2016:570, točke 69, 88 in 91; z dne 20. septembra 2016, *Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB*, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 71 in 74, ter z dne 8. novembra 2016, *Dowling in drugi*, C-41/15, EU:C:2016:836, točki 51 in 54).
- 93 Finančne storitve imajo namreč osrednjo vlogo v gospodarstvu Unije. Banke in kreditne institucije so za podjetja, dejavna na različnih trgih, bistven vir financiranja. Poleg tega so banke pogosto med seboj povezane in veliko jih posluje na mednarodni ravni. Zato obstaja tveganje, da se propad ene ali več bank hitro razširi na druge banke, bodisi v zadevni državi članici bodisi v drugih državah članicah. To pa lahko povzroči prelivanje negativnih učinkov v druge sektorje gospodarstva (sodbi z dne 19. julija 2016, *Kotnik in drugi*, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 50, ter z dne 20. septembra 2016, *Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB*, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točka 72).
- 94 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 81 in 104 sklepnih predlogov, obstaja jasen javni interes za zagotovitev, da ne pride do nenadnega umika naložbe v temeljni lastni kapital in da se s tem prepreči, da se ta banka in celotni bančni sektor izpostavi bonitetni nestabilnosti.
- 95 Posledično je treba šteti, da omejitve uresničevanja lastninske pravice in ob domnevi, da obstajajo, omejitve uresničevanja svobode gospodarske pobude, ki izhajajo iz ureditve, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki jih priznava Unija, v smislu člena 52(1) Listine.
- 96 Poleg tega bo s temi omejitvami upoštevano načelo sorazmernosti, če ne presegajo tistega, kar je nujno glede na bonitetno stanje zadevnih bank, za zagotovitev, da kapitalski instrumenti, ki jih izdajajo, štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Zato bo moralo upoštevati zlasti elemente iz člena 10(3) Delegirane uredbe št. 241/2014.
- 97 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na drugi del prvega vprašanja in na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 29 Uredbe št. 575/2013, člen 10 Delegirane uredbe št. 241/2014 ter člena 16 in 17 Listine razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki ljudskim bankam, ki imajo sedež v tej državi članici, prepoveduje, da zavrnejo odkup instrumentov lastniškega kapitala, vendar pa tem bankam omogoča, da za nedoločen čas odložijo odkup deleža izstopajočega člana in da v celoti ali deloma omejijo znesek tega odkupa, če omejitve odkupa, ki so bile določene v okviru

uresničevanja te možnosti, ne presežejo tega, kar je potrebno glede na bonitetno stanje teh bank, da se zagotovi, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo, štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, ob upoštevanju zlasti elementov iz člena 10(3) Delegirane uredbe št. 241/2014, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Drugo vprašanje

- 98 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člene 63 in naslednje PDEU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki določa prag osnovnega kapitala za opravljanje bančnih dejavnosti s strani ljudskih bank s sedežem v tej državi članici, ki so ustanovljene v obliki združenih institucij z omejeno odgovornostjo, nad katerim se morajo te banke preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati svoj osnovni kapital pod ta prag ali izvesti svojo likvidacijo.
- 99 V skladu s členom 63(1) PDEU so prepovedane vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami.
- 100 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ker Pogodba DEU ne vsebuje opredelitve pojma „pretok kapitala“ v smislu člena 63(1) PDEU, je Sodišče priznalo ponazoritveno vrednost nomenklature pretoka kapitala iz Priloge I k Direktivi Sveta z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe [ES, razveljavljena z Amsterdamsko pogodbo] (88/361/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 10) (sodbe z dne 27. januarja 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, točka 24; z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 47, ter z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 40).
- 101 Sodišče je tako že večkrat presodilo, da so pretok kapitala v smislu člena 63(1) PDEU zlasti „neposredne“ naložbe, in sicer naložbe v obliki udeležbe v podjetju z lastništvom delnic, ki omogoča dejansko sodelovanje pri njegovem upravljanju in nadzoru, in „portfeljske“ naložbe, in sicer naložbe v obliki pridobitve vrednostnih papirjev na trgu kapitala, opravljene izključno kot denarna naložba, brez namena vplivati na upravljanje in nadzor podjetja (sodbe z dne 11. novembra 2010, Komisija/Portugalska, C-543/08, EU:C:2010:669, točka 46; z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 40, ter z dne 26. februarja 2019, X (Posredniške družbe s sedežem v tretjih državah), C-135/17, EU:C:2019:136, točka 26).
- 102 Sodišče je v zvezi s tema oblikama naložb pojasnilo, da je treba kot „omejitve“ v smislu člena 63(1) PDEU opredeliti nacionalne ukrepe, ki bi lahko preprečili oziroma omejevali pridobitev delnic v zadevnih podjetjih ali ki bi vlagatelje iz drugih držav članic lahko odvrnili od naložb v njihov kapital (sodbe z dne 21. oktobra 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, točka 55; z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 48, ter z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 41).
- 103 V obravnavanem primeru ureditev iz postopka v glavni stvari določa prag osnovnega kapitala za opravljanje bančnih dejavnosti italijanskih ljudskih bank, ki so bile ustanovljene v obliki združenj z omejeno odgovornostjo, nad katerim se morajo te banke preoblikovati v delniške družbe, zmanjšati svoj osnovni kapital pod ta prag ali izvesti svojo likvidacijo.
- 104 Taka ureditev s tem, da omeji pomen gospodarske dejavnosti, ki jo lahko opravljajo italijanske banke, ki so ustanovljene v določeni pravni obliki, pa lahko odvrne investitorje drugih držav članic, ki ni Italijanska republika, in investitorje tretjih držav, da pridobijo delež v kapitalu teh bank, kar je posledično omejitev prostega pretoka kapitala, ki je s členom 63(1) PDEU načeloma prepovedana.

