



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Članak 63. i sljedeći članci UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Članak 107. i sljedeći članci UFEU-a – Državne potpore – Članci 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda poduzetništva – Pravo na vlasništvo – Uredba (EU) br. 575/2013 – Bonitetni zahtjevi za kreditne institucije i investicijska društva – Članak 29. – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Članak 6. stavak 4. – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Posebne zadaće dodijeljene Europskoj središnjoj banci (ESB) – Delegirana uredba (EU) br. 241/2014 – Regulatorni tehnički standardi za kapitalne zahtjeve za institucije – Nacionalni propis kojim se pučkim bankama osnovanim u obliku zadruga nameće imovinski prag i omogućuje da ograniče pravo na otkup dionica članova koji se povlače”

U predmetu C-686/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 18. listopada 2018., koju je Sud zaprimio 5. studenoga 2018., u postupku

OC i dr.,

Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef,

Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori,

PB i dr.,

QA i dr.

protiv

Banca d'Italia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

uz sudjelovanje:

Banca Popolare di Sondrio ScpA,

Veneto Banca ScpA,

Banco Popolare – Società Cooperativa,

* Jezik postupka: talijanski

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 i dr.

Amber Capital Uk Llp,

Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,

Banca Popolare di Vicenza ScpA,

Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, M. Safjan, L. Bay Larsen i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za OC i dr., F. Capelli, F. S. Marini i U. Corea, *avvocati*,
- za Bancu d'Italia, D. La Licata, M. Perassi i R. D'Ambrosio, *avvocati*,
- za Bancu Popolare di Sondrio ScpA, G. Tanzarella, A. Sandulli, P. Mondini i C. Tanzarella, *avvocati*,
- za Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA, G. Lombardi i G. de Vergottini, *avvocati*,
- za Amber Capital Italia SGR SpA i Amber Capital UK LLP, G. Sciacca i P. Cardellicchio, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentili i G. M. De Socio, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, V. Di Bucci, H. Krämer i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. veljače 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3., članka 63. i sljedećih te članka 107. i sljedećih UFEU-a, članka 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 29. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.), članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.) i članka 10. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 241/2014 od 7. siječnja 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za kapitalne zahtjeve za institucije (SL 2014., L 74, str. 8.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru triju postupaka između, kao prvo, OC-a i dr., s jedne strane, i Bance d'Italia (Banka Italije) i Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija), s druge strane, kao drugo, Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef, Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori te PB i dr., s jedne strane, i Banke Italije, Predsjedništva Vijeća ministara i Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), s druge strane, i kao treće, QA i dr. i Banke Italije, u vezi s aktima koje je potonja u okviru svoje zadaće bonitetnog nadzora usvojila u pogledu talijanskih pučkih banaka.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 575/2013

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 7. Uredbe br. 575/2013:
„Ova Uredba, *inter alia*, treba sadržavati bonitetne zahtjeve za institucije koji se strogo odnose na funkcioniranje tržišta bankarskih i financijskih usluga i namijenjeni su osiguravanju financijske stabilnosti subjekata na tim tržištima, kao i visoke razine zaštite ulagatelja i deponenata. [...]”
- 4 U skladu s člankom 1. prvim stavkom te uredbe, njome se propisuju jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.) moraju ispunjavati u pogledu kapitalnih zahtjeva, zahtjeva za ograničavanje velikih izloženosti, likvidnosnih zahtjeva, izvještajnih zahtjeva, financijske poluge i zahtjeva za javnu objavu.
- 5 Na temelju članka 26. stavka 1. prvog podstavka točke (a) navedene uredbe, instrumenti kapitala predstavljaju stavke redovnog osnovnog kapitala institucija ako su ispunjeni uvjeti iz članka 28. ili, kada je to primjenjivo, članka 29. iste uredbe.

- 6 Članak 28. Uredbe br. 575/2013, naslovljen „Instrumenti redovnog osnovnog kapitala”, u stavku 1. predviđa:

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

[...]

(e) instrumenti su bez dospjeća;

[...]”

- 7 Člankom 29. te uredbe, naslovljenim „Instrumenti kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije”, određuje se:

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

Komisiji se dodjeljuje ovlast za donošenje regulatornih tehničkih standarda navedenih u prvom podstavku u skladu s člancima od 10. do 14. Uredbe (EU) br. 1093/2010 [Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L 331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.)].”

- 8 Članak 30. navedene uredbe, naslovljen „Posljedice prestanka ispunjavanja uvjeta za instrumente redovnog osnovnog kapitala”, glasi:

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

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

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

Uredba br. 1024/2013

- 9 U skladu s člankom 1. prvim stavkom Uredbe br. 1024/2013, tom se uredbom Europskoj središnjoj banci (ESB) dodjeljuju posebne zadaće koje se odnose na politike bonitetnog nadzora kreditnih institucija s ciljem unapređenja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija i stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici, uz puno poštovanje i dužnu pažnju prema jedinstvu i cjelovitosti unutarnjeg tržišta utemeljenog na jednakom postupanju prema kreditnim institucijama kako bi se spriječila regulatorna arbitraža.
- 10 Na temelju članka 6. stavka 1. te uredbe, ESB provodi svoje zadaće unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM), koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela, i odgovoran je za učinkovito i dosljedno funkcioniranje tog mehanizma.
- 11 U članku 6. stavku 4. navedene uredbe predviđa se:

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

- onih koje su na konsolidiranoj osnovi manje značajne, na najvišoj razini konsolidacije u državama članicama sudionicama ili pojedinačno u posebnom slučaju podružnica kreditnih institucija sa sjedištem u državama članicama nesudionicama koje imaju sjedište u državama članicama sudionicama. Značaj se procjenjuje na temelju sljedećih kriterija:
 - i. veličine;
 - ii. značajnosti za gospodarstvo Unije ili za neku od država članica sudionica;
 - iii. značaja prekograničnih djelatnosti.

