

## II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

## AFGØRELSER

## KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/1208

af 23. december 2015

om statsstøtte ydet af Italien til Banca Tercas (Sag SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN))

(meddelt under nummer C(2015) 9526)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser <sup>(1)</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

## 1. PROCEDURE

- (1) Kommissionen har via pressen og på webstederne for banken Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA og den italienske indskudsgarantiordning, Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (»FITD« eller »fonden«), erfaret, at FITD havde taget skridt til at støtte banken.
- (2) Den 8. august og 10. oktober 2014 anmodede Kommissionen Italien om oplysninger, og Italien svarede den 16. september og 14. november 2014.
- (3) Ved brev af 27. februar 2015 (»åbningsafgørelsen«) meddelte Kommissionen Italien, at den havde besluttet at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»traktaten«) med hensyn til ovennævnte foranstaltning.
- (4) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 24. april 2015 <sup>(2)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger vedrørende støtten.
- (5) Den 2. april 2015 modtog Kommissionen bemærkninger fra Italien.

<sup>(1)</sup> EUT C 136 af 24.4.2015, s. 17.

<sup>(2)</sup> Se fodnote 1

- (6) Den 22. maj 2015 modtog Kommissionen bemærkninger fra to interesserede parter, nemlig Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA og Banca Popolare di Bari SCpA (»BPP«).
- (7) Samme dag modtog den bemærkninger fra FITD og den italienske centralbank, Banca d'Italia.
- (8) Den 9. juni 2015 fremsendte den disse bemærkninger til Italien med opfordring til at svare. Italien meddelte Kommissionen, at den ikke havde nogen kommentarer til bemærkningerne.
- (9) Den 13. august og 17. september 2015 blev der afholdt to møder med Italien og de interesserede parter. Italien uddybede på disse møder argumenterne i sine tidligere officielle svar.

## 2. BAGGRUND

### 2.1. Tercas

- (10) Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A. er holdingselskab for en bankkoncern (»Tercas«), der hovedsagelig er aktiv i Abruzzoregionen. I slutningen af 2011 var den største aktionær i holdingselskabet Fondazione Tercas, som på det pågældende tidspunkt havde en ejerandel på 65 %.
- (11) I slutningen af 2011 omfattede Tercas Banca Caripe SpA (»Caripe«), der var en regional bank, som primært var aktiv i Abruzzoregionen, og som blev opkøbt af Tercas i slutningen af 2010, med en ejerandel på 90 %, og blev konsolideret i Tercas' regnskaber. Tercas havde en kapital på 50 mio. EUR og reserver på 311 mio. EUR.
- (12) Tercas havde en koncernbalance på 5,3 mia. EUR, nettoudlån på 4,5 mia. EUR, 2,7 mia. EUR i indlån, 165 filialer og 1 225 medarbejdere ved udgangen af 2011.
- (13) Den 17. april 2012, efter at have udført en inspektion af Tercas <sup>(3)</sup>, anbefalede Banca d'Italia, at den italienske økonomi- og finansminister satte Tercas under særlig administration i henhold til § 70 i den italienske banklov (Testo Unico Bancario).
- (14) Den 30. april 2012 udstedte økonomi- og finansministeren et påbud om, at Tercas skulle sættes under særlig administration <sup>(4)</sup>. Banca d'Italia udnævnte en særlig administrator (commissario straordinario), som skulle vurdere situationen, afhjælpe uregelmæssighederne og finde løsninger, der var i indskydernes interesse.
- (15) Den særlige administrator vurderede forskellige muligheder i sin søgen efter en løsning på Tercas' problemer. Først overvejede administratoren to muligheder, hvor Tercas ville blive rekapitaliseret enten af Fondazione Tercas (Tercas' hovedaktionær) eller af Credito Valtellinese (en aktionær med en ejerandel på 7,8 %), men kasserede dem derefter.
- (16) I oktober 2013 tog den særlige administrator efter aftale med Banca d'Italia kontakt til BPP, som udtrykte interesse i at indskyde kapital i Tercas, med forbehold af en due diligence-undersøgelse af Tercas' og Caripes aktiver og på den betingelse, at Tercas' negative egenkapital blev dækket fuld ud af FITD.
- (17) Den 25. oktober 2013 anmodede den særlige administrator på grundlag af § 29 i FITD's vedtægter (Statuto) FITD om at yde støtte på op til 280 mio. EUR i form af en rekapitalisering til dækning af Tercas' negative egenkapital pr. 30. september 2013 og et tilsagn fra FITD om at overtage værdiforringede aktiver.

<sup>(3)</sup> Banca d'Italia udførte en inspektion af Tercas mellem den 5. december 2011 og den 23. marts 2012. Den fandt adskillige uregelmæssigheder og omfattende afvigelser vedrørende 1) ledelsen og styringen af banken, 2) den interne revisionsfunktion, 3) kreditprocessen og 4) formidling af oplysninger til ledelsen og tilsynsmyndigheden.

<sup>(4)</sup> På grund af alvorlige administrative uregelmæssigheder og alvorlige lovovertrædelser.

- (18) På mødet den 28. oktober 2013 besluttede FITD's forretningsudvalg (Comitato di gestione) at støtte Tercas i overensstemmelse med § 96b, stk. 1, litra d), i bankloven med et beløb på op til 280 mio. EUR. Beslutningen om at gribe ind blev godkendt af FITD's bestyrelse (Consiglio) den 29. oktober 2013.
- (19) Den 30. oktober 2013 anmodede FITD Banca d'Italia om tilladelse til støtteforanstaltningen, og den 4. november 2013 gav Banca d'Italia tilladelsen. FITD endte imidlertid med ikke at iværksætte støtteforanstaltningen.
- (20) En due diligence-undersøgelse af Tercas' aktiver blev afsluttet den 18. marts 2014 med uenighed mellem eksperterne i FITD og eksperterne i bankkoncernen (»BPB«), som var kontrolleret af holdingselskabet Banca Popolare di Bari SCpA. Spørgsmålet blev afgjort, da parterne indvilligede i voldgift med en voldgiftsmand udpeget af Banca d'Italia. Due diligence-undersøgelsen afslørede flere værdiforringelser af aktiver.
- (21) Den 1. juli 2014 anmodede FITD igen Banca d'Italia om tilladelse til støtten til Tercas, men på ændrede vilkår.
- (22) Banca d'Italia gav tilladelse til støtten på ændrede vilkår <sup>(5)</sup> den 7. juli 2014.
- (23) Banca d'Italia gav Tercas' særlige administrator tilladelse til at indkalde til en ekstraordinær generalforsamling den 27. juli 2014, som skulle træffe beslutning om foranstaltninger til dækning af de tab, der var opstået i løbet af den særlige administration, samt om en samtidig kapitalforhøjelse på 230 mio. EUR, som BPB skulle indskyde.
- (24) Tercas' tab i perioden fra den 1. januar 2012 til den 31. marts 2014 beløb sig til 603 mio. EUR. Efter fuld nedskrivning af den resterende kapital på 337 mio. EUR var Tercas' nettoegenkapital pr. 31. marts 2014 derfor negativ på -266 mio. EUR <sup>(6)</sup>.
- (25) Den 27. juli 2014 blev det på Tercas' generalforsamling <sup>(7)</sup> besluttet:
- 1) delvist at dække tabene, bl.a. ved at nedskrive kapitalen til nul og trække alle de ordinære aktier i omløb tilbage, og
  - 2) at hæve kapitalen med op til 230 mio. EUR og udstede nye ordinære aktier, der udelukkende skulle tilbydes til BPB. Denne kapitaltilførsel blev gennemført den 27. juli 2014 og blev delvist betalt ved udligning af BPB's lån til Tercas på 480 mio. EUR den 5. november 2013.
- (26) Tercas rekapitaliserede i september 2014 sit datterselskab Caripe gennem en kapitalindsprøjtning på 75 mio. EUR.
- (27) Den 1. oktober 2014 blev den særlige administration af Tercas ophævet, og BPB udpegede en ny ledelse.
- (28) Den 30. september 2014, i slutningen af perioden med den særlige administration, havde Tercas samlede aktiver på 2 994 mio. EUR, indlån på 2 198 mio. EUR, ikkemisligholdte lån netto på 1 766 mio. EUR, hensættelser til misligholdte lån på 716 mio. EUR, og en samlet kernekapital på 182 mio. EUR <sup>(8)</sup>.
- (29) BPB indskød i marts 2015 ny kapital i Tercas på 135,4 mio. EUR (herunder 40,4 mio. EUR til datterselskabet Caripe) til dækning af yderligere tab i fjerde kvartal af 2014, til dækning af omstrukturingsomkostninger i 2015 og 2016 og for at forbedre Tercas kapitalprocenter.

<sup>(5)</sup> Jf. betragtning 38.

<sup>(6)</sup> Tallene i denne betragtning omfatter kun Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA og ikke hele Tercas-koncernen.

<sup>(7)</sup> Referat fra generalforsamlingen, repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014, notar Vincenzo Galeota.

<sup>(8)</sup> Se fodnote 6.

## 2.2. BPB

- (30) Banca Popolare di Bari SCpA er holdingselskab for bankkoncernen BPB. BPB er hovedsageligt aktiv i det sydlige Italien. BPB havde ved udgangen af 2013 en balancesum på 10,3 mia. EUR, lån på 6,9 mia. EUR, 6,6 mia. EUR i indlån, 247 filialer og 2 206 medarbejdere, en kernekapitalprocent på 8,1 % og en samlet kapitalprocent på 11 %.
- (31) I december 2014 gennemførte BPB en kapitalforhøjelse på 500 mio. EUR, omfattende udstedelse af nye aktier på op til 300 mio. EUR og udstedelse af ansvarlig lånekapital (supplerende kapital) på op til 200 mio. EUR. Kapitalforhøjelsen skulle forbedre BPB's kapitalprocenter, som faldt efter opkøbet af Tercas.

## 2.3. Den italienske indskudsgarantiordning og FITD

- (32) I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF<sup>(9)</sup>, som var gældende på tidspunktet for FITD's støtteforanstaltninger over for Tercas, må et kreditinstitut ikke tage imod indskud, medmindre det er medlem af en officielt anerkendt indskudsgarantiordning<sup>(10)</sup>. Ifølge artikel 96 i den italienske banklov skal italienske banker være medlem af en indskudsgarantiordning, som er oprettet og anerkendt i Italien. Andelskasser (banche di credito cooperativo) skal være medlem af den indskudsgarantiordning, der er oprettet inden for deres netværk<sup>(11)</sup>.
- (33) Der er i øjeblikket to indskudsgarantiordninger i Italien:
- 1) FITD, som blev anerkendt som indskudsgarantiordning den 10. december 1996, er et obligatorisk privatretligt konsortium<sup>(12)</sup>. Det er i øjeblikket den eneste oprettede og anerkendte italienske indskudsgarantiordning, som er åben for andre banker end andelskasser<sup>(13)</sup>. § 2 i FITD's vedtægter godkendt af Banca d'Italia lyder: »Italienske banker skal være medlem af fonden, bortset fra andelskasser«.
  - 2) Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo er en lovpligtig indskudsgarantiordning, som kun er åben for andelskasser, der er forpligtet til at være medlem.
- (34) I henhold til § 96a i bankloven og § 29 i FITD's vedtægter kan FITD under visse betingelser træffe foranstaltninger til at støtte medlemmer, der er omfattet af særlig administration.
- (35) Disse foranstaltninger finansieres efterfølgende ved hjælp af obligatoriske bidrag fra medlemsbankerne. Størelsen på det enkelte bidrag fastlægges i henhold til de relevante bestemmelser i FITD's vedtægter<sup>(14)</sup> i forhold til den enkelte banks garanterede indskud. Bidragene opføres ikke direkte på FITD's balance, men i et særskilt regnskab til den pågældende støtteforanstaltning.
- (36) Beslutninger om støtteforanstaltninger træffes af FITD's to styrende organer:
- 1) Bestyrelsen<sup>(15)</sup>, som træffer beslutning med absolut flertal af de tilstedeværende medlemmer. Formanden for bestyrelsen udpeges af bestyrelsesmedlemmerne. De almindelige medlemmer vælges i forhold til hver enkelt

<sup>(9)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT L 135 af 31.5.1994, s. 5).

<sup>(10)</sup> Direktivets artikel 3, stk. 1.

<sup>(11)</sup> »Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperative aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito.«

<sup>(12)</sup> FITD præsenterer sig på sit websted som et obligatorisk konsortium (consorzio obbligatorio).

<sup>(13)</sup> Andelskasser kan ikke blive medlem af FITD. De skal være medlem af Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, som er den indskudsgarantiordning, der er etableret inden for andelskassenetværket.

<sup>(14)</sup> Jf. § 25 i FITD's vedtægter og §§ 9-14 i bilaget dertil.

<sup>(15)</sup> Jf. §§ 3-15 i FITD's vedtægter (Statuto).

banks garanterede indskud, hvilket er til fordel for de større bidragydere, men sikrer, at de mindre banker også repræsenteres <sup>(16)</sup>. De almindelige bestyrelsesmedlemmer, som i øjeblikket tæller 23, er for størstedelens vedkommende repræsentanter for de største medlemmer <sup>(17)</sup>. Der er i øjeblikket to repræsentanter fra henholdsvis Unicredit, Intesa Sanpaolo og Monte dei Paschi di Siena. Formanden for Associazione Bancaria Italiana (ABI) er også medlem af bestyrelsen.

- 2) Det andet styrende organ er forretningsudvalget <sup>(18)</sup>, som træffer beslutning med simpelt flertal af de tilstedeværende medlemmer. Medlemmerne er bestyrelsesformanden, næstformanden for bestyrelsen, som også er næstformand for udvalget, samt seks andre medlemmer af bestyrelsen.
- (37) Støtteforanstaltninger i form af finansiering og garantier vedtages af forretningsudvalget <sup>(19)</sup>, mens erhvervelse af egenkapitalandele og anden teknisk støtte skal vedtages af bestyrelsen på forslag fra forretningsudvalget <sup>(20)</sup>.

### 3. STØTTEFORANSTALTNINGERNE

- (38) FITD's støtte, som blev godkendt af Banca d'Italia den 7. juli 2014, består af følgende foranstaltninger:

- 1) *Foranstaltning 1*: 265 mio. EUR som et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud til dækning af Tercas' negative egenkapital.
- 2) *Foranstaltning 2*: 35 mio. EUR som en treårig garanti til dækning af den kreditrisiko, der er forbundet med visse af Tercas' eksponeringer mod [...] <sup>(21)</sup>. Disse eksponeringer (to stående lån, der udløber den 31. marts 2015) blev tilbagebetalt af debitorerne ved udløb, og garantien udløb dermed uden at blive anvendt.
- 3) *Foranstaltning 3*: Op til 30 mio. EUR som en garanti til dækning af de eventuelle yderligere omkostninger forbundet med betaling af skat på foranstaltning 1. Denne skat ville skulle betales, hvis foranstaltning 1 ikke kunne betragtes som skattefritaget i henhold til italiensk lov (\*). I henhold til den relevante lovgivning skulle den specifikke skattefritagelse for støtteforanstaltninger fra FITD godkendes af Europa-Kommissionen. FITD endte med at udbetale det fulde beløb på 30 mio. EUR til Tercas, før Kommissionen havde truffet afgørelse om skattefritagelsen.

### 4. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF PROCEDUREN

- (39) Kommissionen drog i sin åbningsafgørelse den foreløbige konklusion, at foranstaltningerne, som ikke var blevet anmeldt, kunne udgøre statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, og at der herskede tvivl om deres forenelighed med det indre marked.
- (40) Kommissionens foreløbige konklusion var, at de støtteforanstaltninger, der skulle indføres af FITD, kunne tilregnes den italienske stat, og at FITD's midler var under offentlig kontrol. FITD handlede i overensstemmelse med et offentligt mandat fastlagt af staten: Grundlaget for anerkendelsen af FITD som en obligatorisk

<sup>(16)</sup> Consiglio: Jf. § 12, stk. 3, i FITD's vedtægter.

<sup>(17)</sup> Jf. § 13, stk. 10, i FITD's vedtægter. Følgende er i øjeblikket repræsenteret ved ét medlem hver: Unicredit, Intesa Sanpaolo og Monte dei Paschi di Siena er repræsenteret ved to medlemmer hver. 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 og Banca del Piemonte.

<sup>(18)</sup> Comitato di gestione: Jf. §§ 16-18 i FITD's vedtægter.

<sup>(19)</sup> Jf. § 17, stk. 1, litra a), i FITD's vedtægter.

<sup>(20)</sup> Jf. § 14, stk. 1, litra e), i FITD's vedtægter.

<sup>(21)</sup> § 1, stk. 627 og 628, i stabilitetsloven af 2014 (lov nr. 147/2013): »627. For at sikre den økonomiske og finansielle genopretning af banker underlagt særlig administration udgør FITD's støtteforanstaltninger ikke en del af disse bankers indtægter. 628. Stk. 627 er kun gældende med Europa-Kommissionens godkendelse.« (»627. 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. 628. L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.«)

(\*) Fortrolige oplysninger.

indskudsgarantiordning var § 96a i bankloven, som gav FITD mulighed for at gribe ind på andre måder end godtgørelse til indskyderne i tilfælde af likvidation, og FITD's vedtægter var godkendt af Banca d'Italia. Når FITD greb ind i andre tilfælde end likvidation eller på andre måder, skulle den altid have godkendelse fra den italienske stat gennem Banca d'Italia.

- (41) På spørgsmålet om, hvorvidt der var en selektiv fordel, bemærkede Kommissionen, at FITD ikke handlede som en markedsøkonomisk aktør, eftersom den ydede et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud til dækning af den negative egenkapital, og den ikke opkrævede et gebyr for de garantier, den udstedte til fordel for Tercas. Foranstaltningerne forhindrede, at Tercas forlod markedet, hvilket den sandsynligvis ellers ville have gjort.
- (42) Kommissionen drog den foreløbige konklusion, at foranstaltningerne var selektive, fordi de kun vedrørte Tercas, og at de fordrejede konkurrencevilkårene ved at forhindre, at Tercas blev insolvent og forlod markedet. Tercas var desuden i konkurrence med udenlandske virksomheder, så samhandelen mellem medlemsstaterne blev påvirket.
- (43) Kommissionen fandt, at hvis foranstaltning 1, 2 og 3 udgjorde støtte, var de blevet ydet i strid med forpligtelserne i traktatens artikel 108, stk. 3.

## 5. BEMÆRKNINGER FRA ITALIEN OG INTERESSEREDE PARTER

### 5.1. Statsmidler og tilregnelser til staten

#### 5.1.1. Bemærkninger fra Italien <sup>(22)</sup>

- (44) Italien gør gældende, at de pågældende støtteforanstaltninger ikke er obligatoriske, fordi tidspunktet, omfanget og valget af foranstaltninger er overladt helt til FITD's skøn. Endvidere kan disse foranstaltninger ikke direkte sammenlignes med de obligatoriske tiltag i bankloven. De har i stedet et andet formål, eller i hvert fald et yderligere formål, nemlig at redde kriseramte banker. Ethvert sammenfald af formål med hensyn til beskyttelse af indskyderne er rent tilfældigt. I den forbindelse er Kommissionens henvisning til dommen i sagen Østrigs lov om grøn elektricitet <sup>(23)</sup> ikke korrekt. Sagen omhandlede en regel om en skattefritagelse, som pr. definition var offentlig og dermed dannede grundlag for en antagelse om foranstaltningens tilregnelser til staten.
- (45) Endvidere gør Italien gældende, at den fortolkning, som Kommissionen foreslår, og som er baseret på en form for antagelse om, at der er statsstøtte i enhver form for foranstaltning fra en indskudsgarantiordning, ikke på nogen måde er hjemlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU <sup>(24)</sup> (som ikke var blevet gennemført af Italien, og hvor gennemførelsesfristen endnu ikke var udløbet på tidspunktet for vedtagelsen af foranstaltningen). Kommissionens fortolkning af dette kan heller ikke finde hjemmel i bankmeddelelsen fra 2013 <sup>(25)</sup>. Mere specifikt gælder det i henhold til meddelelsens punkt 63, at der skal foretages en vurdering fra sag til sag for at fastslå, om en afgørelse om anvendelse af indskudsgarantiordninger kan tilregnes staten, mens artikel 11 i direktiv 2014/49/EU ikke indeholder en generel forpligtelse til at give forudgående varsel om en foranstaltning, som en garantifond skal træffe. Det er kun nødvendigt at give forudgående varsel til Kommissionen, hvis det fastslås, at en støtteforanstaltning udgør støtte efter en undersøgelse af den konkrete sag.
- (46) Hvad angår FITD-foranstaltningens tilregnelser til Italien, baserer Italien sin analyse på den test af tilregnelser til staten, der blev udarbejdet i Stardust Marine-dommen <sup>(26)</sup>, som ifølge Italien ikke er opfyldt i denne sag af følgende grunde: For det første er FITD en privatretlig institution, hvor alle beslutninger træffes af generalforsamlingen og de styrende organer, hvis medlemmer udelukkende er repræsentanter for medlemsbankerne, og

<sup>(22)</sup> Den italienske offentlige myndighed, som indsendte kommentarer til Kommissionen, er den italienske økonomi- og finansminister.

<sup>(23)</sup> Dom Østrig mod Kommissionen (Østrigs lov om grøn elektricitet), T-251/11, EU:T:2014:1060.

<sup>(24)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).

<sup>(25)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen («bankmeddelelsen») (EUT C 216 af 30.7.2013, s. 1).

<sup>(26)</sup> Dom Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294.

som er fuldstændig uafhængige. Beslutningsprocessen for støtteforanstaltninger er helt uafhængig, og der er ikke krav om, at Banca d'Italia eller et andet offentligt organ involveres aktivt. Det, at en repræsentant for Banca d'Italia deltager i møderne i FITD's styrende organer, kan ikke betragtes som en omstændighed, der indikerer, at Banca d'Italia deltager aktivt i beslutningsprocessen, eftersom repræsentanten udelukkende er passiv observatør.

- (47) Italien gør også gældende, at Banca d'Italias beføjelse til at godkende FITD's vedtægter og ændringer dertil samt til at give tilladelse til de enkelte foranstaltninger, der skal træffes, ikke påvirker FITD's selvstændige beslutningstagning, eftersom Banca d'Italia blot efterfølgende giver tilladelse i sin egenskab af myndighed, der fører tilsyn med og leder krisestyringen i henhold til bankloven. Banca d'Italias beslutning er en ratificering, som blot udgør en efterfølgende kontrol af lovligheden af en privat beslutning, som allerede er komplet i enhver henseende. Den analyse bekræftes af sagens kendsgerninger og navnlig af Banca d'Italias beslutning om godkendelse af FITD-foranstaltningen, hvor Banca d'Italia anerkender, at den ikke har foretaget en undersøgelse af grundlaget for de valg, FITD har truffet. For at understøtte dette argument gør Italien gældende, at denne sag har klare fællestræk med Sicilcassa-sagen <sup>(27)</sup>, hvor Kommissionen konkluderede, at foranstaltningen ikke udgjorde statsstøtte som følge af private virksomheders betydelige medvirken.
- (48) Italien gør gældende, at de beviser, Kommissionen henviser til i åbningsafgørelsen, ikke påviser, at Banca d'Italia har blandet sig i FITD's beslutningsproces. Selv om Banca d'Italia udpegede en særlig administrator har han eller hun for det første ikke beføjelse til direkte at påvirke FITD's beslutning om at yde støtte til en kriseram bank. Den særlige administrator fungerer derimod som leder og retlig repræsentant for den bank, der er under særlig administration, og repræsenterer ikke Banca d'Italia. Med andre ord overtager han eller hun alle de opløste styrende organers privatretlige beføjelser. For det andet afviser Italien, at der overhovedet er nogen beviser for Banca d'Italias indblanding. Det afsnit i et notat fra generaldirektøren for FITD dateret den 28. maj 2014, hvori det angives, at repræsentanten for Banca d'Italia »opfordrede FITD til at nå frem til en afbalanceret aftale med BPB om dækningen af Tercas' kapitalunderskud« skal fortolkes som, at denne udtrykker et håb og på ingen måde et krav. Endelig bemærker Italien, at ingen af referaterne af de beslutninger, der blev truffet af FITD's styrende organer vedrørende foranstaltningerne til fordel for Tercas, indeholder nogen oplysninger om, at Banca d'Italia skulle have sagt noget, der kunne antyde, at den udøver indflydelse på fonden.

#### 5.1.2. Bemærkninger fra Banca d'Italia <sup>(28)</sup>

- (49) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen afviser Banca d'Italia, at FITD's støtteforanstaltninger kan tilregnes staten, af følgende grunde:
- 1) FITD opfylder ikke et offentligt politisk mandat i sin støtte til kreditinstitutter
  - 2) Banca d'Italia beslutter ikke i fællesskab med FITD at gribe ind til støtte for en virksomhed, hverken generelt eller i denne sag, ligesom den ikke kontrollerer, at FITD handler i overensstemmelse med et offentligt politisk mandat, den har fået tildelt
  - 3) denne sag adskiller sig væsentligt fra de statsstøtteforanstaltninger, Danmark, Spanien og Polen har truffet, som nævnt i fodnote 28 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen fandt, at de midler, der var brugt til foranstaltninger vedrørende indskudsgarantiordninger, var til de offentlige myndigheders rådighed, og at foranstaltningerne derfor kunne tilregnes staten.
- (50) Hvad angår det første punkt, er indskudsgarantiordningernes eneste offentlige mandat ifølge Banca d'Italia at godtgøre indskyderne: Sidste punktum i § 96a, stk. 1, i bankloven, hvor FITD bemyndiges til at gribe ind på andre måder end ved den direkte godtgørelse til de dækkede indskydere i tilfælde af likvidation, kan ikke anses for at bevise, at FITD's foranstaltninger, ud over at godtgøre indskyderne, kan tilregnes staten, eller at de giver FITD et offentligt mandat. Denne bestemmelse åbner alene mulighed for andre former for indgreb.

<sup>(27)</sup> Kommissionens beslutning 2000/600/EF af 10. november 1999 om betinget godkendelse af Italiens støtte til de offentlige sicilianske banker Banco di Sicilia og Sicilcassa (EFT L 256 af 10.10.2000, s. 21).

<sup>(28)</sup> Banca d'Italia indgav sine bemærkninger som tredjepart, hvorfor de ikke præsenteres sammen med Italiens bemærkninger i dette afsnit. Eftersom Banca d'Italia er en offentlig institution, og den derfor handler på medlemsstatens vegne, hvilket betyder, at den ikke falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 107, fordi den ifølge forfatningen er et uafhængigt organ, omfatter alle henvisninger til »Italien« i afsnittet »Vurdering af foranstaltningerne« i denne afgørelse også Banca d'Italia.

- (51) Henvisningen i direktiv 2014/49/EU til sammenbrud af kreditinstitutter angiver blot, at foranstaltningerne generelt har til formål at begrænse omkostningerne ved indskudsgarantiordningers indgriben ved at undgå at skulle godtgøre indskydere, og dermed forhindre bankkrak. Det, at direktiv 2014/49/EU ikke indeholder en betingelse om, at indskudsgarantiordningers støtteforanstaltninger skal anmeldes til Kommissionen, betyder ikke, at udøvelse af et skøn med hensyn til sådanne foranstaltninger viser, at indskudsgarantiordningen derfor har fået pålagt et offentligt mandat.
- (52) Banca d'Italia gør endvidere gældende, at § 29 i FITD's vedtægter, ifølge hvilken FITD kun kan gribe ind til støtte for en bank, der er under særlig administration, »hvis der er rimelige udsigter til genopretning, og hvis omkostningerne kan formodes at være mindre end ved likvidation«, tilkendegiver noget helt andet end Kommissionens påstand i åbningsafgørelsen om, at Italien valgte at lade sin indskudsgarantiordning gribe ind for at »hindre et kreditinstituts konkurs«.
- (53) Endelig betyder den omstændighed, at Banca d'Italia skal godkende støtteforanstaltninger gennemført af FITD, ikke, at FITD forfølger et formål, som er af almen interesse. Alt andet ville betyde, at al bankvirksomhed, der er underlagt ECB's eller Banca d'Italias tilsyn, var drevet af offentlig politik. Endvidere skal Banca d'Italia i henhold til artikel 19 i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 <sup>(29)</sup> handle uafhængigt af staten.
- (54) Hvad angår det andet punkt, udøver Banca d'Italia kun tilsynsbeføjelser med hensyn til beskyttelse af indskyderne, banksystemets stabilitet samt fornuftig og forsigtig forvaltning af bankerne (banklovens § 5). Banklovens § 96b, stk. 1, litra b), hvori det hedder, at Banca d'Italia »koordinerer indskudsgarantiordningers aktiviteter ved at opstille regler om bankkriser og udføre tilsynsopgaver«, giver udelukkende Banca d'Italia en generel beføjelse, som skal garantere, at indskudsgarantiordningernes aktiviteter er forenelige med udøvelsen af dens egen tilsynsbeføjelse. Denne beføjelse udøves kun ved, at Banca d'Italia godkender de foranstaltninger, der er truffet.
- (55) Eftersom Banca d'Italia skal handle uafhængigt af staten, kan dens udøvelse af sine beføjelser over for FITD, når FITD tager skridt til at støtte en bank, ikke betragtes som statskontrol over anvendelsen af midler eller som værende knyttet til et offentligt mandat. Denne sag kan derfor klart sidestilles med *Doux Élevage-sagen* <sup>(30)</sup>.
- (56) Endvidere gør Banca d'Italia gældende, at den ikke bidrog til udformningen eller gennemførelsen af FITD's støtteforanstaltninger, og at enhver kontakt mellem den og FITD før den formelle indsendelse af FITD's ansøgning om Banca d'Italias tilladelse ikke kan kategoriseres som, at den bidrager til disse foranstaltninger. Banca d'Italia vejledte blot FITD i starten og kun på grundlag af de lovgivningsmæssige parametre, som var gældende for den efterfølgende godkendelsesprocedure.
- (57) Den kendsgerning, at Banca d'Italia udpegede og førte tilsyn med den særlige administrator, betyder ikke noget for den foreliggende sag, idet den særlige administrators opgaver og mål ikke afviger meget fra en »normal« leder i en privat kriseramts virksomhed, hvilket betød, at den særlige administrator ikke handlede på vegne af Banca d'Italia.
- (58) Banca d'Italias repræsentant, som deltog i møderne i FITD's bestyrelse og forretningsudvalg, var kun observatør og havde ikke stemmeret. Det er irrelevant, at en tvist mellem FITD og BPB om størrelsen på Tercas' negative egenkapital, blev afgjort af en voldgiftsdommer, der var udpeget af Banca d'Italia, fordi det var parterne, som helt uafhængigt og ved gensidig aftale bad Banca d'Italia om at foreslå en person, som de derefter udpegede som voldgiftsdommer. BPB ville ikke have indvilliget i at bede Banca d'Italia om at foreslå en voldgiftsdommer, hvis Banca d'Italia spillede en ledelsesmæssig og strategisk rolle i FITD.
- (59) Hvad angår det tredje punkt, adskiller denne sag sig fra de sager, der er nævnt i betragtning 44 i åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen fandt, at en indskudsgarantiordnings indblanding i omstruktureringen og likvidationen af banker udgjorde statsstøtte.

<sup>(29)</sup> Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

<sup>(30)</sup> *Dom Doux Élevage SNC m.fl.*, C-677/11, EU:C:2013:348, navnlig præmis 41.



- (60) I sagen om den danske afviklingsordning <sup>(31)</sup> gjaldt følgende: 1) Der var vedtaget detaljerede regler for betingelserne for støtteforanstaltninger, 2) det udvalg, der var ansvarligt for at vurdere omkostningerne ved de forskellige muligheder, blev udpeget af økonomi- og finansministeren, 3) dette udvalg skulle også vurdere, hvorvidt køberen ville være i stand til at drive den nødlidende bank, og om løsningen var kommercielt bæredygtig, 4) indskudsgarantiordningens beslutning var baseret på udvalgets vurdering og anbefaling, 5) bestyrelsen for indskudsgarantiordningen blev udpeget af økonomi- og finansministeren, og 6) aftalen mellem den købende bank og indskudsgarantiordningen skulle godkendes af ministeren.
- (61) I sagen om den polske andelslånekasses likvidationsordning <sup>(32)</sup> udgjorde de incitament, som indskudsgarantiordningen indførte, en integreret del af en likvidationsordning for andelslånekasser, som var udformet af de polske myndigheder og anmeldt til Kommissionen som statsstøtte. Regeringens kontrol over indskudsgarantiordningen blev udøvet gennem stemmeret i bestyrelsen for fonden og finansministerens beføjelse til i visse tilfælde at gribe ind og træffe direkte beslutninger, der kunne påvirke driften af fonden. Endvidere havde formanden for fondens bestyrelse, som blev udpeget af finansministeren, den afgørende stemme i tilfælde af stemmelighed.
- (62) Med hensyn til afgørelsen om omstruktureringen af CAM og Banco CAM i Spanien <sup>(33)</sup> anvendte de spanske myndigheder finansiel bistand fra fonden for velordnet omstrukturering af banker <sup>(34)</sup>, som har til formål at støtte likvidationer og kontrolleres af staten samt af den spanske indskudsgarantifond. Fondens beslutning om at gribe ind var ikke en selvstændig beslutning truffet af fonden, men var led i en mere omfattende omstrukturings- og redningsaktion, der var blevet vedtaget og gennemført af de spanske myndigheder.

#### 5.1.3. Bemærkninger fra andre interesserede parter

- (63) For det første kom de andre interesserede parter, nemlig FITD, BPB og Tercas, med en generel bemærkning om, at midlernes karakter af statsstøtte og tilregning til staten er to forskellige betingelser, der begge skal opfyldes. Derfor kan private midler ikke betragtes som offentlige på grundlag af en vurdering om, at anvendelsen af disse midler kan tilregnes staten.
- (64) Disse tre interesserede parter anfører, at Kommissionen tager fejl, når den siger, at det er meget sandsynligt, at indskudsgarantiordninger yder statsstøtte, fordi de handler under et offentligt mandat og under de offentlige myndigheders kontrol. De påpeger, at der i bankmeddelelsen fra 2013 ikke nævnes noget om, at indskudsgarantiordninger udgør statsstøtte, at direktiv 94/19/EF ikke siger noget om, at foranstaltninger, der træffes som alternativ til godtgørelse af indskydere, skal være forenelige med statsstøttereglerne, samt at direktiv 2014/49/EU forholder sig neutralt med hensyn til sådanne foranstaltningers forenelighed med statsstøttereglerne.
- (65) De interesserede parter mener, at Kommissionen nåede frem til den foreløbige konklusion, at de foranstaltninger, FITD havde truffet, kunne tilregnes til staten, alene på det grundlag, at de var påkrævet ved lov, mens Domstolen i PreussenElektra-dommen <sup>(35)</sup> og Doux Élevage-dommen <sup>(36)</sup> udtrykkeligt fastslog, at den omstændighed, at en foranstaltning er fastsat ved lov, ikke giver den karakter af statsstøtte. I sagen om Østrigs lov om grøn elektricitet <sup>(37)</sup> tog Retten højde for mange andre oplysninger, der pegede i retning af, at staten havde indflydelse over og kontrol med ÖMAG, som er et privatretligt aktieselskab, der administrerer den omhandlede foranstaltning.
- (66) Disse interesserede parter mener, at hvis den italienske lovgivning og FITD's beslutningsmekanismer for støtteforanstaltninger til at hindre uoprettelige bankkriser fortolkes korrekt, ses det, at Kommissionens grundlag for sin foreløbige konklusion om, at FITD's foranstaltninger er baseret på et offentligt mandat, er utilstrækkeligt. De

<sup>(31)</sup> Kommissionens beslutning af 1. august 2011 i sag SA.33001 (11/N) — Danmark — Del B — Amendment to the Danish winding-up scheme for credit institutions (EUT C 271 af 14.9.2011, s. 1).

<sup>(32)</sup> Kommissionens beslutning af 18. februar 2014 i sag SA.37425 (2013/N) — Polen — Credit unions orderly liquidation scheme (EUT C 210 af 4.7.2014, s. 1).

<sup>(33)</sup> Kommissionens beslutning af 30. maj 2012 i sag SA.34255 (12/N) — Spanien — Restructuring of CAM and Banco CAM (EUT C 173 af 19.6.2013, s. 1).

<sup>(34)</sup> Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

<sup>(35)</sup> Dom PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, navnlig præmis 61 ff.

<sup>(36)</sup> Se fodnote 30

<sup>(37)</sup> Se fodnote 23.

baserer dette argument på, at garantiordninger ifølge banklovens § 96a »kan gribe ind på andre måder<sup>(38)</sup>«. Foranstaltningerne er ikke obligatoriske, og dette betyder, at der ikke er nogen forbindelse mellem FITD's foranstaltninger og missionen ifølge dens vedtægter.

- (67) De tre interesserede parter påpeger, at andre former for foranstaltninger end godtgørelse til indskyderne har eksisteret siden FITD's oprettelse i 1987, før banklovens § 96a trådte i kraft.
- (68) FITD gør gældende, at den er en privatretlig virksomhed, som kontrolleres og forvaltes af sine medlemsbanker, og at den fungerer som formidler af foranstaltninger, der direkte kan henføres til medlemsbankerne, og bruger midler, der fortsat tilhører medlemsbankerne. Endvidere blev beslutningen om at støtte Tercas truffet af FITD's styrende organer, der udelukkende består af repræsentanter for medlemsbankerne. Dokumentationen viser, at FITD's styrende organer nøje vurderede de mulige alternativer og reglen om »den billigste pris« for at varetage medlemsbankernes interesser bedst muligt ved at begrænse omkostningerne og risikoen ved indgrebet mest muligt.
- (69) FITD gør gældende, at dens styrende organ selv besluttede, hvorvidt, hvornår og hvordan der skulle træffes støtteforanstaltninger, og at det eneste krav var, at foranstaltningerne skulle koste mindre end godtgørelse af indskyderne. Når FITD træffer støtteforanstaltninger, handler den ikke i overensstemmelse med noget offentligt mandat. FITD's vedtægter er fuldt ud forenelige med lovgivningen for sektoren, også med hensyn til, at de ikke indeholder nogen bestemmelser om nogen form for alternative foranstaltninger eller udtrykkeligt forbyder sådanne foranstaltninger. Ingen offentlige organer kan forpligte FITD til at gribe ind, og Banca d'Italias efterfølgende godkendelse skal kun verificere, at de foranstaltninger, der træffes over for den modtagende bank, er passende i et tilsynsmæssigt perspektiv, samt at de er forenelige med behovet for at beskytte indskyderne samt med banksystemets stabilitet.
- (70) Endvidere påpeger de tre interesserede parter, at det ifølge FITD's vedtægter ikke er obligatorisk at blive medlem, og at banker kan vælge at oprette en alternativ indskudsgarantiordning, som de kan tilslutte sig. De påpeger, at der findes en indskudsgarantiordning, Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, specifikt for andelskasser<sup>(39)</sup>, som ikke er medlem af FITD.
- (71) Disse interesserede parter anfører, at staten heller ikke blander sig i udnævnelsen af medlemmerne til FITD's styrende organer eller i dens beslutningstagning (det, at Banca d'Italia deltager som observatør uden stemmeret, betyder ikke, at FITD ikke træffer uafhængige beslutninger). De gør gældende, at Kommissionen i sin afgørelse om Roskilde Bank<sup>(40)</sup> fandt, at et organ, der havde stillet en garanti, traf sine beslutninger selvstændigt, før den konkluderede, at der ikke var nogen statsmidler involveret i ydelsen af en garanti til en kriseramte bank fra en forening bestående af indenlandske banker, udelukkende finansieret af dem, med det formål at støtte finansielle institutioner. De tre interesserede parter henviser til EARL Salvat père et fils-sagen<sup>(41)</sup> og anfører, at der kun kan være tale om statsstøtte, hvis staten deltager i organisationens besluttende organer og kan gennemtvinge sine egne beslutninger.
- (72) De tre interesserede parter gør gældende, at FITD er et organ, der varetager sine medlemsbankers interesser, og at de beføjelser, Banca d'Italia har i forhold til FITD's foranstaltninger, er begrænset til Banca d'Italias generelle tilsynsmæssige beføjelser, herunder især at overvåge, at virksomheder under dens tilsyn forvaltes fornuftigt og forsigtigt, og at beskytte indskydernes interesser. Banca d'Italia har en generel opgave med at koordinere aktiviteterne i indskudsgarantiordninger gennem reglerne om kriseramte banker og sine egne tilsynsopgaver, og dette beviser ikke, at FITD's midler er under statens konstante kontrol.
- (73) Den omstændighed, at Banca d'Italia udpeger en særlig administrator for en kriseramte bank, betyder ikke, at der er nogen offentlig forbindelse, fordi retsgrundlaget for denne beføjelse (banklovens § 70 ff) i det væsentlig er teknisk, og at dens formål og grundlag er affødt af de særlige forhold i sektoren. Endvidere er indikationer på, at en foranstaltning forfølger mål af almen interesse, ikke nok til at konkludere, at den udgør statsstøtte<sup>(42)</sup>.

<sup>(38)</sup> Fremhævelse tilføjet.

<sup>(39)</sup> Banche di credito cooperativo.

<sup>(40)</sup> Kommissionens beslutning af 31. juli 2008 i sag NN 36/08 — Danmark — Roskilde Bank A/S (EUT C 238 af 17.9.2008, s. 5).

<sup>(41)</sup> Dom EARL Salvat père & fils mod Kommissionen, T-136/05, EU:T:2007:295, præmis 154.

<sup>(42)</sup> Forslag til afgørelse fra generaladvokat Wathelet i Doux Élevage-sagen, EU:C:2013:58.

- (74) Banca d'Italias beføjelse til at give tilladelse til individuelle foranstaltninger i henhold til banklovens § 96b, stk. 1, litra d), og § 3, stk. 2, i FITD's vedtægter betyder ikke, at FITD ikke selvstændigt vurderer, om den skal træffe alternative foranstaltninger og i givet fald tidspunkt, beløb og form. Banca d'Italias *godkendelse* af FITD's foranstaltninger er blot en efterfølgende kontrol af de beslutninger, som FITD selvstændigt har truffet, der skal sikre beskyttelsen af den almene interesse, som Banca d'Italia er ansvarlig for.
- (75) De tre interesserede parter henviser også til Kommissionens beslutning om støtten til Banco di Sicilia og Sicilcassa <sup>(43)</sup>, hvor Kommissionen konkluderede, at FITD's indgriben til fordel for disse banker ikke udgjorde statsstøtte, uden at tage hensyn til Banca d'Italias rolle i FITD's aktiviteter.
- (76) De tre interesserede parter gør gældende, i overensstemmelse med Doux Élevage-sagen, at det offentlige tilsyn med FITD ikke omfatter andet en formel kontrol af FITD's adfærds forskriftsmæssighed og overensstemmelse med loven. Tilsynet omfatter ikke kontrol af, om foranstaltningerne er politisk hensigtsmæssige eller forenelige med de offentlige myndigheders politik. Som i Doux Élevage-sagen beslutter FITD selv, hvordan den skal bruge sine midler. I Pearle-sagen <sup>(44)</sup> bekræftede den nederlandske regering, at de bekendtgørelser, der vedtages af organer som HBA, der pålagde de afgifter, sagen drejede sig om, krævede de offentlige myndigheders godkendelse.
- (77) FITD påpeger, at den særlige administrator godt nok blev udpeget af Banca d'Italia, men ikke er repræsentant for tilsynsmyndigheden. Den særlige administrator har vide skønsmæssige beføjelser og handler på eget initiativ. Denne kan kun anmode FITD om at træffe foranstaltninger, og FITD er på ingen måde bundet af en sådan anmodning, men kan træffe alternative foranstaltninger for at varetage medlemsbankernes interesser. I denne sag erstattede den særlige administrator ikke bankens generalforsamling, som var det eneste organ med beføjelse til at godkende ekstraordinære dispositioner. Endvidere giver Banca d'Italia først tilladelse, når FITD selv har truffet beslutning om at gribe ind. Tilladelsen er en del af Banca d'Italias normale tilsynsopgaver. Banca d'Italias repræsentant, som deltager i møderne i FITD's bestyrelse og forretningsudvalg, er kun observatør og har ikke stemmeret.
- (78) Voldgiftsdommeren i tvisten mellem FITD og BPB vedrørende størrelsen på Tercas negative egenkapital blev ikke udpeget af Banca d'Italia, men af parterne selv (FITD og BPB) på Banca d'Italias forslag. Endvidere var det hensigten, at voldgiftsmanden skulle løse den pågældende tvist, og enhver beslutning om foranstaltningens omkostningseffektivitet fra medlemsbankernes perspektiv lå udelukkende hos FITD.
- (79) De sager, som Kommissionen henviser til vedrørende indskudsgarantiordninger, kan ikke sammenlignes med denne sag. De tre interesserede parter fremsatte i denne henseende de samme argumenter som Italien og tilføjede, at sagerne om den danske afviklingsordning og den polske likvidationsordning for andelslånekasser omhandlede foranstaltninger truffet af garantiordninger i forbindelse med bankers likvidation, og ikke foranstaltninger truffet med henblik på forebyggelse, som sigtede mod bankernes langsigtede genopretning.

## 5.2. Fordel

### 5.2.1. Bemærkninger fra Italien

- (80) Italien gør gældende, at Kommissionen anvender princippet om en markedsøkonomisk aktør, som blev udviklet i forbindelse med de seneste sager om omstrukturering af banker (»byrdefordelingstest«), men ignorerer den omstændighed, at denne test ikke er relevant for vurderingen af grundlaget for en privat virksomheds adfærd, fordi den primært har til formål at beskytte offentlighedens (alle skatteyderes) interesser og ikke de særlige interesser for dem, som direkte bliver ramt, hvis banken krakker (f.eks. FITD). Endvidere overholdt FITD princippet om »den billigste pris«. Da FITD skulle beslutte, om den skulle gribe ind til støtte for Tercas, forsøgte den at finde den løsning, der var mindst byrdefuld for medlemsbankerne, med udgangspunkt i en udtalelse fra et velrenommeret konsulentfirma og lange drøftelser i bestyrelsen og forretningsudvalget.
- (81) Italien gør gældende, at Kommissionen, da den sammenlignede Tercas' omstrukturering med det alternative scenarie, nemlig likvidation, ikke brugte de rigtige tal. Sammenligningen mellem genopretningsforanstaltningen

<sup>(43)</sup> Jf. fodnote 27.

<sup>(44)</sup> Dom Pearle m.fl., C-345/02, EU:C:2004:448.

og likvidationsscenariet skulle foretages efter fradrag af positionen [...], hvor risikoen ikke blev vurderet i beregningen af omkostningerne ved likvidation. Dette fradrag ville betyde, at forpligtelsen ikke oversteg 295 mio. EUR til redningsaktionen, mens de anslåede omkostninger ved likvidationsscenariet var 333 mio. EUR. Italien konkluderer, at den faktiske forskel mellem disse to scenarier var næsten 40 mio. EUR, og ikke 3 mio. EUR som foreløbigt angivet af Kommission i åbningsafgørelsen.

- (82) Italien mener, at FITD's foranstaltning under alle omstændigheder er i overensstemmelse med princippet om en markedsøkonomisk aktør. For det første kunne FITD ikke stille krav om, at Tercas skulle anvende byrdefordeling over for de efterstillede kreditorer, fordi det ikke indgik i betingelserne for de enkelte lån, som kun åbner mulighed for afskrivning i tilfælde af likvidation. For det andet ville byrdefordeling med de efterstillede kreditorer alligevel ikke have reduceret omkostningerne for FITD's medlemsbanker. Kommissionen tog fejl, da den anførte, at medlemmernes, og dermed FITD's, omkostninger ville være blevet minimeret, hvis efterstillede kreditorer var blevet pålagt at bære noget af tabet, i tilfælde af tvungen administrativ likvidation (*liquidazione coatta amministrativa*) af Tercas. På grundlag af dokumentationen i form af referater fra møderne i FITD's bestyrelse og forretningsudvalg anfører Italien, at de foranstaltninger, FITD endte med at træffe, forhindrede mulige sagsanlæg som følge af de tab, som efterstillede kreditorer ville have lidt. Italien bemærker, at FITD's foranstaltninger også forhindrede, at banksystemets omdømme led skade, hvilket ville være sket, hvis det ikke var muligt at tilbagebetale efterstillede lån i tilfælde af tvungen administrativ likvidation af Tercas.
- (83) Derfor var FITD's beslutning om ikke at inddrage de efterstillede obligationsejere efter Italiens mening rimelig, i overensstemmelse med princippet om en markedsøkonomisk aktør og forhindrede, at FITD og dens medlemsbanker fik flere omkostninger.

#### 5.2.2. Bemærkninger fra Banca d'Italia

- (84) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra Banca d'Italia om den selektive fordel ved de pågældende foranstaltninger.

#### 5.2.3. Bemærkninger fra andre interesserede parter

- (85) De tre andre interesserede parter anfører i spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningerne var økonomisk fornuftige i forhold til princippet om en markedsøkonomisk aktør, at foranstaltningerne udgjorde et rationelt og fornuftigt valg for private virksomheder som FITD og dens medlemsbanker. Ifølge disse parter har denne sag tydelige fællestræk med Sicilcassa-sagen, hvor Kommissionen konkluderede, at de pågældende foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte som følge af private virksomheders betydelige medvirken. Ligesom i Sicilcassa-sagen handlede FITD her som garant for godtgørelsen til indskyderne i overensstemmelse med lovgivningen om indskudsgarantiordninger. FITD's dispositioner blev vedtaget af de samme styrende organer ud fra de samme kriterier, og Banca d'Italia udførte samme funktioner. De observerer, at der ikke længere er nogen banker, der er under offentlig kontrol i Italien, så alle FITD's medlemmer er private banker. FITD kan derfor kun drives som en privat virksomhed.
- (86) De tre interesserede parter har gennemgået tidligere tilfælde, hvor FITD har truffet alternative foranstaltninger <sup>(45)</sup>, og de økonomiske betragtninger bag, herunder i den periode, hvor det var helt frivilligt at deltage i en indskudsgarantiordning. Private virksomheder har valgt at deltage i indskudsgarantiordningen, selv om de ikke er forpligtet til det. De interesserede parter afviser tesen om, at en markedsøkonomisk aktør ikke ville have haft omkostningerne forbundet med tilbagebetalingen af indskyderne og ikke ville yde ikketilbagebetalingspligtige tilskud eller garantier uden at opkræve et gebyr, som Kommissionen anførte i åbningsafgørelsen.
- (87) Endvidere fremhæver de tre interesserede parter, at FITD's og dens medlemsbankers adfærd ikke skulle vurderes på et abstrakt grundlag ved at henvise til et hypotetisk ikkereguleret scenarie, men snarere på grundlag af det retsgrundlag, der gælder for deres virksomhed. Hvis forpligtelsen i henhold til lovgivningen til at tilbagebetale indskud op til en vis grænse som i denne sag betyder, at den billigste foranstaltning for medlemsbankerne er at dække den negative egenkapital, så er dækning af den negative egenkapital det mest rationelle valg for en markedsøkonomisk aktør.

<sup>(45)</sup> Banca di Girgenti, Banca di Credito di Trieste SpA — Kreditna Banka (BCT) og Cassa di Risparmi e Depositi di Prato.

- (88) De tre interesserede parter bestrider Kommissionens argument om, at omkostningerne ved at skulle tilbagebetale indskyderne under den tvungne administrative likvidation af Tercas ikke kan tages i betragtning ved vurderingen af, om foranstaltningerne var i overensstemmelse med en markedsøkonomisk aktørs adfærd, eftersom de er forbundet med forpligtelser, FITD har fået pålagt som en indskudsgarantiordning, der skal beskytte indskyderne i offentlighedens interesse. De gør gældende, at Kommissionen i sagen om afvikling af Banco Espírito Santo i Portugal<sup>(46)</sup> gjorde gældende, at omkostningerne ved at godtgøre indskyderne i tilfælde af likvidation skulle medregnes ved anvendelsen af princippet om en markedsøkonomisk aktør. Endvidere kunne Kommissionen ikke sammenligne denne sag med Domstolens dom i Land Burgenland-sagen<sup>(47)</sup>, idet Domstolen i den sag skelnede mellem foranstaltninger, der kan tilregnes staten i dens egenskab af aktionær eller dens egenskab af offentlig myndighed.
- (89) De tre interesserede parter bemærker, at foranstaltningerne blev udformet på grundlag af kriteriet om »den billigste pris«, og at et velrenommeret revisions- og rådgivningsfirma blev antaget til at hjælpe med at finde den billigste og mindst risikable løsning for medlemsbankerne. På det grundlag sammensatte FITD en række foranstaltninger, hvormed den kunne reducere omkostningerne for medlemsbankerne betydeligt, forhindre risiciene ved en likvidation og forhindre de mulige negative eksterne virkninger af en tvungen administrativ likvidation af Tercas.
- (90) Hvad angår vurderingen af, om de samlede omkostninger for FITD ved støtteforanstaltningerne var lavere end i tilfælde af Tercas' likvidation, gør de tre interesserede parter gældende, at omkostningerne ved en garanti til dækning af kreditrisikoen ved de stående lån til [...] ikke skulle have været medtaget i Kommissionens vurdering af omkostningerne ved støtteforanstaltningen. De indgik ikke i de anslåede omkostninger, som FITD skulle afholde i tilfælde af Tercas' likvidation. Kommissionens beregning, som viser, at besparelserne ved de foranstaltninger, der blev truffet, kun udgjorde 3 mio. EUR, er derfor forkert. I [...] -rapporten, hvor den billigste og mindst risikable løsning for FITD og medlemsbankerne blev identificeret, omfattede de anslåede omkostninger til tvungen administrativ likvidation ikke den risiko, der er forbundet med [...] -lånene, som udgjorde ca. 35 mio. EUR. For at sammenligne de to scenarier med godtgørelse af indskyderne og alternative foranstaltninger korrekt skulle »sammenligningen mellem genopretningsforanstaltningen og likvidationsscenarioet [...] foretages efter fradrag af positionen [...], hvor risikoen ikke blev vurderet i beregningen af omkostningerne ved likvidation«<sup>(48)</sup>. Den resulterende sammenligning er mellem en forpligtelse, der »ikke overstiger 295 mio. EUR for redningsaktionen og en anslået udgift på 333 mio. EUR i tilfælde af likvidation«<sup>(49)</sup>. Derfor gør de tre interesserede parter gældende, at den faktiske forskel mellem de to scenarier er mindst 38 mio. EUR. Denne holdning bekræftes efter deres opfattelse af, at de lån, der var omfattet af FITD's garanti, blev betalt tilbage til Tercas<sup>(50)</sup>. FITD foretog ingen udbetalinger i forbindelse med garantien på 35 mio. EUR, som Kommissionen fejlagtigt medtog i sin beregning af omkostningerne ved foranstaltningerne.
- (91) I forbindelse med vurderingen af de laveste omkostninger burde alle de 30 mio. EUR fra skattefritagelsen ikke være blevet indregnet som en del af omkostningerne. FITD ville kun skulle afholde disse omkostninger, hvis Kommissionen ikke godkendte foranstaltningen.
- (92) De tre interesserede parter henviser til en anslået udgift på 1,9 mia. EUR i tilfælde af likvidation, hvoraf kun en del kunne være blevet inddrevet (i [...] -rapporten beregnet til 1,5 mia. EUR). De gør gældende, at de 1,9 mia. EUR i indskud, som i tilfælde af likvidation ikke ville være blevet dækket af indskudstilbagebetalingsordningen, ville kunne have en afsmittende virkning på medlemsbankerne og banksystemet generelt. En sådan risiko kunne have haft »potentielt enorme« retlige følger og skade sektorens omdømme. De anfører også, at hvis Tercas var blevet tvunget ud i likvidation, ville udsigterne til at få dækket en del af de oprindelige omkostninger, som anslås til 1,9 mia. EUR, se endnu dårligere ud på grund af erstatningskrav fra efterstillede kreditorer.
- (93) [...] -rapporten, som FITD brugte i beregningen af de laveste omkostninger, var baseret på regnskabet pr. 31. december 2013, men de tre interesserede parter siger, at BPB fremlagde en opdateret vurdering af indvirkningen af likvidationsscenarioet på FITD den 31. juli 2014, dvs. på datoen for den ekstraordinære generalforsamling om rekapitalisering af Tercas, som også er den dag, hvor støtteforanstaltningerne blev formelt fastlagt. De anslåede omkostninger i den opdaterede vurdering er [350-750] mio. EUR. Forskellen mellem denne

<sup>(46)</sup> Kommissionens beslutning af 3. august 2014 i sag SA.39250 (2014/N) — Portugal — Resolution of Banco Espírito Santo SA (EUT C 393 af 7.11.2014, s. 1), betragtning 75-77.

<sup>(47)</sup> Dom Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, EU:C:2013:682, præmis 60.

<sup>(48)</sup> Referat fra FITD's forretningsudvalgs møde den 30. maj 2014, s. 4, rapport fra FITD's generaldirektør af 28. maj 2014, dokument nr. 7/2014, s. 5.

<sup>(49)</sup> Jf. rapport fra FITD's generaldirektør af 28. maj 2014, dokument nr. 7/2014, s. 5.

<sup>(50)</sup> Jf. meddelelse fra Tercas til FITD, 1. april 2015.

og vurderingen i rapporten baseret på situationen den 31. december 2013 skyldes omklassificeringen af regnskabsposter, der var registreret som »ikkemisligholdte lån« pr. 31. december 2013 og »misligholdte« pr. 31. juli 2014, samt det større antal indskud, FITD ville skulle have tilbagebetalt.

- (94) De andre interesserede parter afviser Kommissionens argument om, at FITD's påståede omkostninger til støtteforanstaltningerne kunne være blevet reduceret yderligere ved at nedskrive den efterstillede gæld. På den dato, hvor FITD besluttede at gribe ind, var det ikke juridisk muligt at nedskrive den efterstillede gæld. Ifølge den italienske lovgivning var det kun muligt at nedskrive gæld i tilfælde af tvungen administrativ likvidation. Hvis det var blevet forsøgt at foretage en sådan nedskrivning, ville FITD's medlemmer straks have pådraget sig store udgifter, uden at der var sikkerhed for, at genopretningen ville lykkes. Tvister med efterstillede kreditorer ville have øget omkostningerne ved likvidationen samt omkostningerne for FITD's medlemmer som følge af faldet i værdien af de aktiver, der blev likvideret. Den efterfølgende afsmittende virkning ville have påvirket kundernes tillid samt selve banksystemets omdømme og stabilitet. Endvidere gør de tre interesserede parter gældende, at de fleste af Tercas' efterstillede kreditorer var enkelte opspare og indskydere, og at den særlige administrator allerede havde truffet den eneste mulige foranstaltning, som omfattede byrdefordeling i forhold til de efterstillede kreditorer, nemlig at udskyde udbetalinger af kuponrenter på Banco Popolare Sc's obligationer.
- (95) Endelig anfører de tre andre interesserede parter, at [...] -rapporten i sin analyse af de laveste omkostninger valgte et vurderingsscenarie, der ikke var det mest pessimistiske. De anslåede omkostninger ved likvidation var baseret på a) muligheden for at finde en køber til nogen af filialerne, selv i tilfælde af en likvidation, og b) afskedigelse af personale, som ikke blev forflyttet, med en fratrædelsesgodtgørelse på 12 måneders løn til hver medarbejder. [...] -rapporten, som FITD brugte som beslutningsgrundlag, var baseret på et mellemscenarie, men andre pessimistiske scenarier var også blevet overvejet.
- (96) Endvidere burde det antages, at FITD's indgreb ikke gav Tercas nogen fordel, fordi det faldt sammen med en kapitalindsprøjtning i Tercas fra BPB, som var sideløbende, betydelig og sammenlignelig med FITD's foranstaltninger.
- (97) På baggrund af disse betragtninger bør de pågældende foranstaltninger betragtes som den billigste og mindst risikable løsning for FITD's medlemsbanker.

### 5.3. Forenelighed

#### 5.3.1. Bemærkninger fra Italien

- (98) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra Italien om foranstaltningernes forenelighed.

#### 5.3.2. Bemærkninger fra Banca d'Italia

- (99) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra Banca d'Italia om foranstaltningernes forenelighed.

#### 5.3.3. Bemærkninger fra andre interesserede parter

- (100) De tre andre interesserede parter gør gældende, at selv om foranstaltningerne udgjorde statsstøtte, ville de være forenelige med det indre marked. De mener, at Tercas' omstruktureringsplan vil give den mulighed for at genoprette sin rentabilitet på lang sigt, at FITD's foranstaltninger er begrænset til det nødvendige minimum, og at foranstaltningerne begrænser den eventuelle indvirkning på konkurrencestrukturen på markedet.
- (101) Med hensyn til genoprettelse af den langsigtede rentabilitet anfører de tre interesserede parter, at den særlige administrator søgte at afhjælpe mangler i Tercas' organisation og interne kontrolsystem. Han fokuserede på ledelsesmæssige afvigelser (kredit, egenkapitalinvesteringer, tvister) samt på korrekt værdiansættelse af de dermed forbundne risici (tvivlsomme udfald, nedskrivninger, hensættelser). Han gennemførte en gradvis nedgearing for at

udligne den betydelige nedgang i bankens midler som følge af det faldende kundegrundlag. Han rationaliserede strukturer (gennemgang af forretningsmodellen med lukning af visse filialer, plan for personalenedskæringer, forenkling af organisationsstrukturer, reduktion af administrative udgifter) for at begrænse omkostningerne ved hjælp af strukturelle ændringer. FITD's og BPB's rekapitalisering af Tercas var den bedste måde at afhjælpe likviditetsmanglen hurtigt på. BPB påtog sig den forretningsmæssige risiko forbundet med genopretning af Tercas og bidrog med betydelige beløb og andre ressourcer for at sikre, at forretningsplanen blev gennemført.

- (102) BPB gør også gældende, at den udarbejdede en genopretningsstrategi baseret på forbedringer i udlåns- og indlånsmarginale (51), omkostningsrationalisering (52), udvikling af koncernsynergier, nøje overvågning af kreditkvaliteten, optimering af styringen af værdiforringede tilgodehavender ved at sælge *misligholdte lån*, styrkelse af likviditetsprofiler (53) og indsættelse af ledelsesressourcer. De strukturelle elementer i genopretningsplanen blev udarbejdet inden for rammerne af BPB's forretningsplan for 2015-2019. Disse elementer viser en sammenhængende række foranstaltninger, der har til formål at genoprette Tercas' rentabilitet. Den omstændighed, at der ikke findes nogen detaljeret omstruktureringsplan bør ikke afholde Kommissionen fra at foretage en positiv vurdering af »generelle programmer«, der følger en »konsekvent linje« (54).
- (103) Foranstaltningen var begrænset til det nødvendige minimum 1) af de grunde, der er angivet i betragtning 90-93 ovenfor, 2) fordi det var den eneste mulige løsning, og 3) fordi FITD kun delvist bidrog til at løse problemet med negativ egenkapital og opfyldelse af mindstekapitalkravene. De tre interesserede parter gør gældende, at der i lyset af størrelsen på Tercas' tab ikke var nogen billigere alternativer til BPB's overtagelse af Tercas, på trods af den særlige administrators bestræbelser på at finde andre købere (55). Bestræbelserne på at holde omkostningerne på det nødvendige minimum kan også ses ved, at parterne for at nå til enighed om den faktiske størrelse af Tercas' negative egenkapital brugte voldgift, hvilket resulterede i, at det samlede beløb, som BPB krævede, blev nedsat fra [300-800] mio. EUR til 265 mio. EUR.
- (104) Omkostningerne ved støtteforanstaltningen blev også begrænset ved hjælp af byrdefordeling. Aktiekapitalen blev nedbragt til nul, og aktionærerne mistede dermed hele deres investering. Endvidere blev udbetalingen af kuponrenterne på efterstillede obligationer indstillet. Disse andre interesserede parter gør gældende, at det ikke var juridisk muligt at kræve andet af de efterstillede kreditorer, eftersom de i henhold til den gældende lovgivning kun kunne tvinges til at dele tab i tilfælde af tvungen administrativ likvidation. Men den omstændighed, at de efterstillede kreditorer ikke kunne pålægges yderligere byrder, medførte ikke højere omkostninger for statskassen, fordi støtteforanstaltningerne udelukkende blev finansieret af private parter. Endvidere kunne det have medført yderligere omkostninger og betydelige risici for FITD's medlemsbanker, hvis de efterstillede kreditorer var blevet afkrævet yderligere bidrag. Disse ulemper ville have været en konsekvens af Tercas' sammenbrud, risiciene ved sagsanlæg fra Tercas' kunder og den negative indvirkning på Tercas' omdømme og banksystemets generelle stabilitet. Endelig medførte det, at de efterstillede kreditorer ikke pålægges en yderligere byrde, ikke nogen »moral hazard«, fordi omkostningerne til dækning af den negative egenkapital fuldt ud blev absorberet af banksystemet uden ekstra omkostninger for skatteyderne.
- (105) De tre interesserede parter gør gældende, at det, at den efterstillede gæld ikke var blevet konverteret eller nedskrevet, var i overensstemmelse med punkt 42 i bankmeddelelsen, hvori det præciseres, at bidrag fra indskydere ikke er en obligatorisk del af byrdefordelingen. Det var også i overensstemmelse med punkt 45 i meddelelsen, som giver mulighed for en undtagelse til princippet om konvertering eller nedskrivning af efterstillet gæld, »hvis gennemførelsen af sådanne foranstaltninger kan bringe den finansielle stabilitet i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater«.
- (106) Endvidere gør de tre interesserede parter gældende, at det er acceptabelt, at der ikke er noget eller kun et utilstrækkeligt afkast, hvis det som her opvejes af en dybgående og bred omstrukturering og er begrundet i søgningen efter en køber til den kriseramte bank.

(51) [...].

(52) [...].

(53) [...].

(54) BPB henviser til Kommissionens holdning i dom BP Chemicals mod Kommissionen, T-11/95, EU:T:1998:199, ifølge hvilken »udarbejdelse af en omstruktureringsplan ikke er et statisk fænomen« (dommens præmis 105). Samtidig gør BPB gældende, at Kommissionen i nogle af sine seneste afgørelser bekræfter, at undladelse af at indsende en omstruktureringsplan med det samme, ikke er til hinder for en konklusion om, at en foranstaltning er forenelig med det indre marked. Jf. Kommissionens beslutning af 13. februar 2014 i sag SA.36663 (2014/NN) — Spanien — Support measure for SGR (EUT C 120 af 23.4.2014, s. 1), og Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1092 af 23. juli 2014 om Grækenlands statsstøtte SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/NN), SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534 (2012/NN) til National Bank of Greece Group i forbindelse med: rekapitalisering og omstrukturering af National Bank of Greece S.A., afvikling af First Business Bank S.A. ved overførsel til National Bank of Greece S.A., afvikling af Probank S.A. ved overførsel til National Bank of Greece S.A., afvikling af Cooperative Bank of Lesbos-Limnos, Cooperative Bank of Achaia og Cooperative Bank of Lamia (EUT L 183 af 10.7.2015, s. 29).

(55) Jf. ansøgningen fra den særlige administrator om støtte fra FITD, den 25. oktober 2013, s. 3. Manglen på »alternative løsninger« til den disposition, som BPB foreslog, fremgår også af referatet fra FITD's forretningsudvalgs møde den 28. oktober 2013, s. 4.

- (107) Endvidere fordrejer støtteforanstaltningerne ikke det indre marked, fordi:
- 1) Tercas var en lille bank, der kun dækkede et begrænset geografisk område
  - 2) BPB var den eneste aktør, der udtrykte en reel interesse i at indskyde kapital i Tercas, og Kommissionen har fastslået, at salg af en nødlidende bank, hvis virksomhed den påståede støtte er rettet mod, til en privat markedsaktør inden for rammerne af en åben salgsproces udgør en form for afbødning potentielle konkurrencefordrejninger <sup>(56)</sup>
  - 3) Tercas' omstruktureringsplan var tilstrækkeligt omfattende, og ifølge den skulle Tercas integreres i BPB.
- (108) Overdragelsen af Tercas til BPB var den eneste mulige løsning på de problemer, som den italienske tilsynsmyndighed havde påpeget, og forhindrede mulige konkurrencefordrejninger. Endvidere krævede omstruktureringen en fuld rekapitalisering af Tercas samt en betydelig stigning i BPB's kapital.
- (109) Endelig gør de tre interesserede parter med henvisning til Kommissionens tidligere afgørelser <sup>(57)</sup> gældende, at rekapitaliseringen af Tercas og indlemmelsen i BPB efter FITD's vederlagsfri dækning af den negative egenkapital, kan anses for at være berettiget, fordi det var nødvendigt for at sikre overdragelsen af virksomhedens aktiver og gennemføre en dyb og omfattende omstrukturering af banken. I denne sag var der ingen andre muligheder, der kunne løse Tercas alvorlige krise, og som ville have sikret et afkast. Hvis FITD havde krævet et afkast, ville Tercas' egenkapital være blevet reduceret yderligere, hvilket ville have øget omkostningerne for køberen.

## 6. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE

### 6.1. Forekomsten af statsstøtte

- (110) Efter artikel 107, stk. 1, i traktaten er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Alle disse betingelser skal opfyldes. Kommissionen vil i det følgende vurdere, hvorvidt de er blevet opfyldt i de foranstaltninger, FITD har truffet.
- (111) Italien anmeldte ikke den skattefritagelsesordning, der er omhandlet i betragtning 4 til åbningsafgørelsen. Ud fra de oplysninger, Kommissionen i øjeblikket har til rådighed, blev den ikke anvendt i den foreliggende sag. Derfor falder skattefritagelsesordningen uden for denne afgørelse.

#### 6.1.1. Statsmidler og tilregning til staten

- (112) Domstolen har gentagne gange bekræftet, at alle finansielle midler, som de offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, falder ind under statsstøttekontrol, uanset om disse midler permanent er en del af den offentlige sektor. Obligatoriske bidrag, som lovgivningen eller andre offentlige regler foreskriver, og som bestyres og fordeles i henhold dertil, antyder, at der er tale om statsmidler, selv om de ikke administreres af de offentlige myndigheder <sup>(58)</sup>. Den omstændighed, at midlerne finansieres af private bidrag, betyder ikke, at de ikke kan være af offentlig karakter. Det relevante er ikke, hvor midlerne kommer fra, men i hvilket omfang den offentlige myndighed har indflydelse på fastlæggelsen af de omhandlede foranstaltninger og deres finansieringsordning <sup>(59)</sup>.

<sup>(56)</sup> Se fodnote 31.

<sup>(57)</sup> Kommissionens beslutning af 27. marts 2012 i sag SA.26909 (2011/C) — Portugal — Banco Português de Negócios (BPN), præmis 247 og 248, Kommissionens beslutning af 18. februar 2014 — Polen — Credit unions orderly liquidation scheme, nævnt ovenfor, præmis 65, Kommissionens beslutning af 30. maj 2012 — Spanien — Restructuring of CAM and Banco CAM, nævnt ovenfor, præmis 113, se også præmis 119 og 120.

<sup>(58)</sup> Dom Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 16, dom Compagnie Commerciale de l'Ouest mod Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, C-78/90 til C-83/90, EU:C:1992:118, præmis 35, dom Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 58-74, Elliniki Nafpigoikaskevastiki m.fl. mod Kommissionen, T-384/08, EU:T:2011:650, præmis 87.

<sup>(59)</sup> Dom Frankrig mod Kommissionen, T-139/09, EU:T:2012:496, præmis 63 og 64.



- (113) Som Domstolen påpegede i sagerne *Ladbroke* <sup>(60)</sup>, *Stardust Marine* og *Doux Élevage*, udgør midler, der hele tiden kan kontrolleres af det offentlige og således står til rådighed for de offentlige myndigheder, statsstøtte.
- (114) I *Doux Élevage*-sagen blev en brancheorganisations foranstaltninger finansieret med offentlige midler stammende fra bidrag, som staten havde gjort obligatoriske. Domstolen fastslog, at det ikke kunne konkluderes, at organisationens foranstaltninger kunne tilregnes staten. Domstolen bemærkede, at de formål, som midlerne blev anvendt til, alene var blevet afgjort af organisationen, og at de obligatoriske bidrag i sagen ikke var betinget af, »at den forfølger konkrete politiske mål, som de offentlige myndigheder har fastsat«. Staten kontrollerede blot de pågældende brancheorganisationers forskriftsmæssighed og overensstemmelse med loven, dvs. de procedurermæssige rammer, og havde ingen beføjelse til at udøve indflydelse på forvaltningen af kapitalen.
- (115) Det er derfor fast EU-praksis, at en foranstaltning kan tilregnes staten og finansieres ved hjælp af statsmidler, hvis en række omstændigheder indikerer, at staten i henhold til den nationale lovgivning udøver kontrol og indflydelse for at sikre, at en privat virksomheds midler anvendes til at forfølge et samfundspolitisk mål, som virksomheden har fået pålagt.
- (116) I *Stardust Marine*-dommen fastslog Domstolen også, at tilregnelser til staten af en støtteforanstaltning truffet af en virksomhed, som umiddelbart var uafhængig og ikke i sig udgjorde en del af staten, kan antages på grundlag af en bedømmelse af sagens omstændigheder som helhed. Dette kunne bl.a. omfatte, at den pågældende virksomhed ikke kunne træffe den beslutning, der angiveligt omfattede statsstøtte, uden at tage hensyn til anvisninger eller direktiver fra de offentlige myndigheder. Andre indicier kan under visse omstændigheder være relevante i vurderingen af, om en støtteforanstaltning truffet af en virksomhed kunne tilregnes staten.
- (117) Med hensyn til de foranstaltninger, hvor Kommissionen har indledt den formelle undersøgelsesprocedure i denne sag, bør det bemærkes, at EU's lovgivere i direktiv 94/19/EF indførte indskudsgarantiordninger med det politiske formål at opretholde og styrke »stabiliteten i banksystemet« <sup>(61)</sup> og gav dem mandat til at beskytte indskyderne <sup>(62)</sup>. Ifølge direktiv 94/19/EF skal medlemsstaterne indføre en eller flere indskudsgarantiordninger, som skal tilbagebetale til indskyderne, hvis et kreditinstitut krakker. Direktiv 94/19/EF forholder sig ikke til andre former for foranstaltninger, så det er op til medlemsstaterne, hvorvidt de vil tillade, at indskudsgarantiordninger har andre funktioner end blot tilbagebetaling og bruger de disponible finansielle midler på andre måder.
- (118) Situationen er stadig den samme med direktiv 2014/49/EU, som imidlertid går mere i dybden med hensyn til arten af sådanne alternative foranstaltninger. De skal have til formål at hindre et kreditinstituts sammenbrud for at undgå »omkostningerne til tilbagebetaling af indskyderne og andre negative følger« samt »omkostningerne for hele økonomien ved, at et kreditinstitut ikke kan indfri sine forpligtelser« og »andre negative følger«, såsom den »negative indvirkning [...] på den finansielle stabilitet og indskydernes tillid« <sup>(63)</sup>.
- (119) I henhold til direktiv 2014/49/EU kan medlemsstaterne give tilladelse til anvendelse af en indskudsgarantiordning for at bevare indskydernes adgang til dækkede indskud, både i den indledende, going concern-fase og i forbindelse med indenlandsk insolvensbehandling <sup>(64)</sup>. Kommissionen gør opmærksom på, at i modsætning til de andre interesserede parter holdning som anført i betragtning 79 kan alternative foranstaltninger truffet af en indskudsgarantiordning udgøre statsstøtte, uanset om de har til formål at hindre et kreditinstituts sammenbrud, eller om de træffes i forbindelse med likvidation.
- (120) Beskyttelsen af opsparinger og indskydere har en særlig stilling i Italiens nationale lovgivning: I henhold til § 47 i den italienske forfatning skal »Republikken [...] beskytte opsparinger i alle former« <sup>(65)</sup>. Banca d'Italia er et organ, der er oprettet i henhold til offentlig ret, og alene af den grund kan dens adfærd tilregnes medlemsstaten

<sup>(60)</sup> Dom Frankrig mod *Ladbroke Racing* og Kommissionen, C-83/98 P, EU:C:2000:248, præmis 50: »Selv om beløbene i henhold til den foranstaltning [...] ikke permanent besiddes af det offentlige, er derfor den omstændighed, at de hele tiden kan kontrolleres af det offentlige og således står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, tilstrækkelig til at karakterisere dem som statsmidler [...]«.

<sup>(61)</sup> Jf. bl.a. betragtning 1 og 16 til direktiv 94/19/EF.

<sup>(62)</sup> Jf. artikel 3 i og betragtning 1, 2, 3, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24 og 25 til direktiv 94/19/EF.

<sup>(63)</sup> Jf. bl.a. betragtning 3, 4 og 16 til direktiv 2014/49/EU.

<sup>(64)</sup> Jf. artikel 11, stk. 3 og 6, i direktiv 2014/49/EU.

<sup>(65)</sup> »La Repubblica [...] tutela il risparmio in tutte le sue forme«.

og falder ikke uden for anvendelsesområdet for artikel 107 i traktaten, fordi det er uafhængigt i henhold til forfatningen <sup>(66)</sup>. Den har til opgave at sikre stabiliteten i det italienske banksystem <sup>(67)</sup> og beskytte indskydere <sup>(68)</sup>.

- (121) I lyset af ovenstående skal § 96a i bankloven fortolkes som en konkret definition af det offentlige mandat til at beskytte indskyderne, som gælder for anerkendte indskudsgarantiordninger i Italien. Ved at tilføje den sidste sætning i § 96a, stk. 1, ifølge hvilken indskudsgarantiordninger »kan anvende andre typer og former for støtteforanstaltninger« end tilbagebetaling til indskydere, har de italienske myndigheder valgt at tillade de anerkendte indskudsgarantiordninger at bruge de midler, der indsamles fra medlemsbankerne, til forskellige typer foranstaltninger. Banklovens § 96a giver dermed hjemmel til anerkendelse af FITD som en obligatorisk indskudsgarantiordning i Italien og giver samtidig FITD beføjelse til at træffe støtteforanstaltninger.
- (122) Fra dette perspektiv er det, at FITD er et privatretligt <sup>(69)</sup> konsortium, irrelevant, fordi den omstændighed, at et organ er oprettet i henhold til privatretlige regler, ikke kan betragtes som værende tilstrækkeligt til at udelukke muligheden for, at en støtteforanstaltning truffet af et sådant organ kan tilregnes staten, som Domstolen fastslog i Stardust Marine-dommen. FITD's formål — at varetage medlemmernes fælles interesser ved at styrke sikkerheden for indskud samt at beskytte banksystemets omdømme — falder klart sammen med den offentlige interesse. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at virksomheden kunne have truffet sin beslutning uden at tage hensyn til de offentlige myndigheders krav. Endvidere er det ikke nødvendigt, at staten udøver indflydelse på grundlag af en retligt bindende retsakt fra en offentlig myndighed. Den autonomi, som virksomheden har i princippet, betyder ikke, at staten ikke kan være involveret i praksis.
- (123) Under alle omstændigheder giver Unionen og den italienske lovgivning Banca d'Italia beføjelsen og midlerne til at sikre, at alle de foranstaltninger, der træffes af FITD som en indskudsgarantiordning, der er anerkendt i henhold til bankloven, opfylder det offentlige politiske mandat og bidrager til beskyttelsen af indskyderne. Dette fremgår af den første sætning i banklovens § 96b, stk. 1, hvor listen af alle de beføjelser, som Banca d'Italia udøver i forhold til italienske indskudsgarantiordninger, indledes med en erklæring om, at disse beføjelser skal udøves »under hensyntagen til beskyttelsen af indskyderne og stabiliteten i banksystemet«.
- (124) I lyset af dette og i modsætning til Doux Élevage-sagen, hvor den offentlige forvaltnings efterfølgende godkendelse alene havde et procedurermæssigt formål, skal Banca d'Italia godkende alle FITD's foranstaltninger ud fra de foreliggende kendsgerninger og vurdere, hvorvidt de opfylder FITD's offentlige mandat i henhold til bankloven.
- (125) Italien har bekræftet, at hvis man bruger denne argumentation, ville tilsynet med banker skulle betragtes som værende et led i den offentlige kontrol, og bankernes midler ville dermed skulle betragtes som offentlige midler (betragtning 53). Dette er helt klart irrelevant. Kommissionen bemærker blot, at Banca d'Italias tilsyn med banker ikke har til formål et kontrollere overholdelsen af et offentligt politisk mandat, som de pågældende banker har fået pålagt.
- (126) Det, at det offentlige mandat og den dermed forbundne offentlige kontrol har forrang, bekræftes i FITD's vedtægter <sup>(70)</sup>, ifølge hvilke alle støtteforanstaltninger skal opfylde de sideløbende betingelser om, at der skal være rimelige udsigter til genopretning, og at omkostningerne ved fonden må antages at være mindre end omkostningerne ved de foranstaltninger, der skulle træffes i tilfælde af likvidation (princippet om »den billigste pris«). Disse sideløbende betingelser betyder, at en beslutning om at træffe støtteforanstaltninger kun godkendes, hvis FITD på den måde opfylder sit offentlige mandat til at beskytte indskydere. Dette bekræftes af kravet om Banca d'Italias godkendelse i henhold til bankloven.

<sup>(66)</sup> Jf. dom Air France mod Kommissionen, T-358/94, EU:T:1996:194, præmis 59 til 62, hvor Retten fandt, at den franske Caisse des Dépôts et Consignations' adfærd nødvendigvis kunne tilregnes staten, fordi det var et organ i den offentlige sektor, og tilføjede, at argumenter om, at organet var uafhængigt af de andre statslige myndigheder, ikke talte imod den konklusion.

<sup>(67)</sup> På Banca d'Italias websted hedder det, at lovgivningen giver Banca d'Italia ansvar for at beskytte stabiliteten i det nationale finansielle system («L'ordinamento giuridico affida alla Banca d'Italia la responsabilità per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nazionale») <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/>. Banca d'Italia er medlem af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, Rådet for Finansiell Stabilitet og udvalget for finansiell stabilitet i Eurosystemet/Det Europæiske System af Centralbanker.

<sup>(68)</sup> Ifølge Banca d'Italias websted (siden om tilsyn med bank- og finanssystemet) er Banca d'Italia også ansvarlig for at beskytte bankkunder og finansielle mellemmand, hvilket er en grundlæggende del af bank- og finanstillstyret, som løber parallelt og samtidig med dens andre tilsynsopgaver («Alla Banca d'Italia sono affidati rilevanti compiti in materia di tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari che rappresenta un elemento costitutivo della supervisione bancaria e finanziaria, affiancandosi ed integrandosi con gli altri obiettivi dell'azione di vigilanza»).

<sup>(69)</sup> § 1 i FITD's vedtægter.

<sup>(70)</sup> § 29, stk. 1).

- (127) Endvidere giver bankloven Banca d'Italia vidtrækkende beføjelser over indskudsgarantiordninger:
- 1) I henhold til banklovens § 96b, stk. 1, litra d), skal Banca d'Italia give tilladelse til garantiordningers støtteforanstaltninger.
  - 2) I henhold til banklovens § 96b, stk. 1, litra b), skal Banca d'Italia koordinere garantiordningernes aktiviteter med reglerne om bankkriser og med sine egne tilsynsopgaver <sup>(71)</sup>.
  - 3) I henhold til banklovens § 96b, stk. 1, litra a), skal Banca d'Italia anerkende garantiordninger, og godkende deres vedtægter, medmindre ordningerne har nogen egenskaber, som kunne medføre en skæv fordeling af insolvensrisici i banksystemet <sup>(72)</sup>.
  - 4) I henhold til banklovens § 96b, stk. 1, litra h), kan Banca d'Italia vedtage regler om gennemførelse af reglerne i afsnit IV i bankloven om indskudsgarantiordninger <sup>(73)</sup>.
- (128) Ud over de beføjelser over FITD, som bankloven dermed giver Banca d'Italia, er det kun banker, der er under særlig administration, der er berettiget til støtteforanstaltninger fra FITD <sup>(74)</sup>. En bank sættes under særlig administration på forslag fra Banca d'Italia i medfør af en anordning fra økonomi- og finansministeriet. Derefter skal FITD i henhold til sine vedtægter »gribe ind [...] i tilfælde, hvor en af medlemsbankerne, der har tilladelse til at udøve bankvirksomhed i Italien, er under særlig administration« <sup>(75)</sup>. Det er kun bankens særlige administrator, der kan sende en anmodning til FITD om støtteforanstaltninger, hvorefter anmodningen skal godkendes på en generalforsamling i banken. Den særlige administrator er en offentlig embedsmand, som varetager den offentlige interesse, udpeges af Banca d'Italia og er underlagt dennes tilsyn. Banca d'Italia har også beføjelse til at tilbagekalde eller udskifte den særlige administrator <sup>(76)</sup> samt til at give instrukser om særlige beskyttelsesforanstaltninger og restriktioner for bankens ledelse <sup>(77)</sup>. FITD's støtteforanstaltninger indledes dermed af en offentlig embedsmand, som er under Banca d'Italias kontrol.
- (129) For så vidt angår beføjelsen til at give tilladelse til indskudsgarantiordningers foranstaltninger, bemærker Kommissionen, at tilladelser kræver en forvaltningsakt, som nødvendigvis går forud for ikrafttrædelsen af den foranstaltning, der skal gives tilladelse til. Ellers ville Banca d'Italia ikke kunne udøve sine beføjelser over for FITD's foranstaltninger til at sikre stabiliteten i finanssystemet og beskyttelsen af indskydere. I praksis skal der gives tilladelse på et tidspunkt, hvor FITD stadig har mulighed for at genoverveje og ændre den foreslåede foranstaltning, hvis Banca d'Italia anfægter den. Det kan ikke antages, at der gives tilladelse efter FITD's beslutning om at gribe ind (som Italien, FITD, Tercas og BPB angiver <sup>(78)</sup>). Den omstændighed, at Banca d'Italia deltager som observatør i alle møder i FITD's bestyrelse og forretningsudvalg <sup>(79)</sup>, er vigtig i den forbindelse (i modsætning til, hvad Italien, FITD, Tercas og BPB gør gældende <sup>(80)</sup>), da det kan antages at ville give Banca d'Italia mulighed for at give udtryk for eventuelle bekymringer om de planlagte foranstaltninger på et tidligt tidspunkt.

<sup>(71)</sup> »Banca d'Italia skal under henvisning til beskyttelsen af indskydere og banksystemets stabilitet [...] koordinere garantiordningernes aktiviteter med reglerne om bankkriser og med sine egne tilsynsopgaver« (»La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza«).

<sup>(72)</sup> »Banca d'Italia skal under henvisning til beskyttelsen af indskydere og banksystemets stabilitet [...] anerkende garantiordningerne, og godkende deres vedtægter, medmindre ordningerne har nogen egenskaber, som kunne medføre en skæv fordeling af insolvensrisici i banksystemet« (»La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario«).

<sup>(73)</sup> »Banca d'Italia skal under henvisning til beskyttelsen af indskydere og banksystemets stabilitet [...] vedtage regler om gennemførelse af reglerne i dette afsnit« (»La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione«).

<sup>(74)</sup> § 29, stk. 1, i FITD's vedtægter.

<sup>(75)</sup> § 4 i FITD's vedtægter.

<sup>(76)</sup> Banklovens § 71, stk. 3.

<sup>(77)</sup> Banklovens § 72, stk. 4. »Banca d'Italia kan ved at instruere den særlige administrator og medlemmerne af tilsynsudvalget indføre særlige beskyttelsesforanstaltninger og restriktioner for bankens ledelse. Den særlige administrator og medlemmerne af tilsynsudvalget er personligt ansvarlige for manglende overholdelse af Banca d'Italias instrukser« (»La Banca d'Italia, con istruzioni impartite ai commissari e ai membri del comitato di sorveglianza, può stabilire speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca. I componenti gli organi straordinari sono personalmente responsabili dell'inosservanza delle prescrizioni della Banca d'Italia«).

<sup>(78)</sup> Jf. betragtning 46, 56 og 68.

<sup>(79)</sup> § 13, stk. 6, og § 16, stk. 1, litra d), i FITD's vedtægter.

<sup>(80)</sup> Jf. betragtning 46, 58 og 70.

- (130) Sammenfattende har de offentlige myndigheder beføjelse til at tage initiativ til at træffe foranstaltninger og udøver på grund af deres beføjelse til at give tilladelse til foranstaltningen indflydelse på foranstaltningen, før den rent faktisk vedtages. Denne indflydelse styrkes yderligere på grund af proceduren, hvor de er til stede ved alle beslutningstagende møder, hvor de kan give udtryk for eventuelle bekymringer. Ikke desto mindre, og selv om Banca d'Italias tilladelse i princippet skal betragtes som forudgående og ikke efterfølgende <sup>(81)</sup>, påpeger Kommissionen, at efterfølgende kontrol også kan anses for at være en af de omstændigheder, der indikerer tilregnelighed til staten, der henvises til i Stardust Marine-dommen.
- (131) De beføjelser, som de offentlige myndigheder havde, blev faktisk udøvet i forbindelse med vedtagelsen af de omstridte støtteforanstaltninger:
- 1) De dokumenter, som Italien fremsendte til Kommissionen, viste, at Banca d'Italia gav sin tilladelse til visse foranstaltninger for Tercas under hensyntagen til indskydernes og kundernes interesser i overensstemmelse med banklovens § 96b, stk. 1, litra d) <sup>(82)</sup>. Dermed gav Banca d'Italia tilladelse til de konkrete FITD-foranstaltninger på grundlag af bestemte bestemmelser i den nationale lovgivning.
  - 2) Forhandlingerne mellem BPB og den særlige administrator blev gennemført »i samråd med Italiens centralbank« <sup>(83)</sup>.
  - 3) Banca d'Italia »opfordrede« FITD »til at nå frem til en afbalanceret aftale med BPB« om dækningen af Tercas' negative egenkapital under hensyntagen til de mulige konsekvenser af Tercas' og dens datterselskab Caripes likvidation <sup>(84)</sup>.
- (132) Kommissionen konkluderer, at i modsætning til situationen i Doux Élevage-sagen, hvor Domstolen fandt, at målene og formålene med foranstaltningen blev fastlagt af organisationen alene, blev målene og formålene med foranstaltningen i denne sag helt sikkert ikkefastlagt af FITD alene. De er detaljeret beskrevet i dens offentlige mandat i henhold til bankloven og bliver i det væsentlige kontrolleret af de offentlige myndigheder. Det står ganske vist FITD frit for, om den vil gribe ind, men det ændrer ikke Kommissionens konklusion om de foranstaltninger, FITD faktisk traf.
- (133) Ud over den betydelige offentlige kontrol, der påvises ovenfor, understreger Kommissionen, at bidragene til de FITD-midler, der blev anvendt til støtteforanstaltningerne, var obligatoriske.
- (134) Som beskrevet i afsnit 2.3 er det obligatorisk for italienske banker at være medlem af FITD <sup>(85)</sup>. I den forbindelse er henvisningen til Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (jf. betragtning 70), som er angivet for at underbygge påstanden om, at medlemskab af FITD er frivilligt, forkert, fordi italienske andelskasser

<sup>(81)</sup> Jf. f.eks. kommentaren fra Irene Mecatti om §§ 96-96c i bankloven M. Porzio, V. Santoro, F. Belli, G. Losappio og M. Rispoli Farina, *Testo unico bancario, Commentario*, Giuffrè Editore, 2010: »Enhver foranstaltning truffet af en indskudsgarantiordning skal godkendes på forhånd af Banca d'Italia (§ 96b, stk. 1, litra d))« (»Ogni intervento dei spd deve essere preventivamente autorizzato della BI (art. 96-ter, co. 1, lett. d))«. Forfatterens fremhævelse.

<sup>(82)</sup> Jf. skrivelserne fra Banca d'Italia af 4. november 2013 og 7. juli 2014 om meddelelse af tilladelse til FITD til at gennemføre de omstridte støtteforanstaltninger (bilag 8 og 9 til Italiens svar af 14. november 2014 til Kommissionens anmodning om oplysninger af 10. oktober 2014).

<sup>(83)</sup> Rapport vedføjet referatet fra FITD's bestyrelsesmøde den 30. maj 2014, s. 1 (bilag 3.9 til Italiens svar af 14. november 2014 til Kommissionens anmodning om oplysninger af 10. oktober 2014): »Udviklingen i disse faktorer har ført til detaljerede forhandlinger med BPB og med den særlige administrator, koordineret med Banca d'Italia, med det formål at identificere mekanismer for fondens støtteforanstaltninger, der gør dem så effektive som muligt som led i en større plan for Tercas' tilbagevenden til langsigtet rentabilitet på grundlag af BPB's rekapitalisering« (»L'evolversi di tali fattori ha portato ad un articolato negoziato con la BPB e con il Commissario straordinario, in coordinamento con la Banca d'Italia, per l'individuazione di modalità attuative dell'intervento del Fondo volte a massimizzare l'efficacia dell'azione di sostegno nel quadro del più ampio piano di risanamento della Tercas, imperniato su un'operazione di ricapitalizzazione da parte della BPB«).

<sup>(84)</sup> Rapport vedføjet referatet fra mødet i FITD's forretningsudvalg den 30. maj 2014, s. 4 (bilag 3.9 til Italiens svar af 14. november 2014 til Kommissionens anmodning om oplysninger af 10. oktober 2014): »Banca d'Italia [...] opfordrede fonden til at nå frem til en afbalanceret aftale med BPB om dækningen af den negative egenkapital« (»La Banca d'Italia [...] ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale«).

<sup>(85)</sup> Selv om det er juridisk muligt at melde sig ud af FITD, har banker en juridisk forpligtelse til at være medlem af en indskudsgarantiordning. Som nævnt i betragtning 33 gælder det endvidere, at medlemskab af FITD er obligatorisk for andre end andelskasser i Italien af følgende grunde: 1) I lyset af at der ikke er andre indskudsgarantiordninger, som kommercielle banker i Italien kan være medlem af, er medlemskab af FITD de facto obligatorisk, 2) i henhold til FITD's vedtægter skal alle andre end andelskasser være medlem.

i henhold til den italienske banklov <sup>(86)</sup> skal oprette en separat indskudsgarantiordning inden for deres eget netværk: Derfor kan andelskasser ikke være medlem af FITD, og modsat kan andre institutioner end andelskasser ikke være medlem af Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo og skal være medlem af FITD. Derfor er bestemmelsen i FITD's vedtægter <sup>(87)</sup>, der giver medlemsbankerne mulighed for at melde sig ud, og som er blevet fremhævet af de interesserede parter i deres bemærkninger (jf. betragtning 70), blot en teoretisk mulighed, der ikke kan bruges i virkeligheden, fordi disse banker ikke kan blive medlem af andre anerkendte indskudsgarantiordninger.

- (135) Endvidere træffes beslutninger om støtteforanstaltninger af FITD's styrende organer. Uanset deres forskellige interesser kan medlemsbankerne hverken nedlægge veto mod en sådan beslutning eller fravælge foranstaltningerne <sup>(88)</sup>, ligesom de skal bidrage til finansieringen af den vedtagne foranstaltning. Den omstændighed, at sådanne midler ikke opføres på FITD's balance, men i et særskilt regnskab, er en ren formalitet, eftersom midlerne forvaltes direkte af FITD.
- (136) På den baggrund konkluderer Kommissionen, at støtteforanstaltningerne kan tilregnes FITD og ikke dens medlemmer, og at de midler, der blev anvendt til at træffe støtteforanstaltningerne, er FITD's midler og ikke medlemsbankernes egne.
- (137) Eftersom både medlemskab af FITD og bidragene til støtteforanstaltninger vedtaget af FITD er obligatoriske, konkluderer Kommissionen derfor, at det for at udøve virksomhed som kommerciel bank i Italien er obligatorisk i henhold til italiensk lov at bidrage til omkostningerne til FITD's støtteforanstaltninger. De midler, der anvendes til at finansiere sådanne støtteforanstaltninger, er helt klart foreskrevet, bestyret og fordelt i henhold til lovgivningen og andre offentlige regler og har dermed offentlig karakter.
- (138) Derfor konkluderer Kommissionen, at de italienske myndigheder både principielt og i praksis i denne sag udøver konstant kontrol af overholdelsen af de offentlige mål i anvendelsen af FITD's midler og har indflydelse på FITD's anvendelse af disse midler.
- (139) I betragtning af, at de offentlige myndigheder har formelle beføjelser til både at anmode om støtteforanstaltningerne og godkende indholdet i de støtteforanstaltninger, der træffes, i forhold til overholdelsen af det offentlige mandat (betragtning 125), konkluderer Kommissionen navnlig, at Banca d'Italias rolle ikke kan anses for at være begrænset til rent informative opgaver eller en formel kontrol af forskriftsmæssighed og overensstemmelse med loven <sup>(89)</sup>.
- (140) I *Doux Élevage*-dommen påpegede Domstolen navnlig, at afgifterne i den sag ikke afhang af »at den forfølger konkrete politiske mål, som de offentlige myndigheder har fastsat«. FITD's foranstaltninger afhænger dog af konkrete offentlige mål, som de offentlige myndigheder har fastsat, og som de kontrollerer, nemlig de politiske mål om at beskytte indskydere.
- (141) Foranstaltningerne i denne sag er underlagt Banca d'Italias tilsyn, og derfor er tilsynet med dem bl.a. baseret på Banca d'Italias mål, herunder opretholdelse af stabiliteten i det finansielle system. Her er det nødvendigt at minde om følgende forhold:
- 1) vigtigheden af Banca d'Italias rolle med hensyn til at sikre stabiliteten i Italiens banksystem og beskytte indskydere
  - 2) de vide beføjelser, som Banca d'Italia kan udøve for at sikre, at FITD tager hensyn til disse krav.
- (142) De faktorer, der henvises til i betragtning 127-131 ovenfor, (lovgivning, der underkaster organisationen streng kontrol, og effektiv koordinering foretaget af Banca d'Italia for at sikre, at FITD bidrager til opfyldelsen af vigtige offentlige mål) viser, at FITD har en særlig juridisk status i forhold til normale private konsortier i henhold til italiensk lovgivning, og at dens formål, ifølge dens offentlige mandat, klart omfatter mere end for CIDEF <sup>(90)</sup>, som blev vurderet i *Doux Élevage*-dommen. En sådan særlig status er en gyldig omstændighed, der indikerer tilregnelser ifølge Stardust Marine-testen.

<sup>(86)</sup> Banklovens § 96.

<sup>(87)</sup> § 8 i FITD's vedtægter.

<sup>(88)</sup> Beslutninger om støtteforanstaltninger træffes af bestyrelsen eller af forretningsudvalget med de flertal, der er nævnt i betragtning 36.

<sup>(89)</sup> Jf. præmis 38 i *Doux Élevage*-dommen.

<sup>(90)</sup> Comité interprofessionnel de la dinde française.

- (143) I lyset af ovennævnte faktorer viser foranstalningernes indhold, rækkevidde og formål, hvor usandsynligt det er, at de offentlige myndigheder ikke er involveret i at vedtage dem. Foranstalningerne gav ikke alene en virksomhed en konkurrencefordel, men forhindrede den i at gå konkurs takket være den offentlige støtte, der var ydet i form af foranstaltning 1, 2 og 3, som beskrevet i betragtning 38, for at beskytte indskydere og stabiliteten i det italienske banksystem.
- (144) Kommissionen mener derfor, at der er tilstrækkelige beviser på, at foranstaltningen kan tilregnes staten og finansieres ved hjælp af statsmidler.
- (145) Selv om nogle af de faktorer, som Kommissionen har tillagt betydning, ikke hver for sig er tilstrækkelige til at danne grundlag for konklusionen om, at foranstalningerne kunne tilregnes staten, fremgår det klart af betragtning 118-144, at oplysningerne deri samlet påviser, at de vurderede foranstaltninger viser, at FITD's adfærd kan tilregnes staten.
- (146) Hvad angår bemærkningerne fra Italien og de interesserede parter vedrørende Kommissionens afgørelse om støtten til Banco di Sicilia og Sicilcassa, skal det først bemærkes, at eksistensen af statsstøtte er et objektivi begreb, som ikke kan betragtes ud fra en påstået praksis, som Kommissionen anvender i sine afgørelser, selv om en sådan praksis blev påvist. Endvidere påpeger Kommissionen, at den allerede på det tidspunkt, hvor støtteforanstaltningerne til Tercas blev godkendt, i modsætning til 1999, allerede havde udstukket og offentliggjort detaljerede betingelser for, hvilken støtte fra en indskudsgarantiordning der udgør statsstøtte.
- (147) Endvidere havde Kommissionen på tidspunktet for Sicilcassa-beslutningen ikke tilpasset sin egen vurdering af tilregelse i forhold til EU's domstolens afgørelser i Stardust Marine-sagen og senere sager.
- (148) I modsætning til de argumenter, som Italien og de interesserede parter fremfører, viser Kommissionens praksis i dens afgørelser vedrørende støtteforanstaltninger fra indskudsgarantiordninger <sup>(91)</sup> med al tydelighed, at FITD's foranstaltninger udgør statsstøtte. I lyset af ovenstående giver Sicilcassa-beslutningen ikke noget grundlag for berettiget forventning fra Italiens og de interesserede parter side.

#### 6.1.2. *Selektiv fordel, der fordrejer konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne*

- (149) De støtteforanstaltninger, FITD traf, gav Tercas en selektiv fordel, og FITD handlede ikke i egenskab af en markedsøkonomisk aktør. Foranstaltning 1, 2 og 3, hvor der ikke er nogen forventning om eller mulighed for et afkast, er ikke foranstaltninger, der ville blive truffet af en markedsøkonomisk aktør. De viser, at FITD ikke handlede som en markedsøkonomisk aktør, men som et organ, der opfyldte et offentligt mandat <sup>(92)</sup>. Alle tre foranstaltninger er ydelse af bistand uden gebyr, vederlag eller afkast, og i kombination betød de, at Tercas ikke forlod markedet, hvilket sandsynligvis ellers ville være sket uden denne støtte, og hvilket dermed gav Tercas en selektiv fordel.
- (150) Selv om det blev accepteret, at foranstalningerne burde vurderes i forhold til en sammenlignelig markedsøkonomisk aktørs adfærd, ville det under alle omstændigheder være den pågældende medlemsstat, der skulle give Kommissionen objektive beviser, der kan kontrolleres, for, at beslutningen var baseret på en forudgående økonomisk vurdering svarende til den vurdering, der ville blive udført af en rationel privat aktør i en lignende situation for at vurdere, om foranstaltningen ville være rentabel. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke modtaget nogen beviser, der viser, at FITD krævede en forretningsplan eller beregning af afkastet på den investerede kapital, som ellers ligger til grund for enhver investeringsbeslutning truffet af en privat aktør.

<sup>(91)</sup> Jf. beslutning i sag SA.33001 (2011/N) — Danmark — Del B — Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions, betragtning 43 til 49, beslutning i sag SA.34255 (2012/N) — Spanien — Restructuring of CAM and Banco CAM, betragtning 76 til 87, beslutning i sag SA.37425 (2013/N) — Polen — Credit unions orderly liquidation scheme, betragtning 44 til 53, beslutning i sag NN 36/2008 — Danmark — Roskilde Bank A/S, betragtning 28 til 31, beslutning i sag NN 61/2009 — Spanien — Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha, betragtning 97 til 106.

<sup>(92)</sup> Jf. dom Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 80 og 81.

- (151) Italien og de interesserede parter hævder, at disse foranstaltninger rent faktisk var i overensstemmelse med princippet om en markedsøkonomisk aktør <sup>(93)</sup>, navnlig fordi de satte FITD i stand til at begrænse omkostninger, som den ellers ville have haft, nemlig omkostningerne ved at godtgøre indskyderne ved obligatorisk administrativ likvidation af Tercas.
- (152) De interesserede parter anfører endvidere, at FITD's foranstaltninger er inden for rammerne af medlemsbankernes private autonomi.
- (153) Kommissionen mener, at foranstaltningerne klart kan tilregnes FITD, som kontrolleres af de offentlige myndigheder (jf. vurderingen i betragtning 133 til (135)), og ikke medlemsbankerne. Det er irrelevant at sammenligne de foranstaltninger, FITD traf, før medlemskab blev obligatorisk for medlemsbankerne, fordi medlemsbankerne nu ikke har nogen mulighed for at fravælge bestemte foranstaltninger, som forklaret i betragtning 134 og 135. Dette bliver endnu mere tydeligt, hvis man ser på den mekanisme, som FITD anvender til at træffe sådanne foranstaltninger, jf. betragtning 36, som virker skævt til fordel for de større banker <sup>(94)</sup>, således at beslutninger om at gribe ind kan træffes mod flertallet af medlemsbankernes vilje.
- (154) De pågældende omkostninger opstår dermed som følge af forpligtelser, som FITD er pålagt som en indskudsgarantiordning, der handler under et offentligt mandat til at beskytte indskydere. Ingen markedsøkonomisk aktør ville skulle opfylde de forpligtelser, der er knyttet til et offentligt mandat, som f.eks. forpligtelsen til at godtgøre indskyderne i tilfælde af Tercas' likvidation. Ifølge fast retspraksis kan der ikke tages hensyn til forpligtelser, der følger af et offentligt mandat, i anvendelsen af princippet om en markedsøkonomisk aktør <sup>(95)</sup>.
- (155) Kommissionen lader derfor de forpligtelser, der følger af FITD's offentlige mandat, ude af betragtning og konkluderer, at ingen af de tre foranstaltninger ville være blevet truffet af en markedsøkonomisk aktør. Det er afgørende, at der ikke var nogen forretningsplan eller udsigt til noget afkast af investeringen, og dette understøtter konklusionen.
- (156) Endelig anfører BPB og Tercas, at de foranstaltninger, som FITD traf, kan betragtes som værende sideløbende med BPB's bidrag som privat aktør. Kommissionen påpeger, at sådanne sideløbende investeringer skal være foretaget på helt samme vilkår for de private og offentlige medinvestorer. Denne betingelse er klart ikke opfyldt her. BPB opnåede fuldt ejerskab over Tercas, hvorimod FITD ikke modtog noget afkast af sin investering.
- (157) Af de årsager, der er beskrevet i betragtning 149 til 156, gav de foranstaltninger, FITD traf til fordel for Tercas, Tercas en fordel, nemlig et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud til dækning af sin negative egenkapital, en vederlagsfri garanti til dækning af krediteksponeringer mod [...] samt et betinget ikketilbagebetalingspligtigt tilskud, som eventuelt skulle dække dele af Tercas' skattetilsvær i henhold til de dagældende selskabsskatteregler. Den samlede effekt af disse foranstaltninger var at forhindre, at Tercas forlod markedet. Tercas ville ikke have draget fordel af disse foranstaltninger på normale markedsvilkår.
- (158) Kommissionen er af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger er selektive, idet de kun vedrører Tercas. Sådanne støtteforanstaltninger kan kun træffes for banker under særlig administration og kun på grundlag af en individuel vurdering. Kommissionen mener derfor, at de foranstaltninger, der er omhandlet i denne afgørelse, var rettet specifikt og alene mod Tercas for at forhindre, at den forlod markedet, og at de derfor var selektive.
- (159) Endelig fordrejer de fordele, som Tercas fik ved foranstaltningerne, konkurrencevilkårene ved at forhindre, at Tercas gik konkurs og forlod markedet. Tercas er i konkurrence med udenlandske virksomheder, så samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes.
- (160) Hvad angår foranstaltning 1, udgjorde støtten et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 265 mio. EUR til dækning af Tercas' negative egenkapital uden nogen form for vederlag. Kommissionen mener, at støtteelementet her er det fulde beløb på 265 mio. EUR.

<sup>(93)</sup> Jf. betragtning 80 til 97.

<sup>(94)</sup> De fire store banker — som er garanteret en plads i bestyrelsen og to stemmer hver — skal kun bruge fem repræsentanter mere for at have flertal (13 stemmer).

<sup>(95)</sup> Jf. dom Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, EU:C:2013:682, præmis 52.

- (161) Hvad angår foranstaltning 2, blev garantien på 35 mio. EUR ydet for en periode på op til tre år til dækning af den kreditrisiko, der var forbundet med visse af Tercas' eksponeringer mod [...]. Ifølge Kommissionens meddelelse om garantier<sup>(96)</sup> bør støtteelementet beregnes som bruttosubventionsækvivalenten af forskellen mellem den præmie, som modtageren ville skulle betale til en markedsaktør for at få en sådan garanti, og den præmie, modtageren faktisk betalte for samme garanti i gyldighedsperioden.
- (162) Kommissionen har ingen oplysninger om det gebyr, som en markedsaktør ville have krævet for at dække krediteksponeringen mod [...] eller kreditkvaliteten af [...]. I lyset af at forpligtelserne blev opfyldt på det pågældende tidspunkt, og at lånet blev tilbagebetalt til tiden, og under hensyntagen til de meget større støttebeløb, der blev ydet med foranstaltning 1 og 3, mener Kommissionen, at det er tilstrækkeligt at fastsætte en nedre grænse for en vurdering af, hvor stor støtten under denne foranstaltning var.
- (163) Dette kan ske ved at bruge det benchmark i form af gennemsnittet af værdien af treårige credit default swaps («CDS») (97) på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, for de største italienske ikkefinansielle virksomheder med handlede CDS'er. Dette beløber sig til 53 basispoint (98). Eftersom garantien dækkede eksponeringer på 35 mio. EUR og kun løb over ni måneder, er kontantværdien af garantipræmien 0,14 mio. EUR. Ifølge aftalerne var der ikke nogen præmie for FITD, som kan trækkes fra dette tal, og Kommissionen mener derfor, at støttebeløbet er 0,14 mio. EUR.
- (164) Hvad angår foranstaltning 3, observerer Kommissionen, at skattefritagelsen i henhold til italiensk lov skulle anmeldes til og godkendes af Europa-Kommissionen. På det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, og derefter havde Kommissionen ikke truffet nogen afgørelse om foranstaltning 3, så garantien skal betragtes som værende blevet udløst. Skattefritagelsen var ikke formelt blevet anmeldt til Kommissionen, hvilket betyder, at den ikke kunne anvendes. Derfor kan Kommissionen ikke betragte foranstaltningen som en garanti, men som endnu et ikketilbagebetalingspligtigt bidrag uden vederlag. Kommissionen mener, at støtteelementet er det fulde beløb på 30 mio. EUR.

### 6.1.3. Konklusioner vedrørende statsstøtte

- (165) Af de årsager, der er beskrevet i betragtning 149-164 ovenfor, konkluderer Kommissionen, at foranstaltning 1 (et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 265 mio. EUR), foranstaltning 2 (en garanti på 35 mio. EUR til dækning af krediteksponeringer mod [...] med et støtteelement på 0,14 mio. EUR) og foranstaltning 3 (et yderligere ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 30 mio. EUR), i alt 295,14 mio. EUR i støtte fra FITD gav Tercas en selektiv fordel, som fordrejede konkurrencevilkårene og påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne. Den selektive fordel blev ydet ved hjælp af statsmidler gennem FITD's foranstaltninger, som kan tilregnes staten af de årsager, der er beskrevet i betragtning 112-148. Støtten blev ydet den 7. juli 2014.

## 6.2. Støttemodtageren

- (166) Kommissionen minder om dens konklusion om, at alle tre foranstaltninger giver Tercas en fordel. Kommissionen mener derfor, at foranstaltningerne har begunstiget Tercas' økonomiske aktiviteter ved at forhindre, at den forlod markedet, og tillade videreførelse af disse økonomiske aktiviteter i BPB, som opkøbte den.
- (167) For at vurdere, hvorvidt salget af bankens aktiviteter indebærer statsstøtte til køberen, i henhold til punkt 79, 80 og 81 i bankmeddelelsen fra 2013 og punkt 20 i omstruktureringsmeddelelsen (99), skal Kommissionen vurdere, hvorvidt visse krav er opfyldt. Den skal undersøge, om i) salgsprocessen var åben, betingelsesløs og ikkediskriminerende, ii) salget fandt sted på markedsvilkår, og iii) kreditinstituttet eller staten stræbte efter at opnå den højst mulige pris for aktiverne og forpligtelserne.

<sup>(96)</sup> Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10).

<sup>(97)</sup> En credit default swap (CDS) er en særlig form for swap, som har til formål at overføre krediteksponeringen ved finansielle produkter mellem to eller flere parter. Køberen af en CDS foretager en række betalinger til sælgeren og modtager til gengæld et beløb, hvis den underliggende debitor misligholder sine forpligtelser.

<sup>(98)</sup> De gennemsnitlige værdier for CDS'er fra ENI, ENEL, Telecom Italia og Atlantia er registreret pr. 1. juli 2014.

<sup>(99)</sup> Kommissionens meddelelse om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstruktureringsforanstaltninger på grundlag af statsstøttereglerne («omstruktureringsmeddelelsen»).



- (168) Som angivet i åbningsafgørelsen har Kommissionen ingen oplysninger, der kan føre til den konklusion, at i) salgsprocessen ikke var åben, betingelsesløs og ikkediskriminerende, ii) at salget ikke fandt sted på markedsvilkår, eller iii) at de italienske myndigheder ikke stræbte efter at opnå den højest mulige salgspris for Tercas.
- (169) Kommissionen konkluderer, at Tercas er eneste modtager af støtteforanstaltningen, og at der ikke blev ydet nogen støtte til køberen, BPB.

## 7. STØTTENS LOVLIGHED

- (170) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de pågældende foranstaltninger indebærer statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, der er blevet ydet i strid med anmeldelses- og stand-stillbestemmelserne i traktatens artikel 108, stk. 3. Kommissionen mener derfor, at de foranstaltninger, der blev ydet til Tercas, udgør ulovlig statsstøtte.

## 8. STØTTENS FORENELIGHED

### 8.1. Juridisk grundlag for vurderingen af forenelighed

- (171) Italien har ikke gjort gældende, at foranstaltningerne er forenelige med det indre marked. Ingen af bestemmelserne i artikel 107, stk. 2, i traktaten finder anvendelse. Tilsvarende finder artikel 107, stk. 3, litra a) og d), klart ikke anvendelse, men kravene i artikel 107, stk. 3, litra c), er mere restriktive end dem, som Kommissionen i øjeblikket anvender på finansielle kriseramte institutioner i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b). Kommissionen vil derfor kun undersøge foreneligheden af FITD's støtteforanstaltninger på grundlag af sidstnævnte bestemmelse.
- (172) Traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), giver Kommissionen beføjelse til at afgøre, at støtten er forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at »afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi«. Kommissionen har anerkendt, at den globale finansielle krise kan skabe alvorlige forstyrrelser i en medlemsstats økonomi, og at foranstaltninger til støtte for banker kan bidrage til at afhjælpe sådanne forstyrrelser. Denne holdning blev beskrevet og uddybet i de syv krisemeddelelser <sup>(100)</sup> og blev igen bekræftet i bankmeddelelsen fra 2013, hvor Kommissionen beskriver årsagerne til, at den mener, at kravene for anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), fortsat er opfyldt.
- (173) Hvis en støtteforanstaltning skal være forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), skal den opfylde de generelle betingelser for forenelighed i artikel 107, stk. 3, under hensyntagen til de generelle formål med traktaten. Kommissionen har derfor i tidligere afgørelser <sup>(101)</sup> fastslået, at enhver støtteforanstaltning eller -ordning skal opfylde tre kriterier: i) hensigtsmæssighed, ii) nødvendighed og iii) proportionalitet.
- (174) Bankmeddelelsen fra 2013 finder anvendelse på statsstøtte ydet fra 1. august 2013 og fremefter. FITD's støtteforanstaltninger blev godkendt af Banca d'Italia den 7. juli 2014.
- (175) For at vurdere, hvorvidt foranstaltningerne er forenelige med de relevante krisemeddelelser, vil Kommissionen vurdere den støtte, der blev ydet i form af de tre foranstaltninger, som følger:
- 1) *Foranstaltning 1*: Det ikketilbagebetalingspligtige bidrag på 265 mio. EUR vil blive behandlet som en rekapitalisering i forbindelse med vurderingen i henhold til bankmeddelelsen fra 2013 og omstruktureringsmeddelelsen, på trods af at det ikke er det samme som en normal rekapitaliseringsforanstaltning, fordi den støttetildelende myndighed ikke erhvervede nogen rettigheder, og der ikke blev betalt noget vederlag.

<sup>(100)</sup> Meddelelse om rekapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskris: Støttens begrænsning til det nødvendige minimum og sikkerhedsforanstaltninger mod uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger («rekapitaliseringsmeddelelsen») (EUT C 10 af 15.1.2009, s. 2), omstruktureringsmeddelelsen, meddelelse fra kommissionen om anvendelse af statsstøtteregler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen fra og med 1. januar 2012 («forlængelsesmeddelelsen fra 2011») (EUT C 356 af 6.12.2011, s. 7), og bankmeddelelsen fra 2013.

<sup>(101)</sup> Jf. Kommissionens beslutning af 6. september 2013 i statsstøttesag SA.37314 — Rescue aid in favour of Probanka (EUT C 314 af 29.10.2013, s. 1) og Kommissionens beslutning af 6. september 2013 i statsstøttesag SA.37315 — Rescue aid in favour of Factor Banka (EUT C 314 af 29.10.2013, s. 2).

- 2) *Foranstaltning 2*: Garantien på 35 mio. EUR til dækning af kreditrisikoen ved visse af Tercas' eksponeringer mod [...], som indeholdt et støtteelement på 0,14 mio. EUR, kan vurderes som støtte til omstrukturering af Tercas i henhold til meddelelsen om værdiforringede aktiver <sup>(102)</sup> samt bankmeddelelsen fra 2013 og omstrukturingsmeddelelsen.
- 3) *Foranstaltning 3*: Eftersom Kommissionen ikke havde truffet nogen beslutning, vil garantien på 30 mio. EUR blive vurderet som yderligere støtte gennem et ikketilbagebetalingspligtigt bidrag. Derfor skal den behandles som rekapitalisering og skal vurderes på samme måde som foranstaltning 1.
- (176) Kommissionen vil først undersøge foreneligheden af foranstaltning 2 med det indre marked i henhold til meddelelsen om værdiforringede aktiver og derefter foretage en samlet vurdering af alle tre foranstaltninger i henhold til bankmeddelelsen fra 2013 og omstrukturingsmeddelelsen.

## 8.2. Foreneligheden af foranstaltning 2 med meddelelsen om værdiforringede aktiver

- (177) Foranstaltning 2 kan vurderes i henhold til forenelighedskriterierne i meddelelsen om værdiforringede aktiver, eftersom formålet er at fritage de deltagende banker (eller kompensere dem) for et faktisk tab eller for nødvendigheden af at afsætte en reserve til dækning af et muligt tab på deres værdiforringede aktiver. Disse kriterier er følgende: i) afgrænsning af aktiver, ii) gennemsigtighed og åbenhed om værdiforringelserne, iii) forvaltning af aktiverne, iv) korrekt og kohærent fremgangsmåde ved værdiansættelsen og v) hensigtsmæssigt afkast og hensigtsmæssig byrdefordeling.

### 8.2.1 Afgrænsning af aktiver

- (178) Med hensyn til afgrænsningen af aktiver fastsættes det i afsnit 5.4 i meddelelsen om værdiforringede aktiver, at der i forbindelse med en hjælpeforanstaltning skal foretages en tydelig identificering af de værdiforringede aktiver, og at der gælder visse begrænsninger i forbindelse med støtteberettigelsen.
- (179) Meddelelsen om værdiforringede aktiver angiver, at de støtteberettigede aktiver er dem, der udløste finanskrisen, men samtidig åbnes der også mulighed for, at støtteberettigelsen kan udvides til »veldefinerede kategorier af aktiver af særlig relevans for den systemiske trussel med særlig begrundelse, men uden kvantitative begrænsninger«. I punkt 35 i meddelelsen om værdiforringede aktiver anføres det, at »en hjælpeforanstaltning bør ikke omfatte aktiver, der ikke aktuelt kan betragtes som værdiforringede«.
- (180) I denne sag angives det i en FITD-rapport fra juli 2014, at de eksponeringer, der henvises til i foranstaltning 2, vedrører lån, der ikke misligholdes, men som er problematiske. Ifølge kriterierne i punkt 5.4 i meddelelsen om værdiforringede aktiver er ikkemisligholdte lån ikke støtteberettigede. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at foranstaltning 2 ikke opfylder kriterierne for aktivers støtteberettigelse i meddelelse om værdiforringede aktiver.

### 8.2.2 Gennemsigtighed og åbenhed, forvaltning og værdiansættelse

- (181) Ifølge punkt 5.1 i meddelelsen om værdiforringede aktiver kræver Kommissionen fuld gennemsigtighed og åbenhed om værdiforringelserne af aktiver, som skal omfattes af hjælpeforanstaltninger. Kommissionen har imidlertid ikke modtaget nogen oplysninger om de pågældende eksponeringer eller om den underliggende virksomhed.
- (182) Endvidere har hverken den pågældende medlemsstat eller nogen af de interesserede parter fremsendt nogen værdiansættelse af de værdiforringede aktiver, som det kræves i punkt 5.5 i meddelelsen om værdiforringede aktiver, ligesom der ikke er nogen oplysninger, der giver Kommissionen grund til at konkludere, at aktiverne blev korrekt adskilt funktionelt eller operationelt, som det kræves i meddelelsens punkt 5.6.

<sup>(102)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor (EUT C 72 af 26.3.2009, s. 1).

- (183) Kommissionen konkluderer, at kriterierne vedrørende gennemsigtighed og åbenhed ikke er opfyldt, og at der ikke er nogen oplysninger, der giver Kommissionen grundlag for at konkludere, at kriterierne vedrørende forvaltning og værdiansættelse er opfyldt.

### 8.2.3. Byrdefordeling og afkast

- (184) Med hensyn til afkast gentages i afsnit 5.2 i meddelelsen om værdiforringede aktiver det overordnede princip om, at tabene på værdiforringede aktiver i videst mulig udstrækning bør bæres af bankerne, og at de bør sikre et korrekt afkast, for at sikre, at aktionærene får tilsvarende del i ansvaret og byrderne.
- (185) Som beskrevet i betragtning 195-212, er der ikke truffet passende foranstaltninger til byrdefordeling. Endvidere bemærker Kommissionen, at der for den garanti, der vedrører eksponeringen for [...], ikke blev sikret noget afkast.
- (186) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltning 2 ikke opfylder nogen af de kumulative betingelser i meddelelsen om værdiforringede aktiver. Derfor kan foranstaltning 2 ikke anses for at være forenelig med det indre marked.

### 8.3. Foreneligheden af foranstaltning 1, 2 og 3 med bankmeddelelsen fra 2013 og omstruktureringsmeddelelsen

- (187) For så vidt angår foranstaltning 1 og 3, er foranstaltningerne i juridisk henseende et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud, dvs. et kontant tilskud uden vederlag (i form af ejendomsret eller afkast). Forenelighedskriterierne i bankmeddelelsen fra 2013 omhandler ikke tilskud som sådan.
- (188) Den eneste form for støtte, der svarer til et tilskud i bankmeddelelsen fra 2013, er støtte til rekapitalisering. Rekapitalisering kræver imidlertid opfyldelse af en række forenelighedskriterier. Der skal være: i) en plan for kapitaltilførsel, som beskriver alle de muligheder, den pågældende bank har for at rejse kapital fra private kilder, ii) en omstruktureringsplan, som genopretter den finansielle institutions rentabilitet, iii) et tilstrækkeligt bidrag fra støttemodtageren selv, hvor kapitalindskydere og efterstillede kreditorer bidrager så meget som muligt (byrdefordeling), og iv) foranstaltninger, der kan begrænse konkurrencefordrejningen. Tercas' særlige administrator har muligvis udarbejdet en plan for kapitaltilførsel (jf. betragtning 15), men Kommissionen har ikke set nogen beviser for, at ovenstående forenelighedskrav er blevet opfyldt.
- (189) De ikketilbagebetalingspligtige tilskud i foranstaltning 1 og 3 blev i det væsentlige ydet for at bringe Tercas' negative egenkapital op på 0, før forretningen blev overtaget af BPB. Kommissionen har tidligere vurderet, at lignende transaktioner var forenelige med det indre marked, men kun som støtte til at fremme opløsningen eller støtte velordnet afvikling af en bank <sup>(103)</sup>. Eftersom Italien har angivet, at støtteforanstaltningerne til Tercas ikke fandt anvendelse på afviklings- eller likvidationsordninger, kan Kommissionen ikke følge det samme ræsonnement for Tercas' sag. Den skal derfor betragte foranstaltningen som rekapitaliseringsstøtte.
- (190) Foranstaltning 2 havde til formål at beskytte Tercas mod eventuelle tab som følge af dens eksponering mod [...]. Den svarer dermed til rekapitaliseringsstøtte til omstruktureringen af Tercas. Uanset om foranstaltning 2 overholder meddelelsen om værdiforringede aktiver, gælder det, at hvis den skal erklæres forenelig med den, skal den også være i overensstemmelse med bankmeddelelsen fra 2013 og omstruktureringsmeddelelsen. Endvidere ville det ikke være muligt at vurdere foranstaltning 1 og 3 i henhold til disse meddelelser uden også at tage hensyn til foranstaltning 2.

<sup>(103)</sup> Beslutning i sag SA.39250 (2014/N) — Portugal — Resolution of Banco Espírito Santo, S.A., Kommissionens beslutning af 16. april 2015 i sag SA.41503 (2015/N) — Grækenland — Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus bank (EUT C 325 af 2.10.2015, s. 1), Kommissionens beslutning af 2. juli 2015 i sag SA.41924 (2015/N) — Italien — Resolution (via liquidation) of Banca Romagna Cooperativa (EUT C 369 af 6.11.2015, s. 1).

### 8.3.1. Genoprettelse af den langsigtede rentabilitet

- (191) Bankmeddelelsen fra 2013 kræver både en plan for kapitaltilførsel for at sikre, at alle mulige private finansieringskilder er blevet udnyttet, før der anvendes statsstøtte, samt en omstruktureringsplan for at dokumentere genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet. Den langsigtede rentabilitet er genoprettet, når banken er i stand til at konkurrere på kapitalmarkedet på egen hånd i overensstemmelse med de relevante lovkrav. For at kunne dette skal banken være i stand til at dække alle sine omkostninger og sikre et passende afkast på egenkapitalen under hensyntagen til bankens risikoprofil. Ifølge omstruktureringsmeddelelsens punkt 17 kan rentabilitet også opnås gennem salg af banken.
- (192) De interesserede parter gør gældende, at den særlige administrator traf foranstaltninger til at »afhjælpe mangler i Tercas' organisation og interne kontrolsystem. BPB anfører også, at de strukturelle elementer i genopretningsplanen blev udarbejdet inden for rammerne af BPB's forretningsplan for 2015-2019.
- (193) Kommissionen bemærker, at den trods en formel anmodning til Italien ikke har modtaget nogen omstrukturerings- eller genoprettelsesplan, der viser en tilbagevenden til langsigtet rentabilitet.
- (194) Kommissionen anerkender, at den kan gennemgå en omstruktureringsplan, der indsendes efter gennemførelsen af en rekapitaliseringsforanstaltning. Bankmeddelelsen fra 2013 indeholder en sådan mulighed, navnlig når støtten er blevet anmeldt og gennemført som redningsstøtte under strenge betingelser. Da der ikke er blevet anmeldt nogen redningsforanstaltninger og på grundlag af de foreliggende oplysninger, og navnlig uden en omstruktureringsplan, kan Kommissionen ikke desto mindre ikke konkludere, at kravet om, at den langsigtede rentabilitet skal dokumenteres ved hjælp af en detaljeret omstruktureringsplan, er opfyldt.

### 8.3.2. Støtte begrænset til minimum og byrdefordeling

- (195) Ifølge omstruktureringsmeddelelsen suppleret ved bankmeddelelsen fra 2013 skal støttemodtageren yde et passende bidrag for at begrænse støtten til det nødvendige minimum og imødekomme konkurrencefordrejninger og »moral hazard«. Det fastsættes i meddelelsen, at i) både omstruktureringsomkostningerne og støttebeløbet skal være begrænsede, og at ii) der skal være størst mulig byrdefordeling mellem aktionærerne og de efterstillede kreditorer.
- (196) Ifølge meddelelsens punkt 29 kan Kommissionen kun godkende støtteforanstaltninger, når den pågældende medlemsstat påviser, at der i fuld udstrækning er gjort brug af enhver foranstaltning til begrænsning af støtten til det nødvendige minimum. Medlemsstaterne opfordres med henblik herpå til at indsende en plan for kapitaltilførsel før eller i forbindelse med indsendelse af en omstruktureringsplan.
- (197) Ifølge meddelelsens punkt 44 skal »efterstillet gæld konverteres eller nedskrives, i princippet inden der ydes statsstøtte. Der må ikke ydes statsstøtte, før egenkapital, hybridkapital og efterstillet gæld i fuld udstrækning er anvendt til at dække ethvert tab«.
- (198) I meddelelsens punkt 47 anføres det, at for at begrænse støtten til det nødvendige minimum skal kapitaludstrømning forhindres på et så tidligt tidspunkt som muligt.
- (199) Ifølge meddelelsens punkt 52 vil Kommissionen kun godkende redningsstøtte i form af rekapitalisering (og give tilladelse til, at en omstruktureringsplan indsendes efter gennemførelsen af foranstaltningen), hvis redningsstøtten ikke står til hinder for overholdelse af de krav til byrdefordeling, som er fastsat i meddelelsen.
- (200) Kommissionen bemærker, at egenkapitalen blev nedskrevet fuldt ud i Tercas.
- (201) I overensstemmelse med kravene i bankmeddelelsen fra 2013 skulle 189 mio. EUR (pr. 31. marts 2014) af Tercas' efterstillede gæld på et konsolideret grundlag (inkl. datterselskabet Caripe) være blevet konverteret eller

nedskrevet for at reducere kapitalunderskuddet og minimere støttebeløbet. Der blev ikke foretaget sådan konvertering eller nedskrivning, og ifølge oplysningerne fra Tercas forfaldt efterstillet gæld udstedt af holdingselskabet på 36 mio. EUR i december 2014, hvor den blev tilbagebetalt. Kommissionen har ingen oplysninger om, hvorvidt efterstillet gæld udstedt af Caripe forfaldt og blev tilbagebetalt.

- (202) Kommissionen mener, at kapitaludstrømningen i forbindelse med denne efterstillede gæld, og den efterfølgende udbetaling, i princippet er i strid med betingelserne for, at rekapitaliseringsstøtte kan anses for at være forenelig i henhold til bankmeddelelsen fra 2013.
- (203) De interesserede parter hævder, at bail-in af den efterstillede gæld ikke var tilladt i henhold til den gældende italienske lovgivning, og at gælden kun kan nedskrives i tilfælde af tvungen administrativ likvidation. Bankmeddelelsen fra 2013 beskriver de faktorer, som Kommissionen tager stilling til i vurderingen af, hvorvidt en statsstøtteforanstaltning er forenelig med det indre marked, herunder bail-in-kravet. En sådan byrdefordeling er mulig i forbindelse med likvidation, hvilket fremgår klart af afgørelsen i sagen om Banca Romagna<sup>(104)</sup>, hvor den støtte, der blev ydet af Italien, blev godkendt, og byrdefordelingskravene med hensyn til efterstillet gæld var opfyldt.
- (204) De interesserede parter henviser til punkt 42 i bankmeddelelsen fra 2013, men Kommissionen bemærker, at punkt 42 omhandler foranstillede kreditorer og ikke efterstillede kreditorer.
- (205) De interesserede parter henviser også til punkt 45 i meddelelsen, som giver mulighed for en undtagelse til princippet om konvertering eller nedskrivning af efterstillede kreditorer, »hvis gennemførelsen af sådanne foranstaltninger kan bringe den finansielle stabilitet i fare og uden at medføre uforholdsmæssige resultater«.
- (206) Kommissionen bemærker, at i overensstemmelse med bankmeddelelsen fra 2013 blev der gennemført byrdefordeling med hensyn til efterstillede kreditorer for en stor del af hele banksystemet i Slovenien<sup>(105)</sup> og for Portugals tredjestørste bank<sup>(106)</sup>. Det blev også anvendt på en stor del af banksystemet i Spanien før vedtagelsen af bankmeddelelsen fra 2013, uden at den finansielle stabilitet blev bragt i fare eller medføre uforholdsmæssige resultater. I lyset af Tercas' størrelse vil Kommissionen ikke anerkende, at der er en sådan risiko i denne sag. De eneste tilfælde, hvor Kommissionen har accepteret en afvigelse fra den normale byrdefordeling på grund af uforholdsmæssige resultater, er ikke relevante her<sup>(107)</sup>.
- (207) Kommissionen konkluderer, at indehaverne af efterstillede gældsinstrumenter ikke bidrog i videst muligt omfang, og at FITD's foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med et grundlæggende element i bankmeddelelsen fra 2013.
- (208) FITD gør i sine bemærkninger gældende, at omstruktureringen omfattede fuld rekapitalisering af Tercas, gennemført ved hjælp af BPB, som bidrog til kapitalforhøjelsen ved at rejse kapital på markedet. På den anden side fremgår det af punkt 34 i bankmeddelelsen fra 2013, at efter indsendelse af planen for kapitaltilførsel skal medlemsstaten fastslå størrelsen af det tilbageværende kapitalunderskud, der skal dækkes ved hjælp af statsstøtte. Det anerkendes imidlertid i bemærkningerne fra BPB og Tercas, at BPB's rekapitalisering var betinget af, at den negative egenkapital først skulle dækkes af FITD.

<sup>(104)</sup> Jf. fodnote 103.

<sup>(105)</sup> Kommissionens beslutning af 18. december 2013 i sag SA.35709 (2013/N) — Slovenien — Restructuring of Nova Kreditna Banka Maribor dd (NKBM) (EUT C 120 af 23.4.2014, s. 1), Kommissionens afgørelse 2014/535/EU af 18. december 2013 om statsstøtte SA.33229 (2012/C) — (ex 2011/N) — Omstrukturering af NLB — Slovenien som Slovenien agter at yde til Nova Ljubljanska banka d. d. (EUT L 246 af 21.8.2014, s. 28), Kommissionens beslutning af 18. december 2013 i sag SA.37690 (2013/N) — Slovenien — Rescue aid in favour of Abanka dd (EUT C 37 af 7.2.2014, s. 1), Kommissionens beslutning af 18. december 2013 i sag SA.37642 (2013/N) — Slovenien — Orderly winding down of Probanka d.d. (EUT C 69 af 7.3.2014, s. 1), og Kommissionens beslutning af 18. december 2013 i sag SA.37643 (2013/N) — Slovenien — Orderly winding down of Factor Banka (EUT C 69 af 7.3.2014, s. 1).

<sup>(106)</sup> Beslutning i sag SA.39250 (2014/N) — Portugal — Resolution of Banco Espírito Santo SA.

<sup>(107)</sup> Situationen i Tercas-sagen kan ikke sammenlignes med Eurobank-afgørelsen, hvor Kommissionen accepterede, at nogle resultater ville være uforholdsmæssige i en sag, hvor staten garanterede en rekapitaliseringsforanstaltning fuldt ud uden at skulle yde nogen kapital, eftersom al den nye kapital blev tegnet af private kilder. Kommissionens afgørelse 2014/885/EU af 29. april 2014 om statsstøtte SA.34825 (2012/C), SA.34825 (2014/NN), SA.36006 (2013/NN), SA.34488 (2012/C) (ex 2012/NN), SA.31155 (2013/C) (2013/NN) (ex 2010/N) gennemført af Grækenland til fordel for Eurobank Group vedrørende: rekapitalisering og omstrukturering af Eurobank Ergasias S.A., omstrukturingsstøtte til Proton Bank gennem oprettelse af og kapitaltilførsel til Nea Proton Bank og den græske finansielle stabilitetsfonds yderligere rekapitalisering af Nea Proton Bank og afvikling af Hellenic Postbank gennem oprettelse af et overgangsinstitut (EUT L 357 af 12.12.2014, s. 112).

- (209) BPB og Tercas gør endvidere gældende, at foranstaltningerne var begrænset til det nødvendige minimum for at nå målet, dvs. Tercas' langsigtede rentabilitet. De giver følgende grunde: 1) FITD's bidrag opfylder kriteriet om »den billigste pris« i FITD's vedtægter, 2) det var den eneste mulige løsning i lyset af Tercas' tilbagegang og behovet for at finde en køber, og 3) FITD bidrog kun delvist til at løse problemet med negativ egenkapital og opfylde mindstekapitalkravet: Helt konkret bidrog den med 265 mio. EUR af de 495 mio. EUR, der var nødvendige.
- (210) I denne forbindelse påpeger Kommissionen, at kriteriet om den billigste pris i FITD's vedtægter er irrelevant i vurderingen af foranstaltningernes forenelighed. Hvad angår forenelighed, er det eneste relevante spørgsmål, hvorvidt den statsstøtte, der er ydet, er tilstrækkelig til at genoprette den finansielle institutions langsigtede rentabilitet, og hvorvidt den er begrænset til det nødvendige minimum, hvor konkurrencefordrejningen er tilstrækkeligt begrænset. Påstanden om, at støtten var mindre end det beløb, der skulle bruges til at opfylde kapitalkravene, beviser ikke, at støtten var begrænset til det nødvendige minimum.
- (211) Som angivet i betragtning 194, kan Kommissionen ikke ud fra de foreliggende oplysninger vurdere, om støtten var tilstrækkelig til at genoprette rentabiliteten. Endvidere var støtten klart ikke begrænset til et minimum, eftersom der ikke var nogen bail-in af den efterstillede gæld.
- (212) Det bør tilføjes, at hvis FITD havde handlet i overensstemmelse med fremgangsmåden i bankmeddelelsen fra 2013, ville dens omkostninger være blevet yderligere reduceret ved at nedskrive hele den efterstillede gæld på 169 mio. EUR (88 mio. EUR for Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA og 81 mio. EUR for Caripe), hvilket ville have reduceret byrden for medlemsstaten betydeligt. En sådan nedskrivning ville have været juridisk mulig i tilfælde af likvidation <sup>(108)</sup>.

### 8.3.3. Foranstaltninger til at begrænse konkurrencefordrejninger

- (213) I afsnit 4 i omstruktureringsmeddelelsen kræves det, at omstruktureringen af en finansiell institution skal indeholde foranstaltninger til begrænsning af konkurrencefordrejninger. Disse foranstaltninger skal skræddersys til at fjerne fordrejninger på det marked, hvor den støttemodtagende bank opererer efter omstruktureringen.
- (214) Det hedder i punkt 34 i omstruktureringsmeddelelsen, at et af de bedste midler til at begrænse konkurrencefordrejninger generelt er, at der betales en passende pris for enhver form for statslig indgriben, fordi støttens størrelse dermed begrænses.
- (215) I alle tre foranstaltninger er der en fuldstændig mangel på vederlag i nogen form for FITD's bidrag, eller nogen præmie for garantien, eller nogen erhvervelse af rettigheder (dvs. ordinære aktier) eller andel af fremtidig indtjening. Der er heller ingen tilbagebetalingsmekanisme (claw-back), som giver mulighed for at inddrive en del af støtten fra Tercas, når den har genoprettet sin rentabilitet.
- (216) FITD angiver, at når der træffes foranstaltninger til at dække den negative egenkapital for at give en nødlidende virksomhed mulighed for at blive opkøbt af andre, er det ret normalt, at der ikke er noget afkast. Kommissionen bemærker, at foranstaltningerne udgjorde ydelse af bistand, hvis umiddelbare virkning var, at Tercas ikke forlod markedet, hvilket den ellers ville have gjort uden en sådan støtte. De skal derfor betragtes som en væsentlig konkurrencefordrejning. Derfor mener Kommissionen, som anført i betragtning 189, at sådanne foranstaltninger kun er forenelige med det indre marked, hvis støtten ydes for at fremme opløsningen eller støtte en velordnet afvikling.
- (217) FITD gør gældende, at Kommissionen tidligere har accepteret et lille vederlag, eller endda slet intet vederlag, f.eks. i sagerne om Banco de Valencia (BVA) <sup>(109)</sup>, Banco Português de Negócios (BNP) <sup>(110)</sup> eller Banco CAM <sup>(111)</sup>.

<sup>(108)</sup> Jf. fodnote 103.

<sup>(109)</sup> Kommissionens beslutning af 28. november 2012 i sag SA.34053 (2012/N) — Spanien — Recapitalisation and restructuring of Banco de Valencia S.A. (EUT C 75 af 14.3.2013, s. 1).

<sup>(110)</sup> Kommissionens afgørelse 2012/660/EU af 27. marts 2012 om de foranstaltninger SA. 26909 (2011/C) som Portugal har gennemført i forbindelse med omstruktureringen af Banco Português de Negócios (BPN) (EUT L 301 af 30.10.2012, s. 1).

<sup>(111)</sup> Kommissionens beslutning af 29. juni 2010 i sag NN 61/09 — Spanien — Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha (EUT C 289 af 26.10.2010, s. 1).

- (218) Kommissionen påpeger, at alle disse afgørelser — for så vidt som den godkendte støtte ikke var støtte til at fremme opløsningen eller støtte en velordnet afvikling (betragtning 189) — blev truffet, før bankmeddelelsen fra 2013 trådte i kraft.
- (219) Vedrørende realiteten bemærker Kommissionen, at der i alle tre sager, som de interesserede parter henviste til, blev gennemført meget omfattende omstrukturingsforanstaltninger i overensstemmelse med kravene i omstrukturingsmeddelelsen. I alle tre sager betød dette, at banken og varemærket forsvandt fra markedet. Endvidere var der i alle tre sager en stor nedgang i forretningsomfanget (for CAM en reduktion på omkring 50 % i antallet af filialer og 35 % i antallet af medarbejdere, for BVA en reduktion på omkring 90 % i antallet af filialer og 50 % i antallet af medarbejdere, og for BNP en reduktion på omkring 65 % i balancesummen og lukning af alle andre forretningsområder end detail).
- (220) Kommissionen påpeger, at i Tercas-sagen skal antallet af filialer og medarbejdere derimod reduceres med ca. [...] % hver, mens alle forretningsområder vil fortsætte. Tercas' varemærke vil fortsat eksistere, og virksomheden skal fortsat virke i sit tidligere forretningsområde.
- (221) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at den omstrukturering, som Tercas vil gennemføre, i modsætning til FITD, BPB og Tercas' påstande, ikke er så omfattende som i de eksempler, de har henvist til, og ikke berettiger til, at der slet ikke er noget vederlag for foranstaltningerne.
- (222) FITD gør endvidere gældende, at indvirkningen af dispositionen på markedet er begrænset på grund af Tercas' ringe størrelse og begrænsede geografiske forretningsområde, som primært er i Abruzzoregionen.
- (223) Ifølge statistik fra Banca d'Italia fra slutningen af 2014 er der imidlertid 12 aktive banker i Abruzzoregionen, herunder mindst én stor europæisk finansiel institution. I lyset af at Tercas befinder sig i den finansielle sektor, med 163 filialer i Abruzzoregionen i 2011, og konkurrerer med en række andre europæiske finansielle institutioner med filialer i samme region, vil enhver fordel potentielt kunne fordreje konkurrencevilkårene.
- (224) Eftersom der ikke var noget vederlag for FITD's foranstaltninger, og Tercas' forretning kun oplevede en relativt beskeden nedgang, kombineret med videreførelsen af Tercas' varemærke, mener Kommissionen ikke, at der er tilstrækkelige foranstaltninger til at begrænse konkurrencefordrejninger.

#### 8.4. Konklusion om forenelighed

- (225) Sammenfattende kan Kommissionen ikke finde noget grundlag for at konkludere, at de tre foranstaltninger er forenelige med det indre marked.
- (226) De fremsendte dokumenter viser især, at foranstaltningerne ikke omfatter den byrdefordeling, der kræves i bankmeddelelsen fra 2013, og ikke opfylder kravene i omstrukturingsmeddelelsen om omstrukturingsstøttens forenelighed, dvs. genopretning af den langsigtede rentabilitet, begrænsning af støtten til det nødvendige minimum og foranstaltninger til at begrænse konkurrencefordrejninger.

#### 9. TILBAGESØGNING

- (227) Hvis Kommissionen har konstateret, at en støtte er uforenelig med det indre marked, er den i henhold til traktaten og Domstolens faste retspraksis bemyndiget til at afgøre, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den <sup>(112)</sup>. Domstolen har altid været af den opfattelse, at en medlemsstats forpligtelse til at afskaffe en støtte, som Kommissionen har fundet uforenelig med det indre marked, har til formål at genoprette den oprindelige situation <sup>(113)</sup>.

<sup>(112)</sup> Jf. dom Kommissionen mod Tyskland, 70/72, EU:C:1973:87, præmis 13.

<sup>(113)</sup> Jf. dom Spanien mod Kommissionen, C-278/92, C-279/92 og C-280/92, EU:C:1994:325, præmis 75.

- (228) Domstolen har slået fast, at dette formål opfyldes, når støttemodtageren har tilbagebetalt den ulovligt ydede støtte og dermed mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes <sup>(114)</sup>.
- (229) I overensstemmelse med retspraksis fremgår det af artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 <sup>(115)</sup>, at »[i] negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...]. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen«.
- (230) Hverken Italien eller nogen af de interesserede parter har formelt anmodet om, at der ikke skal kræves tilbagebetaling af støtten, fordi det ville være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen. Ikke desto mindre mener Kommissionen efter brevvekslinger med Italien og de interesserede parter, at det ville være hensigtsmæssigt at vurdere, hvorvidt en afgørelse om tilbagebetaling ville være i strid med et generelt princip i EU-lovgivningen.
- (231) I lyset af henvisningen til indskudsgarantiordningers foranstaltninger i punkt 63 i bankmeddelelsen fra 2013, og Kommissionens praksis i tidligere afgørelser <sup>(116)</sup>, kunne ingen banker eller medlemsstater i juni 2014 have nogen forventning om, at foranstaltninger truffet af garantiordninger ikke kunne betragtes som statsstøtte. En modtager af ulovlig støtte kan endvidere ikke have en berettiget forventning om, at støtten er lovlig, før Kommissionen har truffet en endelig afgørelse i henhold til traktatens artikel 108, stk. 3.
- (232) Kommissionen vurderer i princippet en støtteforanstaltnings forenelighed på grundlag af de kriterier, der er gældende på det tidspunkt, hvor den træffer sin afgørelse. Forenelighedskriterierne i bankmeddelelsen fra 2013 fandt anvendelse fra den 1. august 2013 og havde derfor været gældende i mere end 11 måneder, før foranstaltningerne blev truffet. Der kunne ikke herske nogen usikkerhed omkring lovgivningen med henvisning til nylig vedtagelse af bankmeddelelsen fra 2013.
- (233) Tilbagebetaling er en normal følge af en negativ afgørelse i en sag om ulovlig statsstøtte og kan som sådan ikke anses for at være et uforholdsmæssigt resultat.
- (234) EU-domstolens retspraksis har strengt afgrænset de tilfælde, hvor det er helt umuligt for en medlemsstat at overholde en afgørelse om tilbagebetaling. Navnlig gælder det, at de økonomiske vanskeligheder, som støttemodtageren ville have, hvis støtten skulle tilbagebetales, ikke betyder, at det er umuligt. Kommissionen konkluderer, at det i den foreliggende sag ikke er muligt at påstå absolut umulighed for tilbagebetaling af støtten.
- (235) I betragtning af at de pågældende foranstaltninger blev gennemført i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, og skal betragtes som ulovlig og uforenelig støtte, og at tilbagebetaling ikke ville være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen, skal støtten tilbagebetales for at genoprette den oprindelige situation på markedet. Den periode, for hvilken støtten skal tilbagebetales, er perioden fra det tidspunkt, hvor modtageren første gang fik fordel, dvs. da støtten blev stillet til modtagerens rådighed, og frem til datoen for den faktiske tilbagebetaling, og de beløb, der skal tilbagebetales, skal tilskrives rente frem til datoen for den faktiske tilbagebetaling. I denne sag blev støtten stillet til rådighed for virksomheden på den dato, hvor tilskuddet blev betalt, for foranstaltning 1 og den dato, hvor garantien blev ydet, for foranstaltning 2 og 3.

## 10. KONKLUSION

- (236) Kommissionen konkluderer, at Italien ulovligt gennemførte foranstaltning 1, som er et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 265 mio. EUR, foranstaltning 2, som er en garanti på 35 mio. EUR til dækning af krediteksponeringer

<sup>(114)</sup> Jf. dom Belgien mod Kommissionen, C-75/97, EU:C:1999:311, præmis 64 og 65.

<sup>(115)</sup> Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

<sup>(116)</sup> Jf. beslutning i sag SA.33001 (2011/N) — Danmark — Del B — Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions, betragtning 43 til 49, beslutning i sag SA.34255 (2012/N) — Spanien — Restructuring of CAM and Banco CAM, betragtning 76 til 87, og beslutning i sag SA.37425 (2013/N) — Polen — Credit unions orderly liquidation scheme (EUT C 210 af 4.7.2014), betragtning 44 til 53.



mod [...] med et støtteelement på 0,14 mio. EUR, og foranstaltning 3, som er et yderligere ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 30 mio. EUR, i alt 295,14 mio. EUR, som Italien ulovligt ydede til Tercas den 7. juli 2014 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde. Derfor skal den ulovlige og uforenelige støtte tilbagesøges fra støttemodtageren, Tercas, med rente —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

Den statsstøtte, der er ydet gennem foranstaltning 1, som er et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 265 mio. EUR, foranstaltning 2, som er en garanti på 35 mio. EUR til dækning af krediteksponeringer mod [...] med et støtteelement på 0,14 mio. EUR, og foranstaltning 3, som er et yderligere ikketilbagebetalingspligtigt tilskud på 30 mio. EUR, i alt 295,14 mio. EUR, som Italien ulovligt ydede til Tercas den 7. juli 2014 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

#### Artikel 2

1. Italien tilbagesøger den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtageren.
2. De beløb, der skal tilbagesøges, tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtageren, indtil de er tilbagebetalt.
3. Beløbene beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 <sup>(17)</sup> og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 <sup>(18)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

#### Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte skal være øjeblikkelig og effektiv.
2. Italien skal efterkomme denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

#### Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse forelægger Italien følgende oplysninger for Kommissionen:
  - a) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale
  - b) en detaljeret beskrivelse af allerede truffene og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
  - c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

<sup>(17)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(18)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93. (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

2. Italien holder Kommissionen underrettet om gennemførelsen af de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte er tilendebragt. Efter anmodning fra Kommissionen fremsender Italien omgående oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Italien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtageren allerede har tilbagebetalt.

*Artikel 5*

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. december 2015.

*På Kommissionens vegne*  
Margrethe VESTAGER  
*Medlem af Kommissionen*

---