



2024/2033

29.7.2024

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2024/2033

av den 21 september 2023

om åtgärd SA.39451 (2015/C) (f.d. 2015/NN) genomförd av Italien till förmån för Banca Tercas

[delgivet med nr C(2024) 6281]

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda bestämmelser ⁽¹⁾ ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom pressen, webbsidor som tillhör banken Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Termao S.p.A (Tercas) och Italiens insättningsgarantisystem *Fondo interbancario di tutela dei depositi* (FITD) har det kommit till kommissionens kännedom att FITD ingripit för att stödja nämnda bank (FITD:s *stödingripande*).
- (2) Den 8 augusti och den 10 oktober 2014 begärde kommissionen uppgifter från Italien. Italien besvarade denna begäran den 16 september och den 14 november 2014.
- (3) Genom en skrivelse av den 27 februari 2015 (*beslutet om att inleda förfarandet*) underrättade kommissionen Italien om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) avseende de berörda åtgärderna.
- (4) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽²⁾. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärderna i fråga.
- (5) Kommissionen tog emot synpunkter från Italien den 2 april 2015.
- (6) Den 22 maj 2015 tog kommissionen emot synpunkter från två berörda parter, nämligen Tercas och Banca Popolare di Bari S.C.p.A. (BPB).
- (7) Samma dag tog kommissionen emot synpunkter från Italiens centralbank *Banca d'Italia* och FITD.
- (8) Den 9 juni 2015 översände kommissionen de synpunkter som avses i skälen 6 och 7 till Italien, som fick tillfälle att bemöta dem. Italien meddelade kommissionen att de inte hade några kommentarer till synpunkterna.
- (9) Den 13 augusti och den 17 september 2015 hölls två möten med kommissionen, Italien och de berörda parterna. Vid dessa möten utvecklade Italien sitt resonemang från sina tidigare officiella skrivelser.

⁽¹⁾ EUT C 136, 24.4.2015, s. 17.

⁽²⁾ Se fotnot 1.

- (10) I enlighet med kommissionens beslut (EU) 2016/1208 ⁽³⁾ drog kommissionen slutsatsen att de åtgärder som vidtagits av FITD till förmån för Tercas utgjorde statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden och beslutade att stödet skulle återbetalas.
- (11) Den 4 mars, den 29 april och den 1 maj 2016 väckte Italien och FITD, med stöd av Italiens centralbank, talan inför tribunalen om ogiltigförklaring av beslut (EU) 2016/1208.
- (12) I och med tribunalens dom av den 19 mars 2019 i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16 ⁽⁴⁾ ogiltigförklarades beslut (EU) 2016/1208.
- (13) Ytterligare utbyten mellan kommissionen och Italien ägde rum den 20 december 2019, den 30 januari 2020 och den 19 februari 2020.
- (14) Domstolen avvisade genom sin dom av den 2 mars 2021 i mål C-425/19 ⁽⁵⁾ kommissionens överklagande av domen i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16.

2. BAKGRUNDSINFORMATION OCH BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA

2.1. Tercas

- (15) Tercas var holdingbolag i en bankkoncern som huvudsakligen var verksam i regionen Abruzzo. Vid utgången av 2011 var Fondazione Tercas den största aktieägaren i holdingbolaget, med en ägarandel på 65 %.
- (16) Vid utgången av 2011 bestod koncernen av holdingbolaget och Banca Caripe S.p.A. (*Caripe*), en regional bank som främst är verksam i regionen Abruzzo och som hade förvärvats av Tercas i slutet av 2010 (med en ägarandel på 90 %) och konsoliderats med Tercas finansiella rapporter.
- (17) Vid utgången av 2011 hade Tercas en konsoliderad balansomslutning på 5,3 miljarder euro, lån till kunder på 4,5 miljarder euro netto, kundinsättningar på 2,7 miljarder euro samt 165 filialer och 1 225 anställda.
- (18) Efter att ha inspekterat Tercas ⁽⁶⁾ föreslog Italiens centralbank den 17 april 2012 för det italienska ekonomi- och finansministeriet att banken skulle ställas under särskild förvaltning i enlighet med artikel 70 i den italienska banklagen *Testo Unico Bancario* ⁽⁷⁾.
- (19) Den 30 april 2012 utfärdade Italiens ekonomi- och finansministerium ett dekret om att ställa Tercas under särskild förvaltning ⁽⁸⁾. Italiens centralbank utsåg en särskild förvaltare för att bedöma läget, korrigera oriktigheter och arbeta för lösningar i insättarnas intresse. Den särskilda förvaltaren tillträdde den 4 maj 2012.
- (20) Tercas särskilda förvaltare utvärderade olika alternativ för att hitta en lösning på Tercas svårigheter. Till en början övervägde den särskilda förvaltaren två alternativ där Tercas skulle rekapitaliseras, genom ingripande av antingen Fondazione Tercas (Tercas största ägare) eller Credito Valtellinese (ägare av 7,8 % i Tercas), men dessa alternativ avfärdades.

⁽³⁾ Kommissionens beslut (EU) 2016/1208 av den 23 december 2015 om det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för banken Tercas (ärende SA.39451 (2015/C) (f.d. 2015/NN)) (EUT L 203, 28.7.2016, s. 1).

⁽⁴⁾ Dom av den 19 mars 2019, Italien m.fl./kommissionen, T-98/16, T-196/16 och T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167.

⁽⁵⁾ Dom av den 2 mars 2021, kommissionen/Italien m.fl., C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154.

⁽⁶⁾ Mellan den 5 december 2011 och den 23 mars 2012 utförde Italiens centralbank en inspektion av Tercas. Under inspektionen hittade Italiens centralbank ett flertal oriktigheter och utbredda problem gällande i) förvaltning och styrning av banken, ii) internrevisionsfunktionen, iii) kreditprocessen och iv) utlämnande av information till styrande organ och tillsynsorgan.