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

- i. ukupna vrijednost njegove imovine premašuje 30 milijardi eura;
- ii. omjer između njegove ukupne imovine i [bruto domaćeg proizvoda (BDP)] države članice sudionice premašuje 20 %, osim ako je ukupna vrijednost njegove imovine manja od 5 milijardi EUR;
- iii. kada nacionalno nadležno tijelo obavijesti ESB da takvu instituciju smatra značajnom za domaće gospodarstvo, ESB nakon opsežne procjene, uključujući procjenu bilance, donosi odluku o potvrđivanju te kreditne institucije kao značajne.

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

One za koje je tražena javna financijska pomoć ili je dobivena izravno iz [Europskog fonda za financijsku stabilnost (EFSF)] ili [Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM)] ne smatraju se manje značajnima.

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

Delegirana uredba Komisije br. 241/2014

12 Uvodna izjava 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 glasi:

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

13 Člankom 1. te uredbe propisuje se:

„Ovom se Uredbom propisuju pravila:

[...]

(d) o vrsti potrebnih ograničenja otkupa ako je odbijanje otkupa instrumenata regulatornog kapitala zabranjeno mjerodavnim nacionalnim pravom u skladu s člankom 29. stavkom 6. Uredbe [br. 575/2013];

[...]”

14 Članak 10. navedene uredbe, naslovljen „Ograničenja otkupa instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, štedne institucije, zadruge i slične institucije za potrebe članka 29. stavka 2. točke (b) Uredbe [...] br. 575/2013 i članka 78. stavka 3. Uredbe [...] br. 575/2013” glasi:

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

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

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

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

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

Talijansko pravo

- 15 Člankom 28. stavkom 2.ter decreta legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Zakonodavna uredba br. 385 – Pročišćeni tekst zakonâ u području bankarstva i kreditiranja) od 1. rujna 1993. (Redovni dodatak GURI-ju br. 230 od 30. rujna 1993.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 385/1993), predviđa se:

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

- 16 Člankom 29. Zakonodavne uredbe br. 385/1993 propisano je:

„1. Pučke banke osnovane su u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama.

2. Nominalni iznos dionice ne može biti manji od dva eura.

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

2.ter U slučaju prekoračenja granice iz stavka 2.bis, upravno tijelo saziva skupštinu radi poduzimanja odgovarajućih mjera. Ako imovina u roku od jedne godine od prekoračenja granice nije smanjena ispod praga te nije donesena odluka o preoblikovanju banke u dioničko društvo [...] ili o njezinoj likvidaciji, Banka Italije, uzimajući u obzir okolnosti i iznos za koji je prag prekoračen, može zabraniti sklapanje novih transakcija [...], ili odrediti mjere iz glave IV. poglavlja I. odjeljka I. ili predložiti [ESB-u] da opozove odobrenje za obavljanje bankovnih poslova, a ministru gospodarstva i financija da pokrene prisilnu upravnu likvidaciju. To ne dovodi u pitanje ovlasti intervencije i sankcioniranja koje su Banki Italije dodijeljene na temelju ove zakonodavne uredbe.

2.quater Banka Italije utvrđuje odredbe za provedbu ovog članka.

[...]”

- 17 Člankom 1. stavkom 2. decreto-legge n. 3, recante „Misure urgenti per il sistema Bancario e gli investimenti” (Uredba sa zakonskom snagom br. 3/2015 o hitnim mjerama za bankovni sustav i ulaganja) od 24. siječnja 2015. (GURI br. 19 od 24. siječnja 2015.), koji je uz izmjene preoblikovan u zakon putem legge n. 33 (Zakon br. 33) od 24. ožujka 2015. (GURI br. 70 od 25. ožujka 2015.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 3/2015), propisuje se:

„Prilikom prve primjene ove uredbe, pučke banke koje u trenutku stupanja ove uredbe na snagu imaju odobrenje prilagođavaju se odredbama članka 29. stavaka 2.bis i 2.ter [Zakonodavne uredbe br. 385/1993], koje su uvedene ovim člankom, u roku od 18 mjeseci od datuma stupanja na snagu provedbenih odredbi koje je utvrdila Banka Italije u skladu s člankom 29.”

- 18 Na temelju decreto-legge n. 91 (Uredba sa zakonskom snagom br. 91) od 25. srpnja 2018. (GURI br. 171 od 25. srpnja 2018.), koji je preoblikovan putem legge n. 108 (Zakon br. 108) od 21. rujna 2018. (GURI br. 220 od 21. rujna 2018.), rok od 18 mjeseci predviđen člankom 1. stavkom 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 produžen je do 31. prosinca 2018.