- 105 Kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse, so lahko nacionalni ukrepi, ki omejujejo prosti pretok kapitala, utemeljeni z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če so primerni za zagotavljanje uresničevanja cilja, ki mu sledijo, in ne presegajo tega, kar je potrebno za doseg tega cilja (sodba z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 81 in navedena sodna praksa). Poleg tega je Sodišče priznalo, da nacionalna ureditev lahko pomeni upravičeno omejitev temeljne svoboščine, če temelji na gospodarskih razlogih, s katerimi se uresničuje cilj v splošnem interesu (sodba z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 106 V zvezi s tem je treba spomniti, da kot je bilo odločeno v točkah od 90 do 95 te sodbe, ureditev iz postopka v glavni stvari ustreza ciljem v splošnem interesu, ki jih priznava Unija.
- 107 Posledično, če prag osnovnega kapitala, ki ga določa ta ureditev in s katerim ta ureditev pogojuje opravljanje bančne dejavnosti italijanskih ljudskih bank, ki so ustanovljene v obliki zadrug z omejeno odgovornostjo, lahko zagotovi uresničevanje teh ciljev in ne presega tistega, kar je nujno za njihovo doseg – kar mora preveriti predložitveno sodišče – je omejitev prostega pretoka kapitala, ki izhaja iz te ureditve, upravičena.
- 108 V teh okoliščinah je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 63 in naslednje PDEU razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki določa prag osnovnega kapitala za opravljanje bančne dejavnosti ljudskih bank, ki imajo sedež v tej državi članici in ki so ustanovljene v obliki zadrug z omejeno odgovornostjo, nad katerim se morajo te banke preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati osnovni kapital pod ta prag ali izvesti svojo likvidacijo, če se s to ureditvijo lahko zagotovi uresničitev zastavljenih ciljev splošnega interesa in če ne presega tistega, kar je nujno za njihovo doseg, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- 109 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 29 Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012, člen 10 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 241/2014 z dne 7. januarja 2014 o dopolnitvi Uredbe št. 575/2013 v zvezi z regulativnimi tehničnimi standardi glede kapitalskih zahtev za institucije, ter člena 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki ljudskim bankam, ki imajo sedež v tej državi članici, prepoveduje, da zavrnejo odkup instrumentov lastniškega kapitala, vendar pa tem bankam omogoča, da za nedoločen čas odložijo odkup deleža izstopajočega člana in da v celoti ali deloma omejijo znesek tega odkupa, če omejitve odkupa, ki so bile določene v okviru uresničevanja te možnosti, ne presegajo tega, kar je potrebno glede na bonitetno stanje teh bank, da se zagotovi, da se kapitalski instrumenti, ki jih izdajo, štejejo za instrumente navadnega lastniškega temeljnega kapitala, zlasti ob upoštevanju elementov iz člena 10(3) Delegirane uredbe št. 241/2014, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
2. Člene 63 in naslednje PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, ki določa prag osnovnega kapitala za opravljanje bančne dejavnosti ljudskih bank, ki imajo sedež v tej državi članici in so ustanovljene v obliki zadrug z omejeno odgovornostjo, nad katerim se morajo te banke preoblikovati v delniško družbo, zmanjšati svoj osnovni

kapital pod ta prag ali izvesti svojo likvidacijo, če se s to ureditvijo lahko zagotovi uresničitev zastavljenih ciljev splošnega interesa in če ne presega tistega, kar je nujno za njihovo dosego, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi