



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 16 juli 2020 *

”Begäran om förhandsavgörande – Upptagande till prövning – Artikel 63 och följande artiklar FEUF – Fri rörlighet för kapital – Artikel 107 och följande artiklar FEUF – Statligt stöd – Artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Näringsfrihet – Rätt till egendom – Förordning (EU) nr 575/2013 – Tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag – Artikel 29 – Förordning (EU) nr 1024/2013 – Artikel 6.4 – Tillsyn över kreditinstitut – Särskilda uppgifter som har tilldelats Europeiska centralbanken (ECB) – Delegerad förordning (EU) nr 241/2014 – Tekniska tillsynsstandarder för kapitalbaskrav på institut – Nationella bestämmelser i vilka det fastställs en kapitalgräns för folkbanks som har bildats i form av kooperativa sammanslutningar och vilka tillåter begränsningar av utträdande aktieägares rätt till inlösen av sina aktier”

I mål C-686/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 18 oktober 2018, som inkom till domstolen den 5 november 2018, i målet

OC m.fl.,

Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef,

Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori,

PB m.fl.,

QA m.fl.

mot

Banca d’Italia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

ytterligare deltagare i rättegången:

Banca Popolare di Sondrio ScpA,

Veneto Banca ScpA,

Banco Popolare – Società Cooperativa,

* Rättegångsspråk: italienska.

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 m.fl.,

Amber Capital UK LLP,

Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,

Banca Popolare di Vicenza ScpA,

Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna M. Safjan, L. Bay Larsen och N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- OC m.fl., genom F. Capelli, F.S. Marini och U. Corea, avvocati,
- Banca d'Italia, genom D. La Licata, M. Perassi och R. D'Ambrosio, avvocati,
- Banca Popolare di Sondrio ScpA, genom G. Tanzarella, A. Sandulli, P. Mondini och C. Tanzarella, avvocati,
- Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA, genom G. Lombardi och G. de Vergottini, avvocati,
- Amber Capital Italia SGR SpA och Amber Capital UK LLP, genom G. Sciacca och P. Cardellicchio, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili och G.M. De Socio, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, H. Krämer och A. Steiblyté, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 11 februari 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3, artikel 63 och följande artiklar samt artikel 107 och följande artiklar FEUF, artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artikel 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1), artikel 6.4 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63) och artikel 10 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 241/2014 av den 7 januari 2014 om komplettering av förordning nr 575/2013 med avseende på tekniska tillsynsstandarder för kapitalbaskrav på institut (EUT L 74, 2014, s. 8).
- 2 Denna begäran har framställts i tre mål, varav det första mellan å ena sidan OC m.fl. och å andra sidan Banca d'Italia (Italiens bank) och Presidenza del Consiglio dei Ministri (ordförandeskapet i ministerrådet, Italien), det andra mellan å ena sidan Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef, Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori och PB m.fl. och å andra sidan Banca d'Italia, ordförandeskapet i ministerrådet och Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomi- och finansministeriet, Italien) och det tredje mellan QA m.fl. och Banca d'Italia. Dessa mål rör rättsakter som antagits av Banca d'Italia inom ramen för dess uppgift att utöva tillsyn över de italienska folkbankerna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 575/2013

- 3 Skäl 7 i förordning nr 575/2013 har följande lydelse:
”I denna förordning bör bland annat anges tillsynskrav för institut som direkt rör bank- och finanssektorns verksamhet och är till för att garantera finansiell stabilitet hos aktörerna på dessa marknader och en hög skyddsnivå för investerare och insättare. ...”
- 4 Enligt artikel 1 första stycket i förordningen fastställs i denna enhetliga regler för allmänna tillsynskrav som institut som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338) ska uppfylla i fråga om kapitalbaskrav, krav på begränsning av stora exponeringar, likviditetskrav, rapporteringskrav, bruttosoliditet och krav på offentliggörande.
- 5 Enligt artikel 26.1 första stycket a i nämnda förordning utgör kapitalinstrument kärnprimärkapitalposter i institut, under förutsättning att villkoren i artikel 28 eller i tillämpliga fall artikel 29 i samma förordning är uppfyllda.

- 6 Artikel 28 i förordning nr 575/2013 har rubriken ”Kärnprimärkapitalinstrument”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Kapitalinstrument ska endast räknas som kärnprimärkapitalinstrument om samtliga följande villkor är uppfyllda:

...

e) Instrumenten är eviga.

...”

- 7 Artikel 29 i denna förordning har rubriken ”Kapitalinstrument som ges ut av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanker och jämförbara institut”. Där föreskrivs följande:

”1. Kapitalinstrument som ges ut av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanker och jämförbara institut ska endast räknas som kärnprimärkapitalinstrument om villkoren i artikel 28, med de ändringar som följer av tillämpningen av denna artikel, är uppfyllda.

2. Följande villkor ska vara uppfyllda när det gäller inlösen av kapitalinstrumenten:

a) Institutet ska kunna vägra att lösa in instrumenten, utom när detta är förbjudet enligt tillämplig nationell lagstiftning.

b) Om institutet enligt tillämplig nationell lagstiftning inte får vägra att lösa in instrumenten ska de regler som gäller för instrumenten möjliggöra för institutet att begränsa inlösen.

c) Vägran att lösa in instrumenten, eller begränsning av inlösen av instrumenten när så är tillämpligt, utgör inte fallissemang från institutets sida.

...

6. [Europeiska bankmyndigheten (EBA)] ska utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn för att specificera de begränsningar av inlösen som krävs om det enligt tillämplig nationell lagstiftning inte är tillåtet för institutet att vägra lösa in kapitalbasinstrument.

...

Till kommissionen delegeras befogenhet att anta de tekniska standarder för tillsyn som avses i första stycket i enlighet med artiklarna 10–14 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 2010, s. 12)].”

- 8 Artikel 30 i nämnda förordning har rubriken ”Konsekvenser av att villkoren för kärnprimärkapitalinstrument inte längre är uppfyllda”. Artikelns lydelse:

”Om villkoren för ett kärnprimärkapitalinstrument i artikel 28 eller, i tillämpliga fall, artikel 29 inte längre är uppfyllda, gäller att

a) instrumentet omedelbart upphör att räknas som ett kärnprimärkapitalinstrument,

b) överkursfonder som rör instrumentet omedelbart upphör att räknas som kärnprimärkapitalposter.”