- 19 Banka Italije je devetom preinakom, od 9. lipnja 2015., Okružnice br. 285 od 17. prosinca 2013., naslovljene „Odredbe za nadzor banaka” (u daljnjem tekstu: deveta preinaka Okružnice br. 285), provela članke 28. i 29. Zakonodavne uredbe br. 385/1993.
- 20 Konkretno, na temelju članka 28. stavka 2.ter Zakonodavne uredbe br. 385/1993, deveta preinaka Okružnice br. 285 predviđa da statuti pučkih banaka i zadružnih kreditnih banaka tijelu strateškog nadzora, na prijedlog upravnog tijela, a nakon savjetovanja s nadzornim tijelom, daju mogućnost ograničavanja ili odgode, u cijelosti ili djelomično te bez vremenskog ograničenja, otkupa dionica i ostalih instrumenata kapitala člana u slučaju njegova povlačenja (uključujući i u slučaju preoblikovanja banke), isključenja ili smrti.
- 21 U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje navodi se da su sve osim dviju talijanskih pučkih banaka postupile u skladu s prethodno navedenim odredbama talijanskog prava.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 22 Tužitelji iz glavnog postupka su akte Banke Italije, među ostalim i devetu preinaku Okružnice br. 285, pobijali trima zasebnim tužbama pred Tribunalom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija, Italija), koji je te tužbe odbio presudama br. 6548/2016, 6544/2016 i 6540/2016.
- 23 Protiv tih su presuda tužitelji iz glavnog postupka podnijeli žalbe sudu koji je uputio zahtjev, Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), koji je donio rješenja kojima se suspendiraju učinci devete preinake Okružnice br. 285, te su istaknuli pitanja o ustavnosti Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015.
- 24 Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) u presudi br. 99/2018 navedena je pitanja proglasio neosnovanima.
- 25 Nakon što je postupak nastavljen pred sudom koji je uputio zahtjev, taj je sud rješenjem br. 3645/2018 produžio trajanje prethodno određenih suspenzija do datuma objave presude o meritumu spora, uz izuzetak one koja se odnosi na rok od 18 mjeseci predviđen u članku 1. stavku 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015, koji je već bio zakonito produžen do 31. prosinca 2018.
- 26 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Protivi li se članku 29. Uredbe [br. 575/2013], članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014, člancima 16. i 17. Povelje, uključujući u vezi s člankom 6. stavkom 4. Uredbe [br. 1024/2013], nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 [...], koja utvrđuje imovinski prag iznad kojeg je pučka banka obvezna preoblikovati se u dioničko društvo, utvrđen u visini od 8 milijardi eura? Protivi li se osim toga navedenim parametrima prava Unije nacionalna odredba koja u slučaju preoblikovanja pučke banke u dioničko društvo, dopušta subjektu da odgodi ili ograniči, i na neodređeno vrijeme, otkup dionica člana koji se povlači?
 2. Protivi li se člancima 3., 63. i sljedećim člancima UFEU-a u području tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu i slobodnog kretanja kapitala, nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 [...] koja ograničava obavljanje zadružne bankovne djelatnosti do određenog iznosa imovine, obvezujući dotičnu banku da se preoblikuje u dioničko društvo u slučaju prekoračenja navedenog ograničenja?

3. Protivi li se članku 107. i sljedećim člancima UFEU-a, u području državnih potpora, nacionalna odredba poput one uvedene člankom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 [...] koja nalaže preoblikovanje pučke banke u dioničko društvo u slučaju prekoračenja određenog imovinskog praga (utvrđenog u visini od 8 milijardi eura) predviđajući ograničenja otkupa udjela člana u slučaju povlačenja, kako bi se izbjegla eventualna likvidacija preoblikovane banke?
4. Protivi li se odredbama članka 29. Uredbe [...] br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe [...] br. 241/2014 nacionalna odredba poput one predviđene u članku 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 [...], kako ju je Corte Costituzionale (Ustavni sud) protumačio presudom br. 99/2018, koja dopušta pučkoj banci da odgodi otkup na neograničeno vrijeme i da potpuno ili djelomično ograniči njegov iznos?
5. U slučaju da Sud Europske unije prilikom tumačenja ocijeni da je tumačenje koje su iznijeli tuženici spojivo s pravom Unije, traži se da Sud ocijeni usklađenost s europskim pravom članka 10. Delegirane uredbe [...] br. 241/2014 [...], s obzirom na članke 16. i 17. Povelje [...], dopunjen također u vezi s člankom 52. stavkom 3. Povelje [...] i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava o članku 1. prvog dodatnog protokola [uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanog u Parizu 20. ožujka 1952.]”

Postupak pred Sudom

- 27 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da Sud o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku, primjenom članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda.
- 28 Taj zahtjev odbijen je rješenjem predsjednika Suda od 18. siječnja 2019., Adusbef i dr. (C-686/18, neobjavljeno, EU:C:2019:68).

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 29 Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA smatra da, s obzirom na to da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen nakon što je Corte costituzionale (Ustavni sud) presudio da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s talijanskim ustavom, postoji opasnost od neusklađenosti između nacionalnog postupka pred Corteom costituzionale (Ustavni sud) i tog zahtjeva, tako da je potonji u cijelosti nedopušten.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti na to da funkcioniranje sustava suradnje između Suda i nacionalnih sudova, uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, i načelo nadređenosti prava Unije zahtijevaju da nacionalni sud bude slobodan u kojoj god fazi postupka to smatra primjerenim, čak i na kraju incidentalnog postupka za ocjenu ustavnosti, uputiti Sudu bilo koje prethodno pitanje koje smatra potrebnim (presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 52. i od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 22.).
- 31 Iz prethodnih razmatranja pak proizlazi da bi učinkovitost prava Unije bila ugrožena, a koristan učinak članka 267. umanjen, ako bi nacionalni sud zbog postojanja incidentalnog postupka nadzora ustavnosti bio spriječen uputiti Sudu prethodna pitanja i izravno primijeniti pravo Unije u skladu s odlukom ili sudskom praksom Suda (presuda od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 23.).

