



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

2 päivänä maaliskuuta 2021 *

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Pankkien välisen yksityisoikeudellisen konsortion yhden jäsenensä hyväksi toteuttama toimenpide – Jäsenvaltion keskuspankin lupa toimenpiteelle – Valtiontuen käsite – Se, voidaanko toimenpiteen katsoa johtuvan valtiosta – Valtion varat – Indiisit, joiden perusteella toimenpiteen voidaan katsoa johtuvan valtiosta – Oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen ottaminen huomioon vääristyneellä tavalla – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi

Asiassa C-425/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 29.5.2019,

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Stancanelli, L. Flynn, A. Bouchagiar ja D. Recchia,

valittajana,

ja jossa muina osapuolina ovat

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan P. Gentili ja S. Fiorentino, avvocati dello Stato,

Banca Popolare di Bari SCpA, aiemmin Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), kotipaikka Teramo (Italia), edustajinaan aluksi A. Santa Maria, M. Crisostomo, E. Gambaro ja F. Mazzocchi, avvocati, sittemmin A. Santa Maria, M. Crisostomo ja E. Gambaro, avvocati,

Fondo interbancario di tutela dei depositi, kotipaikka Rooma (Italia), edustajinaan M. Siragusa, G. Scassellati Sforzolini, G. Faella ja A. Comino, avvocati,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

Banca d'Italia, kotipaikka Rooma, edustajinaan M. Perassi, M. Todino, L. Sciotto ja O. Capolino, avvocati,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin ja N. Wahl sekä tuomarit E. Juhász, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos ja N. Jääskinen,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.10.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii valituksellaan kumottavaksi unionin yleisen tuomioistuimen 19.3.2019 antaman tuomion Italia ym. vastaan komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi Italian Tercas-pankille myöntämästä valtiontuesta (asia SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) 23.12.2015 annetun komission päätöksen (EU) 2016/1208 (EUVL 2016, L 203, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Pankkeja ja luotonantoa koskevien lakien koonnoksesta 1.9.1993 annetussa laissa muutoksineen ja lisäyksineen (decreto legislativo, no 385, e successive modifiche e integrazioni, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; GURI nro 230, 30.9.1993, Supplemento ordinario nro 92), sellaisena kuin sitä sovelletaan kyseessä oleviin tosiseikkoihin (jäljempänä pankkitoimintalaki), säädetään muun muassa Banca d'Italian (jäljempänä Italian keskuspankki) roolista pankkivalvontaviranomaisena ja vahvistetaan tavoite, jonka mukaan sen on varmistettava valvomiensa laitosten vakaa ja järkevä johtaminen, koko rahoitusjärjestelmän vakaus, tehokkuus ja kilpailukyky sekä luottoja koskevien säännösten noudattaminen.
- 3 Italian pankkitoimintalain 96 §:n 1 momentin mukaan Italian pankkien on kuuluttava johonkin Italiassa perustettuun ja tunnustettuun talletusvakuusjärjestelmään. Osuuspankkien on kuuluttava oman alansa talletusvakuusjärjestelmään.
- 4 Pankkitoimintalain 96 bis §:n 1 momentin mukaan talletusvakuusjärjestelmät maksavat korvaukset siinä tapauksessa, että Italiassa hyväksytty pankki joutuu pakolliseen hallinnolliseen likvidaatioon, mutta talletusvakuusjärjestelmät voivat osallistua muun tyyppisiin ja muotoisiin toimenpiteisiin. Pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohdassa säädetään, että Italian keskuspankin on hyväksyttävä muun muassa talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteet ”ottaen huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden”.

Asian tausta

- 5 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 3–32 kohdassa, ja siitä voidaan tehdä tätä oikeudenkäyntimenettelyä varten seuraava yhteenveto.

Asiaan liittyvät yksiköt

- 6 Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA) (jäljempänä Tercas) on yksityistä pääomaa käyttävä pankki, joka toimii pääasiallisesti Abruzzon alueella (Italiassa). Banca Popolare di Bari SCpA (jäljempänä BPB) on yksityispääomaan perustuvaan pankkikonserniin kuuluva holdingyhtiö, joka toimii pääasiallisesti Etelä-Italiassa.
- 7 Le Fondo interbancario di tutela dei depositi (jäljempänä FITD) on pankkien välinen yksityisoikeuden alainen konsortio, joka perustettiin vuonna 1987 vapaaehtoisuuden pohjalta. Konsortio on luonteeltaan keskinäinen, ja se perustettiin jäsentensä yhteisten etujen suojaamiseksi.
- 8 FITD:n sääntöjen 1 §:n mukaan FITD:n tavoitteena päämääränä on taata jäsenensä tallettajien suojelu. Sen seurauksena, että talletusten vakuusjärjestelmistä 30.5.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/19/EY (EYVL 1994, L 135, s. 5) saatettiin vuonna 1996 osaksi Italian oikeusjärjestystä, Italian keskuspankki tunnusti FITD:n yhdeksi niistä talletusvakuusjärjestelmistä, joilla on lupa toimia Italiassa, ja ainoaksi, johon muut pankit kuin osuuspankit voivat kuulua.
- 9 Sääntöjensä 27 §:n mukaan jonkin jäsenensä pakollisen hallinnollisen likvidaation yhteydessä FITD korvaa tallettajien siinä olevat talletukset 100 000 euroon asti tallettajaa kohti (jäljempänä pakollinen toimenpide).
- 10 FITD:llä on myös mahdollisuus toimia jäsentensä hyväksi vapaaehtoisesti seuraavissa kahdessa tilanteessa (jäljempänä vapaaehtoiset toimenpiteet). Yhtäältä sääntöjensä 28 §:n nojalla FITD voi – sen sijaan, että se maksaisi talletussuojan nojalla korvauksen tallettajille – osallistua toimiin, jotka liittyvät yhtä sellaista jäsentään koskeviin vastaavien ja vastattavien luovuttamiseen, joka on asetettu pakolliseen hallinnolliseen likvidaatiomenettelyyn. Sääntöjensä 29 §:n 1 momentin nojalla FITD voi toisaalta myös päättää rahoituksen, takausten tai omapääomaosuuksien ostamisen muodossa toteutettavista tukitoimista tai muusta teknisestä tuesta jonkin erityishallintoon asetetun jäsenensä tukemiseksi, jos elpymiseen on kohtuulliset mahdollisuudet ja jos kustannusten voidaan olettaa jäävän alle niiden kustannusten, jotka FITD:n toimenpide aiheuttaisi kyseisen jäsenen pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa.
- 11 Italian keskuspankki on julkisoikeudellinen laitos, joka hoitaa Italian tasavallan keskuspankin tehtävää. Se on itsenäinen, Italian valtiosta erillinen oikeushenkilö. Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) jäsenenä Italian keskuspankin on SEUT 127 artiklan 5 kohdan nojalla myötävaikutettava luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen.
- 12 Niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka pankkitoimintalailla on asetettu Italian keskuspankille erityisesti valvottavien laitosten vakaan ja järkevän johtamisen varmistamiseksi, Italian keskuspankilla on sääntelyvalta, valvonta- ja tarkastustoimivalta ja useita hyväksynnän antamista koskevia valtuuksia. Tämän vallan ja näiden valtuuksien ansiosta Italian keskuspankki voi – yksinomaan sen selvittämiseksi, onko pankin johtaminen vakaata ja järkevää – vaikuttaa kaikkiin pankin olemassaolon kannalta tärkeisiin tapahtumiin edellyttäen, että se kunnioittaa pankin oikeutta harjoittaa liiketoimintaansa itsenäisesti.
- 13 Toimivaltuuksiensa nojalla Italian keskuspankki muun muassa hyväksyi FITD:n säännöt, osallistui FITD:n kokouksiin tarkkailijana ilman äänioikeutta ja hyväksyi Italian pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohdan mukaisesti FITD:n jäsentensä hyväksi toteuttamat toimenpiteet.