Förordning nr 1024/2013

- 9 Enligt artikel 1 första stycket i förordning nr 1024/2013 tilldelas Europeiska centralbanken (ECB) genom denna förordning särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i syfte att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och inom varje medlemsstat, med fullständig hänsyn till och skyldighet att beakta den inre marknads enhetlighet och integritet, på grundval av likabehandling av kreditinstitut i syfte att förebygga regelarbitrage.
- 10 Enligt artikel 6.1 i denna förordning ska ECB utföra sina uppgifter inom en gemensam tillsynsmekanism (SSM) som består av ECB och nationella behöriga myndigheter. ECB är ansvarig för att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt.
- 11 I artikel 6.4 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”I samband med de uppgifter som fastställs i artikel 4 ska ECB, med undantag för punkt 1 a och c i den artikeln, ha det ansvar som anges i punkt 5 i den här artikeln och de nationella myndigheterna ska ha det ansvar som anges i punkt 6 i den här artikeln, inom den ram och med förbehåll för de förfaranden som avses i punkt 7 i den här artikeln, för tillsynen av följande kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag eller filialer, etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut etablerade i icke deltagande medlemsstater:

- De som är mindre betydande på gruppbasis, på den högsta konsolideringsnivån inom den deltagande medlemsstaten, eller individuellt i det specifika fallet med filialer, vilka är etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut som är etablerade i icke deltagande medlemsstater. Betydelsen ska bedömas på grundval av följande kriterier:
 - i) Storlek.
 - ii) Betydelsen för ekonomin i unionen eller någon deltagande medlemsstat.
 - iii) Betydelsen av gränsöverskridande verksamheter.

Med avseende på första stycket ska ett kreditinstitut, ett finansiellt holdingföretag, eller ett blandat finansiellt holdingföretag inte anses vara mindre betydande, såvida detta inte är motiverat av särskilda omständigheter som ska anges i metoden, om ett av följande villkor föreligger:

- i) Det sammanlagda värdet av dess tillgångar överstiger 30 miljarder EUR.
- ii) Förhållandet mellan dess sammanlagda tillgångar och [bruttonationalprodukten (BNP)] i den deltagande medlemsstaten där etableringen föreligger överstiger 20 %, utom i de fall det sammanlagda värdet av dess tillgångar understiger 5 miljarder EUR.
- iii) Efter meddelande från dess nationella behöriga myndighet att denna anser ett sådant institut vara av avgörande betydelse för den inhemska ekonomin fattar ECB ett beslut som bekräftar denna betydelse efter att ECB har gjort en samlad bedömning av kreditinstitutet, inbegripet en bedömning av balansräkningen.

ECB får också på eget initiativ anse ett institut vara av avgörande betydelse om det har etablerat bankdotterföretag i mer än en deltagande medlemsstat och dess gränsöverskridande tillgångar eller skulder motsvarar en betydande del av dess sammanlagda tillgångar eller skulder i enlighet med de villkor som fastställs enligt metoden.

De för vilka offentligt finansiellt stöd har begärts eller erhållits direkt från [Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)] eller [Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)] ska inte anses mindre betydande.

Trots vad som sägs i föregående stycken ska ECB utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning med avseende på de tre mest betydande kreditinstituten i varje deltagande medlemsstat, om inte annat föranleds av särskilda omständigheter.”

Delegerad förordning nr 241/2014

12 I skäl 10 i delegerad förordning nr 241/2014 anges följande:

”Vid tillämpningen av kapitalbasbestämmelser på ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanker och liknande institut, måste dessa instituts särdrag beaktas på lämpligt sätt. Bestämmelser bör antas för att bland annat se till att sådana institut i förekommande fall kan begränsa inlösen av sina kapitalinstrument. Om det enligt tillämplig nationell lagstiftning är förbjudet för institut av detta slag att vägra att lösa in instrument är det således viktigt att man i bestämmelserna om instrumenten ger instituten möjlighet att skjuta upp inlösen av instrumenten och att begränsa det belopp som ska lösas in. ...”

13 Artikel 1 i denna förordning har följande lydelse:

”I denna förordning fastställs regler för följande:

...

d) Arten av begränsningar av inlösen som krävs i enlighet med artikel 29.6 i förordning ... nr 575/2013, om det enligt tillämplig lagstiftning inte är tillåtet för institutet att vägra lösa in kapitalbasinstrument.

...”

14 Artikel 10 i denna förordning, med rubriken ”Begränsningar av inlösen av kapitalinstrument som ges ut av ömsesidiga bolag, sparbanker, kooperativa sammanslutningar och liknande institut i enlighet med artikel 29.2 b ... och artikel 78.3 i förordning ... nr 575/2013”, har följande lydelse:

”1. Ett institut får ge ut kärnprimärkapitalinstrument med möjlighet till inlösen endast om denna möjlighet fastställts i tillämplig nationell lagstiftning.

2. Institutets möjlighet att begränsa inlösen enligt de bestämmelser om kapitalinstrument som avses i artikel 29.2 b och artikel [78.3] i förordning ... nr 575/2013, ska inbegripa både rätten att skjuta upp inlösen och rätten att begränsa det belopp som ska lösas in. Institutet ska kunna skjuta upp inlösen eller begränsa det belopp som ska lösas in under en obegränsad period i enlighet med punkt 3.

3. Institutet ska fastställa omfattningen av inlösenbegränsningarna i instrumentens [bestämmelser] med utgångspunkt från institutets rådande tillsynssituation med avseende på bland annat följande:

a) Institutets totala finansiella ställning, likviditet och solvens.

b) Kärnprimärkapitalets, primärkapitalets och det totala kapitalets storlek i förhållande till den totala riskvägda exponeringen beräknad i enlighet med kraven i artikel 92.1 a i förordning ... nr 575/2013, det särskilda kapitalbaskrav som avses i artikel 104.1 a i [direktiv 2013/36] och det kombinerade buffertkrav som avses i artikel 128.6 i det direktivet.”

Italiensk rätt

- 15 I artikel 28.2-ter i decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (lagstiftningsdekret nr 385 – Konsolidering av lagarna på bank- och kreditområdet) av den 1 september 1993 (ordinarie tillägg till GURI nr 230 av den 30 september 1993) föreskrevs, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 385/1993) följande:

”I folkbanker ... begränsas rätten till inlösen av aktier i händelse av utträde, även till följd av ombildning till aktiebolag, delägars bortgång eller uteslutning, enligt närmare bestämmelser som fastställs av Banca d’Italia, även som ett undantag från lagbestämmelser, när detta krävs för att säkerställa att aktierna medräknas i bankens kärnprimärkapital. I samma syfte får Banca d’Italia även begränsa rätten till inlösen av övriga emitterade kapitalinstrument.”