- 32 Consiglio di Stato (Državno vijeće), kao Vrhovni sud, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a čak ima obvezu uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku čim utvrdi da se meritum spora odnosi na pitanje iz područja primjene članka 267. stavka 1. UFEU-a, čak i ako u okviru istog spora može ustavnom sudu dotične države članice postaviti pitanje o ustavnosti nacionalnih pravila (vidjeti analogijom presudu od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, t. 72.).
- 33 Zato okolnost da se Corte costituzionale (Ustavni sud) izjasnio o sukladnosti nacionalnog propisa o kojemu je riječ u glavnom postupku s odredbama talijanskog ustava ni na koji način ne utječe na tu obvezu da se Sudu upute pitanja o tumačenju odnosno valjanosti prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 25.).
- 34 Iz toga proizlazi da se zahtjev za prethodnu odluku ne može proglasiti nedopuštenim zbog te okolnosti.
- 35 Osim toga, Banka Italije, Unione di Banche Italiane – Ubi Banca, Banca Popolare di Milano, Amber Capital Italia SGR SpA, Amber Capital UK LLP, talijanska vlada i Europska komisija tvrde da su prethodna pitanja u cijelosti ili djelomično nedopuštena jer su navodi suda koji je uputio zahtjev nedostatni i zato što ta pitanja nisu relevantna za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 36 Kad je riječ o podacima koji se moraju nalaziti u svakom zahtjevu za prethodnu odluku, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene člankom 267. UFEU-a, potreba za tumačenjem prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje. Naime, Sud je isključivo ovlašten izjasniti se o tumačenju nekog akta Unije polazeći od činjenica koje mu navede nacionalni sud (rješenja od 5. listopada 2017., SL, C-321/17, neobjavljeno, EU:C:2017:741, t. 12. i od 5. lipnja 2019., Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljeno, EU:C:2019:464, t. 12.).
- 37 Sud također inzistira na važnosti toga da nacionalni sud navede točne razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnih pitanja Sudu. Sud je već presudio da je neophodno da nacionalni sud u odluci kojom upućuje zahtjev za prethodnu odluku pruži minimum objašnjenja o razlozima izbora odredaba prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na spor koji mu je podnesen (rješenja od 12. svibnja 2016., Security Service i dr., C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, t. 20. i od 5. lipnja 2019., Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljeno, EU:C:2019:464, t. 13.).
- 38 Ti zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku kojih, u okviru suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev mora biti svjestan i kojih se mora strogo pridržavati izričito su navedeni u članku 94. Poslovnika (rješenja od 12. svibnja 2016., Security Service i dr., C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, t. 18.; od 5. lipnja 2019., Wilo Salmson France, C-10/19, neobjavljeno, EU:C:2019:464, t. 14. i od 7. studenoga 2019., P. J., C-513/19, neobjavljeno, EU:C:2019:953, t. 15.). Na te se zahtjeve podsjeća u točki 15. Preporuka Suda Europske unije namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1.).
- 39 Konačno, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, zahtjev za prethodnu odluku koji je postavio nacionalni sud treba odbaciti ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku (presuda od 10. srpnja 2014., Apple, C-421/13, EU:C:2014:2070, t. 30. i rješenje od 17. siječnja 2019., Cipollone, C-600/17, neobjavljeno, EU:C:2019:29, t. 21.).
- 40 Dopuštenost ovog zahtjeva za prethodnu odluku valja ispitati s obzirom na sve prethodno navedene zahtjeve.

Dopuštenost prvog dijela prvog pitanja

- 41 Prvim dijelom prvog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 29. Uredbe br. 575/2013, članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 te članke 16. i 17. Povelje, u vezi s člankom 6. stavkom 4. Uredbe br. 1024/2013, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se utvrđuje imovinski prag u visini od osam milijardi eura u slučaju čijeg prekoračenja se pučke banke osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama moraju preoblikovati u dionička društva.
- 42 Člankom 6. Uredbe br. 1024/2013 utvrđuju se načini izvršavanja u okviru SSM-a, koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela, zadaća koje su tom uredbom dodijeljene ESB-u u području bonitetnog nadzora kreditnih institucija.
- 43 U tom se kontekstu člankom 6. stavkom 4. predviđaju u biti kriteriji za utvrđivanje slučajeva u kojima te zadaće obavlja samo ESB i slučajeva u kojima nacionalna nadležna tijela pomažu ESB-u u izvršavanju navedenih zadaća, decentraliziranom provedbom nekih od njih u odnosu na kreditne institucije koje su manje značajne u smislu članka 6. stavka 4. prvog podstavka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, t. 41.).
- 44 Člankom 6. stavkom 4. Uredbe br. 1024/2013 ne utvrđuje se nikakav imovinski prag u slučaju čijeg prekoračenja se pučke banke moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ili provesti likvidaciju. Tom se odredbom ne zahtijeva ni isključuje utvrđivanje takvog praga.
- 45 Imovinski prag od 30 milijardi eura imovine utvrđen u članku 6. stavku 4. drugom podstavku točki (i) jedan je od uvjeta navedenih u toj odredbi za identificiranje kreditnih institucija koje se ne mogu smatrati manje značajnima za potrebe navedenog članka 6. stavka 4.
- 46 Slijedom toga, članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013 nema nikakve veze s imovinskim pragom od osam milijardi eura koji je utvrđen nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 47 Isto tako, ni članak 29. Uredbe br. 575/2013 ni članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 nemaju veze s tim pragom.
- 48 Naime, tim se odredbama – koje predviđaju, u okviru pravila o bonitetnim zahtjevima utvrđenima tim uredbama u području regulatornog kapitala, uvjete koje treba ispuniti kako bi instrumenti kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije ispunjavali uvjete za instrumente redovnog osnovnog kapitala – ne utvrđuje imovinski prag u slučaju čijeg prekoračenja se ta društva i institucije moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ili provesti likvidaciju. Njima se ne nameće državama članicama da utvrde takav prag niti ih se sprečava da to učine.
- 49 U tim okolnostima, budući da članak 6. stavak 4. Uredbe br. 1024/2013, članak 29. Uredbe br. 575/2013 i članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 nemaju nikakve veze s imovinskim pragom koji je utvrđen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, tumačenje tih odredbi očito nije relevantno.
- 50 Usto, sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava ni razloge zbog kojih bi, prema njegovu mišljenju, takvo tumačenje bilo relevantno za rješavanje spora koji se pred njim vodi ni vezu u koju navedene odredbe dovodi s tim propisom.
- 51 Kad je riječ o zahtjevu za tumačenje članka 16. i 17. Povelje, valja podsjetiti na to da se, na temelju članka 51. stavka 1. Povelje, njezine odredbe odnose na države članice samo kada provode pravo Unije.

- 52 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „provedba prava Unije”, u smislu članka 51. Povelje, pretpostavlja postojanje određenog stupnja povezanosti, između akta prava Unije i predmetne nacionalne mjere, koji nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo (presude od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 24.; od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 34. i od 6. listopada 2016., Paoletti i dr., C-218/15, EU:C:2016:748, t. 14.).
- 53 U tom kontekstu, Sud je odlučio o neprimjenjivosti temeljnih prava Unije u vezi s nacionalnim propisom jer odredbe Unije u dotičnom području ne nameću državama članicama nikakvu obvezu u pogledu situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku (presude od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 26. i od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 35.).
- 54 Kao što to proizlazi iz prethodnih razmatranja, nijedna odredba prava Unije na koje sud koji je uputio zahtjev upućuje u prvom dijelu svojeg prvog pitanja ne nalaže državama članicama da utvrde imovinski prag, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u slučaju čijeg prekoračenja se pučke banke osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ili provesti likvidaciju.
- 55 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prvi dio prvog pitanja nedopušten je u cijelosti.

Dopuštenost drugog pitanja

- 56 Drugo pitanje odnosi se na usklađenost nacionalnog propisa – kojim se utvrđuje imovinski prag za obavljanje bankovnih djelatnosti u obliku pučkih banaka, u slučaju čijeg prekoračenja se te banke, osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama, moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju – s člancima 3., 63. i sljedećima člancima UFEU-a.
- 57 To je pitanje nedopušteno u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje članka 3. UFEU-a s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje te odredbe samo „u području tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu” i zato što zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvo obrazloženje u pogledu razloga koji su taj sud naveli da se zapita o tumačenju navedene odredbe kao ni veze koja po mišljenju tog suda postoji između potonje odredbe i glavnog postupka.

Dopuštenost trećeg pitanja

- 58 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 107. i sljedeće članke UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se, s jedne strane, utvrđuje imovinski prag u slučaju čijeg prekoračenja se pučke banke osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju, i koji, s druge strane, omogućuje dotičnoj instituciji da ograniči otkup udjela člana koji se povlači, kako bi se izbjegla eventualna likvidacija.
- 59 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne navodi s potrebnom preciznošću i jasnoćom ni razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju tih odredaba prava Unije ni vezu u koju te odredbe dovodi s nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 60 Naime, taj sud ne objašnjava razloge zbog kojih bi mogao smatrati da se nacionalnim zakonodavstvom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku dodjeljuje prednost, da se njime uspostavlja selektivna mjera, da potpora potječe iz državnih sredstava ili da narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje. Stoga sud koji je uputio zahtjev Sudu nije pružio elemente na temelju kojih bi se moglo ocijeniti može li se takva mjera kvalificirati kao „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

61 U tim okolnostima, kad je riječ o trećem pitanju, zahtjev za prethodnu odluku nije u skladu sa zahtjevima iz članka 94. Poslovnika i Sudu ne omogućuje da sudu koji je uputio zahtjev pruži koristan odgovor zbog čega pitanje treba proglasiti nedopuštenim.

Dopuštenost petog pitanja

62 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da odluči o valjanosti članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014.

63 U tom je pogledu važno da sud koji je uputio zahtjev posebno navede točne razloge koji su ga naveli na postavljanje pitanja o valjanosti određenih odredaba prava Unije i da izloži razloge nevaljanosti koji mu se, posljedično, čine da bi mogli biti prihvaćeni (presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 48. i navedena sudska praksa).

64 Iz prethodno navedenog slijedi, s jedne strane, da u okviru prethodnog postupka Sud ispituje valjanost akta Unije ili njegove određene odredbe s obzirom na razloge nevaljanosti navedene u odluci o upućivanju. S druge strane, ako se ne navedu točni razlozi koji su sud koji je uputio zahtjev naveli na postavljanje pitanja o valjanosti tog akta ili tih odredaba, tada su pitanja o njihovoj valjanosti nedopuštena (presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 50.).

65 U ovom slučaju valja utvrditi da sud koji je uputio zahtjev ne iznosi razloge koji su ga naveli na postavljanje pitanja o valjanosti članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014.

66 U tim je okolnostima peto pitanje nedopušteno.

Meritum

Drugi dio prvog pitanja i četvrto pitanje

67 Drugi dio prvog pitanja i četvrto pitanje odnose se na usklađenost s određenim odredbama prava Unije nacionalnog propisa koji pučkim bankama omogućuje da ograniče otkup svojih instrumenata regulatornog kapitala.

68 U tom pogledu najprije valja istaknuti to da cilj članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013, kako je naveden u točkama 42. i 43. ove presude, nije povezan s takvom mogućnošću ograničavanja otkupa instrumenata regulatornog kapitala i da, slijedom toga, tumačenje te odredbe u tom pogledu nije relevantno. Ta pitanja stoga valja preoblikovati ne uzimajući u obzir navedenu odredbu.

69 Tako, drugim dijelom svojeg prvog pitanja i četvrtim pitanjem, koje valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 29. Uredbe br. 575/2013, članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 te članke 16. i 17. Povelje tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji pučkoj banci sa sjedištem u toj državi članici omogućuje da otkup udjela člana koji se povlači odgodi na neograničeno vrijeme i da ograniči njegov iznos.

– Članak 29. Uredbe br. 575/2013 i članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014

70 Iz uvodne izjave 7. Uredbe br. 575/2013 proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao da ona sadržava, među ostalim, bonitetne zahtjeve za institucije koji se strogo odnose na funkcioniranje tržišta bankovnih i financijskih usluga i koji su namijenjeni osiguravanju financijske stabilnosti subjekata na tim tržištima, kao i visoke razine zaštite ulagatelja i deponenata.

- 71 U skladu s člankom 1. prvim stavkom točkom (a) te uredbe, njome se utvrđuju jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36 moraju ispunjavati u pogledu kapitalnih zahtjeva.
- 72 U tom se kontekstu u članku 28. navedene uredbe utvrđuju uvjeti koji se moraju ispuniti kako bi se instrumenti kapitala smatrali instrumentima redovnog osnovnog kapitala, a u članku 29. iste uredbe predviđaju posebni uvjeti koji u tu svrhu moraju biti ispunjeni u pogledu instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije.
- 73 Konkretno, u skladu s člankom 29. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 575/2013, institucija mora imati mogućnost odbiti otkup tih instrumenata, osim ako je to zabranjeno nacionalnim pravom. U potonjem slučaju, stavkom 2. točkom (b) tog članka 29. određuje se da odredbe kojima se uređuju navedeni instrumenti instituciji moraju omogućiti ograničavanje tog otkupa.
- 74 Na temelju navedenog članka 29. stavka 6. Komisija je donijela pravila koja pobliže određuju načine ostvarivanja te mogućnosti ograničavanja otkupa instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije. Ta su pravila navedena u članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014.
- 75 Tako, na temelju članka 10. stavka 2. prve rečenice te delegirane uredbe, navedena mogućnost obuhvaća pravo na odgodu otkupa i pravo na ograničenje njegova iznosa.
- 76 Drugom rečenicom te odredbe precizira se da se ta prava mogu izvršavati na neograničeno vrijeme u skladu s člankom 10. stavkom 3. navedene delegirane uredbe, kojim se predviđa da opseg ograničenja otkupa uključen u odredbe kojima se uređuju instrumenti kapitala određuje dotična institucija na temelju svojeg bonitetnog stanja u bilo kojem trenutku, posebno uzimajući u obzir, ali bez ograničenja, ukupan financijski položaj institucije te stanje u pogledu likvidnosti i solventnosti, kao i iznos redovnog osnovnog kapitala, osnovnog i ukupnog kapitala u usporedbi s ukupnim iznosom izloženosti riziku izračunanim u skladu s preciznim zahtjevima na koje upućuje članak 10. stavak 3. točka (b) iste delegirane uredbe.
- 77 Stoga, iz članka 29. Uredbe br. 575/2013 i članka 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 proizlazi, s jedne strane, da je prihvatljivost instrumenata kapitala koje izdaju uzajamne institucije, zadruge, štedne institucije i slične institucije kao instrumenata redovnog osnovnog kapitala, pod pretpostavkom da nacionalno pravo takvim institucijama zabranjuje da odbiju otkup svojih instrumenata regulatornog kapitala, uvjetovana time da predmetne institucije imaju mogućnost taj otkup ograničiti, koja obuhvaća pravo na odgodu otkupa i pravo na ograničenje njegova iznosa, te, s druge strane, da opseg ograničenja otkupa određuje dotična institucija na temelju svojeg bonitetnog stanja u bilo kojem trenutku.
- 78 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da odredbe talijanskog prava o kojima je riječ u glavnom postupku zabranjuju talijanskim pučkim bankama da odbiju otkup instrumenata regulatornog kapitala. S druge strane, one im omogućuju da ograniče otkup dionica u slučaju povlačenja člana kada se to pokaže potrebnim kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje te banke izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala. Iz te odluke također proizlazi da, na temelju tih odredbi, navedene banke taj otkup mogu odgoditi na neograničeno vrijeme i potpuno ili djelomično ograničiti njegov iznos.
- 79 Međutim, kao što to proizlazi iz samog teksta članka 10. stavka 2. druge rečenice Delegirane uredbe br. 241/2014, u slučaju da nacionalno pravo zabranjuje odbijanje otkupa instrumenata regulatornog kapitala, mogućnost predviđena člankom 29. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 575/2013 dopušta da se na temelju članka 10. stavka 3. te delegirane uredbe taj otkup odgodi i njegov iznos ograniči na neograničeno vrijeme, odnosno tako dugo i u mjeri u kojoj je to potrebno s obzirom na njihovo bonitetno stanje, posebno uzimajući u obzir, elemente navedene u potonjoj odredbi.

80 Slijedom toga, članku 29. Uredbe br. 575/2013 i članku 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 ne protivi se propis države članice kojim se pučkim bankama sa sjedištem u toj državi članici zabranjuje da odbiju otkup instrumenata regulatornog kapitala, ali kojim se navedenim bankama omogućuje da, kada se to pokaže potrebnim kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje te banke izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala, odgode otkup dionica člana koji se povlači na neograničeno vrijeme i da u cijelosti ili djelomično ograniče njegov iznos.

– Članci 16. i 17. Povelje

81 Na temelju članka 16. Povelje, sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

82 Zaštita dodijeljena tim člankom obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presude od 22. siječnja 2013., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.; od 17. listopada 2013., *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 25. i od 12. srpnja 2018., *Spika i dr.*, C-540/16, EU:C:2018:565, t. 34.).

83 Prema ustaljenoj sudskoj praksi sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo. Ta sloboda može biti podvrgnuta nizu intervencija javne vlasti kojima se u općem interesu može ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti (presude od 22. siječnja 2013., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45. i 46.; od 17. listopada 2013., *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 28. i od 26. listopada 2017., *BB construct*, C-534/16, EU:C:2017:820, t. 36.).

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

85 S tim u svezi, valja podsjetiti na to da pravo na vlasništvo zajamčeno tom odredbom Povelje nije apsolutno pravo i da njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima u općem interesu koje Unija slijedi i koja ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenih prava (presuda od 20. rujna 2016., *Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB*, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69. i 70.).

86 Osim toga, valja također podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ostvarivanje prava i sloboda priznatih tom Poveljom, poput slobode poduzetništva i prava na vlasništvo, može ograničiti pod uvjetom da su ta ograničenja predviđena zakonom, da se njima poštuje bit tih prava i sloboda te da su ona, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i da zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

87 Mogućnost, koja se pučkim bankama priznaje nacionalnim propisom, da ograniče otkup svojih instrumenata regulatornog kapitala kada se to pokaže potrebnim kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala jest predviđena zakonom, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.

88 Bit slobode poduzetništva zajamčene člankom 16. Povelje i prava na vlasništvo zajamčenog njezinim člankom 17. poštuje se nacionalnim propisom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđa mogućnost ograničenja otkupa dionica u slučaju povlačenja člana, čiji je cilj ispunjenje uvjeta iz članka 29. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 575/2013 kako bi se dionice mogle smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala.

- 89 Naime, s jedne strane, ta mogućnost ne dovodi do oduzimanja vlasništva i stoga ne predstavlja intervenciju koja ugrožava samu bit prava na vlasništvo. S druge strane, ako bi se smatralo da se navedenom mogućnosti ograničava sloboda poduzetništva, njome bi se poštovala bit te slobode jer se njome ne sprečava obavljanje bankovne djelatnosti. U tom pogledu, Sud je priznao da zadruge djeluju u skladu s posebnim načelima poslovanja koja ih jasno razlikuju od drugih gospodarskih subjekata (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, t. 55.).
- 90 Kad je riječ o ciljevima propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, osim što se predviđanjem navedene mogućnosti njime nastoji provesti taj uvjet, sud koji je uputio zahtjev navodi da je cilj tog propisa osigurati usklađenost pravnog oblika i veličine pučke banke kao i poštovanje bonitetnih pravila Unije kojima se uređuje obavljanje bankovne djelatnosti. Prema mišljenju tog suda, cilj je navedenog propisa stoga osigurati veću usklađenost između pravnog oblika pučkih banaka i dinamike referentnog tržišta, zajamčiti veću konkurentnost tih banaka kao i promicati veću transparentnost njihove organizacije, poslovanja i rada.
- 91 Takvi ciljevi, kojima se može osigurati dobro upravljanje u sektoru zadružnog bankarstva, stabilnost tog sektora i razborito obavljanje bankovne djelatnosti, doprinose izbjegavanju propasti dotičnih institucija, čak i sistemskog rizika te, slijedom toga, jamčenju stabilnosti bankovnog i financijskog sustava.
- 92 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da su, u skladu s ustaljenom praksom Suda, ciljevi osiguranja stabilnosti bankovnog i financijskog sustava kao i izbjegavanja sistemskog rizika ciljevi u općem interesu koje Unija slijedi (vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2016., *Kotnik i dr.*, C-526/14, EU:C:2016:570, t. 69., 88. i 91.; od 20. rujna 2016., *Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB*, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 71. i 74. i od 8. studenoga 2016., *Dowling i dr.*, C-41/15, EU:C:2016:836, t. 51. i 54.).
- 93 Naime, financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije ključan su izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Usto, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnosti na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više banaka mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (presude od 19. srpnja 2016., *Kotnik i dr.*, C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50. i od 20. rujna 2016., *Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB*, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72.).
- 94 Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 81. i 104. svojeg mišljenja, postoji očit javni interes da se osigura da ne dođe do iznenadnog povlačenja ulaganja u osnovna vlastita sredstva banke i na taj način izbjegne izlaganje te banke kao i cijelog bankovnog sektora bonitetnoj nestabilnosti.
- 95 Slijedom toga, valja smatrati da ograničenja ostvarivanja prava na vlasništvo i, pod pretpostavkom da postoje, ograničenja ostvarivanja slobode poduzetništva koja proizlaze iz propisa poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.
- 96 Usto, ta ograničenja poštuju načelo proporcionalnosti ako se njima ne prekoračuje ono što je, s obzirom na bonitetno stanje dotičnih banaka, potrebno kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. U tu svrhu, osobito će trebati uzeti u obzir elemente iz članka 10. stavka 3. Delegirane uredbe br. 241/2014.
- 97 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugi dio prvog pitanja i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 29. Uredbe br. 575/2013, članak 10. Delegirane uredbe br. 241/2014 te članke 16. i 17. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice koji pučkim bankama sa

sjedištem u toj državi članici zabranjuje da odbiju otkup instrumenata regulatornog kapitala, ali koji tim bankama omogućuje da otkup udjela člana koji se povlači odgode na neograničeno vrijeme i da u cijelosti ili djelomično ograniče njegov iznos, pod uvjetom da ograničenja otkupa utvrđena u okviru korištenja tom mogućnošću ne prekoračuju ono što je, s obzirom na bonitetno stanje navedenih banaka, nužno kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala, posebno uzimajući u obzir elemente navedene u članku 10. stavku 3. Delegirane uredbe br. 241/2014, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Drugo pitanje

- 98 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 63. i sljedeće članke UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se za pučke banke sa sjedištem u toj državi članici koje su osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama utvrđuje imovinski prag za obavljanje bankovnih djelatnosti, u slučaju čijeg prekoračenja se te banke moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju.
- 99 U skladu s člankom 63. stavkom 1. UFEU-a, zabranjena su sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja.
- 100 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nedostatku definicije pojma „kretanja kapitala” u UFEU-u, u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a, Sud priznao indikativnu vrijednost nazivlju kretanja kapitala iz Priloga I. Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [o EZ-u (koji je stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdamu)] (SL 1988., L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.) (presude od 27. siječnja 2009., Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, t. 24.; 10. studenoga 2011., Komisija/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, t. 47. i od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 40.).
- 101 Tako je Sud opetovano presuđivao da su kretanja kapitala, u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a, osobito takozvana „izravna” ulaganja, odnosno ulaganja u obliku udjela u poduzetniku putem držanja dionica koje pružaju mogućnost stvarnog sudjelovanja u njegovu upravljanju i nadzoru, kao i takozvana „portfeljna” ulaganja, odnosno ulaganja u obliku nabave vrijednosnih papira na tržištu kapitala s isključivim ciljem provedbe financijskog ulaganja, bez ikakve namjere da se utječe na upravljanje poduzetnikom i njegov nadzor (presude od 11. studenoga 2010., Komisija/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, t. 46.; od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 40. i od 26. veljače 2019., X (Društvo posrednici s poslovnim nastanom u trećim zemljama), C-135/17, EU:C:2019:136, t. 26.).
- 102 Kad je riječ o tim dvama oblicima ulaganja, Sud je pojasnio da „ograničenjima” u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a treba smatrati nacionalne mjere koje bi mogle spriječiti ili ograničiti stjecanje dionica u poduzetnicima o kojima je riječ ili koje bi mogle odvratiti investitore iz drugih država članica od ulaganja u njihov kapital (presude od 21. listopada 2010., Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, t. 55.; od 10. studenoga 2011., Komisija/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, t. 48. i od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 41.).
- 103 U ovom slučaju, propisom o kojem je riječ u glavnom postupku utvrđuje se imovinski prag za obavljanje bankovnih djelatnosti talijanskih pučkih banaka osnovanih u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama, u slučaju čijeg prekoračenja se te banke moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju.

- 104 Međutim, ograničavanjem opsega gospodarske djelatnosti koju talijanske banke osnovane u određenom pravnom obliku mogu obavljati, takav propis može odvratiti ulagače iz država članica koje nisu Talijanska Republika i trećih država od stjecanja udjela u kapitalu navedenih banaka i stoga predstavlja ograničenje slobodnog kretanja kapitala koje je načelno zabranjeno člankom 63. UFEU-a.
- 105 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nacionalne mjere kojima se ograničava slobodno kretanje kapitala mogu se opravdati važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da su prikladne za ostvarenje cilja kojem teže i ako ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 10. studenoga 2011., Komisija/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, t. 81. i navedena sudska praksa). Osim toga, Sud je priznao da nacionalni propis može predstavljati opravdanu prepreku temeljnoj slobodi kad se temelji na ekonomskim razlozima kojima se teži ostvarenju cilja u općem interesu (presuda od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 106 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je utvrđeno u točkama 90. do 95. ove presude, propis o kojem je riječ u glavnom postupku odgovara ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija.
- 107 Slijedom toga, pod uvjetom da je imovinski prag koji je utvrđen tim propisom, kojemu podliježe obavljanje bankovne djelatnosti talijanskih pučkih banaka osnovanih u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama, prikladan za ostvarenje tih ciljeva i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ograničenje slobodnog kretanja kapitala koje proizlazi iz navedenog propisa je opravdano.
- 108 U tim okolnostima, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 63. i sljedeće članke UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se za pučke banke sa sjedištem u toj državi članici koje su osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama utvrđuje imovinski prag za obavljanje bankovnih djelatnosti, u slučaju čijeg prekoračenja se te banke moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju, pod uvjetom da je taj propis prikladan za ostvarenje ciljeva u općem interesu i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 109 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 29. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, članak 10. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 241/2014 od 7. siječnja 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za kapitalne zahtjeve za institucije te članke 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice koji pučkim bankama sa sjedištem u toj državi članici zabranjuje da odbiju otkup instrumenata regulatornog kapitala, ali koji tim bankama omogućuje da otkup udjela člana koji se povlači odgode na neograničeno vrijeme i da u cijelosti ili djelomično ograniče njegov iznos, pod uvjetom da ograničenja otkupa utvrđena u okviru korištenja tom mogućnošću ne prekoračuju ono što je, s obzirom na bonitetno stanje navedenih banaka, nužno kako bi se osiguralo da se instrumenti kapitala koje izdaju mogu smatrati instrumentima redovnog osnovnog kapitala, posebno uzimajući u obzir elemente navedene u članku 10. stavku 3. Delegirane uredbe br. 241/2014, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

2. Članak 63. i prateće članke UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se za pučke banke sa sjedištem u toj državi članici koje su osnovane u obliku zadruga s ograničenom odgovornošću s dionicama utvrđuje imovinski prag za obavljanje bankovnih djelatnosti, u slučaju čijeg prekoračenja se te banke moraju preoblikovati u dionička društva, smanjiti svoju imovinu ispod tog praga ili provesti likvidaciju, pod uvjetom da je taj propis prikladan za ostvarenje ciljeva u općem interesu i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi