Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (třetího rozšířeného senátu)

19. března 2019 *

„Státní podpory – Zásah soukromoprávního mezibankovního konsorcia ve prospěch jednoho ze svých členů – Schválení zásahu centrální bankou členského státu – Rozhodnutí prohlašující podporu za neslučitelnou s vnitřním trhem – Žaloba na neplatnost – Pojem státní podpory – Přičitatelnost státu – Státní prostředky“

Ve spojených věcech T-98/16, T-196/16 a T-198/16,

Italská republika, zastoupená G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem a P. Gentilim, avvocati dello stato,

žalobkyně ve věci T-98/16,

Banca Popolare di Bari SCpA, dříve Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), se sídlem v Teramu (Itálie), zastoupená A. Santa Mariou, M. Crisostomem, E. Gambarem a F. Mazzocchim, advokáty,

žalobkyně ve věci T-196/16,

Fondo interbancario di tutela dei depositi, se sídlem v Římě (Itálie), zastoupené M. Siragusou, G. Scassellati Sforzolinim a G. Faellou, advokáty,

žalobce ve věci T-198/16,

podporovaný

Banca d’Italia, zastoupenou M. Perassim, O. Capolinem, M. Marcuccim a M. Todinem, advokáty,

vedlejší účastnicí ve věci T-198/16,

proti

Evropské komisi, zastoupené P. Stancanellim, L. Flynnem a A. Bouchagiarem a D. Recchia, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a směřující ke zrušení rozhodnutí Komise (EU) 2016/1208 ze dne 23. prosince 2015 o státní podpoře SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN), kterou poskytla Itálie ve prospěch společnosti Banca Tercas (Úř. věst. 2016, L 203, s. 1),

* Jednací jazyk: italština.

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát),

ve složení S. Frimodt Nielsen, předseda, V. Kreuschitz, I. S. Forrester, N. Półtorak (zpravodajka) a E. Perillo, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. března 2018,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Projednávané žaloby byly podány Italskou republikou (věc T-98/16), společností Banca Popolare di Bari SCpA (dále jen „BPB“) (věc T-196/16) a italským soukromoprávním konsorciem Fondo interbancario di tutela dei depositi (dále jen „FITD“) (věc T-198/16) proti rozhodnutí Komise (EU) 2016/1208 ze dne 23. prosince 2015 o státní podpoře SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN), kterou poskytla Itálie ve prospěch společnosti Banca Tercas (Úř. věst. 2016, L 203, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“).

2 V napadeném rozhodnutí měla Evropská komise za to, že zásah FITD ve prospěch společnosti Banca Tercas (Cassa di risparmio della Provincia di Teramo SpA) (dále jen „Tercas“) povolený dne 7. července 2014 centrální bankou Italské republiky, Banca d'Italia (dále jen „BI“) (dále jen „zásah“ či „zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas“), představuje protiprávní a neslučitelnou státní podporu, která musí být Italskou republikou od příjemce vybrána zpět.

Zúčastněné subjekty

Obchodní subjekty dotčené zásahem

3 Společnost Tercas je banka se soukromým kapitálem, která provozuje činnost převážně v regionu Abruzzo v Itálii. Na konci roku 2010 společnost Tercas nabyla společnost Banca Caripe SpA, regionální banku činnou v tomtéž regionu.

4 Společnost BPB je holdingová společnost bankovní skupiny se soukromým kapitálem, která provozuje činnost převážně na jihu Itálie.

FITD

5 FITD je soukromoprávní mezibankovní konsorcium, které bylo dobrovolně založeno v roce 1987. Uvedené konsorcium je vzájemné povahy a bylo zřízeno pro účely sledování společných zájmů členů konsorcia.

6 Cílem FITD je zajistit vklady svých členů (viz článek 1 stanov FITD ve znění použitelném na skutkové okolnosti v projednávané věci, dále jen „stanovy FITD“). Z důvodu provedení do italského práva směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 1994, L 135, s. 5; Zvl. vyd. 06/02, s. 252) BI uznala v roce 1996 FITD jako jeden ze systémů pojištění vkladů, které mají povolení provozovat činnost v Itálii na základě uvedených pravidel. Podle článku 27 jeho stanov v případě nucené likvidace některého z jeho členů zasáhne FITD tak, že

vkladatelům vyplatí vklady uložené v dané bance do výše 100 000 eur na vkladatele. Podle odstavce 1 daného ustanovení lze oprávněně vyplatit pohledávky týkající se finančních prostředků nabytých členy konsorcia s povinností navrácení, v eurech a v devizách, ve formě vkladů či jakékoli jiné formě, jakož i bankovní šeky a jakékoli jiné srovnatelné formy pohledávek.

7 FITD má od svého založení možnost zasáhnout ve prospěch svých členů nejen z titulu zákonného pojištění vkladů vkladatelů (povinný zásah), ale také dobrovolně, v souladu se stanovami, pokud takový zásah umožní snížit náklady, které by mohly být následkem pojištění vkladů a zatížit jeho členy (dobrovolné zásahy).

8 Podle článku 28 jeho stanov, pokud se předpokládá menší zátěž, může FITD v případě nucené likvidace člena konsorcia místo vyplacení z titulu pojištění vkladů vkladatelů zasáhnout do transakcí převodu aktiv a pasiv uvedeného člena (alternativní dobrovolný zásah). Rovněž podle čl. 29 odst. 1 jeho stanov může FITD nezávisle na formálním zahájení řízení o nucené likvidaci rozhodnout, že zasáhne prostřednictvím financování, záruk, vlastní účasti či prostřednictvím jiných technických forem na podporu svých členů nacházejících se ve zvláštní správě, pokud existují vyhlídky na obnovu a pokud se předpokládá menší zátěž, než by byly náklady na zásah FITD v případě nucené likvidace tohoto člena (dobrovolný podpůrný či preventivní zásah, jako v případě společnosti Tercas).

9 Jádro projednávané věci se týká úlohy FITD, zásahů, které může uskutečnit, zejména zásahů na podporu svých členů, a konkrétněji otázky, zda zásah, který je předmětem napadeného rozhodnutí, může být kvalifikován jako „podpora poskytovaná státem nebo ze státních prostředků“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Banca d'Italia

10 BI je veřejnoprávní instituce vykonávající funkci centrální banky Italské republiky. Má vlastní právní subjektivitu nezávislou na právní subjektivitě italského státu. Jako člen Evropského systému centrálních bank (ESCB) musí BI podle čl. 127 odst. 5 SFEU přispívat k řádnému fungování politik přijatých příslušnými orgány, pokud jde o obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi a stabilitu finančního systému.

11 Kromě jiných funkcí decreto legislativo, n° 385, e successive modifiche e integrazioni, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ze dne 1. září 1993 (GURI n° 230 ze dne 30. září 1993, běžný dodatek č. 92), ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutečností v projednávané věci (dále jen „italský zákon o bankách“), svěřil BI roli orgánu bankovního dohledu a pověřil ji zajištěním zdravého a obezřetného řízení kontrolovaných institucí, celkové stability, účinnosti a konkurenceschopnosti finančního systému, jakož i dodržování předpisů v oblasti úvěrů.

12 Za účelem dosažení uvedených cílů, zejména cíle zajištění zdravého a obezřetného řízení kontrolovaných institucí, má BI široké kontrolní pravomoci, které zahrnují pravomoc kontrolovat dokumenty, regulační pravomoc, inspekční pravomoc a četné schvalovací pravomoci. Tyto pravomoci umožňují BI zasahovat ve všech situacích doprovázejících existenci banky, přičemž musí respektovat její obchodní samostatnost a jednat pouze za účelem ověření, zda je její řízení zdravé a obezřetné.

13 V rámci výkonu svých výsad BI zejména schválila stanovy FITD, účastnila se jako pozorovatel bez hlasovacího práva setkání FITD a v souladu s čl. 96b prvním odstavcem písm. d) italského zákona o bankách schválila zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas.

Kontext a zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas

14 Dne 30. dubna 2012 rozhodlo italské Ministerstvo hospodářství a financí na návrh BI, která u společnosti Tercas zaznamenala nesrovnalosti, o vyhlášení zvláštní správy nad společností Tercas.

15 Následně BI jmenovala zvláštního správce pověřeného řízením společnosti Tercas po dobu zvláštní správy (dále jen „zvláštní správce“).

První pokus o zásah

16 V říjnu 2013 zvláštní správce po posouzení různých možných řešení začal jednat s BPB, která projevila zájem navýšit kapitál společnosti Tercas za podmínky, že bude proveden předběžný hloubkový audit společnosti Tercas a že FITD plně pokryje kapitálový deficit uvedené banky.

17 Dne 28. října 2013 na základě žádosti zvláštního správce společnosti Tercas podané podle článku 29 stanov FITD rozhodl řídící výbor FITD o poskytnutí podpory společnosti Tercas v maximální výši 280 milionů eur. Uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno FITD dne 29. října 2013. Dne 4. listopadu 2013 BI v souladu s čl. 96b prvním odstavcem písm. d) italského zákona o bankách schválila tento podpůrný zásah.

18 Ačkoli BI zásah schválila, FITD se rozhodlo jej odložit s ohledem na nejistotu týkající se hospodářské a majetkové situace společnosti Tercas a zdanění tohoto zásahu. V návaznosti na audit aktiv společnosti Tercas požadovaný BPB (viz bod 16 výše) totiž dne 18. března 2014 vznikl rozpor mezi odborníky FITD a odborníky BPB. Tento rozpor byl vyřešen v rozhodčím řízení. Mimoto se FITD a BPB shodly na rozdělení případných nákladů plynoucích ze zdanění zásahu v případě, že nebude uplatněno předpokládané osvobození od daně.

Rozhodnutí o zásahu a schválení ze strany BI

19 Po odložení zásahu dne 18. března 2014 a za účelem zajištění, že zásah ve prospěch společnosti Tercas bude hospodářsky výhodnější než vyplacení vkladatelů uvedené banky, se FITD obrátilo na auditorskou a poradenskou společnost. S ohledem na závěry uvedené společnosti předložené ve zprávě ze dne 26. května 2014 a s přihlédnutím k nákladům na zásah ve srovnání s náklady na odškodnění ze systému pojištění vkladů v případě likvidace, řídící výbor a správní rada FITD dne 30. května 2014 rozhodly o zásahu ve prospěch společnosti Tercas.

20 Dne 1. července 2014 předložilo FITD novou žádost o schválení BI.

21 Dne 7. července 2014 BI schválila zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas. Uvedený zásah stanovil tři opatření (dále jen „sporná opatření“), tedy zaprvé příspěvek ve výši 265 milionů eur na pokrytí záporného vlastního kapitálu společnosti Tercas; zadruhé záruku ve výši 35 milionů eur na pokrytí úvěrového rizika spojeného s určitými expozicemi společnosti Tercas; a zatřetí záruku ve výši 30 milionů eur na pokrytí dodatečných nákladů vyplývajících z platby daní v souvislosti s prvním opatřením (viz bod 38 a článek 1 napadeného rozhodnutí).

Situace společnosti Tercas po zásahu FITD

22 Zvláštní správce společnosti Tercas po dohodě s BI svolal valnou hromadu, aby akcionáři mohli rozhodnout o pokrytí ztrát odhalených během zvláštní správy a o navýšení kapitálu vyhrazeném BPB.

23 Valná hromada akcionářů společnosti Tercas se konala dne 27. července 2014 a rozhodla jednak o částečném pokrytí ztrát, zejména snížením vlastního kapitálu na nulu a zrušením všech kmenových akcií v oběhu, a jednak o zvýšení kapitálu na 230 milionů eur prostřednictvím vydání nových kmenových akcií vyhrazených BPB. Navýšení kapitálu bylo provedeno dne 27. července 2014.

24 Dne 1. října 2014 byla ukončena zvláštní správa společnosti Tercas a BPB jmenovala nové orgány uvedené společnosti.

25 V prosinci 2014 uskutečnila BPB navýšení kapitálu ve výši 500 milionů eur, včetně vydání nových akcií a vydání podřízené půjčky kategorie 2. Navýšení kapitálu sloužilo k posílení poměrů vlastního kapitálu BPB, na který mělo dopad převzetí Tercas.

26 V březnu 2015 BPB upsala nové navýšení kapitálu Tercas ve výši 135,4 milionu eur, aby čelila dalším ztrátám, ke kterým došlo ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014, pokryla náklady na restrukturalizaci v letech 2015 a 2016 a zlepšila poměry vlastního kapitálu Tercas. Tyto události nemají vztah k podpůrnému zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas.

Správní řízení a napadené rozhodnutí

27 Ve dnech 8. srpna 2014 a 10. října 2014 Komise požádala italské orgány o informace o zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas. Uvedené orgány odpověděly na dané žádosti o informace dne 16. září 2014 a 14. listopadu 2014.

28 Dopisem ze dne 27. února 2015 Komise informovala Italskou republiku o svém rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ve věci uvedeného opatření.

29 Rozhodnutí o zahájení řízení zveřejnila Komise v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 24. dubna 2015 a vyzvala zúčastněné strany, aby předložily své připomínky ve věci zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas. Vyjádření v tomto ohledu předložily Komisi Italská republika, BI, FITD, BPB a společnost Tercas (viz body 44 až 109 napadeného rozhodnutí).

30 Dne 13. srpna 2015 a 17. září 2015 se konala dvě setkání s italskými orgány a zúčastněnými stranami.

31 Dne 23. prosince 2015 přijala Komise napadené rozhodnutí.

32 Uvedeným rozhodnutím Komise konstatovala, že sporná opatření schválená dne 7. července 2014 (viz bod 21 výše) v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU představují neslučitelnou a protiprávní podporu poskytnutou Italskou republikou společnosti Tercas a nařídila navrácení uvedené podpory. V tomto ohledu měla Komise za to, že první opatření, určené na pokrytí vlastního záporného kapitálu společnosti Tercas, bylo nevratným příspěvkem ve výši 265 milionů eur, že druhé opatření, záruka ve výši 35 milionů eur určená na pokrytí úvěrového rizika spojeného s určitými expozicemi, musí být ohodnoceno na 140 000 eur zejména s ohledem na skutečnost, že uvedené expozice byly dlužníky k datu splatnosti zcela uhrazeny, a záruka tudíž zanikla, a že třetí opatření, záruka ve výši 30 milionů eur určená na pokrytí nákladů vyplývajících z platby daní v souvislosti s prvním opatřením, byla nevratným příspěvkem ve výši záruky.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

33 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 4. března 2016 podala Italská republika žalobu ve věci T-98/16.

34 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 29. dubna 2016 podala BPB žalobu ve věci T-196/16.

35 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 1. května 2016 podalo FITD žalobu ve věci T-198/16.

36 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 1. srpna 2016 požádaly Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo (Fond pojištění vkladatelů družstevních úvěrových bank) a BI o vstup do řízení ve věci T-198/16 jako vedlejší účastníci řízení na podporu návrhových žádání FITD.

37 Při změně složení senátů Tribunálu byl na základě čl. 27 odst. 5 jednacího řádu Tribunálu soudce zpravodaj přidělen ke třetímu senátu, kterému byly tudíž přiděleny projednávané věci.

38 Usnesením ze dne 15. února 2017 předseda třetího senátu Tribunálu zamítnul žádost o vstup do řízení Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo a vyhověl žádosti o vstup do řízení BI. Posledně uvedená předložila spis vedlejší účastnice a hlavní účastnice řízení předložily svá vyjádření ke spisu vedlejší účastnice ve stanovených lhůtách.

39 Na návrh třetího senátu rozhodl Tribunál na základě článku 28 jednacího řádu o předání věci rozšířenému soudnímu kolegiu.

40 Rozhodnutím předsedy třetího rozšířeného senátu Tribunálu ze dne 14. prosince 2017 byly věci T-98/16, T-196/16 a T-198/16 v souladu s článkem 68 jednacího řádu spojeny pro účely ústní části řízení a rozhodnutí, jímž bude řízení skončeno.

41 Na návrh soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (třetí rozšířený senát) o zahájení ústní části řízení a vyzval v rámci organizačních procesních opatření účastníky řízení, aby odpověděli na soubor otázek.

42 Účastníci řízení na tyto otázky odpověděli dne 15. a 16. února 2018.

43 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 22. března 2018.

44 Ve věci T-98/16 Italská republika navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

45 Ve věci T-196/16 BPB navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil;

– podpůrně, zrušil články 2 až 4 napadeného rozhodnutí;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

46 Ve věci T-198/16 FITD, podporované BI, navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil;

– podpůrně, zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž konstatuje a kvalifikuje prvek podpory obsažený v opatření č. 3;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení;

47 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– žaloby zamítl;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti žaloby podané FITD

48 Aniž formálně vznesla námitku nepřípustnosti na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu, vyjadřuje Komise pochybnosti o přípustnosti žaloby podané FITD, a to z důvodu nedostatku aktivní legitimace. Podle Komise lze FITD v podstatě přirovnat k prostředníkovi, jehož prostřednictvím se italská republika rozhodla poskytnout státní podporu; jelikož Italská republika rovněž podala žalobu, žaloba takového prostředníka musí být prohlášena za nepřípustnou.

49 FITD zpochybňuje argumenty vznesené Komisí.

50 Na úvod je třeba připomenout, že podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. Mimoto je třeba uvést, že FITD má právní subjektivitu, a je tedy právnickou osobou soukromého práva, která může podat žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU.

51 Je tedy třeba ověřit, zda je FITD bezprostředně a osobně dotčeno napadeným rozhodnutím.

52 Pokud jde o otázku, zda je FITD bezprostředně dotčeno napadeným rozhodnutím, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být splněna dvě kritéria. Zaprvé musí mít dotčený akt bezprostřední účinky na právní situaci žalobce, a zadruhé nesmí uvedený akt ponechávat svým adresátům pověřeným jeho provedením žádnou posuzovací pravomoc, přičemž má čistě automatickou povahu a vyplývá výlučně z unijních právních předpisů, a to bez nutnosti použití dalších zprostředkujících předpisů (viz rozsudek ze dne 26. ledna 2018, Centro Clinico e Diagnostico G. B. Morgagni v. Komise, T-172/16, nezveřejněný, EU:T:2018:34, bod 57 a citovaná judikatura).

53 V projednávané věci přitom kvůli přijetí napadeného rozhodnutí, které prohlašuje sporná opatření za neslučitelná s vnitřním trhem, FITD nemá právo zasáhnout na podporu společnosti Tercas. Mimoto podle článků 2 a 3 napadeného rozhodnutí je Italská republika povinna bezodkladně a účinně zajistit navrácení od společnosti Tercas podpory poskytnuté prostřednictvím FITD a financované jeho členy, a vnitrostátní orgány nemají v tomto ohledu žádnou posuzovací pravomoc. Z toho plyne, že napadené rozhodnutí má bezprostřední účinky na právní situaci FITD ve smyslu judikatury uvedené v bodě 52 výše. FITD je tedy napadeným rozhodnutím bezprostředně dotčen.

54 Pokud jde o otázku, zda je FITD osobně dotčeno napadeným rozhodnutím, z judikatury vyplývá, že právní postavení subjektu, který není členským státem a má právní subjektivitu a přijal opatření kvalifikované v konečném rozhodnutí Komise jako státní podpora, může být tímto rozhodnutím osobně dotčeno, pokud toto rozhodnutí brání subjektu vykonávat jeho vlastní pravomoci, mezi něž patří zejména poskytnutí předmětné podpory, tak, jak uzná za vhodné (viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. Komise, T-457/09, EU:T:2014:683, bod 83 a citovaná judikatura).

55 V projednávané věci je na jedné straně nesporné, že FITD, jako subjekt soukromého práva (viz bod 5 výše), který má právní subjektivitu, přijalo a provedlo opatření kvalifikovaná v napadeném rozhodnutí jako podpora. Na druhé straně, jak uvádí FITD, napadené rozhodnutí nejen znemožnilo zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas v projednávané věci, ale rovněž vyloučilo možnost uskutečnit v budoucnu jiné podpůrné zásahy, čímž omezilo autonomii FITD a bank, které jsou jeho členy. Napadené rozhodnutí se tak osobně týká FITD ve smyslu judikatury uvedené v bodě 54 výše, neboť FITD brání vykonávat – jak uzná za vhodné – jeho vlastní pravomoci, které v projednávané věci spočívají v přijetí opatření jiných než vyplácení vkladů.

56 Je tedy třeba zamítnout námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí v rozsahu, v němž se domáhá konstatování, že FITD nemá aktivní legitimaci podle článku 263 SFEU.

K věci samé

57 Ve věci T-98/16 vznáší Italská republika čtyři žalobní důvody, které se týkají následujících otázek:

– financování podpory ze „státních prostředků“;

– přičitatelnosti podpory státu;

– selektivní výhody poskytnuté prostřednictvím podpory;

– neslučitelnosti s vnitřním trhem.

58 Ve věci T-196/16 vznáší BPB sedm žalobních důvodů, které se týkají:

– odůvodnění týkajícího se prokázání existence podpory „poskytnuté státem nebo ze státních prostředků“;

– financování podpory ze „státních prostředků“;

– přičitatelnosti podpory státu;

– selektivní výhody poskytnuté prostřednictvím podpory;

– neslučitelnosti podpory s vnitřním trhem;

– nesprávné kvalifikace daňové záruky ve výši 30 milionů eur;

– navrácení podpory.

59 Konečně ve věci T-198/16 vznáší FITD pět žalobních důvodů, které se týkají:

– financování podpory ze „státních prostředků“;

– přičitatelnosti podpory státu;

– selektivní výhody poskytnuté prostřednictvím podpory;

– neslučitelnosti podpory s vnitřním trhem;

– nesprávné kvalifikace daňové záruky ve výši 30 milionů eur.

60 Uvedené žalobní důvody se v zásadě týkají hlavních etap, které sleduje odůvodnění napadeného rozhodnutí a které Komisi umožnily konstatovat existenci podpory, její neslučitelnost s vnitřním trhem a nutnost nařídit její vrácení.

61 V projednávané věci považuje Tribunál za vhodné přezkoumat zaprvé argumenty účastníků řízení týkající se kritéria podpory „poskytnuté státem nebo ze státních prostředků“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Za tím účelem je třeba přeskupit a přezkoumat společně druhý žalobní důvod vznesený Italskou republikou ve věci T-98/16, třetí žalobní důvod vznesený BPB ve věci T-196/16 a druhý žalobní důvod vznesený FITD ve věci T-198/16, které se týkají pojmu přičitatelnosti podpory státu. Stejně tak je třeba přeskupit a přezkoumat společně první žalobní důvod vznesený Italskou republikou ve věci T-98/16, druhý žalobní důvod vznesený BPB ve věci T-196/16 a první žalobní důvod vznesený FITD ve věci T-198/16, které se týkají pojmu státní prostředky.

Úvodní poznámky týkající se pojmu „podpora poskytnutá státem“

62 Podle ustálené judikatury kvalifikace jako „státní podpora“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU předpokládá splnění čtyř podmínek, a sice aby se jednalo o státní zásah nebo zásah za použití státních prostředků, tento zásah byl způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy, přiznával selektivní výhodu svému příjemci a narušoval nebo hrozil narušením hospodářské soutěže (viz rozsudek ze dne 13. září 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, bod 17 a citovaná judikatura).

63 Pokud jde o první podmínku týkající se existence státního zásahu nebo zásahu za použití státních prostředků, je třeba připomenout, že k tomu, aby mohla být zvýhodnění kvalifikována jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být poskytnuta přímo nebo nepřímo za použití státních prostředků a přičitatelná státu (viz rozsudek ze dne 13. září 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, bod 20 a citovaná judikatura).

64 V tomto ohledu není obecně třeba *a priori* rozlišovat případy, kdy je podpora poskytnutá přímo státem, od případů, kdy je poskytnutá prostřednictvím veřejnoprávního či soukromoprávního subjektu, které byly zřízeny nebo určeny státem za účelem správy podpory (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, bod 23 a citovaná judikatura, a stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, bod 67).

65 Zahrnutí výhod poskytnutých prostřednictvím subjektu odlišného od státu do působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU má totiž zachovat užitečný účinek pravidel týkajících se „podpor poskytnutých státy“ definovaných v článcích 107 až 109 SFEU. Soudní dvůr rozhodl, že unijní právo nemůže připustit, aby kvůli pouhému zřízení samostatných organizací pověřených rozdělováním podpor bylo možné obejít pravidla týkající se státních podpor (viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise, C-482/99, dále jen rozsudek „Stardust“, EU:C:2002:294, bod 23). Jinými slovy, cílem této judikatury bylo zabránit riziku nedostatečného zahrnutí. Rozhodnutí zahrnout zvýhodnění poskytovaná prostřednictvím subjektů odlišných od státu však vyvolává zvláštní riziko nadměrného zahrnutí, pokud jde o zvýhodnění, která nejsou přičitatelná státu nebo která nezahrnují použití státních prostředků (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, body 68 a 69 a citovaná judikatura).

66 Právě s ohledem na nutnost předejít jak riziku nedostatečného zahrnutí, tak riziku nadměrného zahrnutí zvýhodnění poskytovaných prostřednictvím subjektů odlišných od státu je třeba přezkoumat skutečnosti uváděné Komisí za účelem prokázání státního původu sporných opatření.

67 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že pojem státní podpory má právní povahu a musí být vykládán na základě objektivních skutečností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 111, a ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 87), včetně veřejnoprávní či soukromoprávní

povahy subjektu, který podporu poskytl. Pokud je uvedený subjekt v přísném slova smyslu soukromoprávní nebo nezávislý, a to včetně správy vlastních prostředků, ve vztahu k zásahům veřejné moci a veřejným finančním prostředkům, podléhá Komise při úplném přezkumu unijního soudu o to významnější povinnosti uvést a odůvodnit, co ji vedlo k závěru o veřejné kontrole použitých prostředků a přičitatelnosti opatření státu, a v důsledku toho o existenci podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

68 V situaci, kdy Komise vyvodila přičitatelnost státu finanční podpory poskytnuté pobočkami veřejnoprávního podniku pouze ze skutečnosti, že uvedené podniky byly nepřímo kontrolovány státem, bylo rozhodnuto, že i když stát může veřejný podnik kontrolovat a vykonávat dominantní vliv na jeho činnost, není možné automaticky předpokládat, že tuto kontrolu v konkrétním případě skutečně vykonává (rozsudek ze dne 16. května 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, body 50 až 52). V takovém případě musí Komise disponovat souborem indicií plynoucích z okolností projednávané věci a z kontextu, ve kterém byly finanční podpory poskytnuty, aby mohla prokázat míru účasti veřejných orgánů na jejich poskytnutí prostřednictvím veřejnoprávního podniku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, body 52 a 55).

69 Tato povinnost Komise je o to nutnější v situaci, kdy – jako v projednávané věci – je dotčené opatření přijato soukromoprávním subjektem. V takové situaci totiž není možné předpokládat, že stát může tento podnik kontrolovat a mít dominantní vliv na jeho transakce z důvodu kapitálových vazeb a z toho plynoucích výsad. Komisi tedy přísluší právně dostačujícím způsobem prokázat dostačující míru účasti státu na poskytnutí dotčeného opatření a prokázat nejen, že stát má možnost vykonávat dominantní vliv na subjekt, který podporu poskytl, ale rovněž, že mohl tuto kontrolu vykonávat v konkrétním případě.

70 Mimoto bez ohledu na požadavek odlišit přičitatelnost podpory státu od otázky, zda byla podpora poskytnuta ze státních prostředků, což představuje odlišné a kumulativní podmínky (viz rozsudek ze dne 5. dubna 2006, Deutsche Bahn v. Komise, T-351/02, EU:T:2006:104, bod 103 a citovaná judikatura), se Komise v projednávané věci nesnažila tyto podmínky jasně odlišit (viz bod 144 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Tribunál má tedy za to, že je vhodné zaprvé přezkoumat jednotlivé skutečnosti uvedené Komisí za účelem prokázání přičitatelnosti zásahu státu a zadruhé posoudit skutečnosti týkající se kontroly vykonávané veřejnými orgány ohledně prostředků použitých k zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas.

Skutečnosti uvedené v napadeném rozhodnutí pro účely prokázání státního původu opatření

71 Komise v bodě 112 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že rozhodujícím faktorem pro určení existence „podpory poskytnuté státem nebo ze státních prostředků“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU není přímý původ prostředků, ale stupeň zásahu veřejného orgánu při definování opatření a jejich způsobů financování, a poté v bodech 117 až 145 odůvodnění uvedla jednotlivé prvky kvalifikované jako „dostačující důkazy“, které zohlednila.

72 Na prvním místě měla Komise za to, že Italská republika udělila FITD „veřejnoprávní oprávnění“ týkající se ochrany vkladatelů, které vykonává v různých formách. Z toho titulu v bodě 120 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise zdůraznila, že ochrana úspor a vkladatelů má navíc v italském právním řádu zvláštní postavení, které chrání úspory a svěřuje BI úkol zajištění stability italské bankovní soustavy za účelem ochrany vkladatelů.

73 V tomto kontextu v bodě 121 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvedla, že článek 96a italského bankovního zákona je třeba vykládat „jako zvláštní definici veřejnoprávního oprávnění k ochraně vkladatelů platnou pro systémy pojištění vkladů uznané v Itálii“. Komise totiž uvedla, že „[i]talské orgány rozhodly umožnit uznaným systémům pojištění vkladů využít prostředky vybrané od členských bank na různé případy intervencí tím, že začlenily do čl. 96a odst. 1 [italského zákona o bankách] poslední větu, podle které systémy pojištění vkladů ‚mohou stanovit další případy

a způsoby intervencí' jiné než vyplacení pojištěných vkladů". Komise rovněž uvedla, že článek 96a italského bankovního zákona tedy představuje jednak základ pro uznání FITD v Itálii jako povinného systému pojištění vkladů a jednak uvedené ustanovení uděluje FITD pravomoc provádět „podpůrná opatření", včetně podpůrného zásahu uskutečněného FITD na základě článku 29 jeho stanov.

74 Proto Komise v bodě 122 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že „[s]kutečnost, že je FITD uspořádán jako soukromoprávní konsorcium, nemá v této souvislosti význam, neboť […] pouhé založení ve formě [subjektu založeného podle obecného práva] nelze považovat za dostatečné, aby se vyloučilo, že lze podpůrné opatření přijaté institucí tohoto typu přičíst státu". Rovněž zdůraznila, že „[c]íle FITD, tj. sledování společných zájmů členů upevňováním bezpečnosti vkladů a ochranou dobrého jména bankovní soustavy, se jasně shodují s veřejnými zájmy". Komise nicméně poznamenává, jednak že „[t]ato shoda však nezbytně neznamená, že podnik [v projednávané věci FITD] může přijmout vlastní rozhodnutí bez toho, aby zohlednil nařízení veřejných orgánů", a jednak, že „není nutné, aby vliv státu vyplýval z právně závazného aktu veřejného orgánu[; n]ezávislost, kterou podnik obecně má, nevylučuje konkrétní účast státu".

75 V každém případě Komise v bodě 123 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla že „italské vnitrostátní předpisy a předpisy Unie poskytují italské centrální bance pravomoc a prostředky, aby zajistila, že všechny intervence FITD jakožto uznaného systému pojištění vkladů podle italského bankovního zákona probíhají v rámci tohoto veřejnoprávního oprávnění a přispívají k ochraně vkladatelů".

76 Na druhém místě měla Komise za to, že italské veřejnoprávní orgány měly možnost ovlivnit všechny etapy uskutečnění podpůrného zásahu, jako je zásah dotčený v projednávané věci.

77 Zaprvé Komise uvedla, že italský bankovní zákon svěřuje BI pravomoc povolit zásahy systémů pojištění vkladů, včetně podpůrných zásahů, a kontrolovat dodržování cílů stability bankovního systému a pojištění vkladů (body 127, 141 a 142 odůvodnění napadeného rozhodnutí). V tomto ohledu má Komise v bodě 129 odůvodnění napadeného rozhodnutí za to, že ke schválení ze strany BI mělo dojít ve fázi, kdy FITD ještě mohlo navrhované opatření změnit, kdyby proti němu měla BI námitky. Měla tedy za to, že italské orgány uplatňovaly vliv na podpůrné zásahy před tím, než bylo skutečně rozhodnuto o jejich přijetí (bod 130 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

78 Zadruhé měla Komise za to, že italské veřejné orgány mohly zahájit řízení vedoucí k podpůrnému zásahu. V tomto ohledu v bodě 128 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvedla, že pouze banky, na které je uvalena zvláštní správa, mohou být příjemci podpůrných zásahů. Přitom na banky je uvalena zvláštní správa rozhodnutím Ministerstva hospodářství na návrh BI. Dále návrh na zásah zasílá konsorciu FITD zvláštní správce, který je jmenován a kontrolován BI.

79 Zatřetí měla Komise za to, že vliv italských veřejných orgánů byl zdůrazněn přítomností zástupců na všech rozhodujících setkáních, na kterých měly dané orgány možnost uvést v počátečním stadiu své výhrady (body 129 a 130 napadeného rozhodnutí).

80 V důsledku toho v bodě 138 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise vyvodila závěr, že „v daném případě italské orgány v zásadě i v praxi vykonávají soustavnou kontrolu nad tím, zda použití prostředků FITD splňuje cíle veřejného zájmu, a ovlivňují použití těchto prostředků ze strany FITD".

81 Na třetím místě v bodech 133 až 136 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvedla, že pro italské banky je povinné přistoupit k FITD a přispívat na zásahy, o kterých rozhodly jeho řídící orgány. Bez ohledu na své individuální zájmy tedy členové konsorcia nemohli uplatnit právo veta ve vztahu k tomuto rozhodnutí ani se od zásahu distancovat. Proto je podle Komise zásah přičitatelný FITD, a nikoli bankám konsorcia. Jelikož je tedy povinné jak členství ve FITD, tak příspěvky na podpůrné intervence, o kterých FITD rozhodlo, Komise uvedla, že pro členy FITD „[bylo] podle italských právních předpisů povinné přispívat na náklady podpůrných intervencí FITD" a že

„[p]rostředky použité na financování těchto podpůrných intervencí jsou jasně stanoveny, spravovány a rozdělovány v souladu se zákonem a dalšími veřejnými předpisy, a jsou tedy veřejné“ (viz bod 137 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

82 S ohledem na předcházející měla Komise v bodě 144 odůvodnění napadeného rozhodnutí za to, že existuje dostatek důkazů prokazujících, že opatření je přičitatelné státu a financované z veřejných prostředků. Konkrétně, pokud jde o přičitatelnost sporných opatření státu, Komise v bodě 145 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že ačkoli některé uvedené aspekty, kdyby byly brány v úvahu jednotlivě, nebyly samy o sobě dostačující pro vyvození závěru, že sporná opatření jsou přičitatelná státu, řada indicií, kterou Komise posoudila, prokazuje přičitatelnost intervencí FITD státu jako celek.

K přičitatelnosti sporných opatření italskému státu

83 Zaprvé za účelem posouzení přičitatelnosti opatření státu, je třeba zkoumat, zda se veřejné orgány podílely na přijímání tohoto opatření (rozsudky ze dne 13. září 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, bod 21 a citovaná judikatura).

84 V tomto ohledu bylo v situaci týkající se přičitatelnosti státu opatření podpory přijatého veřejnoprávním podnikem rozhodnuto, že ji lze vyvodit ze souboru indicií plynoucích z okolností projednávané věci a z kontextu, ve kterém bylo opatření přijato, jako je skutečnost, že dotčený subjekt nemohl sporné opatření přijmout a nezohlednit požadavky orgánů veřejné moci, nebo skutečnost, že vedle faktorů organické povahy, které spojují veřejné podniky se státem, musí tyto podniky, jejichž prostřednictvím jsou poskytovány podpory, zohledňovat pokyny meziresortního výboru pro hospodářské plánování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, bod 55 a citovaná judikatura).

85 Podle téže judikatury k tomu, aby se dospělo k závěru, že je opatření podpory přijaté veřejným podnikem přičitatelné státu, by mohly být kromě toho případně relevantní i jiné prvky, jako jsou zejména začlenění podniku do struktur veřejné správy, povaha jeho činností a jejich výkon na trhu v rámci běžných podmínek hospodářské soutěže se soukromými subjekty, právní postavení podniku, který spadá pod veřejné právo nebo obecné korporátní právo, intenzita dohledu vykonávaného veřejnými orgány nad vedením podniku nebo jakýkoliv jiný nepřímý důkaz, který by v konkrétním případě svědčil o účasti veřejných orgánů při přijetí opatření nebo o nepravděpodobnosti toho, že by se jeho přijetí neúčastnily, rovněž s ohledem na rozsah tohoto opatření, jeho obsah nebo podmínky, které obsahuje (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. května 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, bod 56, a ze dne 23. listopadu 2017, SACE a Sace BT v. Komise, C-472/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:885, bod 36).

86 Mimoto s ohledem na riziko nedostatečného zahrnutí (viz body 64 a 65 výše) bylo rozhodnuto, že pouhou skutečnost, že byl veřejný podnik založen ve formě kapitálové společnosti podle obecného právního režimu, není možné s ohledem na samostatnost, kterou mu tato právní forma může poskytovat, považovat za dostatečnou k tomu, aby byla vyloučena skutečnost, že je opatření podpory přijaté takovou společností přičitatelné státu. Existence kontroly a skutečné možnosti výkonu dominantního vlivu, které s sebou v praxi tato kontrola nese, brání tomu, aby se předem vyloučila jakákoliv přičitatelnost opatření přijatého takovou společností státu, a v důsledku toho riziko obcházení příslušných pravidel Smlouvy, bez ohledu na význam právní formy veřejného podniku jako takový, jež je jednou z indicií umožňujících v konkrétním případě prokázat účast či neúčast státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, bod 57).

87 Naproti tomu ohledně přičitatelnosti opatření podpory přijatého soukromoprávním podnikem, pokud právní forma takového subjektu sama o sobě neumožňuje vyloučit přičitatelnost uvedeného opatření státu, skutečností zůstává, že Komisi přísluší právně dostačujícím způsobem prokázat účast státu na poskytnutí uvedeného opatření s ohledem na zvláštnosti postavení tohoto soukromoprávního subjektu (viz body 67 až 69 výše).

88 Přitom na rozdíl od veřejnoprávního podniku ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (Úř. věst. 2006, L 318, s. 17), podle něhož pojem veřejný podnik označuje „jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen“, je soukromoprávní subjekt v zásadě při rozhodování nezávislý. Tato nezávislost ve vztahu ke státu je nutně významnější, než kdyby byl stát jeho hlavním či jediným akcionářem, takže skutečnosti či indicie uvedené Komisí týkající se existence kontroly či dominantního vlivu na transakce takového soukromoprávního subjektu se mohou o to méně zakládat na domněnkách a musí být o to více dostatečně prokázány (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2015, SACE a Sace BT v. Komise, T-305/13, EU:T:2015:435, body 40 a 41; viz rovněž body 68 a 69 výše).

89 Na rozdíl od situace, ve které je opatření přijaté veřejnoprávním podnikem přičítáno státu, v případě opatření přijatého soukromoprávním subjektem se s ohledem na skutečnosti v projednávané věci Komise nemůže omezit na prokázání, že neexistence vlivu a skutečné kontroly veřejných orgánů na tento subjekt je nepravděpodobná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2015, SACE a Sace BT v. Komise, T-305/13, EU:T:2015:435, bod 48).

90 V projednávané věci s ohledem na skutečnost, že dotčené opatření bylo prováděno soukromoprávním subjektem, tedy tím spíše přísluší Komisi, aby uvedla a odůvodnila skutečnosti, které jí umožnily dospět k závěru, že existují dostačující indicie umožňující prokázat, že dané opatření bylo přijato pod skutečným vlivem či kontrolou veřejných orgánů (viz bod 69 výše), a že tudíž uvedené opatření bylo ve skutečnosti přičitatelné státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2015, SACE a Sace BT v. Komise, T-305/13, EU:T:2015:435, bod 48).

91 Obecně, co se týče kritéria týkajícího se existence veřejných prostředků, určujícím faktorem pro posouzení kritéria týkajícího se přičitatelnosti dotčeného opatření státu je míra účasti veřejných orgánů při určování dotčených opatření a způsobu jejich financování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 2012, Francie v. Komise, T-139/09, EU:T:2012:496, bod 63). Jedině dostatečně významná míra účasti totiž umožňuje přičíst dotčená opatření italskému státu. Komise tedy v bodě 112 odůvodnění napadeného rozhodnutí správně použila tento faktor k vymezení rozsahu své analýzy, pokud jde o prokázání státního původu uvedených opatření.

92 V tomto ohledu, pokud jde o přičitatelnost uvedených opatření státu, žalobci, podporovaní BI, především tvrdí, že o zásahu ve prospěch společnosti Tercas jednomyslně rozhodli všichni zástupci členů v řídících orgánech FITD v návaznosti na pouhou žádost zvláštního správce. Žádný veřejný orgán nemohl FITD zásah nařídit, kdyby jej FITD nepovažovalo za zásah v zájmu členů konsorcia. Mimoto zvláštní správce jednal jako ředitel a právní zástupce BPB, když se omezil na pouhé zaslání FITD žádosti o zásah, která konsorcium nezavazuje. Zástupci BI se účastnili setkání FITD jako pozorovatelé, přičemž neměli hlasovací ani poradní právo. Mimoto předchozí kontakt s BI a její nezávazná výzva FITD nalézt vyváženou dohodu s BPB byly vyjádřením běžného dialogu mezi zúčastněnými stranami. Konečně schválení zásahu FITD ze strany BI patří do kontextu jejího zákonem svěřeného úkolu dohledu a kontroly s cílem zajistit zdravé a obezřetné řízení bank. Uvedené schválení bylo vydáno 38 dnů po rozhodnutí FITD o zásahu a FITD měl nadále možnost k zásahu nepřistoupit.

93 Komise tvrdí, že identifikovala soubor indicií, které jako celek umožňují konstatovat přičitatelnost sporných opatření státu. Zaprvé, ačkoli je FITD soukromoprávní konsorcium, sleduje v zásadě veřejnoprávní cíl, tedy ochranu spořitelů, a to pod dohledem BI. Zadruhé zvláštní správce je státní úředník jmenovaný BI a podléhající její kontrole. Zatřetí účast úředníka BI jako pozorovatele na setkáních správní rady a řídícího výboru umožňuje BI vyjádřit již v počátečním stadiu všechny výhrady vůči navrhovanému zásahu. Přítomnost zástupce BI, i když jen v roli pozorovatele, umožnila BI vykonávat kontrolu nad činností FITD. Začtvrté Komise zdůrazňuje, že všechny zásahy, které FITD zamýšlí uskutečnit, od vyplacení spořitelů až po jiné zásahy, vyžadují předchozí souhlas BI.

– K rozsahu veřejnoprávního oprávnění uděleného FITD

94 Žalobci v zásadě tvrdí, že FITD nemá veřejnoprávní oprávnění k uskutečňování zásahů ve prospěch bank v obtížích, protože vzhledem k tomu, že článek 96a italského zákona o bankách stanoví pouze možnost jiných zásahů, bez dalšího upřesnění, FITD je nezávislý, pokud jde o jiné zásahy než vyplácení vkladů. Pokud jde o posledně uvedené, italský zákonodárce přenechal systémům pojištění vkladů, jako je FITD, možnost zcela nezávisle vymezit cíl, rozsah a konkrétní způsoby takových zásahů. Zásahy uvedené v článku 29 stanov FITD proto odpovídají hlavně soukromým zájmům členských bank konsorcia. Mimoto rozhodnutí stanovit ve stanovách FITD možnost uskutečnit alternativní zásahy týkající se vyplácení vkladů přijaly členské banky konsorcia, aniž by jim to ukládal jakýkoli předpis. Okolnost, že BI schvaluje stanovy FITD, neovlivňuje jeho rozhodovací mechanismy, protože BI se musí omezit na konstatování, že ustanovení stanov týkající se úkolů veřejné povahy svěřených FITD dodržují zákonné cíle ochrany vkladatelů.

95 Komise namítá, že ačkoli je FITD soukromoprávní konsorcium s vlastními formálně nezávislými orgány, bylo ze zákona pověřeno plněním úkolu veřejného zájmu, tedy ochranou spořitelů, což se projevuje různými formami zásahů. Toto konstatování je navíc potvrzeno skutečností, že FITD na své internetové stránce uvádí, že jeho institucionální cíl spočívá v zajišťování ochrany vkladatelů členských bank konsorcia a že může mít různé formy. Mimoto podle Komise je ochrana úspor v Itálii cíl veřejné povahy s ústavní hodnotou. Skutečnost, že BI schválila všechny zásahy, o kterých FITD rozhodl, a jednala přitom v souladu s článkem 96b italského zákona o bankách „s ohledem na ochranu střadatelů a na stabilitu bankovní soustavy“, potvrzuje, že všechny zásahy FITD směřují k ochraně střadatelů, že FITD jedná v rámci veřejnoprávního oprávnění a že podléhá veřejným zásahům vykonávaným BI.

96 Zaprvé je třeba uvést, jak to činí žalobci, že podpůrné zásahy FITD v zásadě sledovaly soukromé zájmy členských bank FITD.

97 Pokud jde o členy FITD, podpůrné zásahy mají především předcházet nejtěžším hospodářským následkům vyplácení vkladů v případě nucené likvidace. Ze znění čl. 29 odst. 1 stanov FITD totiž plyne, že podpůrné zásahy podléhají dvěma kumulativním podmínkám. Na jedné straně musí existovat vyhlídky na obnovu banky v obtížích, která je příjemcem zásahu, aby FITD nemusel v budoucnu znovu zasahovat, ať již prostřednictvím nového podpůrného zásahu, nebo z titulu zákonné povinnosti vyplácet vklady. Na druhé straně musí podpůrné zásahy představovat menší zátěž pro členské banky FITD než splnění zákonné povinnosti vyplacení vkladů. Je třeba konstatovat, že stanovy FITD uložením druhé podmínky upřednostňuje soukromé zájmy členských bank FITD před všemi ostatními zájmy spojenými s ochranou vkladů. Stanovy FITD totiž brání jakémukoli podpůrnému zásahu, který by vedl k nadměrné finanční zátěži členů FITD, i kdyby takový podpůrný zásah umožnil lepší ochranu úspor a zároveň chránil vklady nad zákonem stanovenou hranici 100 000 eur v případě nucené likvidace.

98 Pokud jde o členy FITD, podpůrné zásahy mají rovněž předcházet negativním důsledkům pro ně a pro celý bankovní sektor, zejména mají předcházet poškození dobrého jména a riziku paniky vkladatelů, k nimž by vedla nucená likvidace banky v obtížích. Přitom skutečnost, že sektor zavedl soukromý systém vzájemné podpory, nepředstavuje sám o sobě indicii účasti státu. V projednávané věci, jak

uznává Komise v bodě 122 odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž mají členské banky FITD společný zájem na upevňování bezpečnosti vkladů a ochraně dobrého jména bankovní soustavy. V projednávané věci je rovněž třeba konstatovat, že vytvoření systému pojištění vkladů a možnost uskutečňovat podpůrné zásahy plynou z čistě soukromé iniciativy členských bank FITD, která vznikla v době, kdy legislativa neukládala bankám povinnost být členy jakéhokoli systému pojištění vkladů (viz bod 5 výše).

99 Soukromé zájmy členských bank konsorcia se zajisté mohou shodovat s veřejným zájmem. Nicméně z judikatury plyne, že skutečnost, že se v určitých případech cíle obecného zájmu shodují se zájmy soukromoprávních subjektů (jako je soukromoprávní konsorcium v projednávané věci), nepředstavuje sama o sobě žádnou indicii týkající se případné účasti či neúčasti orgánů veřejné moci na přijetí dotčeného opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, SACE a Sace BT v. Komise, C-472/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:885, bod 26).

100 Zadruhé je třeba v rozporu s tvrzením Komise konstatovat, že podpůrné zásahy nespadají do rámce veřejnoprávního oprávnění uděleného italskými právními předpisy.

101 Na jedné straně z čl. 96a odst. 1 italského zákona o bankách, který stanoví, že „[ze] systému pojištění se vyplácí vklady v případě nucené likvidace schválené banky v Itálii […]“, vyplývá, že veřejnoprávní oprávnění udělené italským zákonem FITD spočívá pouze ve vyplacení vkladatelů, pokud je členská banka konsorcia předmětem nucené likvidace. Navíc je veřejnoprávní oprávnění udělené italskou právní úpravou systému pojištění vkladů omezeno nejen na vyplácení vkladů v případě nucené likvidace, ale také horní hranicí stanovenou v čl. 96a odst. 5 italského zákona o bankách, podle kterého je „každému vkladateli vyplaceno maximálně 100 000 eur“. Mimo tento rámec tedy FITD nejedná za účelem dosažení cíle veřejného zájmu uloženého italskou právní úpravou (viz rovněž bod 97 výše).

102 Na druhé straně je třeba poznamenat, že italská právní úprava nijak neukládá FITD, ani jinému systému pojištění vkladů, stanovit možnost uskutečňovat podpůrné zásahy. Neupravuje ani způsoby takových zásahů. Ustanovení uplatňované Komisí neukládá FITD, aby zasáhlo z titulu veřejnoprávního oprávnění na ochranu vkladatelů v případě, kdy nedošlo k nucené likvidaci. Mimo vyplácení vkladů uvedené ustanovení nestanoví žádnou povinnou formu zásahu.

103 Je zajisté pravda, že i když čl. 96a odst. 1 italského zákona o bankách stanoví, že „[systémy pojištění vkladů] mohou stanovit další případy a formy intervence“, z uvedeného ustanovení výslovně plyne, že jde o pouhou možnost ponechanou na jejich uvážení. Italská právní úprava uvedeným systémům neukládá stanovit jiné případy a formy zásahu než zákonnou povinnost vyplatit vklady v případě nucené likvidace. Navíc, i kdyby italský systém pojištění vkladů stanovil možnost takových zásahů, italský zákonodárce mu ponechává volnost při stanovení jejich cílů a způsobů provádění.

104 V projednávané věci tedy možnost FITD uskutečňovat podpůrné zásahy nevyplývá z jakékoliv zákonné povinnosti, ale výhradně z nezávislého rozhodnutí členských bank konsorcia zavést takovou možnost ve stanovách FITD. Členské banky konsorcia tedy nezávisle vymezily podmínky, za kterých lze takové podpůrné zásahy uskutečnit. Článek 29 stanov FITD stanoví, že FITD „může zasáhnout na podporu člena konsorcia nacházejícího se ve zvláštní správě, pokud existují vyhlídky na obnovu a pokud se předpokládá menší zátěž, než by byly náklady v případě jeho nucené likvidace“.

105 Přitom v případě neexistence zákonné povinnosti stanovit takové zásahy nepředstavuje skutečnost, že stanovy FITD jsou v souladu s čl. 96b prvním pododstavcem písm. a) italského zákona o bankách schváleny BI, skutečnost, která by mohla zpochybnit rozhodovací nezávislost FITD, pokud jde o podpůrné zásahy. To platí tím spíše, že v souladu s ustanoveními italského zákona o bankách schvaluje BI v rámci plnění svého úkolu obezřetnostního dohledu stanovy všech italských bankovních institucí.

106 Z předcházejícího vyplývá, že v rozporu s tvrzením Komise uvedeným v bodě 121 odůvodnění napadeného rozhodnutí, mají podpůrné zásahy, jako jsou podpůrné zásahy dotčené v projednávané věci, jiný účel, než je vyplácení vkladů v případě nucené likvidace, a nepředstavují uskutečňování veřejnoprávního oprávnění.

– K autonomii FITD při přijetí rozhodnutí o zásahu

107 Žalobci zaprvé tvrdí, že o zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas bylo rozhodnuto nezávisle. Dané rozhodnutí bylo přijato z vlastní vůle řídících orgánů FITD, a to jednomyslně všemi zástupci členských bank konsorcia. Žádný veřejný orgán k tomu nevydal pokyn či závazný návod a žádný veřejný orgán by nemohl FITD zásah uložit, kdyby jej řídící orgány FITD nepovažovaly za zásah v souladu se zájmy jeho členů.

108 Zadruhé v souladu s čl. 72 odst. 1 italského zákona o bankách zvláštní správce vykonává „správní funkce a pravomoci banky“, a nahrazuje tak soukromoprávní pravomoci rozpuštěných správních orgánů. V projednávané věci se zvláštní správce, jako ředitel a právní zástupce společnosti Tercas, banky nacházející se v režimu zvláštní správy, omezil na pouhé zaslání FITD žádosti o zásah, která FITD nijak nezavazovala. Mimoto žalobci poznamenávají, že zvláštní správce není povinen získat souhlas či stanovisko BI, aby mohl FITD požádat o podpůrný zásah.

109 Zatřetí zástupce BI se jako pouhý pozorovatel účastnil setkání správní rady a řídícího výboru FITD, tedy v pasivní roli a bez hlasovacího či pouze poradního práva.

110 Začtvrté „kontakty“ s BI a její „výzva“ k nalezení „vyvážené dohody s kupcem BPB s cílem pokrytí vlastních záporných prostředků“ byly výrazem zdravého a normálního dialogu s příslušnými orgány dohledu v tak složitém kontextu, jako je krizové řízení úvěrové instituce. Mimoto „výzva“ BI vyjadřovala pouhé přání s obecným obsahem („nalézt vyváženou dohodu“) a jako taková byla naprosto přijatelná, neboť ponechávala veškeré posouzení případné dohody na jejích stranách. V žádném případě nemohla být „výzva“ pro FITD jakýmkoli způsobem závazná.

111 Zapáté podobně jako všechna schválení BI, schválení týkající se podpůrných zásahů podle čl. 96b prvního pododstavce písm. d) italského zákona o bankách spadá do rámce výkonu úkolu dohledu a kontroly, který byl BI svěřen s cílem zajistit zdravé a obezřetné řízení bank, bez vlivu na rozhodnutí nezávisle přijatá subjekty, nad kterými BI provádí kontrolu. Rovněž je takové schválení vydáváno až po přijetí nezávislého rozhodnutí orgány FITD, tedy v projednávané věci 38 dnů po rozhodnutí o zásahu. V každém případě, ani schválení BI není pro FITD nijak závazné a ten se může rozhodnout k zásahu nepřistoupit.

112 Komise namítá, že BI vykonává účinnou, stálou a předběžnou kontrolu činností FITD prostřednictvím schválení jeho stanov, účasti zástupců BI na setkáních správní rady a řídícího výboru FITD a předběžného schvalování každého zásahu, který FITD zamýšlí uskutečnit. BI rovněž jmenovala zvláštního správce, státního úředníka podléhajícího dohledu, který zajišťuje řízení společnosti Tercas a má významné pravomoci.

113 V tomto ohledu je třeba především uvést, že FITD je soukromoprávní konsorcium, které podle čl. 4 odst. 2 svých stanov jedná „na účet a v zájmu členů konsorcia“. Navíc řídící orgány, tedy řídící výbor a správní rada, jsou voleny valnou hromadou FITD a jsou, stejně jako valná hromada, složeny výhradně ze zástupců členských bank konsorcia. Je tedy třeba konstatovat, že neexistuje žádná skutečnost organické povahy spojující FITD s italskými veřejnými orgány.

114 V tomto kontextu je třeba přezkoumat skutečnosti uvedené Komisí v napadeném rozhodnutí na podporu závěru, že italské veřejné orgány nicméně měly pravomoc a prostředky ovlivnit všechny etapy provádění podpůrného zásahu a že své pravomoci uplatnily při přijetí sporných opatření. Konkrétně je

třeba ověřit, zda indicie, o které se opírá Komise, právně dostačujícím způsobem prokazují, že zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas lze přičíst italskému státu s přihlédnutím k judikatuře a zásadám připomenutým v bodech 63 až 69 a 83 až 91 výše.

115 Na prvním místě, pokud jde o schválení zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas ze strany BI, je třeba konstatovat, že nepředstavuje indicii umožňující přičíst dotčené opatření státu.

116 Na prvním místě z italské právní úpravy plyne, že BI schvaluje podpůrné zásahy až po přezkumu souladu opatření s regulačním rámcem, který provádí v rámci plnění úkolu obezřetnostního dohledu. V tomto ohledu čl. 96b odst. 1 písm. d) italského zákona o bankách stanoví, že BI „schvaluje zásahy systému pojištění […] s ohledem na ochranu vkladatelů a na stabilitu bankovní soustavy“. Uvedené ustanovení je třeba vykládat s ohledem na funkce obezřetnostního dohledu svěřené BI italskými právními předpisy, které vykonává „s ohledem na zdravé a obezřetné řízení kontrolovaných institucí, celkovou stabilitu, účinnost a konkurenceschopnost finančního systému, jakož i dodržování použitelných ustanovení“ (čl. 5 odst. 1 italského zákona o bankách). Kromě zásahů systému pojištění vkladů totiž italská právní úprava podřizuje schválení ze strany BI určitá významná rozhodnutí bank, jako jsou akvizice, a dalších subjektů ve finančním sektoru (viz zejména článek 19 italského zákona o bankách). Podřízením zásahů systému pojištění vkladů a dalších rozhodnutí přijatých soukromoprávními subjekty ve finančním sektoru schválení ze strany BI přitom italská právní úprava nijak nezamýšlí nahradit posouzením BI posouzení dotčených subjektů týkající se příležitosti přijmout dotčená rozhodnutí či vymezit jejich pravidla. Naopak je třeba konstatovat, že BI provádí pouze přezkum souladu opatření s regulačním rámcem pro účely obezřetnostního dohledu.

117 Zadruhé je třeba konstatovat, že BI nemůže FITD uložit zásah na podporu banky v obtížích.

118 Pravomoci BI se omezují na provedení kontroly souladu s regulačním rámcem podpůrných zásahů, o kterých rozhodly řídící orgány FITD, za účelem jejich schválení. V rozporu s tvrzením Komise v bodě 129 odůvodnění napadeného rozhodnutí skutečnost, že FITD má v případě neschválení možnost, pokud si to přeje, předložit BI novou žádost o schválení podpůrného zásahu za jiných podmínek, nedává BI pravomoc zasahovat do přijetí podpůrných zásahů FITD. Jak totiž plyne z bodů 18 a 19 odůvodnění napadeného rozhodnutí, jde pouze o schválení uskutečnění podpůrných zásahů nezávisle přijatých řídícími orgány FITD. Posledně uvedené jsou jako jediné příslušné rozhodnout o zásahu na podporu banky v obtížích a určit způsob praktického provádění takového zásahu.

119 Navíc, jak Komise uznává v bodě 132 odůvodnění napadeného rozhodnutí, FITD není povinno podpůrný zásah schválený BI uskutečnit. V tomto ohledu postačí uvést, že BI dne 4. listopadu 2013 schválila první podpůrný zásah ve prospěch společnosti Tercas, o kterém rozhodly řídící orgány FITD dne 28. a 29. října 2013, který FITD nikdy neuskutečnilo.

120 V každém případě je v projednávané věci třeba konstatovat jednak, že zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas byl jednomyslně přijat řídícím výborem a správní radou FITD dne 30. května 2014, a jednak, že byl jako takový schválen BI dne 7. července 2014. Za uvedených okolností schválení dotčeného opatření ze strany BI nemůže představovat indicii prokazující, že italské veřejné orgány se účastnily přijetí uvedeného opatření takovým způsobem, aby jim mohl být zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas přičítán.

121 Zadruhé, pokud jde o přítomnost zástupců BI na setkáních řídících orgánů FITD, je třeba konstatovat, že ani ta nepředstavuje indicii přičitatelnosti dotčeného opatření státu.

122 Na jedné straně z čl. 13 odst. 6 a čl. 16 odst. 3 stanov FITD výslovně vyplývá, že zástupci BI, kteří se účastní setkání řídícího výboru a správní rady FITD, mají roli pouhého pozorovatele, přičemž nemají hlasovací ani poradní právo.

123 Na druhé straně ze spisu plyne, že Komise neuvedla žádnou skutečnost na podporu svých tvrzení v bodech 129 a 130 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle kterých „se jeví“ že přítomnost zástupců, jako pozorovatelů, na setkáních řídících orgánů FITD „umožňuje [BI] vyjádřit v počáteční fázi veškeré vlastní pochybnosti o plánovaných intervencích“ a „zvýš[it]“ vliv, který na ně má. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že z napadeného rozhodnutí plyne, že uvedená tvrzení jsou pouhými předpoklady a nejsou nijak podpořena skutečnostmi ve spisu. Naproti tomu zápisy ze setkání řídících orgánů FITD potvrzují čistě pasivní roli zástupců BI. Na setkání řídícího výboru ze dne 30. května 2014 se totiž zástupce BI omezil na to, že na konci setkání vyjádřil své uspokojení se způsobem, jakým se přistupuje ke krizi společnosti Tercas, zatímco na setkání správní rady dne 30. května 2014 zástupci BI ani nepožádali o slovo.

124 S ohledem na uvedená skutková zjištění Komise neprokázala, že přítomnost, i když v roli pouhých pozorovatelů, zástupců BI na setkáních řídících orgánů FITD umožnila BI ovlivňovat rozhodnutí FITD.

125 Zatřetí, pokud jde o kontext, v němž byl přijat zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas, je třeba konstatovat, že Komise nepředložila žádnou skutečnost prokazující, že BI rozhodujícím způsobem ovlivnila vyjednávání mezi FITD na jedné straně a na druhé straně BPB a zvláštním správcem.

126 Pokud jde tedy o skutečnost, že vyjednávání mezi dotčenými soukromoprávní osobami bylo vedeno „v koordinaci s italskou centrální bankou“ (bod 131 odůvodnění napadeného rozhodnutí), je potřeba uvést, jak to činí žalobci, že při tak složité transakci, jako je krizové řízení úvěrové instituce, není překvapující, že je BI informována o postupu vyjednávání mezi zúčastněnými osobami. V důsledku toho je skutečnost, že se mezi zúčastněnými osobami na jedné straně (tedy FITD, BPB a, za společnost Tercas, zvláštním správcem) a BI na druhé straně mohla uskutečnit neformální setkání za účelem informování BI o vývoji vyjednávání, pouhým vyjádřením legitimního a běžného dialogu s příslušnými orgány obezřetnostního dohledu. Je třeba konstatovat, že Komise neuvedla žádnou skutečnost prokazující, že BI využila tato setkání k tomu, aby rozhodujícím způsobem ovlivnila dotčená sporná opatření. Naopak, nic ve spisu nemůže zpochybnit argument žalobců, podle kterého taková setkání BI pouze umožnila být informovaná o vývoji, aby mohla rychleji přijmout své rozhodnutí o schválení dotčeného opatření, jakmile bylo přijato řídícími orgány FITD a oznámeno BI.

127 Stejně tomu je ohledně skutečnosti, že BI „vyzvala“ FITD k dosažení „vyvážené dohody“ s BPB, co se týče pokrytí nedostatku kapitálu Tercas, s ohledem na případný negativní dopad likvidace Tercas a její dceřiné společnosti Banca Caripe. Je totiž třeba uvést, jak to podobně činí žalobci, že jde o výraz pouhého přání s obecným obsahem a bez jakékoli závaznosti pro FITD. Takové přání ze strany veřejných orgánů není za okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci, překvapující. Nicméně uvedené přání nebylo nijak myšleno jako pokyn pro zúčastněné osoby a posledně uvedené si ho tak ani nevykládaly. V každém případě ze spisu neplyne, že by uvedená výzva měla jakýkoli dopad na rozhodnutí FITD o zásahu ve prospěch společnosti Tercas, což je v zásadě vysvětleno vlastními hospodářskými úvahami FITD a jeho členů potvrzenými zprávou auditorské a poradenské společnosti (viz bod 19 výše).

128 Konečně začtvrté, pokud jde o roli zvláštního správce, ani skutečnost, že měl možnost podat FITD nezávaznou žádost a tím zahájit řízení, které mohlo vést k podpůrnému zásahu, nemůže zpochybnit nezávislost FITD při rozhodování o takovém zásahu.

129 Podle čl. 29 odst. 1 svých stanov FITD může uskutečňovat podpůrné zásahy pouze ve prospěch členských bank konsorcia, které se nacházejí v režimu zvláštní správy. V tomto ohledu plyne z článků 70 až 72 italského zákona o bankách, že rozhodnutí umístit banku do režimu zvláštní správy přijímá ministr hospodářství na návrh BI a že zvláštní správce je jmenován BI, která jej může také odvolat. Jmenovaný zvláštní správce jedná v souladu s čl. 72 odst. 1 italského zákona o bankách jako správce banky a přebírá soukromoprávní pravomoci správních orgánů banky nacházející se v režimu zvláštní správy v zájmu vkladatelů.

130 Je však třeba konstatovat, že podání žádosti zvláštního správce o zásah FITD posledně uvedeného nijak nezavazuje žádosti vyhovět ani nemá vliv na nezávislost FITD ve vztahu k obsahu podpůrného zásahu, pokud se FITD rozhodne jej uskutečnit. Navíc, v rozporu s tvrzením Komise v bodě 128 odůvodnění napadeného rozhodnutí, nic ve stanovách FITD či v italské právní úpravě nenaznačuje, že zvláštní správce je jediný, kdo může takovou žádost podat, ani nevyvrací tvrzení FITD, podle kterého může bez návrhu zahájit řízení o uskutečnění podpůrného zásahu i v případě neexistence žádosti zvláštního správce v tomto smyslu.

131 Mimoto v projednávané věci Komise neuvedla žádnou skutečnost prokazující, že žádost podaná zvláštním správcem je výsledkem pokynu BI. Naopak, z okolností připomenutých v bodě 16 výše plyne, že návrh obrátit se na FITD plyne z požadavků BPB, která podmínila svůj souhlas s navýšením kapitálu společnosti Tercas pokrytím majetkového deficitu dané banky zásahem FITD.

132 Ze všeho výše uvedeného plyne, že Komise se dopustila pochybení, když měla v bodě 133 odůvodnění napadeného rozhodnutí za to, že prokázala, že italské orgány vykonávaly podstatnou veřejnou kontrolu při vymezování zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas. Naopak je třeba konstatovat, že Komise právně dostatečným způsobem neprokázala účast italských veřejných orgánů na přijetí dotčeného opatření, a v důsledku toho ani přičitatelnost uvedeného opatření státu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

K financování zásahu ze státních prostředků

133 Pojem „státní podpora“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU zahrnuje vedle zvýhodnění poskytovaných přímo státem i podpory poskytované prostřednictvím veřejnoprávních nebo soukromých organizací, které byly tímto státem určeny nebo zřízeny za účelem správy podpory. Unijní právo totiž nemůže připustit, aby pouhé vytvoření nezávislých orgánů pověřených rozdělováním podpor umožnilo obcházet pravidla pro státní podporu (viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, body 44 a 45 a citovaná judikatura).

134 Mimoto podle ustálené judikatury čl. 107 odst. 1 SFEU zahrnuje veškeré finanční prostředky, které mohou veřejné orgány skutečně použít k podpoře podniků, aniž je rozhodné, zda tyto prostředky trvale patří k majetku státu, či nikoli. V důsledku toho, i když částky odpovídající předmětnému opatření nejsou trvale ve vlastnictví státních orgánů, skutečnost, že zůstávají trvale pod kontrolou veřejné správy, a tudíž k dispozici příslušným státním orgánům, tak postačuje k tomu, aby byly kvalifikovány jako „státní prostředky“ (viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, bod 46 a citovaná judikatura).

135 V tomto ohledu bylo v situaci týkající se veřejnoprávních podniků rozhodnuto, že prostředky veřejnoprávních podniků spadají pod pojem „státní prostředky“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jestliže jsou kontrolovány státem a jsou mu k dispozici. Stát totiž může prostřednictvím výkonu svého dominantního vlivu na takové podniky rozhodnout o použití jejich prostředků k případnému financování zvláštních výhod ve prospěch jiných podniků. Skutečnost, že dotčené prostředky spravují subjekty odlišné od veřejného orgánu, nebo že jsou to subjekty soukromoprávní, je v tomto ohledu irelevantní (viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, body 47 a 48 a citovaná judikatura).

136 Ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, body 49 až 53), Soudní dvůr uvedl, že tři dotčené podniky byly veřejnými podniky vlastněnými státem, jimž byl svěřen úkol spravovat převody, na jeden z nich, příjmů z prodeje reklamního času na TV2/Danmark. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že celá cesta těchto příjmů se řídila právní úpravou, podle níž měly uvedené příjmy spravovat veřejnoprávní podniky zvláště pověřené

k této činnosti státem. Předmětné příjmy byly proto pod veřejnou kontrolou a disponoval jimi stát, který rozhodoval o jejich přidělení. Soudní dvůr proto rozhodl, že předmětné příjmy jsou „státními prostředky“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

137 V projednávané věci žalobci, podporovaní BI, tvrdí, že Komise měla v napadeném rozhodnutí nesprávně za to, že prostředky použité FITD byly „státní prostředky“. Komise tak nemohla tvrdit, že FITD jedná z titulu veřejnoprávního oprávnění, když zasahuje ve prospěch jednoho ze svých členů v obtížích, a nikoli z titulu zákonného pojištění vkladů vkladatelů. Stejně tak je třeba zohlednit skutečnost, že FITD je soukromoprávní konsorcium, jehož orgány zastupují své členy, a nikoli veřejnou moc. Pokud se zástupce BI účastní některých setkání orgánů FITD, je to výhradně v roli pozorovatele, přičemž nemá hlasovací ani poradní právo. Žádný veřejný orgán nemůže FITD uložit, aby rozhodlo o zásahu, či určit jeho způsob. Stejně tak, když zvláštní správce, který nahradil ředitele společnosti Tercas, požádal FITD o zásah, bylo to v zájmu uvedeného podniku a jeho věřitelů a nebylo to pro FITD nijak závazné. Mimoto schválení zásahu ze strany BI patří do kontextu jejích běžných úkolů ochrany stability a úspor. Jde o ratifikační opatření omezené na formální kontrolu *a posteriori* aktu soukromoprávní povahy. Mimoto příspěvky členů týkající se zásahů nebyly ani nařízeny, ani kontrolovány státem, ani s nimi stát nemohl nakládat. Ačkoli jsou členové konsorcia povinni přispívat na vyplácení vkladů, povinnost přispívat na zásah jim neukládá žádný předpis. Povinná povaha příspěvků vyplývá pouze ze stanov a rozhodnutí FITD.

138 Komise v zásadě tvrdí, že i když jde o soukromoprávní konsorcium s vlastními a formálně nezávislými orgány, je FITD ze zákona pověřeno úkolem veřejného zájmu, ochranou spořitelů, která může mít různé formy. Stejně tak BI vykonávala účinnou, stálou a předběžnou kontrolu činností FITD prostřednictvím schválení jeho stanov, účasti zástupců BI na setkáních správní rady a řídícího výboru FITD a předběžného schvalování každého zásahu. Mimoto právě BI jmenovala zvláštního správce, státního úředníka podléhajícího kontrole, který zajišťoval řízení společnosti Tercas po dobu zvláštní správy. Dále, FITD je jediným systémem pojištění vkladů uznaným BI, takže banky, které nejsou úvěrovými družstvy, mají povinnost se stát jeho členy a platit požadované příspěvky ke splnění cíle veřejného zájmu spočívajícího v ochraně úspor.

139 V projednávané věci Komise pro účely závěru, uvedeného v bodě 144 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas byl financován z veřejných prostředků, zohlednila následující indicie: skutečnost, že FITD je držitelem veřejnoprávního oprávnění; skutečnost, že prostředky používané FITD k financování zásahu kontrolují veřejné orgány, a skutečnost, že příspěvky použité FITD k financování zásahu byly povinné.

140 Zaprvé měla Komise za to, že FITD bylo držitelem veřejnoprávního oprávnění a že zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas byl uskutečněn za účelem pojištění vkladů vkladatelů. Italské orgány se totiž rozhodly svým systémům pojištění vkladů umožnit používat prostředky získané od svých členů k uskutečnění jiných typů zásahů než vyplácení vkladů vkladatelů (viz bod 121 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

141 V tomto ohledu, jak plyne z toho, co bylo uvedeno výše ohledně přičitatelnosti zásahu státu, se ukazuje, že veřejnoprávní oprávnění udělené různým systémům pojištění vkladů v Itálii ukládá pouze zavedení systému umožňujícího vyplacení vkladů vkladatelům v případě selhání úvěrové instituce. Uvedené veřejnoprávní oprávnění tudíž nestanoví, že dané systémy musí zasahovat rovněž před tím, než k takovému selhání dojde, a požadovat od svých členů nezbytné prostředky. V projednávané věci právě stanovy FITD, soukromoprávního konsorcia, stanoví od jeho vzniku možnost zasáhnout ve prospěch jednoho z jeho členů, pokud má daný člen nacházející se v obtížích vyhlídky na obnovu a pokud je zásah méně nákladný, než uplatnění zákonného pojištění a vyplacení vkladů vkladatelů.

142 Tato analýza platí rovněž ohledně přezkumu skutečností uvedených za účelem prokázání financování zásahu ze státních prostředků.

143 Zadruhé Komise za účelem prokázání kontroly veřejných orgánů nad prostředky použitými FITD k financování zásahu uvádí určité charakteristiky daného zásahu. Tvrdí, že pouze banky podřízené režimu zvláštní správy mohou mít prospěch ze zásahu FITD podle čl. 29 odst. 1 jeho stanov, a že tedy pouze zvláštní správce společnosti Tercas, státní úředník pod kontrolou BI, mohl „zahájit podpůrnou intervenci FITD“ (viz bod 128 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Stejně tak měla BI rozsáhlé pravomoci, pokud jde o FITD, zejména schválila jeho stanovy a schválila jeho zásah ve prospěch společnosti Tercas před jeho vstupem v platnost (viz body 124, a 127 až 129 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

144 V tomto ohledu se ukazuje, ze stejných důvodů, jaké byly uvedeny ohledně přičitatelnosti zásahu státu, že výše uvedené skutečnosti musí být posouzeny ve vlastním kontextu, z něhož plyne, že nejsou dostačující k závěru, že z důvodu kontroly vykonávané veřejnými orgány jsou prostředky použité FITD k financování zásahu „státními prostředky“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

145 Rozhodnutí zvláštního správce společnosti Tercas požádat FITD o zásah jménem podniku, pro který vykonával řídící funkce z důvodu jeho umístění do zvláštní správy, je totiž vysvětleno skutečností, že z řady dostupných možností se mu možnost navrhovaná BPB zdála nejzajímavější. Vzhledem k tomu, že návrh BPB byl podmíněn zásahem FITD ve prospěch společnosti Tercas (viz bod 16 výše), nelze mít za to, že taková žádost vyplývá z podnětu veřejných orgánů, které by se tak snažily ovlivnit použití prostředků FITD. Byla to tedy soukromá úvaha a podnět předaný zvláštnímu správci, který měl za to, jak by tomu bylo v případě běžného správce nacházejícího se ve stejné situaci, že bylo v zájmu podniku, který spravuje, aby podal FITD žádost o zásah na základě čl. 29 odst. 1 jeho stanov.

146 Mimoto jak tvrdí BI před Tribunálem, jednotlivé možnosti zásahu, kterými disponuje ohledně FITD, se týkají pouze provádění jejích pravomocí dohledu ve vztahu k cílům ochrany spořitelů, stability bankovního systému a zdravého a obezřetného řízení bank.

147 V projednávané věci ze spisu neplyne, že schválení zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas vedlo k čemukoli jinému než k formálnímu přezkumu ze strany BI. V projednávané věci dané schválení, stejně jako jednotlivé akty, které mu předcházely, počínaje schválením FITD jako jednoho ze systémů pojištění vkladů uznaných v Itálii, nelze srovnávat, ani individuálně, ani jako celek, s opatřením umožňujícím prokázat, že stát mohl ovlivnit použití prostředků FITD k financování zásahu prostřednictvím uplatnění dominantního vlivu na dané konsorcium.

148 Zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas totiž vychází z návrhu původně učiněného BPB a převzatého ve vlastním zájmu společností Tercas. Stejně tak uvedený zásah, který splňuje cíl konsorcia, rovněž koresponduje se zájmy jeho členů.

149 V takovém kontextu jednotlivé mechanismy stanovené italskou právní úpravou za účelem předcházení tomu, že by zásah takového druhu narušil bankovní sektor či ohrozil výkon veřejnoprávního oprávnění uděleného FITD, v tomto případě pouze obecně potvrzují možnost přiznanou FITD jeho stanovami zasáhnout ve prospěch jednoho ze svých členů určením vlastních prostředků, a konkrétněji, schválit zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas v souladu se zájmem BPB, společnosti Tercas a všech ostatních členů konsorcia. V žádném okamžiku nemohla Komise prokázat, že BI prostřednictvím formálního přezkumu zamýšlela ovlivnit určení soukromých prostředků, kterými disponoval FITD.

150 Zatřetí měla Komise za to, že příspěvky použité FITD k financování zásahu byly povinné, jelikož jednak jeho členské banky prakticky neměly jinou možnost než do FITD vstoupit, a jednak uvedené banky nemohly vetovat rozhodnutí FITD nebo se od rozhodnutí o zásahu distancovat (viz body 133 až 135 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

151 Za účelem přezkumu této argumentace je třeba především připomenout, že je nesporné, že prostředky použité k zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas jsou soukromé prostředky poskytnuté členskými bankami konsorcia.

152 Obecně totiž stanovy FITD stanoví, že je financováno prostředky „poskytnutými členy konsorcia“ (viz čl. 1 odst. 1 stanov FITD). Výše příspěvků členských bank konsorcia je stanovena na základě objemu splatných prostředků každé z nich („příspěvková základna“) a je spojena s úrovní rizika souvisejícího s podnikem, měřeného prostřednictvím „indikátorů způsobu řízení“ (viz článek 25 a příloha stanov).

153 Mimoto v rozhodné době článek 21 stanov FITD stanovil, že s ohledem na rozhodnutí příslušných statutárních orgánů prostředky použité k zásahům toho typu, jaký byl uskutečněn ve prospěch společnosti Tercas, speciálně poskytují členové konsorcia na žádost FITD. Zatímco prostředky nezbytné k fungování konsorcia sloužily k sestavení jeho rozpočtu, příspěvky určené k zásahům byly považovány za „zálohy“ placené členy FITD, které je spravovalo na jejich účet jako jejich zástupce.

154 Povinnost členů FITD přispívat na zásahy, o kterých rozhodl FITD, tedy nevychází z právního předpisu, jako v případě, kde je předmětem zvláštního oprávnění uděleného státem za účelem správy příspěvků členů z titulu zákonného pojištění vkladů vkladatelů, ale vychází z ustanovení stanov soukromoprávní povahy, které zachovává nezávislost rozhodování členů FITD.

155 Rovněž je třeba uvést, že před rozhodnutím o zásahu, a tedy o vybrání soukromých prostředků od svých členů, se FITD v souladu s článkem 29 jeho stanov, a jak plyne ze zprávy předložené dne 26. května 2014 auditorskou a poradenskou společností, ujistilo, že náklady na daný zásah jsou nižší než náklady na likvidaci společnosti Tercas, a tedy na uplatnění zákonného pojištění vkladů vkladatelů.

156 Zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas tedy byl nejen v zájmu BPB a společnosti Tercas, ale také v zájmu všech jeho členů, jelikož jim hrozily mnohem vyšší náklady než v případě převzetí společnosti Tercas společností BPB.

157 V tomto kontextu je třeba poznamenat, že – jak tvrdí FITD – zásah byl přijatý řídícím výborem a správní radou FITD jednomyslným hlasováním zástupců jeho členů, kteří je tvoří. Žádný z uvedených zástupců nebyl proti danému opatření.

158 Je rovněž běžné, že poté, co jeho řídící orgány přijmou rozhodnutí v souladu se stanovami, dotčené rozhodnutí platí pro všechny členy konsorcia. Mimoto žádná skutečnost ze spisu nepodporuje argument, podle kterého určití členové konsorcia nesouhlasili s mechanismem zásahů či zásahu FITD ve prospěch společnosti Tercas.

159 Povinná povaha příspěvků členů FITD na zásah tedy vychází z dvojitě přijatého rozhodnutí jeho členů, a to nejen z titulu jejich rozhodnutí vstoupit do FITD, který takovou možnost stanovil, ale rovněž z jejich rozhodnutí akceptovat, že takový zásah bude řídícími orgány konsorcia přijat. Zásah je tedy v souladu s cíli FITD, jakož i se zájmy jeho členů.

160 V důsledku toho je čistě teoretický a bez vlivu na zásah dotčený v projednávané věci argument Komise, podle kterého je *de facto* obtížné, aby se bankovní instituce distancovaly od FITD, jehož jsou historicky členové a který dodnes představuje jediný systém pojištění vkladů sdružující banky, které nemají vzájemnou povahu, a vytvořily jiný systém pojištění vkladů, který by mohl být uznán BI a jehož stanovy by umožnily zasahovat pouze z titulu zákonného pojištění vkladů vkladatelů, nebo aby případně odmítly přispět na zásah ve prospěch člena, i kdyby o něm rozhodly řídící orgány.

161 Z předchozího plyne, že Komise v napadeném rozhodnutí dostačujícím způsobem neprokázala, že dotčené prostředky byly kontrolovány italskými veřejnými orgány a že s nimi tedy posledně uvedené orgány disponovaly. Komise tedy nemohla dospět k závěru, že ačkoli byl zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas uskutečněn v souladu se stanovami uvedeného konsorcia a v zájmu jeho členů, a to za použití čistě soukromých prostředků, byly to ve skutečnosti veřejné orgány, kdo prostřednictvím dominantního vlivu na FITD rozhodl o použití uvedených prostředků k financování takové zásahu.

Závěr

162 Vzhledem k tomu, že první podmínka týkající se kvalifikace podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU nebyla v projednávané věci splněna, je třeba vyhovět žalobním důvodům vycházejícím z toho, že Komise měla nesprávně za to, že sporná opatření s sebou nesla použití státních prostředků a že byla přičitatelná státu, a – aniž je třeba přezkoumávat další argumenty předložené žalobci – tudíž napadené rozhodnutí zrušit.

K nákladům řízení

163 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobci a vedlejší účastnice požadovali náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené žalobci a vedlejší účastnicí.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Rozhodnutí Komise (EU) 2016/1208 ze dne 23. prosince 2015 o státní podpoře SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN), kterou poskytla Itálie ve prospěch společnosti Banca Tercas se zrušuje.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Forrester

Półtorak Perillo

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 19. března 2019.

Podpisy.

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu 2

Zúčastněné subjekty 2

Obchodní subjekty dotčené zásahem 2

FITD 2

Banca d'Italia 3

Kontext a zásah FITD ve prospěch společnosti Tercas 4

První pokus o zásah 4

Rozhodnutí o zásahu a schválení ze strany BI 4

Situace společnosti Tercas po zásahu FITD 4

Správní řízení a napadené rozhodnutí 5

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení 5

Právní otázky 7

K přípustnosti žaloby podané FITD 7

K věci samé 8

Úvodní poznámky týkající se pojmu „podpora poskytnutá státem“ 9

Skutečnosti uvedené v napadeném rozhodnutí pro účely prokázání státního původu opatření 10

K přičitatelnosti sporných opatření italskému státu 12

– K rozsahu veřejnoprávního oprávnění uděleného FITD 14

– K autonomii FITD při přijetí rozhodnutí o zásahu 16

K financování zásahu ze státních prostředků 19

Závěr 23

K nákladům řízení 23