- 16 Artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 385/1993 har följande lydelse:

”1. Folkbanker ska bildas såsom kooperativa aktiebolag med begränsat ansvar för delägarna.

2. Aktiernas nominella värde får inte vara lägre än två euro.

2-bis Folkbankens kapital får inte överskrida 8 miljarder euro. Om banken är moderbolag i en bankkoncern tillämpas gränsen på koncernnivå.

2-ter Om gränsen enligt punkt 2-bis överskrids, ska styrelsen kalla till bolagsstämma för att denna ska fatta de beslut som krävs. Om kapitalet inom ett år efter det att gränsen har överskridits inte har minskat till under nämnda gräns, och det inte har fattats beslut om ombildning till aktiebolag ... eller om likvidation, får Banca d’Italia med hänsyn tagen till omständigheterna och omfattningen av överskridandet meddela förbud mot nya transaktioner ..., vidta de åtgärder som nämns i avdelning IV, kapitel I, avsnitt I, eller föreslå dels [ECB] att återkalla tillståndet att driva bankverksamhet, dels ekonomi- och finansministern att besluta om administrativ tvångslikvidation. Detta påverkar inte de interventions- och sanktionsbefogenheter som Banca d’Italia ges i detta lagstiftningsdekret.

2-quater Banca d’Italia ska anta bestämmelser för att genomföra denna artikel.

...”

- 17 Artikel 1.2 i decreto-legge n. 3, recante ”Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti” (lagdekret nr 3 om ”Brådskande åtgärder avseende banksystemet och investeringar”), av den 24 januari 2015 (GURI nr 19 av den 24 januari 2015), omvandlad till lag, efter ändringar, genom legge n. 33 (lag nr 33) av den 24 mars 2015 (GURI nr 70 av den 25 mars 2015), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagdekret nr 3/2015), har följande lydelse:

”När detta dekret tillämpas för första gången ska de folkbanker som vid tidpunkten för ikraftträdande av detta dekret innehar tillstånd att driva bankverksamhet anpassa sig till bestämmelserna i artikel 29.2-bis och 29.2-ter i [lagstiftningsdekret nr 385/1993], som har införts genom förevarande artikel, senast 18 månader efter det datum då de genomförandebestämmelser från Banca d’Italia som avses i artikel 29 träder i kraft.”

- 18 Genom decreto-legge n. 91 (lagdekret nr 91) av den 25 juli 2018 (GURI nr 171 av den 25 juli 2018), omvandlad till legge n. 108 (lag nr 108) av den 21 september 2018 (GURI nr 220 av den 21 september 2018), förlängdes den frist på 18 månader som avses i artikel 1.2 i lagdekret nr 3/2015 till och med den 31 december 2018.

- 19 Banca d'Italia har genomfört artiklarna 28 och 29 i lagstiftningsdekret nr 385/1993 genom den 9:e uppdateringen av den 9 juni 2015 av cirkulär nr 285 av den 17 december 2013 om bestämmelser för tillsyn över banker (nedan kallat 9:e uppdateringen av cirkulär nr 285).
- 20 Med tillämpning av artikel 28.2-ter i lagstiftningsdekret nr 385/1993 anges i 9:e uppdateringen av cirkulär nr 285 att det i stadgarna för folkbanks och kooperativa banker ska föreskrivas att det organ som utövar strategisk tillsyn, på förslag från ledningsorganet och efter att kontrollorganet har hörts, får begränsa eller skjuta upp, helt eller delvis och utan tidsbegränsning, inlösen av delägars aktier och övriga kapitalinstrument vid dennes utträde (även till följd av ombildning av banken till aktiebolag), uteslutning eller bortgång.
- 21 I beslutet om hänskjutande anges att alla italienska folkbanks, med två undantag, har anpassat sig till de ovanstående italienska bestämmelserna.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 Klagandena i de nationella målen lämnade in tre överklaganden av Banca d'Italias beslut, särskilt 9:e uppdateringen av cirkulär nr 285, till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen för Lazio, Italien), som avslög överklagandena i domarna nr 6548/2016, 6544/2016 och 6540/2016.
- 23 Klagandena överklagade dessa domar till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som beslutade om inhibition av 9:e uppdateringen av cirkulär nr 285 och hänsköt frågor om huruvida lagdekret nr 3/2015 var förenligt med konstitutionen.
- 24 I dom nr 99/2018 fastställde Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen, Italien) att de nämnda frågorna saknade grund.
- 25 Efter att rättegången i den hänskjutande domstolen hade återupptagits beslutade denna, i beslut nr 3645/2018, att de tidigare inhibitionsbesluten skulle fortsätta att gälla fram till offentliggörandet av en dom som innebar att saken i målet avgjordes, med undantag för den 18-månadersperiod som föreskrivs i artikel 1.2 i lagdekret nr 3/2015, som redan hade förlängts i enlighet med lagstiftningen till den 31 december 2018.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
 - ”1) Utgör artikel 29 i [förordning nr 575/2013], artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och artiklarna 16 och 17 i stadgan, [jämförda] med artikel 6.4 i [förordning nr 1024/2013], hinder för nationella bestämmelser, såsom de som har införts genom artikel 1 i lagdekret nr 3/2015 ..., där det fastställs en kapitalgräns på 8 miljarder euro över vilken en folkbank ska ombildas till aktiebolag? Utgör dessutom ovannämnda unionsrättsliga bestämmelser hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en folkbank som ombildats till aktiebolag får skjuta upp eller begränsa, även under obegränsad tid, inlösen av utträdande delägars aktier?
 - 2) Utgör artiklarna 3 och 63 och följande artiklar FEUF om konkurrens på den inre marknaden och den fria rörligheten för kapital hinder för nationella bestämmelser, såsom de som har införts genom artikel 1 i lagdekret nr 3/2015 ..., där det fastställs en viss kapitalgräns för bedrivande av bankverksamhet i form av kooperativa institut och där det föreskrivs att ifrågasvarande institut ska ombildas till aktiebolag om ovannämnda gräns överskrids?