⁽⁷⁾ *Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n. 230, 30.9.1993 - Supplemento ordinario n. 92)*. Hänvisningar till den italienska banklagen ska tolkas som hänvisningar till den version som var giltig vid tidpunkten för FITD:s stödingripande.

⁽⁸⁾ På grund av allvarliga administrativa oriktigheter och allvarliga lagöverträdelse.

- (21) I oktober 2013 hade Tercas särskilda förvaltare i samråd med Italiens centralbank kontakt med BPB, som uttryckte sitt intresse för att skjuta till kapital till Tercas under förutsättning att en besiktning skulle utföras på Tercas och Caripes tillgångar och att FITD fullständigt skulle täcka Tercas underskott av kapital.
- (22) Den 25 oktober 2013 lämnade Tercas särskilda förvaltare in en begäran till FITD, på grundval av artikel 29 i FITD:s stadgar ⁽⁹⁾, om ett stödingripande på upp till 280 miljoner euro som skulle användas till rekapitalisering för att täcka Tercas underskott per den 30 september 2013 och ett åtagande från FITD att förvärva problemtillgångar.
- (23) FITD:s verkställande kommitté beslutade vid sitt möte den 28 oktober 2013 att ingripa för att stödja Tercas i enlighet med artikel 96-ter punkt 1 d i den italienska banklagen med ett belopp på upp till 280 miljoner euro. FITD:s styrelse ratificerade ingripandet den 29 oktober 2013.
- (24) Den 30 oktober 2013 begärde FITD tillstånd från Italiens centralbank att genomföra detta ingripande. Italiens centralbank beviljade FITD tillstånd den 4 november 2013. FITD åtog sig emellertid till slut inte ingripandet.
- (25) Den 18 mars 2014 avslutades besiktningen av Tercas och Caripes tillgångar med en oenighet mellan experterna i FITD och dito i bankgruppen som holdingbolaget BPB kontrollerade. Frågan avgjordes av en skiljeman som valdes enligt förslag av Italiens centralbank. Besiktningen visade att det fanns ytterligare problemtillgångar.
- (26) Den 1 juli 2014 lämnade FITD in en andra ansökan till Italiens centralbank om tillstånd att göra ett stödingripande för Tercas, med ändrade villkor.
- (27) Den 7 juli 2014 godkände Italiens centralbank detta ingripande med ändrade villkor ⁽¹⁰⁾.
- (28) Italiens centralbank gav Tercas särskilda förvaltare tillstånd att kalla till en extraordinarie bolagsstämma den 27 juli 2014 för att besluta om åtgärder för att täcka de förluster som hade uppstått under den särskilda förvaltningen samt om en kapitalökning med 230 miljoner euro förbehållen BPB.
- (29) Tercas förluster uppgick till 603 miljoner euro under perioden 1 januari 2012–31 mars 2014. Efter fullständig nedskrivning av den återstående kapitalsituationen på 337 miljoner euro var Tercas eget kapital netto den 31 mars 2014 negativt och uppgick till –266 miljoner euro.
- (30) Den 27 juli 2014 beslutade Tercas bolagsstämma ⁽¹¹⁾ att
- a) delvis täcka förlusterna, bland annat genom att minska aktiekapitalet till noll genom att dra in samtliga stamaktier i omlopp,
 - b) öka kapitalet till 230 miljoner euro genom en nyemission av ordinarie aktier som uteslutande skulle erbjudas BPB. Denna kapitalökning genomfördes den 27 juli 2014 och betalades ut, vilket delvis uppvägs av en kredit på 480 miljoner euro från BPB till Tercas (motsvarande ett lån som BPB beviljade den 5 november 2013).
- (31) I september 2014 rekapitaliserade Tercas sitt dotterföretag Caripe med ett kapitaltillskott på 75 miljoner euro.
- (32) Den 1 oktober 2014 hävdades den särskilda förvaltningen av Tercas, och BPB utsåg en ny ledning.
- (33) När den särskilda förvaltningen upphörde den 30 september 2014 hade Tercas samlade tillgångar på 2 994 miljoner euro, kundinsättningar på 2 198 miljoner euro, icke nödlidande lån netto på 1 766 miljoner euro, avsättningar för nödlidande lån på 716 miljoner euro och ett sammanlagt primärkapital på 182 miljoner euro.

⁽⁹⁾ Hänvisningar till FITD:s stadgar ska tolkas som hänvisningar till den version som var giltig vid tidpunkten för FITD:s stödingripande.

⁽¹⁰⁾ Se skäl 43.

⁽¹¹⁾ Protokoll från bolagsstämman, *repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014*, notarie Vincenzo Galeota.

- (34) I mars 2015 tecknade BPB sig för en ny kapitalökning i Tercas till ett belopp på 135,4 miljoner euro (varav 40,4 miljoner euro för dotterbolaget Caripe) för att hantera ytterligare förluster under fjärde kvartalet 2014, för att täcka omstruktureringsskostnader 2015 och 2016 samt för att förbättra Tercas kapitaltäckningskvoter.

2.2. BPB

- (35) Tercas var holdingbolag i en bankkoncern som huvudsakligen var verksam i södra Italien. Vid utgången av 2013 hade BPB en konsoliderad balansomslutning på 10,3 miljarder euro, lån till kunder på 6,9 miljarder euro, kundinsättningar på 6,6 miljarder euro, 247 filialer och 2 206 anställda samt en primärkapitalrelation på 8,1 % och en total kapitalrelation på 11 %.
- (36) I december 2014 genomförde BPB en kapitalökning på 500 miljoner euro i form av en nyemission av aktier på upp till 300 miljoner euro och ett förlagslån som supplementärkapital på upp till 200 miljoner euro. Syftet med kapitalökningen var att förbättra BPB:s kapitaltäckningskvoter, som hade påverkats av förvärvet av Tercas.

2.3. Italiens insättningsgarantisystem och FITD

- (37) Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG⁽¹²⁾, som var tillämpligt vid tidpunkten för FITD:s stödingripande, får inte ett kreditinstitut ta emot insättningar om det inte är medlem i ett officiellt erkänt insättningsgarantisystem⁽¹³⁾. Enligt artikel 96.1 i den italienska banklagen ska italienska banker vara anslutna till ett av de insättningsgarantisystem som är etablerade och erkända i Italien. *Kooperativa banker (banche di credito cooperativo) ska vara anslutna till det insättningsgarantisystem som har etablerats inom deras område⁽¹⁴⁾.*
- (38) Vid tidpunkten för FITD:s stödingripande fanns följande två etablerade insättningsgarantisystem i Italien:
- a) FITD, ett obligatoriskt konsortium som bildats enligt civilrättslig lag, och det enda etablerade och erkända italienska insättningsgarantisystem som var öppet för anslutning av banker som inte var kooperativa banker. I artikel 2 i FITD:s stadgar, som godkänts av Italiens centralbank, anges att *italienska banker ska vara anslutna till fonden, med undantag för kooperativa banker.*
 - b) *Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo*, ett lagstadgat insättningsgarantisystem som uteslutande var öppet för anslutning av, och obligatoriskt för, kooperativa banker.
- (39) Enligt artikel 96-bis i den italienska banklagen och artikel 29 i FITD:s stadgar kunde FITD på vissa villkor vidta åtgärder för att stödja anslutna banker som omfattades av särskild förvaltning.
- (40) Sådana ingripanden finansierades i efterhand genom bidrag från anslutna banker. Summan av de enskilda bidragen fastställdes i enlighet med tillämpliga lagstadgade bestämmelser⁽¹⁵⁾ i proportion till summan av varje banks garanterade insättningar. Bidragen bokfördes inte direkt i FITD:s balansräkning, utan bokfördes i separata räkenskaper för varje berört ingripande.

⁽¹²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, 31.5.1994, s. 5).

⁽¹³⁾ Artikel 3.1 i direktiv 94/19/EG.

⁽¹⁴⁾ "Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperativo aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito."

⁽¹⁵⁾ Se artikel 25 i FITD:s stadgar och artiklarna 9–14 i bilagan till FITD:s stadgar.

(41) Följande två av FITD:s ledningsorgan fattade beslut om att utföra stödingripanden:

- a) Styrelsen ⁽¹⁶⁾, som tog beslutet med absolut majoritet bland de medlemmar som var närvarande vid det möte då beslutet fattades. Styrelsens ordförande utsågs av styrelsemedlemmarna. De ordinarie medlemmarna valdes i proportion till de garanterade insättningar som varje bank hade, för att främja större bidragsgivare och samtidigt säkerställa att de mindre bankerna representerades ⁽¹⁷⁾. Styrelsens ordinarie medlemmar, då 23, utgjordes främst av representanter för de största medlemsbankerna ⁽¹⁸⁾ med två representanter från Unicredit, Intesa Sanpaolo och Monte dei Paschi di Siena. Ordföranden för Associazione Bancaria Italiana var också medlem i styrelsen.
- b) Det verkställande rådet ⁽¹⁹⁾, som tog beslutet med absolut majoritet bland de medlemmar som var närvarande vid det möte då beslutet fattades. Det verkställande rådets medlemmar utgjordes av styrelsens ordförande, styrelsens vice ordförande, som även fungerade som rådets vice ordförande, och ytterligare sex styrelsemedlemmar.

(42) För stödingripanden i form av finansiering och garantier hade verkställande rådet befogenhet att fatta beslut ⁽²⁰⁾, men angående förvärv av eget kapital och annat tekniskt stöd beslutade styrelsen, efter verkställande rådets förslag ⁽²¹⁾.

2.4. De undersökta åtgärderna

(43) FITD:s stödingripande som godkändes av Italiens centralbank den 7 juli 2014 omfattade följande åtgärder (*åtgärder som vidtagits av FITD*):

- a) Åtgärd 1: Ett icke-återbetalningspliktigt bidrag på 265 miljoner euro för att täcka Tercas underskott av kapital.
- b) Åtgärd 2: En garanti på 35 miljoner euro (i upp till tre år) för att täcka kreditrisken i samband med vissa av Tercas exponeringar. Dessa exponeringar (två bullemlån med förfallodag den 31 mars 2015) återbetalades i sin helhet av gäldenärerna på förfallodagen, varför garantin löpte ut utan att ha aktiverats.
- c) Åtgärd 3: En garanti på upp till 30 miljoner euro för att täcka ytterligare kostnader till följd av betalning av skatt på åtgärd 1. Sådana skattebetalningar skulle krävas om åtgärd 1 inte skulle ha betraktats som skattebefriad enligt italiensk lag. Den specifika skattebefrielsen för FITD:s ingripandeåtgärder enligt italiensk lag skulle ha varit föremål för Europeiska kommissionens godkännande ⁽²²⁾. FITD betalade ut hela beloppet på 30 miljoner euro till Tercas vid en tidpunkt då kommissionen inte hade beslutat om denna befrielse.

2.5. Beslut (EU) 2016/1208

(44) I kommissionens beslut (EU) 2016/1208 drog kommissionen slutsatsen att de åtgärder som vidtagits av FITD innebar olagligt statligt stöd till Tercas och föreskrev att stödet omedelbart och effektivt skulle återbetalas.

⁽¹⁶⁾ Artiklarna 3–15 i FITD:s stadgar.

⁽¹⁷⁾ Artikel 12.3 i FITD:s stadgar.

⁽¹⁸⁾ Artikel 13.10 i FITD:s stadgar. Unicredit, Intesa Sanpaolo och Monte dei Paschi di Siena företrädde vid denna tidpunkt av två medlemmar vardera. Följande banker företrädde av en medlem vardera: Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna och Banca del Piemonte.

⁽¹⁹⁾ Se artiklarna 16, 17 och 18 i FITD:s stadgar.

⁽²⁰⁾ Artikel 17.1 a i FITD:s stadgar.

⁽²¹⁾ Artikel 14.1 e i FITD:s stadgar.

⁽²²⁾ Enligt artikel 1.627 i Legge 7 dicembre 2013, n. 147 – "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" (lag 147/2013), "Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti". Enligt artikel 1.628 i lag 147/2013, "L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea".

(45) Vid bedömning av italienska statens ansvar för de åtgärder som vidtagits av FITD, i synnerhet i beslut (EU) 2016/1208, påminde kommissionen om att domstolen i sitt *Stardust Marine*-beslut⁽²³⁾ hade förtydligat att en stats ansvar för en stödåtgärd som vidtagits av ett vid första påseendet självständigt organ som inte i sig utgör en del av staten kan utläsas från ett antal indikatorer i fallets omständigheter. En sådan indikator är att det berörda organet inte kan fatta det omtvistade beslutet utan att ta hänsyn till de offentliga myndigheternas krav eller direktiv innan det fattar det beslut som påstås innefatta statligt stöd. Andra indikatorer kan under vissa omständigheter vara relevanta för slutsatsen att en stödåtgärd som vidtas av ett offentligt företag kan tillskrivas staten (skälen 115 och 116 i beslut (EU) 2016/1208).

(46) Därmed ansåg kommissionen att de åtgärder som vidtagits av FITD kunde tillskrivas Italien, bland annat på grund av följande element, begrundade tillsammans som en helhet:

- a) FITD hade enligt lag anförtrots ett offentligt uppdrag, nämligen att skydda sparande och insättare, vilket återspeglades i olika former av insatser. De bestämmelser i den italienska banklagen som tillät FITD att använda medlemsbankernas resurser till olika sorters stödingripanden, såsom i det berörda fallet, måste betraktas som ett uttryck av det offentliga uppdraget (skäl 117–121 i beslut (EU) 2016/1208).

Fastän FITD var ett privaträttsligt konsortium kunde inte enbart det faktum att det bildats i form av ett allmänrättsligt organ anses vara tillräckligt för att utesluta att en åtgärd som vidtagits av ett sådant organ kunde tillskrivas staten. Den autonomi som ett företag i princip åtnjuter hindrar inte statlig inblandning i praktiken (skäl 122 i beslut (EU) 2016/1208).

I varje fall gav unionslagstiftning och nationell lagstiftning Italiens centralbank befogenhet och medel för att säkerställa att alla ingripanden FITD utförde som ett insättningsgarantisystem som erkändes enligt den italienska banklagen uppfyllde dess offentliga mandat och bidrog till att skydda insättare. Således måste Italiens centralbank godkänna varje sådant ingripande från FITD utifrån dess förtjänster och bedöma huruvida det uppfyllde FITD:s offentliga mandat enligt den italienska banklagen (skälen 123 och 124 i beslut (EU) 2016/1208).

- b) Italiens centralbank hade omfattande makt över FITD genom den italienska banklagen, och de italienska offentliga myndigheterna åtnjöt olika befogenheter avseende vidtagande av åtgärder som de berörda, som endast kunde ske för banker under särskild förvaltning. De hade befogenhet att inleda dessa åtgärder genom begäran från en särskild förvaltare (en offentlig tjänsteman som utsetts och övervakades av Italiens centralbank) och att påverka dem, mot bakgrund av Italiens centralbanks befogenhet att godkänna dem i sak och offentliga myndigheters närvaro vid alla relevanta beslutsfattande möten, där de hade möjlighet att uttrycka sin oro (skäl 127–130 i beslut (EU) 2016/1208).
- c) De italienska offentliga myndigheterna utövade sina befogenheter i samband med antagandet av åtgärderna i fråga. De berörda handlingarna från Italien visade att Italiens centralbank hade godkänt de åtgärder som vidtagits av FITD med hänsyn till insättarnas och kundernas intressen, i den mening som avses i relevanta bestämmelser i den italienska banklagen och därmed i enlighet med särskilda bestämmelser i den nationella rättsordningen. Förhandlingarna mellan Tercas särskilda förvaltare och BPB fördes "i samordning med Italiens centralbank". Italiens centralbank uppmanade vidare FITD att nå en väl avvägd överenskommelse med BPB (skäl 131 i beslut (EU) 2016/1208).

Mot bakgrund av dessa faktorer samt de som hänvisats till i leden a och b konstaterade kommissionen att ingripandets motiv och syften hade föreskrivits i detalj genom FITD:s offentliga uppdrag enligt den italienska banklagen och i sak kontrollerades av de offentliga myndigheterna (skäl 132 i beslut (EU) 2016/1208).

⁽²³⁾ Dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

- (47) Kommissionen drog därför slutsatsen att de aktuella åtgärdernas innehåll, riktning och syfte var sådana att de ovan nämnda faktorerna visade att det var osannolikt att de offentliga myndigheterna inte skulle ha varit inblandade i antagandet av dem och att det fanns tillräckligt många indikatorer för att visa att dessa åtgärder kunde tillskrivas staten och hade finansierats med statliga medel. Även om det i princip var möjligt att var och en av de ovan nämnda faktorerna för sig kanske inte vore tillräckliga för att dra slutsatsen att åtgärderna kunde tillskrivas staten visade dessa indikatorer när de beaktades tillsammans som en helhet att Italien hade ansvar för dessa åtgärder (skälen 143, 144 och 145 i beslut (EU) 2016/1208).

2.6. Sammanfattning av relevanta domstolsförfaranden

2.6.1 Tribunalens ogiltigförklaring av beslut (EU) 2016/1208: Domen i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16

- (48) Genom domen i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16 ogiltigförklarade tribunalen beslut (EU) 2016/1208 med motiveringen att det första villkoret för att stöd ska klassificeras som "statligt stöd" i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, nämligen att det stödet beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel, inte var uppfyllt.
- (49) Specifikt angående Italiens ansvar för de åtgärder som vidtagits av FITD fann tribunalen att kommissionen inte hade lagt fram bevis som på tillräckligt goda grunder visade att de italienska offentliga myndigheterna hade varit inblandade i antagandet av dessa åtgärder, eller att de kunde tillskrivas staten i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ⁽²⁴⁾.
- (50) I synnerhet beaktade tribunalen omfattningen av FITD:s offentliga uppdrag och FITD:s autonomi vid antagandet av åtgärderna.
- (51) Tribunalen ansåg att de åtgärder som vidtagits av FITD främst syftade till att främja FITD:s medlemsbankers privata intressen, och att även om dessa privata intressen må sammanfalla med offentligt intresse utgjorde inte detta i sig en indikation på att de offentliga myndigheterna varit inblandade vid antagandet av en åtgärd ⁽²⁵⁾. Tribunalen angav vidare att de åtgärder som vidtagits av FITD inte innebar ett verkställande av något offentligt uppdrag som getts av italiensk lagstiftning, i motsats till vad kommissionen hade beaktat i beslut (EU) 2016/1208. FITD:s offentliga uppdrag bestod endast av att i egenskap av insättningsgarantisystem ersätta insättare i de fall där en medlemsbank blivit föremål för tvångslikvidation ⁽²⁶⁾.
- (52) Dessutom hävdade tribunalen att inga faktorer som rörde hur FITD var organiserat kopplade FITD till de italienska offentliga myndigheterna och att kommissionen inte hade bevisat de italienska offentliga myndigheternas engagemang i antagandet av de berörda åtgärderna ⁽²⁷⁾.
- (53) I detta avseende ansåg tribunalen för det första att Italiens centralbanks godkännande av de åtgärder som vidtagits av FITD till förmån för Tercas inte var en indikator som gjorde det möjligt att tillskriva Italien de berörda åtgärderna, eftersom staten i detta avseende endast övervakade åtgärdernas förenlighet med regelverket för tillsynsändamål ⁽²⁸⁾. För det andra ansåg tribunalen att närvaron av Italiens centralbanks representanter vid mötena i FITD:s styrelse inte utgjorde tillräcklig bevisning för att tillskriva staten åtgärderna, eftersom dessa representanter endast var observatörer utan rösträtt och inte kunde ge råd ⁽²⁹⁾. För det tredje ansåg tribunalen att kommissionen inte hade åberopat några bevis för att Italiens centralbank hade påverkat förhandlingarna som hade ägt rum mellan å ena sidan FITD och å andra sidan BPB och den särskilda förvaltaren, eller för att Italiens centralbank hade använt sina kontakter med FITD för att påverka omfattningen av de berörda åtgärderna. Tribunalen konstaterade att dessa kontakter endast hade gjort så att Italiens centralbank i egenskap av behörig tillsynsmyndighet kunde informeras om utvecklingen och inte hade påverkat FITD:s beslut att vidta åtgärder till förmån för Tercas ⁽³⁰⁾. Slutligen

⁽²⁴⁾ Dom i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16, punkt 132.

⁽²⁵⁾ Ibid, punkterna 96–99.

⁽²⁶⁾ Ibid, punkterna 100–106.

⁽²⁷⁾ Ibid, punkterna 113 och 132.

⁽²⁸⁾ Ibid, punkterna 115–120.

⁽²⁹⁾ Ibid, punkterna 121–124.

⁽³⁰⁾ Ibid., punkterna 125, 126 och 127.

konstaterade tribunalen att den särskilda förvaltarens roll i den processen inte kunde ifrågasätta FITD:s autonomi i beslutandet om att gripa in. Dessutom visade inte den åberopade bevisningen att den särskilda förvaltarens förfrågan till FITD om ingripande hade skett på grund av Italiens centralbanks instruktioner ⁽³¹⁾.

- (54) Mot denna bakgrund konstaterade tribunalen att kommissionen inte hade bevisat på tillräckligt goda grunder att de italienska offentliga myndigheterna varit involverade i antagandet av de åtgärder som vidtagits av FITD eller följaktligen att de åtgärderna kunde tillskrivas staten i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (55) Domen i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16 som ogiltigförklarade beslut (EU) 2016/1208 överklagades av kommissionen.

2.6.2 Domstolens dom om avslag på kommissionens överklagande

- (56) Domstolen avvisade genom sin dom i mål C-425/19 P kommissionens överklagande av domen i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16.
- (57) Vad gäller Italiens ansvar för de åtgärder som vidtagits av FITD specifikt konstaterade domstolen att tribunalen inte hade haft fel i konstaterandet att bevisningen som kommissionen åberopat för att visa att offentliga italienska myndigheter påverkat FITD inte innebar att åtgärderna kunde tillskrivas Italien.
- (58) Domstolen konstaterade att tribunalen inte hade krävt att kommissionen skulle åberopa bevis på bättre grunder för statens ansvar för åtgärden enbart på grund av att FITD var ett privat organ, utan hade dragit de lämpliga slutsatserna utifrån de objektiva skillnaderna mellan en situation där enheten som beviljar stödet är ett offentligt företag och en där organet är en privat enhet. Domstolen klargjorde i detta hänseende att lämpliga bevis för att en åtgärd kan tillskrivas staten härrör från omständigheterna i fallet och det sammanhang i vilket åtgärden vidtagits, och att avsaknaden av en kapitalmässig koppling mellan den berörda enheten och staten är relevant i detta avseende ⁽³²⁾.
- (59) Därefter påpekade domstolen att dess rättspraxis beträffande begreppet "en förlängning av staten", som utvecklats för att göra det möjligt för enskilda att åberopa ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser i ett direktiv som inte har införlivats eller inte har införlivats på ett korrekt sätt gentemot organ eller enheter som är underställda staten eller står under dess tillsyn, inte kan överföras på frågan om när stödåtgärder kan tillskrivas staten enligt artikel 107.1 FEUF ⁽³³⁾.
- (60) Dessutom noterade domstolen att tribunalen inte hade underlåtit att göra en övergripande analys av den bevisning som lagts fram av kommissionen. Det var på grundval av analysen av samtliga bevis som kommissionen hade lagt till grund för sin bedömning, sedda i sitt rätta sammanhang, som tribunalen slog fast att kommissionen hade gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att anse att de italienska myndigheterna hade utövat en betydande offentlig kontroll på utformningen av de åtgärder som vidtagits av FITD till förmån för Tercas ⁽³⁴⁾.

3. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

- (61) Berörda parter lämnade synpunkter efter antagandet av beslutet om att inleda förfarandet. Detta avsnitt sammanfattar endast synpunkter på bedömningen av statens ansvar för de berörda åtgärderna och återspeglar därför inte alla inkomna synpunkter.

⁽³¹⁾ Ibid, punkterna 128–131.

⁽³²⁾ Domstolens dom i mål C-425/19 P, punkterna 69–73.

⁽³³⁾ Ibid., punkt 77.

⁽³⁴⁾ Ibid, punkterna 80–85.

3.1. Synpunkter från Italien

- (62) Angående frågan om de åtgärder som vidtagits av FITD kan tillskrivas den italienska staten byggde Italien sin analys på den prövning av huruvida en åtgärd kan tillskrivas staten som gjordes i *Stardust Marine*-domen och anförde att den inte kunde det i det här fallet, av följande skäl:
- (63) För det första är FITD en privaträttslig enhet och fattar alla sina beslut via bolagsstämman och i ledningsorganen, vars medlemmar är representanter för FITD:s medlemsbanker och fullständigt självständiga. Beslutsprocessen för dylika stödåtgärder var helt och hållet oberoende, och det fanns inga bestämmelser om att Italiens centralbank eller något annat offentligt organ skulle delta aktivt. Att en företrädare för Italiens centralbank deltog i mötena i FITD:s ledningsorgan kunde inte anses vara en indikation på att Italiens centralbank deltog aktivt i beslutsprocessen, eftersom företrädaren endast deltog som passiv observatör.
- (64) Vidare ansåg Italien att Italiens centralbanks befogenhet att godkänna FITD:s stadgar och ändringar av stadgarna, liksom att godkänna de enskilda ingripandena, inte påverkade FITD:s självständiga beslutsfattande eftersom Italiens centralbanks godkännande enbart gjordes i efterhand, inom ramen för Italiens centralbanks funktion som tillsynsmyndighet och den myndighet som styr hanteringen av kriser i enlighet med den italienska banklagen. Italiens centralbanks beslut var ett ratificeringsbeslut som begränsades till en formell kontroll i efterhand av lagligheten i ett fullständigt slutgiltigt privaträttsligt beslut. Denna analys bekräftades av fakta och i synnerhet av skälen som angavs i den order genom vilken Italiens centralbank godkände de åtgärder som vidtagits av FITD, där Italiens centralbank medgav att man inte hade genomfört någon undersökning av förtjänsterna i de val som FITD gjort. För att understryka detta argument hävdade Italien att det föreliggande fallet hade tydliga likheter med målet om Sicilcassa⁽³⁵⁾, där kommissionen hade konstaterat att det berörda ingripandet inte utgjorde statligt stöd eftersom de privata enheterna hade ett avgörande inflytande.
- (65) Angående bevisningen som kommissionen hänvisade till i beslutet om att inleda förfarandet hävdade Italien att den inte visade att Italiens centralbank hade ingripit i FITD:s beslutsprocess. Enligt Italien hade den särskilda förvaltaren ingen makt att direkt påverka FITD:s beslut att bevilja finansiering till en bank i svårigheter, trots att denne tillsatts av Italiens centralbank. I stället agerade han eller hon som chef och juridisk företrädare för banken i särskild förvaltning och inte å Italiens centralbanks vägnar, dvs. han eller hon tog över alla privaträttsliga befogenheter för de upplösta styrande organen. Italien motsatte sig dessutom att det fanns tecken på att Italiens centralbank ingripit. I ett stycke i en skrivelse från FITD:s generaldirektör av den 28 maj 2014 nämndes att det att Italiens centralbanks företrädare hade uppmanat FITD att sträva efter en balanserad överenskommelse med BPB för att täcka underskottet av kapital måste tolkas som ett uttryck för en förhoppning och under inga omständigheter som fastställandet av en skyldighet. Slutligen noterade Italien att inga av protokollen över de beslut som FITD:s ledningsorgan fattat i fråga om ingripandet till förmån för Tercas innehåller några synpunkter från Italiens centralbank som antyder att inflytande utövats över FITD.

3.2. Italiens centralbanks synpunkter⁽³⁶⁾

- (66) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet motsatte sig Italiens centralbank att FITD:s stödingripande kunde tillskrivas staten på grund av följande orsaker:
- a) FITD fullgjorde inte något offentligrättsligt mandat genom att stödja kreditinstitutioner. Insättningsgaranti-systemets enda offentligrättsliga mandat var att ersätta insättare. Att artikel 96-bis.1 sista stycket av den italienska banklagen tillät FITD att ingripa på andra sätt än genom att direkt betala ut likvidation till garanterade insättare kan inte tolkas som en indikation på att staten har ansvar för FITD:s ingripande förutom ersättningar till insättare eller som tilldelning av ett offentligrättsligt mandat till FITD. Den bestämmelsen innebar endast att andra former av ingripanden kunde tillämpas.

⁽³⁵⁾ Kommissionens beslut 2000/600/EG av den 10 november 1999 om villkorat godkännande av det stöd som Italien har beviljat de offentligägda sicilianska bankerna Banco di Sicilia och Sicilcassa (delgivet med dokumentnummer C(1999) 3865) (EGT L 256, 10.10.2000, s. 21).

⁽³⁶⁾ Italiens centralbank lämnade in sina synpunkter som tredje part, och därmed presenteras de inte tillsammans med Italiens synpunkter i detta avsnitt. Emedan Italiens centralbank emellertid är en offentlig institution vars beteende som sådant tillfaller medlemsstaten och inte faller utanför tillämpningsområdet av artikel 107 FEUF i och med att det är ett självständigt organ benämns det också som "Italien" i avsnittet om bedömningen av åtgärderna.

- b) Italiens centralbank beslutade inte, vare sig i allmänhet eller i det aktuella fallet, tillsammans med FITD om att ingripa till stöd för ett visst företag och kontrollerade inte att FITD agerade i förenlighet med alla sina tilldelade offentligrättsliga mandat. Italiens centralbank utövade endast tillsynsbefogenheter i syfte att värna om skyddet av insättare, banksystemets stabilitet och en lämplig och ansvarsfull ledning av banken. Dessutom hävdade Italiens centralbank att den varken har bidragit till utformningen eller till genomförandet av FITD:s stödingripande och att eventuella kontakter mellan Italiens centralbank och FITD innan den formella inlämningen av FITD:s ansökan om godkännande av Italiens centralbank inte kan betraktas som ett bidrag till de åtgärderna. Italiens centralbank gav enbart inledande vägledning som helt och hållet var grundad på de rättsliga parametrar som styrde det efterföljande godkännandeförfarandet. Det faktum att Italiens centralbank hade utsett och övervakat den särskilda förvaltaren var inte relevant i det aktuella fallet eftersom en särskild förvaltares uppdrag och mål inte skiljer sig i någon större grad från de uppdrag och mål som en "vanlig" direktör för ett privat företag skulle ha i ett krisläge. Den särskilda förvaltaren agerade inte å Italiens centralbanks vägnar. Den företrädare för Italiens centralbank som deltog vid mötena i FITD:s styrelse och verkställande råd satt endast med som observatör och hade ingen rösträtt. Det är inte relevant att en tvist mellan FITD och BPB om storleken på Tercas underskott av kapital avgjordes av en medlare som hade utsetts av Italiens centralbank, eftersom det var parterna som, helt oberoende och genom en ömsesidig överenskommelse, hade bitt Italiens centralbank att föreslå en person som de sedan utsåg till medlare.
- c) Det berörda fallet skilde sig avsevärt från de statliga stödåtgärder som har vidtagits av Danmark, Spanien och Polen och som hänvisats till i fotnot 28 till beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen hade konstaterat att de medel som använts i insättningsgarantisystems ingripanden stod till de offentliga myndigheternas förfogande och att dessa ingripanden därför kunde tillskrivas staten.

3.3. Synpunkter från andra berörda parter

- (67) De andra berörda parterna, dvs. FITD, BPB och Tercas, inkom med synpunkten att kommissionen hade haft fel i sitt påstående att det var ytterst troligt att insättningsgarantisystem skulle godkänna statligt stöd eftersom de agerar på ett offentligt mandat och står under de offentliga myndigheternas kontroll. De ansåg att kommissionen hade dragit den preliminära slutsatsen att de åtgärder som vidtagits av FITD kunde tillskrivas staten enbart på grund av att sådana ingripanden föreskrevs av lag. De hänvisade till artikel 96-bis i den italienska banklagen, där det föreskrevs att insättningsgarantisystemet "får delta i andra typer av och former av ingripanden", och hävdade bland annat att den icke-obligatoriska karaktären hos FITD:s ingripanden bröt kopplingen mellan FITD:s verksamhet och dess lagstadgade uppdrag.
- (68) FITD angav sig vara en privaträttslig enhet som kontrollerades och förvaltades av sina medlemsbanker, och att det agerade som ett verktyg för att genomföra ingripanden som de var direkt ansvariga för. FITD:s ledningsorgan beslutade självständigt om huruvida, när och hur stödingripanden skulle göras, med det enda kravet att ingripandet skulle kosta mindre än att ge ersättning till insättare. FITD agerade inte enligt något offentligt mandat när det vidtog stödåtgärder och inget offentligt organ kunde tvinga FITD att ingripa. Italiens centralbanks därpå följande godkännande gavs endast för att verifiera att ingripandet var lämpligt ur tillsynssynpunkt, för att säkerställa att det var förenligt med behovet av att skydda insättare och med banksystemets stabilitet.
- (69) Dessutom påpekade de berörda parterna att medlemskap i FITD inte var obligatoriskt och att staten inte ingripit varken i tillsättandet av medlemmar i FITD:s ledningsorgan eller i dess beslutsprocess. Att Italiens centralbank deltog som en observatör utan rösträtt påverkade inte FITD:s oberoende beslutsprocess. Med hänvisning till domen i EARL Salvat père et fils-målet ⁽³⁷⁾ ansåg de att staten behöver vara representerad i en organisations beslutande organ och ha möjlighet att ålägga sina beslut för att det ska föreligga statligt stöd.
- (70) De andra berörda parterna ansåg vidare att FITD var ett organ som representerade medlemsbankernas intressen och att de befogenheter som Italiens centralbank har fått i fråga om FITD:s åtgärder endast gjorde det möjligt för Italiens centralbank att uppfylla sina allmänna tillsynsmål, närmare bestämt övervakningen av den sunda och ansvarsfulla förvaltningen av de enheter som står under Italiens centralbanks tillsyn och skyddet av insättarnas intressen. Att Italiens centralbank hade tillsatt en särskild förvaltare för banker i kris visade inte på någon koppling till staten. FITD påpekade också att den särskilda förvaltaren inte var en representant för Italiens centralbank trots att förvaltaren tillsatts av

⁽³⁷⁾ Dom av den 20 september 2007, EARL Salvat père & fils m.fl./kommissionen, T-136/05, ECLI:EU:T:2007:295, punkt 154.

tillsynsmyndigheten. Den särskilda förvaltaren agerade med stor handlingsfrihet och på eget initiativ och kunde endast lämna in en förfrågan om ingripande till FITD, som var fria att besluta om alternativa ingripanden till förmån för sina medlemsbanker. I det föreliggande fallet ersatte den särskilda förvaltaren inte bankens bolagsstämma, som var det enda organet med befogenhet att godkänna extraordinära åtgärder. Vad gäller Italiens centralbanks godkännande av FITD:s ingripande angav FITD att det godkännandet inte hade utfärdats förrän efter det att FITD hade fattat ett oberoende beslut om att ingripa och att det var en del av Italiens centralbanks vanliga tillsynsroll. Dessutom satt företrädaren för Italiens centralbank bara med vid mötena i FITD:s styrelse och verkställande råd som observatör utan rösträtt. Likt Italien angav de andra berörda parterna dessutom att de mål om insättningsgarantisystem som kommissionen hänvisat till i beslutet om att inleda förfarandet inte var jämförbara med det aktuella målet.

4. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA

4.1. Förekomsten av stöd

- (71) För att bedöma om en åtgärd utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste kommissionen avgöra i) om åtgärden beviljas av staten eller genom statliga medel, ii) om åtgärden ger en ekonomisk fördel, iii) om åtgärden genom att gynna vissa företag eller viss produktion skulle kunna snedvrider konkurrensen och iv) om åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Alla dessa villkor måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (72) I och med tribunalens dom i de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16 ogiltigförklarades beslut (EU) 2016/1208. Det bör noteras att tribunalen konstaterade att de åtgärder som vidtagits av FITD inte innebar ett verkställande av något offentligt uppdrag som getts av italiensk lagstiftning, i motsats till vad kommissionen hade beaktat i beslut (EU) 2016/1208. Vidare bedömde tribunalen att bevisningen som kommissionen hade förlitat sig på i beslut (EU) 2016/1208 inte på tillräckligt goda grunder hade bevisat att de italienska offentliga myndigheterna varit inblandade i de åtgärder som vidtagits av FITD eller att de åtgärder kunde tillskrivas staten i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (73) Denna dom bekräftades efter överklagande i domstolen, som genom sin dom, i egenskap av stora avdelningen, klargjorde sin rättspraxis angående när åtgärder som beviljats av en privaträttslig enhet som inte är vare sig ett statligt organ eller ett offentligt företag kan tillskrivas staten.
- (74) Domstolen ansåg att när det i synnerhet gäller en situation där det är en privat enhet som beviljar stödet skiljer sig den bevisning som krävs för att visa att en åtgärd kan tillskrivas staten gentemot en situation där stödet beviljas av ett offentligt företag, och att frånvaren av en kapitalmässig koppling mellan den beröra enheten och staten är klart relevant i detta avseende. Eftersom sådana kopplingar saknas i en situation av den typen kan kommissionen enligt domstolen inte förlita sig på förekomsten av kapitalmässiga kopplingar mellan en sådan enhet och staten. I sådana situationer finns det därför ett ännu strängare krav på kommissionen att lägga fram bevis som förmår etablera att stödåtgärden i fråga har antagits under de offentliga myndigheternas faktiska inflytande eller kontroll.
- (75) Domstolen hävdade vidare att det var på grund av analysen av all bevisning som kommissionen förlitade sig på i beslut (EU) 2016/1208, sedd i sitt sammanhang, som tribunalen dragit slutsatsen att kommissionen inte på tillräckligt goda grunder hade bevisat att de åtgärder som vidtagits av FITD kunde tillskrivas Italien.
- (76) Eftersom kommissionen inte har i sin ägo ytterligare relevanta bevis som kan visa på tillräckligt goda grunder att de berörda åtgärder vidtagits av FITD under de italienska myndigheternas faktiska inflytande eller kontroll måste slutsatsen därmed dras att på grundval av de bevis kommissionen har tillgång till kan de åtgärder inte tillskrivas Italien.

4.2. Slutsats

- (77) Mot bakgrund av de ovan nämnda punkterna drar kommissionen slutsatsen att dess bevis inte är tillräckliga för att visa att de åtgärder som vidtagits av FITD inbegriper statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5. SLUTSATS

- (78) Kommissionen anser att de åtgärder som vidtagits av FITD till förmån för Tercas år 2014 inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De åtgärder som har vidtagits av det italienska insättningsgarantisystemet *Fondo interbancario di tutela dei depositi* till förmån för Tercas år 2014 utgör inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 21 september 2023.

På kommissionens vägnar
Didier REYNDEERS
Ledamot av kommissionen
