

**Asia C-660/22****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

20.10.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Corte suprema di cassazione (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

27.9.2022

**Valittaja:**

Ente Cambiano società cooperativa per azioni

**Vastapuoli:**

Agenzia delle entrate

**Pääasian kohde**

Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia) tehty valitus Commissione tributaria regionale della Toscanan (Toscanan alueellinen verotuomioistuin, Italia) tuomiosta, jolla mainittu tuomioistuin hylkäsi Ente Cambiano società cooperativa per azioni -yhtiön valituksen veroviraston (Agenzia delle entrate) päätöksestä, jolla mainittu virasto oli hylännyt hakemuksen, joka koski yhtiön valtiokonttorille pankkitoiminnan luovuttamisen yhteydessä maksaman summan, joka vastasi 20:tä prosenttia sen nettovarallisuudesta, palauttamista

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Ennakkoratkaisupyynnö koskee sellaisen kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan osuuskuntamuotoisten luottolaitosten, joiden nettovarallisuus 31.12.2015 oli yli 200 miljoonaa euroa, oli mahdollista olla liittymättä osuuspankkiryhmään ja luovuttaa pankkitoimintansa osakeyhtiölle ("way out" -vaihtoehto), yhteensopivuutta unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 63 artiklassa ja sitä

seuraavissa artikloissa vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteen sekä SEUT 101, SEUT 102, SEUT 120 ja SEUT 173 artiklassa vahvistettujen vapaan kilpailun ja markkinoiden suojelun periaatteiden kanssa. Mainitussa kansallisessa lainsäädännössä tämän mahdollisuuden edellytykseksi asetetaan velvoite maksaa valtiokonttorille 20 prosenttia yhtiön nettovarallisuudesta ja siinä säädetään, että tämän velvoitteen noudattamatta jättämisestä seuraa luovuttavan osuuskuntamuotoisen luottolaitoksen varojen siirtäminen yhteistyön kehittämiseksi ja edistämiseksi perustettuihin keskinäisiin rahastoihin.

SEUT 267 artikla

### **Ennakkoratkaisukysymys**

Ovatko SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä SEUT 101, SEUT 102, SEUT 120 ja SEUT 173 artikla esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa 14.2.2016 annetun asetuksen nro 18, josta on muutettuna tullut 8.4.2016 annettu laki nro 49, sellaisena kuin sitä sovelletaan ajallisesti pääasiassa, 2 §:n 3 ter ja 3 quater momentin tavoin tarjotaan niille osuuskuntamuotoisille luottolaitoksille, joiden nettovarallisuus 31.12.2015 oli yli 200 miljoonaa euroa, mahdollisuus valita osuuspankkiryhmään liittymisen asemesta se, että ne luovuttavat pankkitoimintansa osakeyhtiölle, joka voi olla myös vasta perustettu ja jolla on lupa harjoittaa pankkitoimintaa, sekä muuttavat yhtiöjärjestystään siten, että pankkitoiminnan harjoittaminen suljetaan pois ja säilytetään samalla siviilikoodeksin 2514 §:ssä tarkoitettut vastavuoroisuuslausekkeet ja varmistetaan, että osakkaille tarjotaan palvelut, jotka ovat tarpeen suhteiden säilyttämiseksi vastaanottavaan osakeyhtiöön ja säästämistä ja avustushankkeiden edistämistä koskevan valistuksen ja tiedon saamiseksi, mutta tämän vaihtoehdon edellytykseksi asetetaan velvoite maksaa summa, joka vastaa 20:tä prosenttia niiden nettovarallisuudesta 31.12.2015?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

SEUT 63 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä SEUT 101, SEUT 102, SEUT 120 ja SEUT 173 artikla

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 575/2013

Pääomien hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista 17.7.1969 annettu neuvoston direktiivi 69/335/ETY

Pääomien hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista annetun direktiivin muuttamisesta 10.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/303/ETY

Pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista 12.2.2008 annettu neuvoston direktiivi 2008/7/EY

Eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 19.10.2009 annettu neuvoston direktiivi 2009/133/EY

Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta [ja] direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta [sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta] 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinhallintakehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU

Euroopan unionin perusoikeuskirja, 16 ja 17 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Pankki- ja luottotoimintaa koskevien lakien koonnoksesta 1.9.1993 annettu asetus nro 358 (Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) (jäljempänä TUB), erityisesti 150 *bis* §:n 5 momentti:

”36 §:ssä tarkoitetuissa sulautumis- ja muutostapauksissa, oikeussuhteiden lakatessa kokonaan sekä jakautumisissa, joiden tuloksena syntyy osakeyhtiömuotoinen pankki, 23.12.2000 annetun lain nro 388 17 §:ssä säädetyt varojen siirtämisen vaikutukset pysyvät muuttumattomina.”