- 3) Utgör artikel 107 och följande artiklar FEUF om statligt stöd hinder för nationella bestämmelser, såsom de som har införts genom artikel 1 i lagdekret nr 3/2015 ..., där det föreskrivs att en folkbank ska ombildas till aktiebolag om en viss kapitalgräns (fastställd till 8 miljarder euro) överskrids och där det fastställs begränsningar för inlösen av utträdande aktieägares aktier för att undvika risken för att den till aktiebolag ombildade banken försätts i likvidation?
- 4) Utgör artikel 29 i [förordning nr 575/2013] jämförd med artikel 10 i [delegerad förordning nr 241/2014] hinder för nationella bestämmelser, såsom de som har införts genom artikel 1 i lagdekret nr 3/2015 ..., såsom de har tolkats av Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) i dom nr 99/2018, enligt vilka en folkbank får skjuta upp inlösen av aktier under en obegränsad period och helt eller delvis begränsa det belopp som ska lösas in?
- 5) Om Europeiska unionens domstol tolkar unionsrätten så, att den tolkning som har anförts av motparterna är förenlig med unionsrätten, är då artikel 10 i [delegerad förordning nr 241/2014] förenlig med unionsrätten, mot bakgrund av artiklarna 16 och 17 i [stadgan], jämförd med i synnerhet artikel 52.3 i [stadgan] och praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna angående artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Paris den 20 mars 1952]?"

Förfarandet vid domstolen

- 27 Den hänskjutande domstolen har även ansökt om att domstolen ska handlägga förevarande mål skyndsamt, med tillämpning av artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler.
- 28 Ansökan avslogs i beslut av domstolens ordförande av den 18 januari 2019, Adusbef m.fl. (C-686/18, ej publicerat, EU:C:2019:68).

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 29 Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA anser att det finns en risk för oförenlighet mellan det nationella förfarandet vid Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) och förevarande begäran om förhandsavgörande, mot bakgrund av att denna begäran har framställts efter det att Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) har fastställt att de bestämmelser som är aktuella i målet vid den hänskjutande domstolen är förenliga med den italienska konstitutionen, vilket bör medföra att begäran avvisas i sin helhet.
- 30 Det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde kräver att den nationella domstolen fritt, när som helst under förfarandet och vid en tidpunkt som den anser vara lämplig och även efter ett förfarande för kontroll av en bestämmelses förenlighet med konstitutionen, kan framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen angående varje fråga som den anser behöver besvaras (dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 52, och dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 22).
- 31 Unionsrättens effektivitet skulle äventyras och den ändamålsenliga verkan av artikel 267 FEUF försvagas om den nationella domstolen – med anledning av ett förfarande för kontroll av den nationella lagstiftningens förenlighet med konstitutionen – var förhindrad att framställa en begäran

om förhandsavgörande till domstolen och att omedelbart tillämpa unionsrätten på ett sätt som står i överensstämmelse med EU-domstolens avgörande eller praxis (dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 23).

- 32 I egenskap av högsta domstolsinstans är Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) till och med skyldig, enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, så snart den konstaterar att saken i målet innefattar en fråga som behöver avgöras och som omfattas av första stycket i artikel 267 FEUF, och det även om den i samma mål får ställa frågor till konstitutionsdomstolen i den berörda medlemsstaten angående nationella bestämmelsers förenlighet med konstitutionen (se, analogt, dom av den 15 januari 2013, Krizan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 72).
- 33 Den omständigheten att Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) har prövat huruvida de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet är förenliga med bestämmelser i den italienska konstitutionen saknar betydelse för skyldigheten att begära förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen eller giltigheten av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 25).
- 34 Den omständigheten kan därför inte föranleda att begäran om förhandsavgörande avvisas.
- 35 Banca d'Italia, Unione di Banche Italiane – Ubi Banca, Banca Popolare di Milano, Amber Capital Italia SGR SpA, Amber Capital UK LLP, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen har vidare hävdats att tolkningsfrågorna helt eller delvis ska avvisas, eftersom den hänskjutande domstolen inte har lämnat tillräckliga uppgifter och dessa frågor saknar relevans för att döma i det nationella målet.
- 36 Vad gäller de uppgifter som varje begäran om förhandsavgörande ska innehålla, erinrar domstolen om att det enligt fast praxis krävs att den nationella domstolen, inom ramen för det samarbete som införs genom artikel 267 FEUF, klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. EU-domstolen är nämligen endast behörig att tolka en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (beslut av den 5 oktober 2017, OJ, C-321/17, ej publicerat, EU:C:2017:741, punkt 12, och beslut av den 5 juni 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ej publicerat, EU:C:2019:464, punkt 12).
- 37 EU-domstolen har också betonat vikten av att den nationella domstolen anger de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen. EU-domstolen har funnit att den nationella domstolen åtminstone i någon mån måste förklara – i själva beslutet om hänskjutande – varför den begär tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och den i det nationella målet tillämpliga nationella lagstiftningen (beslut av den 12 maj 2016, Security Service m.fl., C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, punkt 20, och beslut av den 5 juni 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ej publicerat, EU:C:2019:464, punkt 13).
- 38 Kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i rättegångsreglerna, vilka den nationella domstolen – inom ramen för det samarbete som har införs genom artikel 267 FEUF – förväntas ha kännedom om och måste iaktta ytterst noggrant (beslut av den 12 maj 2016, Security Service m.fl., C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, punkt 18, beslut av den 5 juni 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, ej publicerat, EU:C:2019:464, punkt 14, och beslut av den 7 november 2019, P.J., C-513/19, ej publicerat, EU:C:2019:953, punkt 15). Det erinras om dessa krav i punkt 15 i Europeiska unionens domstols rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 380, 2019, s. 1).

- 39 Enligt fast rättspraxis ska en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet (dom av den 10 juli 2014, Apple, C-421/13, EU:C:2014:2070, punkt 30, och beslut av den 17 januari 2019, Cipollone, C-600/17, ej publicerat, EU:C:2019:29, punkt 21).
- 40 Frågan huruvida förevarande begäran om förhandsavgörande ska tas upp till prövning ska bedömas med beaktande av samtliga de krav som angetts ovan.

Huruvida den första frågans första del kan tas upp till prövning

- 41 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågans första del för att få klarhet i huruvida artikel 29 i förordning nr 575/2013, artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och artiklarna 16 och 17 i stadgan, jämförda med artikel 6.4 i förordning nr 1024/2013, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser i vilka det fastställs en kapitalgräns på 8 miljarder euro, över vilken folkbanks som bildats i form av kooperativa aktieföretag ska ombildas till aktieföretag.
- 42 I artikel 6 i förordning nr 1024/2013 fastställs hur ECB inom SSM – som består av ECB och nationella behöriga myndigheter – ska utföra de uppgifter som den tilldelats genom denna förordning vad gäller tillsyn över kreditinstitut.
- 43 I punkt 4 i nämnda artikel 6 föreskrivs i huvudsak kriterierna för fastställande av de fall i vilka dessa uppgifter ska fullgöras av enbart ECB och de fall i vilka de behöriga nationella myndigheterna ska bistå ECB i fullgörandet av de nämnda uppgifterna, genom ett decentraliserat genomförande av vissa av dessa uppgifter i förhållande till mindre betydande kreditinstitut, i den mening som avses i första stycket i nämnda artikel 6.4 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punkt 41).
- 44 I artikel 6.4 i förordning nr 1024/2013 fastställs inte någon kapitalgräns vars överskridande medför att folkbanks måste ombildas till aktieföretag, minska sitt kapital eller inleda ett likvidationsförfarande. Fastställandet av en sådan kapitalgräns varken krävs eller utesluts i denna bestämmelse.
- 45 Det tröskelvärde på 30 miljarder euro i kapital som fastställs i andra stycket led i) i artikel 6.4 är ett av de villkor som anges i denna bestämmelse för att identifiera vilka kreditinstitut som inte kan anses som mindre betydande vid tillämpningen av nämnda artikel 6.4.
- 46 Det finns således inget samband mellan artikel 6.4 i förordning nr 1024/2013 och den kapitalgräns på 8 miljarder euro som fastställs i den aktuella nationella lagstiftningen.
- 47 Det finns inte heller något samband mellan artikel 29 i förordning nr 575/2013 eller artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och denna kapitalgräns.
- 48 I dessa bestämmelser föreskrivs nämligen, med avseende på de i dessa förordningar fastställda reglerna om kapitalbaskrav, de villkor som ska vara uppfyllda för att kapitalinstrument som utfärdats av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanks och liknande institut ska räknas som kärnprimärkapitalinstrument. I bestämmelserna fastställs således inte någon kapitalgräns vars överskridande medför att dessa bolag, sammanslutningar och institut måste ombildas till aktieföretag, minska sitt kapital eller inleda ett likvidationsförfarande. Dessa bestämmelser varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att fastställa en sådan kapitalgräns.

- 49 Eftersom det således inte finns något samband mellan artikel 6.4 i förordning nr 1024/2013, artikel 29 i förordning nr 575/2013 och artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och den kapitalgräns som fastställs i de aktuella bestämmelserna i det nationella målet, framstår det som uppenbart att tolkningen av dessa bestämmelser saknar relevans.
- 50 Den hänskjutande domstolen har inte heller förklarat varför den anser att en sådan tolkning är relevant för att döma i det vid den anhängiga målet, eller på vilket sätt det finns ett samband mellan de nämnda unionsbestämmelserna och de aktuella nationella bestämmelserna.
- 51 Vad gäller tolkningen av artiklarna 16 och 17 i stadgan, erinrar domstolen om att det i artikel 51.1 i stadgan anges att dess bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.
- 52 Enligt fast rättspraxis innebär begreppet ”tillämpning av unionsrätten” i artikel 51 i stadgan att det finns en tillräckligt stark koppling mellan en unionsrättsakt och den aktuella nationella bestämmelsen, varvid det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat (dom av den 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 24, dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 34, och dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 14).
- 53 Domstolen har i sådana sammanhang funnit att grundläggande rättigheter som garanteras av unionen inte var tillämpliga i förhållande till den nationella lagstiftningen, eftersom unionens bestämmelser på det berörda området inte ålade medlemsstaterna någon specifik skyldighet med avseende på situationen i det nationella målet (dom av den 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 26, och dom av den 10 juli 2014, Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 35).
- 54 Såsom framgår av bedömningen ovan innebär emellertid ingen av de unionsbestämmelser som avses i den första delen av den hänskjutande domstolens första fråga någon skyldighet för medlemsstaterna att fastställa en sådan kapitalgräns som den som är aktuell i det nationella målet, över vilken folkbanker som bildats i form av kooperativa aktiebolag ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital eller inleda ett likvidationsförfarande.
- 55 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågans första del avvisas i sin helhet.

Huruvida den andra frågan kan tas upp till prövning

- 56 Den andra frågan rör huruvida nationella bestämmelser, i vilka det fastställs en kapitalgräns för att bankverksamhet ska få bedrivas av folkbanker, över vilken dessa banker, vilka bildats i form av kooperativa aktiebolag, ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande, är förenliga med artiklarna 3 och 63 och följande artiklar FEUF.
- 57 Denna fråga ska avvisas i den del den avser tolkningen av artikel 3 FEUF, eftersom den hänskjutande domstolen endast har begärt att denna bestämmelse ska tolkas med avseende på ”konkurrens[en] på den inre marknaden” och den nämnda domstolen i begäran om förhandsavgörande inte har angett skälen till att den undrar över hur nämnda bestämmelse ska tolkas eller det samband som den anser föreligga mellan bestämmelsen och det nationella målet.

Huruvida den tredje frågan kan tas upp till prövning

- 58 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida artikel 107 och följande artiklar FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som dels fastställer en kapitalgräns över vilken folkbanker som bildats i form av kooperativa aktiebolag ska

ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande, dels tillåter att det berörda institutet begränsar inlösen av utträdande aktieägares aktier för att undvika en eventuell likvidation.

- 59 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte på ett klart och precist sätt angett skälen till att den undrar hur dessa unionsbestämmelser ska tolkas eller förklarat vilket samband som den anser föreligger mellan unionsbestämmelserna och de aktuella nationella bestämmelserna.
- 60 Den nämnda domstolen har nämligen inte förklarat av vilka skäl det skulle kunna anses att en sådan nationell lagstiftning som den i det nationella målet ger en fördel, att den inför en selektiv åtgärd, att stödet härrör från statliga medel eller att det snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen. Den hänskjutande domstolen har således inte lämnat EU-domstolen sådana uppgifter att denna kan bedöma huruvida en sådan åtgärd kan kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 61 Begäran om förhandsavgörande uppfyller under dessa omständigheter således inte, vad gäller den tredje frågan, de krav som ställs i artikel 94 i rättegångsreglerna och gör det inte möjligt för EU-domstolen att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar på denna fråga. Den tredje frågan ska därför avvisas.

Huruvida den femte frågan kan tas upp till prövning

- 62 Den hänskjutande domstolen har ställt sin femte fråga för att EU-domstolen ska pröva huruvida artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 är giltig.
- 63 Det är i detta sammanhang viktigt att den hänskjutande domstolen särskilt anger de specifika skäl som fått den att undra över giltigheten av vissa unionsbestämmelser och att den redogör för de ogiltighetsgrunder som den följaktligen anser skulle kunna vara för handen (dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 64 Av ovanstående följer, för det första, att domstolens prövning av en unionsrättsakts giltighet, eller giltigheten av vissa bestämmelser i denna, med anledning av en begäran om förhandsavgörande, ska göras på grundval av de ogiltighetsgrunder som anges i beslutet om hänskjutande. För det andra innebär den totala avsaknaden av uppgifter om de specifika skäl som fått den hänskjutande domstolen att fråga sig huruvida denna rättsakt eller dessa bestämmelser är giltiga, att frågor angående deras giltighet inte kan tas upp till prövning (dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 50).
- 65 Domstolen konstaterar i förevarande fall att den hänskjutande domstolen inte har angett de skäl som har fått den att fråga sig huruvida artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 är giltig.
- 66 Under dessa förhållanden ska den femte frågan avvisas.

Prövning i sak

Den första frågans andra del och den fjärde frågan

- 67 Den första frågans andra del och den fjärde frågan rör huruvida nationella bestämmelser som tillåter att folkbanks begränsar inlösen av deras kapitalbasinstrument är förenliga med vissa bestämmelser i unionsrätten.

68 Det ska i detta sammanhang först erinras om att det inte finns någon koppling mellan syftet med artikel 6.4 i förordning nr 1024/2013, såsom angetts i punkterna 42 och 43 ovan, och en sådan möjlighet att begränsa inlösen av kapitalbasinstrument och att tolkningen av denna bestämmelse följaktligen är irrelevant i detta sammanhang. Dessa frågor ska således omformuleras på så sätt att nämnda bestämmelse utelämnas.

69 Den hänskjutande domstolen ska därmed anses ha ställt den första frågans andra del och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 29 i förordning nr 575/2013, artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och artiklarna 16 och 17 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka en i medlemsstaten etablerad folkbank får skjuta upp inlösen av en utträdande aktieägares aktier under en obegränsad period och begränsa det belopp som ska lösas in.

– *Artikel 29 i förordning nr 575/2013 och artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014.*

70 Av skäl 7 i förordning nr 575/2013 framgår att unionslagstiftarens avsikt var att denna förordning bland annat skulle innehålla tillsynskrav för institut, vilka direkt rör bank- och finanssektorns verksamhet och syftar till att säkerställa finansiell stabilitet hos aktörerna på dessa marknader och en hög skyddsnivå för investerare och insättare.

71 Enligt artikel 1 första stycket a i förordningen fastställs i denna enhetliga regler om allmänna kapitalbaskrav som gäller för alla institut som omfattas av tillsyn enligt direktiv 2013/36.

72 Det är mot denna bakgrund som det i artikel 28 i nämnda förordning uppställs villkor som ska vara uppfyllda för att kapitalinstrument ska räknas som kärnprimärkapitalinstrument och som det i artikel 29 i samma förordning föreskrivs särskilda villkor i detta syfte, i fråga om kapitalinstrument som utfärdats av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanks och jämförbara institut.

73 Institutet ska enligt artikel 29.2 a i förordning nr 575/2013 närmare bestämt kunna vägra att lösa in instrumenten, utom när detta är förbjudet enligt nationell lagstiftning. Med avseende på det sistnämnda fallet föreskrivs i artikel 29.2 b att bestämmelserna om sådana instrument ska tillåta institut att begränsa inlösen.

74 Kommissionen har med stöd av nämnda artikel 29.6 antagit bestämmelser som närmare preciserar utövandet av denna möjlighet att begränsa inlösen av kapitalinstrument som utfärdats av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanks och jämförbara institut. Dessa bestämmelser återfinns i artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014.

75 Enligt artikel 10.2 första meningen i denna delegerade förordning ska denna möjlighet inbegripa både rätten att skjuta upp inlösen och rätten att begränsa det belopp som ska lösas in.

76 I den andra meningen i denna bestämmelse preciseras att dessa rättigheter får utövas under en obegränsad period i enlighet med artikel 10.3 i nämnda delegerade förordning, där det föreskrivs att det berörda institutet ska fastställa omfattningen av de inlösenbegränsningar som föreskrivs i bestämmelserna om kapitalinstrument med utgångspunkt i institutets rådande tillsynssituation med avseende på bland annat institutets totala finansiella ställning, likviditet och solvens samt kärnprimärkapitalets, primärkapitalets och det totala kapitalets storlek i förhållande till den totala riskavvägda exponeringen beräknad i enlighet med de preciserade krav som det hänvisas till i artikel 10.3 b i samma delegerade förordning.

77 Det följer således av artikel 29 i förordning nr 575/2013 och av artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 att kapitalinstrument som utfärdats av ömsesidiga bolag, kooperativa sammanslutningar, sparbanks och jämförbara institut, för det fall den nationella lagstiftningen förbjuder sådana institut

att vägra att lösa in sina kapitalinstrument, endast ska räknas som kärnprimärkapitalinstrument om de aktuella instituten har möjlighet att begränsa inlösen, vilket inbegriper rätten att skjuta upp inlösen och rätten att begränsa det belopp som ska lösas in. Av dessa bestämmelser följer även att det berörda institutet ska fastställa omfattningen av inlösenbegränsningarna med utgångspunkt i institutets rådande tillsynssituation.

- 78 Av beslutet om hänskjutande framgår att de italienska bestämmelser som är aktuella i det nationella målet förbjuder italienska folkbanks att vägra att lösa in kapitalbasinstrument. De tillåter däremot folkbanks att begränsa inlösen av utträdande aktieägares aktier när detta är nödvändigt för att säkerställa att de kapitalinstrument som dessa banks har utfärdat kan medräknas i bankens kärnprimärkapital. Av detta beslut framgår även att nämnda banks enligt dessa bestämmelser får skjuta upp inlösen under en obegränsad tidsperiod och helt eller delvis får begränsa det belopp som ska lösas in.
- 79 Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 10.2 andra meningen i delegerad förordning nr 241/2014 har bankerna, för det fall nationell rätt förbjuder dem att vägra att lösa in kapitalbasinstrument, till följd av den möjlighet som föreskrivs i artikel 29.2 b i förordning nr 575/2013 rätt att skjuta upp inlösen eller begränsa det belopp som ska lösas in under en obegränsad period med stöd av artikel 10.3 i denna delegerade förordning, det vill säga så länge som, och i den utsträckning som, detta är nödvändigt med beaktande av deras tillsynssituation mot bakgrund av bland annat de omständigheter som avses i den sistnämnda bestämmelsen.
- 80 Artikel 29 i förordning nr 575/2013 och artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 utgör följaktligen inte hinder för bestämmelser i en medlemsstat som förbjuder i medlemsstaten etablerade folkbanks att vägra att lösa in kapitalbasinstrument men som tillåter att nämnda banks, för att säkerställa att de kapitalinstrument som de har utfärdat kan medräknas i bankernas kärnprimärkapital, under en obegränsad tidsperiod skjuter upp inlösen av utträdande aktieägares aktier och helt eller delvis begränsar det belopp som ska lösas in.

– *Artiklarna 16 och 17 i stadgan*

- 81 Enligt artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
- 82 Det skydd som ges genom denna artikel omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet och fri konkurrens (dom av den 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 42, dom av den 17 oktober 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 25, och dom av den 12 juli 2018, *Spika m.fl.*, C-540/16, EU:C:2018:565, punkt 34).
- 83 Enligt fast rättspraxis utgör näringsfriheten inte en absolut rättighet. Den kan bli föremål för en rad myndighetsingrepp, som i det allmännas intresse kan begränsa utövandet av ekonomisk verksamhet (dom av den 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punkterna 45 och 46, dom av den 17 oktober 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 28, och dom av den 26 oktober 2017, *BB construct*, C-534/16, EU:C:2017:820, punkt 36).
- 84 Enligt artikel 17.1 i stadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare anges att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Vidare får nyttjandet av egendom regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

- 85 Domstolen erinrar om att den rätt till egendom som garanteras i denna bestämmelse inte är en absolut rättighet och att dess utövande får inskränkas, under förutsättning att inskränkningarna faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas av unionen och att de inte, i förhållande till det eftersträvade målet, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i de garanterade rättigheterna (dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkterna 69 och 70).
- 86 Domstolen erinrar även om att det enligt artikel 52.1 i stadgan är tillåtet att begränsa utövandet av de rättigheter och friheter som stadgas i densamma, såsom näringsfriheten och rätten till egendom, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det centrala innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller tillgodoser behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 87 Den möjlighet som folkbankerna har enligt de nationella bestämmelserna, att begränsa inlösen av sina kapitalbasinstrument när detta är nödvändigt för att säkerställa att de kapitalinstrument som de utfärdar kan medräknas i bankernas kärnprimärkapital, föreskrivs i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.
- 88 Det centrala innehållet i den i artikel 16 i stadgan garanterade näringsfriheten och i den i artikel 17 i stadgan stadfästa rätten till egendom iakttas i sådana nationella bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet, i vilka det föreskrivs en möjlighet att begränsa inlösen av utträdande aktieägares aktier, vilken syftar till att uppfylla det villkor som anges i artikel 29.2 b i förordning nr 575/2013 för att aktierna ska kunna räknas som kärnprimärkapitalinstrument.
- 89 Denna möjlighet innebär nämligen inte ett berövande av egendom och utgör inte ett ingrepp som påverkar själva kärnan i rätten till egendom. Även om det antogs att nämnda möjlighet utgör en inskränkning i näringsfriheten, konstaterar domstolen att den inte inskränker det centrala innehållet i denna frihet, eftersom den inte hindrar att bankverksamhet bedrivs. Domstolen har i detta avseende slagit fast att kooperativa sammanslutningar styrs av särskilda principer för hur de ska fungera, vilka tydligt skiljer dem från andra ekonomiska aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2011, Paint Graphos m.fl., C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punkt 55).
- 90 Vad gäller de mål som eftersträvas med de aktuella nationella bestämmelserna, har den hänskjutande domstolen angett att dessa bestämmelser syftar – utöver till att genomföra detta villkor genom att föreskriva nämnda möjlighet – till att säkerställa att en folkbanks rättsliga form motsvarar dess storlek och att unionens tillsynsbestämmelser om bedrivande av bankverksamhet iakttas. Syftet med de nämnda bestämmelserna är enligt den hänskjutande domstolen således att bättre anpassa folkbankernas associationsrättsliga form till dynamiken på referensmarknaden, att säkerställa en ökad konkurrenskraft för dessa banker samt att främja en ökad öppenhet i deras organisation, verksamhet och funktion.
- 91 Dessa mål – som är ägnade att säkerställa en god förvaltning i sektorn avseende kooperativa banker och stabilitet inom denna sektor samt försiktighet i bedrivandet av bankverksamhet – bidrar till att förhindra att de berörda instituten kommer på obestånd, eller en systemrisk, och bidrar följaktligen till att säkerställa stabiliteten i bank- och finanssystemet.
- 92 Enligt domstolens fasta praxis utgör målet att säkerställa stabiliteten i bank- och finanssystemet och målet att förhindra en systemrisk mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas av unionen (se för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 69, 88 och 91, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkterna 71 och 74, och dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkterna 51 och 54).

- 93 Finansiella tjänster har nämligen en central funktion i unionens ekonomi. Bankerna och kreditinstituten utgör en väsentlig finansieringskälla för företag som är verksamma på olika marknader. Bankerna är dessutom ofta sammanlänkade med varandra och många banker är verksamma internationellt. Det är skälet till att om en eller flera banker hamnar på obestånd, riskerar det att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Detta riskerar i sin tur att få negativa följdverkningar inom andra sektorer i ekonomin (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 50, och dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 72).
- 94 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 81 och 104 i sitt förslag till avgörande finns det dessutom ett uppenbart allmänintresse att säkerställa att en investering i en banks kapitalbas inte återtogs på ett oväntat sätt och att förhindra att banken och hela banksektorn på det sättet utsätts för en risk för instabilitet.
- 95 Det ska följaktligen anses att de begränsningar av utövandet av rätten till egendom och, om de antas föreligga, av utövandet av näringsfriheten som följer av sådana bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.
- 96 Dessa begränsningar iakttar vidare proportionalitetsprincipen om de inte går utöver vad som är nödvändigt, mot bakgrund av de berörda bankernas tillsynssituation, för att säkerställa att de kapitalinstrument som de utfärdar kan medräknas i bankernas kärnprimärkapital. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet. Den ska vid denna kontroll bland annat beakta de omständigheter som avses i artikel 10.3 i delegerad förordning nr 241/2014.
- 97 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågans andra del och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 29 i förordning nr 575/2013, artikel 10 i delegerad förordning nr 241/2014 och artiklarna 16 och 17 i stadgan ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som förbjuder i medlemsstaten etablerade folkbanker att vägra att lösa in kapitalbasinstrument, men som tillåter att nämnda banker under en obegränsad tidsperiod skjuter upp inlösen av utträdande aktieägares aktier och helt eller delvis begränsar det belopp som ska lösas in, under förutsättning att de begränsningar som beslutats med utnyttjande av denna möjlighet inte går utöver vad som är nödvändigt, mot bakgrund av de nämnda bankernas tillsynssituation, för att säkerställa att de kapitalinstrument som de har utfärdat kan medräknas i bankernas kärnprimärkapital, med beaktande av bland annat de omständigheter som avses i artikel 10.3 i delegerad förordning nr 241/2014. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Den andra frågan

- 98 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida artikel 63 och följande artiklar FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat, i vilka det fastställs en kapitalgräns för att bankverksamhet ska få bedrivas av folkbanker som är etablerade i denna medlemsstat och som har bildats i form av kooperativa aktiebolag, över vilken dessa banker ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande.
- 99 Enligt artikel 63.1 FEUF ska alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland vara förbjudna.
- 100 Domstolen har i fast praxis ansett att, i avsaknad av en definition i EUF-fördraget av begreppet kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF, den nomenklatur för kapitalrörelser som finns i bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i

[EG-fördraget (upphävd genom Amsterdamfördraget)] (EGT L 178, 1988, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44) är vägledande (dom av den 27 januari 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punkt 24, dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 47, och dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 40).

- 101 Domstolen har således upprepade gånger slagit fast att bland annat så kallade direkta investeringar, det vill säga investeringar i form av deläggande i företag genom innehav av aktier som ger möjlighet att faktiskt delta i förvaltningen eller kontrollen av företaget, samt så kallade portföljinvesteringar, det vill säga förvärv av värdepapper på kapitalmarknaden med enda syfte att genomföra en penningplacering utan avsikt att påverka företagets förvaltning och kontrollen av detta, utgör kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF (dom av den 11 november 2010, kommissionen/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, punkt 46, dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 40, och dom av den 26 februari 2019, X (mellanliggande bolag med säte i tredjeländer), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 26).
- 102 Domstolen har vad gäller dessa två typer av investeringar preciserat att nationella åtgärder som kan hindra eller begränsa förvärv av aktier i de berörda företagen eller som kan avskräcka investerare från andra medlemsstater att investera i dessa företags kapital ska anses utgöra restriktioner i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF (dom av den 21 oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 55, dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 48, och dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 41).
- 103 I de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet fastställs en kapitalgräns för bedrivande av bankverksamhet i form av italienska folkbanks som har bildats såsom kooperativa aktiebolag, över vilken dessa banker ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande.
- 104 Genom att de begränsar omfattningen av den ekonomiska verksamhet som får bedrivas av italienska banker som bildats i en viss rättslig form kan sådana bestämmelser avskräcka investerare i andra medlemsstater än Republiken Italien och i tredjeländer från att förvärva andelar i de nämnda bankernas kapital, varför de utgör en inskränkning i den fria rörligheten för kapital som i princip är förbjuden enligt artikel 63 FEUF.
- 105 Det framgår av fast rättspraxis att nationella åtgärder som begränsar den fria rörligheten för kapital kan vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att de är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 81 och där angiven rättspraxis). Domstolen har dessutom godtagit att nationella bestämmelser som utgör ett hinder för en grundläggande frihet kan vara motiverade när de har införts av ekonomiska skäl i syfte att uppnå ett mål av allmänintresse. (dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 52 och där angiven rättspraxis)
- 106 Såsom slagits fast i punkterna 90–95 ovan svarar de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen.
- 107 Den inskränkning i den fria rörligheten för kapital som följer av nämnda bestämmelser är följaktligen motiverad, under förutsättning att den kapitalgräns som fastställs i dessa bestämmelser – vars iakttagande utgör ett villkor för att italienska folkbanks som har bildats i form av kooperativa aktiebolag ska få bedriva bankverksamhet – är ägnad att säkerställa förverkligandet av dessa mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

108 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 63 och följande artiklar FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat, i vilka det fastställs en kapitalgräns för att bankverksamhet ska få bedrivas av folkbanker som är etablerade i denna medlemsstat och som har bildats i form av kooperativa aktiebolag, över vilken dessa banker ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande, under förutsättning att dessa bestämmelser är ägnade att säkerställa förverkligandet av mål av allmänt samhällsintresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

109 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, artikel 10 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 241/2014 av den 7 januari 2014 om komplettering av förordning nr 575/2013 med avseende på tekniska tillsynsstandarder för kapitalbaskrav på institut och artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som förbjuder i medlemsstaten etablerade folkbanker att vägra att lösa in kapitalbasinstrument, men som tillåter att nämnda banker under en obegränsad tidsperiod skjuter upp inlösen av utträdande aktieägares aktier och helt eller delvis begränsar det belopp som ska lösas in, under förutsättning att de begränsningar som beslutats med utnyttjande av denna möjlighet inte går utöver vad som är nödvändigt, mot bakgrund av de nämnda bankernas tillsynssituation, för att säkerställa att de kapitalinstrument som de har utfärdat kan medräknas i bankernas kärnprimärkapital, med beaktande av bland annat de omständigheter som avses i artikel 10.3 i delegerad förordning nr 241/2014. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.**
- 2) Artikel 63 och följande artiklar FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat, i vilka det fastställs en kapitalgräns för att bankverksamhet ska få bedrivas av folkbanker som är etablerade i denna medlemsstat och som har bildats i form av kooperativa aktiebolag, över vilken dessa banker ska ombildas till aktiebolag, minska sitt kapital så att det understiger denna gräns eller inleda ett likvidationsförfarande, under förutsättning att dessa bestämmelser är ägnade att säkerställa förverkligandet av mål av allmänt samhällsintresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Underskrifter