Asiayhteys ja FITD:n Tercasin hyväksi toteuttama toimenpide

- 14 Tercasiin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia havainneen Italian keskuspankin ehdotuksesta Ministero dell'economia e delle finanze (Italian talous- ja valtiovarainministeriö) päätti 30.4.2012 tekemällään päätöksellä asettaa Tercasin erityishallinnon alaisuuteen. Italian keskuspankki nimitti tämän jälkeen hallinnonhoitajan, jonka tehtävänä oli hallinnoida Tercasia erityishallinnon aikana.
- 15 Arvioituaan erilaisia vaihtoehtoja, joilla Tercasin vaikeudet voitaisiin voittaa, hallinnonhoitaja aloitti lokakuussa 2013 neuvottelut BPB:n kanssa, joka oli ilmaissut kiinnostuksensa Tercasin pääoman korottamiseen sillä edellytyksellä, että Tercasiin kohdistetaan etukäteen due diligence -tarkastus ja että FITD kattaa sen negatiivisen pääoman kokonaisuudessaan.
- 16 Tercasin hallinnonhoitajan FITD:n sääntöjen 29 §:n perusteella esittämästä pyynnöstä FITD:n toimeenpaneva komitea päätti 28.10.2013 tukea Tercasia enintään 280 miljoonalla eurolla. FITD:n johtokunta hyväksyi tukipäätöksen 29.10.2013. Italian keskuspankki hyväksyi kyseisen tukitoimenpiteen 4.11.2013 pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohdan mukaisesti.
- 17 FITD päätti 18.3.2014 lykätä suunniteltua toimenpidettä Tercasin epävarman talous- ja varallisuustilanteen ja kyseisen toimenpiteen verotuskohteluun liittyvän epävarmuuden vuoksi. Tercasin omaisuuseriä koskeva BPB:n vaatima tarkastus päättyi nimittäin erimielisyyteen FITD:n ja BPB:n asiantuntijoiden välillä. Erimielisyys ratkesi sittemmin välimiesmenettelyllä.
- 18 FITD:n toimeenpaneva komitea ja johtokunta päättivät Tercasin hyväksi toteutettavasta toimenpiteestä 30.5.2014 tilintarkastus- ja neuvontayrityksen 26.5.2014 päivätyssä raportissa esittämien päätelmien perusteella ja ottamalla huomioon tämän toimenpiteen kustannukset pakollisen toimenpiteen kustannuksiin verrattuna.
- 19 Italian keskuspankki hyväksyi 7.7.2014 FITD:n toimenpiteen Tercasin hyväksi. Toimenpide perustui kolmeen toimenpiteeseen, joita olivat ensinnäkin 265 miljoonan euron avustus Tercasin negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, toiseksi Tercasin tiettyihin vastuisiin liittyvän luottoriskin kattamiseksi myönnetty 35 miljoonan euron takaus ja kolmanneksi 30 miljoonan euron takaus ensimmäiseen toimenpiteeseen liittyvien verojen maksamisesta mahdollisesti aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet).
- 20 Hallinnonhoitaja kutsui Italian keskuspankin suostumuksella 27.7.2014 koolle Tercasin yhtiökokouksen, jossa päätettiin yhtäältä kattaa tappiot osittain, muun muassa alentamalla oma pääoma nolnaan ja mitätöimällä liikkeessä olevat kantaosakkeet, ja toisaalta korottaa pääoma 230 miljoonaan euroon laskemalla liikkeeseen uusia kantaosakkeita, joita tarjottiin BPB:lle. Tämä pääoman korotus toteutettiin samana päivänä.
- 21 Tercasin erityishallinto päättyi 1.10.2014, ja BPB nimitti pankin uuden johdon.

Hallinnollinen menettely ja riidanalainen päätös

- 22 Komissio pyysi 8.8. ja 10.10.2014 Italian viranomaisilta tietoja FITD:n Tercasin hyväksi toteuttamasta toimenpiteestä. Ne vastasivat komission tietopyyntöihin 16.9. ja 14.11.2014.
- 23 Komissio ilmoitti Italian tasavallalle 27.2.2015 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely riidanalaisesta toimenpiteestä. Komissio julkaisi aloittamispäätöksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä 24.4.2015.

- 24 Komissio teki 23.12.2015 riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi, että riidanalaiset toimenpiteet, jotka oli hyväksytty SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, olivat Italian tasavallan Tercasille myöntämää sisämarkkinoille soveltumatonta ja sääntöjenvastaista tukea, ja määräsi kyseiset tuet perittäviksi takaisin.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 25 Italian tasavalta (T-98/16), BPB (T-196/16) ja FITD (T-198/16), jota Italian keskuspankki tukee, nostivat kukin riidanalaisesta päätöksestä kanteet.
- 26 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 68, 69 ja 89–91 kohdassa ensinnäkin pääasiallisesti, että jotta tukitoimenpiteen on mahdollista katsoa johtuvan valtiosta komission on sitäkin suuremmalla syyllä esitettävä riittävät indiisit sen osoittamiseksi, että kyseessä oleva toimenpide on toteutettu viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan tai määräysvallan johdosta silloin, kun kyse on yksityisen yksikön eikä julkisen yrityksen toteuttamasta toimenpiteestä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että toisin kuin tilanteessa, jossa julkisen yrityksen toteuttama tukitoimenpide johtuu valtiosta, tapauksessa, jossa toimenpiteen on toteuttanut yksityinen yksikkö, komissio ei voi vain katsoa, että viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan tai määräysvallan puuttuminen kyseiseen yksityiseen yksikköön nähden on epätodennäköistä.
- 27 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 114–131 kohdassa ensin seikkoja, joiden perusteella komissio oli katsonut, että riidanalaisien toimenpiteiden voitiin katsoa johtuvan Italian valtiosta, ja päätteli sitten kyseisen tuomion 132 kohdassa, ettei komissio ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla Italian viranomaisten osallistumista kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen eikä näin ollen sitä, että toimenpiteiden voidaan katsoa johtuvan valtiosta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä.
- 28 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”valtion varoista” rahoitetun toimenpiteen käsitteestä unionin yleinen tuomioistuin – tarkasteltuaan ensin riidanalaisen tuomion 139–160 kohdassa riidanalaisessa päätöksessä tältä osin esitettyjä indisejä – totesi valituksenalaisen tuomion 161 kohdassa, ettei komissio ole osoittanut riidanalaisessa päätöksessä oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kyseessä olevat varat olivat Italian viranomaisten määräysvallassa ja näin ollen niiden käytettävissä. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissio ei voinut siten päätellä, että vaikka FITD:n toimenpide Tercasin hyväksi toteutettiin kyseisen konsortion sääntöjen mukaisesti ja sen jäsenten etujen mukaisesti käyttämällä yksityisiä varoja, päätös ohjata kyseisten varojen käyttöä ja rahoittaa tällainen toimenpide niillä oli todellisuudessa viranomaisten tekemä, koska ne käyttivät määräävää vaikutusvaltaa FITD:n suhteen.
- 29 Koska ensimmäinen edellytys, joka koskee luonnehtimista SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi – eli että kyseisen tuen on myöntänyt valtio tai se on myönnetty valtion varoista, – ei täyttynyt, unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen.

Oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa ja valitusasian asianosaisten vaatimukset

- 30 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa nostetut kanteet siltä osin kuin niissä kiistetään se, että riidanalaisessa päätöksessä on osoitettu riidanalaisien toimenpiteiden valtiosta johtumista ja niiden valtion varoista rahoittamista koskevien edellytysten täyttyneen

- palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä tutkii muut ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt kanneperusteet ja
 - määrää, että ensimmäisessä oikeusasteessa käytyyn oikeudenkäyntiin ja muutoksenhakuun liittyvistä oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.
- 31 Italian keskuspankki, FITD, BPB ja Italian tasavalta vaativat, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 32 Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi ja Fondazione Cassa di Risparmio di Macerata toimittivat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 30.7.2019 väliintulohakemuksen, jossa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Italian tasavallan, BPB:n, FITD:n ja Italian keskuspankin vaatimuksia.
- 33 Väliintulohakemus hylättiin unionin tuomioistuimen presidentin 13.11.2019 antamalla määräyksellä komissio v. Italia ja Fondo interbancario di tutela dei depositi (C-425/19 P, ei julkaistu, EU:C:2019:980).
- 34 Italian tasavalta pyysi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin kokoontuisi suurena jaostona.

Valitus

- 35 Komissio esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

- 36 Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista, jakautuu kahteen osaan.
- 37 Valitusperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen asettaessaan komissiolle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytettyä ankaramman todistustaakan, kun kyse on sen määrittämisestä, täyttyivätkö tuen johtumista valtiosta ja tuen myöntämistä valtion varoista koskevat edellytykset nyt käsiteltävässä asiassa.
- 38 Komissio muistuttaa ensinnäkin, että kun se pyrkii osoittamaan, että valtiosta erillisen yksikön toteuttamat toimenpiteet johtuvat viranomaisista, sen on kyseisen oikeuskäytännön mukaan esitettävä kaikkien käsiteltävässä asiassa ilmenevien indiisien avulla näyttö kyseisten viranomaisten osallistumisesta kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamiseen tai siitä, että ne ovat vaikuttaneet sen toteuttamiseen, näyttämällä toteen, että viranomaiset ovat todennäköisesti osallistuneet siihen tai että se, että ne eivät ole osallistuneet, ei ole todennäköistä. Komissiolla ei sitä vastoin ole velvollisuutta osoittaa, että kyseiset viranomaiset olisivat konkreettisesti kannustaneet tuen konkreettisesti myöntänyttä yksikköä tai antaneet sille sitovia ohjeita. Ei myöskään ole tarpeen, että se osoittaa, että tällä osallistumisella on ollut tosiasiallista vaikutusta yksikön käyttäytymiseen, tai että se näyttää toteen, että kyseisen yksikön toiminta olisi ollut erilaista, jos se olisi toiminut itsenäisesti. Komissio täsmentää tässä yhteydessä erityisesti, ettei sen tarvitse osoittaa, että toimenpiteen johtuminen

valtiosta edellyttää sitä, että yleinen etu poikkeaa kyseisen yksikön edusta. Lopuksi komissio toteaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetty näyttökynnys ei vaihtele sen mukaan, onko tuen myöntänyt yksikkö julkisessa vai yksityisessä omistuksessa.

- 39 Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin rikkoi mainittua oikeuskäytäntöä valituksenalaisen tuomion 69 ja 89–91 kohdassa, kun se velvoitti komission täyttämään kyseisen oikeuskäytännön mukaista näyttökynnystä ankaramman näyttökynnyksen osoittaakseen tukitoimenpiteen johtuvan viranomaisista ja näyttääkseen toteen, että toimenpide on rahoitettu valtion varoista, pelkästään sillä perusteella, että tukitoimenpiteen on nyt käsiteltävässä asiassa toteuttanut yksityinen yksikkö.
- 40 Tästä seuraa komission mukaan se, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi valituksenalaisen tuomion 114, 116, 117 ja 127 kohdassa virheellisesti indiisejä, jotka komissio oli riidanalaisessa päätöksessä tältä osin esittänyt. Unionin yleinen tuomioistuin on erityisesti katsonut virheellisesti, että komission oli näytettävä positiivisesti toteen, että riidanalaiset toimenpiteet oli toteutettu viranomaisten määräävän vaikutusvallan johdosta, ja että komissiolla oli velvollisuus osoittaa, että nämä viranomaiset olivat osallistuneet tukitoimenpiteiden toteuttamisen kaikkiin vaiheisiin antamalla sitovia ohjeita ja että viranomaisten osallistumisella oli ollut vaikutusta näiden toimenpiteiden sisältöön.
- 41 Komissio toteaa lisäksi, että on epäloogista asettaa sille ankarampi todistustaakka tapauksessa, jossa toimenpiteet toteuttanut yksikkö on yksityinen yksikkö, koska sillä voi tällaisessa tilanteessa olla lähtökohtaisesti käytettävissään vain vähäinen määrä indiisejä viranomaisten osallistumisen osoittamiseksi. Tätä osallistumista on selvitettävä vähemmän näkyvien indiisien perusteella erityisesti silloin, kun organisatorisia yhteyksiä ei ole.
- 42 Toiseksi komissio väittää toissijaisesti, että FITD on yksikkö, jolle Italian tasavalta on antanut direktiivin 94/19 nojalla erityisiä tehtäviä. Tätä konsortiota on komission mukaan mahdollista pitää Italian valtion ilmentymänä, kun otetaan huomioon direktiivien, joita ei ole saatettu tai joita ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta, välitöntä oikeusvaikutusta koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti 10.10.2017 annettu tuomio Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745). Tästä syystä on niin, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei olisi tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että siinä tapauksessa, että tukitoimenpiteet toteuttava yksikkö on yksityinen yksikkö, on edellytettävä ankarampaa näyttökynnystä, se on tehnyt valituksenalaisessa tuomiossa kuitenkin oikeudellisen virheen, kun se on tuen johtumista valtiosta ja tuen myöntämistä valtion varoista koskevien edellytysten osalta soveltanut FITD:hen yksityisten ja julkisten yksikköjen välistä erottelua.
- 43 Kolmanneksi komissio muistuttaa, että talletusten vakuusjärjestelmistä 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/49/EU (EUVL 2014, L 173, s. 149) 11 artiklan 3 kohdan mukaan talletusvakuusjärjestelmät voivat toteuttaa ”vaihtoehtoisia toimenpiteitä” estääkseen luottolaitoksen maksukyvyttömyyden. Tällaisen välineen käyttö edellyttää kuitenkin, ettei kyseisen luottolaitoksen osalta ole toteutettu mitään direktiivin 2014/59/EU 32 artiklan mukaista kriisinratkaisutointa. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU (EUVL 2014, L 173, s. 190) 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaan kriisinratkaisutoimi voidaan kuitenkin toteuttaa vain, jos ”poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki” on tarpeen, ja tämä tuki on määritelty tämän saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 28 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan SEUT ”107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua – – valtiontukea”.
- 44 Koska silloin, kun yksityiset pankit muodostavat talletusvakuusjärjestelmän, komission olisi unionin yleisen tuomioistuimen soveltaman ankaramman näyttökynnyksen vuoksi mahdotonta näyttää käytännössä toteen, että talletusvakuusjärjestelmien toteuttamisessa toimenpiteissä on käytetty valtion

- varoja ja että toimenpiteet johtuvat valtiosta, kyseiset järjestelmät voisivat toteuttaa direktiivin 2014/49 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja ”vaihtoehtoisia toimenpiteitä” jatkuvasti ilman, että niiden olisi aloitettava direktiivin 2014/59 32 artiklassa tarkoitettu kriisinratkaisu. Jäsenvaltiot ja pankit voivat siten kiertää pankkiunionia koskevan lainsäädännön vaikutuksia valituksenalaisen tuomion perusteella tai ainakin heikentää näitä vaikutuksia.
- 45 Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei arvioinut kokonaisvaltaisesti indiisejä, jotka komissio oli esittänyt osoittaakseen, että tuen johtumista valtiosta ja valtion varojen käyttämisestä koskevat edellytykset olivat nyt käsiteltävässä asiassa täyttyneet.
- 46 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin poikkesi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan indiisien todistusarvoa on arvioitava tutkimalla ne kokonaisuudessaan, ja asia on näin, vaikka nämä indiisit eivät erikseen ja asiayhteydestä irrallaan olisi välttämättä ratkaisevia.
- 47 Tällaisen virheellisen lähestymistavan omaksuminen valituksenalaisen tuomion 96–99 kohdassa johti ensinnäkin siihen, että unionin yleinen tuomioistuin totesi, että FITD:n toimenpiteillä pyritään edistämään sen jäsenten yksityisiä etuja, esittämättä kuitenkaan syitä, joilla tällaista väitettä voitaisiin perustella. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 100–106 kohdassa huomiotta sen, että FITD:lle on Italian lainsäädännössä annettu luonteeltaan julkinen tehtävä, kun se katsoi, että kyseinen tehtävä koski vain pakollisia toimenpiteitä eli korvausten maksamista tallettajille. Komission mukaan vapaaehtoiset toimenpiteet liittyvät kuitenkin läheisesti pakollisiin toimenpiteisiin, koska ensin mainitut voidaan toteuttaa vain, jos niistä aiheutuu vähemmän kustannuksia kuin mahdollisesta pakollisesta toimenpiteestä. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 115, 116 ja 126 kohdassa yksi toisensa jälkeen virheellisesti komission esittämät indiisit, joka koskivat Italian keskuspankin osallistumista riidanalaisten toimenpiteiden toteuttamiseen, vaikka riidanalaisten toimenpiteiden voitiin näiden indiisien perusteella – niitä kokonaisuutena tarkasteltuina – katsoa johtuvan Italian valtiosta.
- 48 Italian tasavalta, BPB, FITD ja Italian keskuspankki vaativat ensisijaisesti, että ensimmäinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta. Ne katsovat tässä yhteydessä, että unionin yleisen tuomioistuimen tekemään oikeudelliseen virheeseen vedotessaan komissio pyrkii siihen, että unionin tuomioistuin arvioisi uudelleen tosiseikkoja ja todisteita suhteessa valituksenalaisessa tuomiossa tehtyyn arviointiin, erityisesti siltä osin kuin kyse on siitä, voidaanko riidanalaisten toimenpiteiden katsoa johtuvan valtiosta, ja FITD:lle annetun tehtävän luonteesta.
- 49 Italian tasavalta vetoaa lisäksi siihen, että komission väite, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt arvioida todisteita ottamalla huomioon FITD:n, BPB:n ja hallinnonhoitajan välisten neuvottelujen asiayhteys, on jätettävä tutkimatta, koska valituksenalaisen tuomion 125–132 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin tutki tätä kysymystä, ei valituksessa riitauteta.
- 50 Italian tasavalta, BPB, FITD ja Italian keskuspankki katsovat toissijaisesti, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.
- 51 Komissio kiistää väitteet, joiden mukaan ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, ja väittää ottavansa tässä valitusperusteessa esiin kysymyksen siitä oikeudellisesta kriteeristä, johon unionin yleinen tuomioistuin tukeutui tarkastellessaan todisteita, jotka oli esitetty sen, että Italian viranomaiset olivat vaikuttaneet FITD:n päätöksiin, osoittamiseksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Tutkittavaksi ottaminen

- 52 SEUT 256 artiklan 1 kohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraa, että muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymysten osalta ja että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on siis toimivaltainen määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston ja arvioimaan sitä ja selvitysaineistoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty tosiseikasto ja selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen valitusasioissa harjoittaman valvonnan piiriin. Tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmevä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja todisteita (tuomio 10.7.2019, VG v. komissio, C-19/18 P, EU:C:2019:578, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Sen sijaan silloin, kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuimella on toimivalta harjoittaa valvontaansa, kun unionin yleinen tuomioistuin on luonnehtinut tosiseikastoa oikeudellisesti ja todennut sen oikeudelliset seuraukset (tuomio 22.11.2012, E.ON Energie v. komissio, C-89/11 P, EU:C:2012:738, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen valvontavalta ulottuu muun muassa kysymykseen siitä, onko todistustaakkaa ja asian selvittämistä koskevia sääntöjä noudatettu, sekä kysymykseen siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin soveltanut asianmukaisia oikeudellisia arviointiperusteita arvioidessaan tosiseikkoja ja todisteita (ks. vastaavasti tuomio 18.1.2017, Toshiba v. komissio, C-623/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:21, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensinnäkin, että ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä esittämillään perusteluilla komissio ei arvostele unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemää arviointia, jossa kyse on komission sille esittämien indiisien näyttöarvosta, vaan sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on näitä indiisejä arvioidessaan ja riidanalaisia toimenpiteitä luonnehtiessaan soveltanut todistustaakkaa ja asian selvittämistä koskevia sääntöjä.
- 55 Tämän tuomion 49 kohdassa mainitusta oikeudenkäyntiväitteestä on muistutettava, että SEUT 256 artiklasta, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdasta seuraa, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin valituksenalaisen tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi, tai muuten kyseinen valitus tai peruste jätetään tutkimatta (ks. erityisesti tuomio 2014, Telefónica ja Telefónica de España v. komissio, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin riittävää todeta, että komissio on valituksessaan täsmentänyt riitauttavansa erityisesti valituksenalaisen tuomion 126 kohdan.
- 56 Tämän vuoksi ensimmäinen valitusperuste on otettava tutkittavaksi.

– Asiakysymys

- 57 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisestä osasta on muistutettava heti alkuun, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi ”valtiontueksi” luokittelu on edellyttävä, että neljä edellytystä täyttyy eli että on olemassa valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä annetaan valikoivaa etua sille, joka on sen edunsaajana, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (tuomio 15.5.2019, Achema ym., C-706/17, EU:C:2019:407, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 58 Siitä, onko kyse valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä – joka on nyt käsiteltävässä asiassa ainoa kyseessä oleva edellytys – on palautettava mieleen, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on katsottava johtuvan valtiosta (tuomio 15.5.2019, Achema ym., C-706/17, EU:C:2019:407, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti toimenpiteen valtiosta johtumisesta, ettei sitä voida päätellä vain siitä, että julkinen yritys on toteuttanut mainitun toimenpiteen. Vaikka valtio voikin nimittäin käyttää määräysvaltaa julkisessa yrityksessä ja käyttää määräävää vaikutusvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, määräysvallan tosiasiallista käyttöä konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa. Lisäksi on tutkittava, onko katsottava, että viranomaiset ovat tavalla tai toisella osallistuneet kyseisistä toimenpiteistä päättämiseen (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 50–52 kohta; tuomio 23.11.2017, SACE ja Sace BT v. komissio, C-472/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:885, 34 kohta ja tuomio 10.12.2020, Comune di Milano v. komissio, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 46 kohta).
- 60 Julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan nimittäin päätellä johtuvan valtiosta kaikkien sellaisten indiisien perusteella, jotka ilmenevät käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutetaan. Tältä osin ei voida vaatia, että osoitettaisiin, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan asianomaisen tukitoimenpiteen (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 53 ja 55 kohta; tuomio 23.11.2017, SACE ja Sace BT v. komissio, C-472/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:885, 35 kohta ja tuomio 10.12.2020, Comune di Milano v. komissio, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Erityisesti merkitystä on kaikilla indiiseillä, jotka konkreettisessa tapauksessa osoittavat joko sen, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät ole osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen sisältämät ehdot, tai sen, että viranomaiset eivät ole osallistuneet kyseisestä toimenpiteestä päättämiseen (tuomio 10.12.2020, Comune di Milano v. komissio, EU:C:2020:1012, 48 kohta).
- 62 Lisäksi indiisien, joiden perusteella voidaan katsoa, että tukitoimenpide johtuu valtiosta, kuuluu se, että kyseessä oleva julkinen yritys ei voinut tehdä riidanalaista päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia tai viranomaisten antamia toiminta-ohjeita, julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen, yrityksen toiminnan luonne, toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa, yrityksen oikeudellinen asema ja viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 55 ja 56 kohta ja tuomio 23.11.2017, SACE ja Sace BT v. komissio, C-472/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:885, 36 kohta).
- 63 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi todettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että komissio ei ollut pyrkinyt riidanalaisessa päätöksessä erottamaan toisistaan selvästi vaatimusta, joka koskee tuen johtumista valtiosta, ja vaatimusta, joka koskee valtion varoja. Komissio toteaa tämän jälkimmäisen vaatimuksen osalta myös valituksessaan vain, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 91 kohdassa valtion toimenpiteeksi katsomista koskevaa vaatimusta koskevaan omaan päättelyynsä. Komissio ei viittaa ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa yhteenkään valituksenalaisen tuomion 133–161 kohdassa esitetyistä perusteluista, jotka liittyvät erityisesti valtion varojen käyttämistä koskevan vaatimuksen tutkimiseen.
- 64 Näin ollen on tutkittava ainoastaan edellytystä, joka koskee sitä, johtuvatko riidanalaiset toimenpiteet Italian viranomaisista.

- 65 Ensinnäkin on todettava heti aluksi, että unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 63–68 ja 83–86 kohdassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee sitä, voidaanko tuen katsoa johtuvan viranomaisista silloin, kun valtiosta erilliset yksiköt ovat myöntäneet edut. Unionin yleinen tuomioistuin viittasi erityisesti valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa 16.5.2002 annetun tuomion Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) 50–52 ja 55 kohtaan ja korosti, että siinäkin tilanteessa, jossa tuen myöntää julkinen yritys, viranomaisten ei voida olettaa käyttäneen määräysvaltaansa, ja että komissiolla on oltava hallussaan kaikki käsiteltävän asian olosuhteista ja siitä asiayhteydestä, jossa rahoitustuki on myönnetty, johtuvat indiisit voidakseen osoittaa, missä määrin viranomaiset ovat osallistuneet tuen myöntämiseen julkisen yrityksen välityksellä.
- 66 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi vasta tästä oikeuskäytännöstä muistutettuaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että komission ”velvollisuus” pitää hallussaan tällaisia indiisejä on ”sitäkin tärkeämpi” tilanteessa, jossa kyseessä oleva toimenpide on yksityisen yksikön toteuttama. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi samassa 69 kohdassa, komissio ei voi perustaa kantaansa tällaisen yksikön ja valtion välisiin rahoitukseen liittyviin sidonnaisuuksiin, koska tällaisia sidonnaisuuksia ei tämänkaltaisessa tilanteessa ole.
- 67 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näiden seikkojen valossa kyseisen tuomion 87–90 kohdassa, että komissio ei voinut käsiteltävässä tapauksessa tukeutua siihen, että viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan ja määräysvallan puuttuminen tuen myöntäneeseen yksityiseen yksikköön nähden on epätodennäköistä, vaan komission on päinvastoin sitäkin suuremmalla syyllä vedottava tällaisessa tilanteessa sellaisiin riittäviin indiiseihin ja esitettävä ne, joiden nojalla voidaan osoittaa, että kyseessä olevasta tukitoimenpiteestä on päätetty viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan tai määräysvallan johdosta ja että kyseinen toimenpide johtuu siten valtiosta.
- 68 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 94–132 kohdassa komission esittämiä indiisejä ja totesi tämän tarkastelun päätteeksi, ettei riidanalaisten toimenpiteiden voitu katsoa johtuvan Italian viranomaisista.
- 69 Valituksenalaisen tuomion 68, 69 ja 88–90 kohdassa olevat toteamukset esittäessään unionin yleinen tuomioistuin ei jättänyt kuitenkaan huomiotta tämän tuomion 58–62 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä, jonka mukaan komission on osoitettava kaikkien indiisien perusteella, että kyseessä olevat toimenpiteet johtuivat valtiosta, eikä se näin ollen velvoittanut komissiota täyttämään korkeampaa näyttökynnystä pelkästään sen vuoksi, että FITD on yksityinen yksikkö.
- 70 Tällaiset toteamukset esittäessään unionin yleinen tuomioistuin nimittäin pani yhtäältä vain merkille – kuten muun muassa valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohdasta ilmenee – tilanteen, jossa tukea myöntävä yksikkö on julkinen yritys, ja tilanteen, jossa, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, tämä yksikkö eli FITD on yksityinen, väliset objektiiviset erot.
- 71 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin teki näistä objektiivisista eroista valituksenalaisen tuomion 69, 89 ja 90 kohdassa johtopäätökset ja täsmensi, minkä tyyppisillä indiiseillä olisi nyt käsiteltävässä tapauksessa mahdollista osoittaa, että riidanalaiset toimenpiteet johtuivat Italian viranomaisista.
- 72 Toisin kuin komissio väittää, nyt käsiteltävässä tapauksessa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa tuen myöntänyt yksikkö on luonteeltaan yksityinen, ne indiisit, joilla toimenpiteen voidaan osoittaa johtuneen valtiosta, eroavat indiiseistä, joita vaaditaan tilanteessa, jossa tuen myöntänyt yksikkö on julkinen yritys.
- 73 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin ei asettanut erilaista näyttökynnystä, vaan se sovelsi päinvastoin tämän tuomion 60 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä, jonka mukaan indiisit, joilla voidaan osoittaa tukitoimenpiteen johtuminen valtiosta, ilmenevät käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutetaan, ja tässä yhteydessä sillä, ettei asianomaisen yksikön ja valtion välillä ole rahoitukseen liittyviä sidonnaisuuksia, on tiettyä merkitystä.