Kiireellisistä toimenpiteistä, jotka koskevat osuuskuntamuotoisten luottopankkien uudistusta, järjestämättömien lainojen arvopaperistamista koskevaa takuuta, kriisimenettelyihin liittyvää verojärjestelmää ja yhteistä omaisuudenhoitoa 14.2.2016 annettu asetus nro 18, josta on muutettuna tullut 8.4.2016 annettu laki nro 48 (Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 – Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 48, jäljempänä asetus nro 18/2016), erityisesti 2 §:n 3 bis, 3 ter ja 3 quater momentti:

”3 bis. 1.9.1993 annetun asetuksen nro 385 150 bis §:n 5 momentissa säädetyistä poiketen varojen siirtäminen ei koske osuuskuntamuotoisia luottolaitoksia, jotka 60 päivän kuluessa tämän asetuksen muuttamisesta annetun lain voimaantulosta esittävät Italian keskuspankille [Banca d’Italia] 1993 annetun asetuksen nro 385 58 §:n mukaisesti hakemuksen tai yhteishakemuksen pankkitoimintansa siirtämisestä samalle osakeyhtiölle, joka voi olla myös vasta perustettu ja jolla on lupa harjoittaa pankkitoimintaa, edellyttäen, että hakemuksen esittävän pankin tai, mikäli kyseessä on yhteishakemus, vähintään yhden hakemuksen esittävistä pankeista nettovarallisuus 31.12.2015 on yli 200 miljoonaa euroa, mikä käy ilmi kyseistä ajankohtaa koskevasta tilinpäätöksestä, josta tilintarkastaja on antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon.

3 ter. Luovutushetkellä luovuttava osuuskuntamuotoinen luottolaitos maksaa valtion talousarvioon määrän, joka vastaa 20:tä prosenttia sen nettovarallisuudesta 31.12.2015, joka käy ilmi kyseistä ajankohtaa koskevasta tilinpäätöksestä, josta tilintarkastaja on antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon.

3 quater. Luovutuksen jälkeen luovuttava osuuskuntamuotoinen luottolaitos, jolle jää jakamattomia rahastoja 3 ter momentissa tarkoitetun maksun jälkeen, muuttaa yhtiöjärjestystään siten, että siinä suljetaan pois pankkitoiminnan harjoittaminen ja velvoitetaan säilyttämään siviilikoodeksin 2514 §:ssä tarkoitetut vastavuoroisuuslausekkeet sekä osakkaille tarjotaan palvelut, jotka ovat tarpeen suhteiden säilyttämiseksi vastaanottavaan osakeyhtiöön ja säästämistä ja avustushankkeiden edistämistä koskevan valistuksen ja tiedon saamiseksi.— Jos tässä momentissa ja 3 bis ja 3 ter momentissa tarkoitettuja velvoitteita ei noudateta, luovuttajan tai tapauskohtaisesti osuuskuntamuotoisen luottolaitoksen omaisuus siirretään 23.12.2000 annetun lain nro 388 17 §:n mukaisesti.—”

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 bis, 3 ter ja 3 quater momentista johtuva lainsäädäntö liittyy Italian oikeusjärjestelmän osuuskuntamuotoisia luottolaitoksia koskevan lainsäädännön uudistukseen. Tällä uudistuksella pyrittiin poistamaan rakenteelliset heikkoudet, jotka johtuivat muun muassa useimpien osuuskuntamuotoisten luottolaitosten organisaation mahdollisuuksista ja pienestä koosta. Pääasiallinen uudistustapa oli se, että osuuskuntamuotoiset luottolaitokset liittyivät osuuspankkiryhmään, jonka huipulla oli osakeyhtiömuotoinen emoyhtiö (holdingyhtiö), jonka enemmistön omistivat tytäryhtiöinä olevat osuuskuntamuotoiset luottolaitokset ja jolla oli valtuudet johtaa ja koordinoida ryhmän toimintaa.
- 2 Vain kaikkein vakavaraisimpien pankkien, joiden nettovarallisuus 31.12.2015 oli yli 200 miljoonaa euroa, osalta asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 bis, 3 ter ja 3 quater momentissa sen sijaan säädettiin mahdollisuudesta välttää liittyminen osuuspankkiryhmään luovuttamalla pankkitoimintansa osakeyhtiölle ja muuttamalla yhtiöjärjestystään siten, että pankkitoiminnan harjoittaminen

suljetaan pois ja samalla säilytetään yhtiön keskinäisen päämäärän ensisijaisuutta koskevat lausekkeet ("way out" -vaihtoehto). Luovuttava yhtiö saattoi lisäksi jäädä osakkaaksi ja hankkia määräsvalan luovutuksen saavassa yrityksessä.

- 3 Asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 bis, 3 ter ja 3 quater momentin mukaan "way-out" -vaihtoehdossa luovuttava pankki oli velvollinen maksamaan valtiokonttorille summan, joka vastaa 20:tä prosenttia sen nettovarallisuudesta. Jos tätä velvoitetta ei noudatettu, luovuttavan pankin omaisuus oli siirrettävä yhteistyön kehittämiseksi ja edistämiseksi perustettuihin keskinäisiin rahastoihin 23.12.2000 annetun lain nro 388 17 §:n mukaisesti, TUB:n 150 bis §:n 5 momentissa tarkoitettua yleistä sääntöä soveltaen.
- 4 Ente Cambiano società cooperativa per azioni (jäljempänä Ente Cambiano), jonka nettovarallisuus 31.12.2015 oli yli 200 miljoonaa euroa, valitsi "way out" -vaihtoehdon ja luovutti pankkitoimintansa osakeyhtiölle, jossa sillä oli määräysvalta. Asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 ter momentin nojalla valittajan oli maksettava valtiokonttorille luovutushetkellä 54 208 740,00 euroa, mikä vastaa 20:tä prosenttia sen nettovarallisuudesta 31.12.2015.
- 5 Näin ollen valittaja esitti mainitun summan palauttamista koskevan hakemuksen verovirastolle, joka ei kuitenkaan hyväksynyt pyyntöä. Ente Cambiano valitti tästä päätöksestä myöhemmin Commissione tributaria provincialeen (maakunnallinen verotuomioistuim, Italia) ja sen jälkeen Commissione tributaria regionale della Toscanaan, joka hylkäsi valituksen 13.12.2018 antamallaan tuomiolla.
- 6 Tässä tilanteessa Ente Cambiano teki Commissione tributaria regionale della Toscanan tuomiosta kassaatiovalituksen vedoten erityisesti siihen, että "way out" -vaihtoehtoa koskeva lainsäädäntö on ristiriidassa sekä unionin oikeuden että Italian perustuslain kanssa.
- 7 Koska Corte suprema di cassazione katsoi, ettei valittajan esittämä asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 bis ja 3 ter momentin perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys ollut ilmeisen perusteeton, se esitti tämän kysymyksen Corte costituzionalelle (perustuslakituomioistuin, Italia).
- 8 Tuomiossa nro 149/2021 Corte costituzionale totesi mainitun lainsäädännön perustuslainmukaiseksi. Erityisesti Corte costituzionale totesi mainitussa tuomiossa, että asetuksessa nro 18/2016 tarkoitettu 20:tä prosenttia nettovarallisuudesta vastaavan summan maksaminen ei ole vero. Corte costituzionalen mukaan tällaista maksua on sitä vastoin pidettävä vastikkeena siitä, että luovuttava yhtiö voi tahtonsa mukaisesti pysyä itsenäisenä keskinäisenä yhtiönä joutumatta yritysryhmän jäseneksi ja siten emoyhtiön johdon ja koordinoinnin alaiseksi.

## Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 9 **Valittajan mukaan** esillä oleva lainsäädäntö on ristiriidassa useiden Euroopan unionin oikeussääntöjen kanssa.
- 10 Ensinnäkin asetuksen nro 18/2016 2 §:n 3 bis, 3 ter ja 3 quater momentissa tarkoitettu maksuvelvoite on ristiriidassa SEUT 63 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa todetun vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Täältä osin Ente Cambiano toteaa, että pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteesta säädetään direktiivissä 2008/7, jolla direktiivin 69/335 täytäntöönpanon yhteydessä vahvistetaan luovutusten verotuksellinen neutraalius.
- 11 Täältä osin valittaja viittaa unionin tuomioistuimen 16.7.2020 antamaan tuomioon OC ym. vastaan Banca d'Italia ym. (C-686/18, EU:C:2020:567), jossa todettiin, että sijoitusvapauden mahdollisten rajoitusten on vastattava unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita. Ente Cambianon mukaan riidanalainen maksuvelvoite ei kuitenkaan edistä kilpailua ja pankkijärjestelmän vakautta, vaan päinvastoin haittaa perusteettomasti juuri niitä osuuskuntamuotoisia luottolaitoksia, jotka ovat kaikkein vakaimpia ja siten pystyvimpiä houkuttelemaan pääomasijoituksia muista jäsenvaltioista.
- 12 Toiseksi tässä esillä oleva lainsäädäntö on ristiriidassa eri jäsenvaltioissa olevien yhtiöiden varojensiirtoihin sovellettavaa verojärjestelmää koskevan direktiivin 2009/133 kanssa. Italian oikeusjärjestelmässä kyseisen direktiivin, jossa säädetään, että yritysten luovutuksiin on sovellettava tavanomaista verotuksellisesti neutraalia järjestelmää, soveltamisalaa on tuloverotusta koskevien säännösten koonnoksen hyväksymisestä 22.12.1986 annetun presidentin asetuksen nro 917 (Decreto del Presidente della Repubblica 22.12.1986, n. 917 – Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) 176 §:llä laajennettu koskemaan myös kotimaisten yritysten luovutuksia.
- 13 Kolmanneksi valituksenalainen lainsäädäntö on ristiriidassa SEUT 101, SEUT 102, SEUT 120 ja SEUT 173 artiklassa vahvistettujen vapaan kilpailun ja markkinoiden suojelun periaatteiden kanssa.
- 14 Neljänneksi kansallinen lainsäädäntö on sen mukaan ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa siksi, että riidanalainen maksuvelvoite haittaa Ente Cambianon oikeutta taloudellisen toimintansa vapaaseen harjoittamiseen.
- 15 **Verovirasto** sen sijaan katsoo, että valituksenalaisella lainsäädännöllä pyritään ennen kaikkea vahvistamaan Italian pankkijärjestelmän vakautta ja se on näin ollen yhteensopiva niiden unionin oikeuden säädösten kanssa, joiden tarkoituksena on vähentää järjestelmätason pankkikriisien mahdollisuutta. Näihin säädöksiin sisältyvät asetus nro 575/2013 ja direktiivi 2013/36, joilla pannaan täytäntöön Basel III -sopimus pankkien pääomavaatimusten osalta, sekä luottolaitosten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskeva direktiivi 2014/59.

- 16 Lisäksi vastapuoli katsoo, ettei riidanalainen maksuvelvoite ole ristiriidassa myöskään markkinoiden ja kilpailun edistämisen kanssa, koska se ei haittaa luovuttavaa pankkia kohtuuttomasti muihin talouden toimijoihin nähden. Kyseessä oleva maksu on päinvastoin kohtuullinen korvaus asetuksessa nro 18/2016 säädetystä edusta, toisin sanoen siitä, että näin vältetään kaikkien varojen siirtäminen yhteistyön kehittämiseksi ja edistämiseksi perustettuihin keskinäisiin rahastoihin.
- 17 Lopuksi riidanalainen maksuvelvoite ei sen mukaan ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa siinäkin tapauksessa, että se määriteltäisiin veroksi. Unionin tuomioistuin on näet todennut, ettei direktiivi 69/335, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 85/303, ole esteenä yrityksen nettovarallisuudesta kannettavalle verolle (tuomio 27.10.1998, Manifattura italiana Nonwoven SpA v. Direzione regionale delle entrate per la Toscana, C-4/97, EU:C:1998:507 ja määräys 15.3.2001, Petrolvilla & Bortolotti SpA v. Direzione delle Entrate per la Provincia di Trento, C-279/99, C-293/99, C-296/99, C-330/99 ja C-336/99, EU:C:2001:170).

#### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei osapuolten väitteiden välistä ristiriitaa valituksenalaisen säännöksen tiukka sanamuoto huomioon ottaen voida ratkaista tulkitsemalla kansallista lainsäädäntöä unionin oikeuden mukaisesti, ja katsoo näin ollen, että ennakkoratkaisukysymys on saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.