- 74 Komission väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin asetti sen, että riidanalaisen toimenpiteiden voidaan katsoa johtuvan Italian viranomaisista, edellytykseksi sen, että kyseiset viranomaiset olivat vaikuttaneet kyseessä olevan FITD:n toimenpiteen täytäntöönpanon kaikkiin vaiheisiin, perustuu lisäksi valituksenalaisen tuomion 114 kohdan virheelliseen tulkintaan. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin muistutti mainitussa kohdassa ainoastaan, että oli tarkasteltava niitä seikkoja, joiden perusteella komissio itse oli katsonut riidanalaisessa päätöksessä, että mainituilla viranomaisilla oli valta ja keinot vaikuttaa riidanalaisen toimenpiteiden täytäntöönpanon kaikkiin vaiheisiin.
- 75 Komissio väittää myös virheellisesti, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että osoittaakseen sen, että yksityisen yksikön toteuttama toimenpide johtuu valtiosta, komission on näytettävä toteen viranomaisten osallistumisen vaikutus kyseiseen toimenpiteeseen. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 97 kohdassa totesi, unionin yleinen tuomioistuin ei kyseisessä 116 kohdassa tutkinut sitä, oliko Italian keskuspankin toimenpiteellä ollut konkreettista vaikutusta riidanalaisen toimenpiteiden sisältöön, vaan se totesi ainoastaan yhtäältä, ettei kyseisellä kansallisella viranomaisella ollut mitään toimivaltaa vaikuttaa toimenpiteiden sisältöön, ja toisaalta, että Italian keskuspankillä on ainoastaan toimivalta tarkastaa – osana vakavaraisuusvalvontaa – toimenpiteen yhteensoveltuvuus asiaa koskevan lainsäädännön kanssa.
- 76 Unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 117 ja 127 kohdassa myöskään katsonut, että sen toteaminen, että riidanalaiset toimenpiteet johtuivat Italian viranomaisista, edellyttää komission näyttävän toteen sen, että Italian keskuspankillä on toimivalta määrätä talletusvakuusjärjestelmät toteuttamaan riidanalaisen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä. Tutkiessaan komission riidanalaisessa päätöksessä huomioon ottamia indisejä, joiden perusteella riidanalaisen toimenpiteiden voitiin katsoa johtuvan Italian valtiosta, unionin yleinen tuomioistuin totesi ainoastaan, että Italian keskuspankin FITD:lle ja BPB:lle esittämän, tasapainoiseen sopimukseen pääsemistä koskevan kehotuksen tarkoituksena ei ollut antaa näille osapuolille ohjeita ja että kehoitus ei vaikuttanut mitenkään FITD:n päätökseen toteuttaa riidanalaisilla toimenpiteillä toimia Tercasin hyväksi.
- 77 Toiseksi komission väitteistä, jotka koskevat FITD:n luonnetta, on muistutettava, että – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 128 ja 129 kohdassa totesi – unionin tuomioistuin on kehittänyt ”valtion ilmentymän” käsitteen, jotta yksityiset voivat vedota direktiivin, jota ei ole saatettu tai jota ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta, ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin sellaisia elimiä tai yksiköitä vastaan, jotka toimivat valtion alaisuudessa tai ovat valtion määräysvallassa tai joilla on sellaisia erityisen laajoja toimivaltuuksia, jotka poikkeavat niistä oikeuksista, jotka johtuvat yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä (ks. vastaavasti tuomio 10.10.2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, 33 kohta). Tätä käsitettä ei siten ole kehitetty, jotta tällaisten elinten tai yksiköiden toteuttamia toimenpiteitä voitaisiin luonnehtia valtioneuiksi, eikä sitä voida näin ollen ulottaa koskemaan kysymystä siitä, johtuvatko tukitoimenpiteet valtiosta.
- 78 Kolmanneksi pankkiunionia koskevan lainsäädännön kiertämisvaarasta on riittävää todeta, että komission väite perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuimen väitetysti soveltama valtiosta johtumista koskeva ankarampi näyttökynnys johtaisi siihen, että komission olisi käytännössä mahdotonta osoittaa johtumista valtiosta silloin, kun kyse on talletusvakuusjärjestelmien toteuttamista toimenpiteistä. Yhtäältä tämän tuomion 65–73 kohdasta ilmenee, ettei unionin yleinen tuomioistuin soveltanut valituksenalaisessa tuomiossa tällaista ankarampaa näyttökynnystä. Toisaalta on niin – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 125 kohdassa totesi –, että vaikka olisi katsottava, ettei riidanalaisen toimenpiteiden voida nyt käsiteltävässä tapauksessa katsoa johtuvan Italian valtiosta, tämä seikka ei merkitse sitä, että talletusvakuusjärjestelmän toteuttamaa toimenpidettä ei voitaisi koskaan pitää valtioneukena ja ettei direktiivin 2014/59 32 artiklassa tarkoitettua kriisinratkaisua voitaisi koskaan käynnistää sen vuoksi. Tällainen luonnehtiminen olisi nimittäin mahdollista, mutta se olisi riippuvainen talletusvakuusjärjestelmän ja kyseessä olevan toimenpiteen ominaispiirteistä.

- 79 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.
- 80 Ensimmäisen valitusperusteen toisesta osasta on todettava, että se perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan, koska – toisin kuin komissio väittää – unionin yleinen tuomioistuin ei jättänyt tekemättä kokonaisarviota indiiseistä, jotka komissio oli esittänyt osoittaakseen, että FITD:n toteuttama toimenpide johtui Italian valtiosta.
- 81 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin on nimittäin esittänyt kaikki nämä indiisit tiivistetysti valituksenalaisen tuomion 71–82 kohdassa.
- 82 Toiseksi FITD:lle annetun julkisen tehtävän laajuutta tutkiessaan unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 96–105 kohdassa kaikkia komission tältä osin esittämiä indiisejä. Vasta tämän tarkastelun jälkeen unionin yleinen tuomioistuin päätteli kyseisen tuomion 106 kohdassa, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa FITD:n vapaaehtoisessa toimenpiteessä, joka on suunnattu eri tarkoitukseen kuin direktiivissä 94/19 säädetty talletusten korvaaminen, ei ole kyse julkisen tehtävän toteuttamisesta.
- 83 Kolmanneksi muistutettuaan, että FITD toimii ”jäseniensä – edun nimissä” ja että FITD ei ole ”millään tavoin elimellisesti sidoksissa” Italian viranomaisiin, unionin yleinen tuomioistuin totesi tutkiessaan FITD:n itsenäisyyttä riidanalaisten toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä valituksenalaisen tuomion 114 kohdassa, että komission riidanalaisessa päätöksessä huomioon ottamia seikkoja oli tarkasteltava ”tässä yhteydessä”. Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös mainitussa 114 kohdassa, että oli syytä selvittää, olivatko komission esittämät ”indiisit” riittäviä osoittamaan, että riidanalaiset toimenpiteet johtuivat Italian valtiosta. Unionin yleinen tuomioistuin selvitti tätä valituksenalaisen tuomion 115 ja 131 kohdassa ja sisällytti erityisesti mainitun tuomion 125–127 kohtaan tarkastelun ”asiayhteydestä, jossa FITD:n toimenpide Tercasin hyväksi toteutettiin”.
- 84 Tämän vuoksi on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi kaikkien komission huomioon ottamien indiisien, kun niitä tarkastellaan asiayhteydessään, perusteella – kuten valituksenalaisen tuomion 132 kohdasta ilmenee – ja näin ollen tämän tuomion 60 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että komissio oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan riidanalaisen päätöksen 133 perustelukappaleessa osoittaneensa, että Italian viranomaiset olivat käyttäneet merkittävää julkista määräsvaltaa FITD:n Tercasin hyväksi toteuttamaa toimenpidettä määritettäessä.
- 85 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana, ja ensimmäinen valitusperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

- 86 Komissio väittää toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut kyseessä olevat tosiseikat ja Italian oikeuden huomioon vääristyneellä tavalla.
- 87 Ensinnäkin sen mukaan unionin yleinen tuomioistuin otti valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa ilmeisen vääristyneellä tavalla huomioon pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin sisällön katsoessaan, että Italian keskuspankki oli harjoittanut vain riidanalaisiin toimenpiteisiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa eikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Koska mainitusta säännöksestä ilmenee, että Italian keskuspankki hyväksyy pankkien hyväksi toteutettavat tukitoimenpiteet ”ottaen huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden”, valvonta, jota tämä viranomainen voi harjoittaa,

menee komission mukaan pelkkää riidanalaiden toimenpiteiden laillisuuden tarkistamista pidemmälle, joten se voi joutua tarkistamaan, vastaavatko tällaiset toimenpiteet sen pankki- ja rahoitusalan politiikan tavoitteita.

- 88 Toiseksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 153 ja 154 kohdassa ottanut vääristyneellä tavalla huomioon FITD:n sääntöjen 21 §:n sisällön katsoessaan, että vapaaehtoisten toimenpiteiden rahoitustapa poikkesi pakollisten toimenpiteiden rahoitustavasta.
- 89 Komissio täsmentää tässä yhteydessä, että sen, että valituksenalaisen tuomion 153 kohdan alkupuolella käytetään ilmaisua ”lisäksi”, perusteella ei voida päätellä kyseiseen kohtaan sisältyvien perustelujen olevan ylimääräisiä perusteluja eikä näin ollen sitä, että näitä perusteluja vastaan esitetyt väitteet olisivat tehottomia. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nimittäin juuri tässä kohdassa komission väitteen, jonka mukaan FITD:n jäsenten kyseiselle konsortiolle maksamat maksut ovat pakollisia ja siten valtiolle kuuluvia varoja.
- 90 Italian tasavalta, BPB, FITD ja Italian keskuspankki vaativat ensisijaisesti, että toinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta, ja väittävät toissijaisesti, että se on perusteeton ja joka tapauksessa tehoton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 91 Komissio väittää toisessa valitusperusteessaan, että valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa sekä 153 ja 154 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin otti vääristyneellä tavalla huomioon kansallisen oikeuden ja kyseessä olevat tosiseikat.
- 92 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten tämän tuomion 52 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – lukuun ottamatta sitä tapausta, että tosiseikat on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston arviointi ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.
- 93 Samoin silloin, kun valituksen yhteydessä tutkitaan unionin yleisen tuomioistuimen arviointi kansallisesta oikeudesta, unionin tuomioistuin on toimivaltainen vain tutkimaan, onko kansallinen oikeus otettu huomioon vääristyneellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, TV2/Danmark v. komissio, C-649/15 P, EU:C:2017:835, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 94 Kuten tämän tuomion tässä samassa 52 kohdassa muistutetaan, vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmettävä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja todisteita (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, TV2/Danmark v. komissio, C-649/15 P, EU:C:2017:835, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 95 Väitetystä kansallisen oikeuden huomioon ottamisesta vääristyneellä tavalla on nyt käsiteltävässä asiassa todettava, että unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohdan mukaan Italian keskuspankki hyväksyy talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteet ”ottaen huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden”.
- 96 Kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella voidaan katsoa, että Italian keskuspankilla – samoin kuin muillakin niin ikään yleisten etujen suojaamisesta vastaavilla viranomaisilla – on oikeus kyseisten etujen turvaamiseksi valvoa, että talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteet ovat asiaa koskevan voimassa olevan lainsäädännön mukaisia.
- 97 Lisäksi on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa valituksenalaisen tuomion samassa 116 kohdassa asiaa koskevasta lainsäädännöstä, johon pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohta kuuluu ja jonka valossa tätä säännöstä on sen mukaan tulkittava. Niinpä pankkitoimintalain

5 §:n mukaan Italian keskuspankki hoitaa vakavaraisuusvalvontaa ottaen huomioon ”valvomiensa laitosten vakaa ja järkevä johtaminen, koko rahoitusjärjestelmän vakaus, tehokkuus ja kilpailukyky sekä [sovellettavien] määräysten noudattaminen”. Valituksenalaisen tuomion 116 kohdasta ilmenee myös, että pankkitoimintalain 19 §:n mukaan Italian keskuspankki hyväksyy tietyt hankintojen kaltaisia asioita koskevat pankkien merkittävät päätökset.

- 98 Näin ollen on todettava, että – toisin kuin komissio väittää – pankkitoimintalain 96 ter §:n 1 momentin d kohdassa olevasta ilmaisusta ”ottaen huomioon tallettajien suojeleminen ja pankkijärjestelmän vakaus” ei ilmene selvästi, että Italian keskuspankki valvoisi FITD:n toteuttamien riidanalaisten toimenpiteiden kaltaisten talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, ja että komissio ei näin ollen ole osoittanut, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tämän säännöksen vääristyneellä tavalla huomioon riidanalaisen tuomion 116 kohdassa katsoessaan, että Italian keskuspankki ainoastaan tarkastaa – osana vakavaraisuusvalvontaa – toimenpiteiden yhteensoveltuvuuden asiaa koskevan lainsäädännön kanssa.
- 99 FITD:n sääntöjen 21 §:n väitetystä vääristyneellä tavalla huomioon ottamisesta on todettava, että komission väitteet perustuvat valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan, koska unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut kyseisen tuomion 153 ja 154 kohdassa, että vapaaehtoisten toimenpiteiden rahoitustapa poikkesi pakollisten toimenpiteiden rahoitustavasta, toisin kuin komissio väittää.
- 100 Tutkiessaan sitä, olivatko FITD:n kyseessä olevaan toimenpiteeseen käyttämät maksut pakollisia, kuten oli väitetty, unionin yleinen tuomioistuin nimittäin totesi yhtäältä valituksenalaisen tuomion 153 kohdassa – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 177 kohdassa – ainoastaan, että toisin kuin konsortion toiminnan kannalta välttämättömiä varoja kyseisiä maksuja pidettiin ”FITD:n jäsenten maksamina ennakkomaksuina, joita FITD edustajan roolissaan hallinnoi jäsenten puolesta”.
- 101 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 154 kohdassa vapaaehtoisista toimenpiteistä toisaalta, että juuri velvollisuus osallistua toimenpiteen rahoitukseen – eikä maksujen rahoitustapa – perustuu yksityisoikeudelliseen määräykseen, ja unionin yleinen tuomioistuin korosti, että velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä perustuu säännökseen, koska ”valtio on nimenomaisesti valtuuttanut [FITD:n] hallinnoimaan jäsenten suorittamia maksuja lakisääteisen talletussuojan nojalla”.
- 102 Näin ollen toinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana ilman, että on tarpeen lausua sen tutkittavaksi ottamisesta.
- 103 Koska kumpaakaan komission valituksensa tueksi esittämistä kahdesta valitusperusteesta ei ole hyväksytty, valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 104 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 105 Koska Italian tasavalta, BPB, FITD ja Italian keskuspankki ovat vaatineet komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset