

II.

(Nezakonodavni akti)

ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2016/1208

od 23. prosinca 2015.

o državnoj potpori SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija dodijelila banci Tercas

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2015) 9526)

(Vjerodostojna je samo verzija na talijanskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon poziva zainteresiranim stranama da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ⁽¹⁾,

budući da:

1. POSTUPAK

- (1) Komisija je iz novinskih članaka i sadržaja web-mjesta banke Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA te talijanskog sustava osiguranja depozita, Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi („FITD” ili „Fond”), saznala da je FITD poduzeo korake radi pružanja podrške banci.
- (2) Komisija je 8. kolovoza i 10. listopada 2014. zatražila informacije od Italije, na što je Italija odgovorila 16. rujna i 14. studenoga 2014.
- (3) Komisija je dopisom od 27. veljače 2015. („odluka o pokretanju postupka”) obavijestila Italiju da je u pogledu potpore odlučila pokrenuti postupak utvrđen člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („Ugovor”).
- (4) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* 24. travnja 2015. ⁽²⁾. Komisija je pozvala zainteresirane strane da podnesu primjedbe u pogledu potpore.
- (5) Komisija je 2. travnja 2015. zaprimila primjedbe Italije.

⁽¹⁾ SL C 136, 24.4.2015., str. 17.

⁽²⁾ Vidjeti bilješku 1.

- (6) Komisija je 22. svibnja 2015. zaprimila primjedbe dviju zainteresiranih strana, odnosno banaka Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA i Banca Popolare di Bari SCpA („BPB”).
- (7) Istog je dana zaprimila i primjedbe FITD-a i talijanske središnje banke, Banke Italije.
- (8) Komisija je 9. lipnja 2015. prosljedila te primjedbe Italiji i pružila joj priliku za očitovanje. Italija je obavijestila Komisiju da se neće očitovati o primjedbama.
- (9) Dva sastanka s Italijom i zainteresiranim stranama održana su 13. kolovoza i 17. rujna 2015. Italija je na tim sastancima iznijela argumente koje je navela u svojoj ranijoj službenoj korespondenciji.

2. KONTEKST

2.1. Tercas

- (10) Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA holding je bankarske grupe („Tercas”), koji uglavnom posluje u regiji Abruzzo. Krajem 2011. Fondazione Tercas bio je glavni dioničar holdinga, koji je u to vrijeme imao 65 % udjela.
- (11) Tercas je krajem 2011. uključio banku Banca Caripe SpA („Caripe”), regionalnu banku koja uglavnom posluje u regiji Abruzzo, a koju je Tercas stekao krajem 2010. s udjelom od 90 % i koja je bila iskazana u Tercasovim konsolidiranim financijskim izvještajima. Tercasov kapital iznosio je 50 milijuna EUR, a pričuve 311 milijuna EUR.
- (12) Isto tako, krajem 2011. Tercasova konsolidirana bilanca iznosila je ukupno 5,3 milijarde EUR, neto krediti klijentima iznosili su 4,5 milijardi EUR, depoziti klijenata iznosili su 2,7 milijardi EUR, a imao je 165 podružnica i 1 225 zaposlenika.
- (13) Na dan 17. travnja 2012., nakon što je provela inspekciju u Tercasu ⁽³⁾, Banka Italije preporučila je da talijanski ministar gospodarstva i financija stavi Tercas pod posebnu upravu u skladu s člankom 70. talijanskog Zakona o bankama (*Testo Unico Bancario*).
- (14) Dana 30. travnja 2012. ministar gospodarstva i financija donio je naredbu o stavljanju Tercasa pod posebnu upravu ⁽⁴⁾. Banka Italije imenovala je posebnog upravitelja (*commissario straordinario*) radi utvrđivanja stanja, otklanjanja nepravilnosti te promicanja rješenja u interesu deponenata.
- (15) U potrazi za rješenjem za Tercasove poteškoće posebni upravitelj procijenio je razne mogućnosti. Upravitelj je najprije razmotrio dvije mogućnosti za rekapitalizaciju Tercasa, koju bi proveo Fondazione Tercas (glavni Tercasov dioničar) ili Credito Valtellinese (dioničar s udjelom od 7,8 %), da bih ih zatim odbacio.
- (16) U listopadu 2013. posebni je upravitelj, u dogovoru s Bankom Italije, stupio u kontakt s BPB-om, koji je iskazao interes za ulaganje kapitala u Tercas, podložno dubinskoj analizi imovine Tercasa i Caripea te pod uvjetom da FITD u cijelosti podmiri Tercasov negativni kapital.
- (17) Dana 25. listopada 2013., na temelju članka 29. FITD-ova statuta (*Statuto*), posebni je upravitelj zatražio od FITD-a podršku u obliku rekapitalizacije u vrijednosti od najviše 280 milijuna EUR radi pokrića Tercasova negativnog kapitala na dan 30. rujna 2013. te da FITD preuzme obvezu stjecanja imovine umanjene vrijednosti.

⁽³⁾ Banka Italije provela je inspekciju u Tercasu u razdoblju od 5. prosinca 2011. do 23. ožujka 2012. Utvrdila je brojne nepravilnosti i raširene nedostatke u pogledu: 1. rukovođenja i upravljanja bankom; 2. funkcije unutarnje revizije; 3. postupka obrade kredita te 4. objavljivanja podataka upravljačkim tijelima i nadzornom tijelu.

⁽⁴⁾ Zbog ozbiljnih administrativnih nedostataka i teških kršenja propisa

- (18) Na sastanku održanom 28. listopada 2013. Izvršni odbor (*Comitato di gestione*) FITD-a donio je odluku o pružanju podrške Tercasu u skladu s člankom 96.-ter stavkom 1. točkom (d) Zakona o bankama u iznosu od najviše 280 milijuna EUR. Upravni odbor FITD-a (*Consiglio*) odobrio je odluku o intervenciji 29. listopada 2013.
- (19) FITD je 30. listopada 2013. zatražio odobrenje Banke Italije za tu mjeru podrške; Banka Italije dala je odobrenje 4. studenoga 2013. FITD, međutim, u konačnici nije proveo tu mjeru.
- (20) Postupak dubinske analize Tercasove imovine okončan je 18. ožujka 2014. neslaganjem FITD-ovih stručnjaka i stručnjaka bankarske grupe („BPB”) pod kontrolom holdinga Banca Popolare di Bari SCpA. Pitanje je riješeno nakon što su strane dogovorile arbitražu koju će provesti arbitar kojeg imenuje Banka Italije. Postupkom dubinske analize otkrivena su dodatna umanjenja vrijednosti imovine.
- (21) Dana 1. srpnja 2014. FITD je ponovno od Banke Italije zatražio odobrenje podrške Tercasu, ali pod izmijenjenim uvjetima.
- (22) Dana 7. srpnja 2014. Banka Italije odobrila je tu podršku pod izmijenjenim uvjetima ⁽⁵⁾.
- (23) Banka Italije ovlastila je posebnog upravitelja Tercasa za sazivanje izvanredne skupštine dioničara 27. srpnja 2014., na kojoj je trebalo odlučiti o mjerama za pokrivanje gubitaka nastalih tijekom posebne uprave te o istodobnom povećanju kapitala za 230 milijuna EUR koji je trebao upisati BPB.
- (24) Gubici Tercasa u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. ožujka 2014. iznosili su 603 milijuna EUR. Nakon potpunog otpisa preostalog kapitala od 337 milijuna EUR, Tercasov neto kapital stoga je 31. ožujka 2014. bio negativan i iznosio je -266 milijuna EUR ⁽⁶⁾.
- (25) Na skupštini dioničara Tercasa održanoj 27. srpnja 2014. ⁽⁷⁾ odlučeno je sljedeće:
1. djelomično pokriti gubitke, među ostalim dovođenjem kapitala na nulu i ukidanjem svih redovnih dionica u optjecaju te
 2. povećati kapital na 230 milijuna EUR izdavanjem novih redovnih dionica koje će biti ponuđene isključivo BPB-u; to povećanje kapitala provedeno je 27. srpnja 2014. i djelomično je uplaćeno prebijanjem kredita od 480 milijuna EUR koji je BPB odobrio Tercasu 5. studenoga 2013.
- (26) U rujnu 2014. Tercas je proveo rekapitalizaciju svojeg društva kćeri Caripe ulaganjem 75 milijuna EUR.
- (27) Dana 1. listopada 2014. u Tercasu je ukinuta posebna uprava i BPB je imenovao novu upravu.
- (28) Dana 30. rujna 2014., na kraju posebne uprave, ukupna imovina Tercasa iznosila je 2 994 milijuna EUR, depoziti klijenata iznosili su 2 198 milijuna EUR, neto prihodujući krediti iznosili su 1 766 milijuna EUR, rezerviranja za loše kredite iznosila su 716 milijuna EUR, a ukupni osnovni kapital iznosio je 182 milijuna EUR ⁽⁸⁾.
- (29) BPB je u ožujku 2015. upisao novo povećanje Tercasova kapitala u iznosu od 135,4 milijuna EUR (uključujući 40,4 milijuna EUR za njegovo društvo kćer Caripe), zbog dodatnih gubitaka nastalih u četvrtom tromjesečju 2014. te radi pokrića troškova restrukturiranja u 2015. i 2016. i poboljšanja Tercasovih stopa kapitala.

⁽⁵⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 38.

⁽⁶⁾ Vrijednosti navedene u ovoj uvodnoj izjavi odnose se samo na Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA, a ne na cijelu grupu Tercas.

⁽⁷⁾ Zapisnik sa skupštine dioničara, *repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014*, zapisničar Vincenzo Galeota

⁽⁸⁾ Vidjeti bilješku 6.

2.2. BPB

- (30) Banca Popolare di Bari SCpA holding je bankarske grupe BPB. BPB posluje uglavnom na jugu Italije. Krajem 2013. ukupna bilanca BPB-a iznosila je 10,3 milijarde EUR, krediti klijentima iznosili su 6,9 milijardi EUR, depoziti klijenata iznosili su 6,6 milijardi EUR, a imao je 247 podružnica i 2 206 zaposlenika, stopu osnovnog kapitala od 8,1 % i stopu ukupnog kapitala od 11 %.
- (31) BPB je u prosincu 2014. izvršio povećanje kapitala u iznosu od 500 milijuna EUR koje se sastojalo od izdavanja novih dionica u iznosu do 300 milijuna EUR i izdavanja podređenog kredita koji se priznaje kao dopunski kapital u iznosu do 200 milijuna EUR. Povećanjem kapitala poboljšane su stope kapitala BPB-a, na koje je utjecalo stjecanje Tercasa.

2.3. Talijanski sustav osiguranja depozita i FITD

- (32) U skladu s Direktivom 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁹⁾, koja se primjenjivala u vrijeme FITD-ove intervencije u pogledu Tercasa, nijedna kreditna institucija ne može primiti depozite ako nije članica službeno priznatog sustava osiguranja depozita ⁽¹⁰⁾. U skladu s člankom 96. talijanskog Zakona o bankama, „talijanske banke članice su sustava osiguranja depozita koji je uspostavljen i priznat u Italiji. Zadrugne banke (*banche di credito cooperativo*) članice su sustava osiguranja depozita uspostavljenog u okviru njihove mreže” ⁽¹¹⁾.
- (33) U Italiji trenutačno postoje dva sustava osiguranja depozita:
1. FITD, koji je 10. prosinca 1996. priznat kao sustav osiguranja depozita, obvezni je konzorcij ⁽¹²⁾ osnovan u skladu s privatnim pravom. To je do danas jedini uspostavljeni i priznati talijanski sustav osiguranja depozita u kojem je članstvo otvoreno bankama koje nisu zadrugne banke ⁽¹³⁾. U skladu s člankom 2. FITD-ova statuta, koji je odobrila Banka Italije: „Članice su Fonda talijanske banke, uz iznimku zadrugnih banaka”.
 2. Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo obvezan je sustav osiguranja depozita u kojem je članstvo otvoreno samo zadrugnim bankama, koje su dužne biti njegove članice.
- (34) U skladu s člankom 96-bis Zakona o bankama i člankom 29. FITD-ova statuta, FITD pod određenim uvjetima može poduzeti mjere radi pružanja podrške članicama pod posebnom upravom.
- (35) Takve se mjere financiraju *ex post*, obveznim doprinosima banaka članica. Iznos pojedinačnog doprinosa utvrđuje se na temelju relevantnih odredaba FITD-ova statuta ⁽¹⁴⁾ razmjerno osiguranim depozitima koje svaka banka drži. Doprinosi se ne iskazuju izravno u FITD-ovoj bilanci, nego na zasebnom računu za određenu mjeru podrške.
- (36) Dva upravljačka tijela FITD-a donose odluke o mjerama podrške.
1. Prvo je od njih Upravni odbor ⁽¹⁵⁾ koji odlučuje apsolutnom većinom članova prisutnih na sastanku na kojem se odluka donosi. Predsjednika Upravnog odbora imenuju članovi Upravnog odbora. Redovni članovi biraju se

⁽⁹⁾ Direktiva 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL L 135, 31.5.1994., str. 5).

⁽¹⁰⁾ Članak 3. stavak 1. Direktive.

⁽¹¹⁾ „Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperative aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito”.

⁽¹²⁾ FITD se na svojim internetskim stranicama predstavlja kao obvezni konzorcij (*consorzio obbligatorio*).

⁽¹³⁾ Zadrugne banke ne mogu postati članice FITD-a. One moraju biti članice Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, sustava osiguranja depozita uspostavljenog u okviru mreže zadrugnih banaka.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti članak 25. FITD-ova statuta te članke od 9. do 14. priloga statutu

⁽¹⁵⁾ Vidjeti članke od 3. do 15. FITD-ova statuta (*Statuto*)

razmjerno osiguranim depozitima koje drži svaka banka, čime se uplatitelji većeg doprinosa stavljaju u povoljniji položaj, ali se osigurava i zastupljenost manjih banaka ⁽¹⁶⁾. Redovni članovi Upravnog odbora, trenutačno njih 23, većinom su predstavnici najvećih banaka članica ⁽¹⁷⁾; banke Unicredit, Intesa Sanpaolo i Monte dei Paschi di Siena trenutačno imaju po dva predstavnika. Predsjednik organizacije Associazione Bancaria Italiana (ABI) također je član Upravnog odbora.

2. Drugo je upravljačko tijelo Izvršni odbor ⁽¹⁸⁾ koji odlučuje običnom većinom članova prisutnih na sastanku na kojem se odluka donosi. Njegovi su članovi predsjednik Upravnog odbora, zamjenik predsjednika Upravnog odbora, koji djeluje i kao zamjenik predsjednika Izvršnog odbora, te šest drugih članova Upravnog odbora.

- (37) Izvršni odbor ⁽¹⁹⁾ odlučuje o mjerama podrške u obliku financiranja i jamstava, dok Upravni odbor na prijedlog Izvršnog odbora ⁽²⁰⁾ odlučuje o stjecanju udjela u vlasničkom kapitalu i drugim mjerama tehničke podrške.

3. MJERE

- (38) Podrška FITD-a, koju je Banka Italije odobrila 7. srpnja 2014., obuhvaća sljedeće mjere:

1. *prva mjera*: bespovratni doprinos u iznosu od 265 milijuna EUR za pokriće Tercasova negativnog kapitala;
2. *druga mjera*: trogodišnje jamstvo u iznosu od 35 milijuna EUR za pokriće kreditnog rizika koji proizlazi iz određenih izloženosti Tercasa prema [...] ⁽²¹⁾. Dužnici su te izloženosti (dva kredita s jednokratnom otplatom glavnice po dospelju 31. ožujka 2015.) u cijelosti otplatili po dospelju te je jamstvo isteklo i nije bilo aktivirano;
3. *treća mjera*: jamstvo u iznosu od najviše 30 milijuna EUR za pokriće dodatnih troškova koji bi mogli nastati zbog plaćanja poreza za prvu mjeru. Takva plaćanja poreza bila bi potrebna kada prva mjera prema talijanskom pravu ne bi bila oslobođena od plaćanja poreza (*). U skladu s relevantnim zakonodavstvom, za posebno oslobođenje od poreza za FITD-ove mjere podrške bilo je potrebno odobrenje Europske komisije. U ovom je slučaju FITD Tercasu isplatio cijeli iznos od 30 milijuna EUR prije nego je Komisija donijela odluku o oslobođenju od poreza.

4. RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA

- (39) Komisija je u odluci o pokretanju postupka došla do privremenog zaključka da bi mjere, koje nisu bile prijavljene, mogle sadržavati državnu potporu u smislu članka 107. Ugovora te da postoje sumnje u pogledu njihove spojivosti s unutarnjim tržištem.
- (40) Privremeni zaključak Komisije bio je da su FITD-ove mjere podrške pripisive talijanskoj državi te da su FITD-ova sredstva pod javnim nadzorom. FITD je djelovao u skladu s javnim ovlastima koje je propisala država: Zakon o bankama osnova je za priznavanje FITD-a kao obveznog sustava osiguranja depozita. Člankom 96.-bis Zakona

⁽¹⁶⁾ Consiglio: Vidjeti članak 12. stavak 3. FITD-ova statuta

⁽¹⁷⁾ Vidjeti članak 13. stavak 10. FITD-ova statuta Sljedeće banke trenutačno imaju po jednog predstavnika: banke Unicredit, Intesa Sanpaolo i Monte dei Paschi di Siena imaju po dva predstavnika. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna i Banca del Piemonte.

⁽¹⁸⁾ Comitato di gestione: vidjeti članke od 16. do 18. FITD-ova statuta.

⁽¹⁹⁾ Članak 17. stavak 1. točka (a) FITD-ova statuta.

⁽²⁰⁾ Članak 14. stavak 1. točka (a) FITD-ova statuta.

⁽²¹⁾ Članak 1. stavci 627. i 628. Zakona o stabilnosti iz 2014. (Zakon br. 147/2013): „627. U svrhe gospodarske i financijske reorganizacije banaka pod posebnom upravom, FITD-ove mjere podrške ne ubrajaju se u prihode tih banaka. 628. Stavak 627. proizvodi učinke samo nakon odobrenja Europske komisije.“ (627. Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti. 628. L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.)

(*) Povjerljive informacije.

o bankama dopuštene su intervencije FITD-a koje nisu plaćanja naknade deponentima u slučaju likvidacije, a statut FITD-a odobrila je Banka Italije. Osim toga, FITD je za intervencije u slučajevima koji nisu bili likvidacije, ili na neki drugi način, uvijek morao imati odobrenje talijanske države preko Banke Italije.

- (41) Komisija u pogledu pitanja selektivne prednosti smatra da FITD nije djelovao u svojstvu subjekta u tržišnom gospodarstvu jer je odobravao bespovratne doprinose radi pokrića negativnog kapitala, a za jamstva izdana u korist Tercasa nije obračunao nikakvu naknadu. Zahvaljujući mjerama Tercas je izbjegao izlazak s tržišta, što vjerojatno ne bi uspio bez takve podrške.
- (42) Komisija je došla do privremenog zaključka da su mjere bile selektivne jer su se odnosile samo na Tercas te da je njima narušeno tržišno natjecanje jer su spriječeni stečaj Tercasa i njegov izlazak s tržišta. Tercas se natjecao sa stranim poduzetnicima, tako da je to utjecalo na trgovinu među državama članicama.
- (43) Komisija smatra da su prva, druga i treća mjera, ako čine potporu, dodijeljene kršenjem obveza utvrđenih u članku 108. stavku 3. Ugovora.

5. PRIMJEDBE ITALIJE I ZAINTERESIRANIH STRANA

5.1. Državna sredstva i pripisivost državi

5.1.1. Primjedbe Italije ⁽²²⁾

- (44) Italija je dostavila primjedbu da predmetne mjere podrške nisu obvezne naravi jer je odluka o vremenu, opsegu i odabiru mjera bila sasvim prepuštena FITD-u. Nadalje, te mjere nisu izravno usporedive s obveznim zadaćama utvrđenima Zakonom o bankama, nego su izravno usmjerene na ostvarenje drugačije ili, u svakom slučaju, dodatne svrhe, a to je omogućiti preokret u poslovanju bankama u teškoćama. Svako podudaranje ciljeva u pogledu zaštite deponenata puka je slučajnost. U tom je kontekstu neutemeljeno upućivanje Komisije na presudu u predmetu *Austrian Green Electricity Act* (Austrijski zakon o zelenoj električnoj energiji) ⁽²³⁾. Taj se predmet odnosi na pravilo o oslobođenju od poreza, koje je po definiciji javne naravi te je stoga opravdano pretpostaviti da je mjera pripisiva državi.
- (45) Italija nadalje tvrdi da za tumačenje Komisije, koje se temelji na pretpostavci da se svaka intervencija sustava osiguranja depozita smatra državnom potporom, nema utemeljenja u Direktivi 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁴⁾ (koju Italija nije prenijela u nacionalno zakonodavstvo, a u trenutku donošenja mjera rok za njezino prenošenje još nije bio istekao). Komisijino tumačenje te točke nema utemeljenja ni u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. ⁽²⁵⁾. Točnije, u skladu s točkom 63. Komunikacije, da bi se utvrdilo je li odluka o upotrebi sredstava za osiguranje depozita pripisiva državi potrebno je izvršiti ocjenu pojedinačnog slučaja, a člankom 11. Direktive 2014/49/EU nije utvrđena opća obveza prethodnog obavješćivanja o mjeri koju poduzima fond za osiguranje depozita. Prethodna obavijest Komisiji potrebna je samo ako se nakon provjere određenog slučaja utvrdi da mjera podrške predstavlja državnu potporu.
- (46) U pogledu pripisivosti FITD-ove mjere Italiji, Italija svoju analizu temelji na testu pripisivosti razvijenom u predmetu *Stardust Marine* ⁽²⁶⁾ te smatra da njegovi kriteriji nisu ispunjeni u ovom predmetu, i to iz sljedećih razloga. Prvo, FITD je subjekt privatnog prava i sve njegove odluke donose na glavnoj skupštini upravljačka tijela čiji su članovi isključivo predstavnici banaka članica te djeluje potpuno neovisno. Postupak odlučivanja o mjerama podrške u cijelosti je neovisan i ne postoji odredba o aktivnom sudjelovanju Banke Italije ni bilo kojeg

⁽²²⁾ Komisiji je primjedbe dostavio talijanski ministar gospodarstva i financija.

⁽²³⁾ Austrija protiv Komisije (*Austrian Green Electricity Act – Austrijski zakon o zelenoj električnoj energiji*), predmet T-251/11, EU: T:2014:1060

⁽²⁴⁾ Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL L 173, 12.6.2014., str. 149.).

⁽²⁵⁾ Komunikacija Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) (SL C 216, 30.7.2013., str. 1.).

⁽²⁶⁾ Francuska protiv Komisije, predmet C-482/99, EU:C:2002:294

drugog tijela javne vlasti. Činjenica da predstavnik Banke Italije sudjeluje na sastancima FITD-ovih upravljačkih tijela ne može se smatrati pokazateljem aktivnog sudjelovanja Banke Italije u postupku odlučivanja jer je predstavnik uglavnom pasivni promatrač.

- (47) Italija je nadalje iznijela primjedbu da ovlasti Banke Italije u pogledu odobravanja FITD-ova statuta i njegovih izmjena te odobravanja pojedinačnih mjera koje se poduzimaju ne utječe na FITD-ovo samostalno odlučivanje jer su ograničene na puko *ex post* odobrenje koje Banka Italije daje u svojstvu tijela koje nadzire i usmjerava upravljanje u kriznim situacijama u skladu sa Zakonom o bankama. Odluka Banke Italije jest potvrda ograničena na formalnu retrospektivnu provjeru zakonitosti privatne odluke koja je u svakom pogledu već donesena. Takvu analizu potvrđuju činjenice i posebno nalog Banke Italije kojim se odobrava FITD-ova mjera i u kojem Banka Italije potvrđuje da nije istražila prednosti FITD-ovih odluka. Italija u prilog tom argumentu tvrdi da je ovaj predmet jasno usporediv s predmetom Sicilcassa⁽²⁷⁾, u kojem je Komisija zaključila da se mjera ne smatra državnom potporom s obzirom na presudno sudjelovanje privatnih subjekata.
- (48) Italija je iznijela primjedbu da dokazi na koje Komisija upućuje u odluci o pokretanju postupka ne ukazuju na uplitanje Banke Italije u FITD-ov postupak odlučivanja. Prvo, iako je Banka Italije imenovala posebnog upravitelja, on nije ovlašten izravno utjecati na FITD-ovu odluku o dodjeli sredstava banci u teškoćama. Posebni upravitelj djeluje kao rukovoditelj i pravni zastupnik banke pod posebnom upravom, a ne u ime Banke Italije. Drugim riječima, on preuzima sve ovlasti raspuštenih upravljačkih tijela koje su uređene privatnim pravom. Drugo, Italija niječe postojanje bilo kakvog dokaza o uplitanju Banke Italije. Ulomak iz dopisa glavnog direktora FITD-a od 28. svibnja 2014. u kojem se navodi da je predstavnik Banke Italije „pozvao Fond na pronalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om radi pokrića negativnog kapitala” treba tumačiti kao iskaz nade, a nikako kao naredbu. Naposljetku, Italija smatra da ni u jednom zapisniku o odlukama FITD-ovih upravljačkih tijela u vezi s djelovanjem radi pružanja pomoći Tercasu nije zabilježeno stajalište Banke Italije koje bi moglo upućivati na to da je utjecala na Fond.

5.1.2. Primjedbe Banke Italije⁽²⁸⁾

- (49) Banka Italije u svojim primjedbama o odluci o pokretanju postupka niječe da su FITD-ove mjere podrške pripisive državi jer:
1. pružajući podršku kreditnim institucijama FITD ne izvršava ovlasti javne politike;
 2. Banka Italije ne odlučuje zajedno s FITD-om o sudjelovanju u pružanju podrške određenom poduzeću, ni općenito ni u predmetnom slučaju, i ne provjerava djeluje li FITD u skladu s ovlastima javne politike koje su mu dodijeljene;
 3. predmetni slučaj znatno se razlikuje od mjera državne potpore koje su poduzele Danska, Španjolska i Poljska i koje su navedene u bilješci 28. u odluci o pokretanju postupka, kada je Komisija utvrdila da su sredstva upotrijebljena u mjerama u vezi sa sustavima osiguranja depozita bila na raspolaganju tijelima javne vlasti te da su te mjere stoga bile pripisive državi.
- (50) U pogledu prve točke, prema Banci Italije, jedina javna ovlast sustava osiguranja depozita jest isplata naknade deponentima: posljednja rečenica u članku 96.-bis stavku 1. Zakona o bankama, kojom se FITD-u dopuštaju intervencije koje nisu izravna plaćanja naknade osiguranim deponentima u slučaju likvidacije, ne može se smatrati dokazom pripisivosti FITD-ovih mjera državi, osim isplata naknade deponentima, ni dodjelom javnih ovlasti FITD-u. Tom se odredbom samo dopuštaju drugi oblici intervencije.

⁽²⁷⁾ Odluka Komisije 2000/600/EZ od 10. studenoga 1999. o uvjetnom odobrenju potpore koju je Italija dodijelila javnim bankama Banco di Sicilia i Sicilcassa (SL L 256, 10.10.2000., str. 21.).

⁽²⁸⁾ Banka Italije dostavila je svoje primjedbe kao treća strana te one stoga u ovom odjeljku nisu iznesene zajedno s primjedbama Italije. Međutim, budući da je Banka Italije javna ustanova te da je stoga njezino postupanje i postupanje države članice i nije izvan područja primjene članka 107. Ugovora na temelju toga što je prema ustavu neovisno tijelo, upućivanja na „Italiju” u odjeljku ove odluke naslovljenom „Ocjena mjera” obuhvaćaju i Banku Italije.

- (51) Upućivanjem u Direktivi 2014/49/EU na propast kreditnih institucija samo se naznačuje da je mjerama općenito potrebno ograničiti troškove intervencije za sustave osiguranja depozita na način da se izbjegne potreba za isplatom naknade deponentima te da se tako spriječi propast banke. Činjenica da u Direktivi 2014/49/EU nije utvrđen zahtjev u pogledu obavješćivanja Komisije o mjerama podrške sustava osiguranja depozita znači da izvršavanje diskrecijske ovlasti u pogledu tih mjera samo po sebi ne dokazuje da su sustavu osiguranja depozita time dodijeljene javne ovlasti.
- (52) Banka Italije iznijela je i primjedbu da članak 29. FITD-ova statuta, na temelju kojeg FITD može intervenirati pružanjem podrške banci koja je pod posebnom upravom samo „ako postoje razumni izgledi za oporavak i ako se može pretpostaviti da će troškovi biti manji od troškova koji bi nastali u slučaju likvidacije”, upućuje na nešto sasvim drugačije od tvrdnje Komisije u odluci o pokretanju postupka da je Italija odlučila dopustiti intervenciju svojeg sustava osiguranja depozita „kako bi se spriječila propast kreditne institucije”.
- (53) Naposljetku, činjenica da Banka Italije mora odobriti FITD-ove mjere podrške ne dokazuje da FITD nastoji ostvariti cilj od javnog interesa. Drugačije stajalište značilo bi da se sve bankarsko poslovanje koje podliježe nadzoru ESB-a ili Banke Italije sastojalo od aktivnosti temeljenih na javnoj politici. Osim toga, na temelju članka 19. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 ⁽²⁹⁾ Banka Italije dužna je djelovati neovisno o državi.
- (54) U pogledu druge točke, Banka Italije izvršava nadzorne ovlasti samo u vezi s ciljevima zaštite deponenata, stabilnosti bankarskog sustava te stabilnog i razboritog upravljanja bankama (članak 5. Zakona o bankama). Člankom 96.-ter stavkom 1. točkom (b) Zakona o bankama, u kojem se navodi da Banka Italije „koordinira aktivnosti sustava osiguranja depozita donošenjem pravila za bankarske krize i provođenjem nadzornih aktivnosti” na Banku Italije samo se prenose opće ovlasti kojima je cilj zajamčiti usklađenost aktivnosti sustava osiguranja depozita s izvršenjem vlastitih nadzornih ovlasti; te se ovlasti izvršavaju samo odobravanjem poduzetih mjera.
- (55) S obzirom na to da je Banka Italije dužna djelovati neovisno o državi, izvršenje njezinih ovlasti nad FITD-om kada FITD poduzima korake u potporu nekoj banci ne može se smatrati državnim nadzorom upotrebe sredstava ni povezanim s bilo kojim javnim ovlastima. Stoga je predmetni slučaj jasno usporediv s predmetom *Doux Élevage* ⁽³⁰⁾.
- (56) Štoviše, Banka Italije iznijela je primjedbu da nije pridonijela izradi ni provedbi FITD-ovih mjera podrške te da se nijedan kontakt između nje i FITD-a prije podnošenja FITD-ova službenog zahtjeva za odobrenje Banke Italije ne može smatrati doprinosom tim mjerama. Banka Italije samo je dala početne upute i to u cijelosti na osnovi zakonskih parametara kojima se uređuje naknadni postupak odobrenja.
- (57) Činjenica da je Banka Italije imenovala i nadzirala posebnog upravitelja nije povezana s ovim predmetom jer se zadaće i ciljevi aktivnosti posebnog upravitelja ne razlikuju znatno od zadaća i ciljeva „normalnog” direktora privatnog poduzeća u kriznom stanju, tako da posebni upravitelj nije djelovao u ime Banke Italije.
- (58) Predstavnik Banke Italije koji je prisustvovao sastancima Upravnog i Izvršnog odbora FITD-a bio je samo promatrač bez prava glasa. Činjenica da je spor između FITD-a i BPB-a u pogledu razmjera Tercasova negativnog kapitala riješio arbitar kojeg je imenovala Banka Italije nije relevantna jer su stranke potpuno samostalno i sporazumno zatražile da Banka Italije predloži osobu koju su one zatim imenovale arbitrom. BPB ne bi pristao na to da se od Banke Italije zatraži imenovanje arbitra da je Banka Italije imala upravljačku i stratešku ulogu u FITD-u.
- (59) U pogledu treće točke, ovaj predmet razlikuje se od onih koji su navedeni u uvodnoj izjavi 44. odluke o pokretanju postupka, u kojoj je Komisija utvrdila da se intervencija sustava osiguranja depozita u restrukturiranju i likvidaciji banaka smatra državnim potporom.

⁽²⁹⁾ Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).

⁽³⁰⁾ *Doux Élevage SNC* i još jedna strana, predmet C-677/11, EU:C:2013:348, posebno t. 41.

- (60) U predmetu danskog programa likvidacije ⁽³¹⁾ 1. uvjeti mjera podrške detaljno su uređeni nacionalnim zakonodavstvom; 2. ministar gospodarstva i financija imenovao je odbor nadležan za procjenu troškova različitih opcija; 3. isti je odbor bio dužan procijeniti hoće li kupac moći upravljati poslovanjem banke u teškoćama te je li to rješenje poslovno održivo; 4. odluka sustava osiguranja depozita temeljila se na procjeni i preporuci tog odbora; 5. ministar gospodarstva i financija imenovao je odbor direktora sustava osiguranja depozita i 6. ministar je trebao odobriti sporazum između banke kupca i sustava osiguranja depozita.
- (61) U predmetu poljskog programa likvidacije kreditnih unija ⁽³²⁾ poticaji sustava osiguranja depozita činili su sastavni dio programa likvidacije za kreditne unije koji su izradila poljska nadležna tijela i koja su ga Komisiji prijavila kao državnu potporu. Država je glasačkim pravima u odboru fonda nadzirala sustav osiguranja depozita, a ministar financija u brojnim je slučajevima imao pravo intervenirati i donositi izravne odluke koje su utjecale na funkcioniranje fonda. Osim toga, predsjednik uprave fonda, kojeg je imenovao ministar financija, imao je odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova.
- (62) U pogledu odluke o restrukturiranju banaka CAM i Banco CAM u Španjolskoj ⁽³³⁾, španjolska su tijela iskoristila financijsku pomoć Fonda za uredno restrukturiranje banaka ⁽³⁴⁾, fonda namijenjenog pružanju potpore pri likvidaciji pod nadzorom države i španjolskog fonda za osiguranje depozita. Odluka Fonda o intervenciji nije bila neovisna odluka Fonda, nego je bila dio šire operacije restrukturiranja i sanacije o kojoj su odlučila i koju su provodila španjolska nadležna tijela.

5.1.3. Primjedbe ostalih zainteresiranih strana

- (63) Prvo, ostale zainteresirane strane, odnosno FITD, BPB i Tercas, iznijele su opću primjedbu da su javni karakter sredstava i pripisivost državi dva različita uvjeta te da oba moraju biti ispunjena. Stoga se sredstva privatnog podrijetla ne mogu smatrati javnim sredstvima slijedom ocjene da je upotreba tih sredstava pripisiva državi.
- (64) Tri navedene zainteresirane strane iznijele su primjedbu da je Komisija pogriješila navodeći da će sustavi osiguranja depozita vrlo vjerojatno pružati državnu potporu jer djeluju u skladu s javnim ovlastima i pod nadzorom su tijela javne vlasti. Naglašavaju da u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. nije navedeno da se sustavi osiguranja depozita smatraju državnom potporom, da se u Direktivi 94/19/EZ ne spominje spojivosti mjera koje se poduzimaju kao zamjena za isplate naknade deponentima s pravilima o državnim potporama te da je u Direktivi 2014/49/EU zauzeto neutralno stajalište u pogledu spojivosti takvih mjera s pravilima o državnim potporama.
- (65) Zainteresirane strane smatraju da je Komisija došla do privremenog zaključka da je FITD-ovo djelovanje pripisivo državi samo stoga što je takvo djelovanje propisano zakonom, iako je Sud u predmetima PreussenElektra ⁽³⁵⁾ i Doux Élevage ⁽³⁶⁾ izričito presudio da se mjera ne može smatrati državnom potporom zbog činjenice da je ta mjera propisana nacionalnim pravom. U predmetu Austrijski zakon o zelenoj električnoj energiji ⁽³⁷⁾, Opći sud uzeo je u obzir brojne dodatne elemente koji su upućivali na sveprisutni utjecaj i nadzor države nad ÖMAG-om, javnim dioničkim društvom nadležnim za nadzor predmetne mjere.
- (66) Navedene zainteresirane strane smatraju da se pravilnim tumačenjem talijanskog zakonodavstva i FITD-ova mehanizma odlučivanja o mjerama podrške kojima je cilj izbjegavanje nepovratnih kriza banaka dokazuje nematerijalnost dokaza koje je Komisija navela u prilog svojem privremenom zaključku da FITD-ovo djelovanje odgovara

⁽³¹⁾ Odluka Komisije od 1. kolovoza 2011. u predmetu SA.33001 (11/N) – Danska – Dio B – Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions (Izmjena danskog programa likvidacije za kreditne institucije) (SL C 271, 14.9.2011., str. 1.).

⁽³²⁾ Odluka Komisije od 18. veljače 2014. u predmetu SA.37425 (2013/N) – Poljska – Credit unions orderly liquidation scheme (Program uredne likvidacije kreditnih unija) (SL C 210, 4.7.2014., str. 1.).

⁽³³⁾ Odluka Komisije od 30. svibnja 2012. u predmetu SA.34255 (12/N) – Španjolska – Restructuring of CAM and Banco CAM (Restrukturiranje banaka CAM i Banco CAM) (SL C 173, 19.6.2013., str. 1.).

⁽³⁴⁾ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

⁽³⁵⁾ Predmet C-379/98, EU:C:2001:160, posebno t. 61. i dalje.

⁽³⁶⁾ Vidjeti bilješku 30.

⁽³⁷⁾ Vidjeti bilješku 23.

javnim ovlastima. Svoj argument temelje na činjenici da je člankom 96.-bis Zakona o bankama predviđeno samo da sustavi osiguranja depozita „*moгу* poduzimati intervencije drugih vrsta i oblika” ⁽³⁸⁾. Mjere nisu obvezne, što prekida poveznicu između FITD-ova djelovanja i misije utvrđene u njegovu statutu.

- (67) Tri zainteresirane strane naglašavaju da su oblici djelovanja koji nisu isplata naknade deponentima bili na raspolaganju još od osnivanja FITD-a 1987., prije stupanja na snagu članka 96.-bis Zakona o bankama.
- (68) FITD navodi da je subjekt privatnog prava te da ga nadziru i njime upravljaju banke članice, da djeluje kao fond za provođenje mjera koje su izravno pripisive bankama članicama upotrebom sredstava koja i dalje pripadaju bankama članicama. Štoviše, odluku o pružanju podrške Tercasu donijela su FITD-ova upravljačka tijela, koja u cijelosti čine predstavnici banaka članica. Dokazna dokumentacija pokazuje da su FITD-ova upravljačka tijela pažljivo procijenila moguća alternativna rješenja i primjenu zahtjeva najmanjeg troška radi bolje zaštite interesa banaka članica smanjenjem troškova i rizika intervencije.
- (69) FITD zaključuje da je njegovo upravljačko tijelo po vlastitu nahodjenju donijelo odluku o tome hoće li, kada i kako poduzeti mjere podrške, pri čemu je jedini zahtjev bio da djelovanje mora biti isplativije od plaćanja naknade deponentima. Kada poduzima mjere podrške FITD ne izvršava javne ovlasti. FITD-ov statut potpuno je usklađen sa sektorskim zakonodavstvom čak i u dijelu kojim se njime ne predviđa nikakav oblik alternativnog djelovanja niti izričito zabranjuje takvo djelovanje. Nijedno tijelo javne vlasti ne može FITD-u nametnuti obvezu interveniranja, a naknadnim odobrenjem Banke Italije samo se želi osigurati da je djelovanje za banku korisnicu primjereno u smislu bonitetnog nadzora te da je usklađeno s potrebom zaštite deponenata i stabilnosti bankarskog sustava.
- (70) Osim toga, tri zainteresirane strane naglašavaju da članstvo u FITD-u u skladu s njegovim statutom nije obvezno te da banke mogu osnovati alternativni sustav osiguranja depozita kojem će pripadati. Upućuju na postojanje sustava za osiguranje depozita, Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, posebno za zadružne banke ⁽³⁹⁾, koje nisu članice FITD-a.
- (71) Navedene zainteresirane strane iznijele su primjedbu da se država ne upliće ni u imenovanje članova FITD-ovih upravljačkih tijela ni u njegovo odlučivanje (činjenica da Banka Italije sudjeluje kao promatrač bez glasačkih prava ne utječe na FITD-ovo neovisno odlučivanje). Navode da je Komisija u svojoj odluci o sanaciji danske banke Roskilde ⁽⁴⁰⁾ utvrdila da je tijelo koje je osiguralo jamstvo odlučivalo neovisno, prije nego je zaključila da jamstvo koje je dobila banka u krizi od udruženja domaćih banaka, koje su ga jedine financirale, nije uključivalo državna sredstva u svrhu pružanja podrške financijskim institucijama. Pozivajući se na predmet EARL Salvat père et fils ⁽⁴¹⁾, tri su zainteresirane strane mišljenja da državna potpora može postojati samo ako je država prisutna u tijelima organizacije koja donose odluke i ako je u položaju da nameće vlastite odluke.
- (72) Tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da je FITD tijelo koje zastupa interese svojih banaka članica te da je Banci Italije ovlastima koje su joj dodijeljene u odnosu na FITD-ovo djelovanje samo omogućeno ostvarenje njezinih općih nadzornih ciljeva, a posebno praćenje stabilnog i razboritog upravljanja subjektima koje nadzire i zaštita interesa deponenata. S obzirom na opću narav zadaće Banke Italije u pogledu koordinacije aktivnosti sustava osiguranja depozita na temelju pravila o krizama banaka i vlastitih nadzornih aktivnosti banke, ta zadaća ne može poslužiti kao dokaz stalnog nadzora države nad FITD-ovim sredstvima.
- (73) Činjenica da Banka Italije imenuje posebnog upravitelja banke u krizi ne upućuje na povezanost s javnom sferom jer je pravna osnova za tu ovlast (članak 70. i dalje Zakona o bankama) u biti tehničke naravi, a razlog njezina postojanja i utemeljenje povezani su s posebnim obilježjima sektora. Štoviše, puke naznake da se mjerom ostvaruju ciljevi u javnom interesu nisu dovoljan dokaz da mjera predstavlja državnu potporu ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Naglasak je dodan.

⁽³⁹⁾ Banche di credito cooperativo.

⁽⁴⁰⁾ Odluka Komisije od 31. srpnja 2008. u predmetu NN 36/08 – Danska – Banka Roskilde A/S (SL C 238, 17.9.2008., str. 5.).

⁽⁴¹⁾ EARL Salvat père & fils protiv Komisije, predmet T-136/05, EU:T:2007:295, t. 154.

⁽⁴²⁾ Mišljenje glavnog odvjetnika Watheleta u predmetu Doux Élevage.

- (74) Banka Italije ima ovlast za odobravanje pojedinačnih mjera u skladu s člankom 96.-ter stavkom 1. točkom (d) Zakona o bankama i člankom 3. stavkom 2. FITD-ova statuta, no time se ne onemogućuje FITD-ova neovisna prosudba o tome hoće li poduzeti alternativne mjere te, ako hoće, o vremenu njihove provedbe, njihovu iznosu i obliku. Odobrenje Banke Italije u pogledu FITD-ova djelovanja samo je *ex post* provjera samostalnih FITD-ovih odluka, provedena kako bi se osigurala zaštita općih interesa koja je u nadležnosti Banke Italije.
- (75) Tri zainteresirane strane upućuju i na odluku Komisije o potpori dodijeljenoj bankama Banco di Sicilia i Sicilcassa⁽⁴³⁾, u kojoj je Komisija zaključila da FITD-ova intervencija u korist tih banaka ne predstavlja državnu potporu a da nije uzela u obzir ulogu Banke Italije u pogledu FITD-ovih aktivnosti.
- (76) Tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da, kao u predmetu *Doux Élevage*, državni nadzor nad FITD-om ne premašuje provedbu isključivo formalne provjere valjanosti i zakonitosti FITD-ova postupanja. Ne obuhvaća provjeru političke primjerenosti ili usklađenosti s politikom tijela javne vlasti; kao i u predmetu *Doux Élevage*, FITD sam odlučuje o načinu upotrebe svojih sredstava. Slično tomu, nizozemska je vlada u predmetu *Pearle*⁽⁴⁴⁾ potvrdila da je za podzakonske akte koje donose tijela kao što je HBA i kojima su utvrđene naknade iz tog predmeta bilo potrebno odobrenje tijela javne vlasti.
- (77) FITD ističe da posebni upravitelj nije predstavnik nadzornog tijela iako ga je imenovala Banka Italije. Posebni upravitelj ima široko diskrecijsko pravo i djeluje na vlastitu inicijativu. Posebni upravitelj može samo zatražiti djelovanje FITD-a, koji ni na koji način nije obvezan tim zahtjevom i slobodan je poduzeti alternativne mjere u najboljem interesu svojih banaka članica. U ovom predmetu posebni upravitelj nije bio zamjena za glavnu skupštinu banke, koja je jedino tijelo ovlašteno za odobravanje izvanrednih operacija. Nadalje, Banka Italije dala je odobrenje tek nakon što je FITD samostalno odlučio o intervenciji. Odobrenje je dio uobičajene nadzorne uloge Banke Italije. Predstavnik Banke Italije koji prisustvuje sastancima Upravnog i Izvršnog odbora FITD-a samo je promatrač bez prava glasa.
- (78) Arbitra u sporu između FITD-a i BPB-a koji se odnosi na iznos Tercasova negativnog kapitala nije imenovala Banka Italije, nego same strane (FITD i BPB), na preporuku Banke Italije. Štoviše, arbitar je imenovan radi rješavanja predmetnog spora, a sve odluke o troškovnoj učinkovitosti mjera sa stajališta banaka članica bile su u potpunosti u nadležnosti FITD-a.
- (79) Predmeti koje je navela Komisija i koji se odnose na sustave osiguranja depozita nisu usporedivi s ovim predmetom. U tom pogledu tri zainteresirane strane iznijele su iste argumente kao Italija, dodavši da se predmeti danskog programa likvidacije i poljskog programa likvidacije kreditnih unija odnose na mjere koje su sustavi osiguranja depozita poduzeli u vezi s likvidacijom banaka, a ne na mjere poduzete u preventivne svrhe s ciljem dugoročnog oporavka banaka.

5.2. Prednost

5.2.1. Primjedbe Italije

- (80) Italija je iznijela primjedbu da Komisija primjenjuje načelo subjekta u tržišnom gospodarstvu razvijeno u kontekstu najnovijih slučajeva restrukturiranja banaka („provjera podjele obveza”) previđajući činjenicu da provjera podjele obveza nije relevantna za ocjenu racionalnosti postupanja privatnog subjekta jer je njezin primarni cilj zaštita interesa javnosti (svih poreznih obveznika), a ne posebnih interesa onih koji su izravno izloženi propasti banke (kao što je FITD). Osim toga, FITD je poštivao načelo najnižeg troška. Odlučujući o intervenciji radi pružanja podrške Tercasu, FITD je tražio rješenje koje je financijski najmanje opterećujuće za njegove banke članice i to na temelju mišljenja uglednog konzultantskog društva i dugotrajnih rasprava Upravnog i Izvršnog odbora.
- (81) Italija je iznijela primjedbu da Komisija pri usporedbi reorganizacije Tercasa s alternativnim scenarijem likvidacije nije uputila na točne podatke. Usporedbu mjere oporavka i scenarija likvidacije trebalo bi napraviti nakon što se

⁽⁴³⁾ Vidjeti bilješku 27.

⁽⁴⁴⁾ *Pearle* i drugi, predmet C-345/02, EU:C:2004:448.

oduzme pozicija [...], čiji rizik nije ocijenjen pri procjeni troška likvidacije. Oduzimanjem se dobije obveza koja ne premašuje 295 milijuna EUR za operaciju sanacije, dok je procijenjeni trošak scenarija likvidacije iznosio 333 milijuna EUR. Italija zaključuje da je stvarna razlika između dvaju scenarija gotovo 40 milijuna EUR, a ne 3 milijuna EUR, kako je navedeno u privremenom stajalištu Komisije navedenom u odluci o pokretanju postupka.

- (82) Italija smatra da je FITD-ovo djelovanje u svakom slučaju u skladu s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu. Prvo, FITD nije mogao od Tercasa zahtijevati da podređenim vjerovnicima nametne podjelu obveza koja premašuje ugovorne uvjete pojedinačnih kredita, kojima je otpis predviđen samo u slučaju likvidacije. Drugo, nametanjem podjele obveza podređenim vjerovnicima ne bi se ni na koji način smanjili troškovi FITD-ovih banaka članica. Komisija je pogriješila zauzevši stajalište da bi u slučaju obvezne administrativne likvidacije (*liquidazione coatta amministrativa*) Tercasa troškovi za banke članice, a posljedično i za FITD, bili svedeni na najmanju mjeru da su se neki gubici prenijeli na podređene vjerovnike. Italija na temelju dokaza iz zapisnika sa sastanaka FITD-ova Upravnog i Izvršnog odbora zaključuje da je mjerama koje je u konačnici poduzeo FITD izbjegnuto rizik mogućih tužbi zbog gubitaka koje bi pretrpjeli podređeni vjerovnici. Italija smatra da je FITD-ovim djelovanjem izbjegnuto i negativan učinak na ugled bankarskog sustava koji je mogao nastati zbog neplaćanja podređenih kredita u slučaju obvezne administrativne likvidacije Tercasa.
- (83) Stoga je Italija mišljenja da je FITD-ova odluka o neuključivanju podređenih vlasnika obveznica bila razumna, u skladu s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu te da je njome izbjegnuto izlaganje FITD-a i njegovih banaka članica dodatnim troškovima.

5.2.2. Primjedbe Banke Italije

- (84) Komisija nije zaprimila primjedbe Banke Italije o selektivnoj prednosti zbog poduzetih mjera.

5.2.3. Primjedbe ostalih zainteresiranih strana

- (85) U pogledu gospodarske utemeljenosti mjera u smislu načela subjekta u tržišnom gospodarstvu, tri druge zainteresirane strane iznijele su primjedbu da je poduzeta mjera bila racionalan i dobar odabir za privatna poduzeća, kao što su FITD i njegove banke članice. Te strane smatraju da ovaj predmet ima očiglednih sličnosti s predmetom Sicilcassa, u kojem je Komisija zaključila da se predmetne mjere ne smatraju državnom potporom imajući u vidu presudno sudjelovanje privatnih subjekata. Kao i u predmetu Sicilcassa, FITD je djelovao kao jamac za isplatu naknade deponentima u skladu sa zakonodavstvom o sustavima osiguranja depozita; ista upravljačka tijela odlučila su o FITD-ovu djelovanju na temelju istih kriterija, a Banka Italije izvršavala je iste funkcije. Smatraju da u Italiji više nijedna banka nije pod javnim nadzorom, tako da su sve članice FITD-a privatne banke. Prema tome, FITD može poslovati samo kao privatni subjekt.
- (86) Tri zainteresirane strane pregledale su ranije slučajeve alternativnih FITD-ovih mjera ⁽⁴⁵⁾ te njihovu gospodarsku opravdanost, uključujući slučajeve tijekom razdoblja u kojem je sudjelovanje u sustavu osiguranja depozita bilo isključivo dobrovoljno. Privatna poduzeća pridruživala su se sustavu osiguranja depozita čak i kada na to nisu bila zakonom obvezana. Zainteresirane strane odbijaju tezu da subjekt u tržišnom gospodarstvu *ne bi bio izložen troškovima plaćanja naknade deponentima*, te da ne bi dao *bespovratne* doprinose ili izdao jamstva bez premije, kako je Komisija navela u odluci o pokretanju postupka.
- (87) Nadalje, tri zainteresirane strane naglašavaju da postupanje FITD-a i njegovih banaka članica ne bi trebalo ocjenjivati apstraktnim pojmovima, upućivanjem na pretpostavljeni neuređeni scenarij, nego na temelju regulatornog okvira u kojem posluju. Ako, kao u ovom predmetu, u skladu s regulatornim okvirom obveza isplate depozita do određenog praga znači da je pokrivanje negativnog kapitala za banke članice najisplativija mjera, tada je, sa stajališta privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu, pokrivanje negativnog kapitala najracionalnija odluka.

⁽⁴⁵⁾ Banca di Girgenti, Banca di Credito di Trieste SpA – Kreditna Banka (BCT) i Cassa di Risparmi e Depositi di Prato.

- (88) Te tri zainteresirane strane osporavaju Komisijin argument da troškovi plaćanja naknade deponentima u slučaju obvezne administrativne likvidacije Tercasa nisu uzeti u obzir pri primjeni načela subjekta u tržišnom gospodarstvu jer oni nastaju na temelju obveza nametnutih FITD-u kao sustav osiguranja depozita koji je dužan zaštititi deponente u javnom interesu. Tvrde da je Komisija u predmetu sanacije banke Banco Espírito Santo u Portugalu ⁽⁴⁶⁾ zauzela stav da je za potrebe primjene načela subjekta u tržišnom gospodarstvu potrebno uključiti troškove plaćanja naknade deponentima u slučaju likvidacije. Štoviše, Komisija nije mogla uspoređivati predmetni slučaj s presudom Suda u predmetu Land Burgenland ⁽⁴⁷⁾ jer je Sud u tom predmetu razlikovao mjere koje su pripisive državi koja djeluje u svojstvu dioničara i mjere u kojima je država djelovala kao tijelo javne vlasti.
- (89) Tri zainteresirane strane smatraju da su mjere osmišljene na temelju kriterija najnižeg troška te da je angažirano ugledno revizorsko i savjetodavno društvo kako bi pomoglo pri utvrđivanju najisplativijeg i najmanje rizičnog rješenja za banke članice. FITD je na toj osnovi osmislio paket mjera koji mu je omogućio da znatno smanji troškove za banke članice, izbjegne rizike likvidacije i spriječi moguće negativne vanjske učinke koji su mogli nastati zbog obvezne administrativne likvidacije Tercasa.
- (90) U pogledu procjene je li ukupni trošak mjera podrške za FITD bio niži od troška u slučaju likvidacije Tercasa, te tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da trošak jamstva za pokriće kreditnog rizika kredita s jednokratnom otplatom glavnice po dospelju za [...] nije trebao biti uključen u Komisijinu procjenu troškova mjere podrške. Nije bio uključen u procijenjeni trošak koji bi FITD snosio u slučaju likvidacije Tercasa. Prema tome, netočan je Komisijin izračun da je poduzetom mjerom ostvarena ušteda troškova u iznosu od samo 3 milijuna EUR. U izvješću [...], u kojem je utvrđeno najisplativije i najmanje rizično rješenje za FITD i njegove banke članice, procijenjeni troškovi obvezne administrativne likvidacije ne obuhvaćaju rizik povezan s kreditima [...], koji su iznosili približno 35 milijuna EUR. Za pravilnu usporedbu dvaju scenarija, odnosno isplate naknade deponentima i alternativnog djelovanja, „usporedbu mjere oporavka i scenarija likvidacije trebalo bi napraviti nakon što se oduzme pozicija [...], čiji rizik nije ocijenjen pri procjeni troška likvidacije”. ⁽⁴⁸⁾ Tako se dobije usporedba obveze „koja ne premašuje 295 milijuna EUR za operaciju sanacije i procijenjenog troška od 333 milijuna EUR u slučaju likvidacije” ⁽⁴⁹⁾. Stoga su tri zainteresirane strane iznijele primjedbu da stvarna razlika između dvaju scenarija iznosi najmanje 38 milijuna EUR. Smatraju da to stajalište potvrđuje činjenica da su krediti pokriveni FITD-ovim jamstvom stvarno oplaćeni Tercasu ⁽⁵⁰⁾. FITD nije izvršio plaćanje u vezi s jamstvom od 35 milijuna EUR, koje Komisija nije trebala uključiti u svoj izračun troška intervencije.
- (91) Isto tako, u svrhu ocjene najnižeg troška, iznos od 30 milijuna EUR obračunan na temelju oslobođenja od poreza ne bi trebao u cijelosti biti uključen u te troškove. Taj bi trošak za FITD nastao samo ako Komisija ne odobri poreznu mjeru.
- (92) Tri zainteresirane strane upućuju na procijenjeni trošak od 1,9 milijardi EUR u slučaju likvidacije, koji bi se mogao samo djelomično nadoknaditi (u izvješću [...] izračunan je u iznosu od 1,5 milijardi EUR). Smatraju da bi iznos depozita od 1,9 milijardi EUR, koji u slučaju likvidacije ne bi bio pokriven sustavom isplate depozita, stvorio rizik širenja na banke članice i bankarski sustav u cjelini. Takav bi rizik mogao imati „potencijalno goleme” pravne posljedice i posljedice po ugled. Smatraju i da su u slučaju obvezne likvidacije Tercasa izgledi za povrat dijela početnog troška, procijenjenog na 1,9 milijardi EUR, mogli biti dodatno ugroženi zahtjevima podređenih vjerovnika za nadoknadu.
- (93) Izvješće [...], na temelju kojeg je FITD izračunao najniži trošak, temeljilo se na računovodstvenom stanju na dan 31. prosinca 2013., ali tri zainteresirane strane tvrde da je BPB prikazao ažuriranu procjenu učinka scenarija likvidacije na FITD na dan 31. srpnja 2014., odnosno na dan održavanja izvanredne skupštine dioničara radi rekapitalizacije Tercasa, a to je dan službenog utvrđenja mjera podrške. Na temelju te ažurirane procjene trošak je procijenjen na [350 – 750] milijuna EUR. Razlika između tog iznosa i procjene u izvješću na temelju stanja na

⁽⁴⁶⁾ Odluka Komisije od 3. kolovoza 2014. u predmetu SA.39250 (2014/N) – Portugal – Sanacija Banco Espírito Santo SA (SL C 393, 7.11.2014., str. 1.), uvodne izjave 75–77.

⁽⁴⁷⁾ Land Burgenland i drugi protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, t. 60.

⁽⁴⁸⁾ Zapisnik sa sastanka FITD-ova Izvršnog odbora od 30. svibnja 2014., str. 4.; Izvješće FITD ova glavnog direktora od 28. svibnja 2014., dokument br. 7/2014, str. 5.

⁽⁴⁹⁾ Vidjeti izvješće FITD-ova glavnog direktora od 28. svibnja 2014., dokument br. 7/2014, str. 5.

⁽⁵⁰⁾ Vidjeti Tercasovu obavijest FITD-u, 1. travnja 2015.

dan 31. prosinca 2013. nastala je zbog reklasifikacije računovodstvenih pozicija evidentiranih kao „prihodujuće” na dan 31. prosinca 2013. i kao „neprihodujuće” na dan 31. srpnja 2014. te zbog povećanog volumena depozita koje bi FITD morao isplatiti.

- (94) Te druge zainteresirane strane odbijaju argument Komisije da je FITD-ov navodni trošak mjera podrške mogao biti dodatno smanjen otpisom podređenog duga. Na dan donošenja FITD-ove odluke o intervenciji opcija sanacije podređenog duga vlastitim sredstvima nije bila zakonski moguća. Talijanskim zakonodavstvom otpis duga predviđen je samo u slučaju obvezne administrativne likvidacije. Da se i pokušalo provesti takvu sanaciju vlastitim sredstvima, za FITD-ove članice odmah bi nastali veliki rashodi čiji povrat ne bi bio siguran. Zbog sporova s vlasnicima podređenog duga povećali bi se troškovi postupka likvidacije, kao i troškovi za FITD-ove članice, zbog smanjenja vrijednosti likvidirane imovine. Naknadni učinak prelijevanja negativno bi utjecao na povjerenje klijenata, kao i na ugled i stabilnost samog bankarskog sustava. Osim toga, tri zainteresirane strane navode da su većinu Tercasovih podređenih vjerovnika činili pojedinačni štediši i deponenti te da je posebni upravitelj već bio donio jedinu moguću mjeru podjele obveza u odnosu na podređene vjerovnike, koja se sastojala od ogađanja kuponskih isplata za obveznice koje je držala banka Banco Popolare Sc.
- (95) Naposljetku, te druge zainteresirane strane smatraju da je u izvješću [...], u okviru analize najnižeg troška, izabran scenarij koji nije bio najpesimističniji. Procijenjeni trošak likvidacije temeljio se na (a) mogućnosti pronalaženja subjekta koji bi bio spreman kupiti neke podružnice čak i u slučaju likvidacije i (b) otpuštanju zaposlenika koji nisu bili premješteni drugdje, uz otpremninu svakom zaposleniku u iznosu od 12 mjesečnih plaća. Izvješće [...], koje je FITD-u poslužilo kao osnova za njegovu odluku o intervenciji, temeljilo se na prijelaznom scenariju, ali su razmatrani i drugi nepovoljni scenariji.
- (96) Štoviše, trebalo bi pretpostaviti da FITD-ovom intervencijom Tercasu nije dodijeljena nikakva prednost jer se ona odvijala usporedno s BPB-ovim ulaganjem kapitala u Tercas, koje je bilo istodobno, znatno i usporedivo s FITD-ovim djelovanjem.
- (97) U svjetlu navedenih razmatranja, poduzetu mjeru trebalo bi smatrati povoljnijim i manje rizičnim rješenjem za FITD-ove banke članice.

5.3. Spojivost

5.3.1. *Primjedbe Italije*

- (98) Komisija nije zaprimila primjedbe od Italije o spojivosti mjera.

5.3.2. *Primjedbe Banke Italije*

- (99) Komisija nije zaprimila primjedbe Banke Italije o spojivosti mjera.

5.3.3. *Primjedbe ostalih zainteresiranih strana*

- (100) Tri druge zainteresirane strane iznijele su primjedbu da bi mjere bile spojive s unutarnjim tržištem čak i kada bi se smatrale državnom potporom. Mišljenja su da će Tercas na temelju svojeg plana restrukturiranja moći ponovno uspostaviti svoju dugoročnu održivost, da je FITD-ovo djelovanje ograničeno na potrebni minimum te da se mjerama ograničuje mogući utjecaj na tržišno natjecanje.
- (101) U pogledu ponovne uspostave dugoročne održivosti, te tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da je posebni upravitelj radio na otklanjanju nedostataka u Tercasovoj organizaciji i sustavu unutarnje kontrole. Svoju je pozornost usmjerio na nepravilnosti u upravljanju (krediti, ulaganja vlasničkog kapitala, sporovi) te na pravilno vrednovanje povezanih rizika (dvojbene ishodi, otpisi, rezerviranja). Proveo je postupno razduživanje kako bi

nadoknadio znatno smanjenje financiranja zbog smanjenja baze klijenata. Racionalizirao je strukture (revizija poslovnog modela uz zatvaranje određenih podružnica, plan smanjenja broja zaposlenih, pojednostavnjenje organizacijskih struktura, smanjenje administrativnih rashoda) u cilju znatnog ograničenja troškova na strukturnoj osnovi. Rekapitalizacija Tercasa koju su proveli FITD i BPB bila je najbolji način za brzo rješavanje manjka likvidnosti. BPB je preuzeo poslovni rizik povezan s Tercasovim oporavkom i to ulaganjem znatnih financijskih i drugih sredstava kako bi osigurao uspješnost svojeg poslovnog plana.

- (102) BPB navodi i da je izradio strategiju intervencije na temelju poboljšanih kreditnih i depozitnih marži ⁽⁵¹⁾, racionalizacije troškova ⁽⁵²⁾, razvoja sinergija unutar grupe, pažljivog praćenja kvalitete kredita, optimizacije upravljanja potraživanjima umanjene vrijednosti prodajom loših kredita, jačanja profilâ likvidnosti ⁽⁵³⁾ te pokretanja upravljačkih resursa. Strukturni elementi plana oporavka izrađeni su u okviru BPB-ova poslovnog plana za razdoblje 2015. – 2019. Ti elementi upućuju na koherentan slijed mjera usmjerenih na ponovno uspostavljanje Tercasove profitabilnosti; izostanak detaljnog plana restrukturiranja ne bi trebao spriječiti pozitivnu ocjenu Komisije u pogledu „koherentno usmjerenih općih programa” ⁽⁵⁴⁾.
- (103) Intervencija je bila ograničena na potrebni minimum 1. zbog razloga navedenih u prethodnim uvodnim izjavama 90. do 93.; 2. jer je to bila jedina održiva opcija te 3. jer je FITD samo djelomično pridonio rješavanju negativnog kapitala i ponovnom uspostavljanju minimalnih stopa kapitala. Tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da zbog razmjera Tercasovih gubitaka nije bilo isplativijih alternativnih rješenja od BPB-ova preuzimanja Tercasa, unatoč nastojanjima posebnog upravitelja da pronade druge kupce ⁽⁵⁵⁾. Pokušaj ograničavanja troškova na potrebni minimum potvrđuje i činjenica da su strane u cilju postizanja sporazuma o stvarnom iznosu Tercasova negativnog kapitala pribjele arbitraži koja je dovela do smanjenja ukupnog iznosa koji je BPB tražio s [300–800] milijuna EUR na 265 milijuna EUR.
- (104) Troškovi intervencije dodatno su ograničeni mjerama podjele obveza. Dionički kapital sveden je na nulu i zbog toga su dioničari u cijelosti izgubili svoje ulaganje. Osim toga, obustavljena je isplata kupona za podređene obveznice, kada je to bilo moguće. Te druge zainteresirane strane navode da drugi oblici gubitaka za vlasnike podređenog duga nisu bili zakonski mogući jer je prema postojećem pravu vlasnike podređenog duga moguće prisiliti na raspodjelu gubitaka samo u slučaju obvezne administrativne likvidacije. No činjenica da se na vlasnike podređenog duga nisu mogle prevaliti dodatne obveze nije prouzročila veće troškove za javne financije jer su sredstva za intervenciju u cijelosti prikupljena od privatnih subjekata. Nadalje, gubici koje su pretrpjeli vlasnici podređenog duga mogli su stvoriti dodatne troškove i znatne rizike za FITD-ove banke članice. Te bi negativne strane bile posljedica Tercasova sloma, rizika od tužbi koje bi pokrenuli Tercasovi klijenti te negativnog utjecaja na Tercasov ugled i ukupnu stabilnost bankarskog sustava. Naposljetku, izostankom dodatnih opterećenja za vlasnike podređenog duga nije stvoren nikakav moralni hazard jer je bankarski sustav u cijelosti apsorbirao troškove pokrića negativnog kapitala bez dodatnih troškova za porezne obveznike.
- (105) Tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da je izostanak pretvorbe ili otpisa podređenog duga bio u skladu s točkom 42. Komunikacije o bankarstvu, u kojoj je jasno navedeno da doprinosi deponenata nisu obvezni element podjele obveza. To je bilo u skladu i s točkom 45. Komunikacije, kojom se dopušta iznimka od načela pretvorbe ili otpisa podređenog duga kada bi „provedba takvih mjera ugrozila financijsku stabilnost ili dovela do nerazmjernih rezultata”.
- (106) Štoviše, tri zainteresirane strane iznijele su primjedbu da su izostanak ili neadekvatnost povrata prihvatljivi ako su, kao u ovom slučaju, nadoknađeni dubinskim i opsežnim restrukturiranjem i opravdani potragom za kupcem banke u krizi.

⁽⁵¹⁾ [...]

⁽⁵²⁾ [...]

⁽⁵³⁾ [...]

⁽⁵⁴⁾ BPB upućuje na stajalište Komisije u predmetu BP Chemicals protiv Komisije, predmet T-11/95, EU:T:1998:199, u skladu s kojim „formulacija plana restrukturiranja nije statičan postupak” (t. 105. presude). Isto tako, BPB je iznio primjedbu da je u nekim novijim odlukama Komisije potvrđeno da izostanak trenutnog podnošenja plana restrukturiranja nije prepreka za donošenje odluke kojom se utvrđuje da je neka mjera spojiva s unutarnjim tržištem. Vidjeti Odluku Komisije od 13. veljače 2014. u predmetu SA.36663 (2014/NN) – Španjolska – Mjera podrške za SGR (SL C 120, 23.4.2014., str. 1.), te Odluku Komisije (EU) 2015/1092 od 23. srpnja 2014. o državnoj potpori SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/NN) SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534 (2012/NN) koju je provela Grčka za grupu National Bank of Greece Group u pogledu: dokapitalizacije i restrukturiranja banke National Bank of Greece S.A.; sanacije banke First Business Bank S.A. nalogom za prijenos na banku National Bank of Greece S.A.; sanacije banke Probank S.A. nalogom za prijenos na banku National Bank of Greece S.A.; sanacije banaka Cooperative Bank of Lesvos-Limnos, Cooperative Bank of Achaia i Cooperative Bank of Lamia (SL L 183, 10.7.2015., str. 29.).

⁽⁵⁵⁾ Vidjeti zahtjev posebnog upravitelja kojim se traži intervencija FITD-a, 25. listopada 2013., str. 3.; „nedostatak alternativnih rješenja” za transakciju koju je BPB predložio potvrđen je i u zapisniku sa sastanka FITD-ova Izvršnog odbora od 28. listopada 2013., str. 4.

(107) Nadalje, intervencijom se ne narušava unutarnje tržište, i to zbog sljedećeg:

1. Tercasove operacije bile su malih razmjera i zemljopisno ograničene;
2. BPB je bio jedini subjekt koji je iskazao stvarni interes za ulaganje kapitala u Tercas, a Komisija je zauzela stav da prodaja posrnule banke, čije je poslovanje korisnik navodne potpore, privatnom sudioniku na tržištu u okviru otvorenog postupka prodaje predstavlja oblik ublažavanja potencijalnih narušavanja tržišnog natjecanja ⁽⁵⁶⁾;
3. Tercasov plan restrukturiranja bio je dovoljno opsežan i omogućio je integraciju Tercasa u BPB.

(108) Prijenos Tercasa BPB-u bio je jedina mogućnost za rješavanje pitanja koja je navelo talijansko nadzorno tijelo te za sprječavanje mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja. Nadalje, transakcija restrukturiranja zahtijevala je potpunu rekapitalizaciju Tercasa i znatno povećanje BPB-ova kapitala.

(109) Naposljetku, oslanjajući se na prijašnje odluke Komisije ⁽⁵⁷⁾, te druge zainteresirane strane tvrde da se rekapitalizacija Tercasa i njegovo spajanje s BPB-om, nakon što je FITD bez naknade pokrio njegov negativni kapital, mogu smatrati opravdanim jer su bili potrebni kako bi se osigurao prijenos imovine društva i provelo sveobuhvatno restrukturiranje banke. U ovom se predmetu povrat ne bi mogao osigurati nijednom opcijom kojom bi se Tercasu omogućio izlaz iz duboke krize. Da je FITD zahtijevao povrat, Tercasova pozicija kapitala bila bi još lošija, što bi povećalo trošak za banku kupca.

6. OCJENA MJERA

6.1. Postojanje državne potpore

(110) Člankom 107. stavkom 1. Ugovora propisuje se da je „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje državnim sredstvima u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.” Svi navedeni uvjeti moraju biti ispunjeni; u nastavku će Komisija procijeniti jesu li ispunjeni u slučaju mjera koje je poduzeo FITD.

(111) Italija nije prijavila program oslobođenja od poreza naveden u uvodnoj izjavi 4. odluke o pokretanju postupka. Na temelju informacija trenutno dostupnih Komisiji, taj program u ovom predmetu nije primijenjen. Stoga program oslobođenja od poreza ne spada u područje primjene ove odluke.

6.1.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(112) Sud je u više navrata potvrdio da su sva financijska sredstva kojima tijela javne vlasti mogu poduprijeti poduzeća obuhvaćena nadzorom državnih potpora bez obzira na to jesu li ta sredstva trajna imovina javnog sektora. Nametnuti obvezni doprinosi kojima se upravlja i koje se raspoređuje u skladu s pravom ili drugim javnim pravilima ukazuju na prisutnost državnih sredstava, čak i ako njima ne upravljaju tijela javne vlasti ⁽⁵⁸⁾. Sredstva ne gube javni karakter samom činjenicom da su financirana privatnim doprinosima. Relevantan čimbenik nije neposredno podrijetlo sredstava, nego stupanj intervencije tijela javne vlasti pri utvrđivanju tih mjera i načina njihova financiranja ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Vidjeti bilješku 31.

⁽⁵⁷⁾ Odluka Komisije od 27. ožujka 2012. u predmetu SA.26909 (2011/C) – Portugal – Banco Português de Negócios (BPN), t. 247. i 248.; Odluka Komisije od 18. veljače 2014. – Poljska – Credit unions orderly liquidation scheme (Program uredne likvidacije kreditnih unija), prethodno navedeno, t. 65.; Odluka Komisije od 30. svibnja 2012. – Španjolska – Restructuring of CAM and Banco CAM (Restrukturiranje banaka CAM i Banco CAM), prethodno navedeno, t. 113., vidjeti i t. 119. i 120.

⁽⁵⁸⁾ Italija protiv Komisije, predmet 173/73, EU:C:1974:71, stavak 16.; Compagnie Commerciale de l'Ouest protiv Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, spojeni predmeti C-78/90 do C-83/90, EU:C:1992:118, t. 35.; Essent Netwerk Noord i drugi, predmet C-206/06, EU:C:2008:413, t. 58.-74.; Elliniki Nafpigokataskavastiki i drugi protiv Komisije, predmet T-384/08 EU:T:2011:650, t. 87.

⁽⁵⁹⁾ Francuska protiv Komisije, predmet T-139/09, EU:T:2012:496, t. 63. i 64.

- (113) Štoviše, Sud je u predmetima *Ladbroke* ⁽⁶⁰⁾, *Stardust Marine* i *Doux Élevage* istaknuo da se sredstva koja ostaju pod javnim nadzorom i stoga su na raspolaganju tijelima javne vlasti smatraju državnim sredstvima.
- (114) U predmetu *Doux Élevage*, poslovanje međutrgovinske organizacije financirano je sredstvima prikupljenima od doprinosa koje je država proglasila obveznim; Sud je presudio da se ne može zaključiti da je poslovanje organizacije pripisivo državi. Sud je smatrao da je organizacija samostalno utvrdila svrhu upotrebe sredstava te da obvezatnost doprinosa u tom slučaju nije „ovisila o ostvarenju konkretnih političkih ciljeva koje su utvrdila i definirala tijela javne vlasti”. Država je samo provjeravala valjanost i zakonitost doprinosa koje su nametnule međutrgovinske organizacije, odnosno postupovni okvir, i nije bila ovlaštena utjecati na upravljanje sredstvima.
- (115) U sudskoj praksi sudova Unije mjera je pripisiva državi i financira se državnim sredstvima kada skup pokazatelja upućuje na to da država na temelju nacionalnog zakonodavstva provodi nadzor i iskorištava svoj utjecaj kako bi osigurala da privatni subjekt upotrebom svojih sredstava ostvaruje cilj državne politike koji mu je povjeren.
- (116) Sud je i u predmetu *Stardust Marine* presudio da se zaključak o mogućnosti da se mjera potpore koju je poduzeo subjekt koji je *prima facie* neovisan i sam po sebi nije dio države pripiše državi može izvesti na temelju skupa pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti predmeta. Jedan takav pokazatelj bio bi i to da dotični subjekt ne bi mogao donijeti odluku o navodnoj državnoj potpori ne uzimajući u obzir upute ili smjernice tijela javne vlasti. U određenim okolnostima, drugi pokazatelji mogli bi biti relevantni za donošenje zaključka o mogućnosti da se mjera potpore koju ju poduzelo neko poduzeće pripiše državi.
- (117) U pogledu mjere u odnosu na koju je Komisija pokrenula službeni istražni postupak u ovom predmetu, valja podsjetiti da je zakonodavstvo Unije Direktivom 94/19/EZ uvelo sustave osiguranja depozita u cilju očuvanja i povećanja „stabilnosti bankarskog sustava” ⁽⁶¹⁾ te da im je dodijelio zadaću pružanja zaštite deponentima ⁽⁶²⁾. Direktivom 94/19/EZ od država članica zahtijeva se uvođenje jednog ili više sustava osiguranja depozita koji će isplatiti naknadu deponentima u slučaju propasti kreditne institucije. Direktiva 94/19/EZ ne sadržava odredbe o mogućnosti drugih oblika intervencije, tako da države članice imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o tome hoće li sustavima osiguranja depozita dopustiti djelovanje izvan okvira funkcije isplate naknade i upotrebu raspoloživih financijskih sredstva na druge načine.
- (118) To je ostalo nepromijenjeno i u Direktivi 2014/49/EU, koja je, međutim, izričitija u pogledu prirode takvih alternativnih mjera. Njihova svrha mora biti sprječavanje propasti kreditne institucije u cilju izbjegavanja ne samo „troškova plaćanja naknade deponentima”, nego i „troškova propasti kreditne institucije za gospodarstvo u cjelini” te „ostalih štetnih utjecaja”, kao što je „štetan utjecaj na financijsku stabilnost i povjerenje deponentata” ⁽⁶³⁾.
- (119) U skladu s Direktivom 2014/49/EU, države članice mogu dopustiti upotrebu sustava osiguranja depozita radi očuvanja pristupa osiguranim depozitima za deponente, kako u početnoj fazi trajnog poslovanja, tako i u kontekstu nacionalnog stečajnog postupka ⁽⁶⁴⁾. Komisija ističe da se, suprotno stajalištu drugih zainteresiranih strana navedenom u uvodnoj izjavi 79., alternativne mjere sustava osiguranja depozita mogu smatrati potporom bez obzira na to je li im svrha sprječavanje propasti kreditne institucije ili su povezane s likvidacijom.
- (120) U talijanskom nacionalnom pravu zaštita štednje i deponentata ima poseban položaj; na temelju članka 47. talijanskog Ustava, „Republika ... štiti štednju u svim njezinim oblicima” ⁽⁶⁵⁾. Banka Italije jest tijelo osnovano

⁽⁶⁰⁾ Francuska protiv *Ladbroke Racing* i Komisije, predmet C-83/98 P, EU:C:2000:248, t. 50.: „čak i kada iznosi o kojima je riječ ... nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod javnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao državnu potporu”.

⁽⁶¹⁾ Vidjeti, među ostalim, uvodne izjave 1. i 16. Direktive 94/19/EZ.

⁽⁶²⁾ Vidjeti članak 3. i uvodne izjave 1., 2., 3., 11., 12., 15., 16., 20., 21., 24. i 25. Direktive 94/19/EZ.

⁽⁶³⁾ Vidjeti, među ostalim, uvodne izjave 3., 4. i 16. Direktive 2014/49/EU.

⁽⁶⁴⁾ Vidjeti članak 11. stavke 3. i 6. Direktive 2014/49/EU.

⁽⁶⁵⁾ „La Repubblica ... tutela il risparmio in tutte le sue forme.”

u skladu s javnim pravom i samo je stoga njezino postupanje pripisivo državi, no ona nije izvan područja primjene članka 107. Ugovora na temelju svoje ustavne neovisnosti ⁽⁶⁶⁾; njezina je zadaća zaštita stabilnosti talijanskog bankarskog sustava ⁽⁶⁷⁾ i zaštita deponenata ⁽⁶⁸⁾.

- (121) S obzirom na prethodno navedeno, članak 96.-bis Zakona o bankama treba tumačiti kao posebnu definiciju javnih ovlasti pružanja zaštite deponentima, koje se primjenjuju na sustave osiguranja depozita priznate u Italiji. Uključivanjem zadnje rečenice u članak 96.-bis stavak 1., u skladu s kojom sustavi osiguranja depozita „mogu sudjelovati u drugim vrstama i oblicima intervencije” uz plaćanje naknade deponentima, talijanska nadležna tijela odlučila su odobriti svojim priznatim sustavima osiguranja depozita upotrebu sredstava prikupljenih od banaka članica za različite vrste mjera. Stoga je članak 96.-bis Zakona o bankama temelj za priznavanje FITD-a kao obveznog sustava osiguranja depozita u Italiji, a istodobno se njime FITD-u dodjeljuje ovlast za poduzimanje mjera podrške.
- (122) Iz te perspektive, činjenica da je FITD ustrojen kao konzorcij u skladu s privatnim pravom ⁽⁶⁹⁾ nije relevantna jer sama činjenica da je neko tijelo osnovano na temelju redovnog prava ne može se smatrati dovoljnom za isključenje mogućnosti da se mjera potpore koju takvo tijelo poduzme pripiše državi, kao što je Sud presudio u predmetu *Standust Marine*. FITD-ovi ciljevi – ostvarenje zajedničkih interesa njegovih članica jačanjem sigurnosti depozita i zaštitom ugleda bankarskog sustava – jasno se podudaraju s javnim interesima. Ali to nužno ne znači da je poduzeće moglo donijeti svoju odluku ne uzimajući u obzir zahtjeve tijela javne vlasti. Štoviše, nije nužno da utjecaj države proizlazi iz zakonski obvezujućeg akta tijela javne vlasti. Autonomija koju poduzeće u načelu uživa ne sprječava praktično sudjelovanje države.
- (123) U svakom slučaju, zakonodavstvo Unije i Italije daje Banci Italije ovlasti i sredstva kako bi se osiguralo da sve mjere koje poduzima FITD, kao sustav osiguranja depozita priznat na temelju Zakona o bankama, budu u skladu sa zadaćom javne politike te da pridonose zaštiti deponenata. To je jasno navedeno u uvodnoj rečenici članka 96.b stavka 1. Zakona o bankama, u kojoj je prije popisa svih ovlasti Banke Italije u pogledu talijanskih sustava osiguranja depozita navedeno da se te ovlasti izvršavaju „uzimajući u obzir zaštitu deponenata i stabilnost bankarskog sustava”.
- (124) Imajući u vidu taj dokaz, i za razliku od predmeta *Doux Élevage*, u kojem je predmet *ex post* odobrenja javne uprave bio samo postupovne naravi, Banka Italije mora odobriti svaku FITD-ovu intervenciju na temelju njezinih prednosti, uz ocjenu njezine usklađenosti s FITD-ovim javnim ovlastima na temelju Zakona o bankama.
- (125) Italija je potvrdila da bi se, slijedi li se ta logika, bonitetni nadzor banaka morao smatrati izvršenjem javnog nadzora, a sredstva banaka stoga bi se morala smatrati javnim sredstvima (uvodna izjava 53.); to je očito od neznatne važnosti za ovaj predmet. Komisija samo primjećuje da svrha nadzora banaka koji Banka Italije provodi nije provjera usklađenosti s ovlastima javne politike koje su povjerene bankama pod nadzorom.
- (126) Prednost javnih ovlasti i povezanog javnog nadzora priznata je u FITD-ovu statutu ⁽⁷⁰⁾, u skladu s kojim sve mjere podrške moraju ispunjavati kumulativne uvjete, odnosno moraju postojati razumni izgledi za povrat te se može pretpostaviti da će trošak Fonda biti manji nego što bi bio da se poduzimaju mjere u slučaju likvidacije („načelo najnižeg troška”). Navedeni kumulativni uvjeti znače da se odluka o poduzimanju mjera podrške može odobriti samo ako se njome FITD-u omogućuje izvršenje njegovih javnih ovlasti u pogledu zaštite deponenata. Navedena prednost popraćena je zahtjevom za odobrenje Banke Italije u skladu sa Zakonom o bankama.

⁽⁶⁶⁾ Vidjeti predmet *Air France protiv Komisije*, predmet T-358/94, EU:T:1996:194, t. od 59. do 62., u kojem je Opći sud presudio da je postupanje francuske Caisse des Dépôts et Consignations nužno pripisivo državi na temelju činjenice da je riječ o tijelu javnog sektora te je dodao da na taj zaključak ne utječu argumenti o neovisnosti toga tijela od drugim državnim tijelima.

⁽⁶⁷⁾ Prema internetskoj stranici Banke Italije, „Banka Italije po zakonu je odgovorna za zaštitu stabilnosti nacionalnog financijskog sustava” (*L'ordinamento giuridico affida alla Banca d'Italia la responsabilità per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nazionale*) <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/>. Banka Italije članica je Europskog odbora za sistemsku riziku, Odbora za financijsku stabilnost i Odbora za financijsku stabilnost Eurosustava/Europskog sustava središnjih banaka.

⁽⁶⁸⁾ U skladu s internetskom stranicom Banke Italije (odjeljak o „Nadzoru bankarskog i financijskog sustava”), „Banka Italije odgovorna je i za zaštitu klijenata banaka i financijskih posrednika, što je osnovni element nadzora bankarskog i financijskog sektora, koji provodi usporedno i zajedno sa svojim drugim nadzornim zadaćama” (*Alla Banca d'Italia sono affidati rilevanti compiti in materia di tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari che rappresenta un elemento costitutivo della supervisione bancaria e finanziaria, affiancandosi ed integrandosi con gli altri obiettivi dell'azione di vigilanza*).

⁽⁶⁹⁾ Članak 1. FITD-ova statuta.

⁽⁷⁰⁾ Članak 29. stavak 1.

(127) Osim toga, u skladu sa Zakonom o bankama, Banka Italije ima široke ovlasti nad sustavima osiguranja depozita:

1. člankom 96-ter stavkom 1. točkom (d) Zakona o Bankama predviđeno je da Banka Italije mora „odobriti intervencije sustava osiguranja depozita“;
2. člankom 96-ter stavkom 1. točkom (b) Zakona o Bankama predviđeno je da Banka Italije „usklađuje poslovanje sustava osiguranja depozita s pravilima o bankarskim krizama kao i sa svojom nadzornom aktivnošću”⁽⁷¹⁾;
3. člankom 96-ter stavkom 1. točkom (a) Zakona o Bankama predviđeno je da Banka Italije „priznaje sustave osiguranja depozita, odobravanjem njihovih statuta, ako ti sustavi nemaju obilježja koja bi mogla dovesti do neuravnotežene raspodjele rizika nesolventnosti u bankarskom sustavu”⁽⁷²⁾;
4. člankom 96-ter stavkom 1. točkom (h) Zakona o Bankama predviđeno je da Banka Italije „može donositi pravila o provedbi pravila utvrđenih” u odjeljku IV. Zakona o bankama o sustavima osiguranja depozita⁽⁷³⁾.

(128) Osim ovlasti nad FITD-om koje su Banci Italije dodijeljene Zakonom o bankama, samo banke koje su pod posebnom upravom mogu se kvalificirati za FITD-ove mjere podrške⁽⁷⁴⁾. Banka se stavlja pod posebnu upravu na prijedlog Banke Italije, po nalogu Ministarstva gospodarstva i financija. U toj fazi, u skladu s FITD-ovim statutom, „Fond intervenira ... u slučajevima posebne uprave banaka članica koje imaju odobrenje za rad u Italiji”⁽⁷⁵⁾. Samo posebni upravitelj banke može poslati FITD-u zahtjev za intervenciju, a taj zahtjev mora zatim biti odobren na sastanku dioničara banke. Posebni upravitelj državni je službenik koji zastupa javni interes, a imenuje ga i nadzire Banka Italije. Banka Italije ima ovlasti i za opoziv ili zamjenu posebnog upravitelja⁽⁷⁶⁾, kao i za davanje uputa za uvođenje posebnih zaštitnih mjera i ograničenja u pogledu upravljanja bankom⁽⁷⁷⁾. Intervenciju FITD-a tako pokreće državni službenik pod nadzorom Banke Italije.

(129) U pogledu ovlasti za odobravanje djelovanja sustava osiguranja depozita, Komisija primjećuje da je za odobrenje potreban upravni akt koji nužno prethodi stupanju na snagu mjere za koju se traži odobrenje. U protivnom bi izvršenje ovlasti Banke Italije u pogledu FITD-ovih mjera radi osiguranja stabilnosti financijskog sustava i zaštite deponenata bilo neučinkovito. Odobrenje se, u praksi, daje u fazi u kojoj FITD još uvijek može ponovno razmotriti i izmijeniti predloženu mjeru, u slučaju prigovora Banke Italije. Ne može se smatrati da se odobrenje daje nakon FITD-ove odluke o intervenciji (kao što su iznijeli Italija, FITD i BPB⁽⁷⁸⁾). S tim u vezi, bitna je činjenica da Banka Italije sudjeluje kao promatrač na svim sastancima Upravnog i Izvršnog odbora FITD-a⁽⁷⁹⁾ (suprotno tvrdnjama Italije, FITD-a i BPB-a⁽⁸⁰⁾), jer se može pretpostaviti da se time Banci Italije omogućuje iznošenje pitanja o planiranoj intervenciji u ranoj fazi.

⁽⁷¹⁾ „Banka Italije u pogledu zaštite deponenata i stabilnosti bankarskog sustava ... usklađuje poslovanje sustava osiguranja depozita s pravilima o bankarskim krizama, kao i sa svojom nadzornom aktivnošću” (*La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario ... coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza*).

⁽⁷²⁾ „Banka Italije u pogledu zaštite deponenata i stabilnosti bankarskog sustava ... priznaje sustave osiguranja depozita, odobravanjem njihovih statuta, ako ti sustavi nemaju obilježja koja bi mogla dovesti do neuravnotežene raspodjele rizika nesolventnosti u bankarskom sustavu” (*La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario ... riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario*).

⁽⁷³⁾ „Banka Italije u pogledu zaštite deponenata i stabilnosti bankarskog sustava ... donosi pravila o provedbi odredaba za provedbu pravila utvrđenih u ovom odjeljku” (*La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario ... emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione*).

⁽⁷⁴⁾ Članak 29. stavak 1. FITD-ova statuta.

⁽⁷⁵⁾ Članak 4. FITD-ova statuta.

⁽⁷⁶⁾ Članak 71. stavak 3. Zakona o bankama.

⁽⁷⁷⁾ Članak 72. stavak 4. Zakona o bankama: „Banka Italije uputama posebnim upraviteljima i članovima nadzornog odbora može nametnuti posebne zaštitne mjere i ograničenja u pogledu upravljanja bankom. Posebni upravitelji i članovi nadzornog odbora snose osobnu odgovornost u slučaju nepostupanja u skladu s uputama Banke Italije” (*La Banca d'Italia, con istruzioni impartite ai commissari e ai membri del comitato di sorveglianza, può stabilire speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca. I componenti gli organi straordinari sono personalmente responsabili dell'inosservanza delle prescrizioni della Banca d'Italia*).

⁽⁷⁸⁾ Vidjeti uvodne izjave 47., 56. i 69.

⁽⁷⁹⁾ Članak 13. stavak 6. i članak 16. stavak 1. točka (d) FITD-ova statuta.

⁽⁸⁰⁾ Vidjeti uvodne izjave 46., 58. i 71.

- (130) Ukratko, tijela javne vlasti imaju ovlast za pokretanje djelovanja na njihov zahtjev, a na temelju svoje ovlasti za odobravanje suštine djelovanja ona utječu na djelovanje i prije donošenja odluke o djelovanju. Njihov je utjecaj dodatno prisutan i tijekom postupka i to zbog njihova sudjelovanja na svim sastancima na kojima se donose odluke i na kojima mogu izraziti dvojbe. Neovisno o tome, čak i ako se odobrenje Banke Italije u načelu mora smatrati odobrenjem *ex ante*, a ne *ex post* ⁽⁸¹⁾, Komisija ističe da se čak i *ex post* nadzor može smatrati jednim od pokazatelja pripisivosti mjere državi iz predmeta Stardust Marine.
- (131) Ovlasti kojima tijela javne vlasti raspoložu u biti su izvršene u vezi s donošenjem predmetnih mjera podrške:
1. dokumenti koje je Italija dostavila Komisiji dokazuju da je Banka Italije odobrila posebne mjere za Tercas uzimajući u obzir interese deponenata i klijenata u smislu članka 96.-ter stavka 1. točke (d) Zakona o bankama ⁽⁸²⁾; tako je Banka Italije odobrila posebne FITD-ove mjere u svjetlu posebnih odredaba nacionalnog javnog prava;
 2. pregovori između BPB-a i posebnog upravitelja Tercasa vođeni su „u koordinaciji s Bankom Italije” ⁽⁸³⁾;
 3. Banka Italije „pozvala” je FITD „na pronalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om” radi pokrivanja Tercasova negativnog kapitala, uzimajući u obzir mogući negativan utjecaj na likvidaciju Tercasa i njegova društva kćeri Caripe ⁽⁸⁴⁾.
- (132) Komisija zaključuje da u ovom predmetu, za razliku od situacije u predmetu Doux Élevage u kojem je Sud utvrdio da je organizacija u cijelosti odredila ciljeve i svrhe intervencije, FITD zasigurno nije u cijelosti odredio ciljeve i svrhe intervencije. Oni su detaljno utvrđeni na temelju njegovih javnih ovlasti u skladu sa Zakonom o bankama i u suštini ih nadziru tijela javne vlasti. FITD jest slobodan odlučiti da neće intervenirati, ali to ne utječe na zaključak Komisije u pogledu stvarnoga djelovanja FITD-a.
- (133) Osim što je prethodno dokazala znatan javni nadzor, Komisija mora naglasiti obveznu narav doprinosa FITD-ovim sredstvima upotrijebljenima u intervenciji.
- (134) Kako je istaknuto u odjeljku 2.3, članstvo u FITD-u obvezno je za talijanske banke ⁽⁸⁵⁾. U tom smislu, pogrešno je upućivanje na fond Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (vidjeti uvodnu izjavu 70.), kojim

⁽⁸¹⁾ Vidjeti, primjerice, komentar Irene Mecatti o člancima od 96. do 96.-quater Zakona o bankama, u dokumentu autora M. Porzio, V. Santoro, F. Belli, G. Losappio i M. Rispoli Farina, *Testo unico bancario*, Commentario, Giuffrè Editore, 2010.: „Banka Italije mora unaprijed odobriti svaku intervenciju sustava osiguranja depozita (članak 96-ter stavak 1. točka (d))” (ogni intervento dei spd deve essere preventivamente autorizzato della BI (art. 96-ter, co. 1, lett. d)); isticanje je autorovo.

⁽⁸²⁾ Vidjeti dopise Banke Italije od 4. studenoga 2013. i 7. srpnja 2014. kojima se FITD-u odobrava dodjela predmetnih mjera podrške (prilozi 8. i 9. odgovoru Italije od 14. studenoga 2014. na Komisijin zahtjev za dostavu informacija od 10. listopada 2014.

⁽⁸³⁾ Izvješće priloženo zapisniku sa sastanka FITD-ova Upravnog odbora od 30. svibnja 2014., str. 1. (prilog 3.9 odgovoru Italije od 14. studenoga 2014. na Komisijin zahtjev za dostavu informacija od 10. listopada 2014.): „Razvoj navedenih čimbenika doveo je do detaljnih pregovora s BPB-om i posebnim upraviteljem, u koordinaciji s Bankom Italije, u cilju utvrđenja mehanizama za intervenciju Fonda radi što veće učinkovitosti mjera podrške u okviru šireg plana za ponovnu uspostavu Tercasove dugoročne održivosti na temelju rekaptalizacije koju će provesti BPB” (*L'evolversi di tali fattori ha portato ad un articolato negoziato con la BPB e con il Commissario straordinario, in coordinamento con la Banca d'Italia, per l'individuazione di modalità attuative dell'intervento del Fondo volte a massimizzare l'efficacia dell'azione di sostegno nel quadro del più ampio piano di risanamento della Tercas, imperniato su un'operazione di ricaptalizzazione da parte della BPB*).

⁽⁸⁴⁾ Izvješće priloženo zapisniku sa sastanka FITD-ova Izvršnog odbora od 30. svibnja 2014., str. 4. (prilog 3.9 odgovoru Italije od 14. studenoga 2014. na Komisijin zahtjev za dostavu informacija od 10. listopada 2014.): „Banka Italije ... pozvala je Fond na iznalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om radi pokrivanja Tercasova negativnog kapitala” (*La Banca d'Italia ... ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale*).

⁽⁸⁵⁾ Iako je povlačenje iz FITD-a zakonski moguće, članstvo u sustavu osiguranja depozita zakonska je obveza banaka. Osim toga, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 33., članstvo u FITD-u obvezno je za talijanske banke koje nisu zadružne, i to zbog sljedećih razloga: 1. s obzirom na to da ne postoji drugi sustav osiguranja depozita dostupan komercijalnim bankama u Italiji, članstvo u FITD-u *de facto* je obvezno; 2. FITD-ovim je statutom predviđeno članstvo svih talijanskih banaka koje nisu zadružne.

se htjelo potkrijepiti navodnu dobrovoljnu narav članstva u FITD-u jer su na temelju Zakona o bankama ⁽⁸⁶⁾ talijanske zadružne banke dužne u okviru vlastite mreže uspostaviti različit sustav osiguranja depozita: posljedično, zadružne banke ne mogu biti članice FITD-a, a banke koje nisu zadružne ne mogu biti članice fonda Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo i moraju biti članice FITD-a. Stoga je odredba iz FITD-ova statuta ⁽⁸⁷⁾ kojom se bankama članicama dopušta povlačenje iz članstva, a koju su zainteresirane strane u svojim primjedbama naglasile (vidjeti uvodnu izjavu 70.), puka teoretska mogućnost koja se ne može provesti jer te banke ne mogu postati članice ni jednog drugog priznatog sustava osiguranja depozita.

- (135) Štoviše, odluku o mjerama podrške donijela su FITD-ova upravljačka tijela. Bez obzira na njihove pojedinačne interese, banke članice ne mogu uložiti veto na takvu odluku niti se mogu izuzeti od mjera ⁽⁸⁸⁾ te moraju pridonijeti financiranju djelovanja koje je predmet odluke. Činjenica da ta sredstva nisu zabilježena u FITD-ovoj bilanci, nego na zasebnim računima, samo je formalnost jer sredstvima upravlja izravno FITD.
- (136) Komisija je na temelju toga zaključila da je intervencija pripisiva FITD-u, a ne njegovim članicama, te da su za poduzimanje mjera iskorištena FITD-ova sredstva, a ne vlastita sredstva banaka članica.
- (137) S obzirom na to da su i članstvo u FITD-u i doprinosi mjerama podrške o kojima je FITD odlučio obvezni, Komisija zaključuje da je, na temelju talijanskog prava, banka koja nije zadružna, a koja želi poslovati u Italiji obvezna pridonositi troškovima FITD-ovih mjera podrške. Jasno je da se sredstva za financiranje takvih mjera zahtijevaju, dodjeljuju i da se njima upravlja u skladu sa zakonima i drugim javnim propisima te su ona stoga javne prirode.
- (138) U skladu s tim, Komisija zaključuje da u predmetnom slučaju talijanska nadležna tijela u načelu i u praksi stalno nadziru usklađenost korištenja FITD-ovih sredstava s javnim ciljevima i utječu na FITD-ovu upotrebu tih sredstava.
- (139) Konkretno, s obzirom na to da su tijela javne vlasti službeno ovlaštena zahtijevati intervenciju i odobriti suštinu djelovanja u pogledu usklađenosti s javnim ovlastima (uvodna izjava 126.), Komisija zaključuje da se ne može smatrati da je uloga Banke Italije ograničena samo na informiranje ili na isključivo formalnu provjeru valjanosti i zakonitosti ⁽⁸⁹⁾.
- (140) Točnije, Sud je u presudi u predmetu *Doux Élevage* naglasio da obvezujuća priroda pristojbi u tom predmetu nije ovisila o „ostvarenju konkretnih političkih ciljeva koje su utvrdila i definirala tijela javne vlasti”. No FITD-ovo djelovanje ovisi o konkretnim političkim ciljevima koje su utvrdila i definirala tijela javne vlasti, koja ih i nadziru, a posebno ciljevima politike zaštite deponenata.
- (141) Predmetne mjere podliježu nadzoru Banke Italije te su, posljedično, među ostalim, predmet nadzora u svjetlu ciljeva Banke Italije, uključujući očuvanje stabilnosti financijskog sustava. Ovdje je potrebno podsjetiti na sljedeće činjenice:
1. važnost uloge Banke Italije za osiguranje stabilnosti talijanskog bankarskog sustava i zaštitu deponenata;
 2. opsežne ovlasti koje Banka Italije može izvršavati kako bi osigurala da FITD vodi računa o tim zahtjevima.
- (142) Čimbenici iz prethodnih uvodnih izjava 127. do 131. (zakonodavstvo zbog kojeg je organizacija predmet strogog nadzora i stvarna koordinacija koju Banka Italije provodi kako bi se osigurao doprinos FITD-a ostvarenju glavnih javnih ciljeva) pokazuju da FITD, u usporedbi s običnim privatnim konzorcijima na temelju talijanskog prava, uživa izvanredan pravni status te da je njegova svrha, o čemu svjedoče i njegove javne ovlasti, opširnija od, primjerice, svrhe CIDEF-a ⁽⁹⁰⁾, koja je ocijenjena u presudi u predmetu *Doux Élevage*. Takav izvanredan status valjan je pokazatelj pripisivosti mjere državi u skladu s testom iz predmeta *Stardust Marine*.

⁽⁸⁶⁾ Članak 96. Zakona o bankama.

⁽⁸⁷⁾ Članak 8. FITD-ova statuta.

⁽⁸⁸⁾ Upravni i Izvršni odbor donijeli su odluke o intervenciji većinom glasova, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 36.

⁽⁸⁹⁾ Vidjeti t. 38. presude u predmetu *Doux Élevage*.

⁽⁹⁰⁾ Comité interprofessionnel de la dinde française.

- (143) U pogledu prethodno navedenih čimbenika, sadržaj, opseg i predmet mjera pokazuju da nije vjerojatno da tijela javne vlasti nemaju utjecaja na njihovo donošenje. Mjere ne samo da predstavljaju konkurentsku prednost za neko poduzeće, nego je njima spriječena njegova propast i to zahvaljujući javnoj podršci osiguranoj prvom, drugom i trećom mjerom, koje su opisane u uvodnoj izjavi 38., u cilju zaštite deponenata i stabilnosti talijanskog bankarskog sustava.
- (144) Komisija stoga smatra da ima dovoljno dokaza o tome da je mjera pripisiva državi te da je financirana javnim sredstvima.
- (145) Čak i ako, uzeti pojedinačno, neki čimbenici koje Komisija smatra važnima nisu dovoljni za obrazloženje zaključka da su mjere pripisive državi, iz uvodnih izjava 118. do 144. jasno je da dokazi razmatrani u njima, uzeti zajedno, pokazuju da mjere koje je Komisija ocijenila upućuju na to da je FITD-ovo djelovanje pripisivo državi.
- (146) U pogledu primjedaba Italije i zainteresiranih strana u vezi s odlukom Komisije o potpori bankama Banco di Sicilia i Sicilcassa, najprije bi trebalo podsjetiti na to da je postojanje državne potpore objektivni koncept te da ga nije moguće utvrditi na temelju navodne prakse koju je Komisija donijela u svojim odlukama, čak i kada bi se takva praksa mogla dokazati. Osim toga, Komisija ističe da je u trenutku odobrenja mjera podrške za Tercas, za razliku od 1999., Komisija već bila razradila i objavila detaljne uvjete u skladu s kojima podrška sustavu osiguranja depozita predstavlja državnu potporu.
- (147) Štoviše, u trenutku donošenja odluke o banci Sicilcassa, Komisija nije bila prilagodila svoju ocjenu pripisivosti državi u svjetlu zaključaka sudova Unije u presudi u predmetu Stardust Marine i naknadnim presudama.
- (148) Suprotno argumentima Italije i zainteresiranih strana, postupanje Komisije u njezinim odlukama o intervenciji sustava osiguranja depozita ⁽⁹¹⁾ sadržava dostatne naznake o tome da je djelovanje FITD-a po svojoj prirodi državna potpora. U svjetlu prethodno navedenog, u odluci o banci Sicilcassa nema osnove za navođenje legitimnih očekivanja Italije i zainteresiranih strana.

6.1.2. *Selektivna prednost kojom se narušava tržišno natjecanje i koja utječe na trgovinu među državama članicama*

- (149) FITD-ove mjere podrške predstavljaju selektivnu prednost za Tercas, a FITD nije djelovao u svojstvu subjekta u tržišnom gospodarstvu. Prva, druga i treća mjera, u okviru kojih nije bilo očekivanja ni mogućnosti povrata, nisu mjere koje bi poduzeo subjekt u tržišnom gospodarstvu. One ukazuju na to da FITD nije djelovao kao subjekt u tržišnom gospodarstvu, nego kao tijelo koje izvršava javne ovlasti ⁽⁹²⁾. Svim trima mjerama dodijeljena je pomoć bez ikakve pristojbe, naknade ili s njima povezanog povrata i njihov je zajednički učinak bio taj da Tercas nije izašao s tržišta, što bi se bez takve podrške vjerojatno dogodilo, te one stoga predstavljaju selektivnu prednost za Tercas.
- (150) Čak i kada bi se prihvatilo da je mjere potrebno ocijeniti u svjetlu postupanja usporedivog subjekta u tržišnom gospodarstvu, na dotičnoj bi državi članici u svakom slučaju bilo da dostavi Komisiji objektivne i provjerljive dokaze o tome da je odluka utemeljena na prethodnoj gospodarskoj procjeni koju je moguće usporediti s procjenom koju bi u sličnoj situaciji proveo racionalan privatni subjekt radi utvrđenja buduće isplativosti mjere. Komisiji u predmetnom slučaju nisu dostavljeni dokazi o tome da je FITD zatražio poslovni plan ili izračun povrata uloženog kapitala, što su temeljni zahtjevi za odluku privatnog subjekta o bilo kojem ulaganju.

⁽⁹¹⁾ Vidjeti odluku u predmetu SA.33001 (2011/N) – Danska – Dio B Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions (Izmjena danskog programa likvidacije za kreditne institucije), uvodne izjave 43. do 49.; odluku u predmetu SA.34255 (2012/N) – Španjolska – Restructuring of CAM and Banco CAM (Restrukturiranje banaka CAM i Banco CAM), uvodne izjave 76. do 87.; odluku u predmetu SA.37425 (2013/N) – Poljska – Credit unions orderly liquidation scheme (Program uredne likvidacije kreditnih unija), uvodne izjave 44. do 53.; odluku u predmetu NN 36/2008 – Danska – Roskilde bank A/S, uvodne izjave 28. do 31; odluku u predmetu NN 61/2009 – Španjolska – Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha (Sanacija i restrukturiranje Caja Castilla-La Mancha), uvodne izjave 97. do 106.

⁽⁹²⁾ Vidjeti Komisija protiv EDF-a, predmet C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 80. i 81.

- (151) Italija i zainteresirane strane tvrde da su te mjere bile u skladu s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu ⁽⁹³⁾, posebno zbog toga što je djelovanjem FITD-u omogućeno ograničenje troškova kojima bi u protivnom bio izložen, odnosno FITD-ovih troškova plaćanja naknade deponentima u fazi obvezne administrativne likvidacije Tercasa.
- (152) Zainteresirane strane nadalje tvrde da FITD-ovo djelovanje spada u sferu privatne autonomije banaka članica.
- (153) Komisija je mišljenja da su mjere jasno pripisive FITD-u koji nadziru tijela javne vlasti (vidjeti ocjenu u uvodnim izjavama 134. do 136.), a ne bankama članicama. Nebitna je svaka usporedba s FITD-ovim djelovanjem dok banke članice još nisu bile zakonski obvezane na pristupanje FITD-u i to zbog činjenice da banke sada ni na koji način ne mogu biti izuzete od određenih mjera, kako je objašnjeno u uvodnim izjavama 134. i 135. To je naglašeno i načinom FITD-ova odlučivanja o takvim mjerama, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 36., a koji naginje u korist velikih banaka ⁽⁹⁴⁾, tako da odluke o intervenciji mogu biti donesene protivno volji većine banaka članica.
- (154) Predmetni troškovi tako nastaju na temelju obveza nametnutih FITD-u kao sustavu osiguranja depozita koji djeluje u skladu s javnim ovlastima u cilju zaštite deponentata. Nijedan subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi morao ispunjavati obveze koje proizlaze iz javnih ovlasti, kao što je obveza plaćanja naknade deponentima u slučaju likvidacije Tercasa. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obveze koje proizlaze iz javnih ovlasti ne uzimaju se u obzir pri primjeni načela subjekta u tržišnom gospodarstvu ⁽⁹⁵⁾.
- (155) Ne uzimajući u obzir obveze koje proizlaze iz FITD-ovih javnih ovlasti, Komisija zaključuje da subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi donio ni jednu od triju navedenih mjera. Nedostatak poslovnog plana i izgleda za povrat ulaganja od temeljne je važnosti za tu ocjenu i samo potvrđuje zaključak.
- (156) Konačno, BPB i Tercas navode da se FITD-ovo djelovanje može smatrati istodobnim s doprinosom BPB-a kao privatnog subjekta. Komisija ističe da istodobno ulaganje te vrste mora biti pod potpuno jednakim uvjetima kao za privatne i javne suulagače. Jasno je da taj uvjet u ovom slučaju nije ispunjen. BPB je stekao vlasništvo nad Tercasom, dok Tercas nije ostvario povrat svojeg ulaganja.
- (157) Zbog razloga navedenih u uvodnim izjavama 149. do 156., Tercasu je FITD-ovim mjerama u njegovu korist osigurana prednost, odnosno bespovratni doprinos radi pokrića njegova negativnog kapitala, jamstvo bez naknade za neke kreditne izloženosti prema [...] te uvjetni bespovratni doprinos, prema potrebi, radi zaštite Tercasa od dijela njegovih poreznih obveza u skladu s tada važećim propisima o porezu na dobit. Zahvaljujući svim tim mjerama spriječen je Tercasov izlazak s tržišta. Tercas ne bi ostvario korist od tih mjera u uobičajenim tržišnim uvjetima.
- (158) Komisija je mišljenja da su predmetne mjere selektivne jer se odnose samo na Tercas. Takve mjere podrške dostupne su samo bankama pod posebnom upravom i samo u pojedinačnim slučajevima. Komisija stoga smatra da su mjere procijenjene u ovoj odluci bile posebno i isključivo namijenjene Tercasu kako bi se spriječio njegov izlazak s tržišta te da su stoga selektivne.
- (159) Naposljetku, prednosti dodijeljene Tercasu FITD-ovim djelovanjem narušavaju tržišno natjecanje sprječavanjem propasti Tercasa i njegova izlaska s tržišta. Tercas se natječe sa stranim poduzetnicima, tako da to utječe na trgovinu među državama članicama.
- (160) U pogledu prve mjere, bespovratna sredstva u iznosu od 265 milijuna EUR imala su pravni oblik nepovratnog doprinosa radi pokrića Tercasova negativnog kapitala bez ijednog elementa naknade. Komisija smatra da je komponenta potpore cjelokupni iznos od 265 milijuna EUR.

⁽⁹³⁾ Vidjeti uvodne izjave 80. do 97.

⁽⁹⁴⁾ Četiri velike banke – čija je zastupljenost u Upravnom odboru zajamčena i koje imaju po dva glasa svaka – zajedno trebaju samo još pet predstavnika da bi imale većinu (13 glasova).

⁽⁹⁵⁾ Vidjeti Land Burgenland i drugi protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, t. 52.

- (161) U pogledu druge mjere, osigurano je jamstvo u iznosu od 35 milijuna EUR na rok od tri godine radi pokrića kreditnog rizika povezanog s određenim izloženostima Tercasa prema [...]. U skladu s obavijesti Komisije o jamstvima ⁽⁹⁶⁾, komponenta potpore izračunava se kao bruto iznos bespovratnih sredstava jednak razlici između premije koju bi korisnik za takvo jamstvo platio tržišnom subjektu i premije koja je stvarno plaćena za isto jamstvo za vrijeme njegova trajanja.
- (162) Komisija nema informacija o naknadi koju bi tržišni subjekt zaračunao za osiguranje kreditne izloženosti prema [...] ili kreditne kvalitete [...]. Međutim, s obzirom na to da je u to vrijeme izloženost bila prihodujuća i da je kredit naposljetku otplaćen u roku te uzimajući u obzir značajnije volumene potpore osigurane prvom i trećom mjerom, Komisija je mišljenja da je to dovoljno za utvrđenje donje granice za procjenu iznosa potpore u ovom slučaju.
- (163) Ta donja granica može se utvrditi tako da se kao referentna vrijednost uzmu prosječne vrijednosti trogodišnjih ugovora o razmjeni na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza („CDS“) ⁽⁹⁷⁾ u trenutku dodjele potpore najvećim talijanskim nefinancijskim trgovačkim društvima koja aktivno trguju CDS-ovima. Taj prosjek iznosi 53 bazna boda ⁽⁹⁸⁾. S obzirom na to da su jamstvom bile pokriveno izloženosti u vrijednosti od 35 milijuna EUR te da je ono vrijedilo samo devet mjeseci, novčana vrijednost jamstvene premije iznosi 0,14 milijuna EUR. Sporazumima nije bila predviđena premija za FITD koju bi bilo moguće oduzeti od tog iznosa pa Komisija stoga smatra da vrijednost potpore iznosi 0,14 milijuna EUR.
- (164) U pogledu treće mjere Komisija smatra da u talijanskom pravu oslobođenje od poreza podliježe prijavljivanju Europskoj komisiji i njezinu odobrenju. U trenutku dodjele potpore, a ni nakon toga, Komisija nije bila donijela odluku o trećoj mjeri, tako da jamstvo treba smatrati dospjelim. Oslobođenje od poreza nije službeno prijavljeno Komisiji, što znači da nije ni moglo biti primijenjeno. Stoga Komisija mjeru ne može smatrati jamstvom, nego još jednim bespovratnim doprinosom bez naknade. Komisija smatra da je komponenta potpore cjelokupni iznos od 30 milijuna EUR.

6.1.3. Zaključak o postojanju potpore

- (165) Zbog razloga navedenih u prethodnim uvodnim izjavama 149. do 164., Komisija zaključuje da prva mjera (bespovratni doprinos od 265 milijuna EUR), druga mjera (jamstvo za 35 milijuna EUR kreditnih izloženosti prema [...]) s komponentom potpore od 0,14 milijuna EUR) i treća mjera (dodatni bespovratni doprinos od 30 milijuna EUR), u ukupnom iznosu od 295,14 milijuna EUR državne potpore dodijeljene FITD-u predstavljaju selektivnu prednost za Tercas kojom je narušeno tržišno natjecanje i koja je utjecala na trgovinu među državama članicama. Ta je selektivna prednost dodijeljena putem državnih sredstava i djelovanjem FITD-a koje je pripisivo državi zbog razloga navedenih u uvodnim izjavama 112. do 148. Potpora je dodijeljena 7. srpnja 2014.

6.2. Korisnik potpore

- (166) Komisija podsjeća na svoju ocjenu da sve tri predmetne mjere predstavljaju prednost za Tercas. Komisija stoga smatra da su Tercasove gospodarske djelatnosti mjerama stavljene u povoljniji položaj sprječavanjem njegova izlaska s tržišta i dopuštanjem nastavka tih gospodarskih djelatnosti u okviru BPB-a, poduzeća koje ga je kupilo.
- (167) Da bi utvrdila može li se prodaja djelatnosti banke smatrati državnom potporom za kupca u skladu s točkama 79., 80. i 81. Komunikacije o bankarstvu iz 2013. te točkom 20. Komunikacije o restrukturiranju ⁽⁹⁹⁾, Komisija treba procijeniti jesu li ispunjeni određeni zahtjevi. Komisija posebno treba ispitati i. je li postupak prodaje bio javan, bezuvjetan i nediskriminirajući; ii. je li se prodaja odvijala prema tržišnim uvjetima te iii. je li kreditna institucija ili vlada povećala prodajnu cijenu za uključenu imovinu i obveze.

⁽⁹⁶⁾ Obavijest Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava (SL C 155, 20.6.2008., str. 10.).

⁽⁹⁷⁾ Ugovor o razmjeni na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (CDS) posebna je vrsta ugovora o razmjeni namijenjena prijenosu kreditne izloženosti financijskih proizvoda između dviju ili više strana. Kupac CDS-a izvršava niz plaćanja prodavatelju i zauzvrat dobiva isplatu u slučaju neispunjavanja obveza odnosno dužnika.

⁽⁹⁸⁾ Prosječne vrijednosti trogodišnjih CDS-ova društava ENI, ENEL, Telecom Italia i Atlantia uzete su na dan 1. srpnja 2014.

⁽⁹⁹⁾ Komunikacija Komisije o povratu održivosti i ocjeni mjera restrukturiranja financijskog sektora u trenutnoj krizi prema pravilima o državnim potporama („Komunikacija o restrukturiranju“).

- (168) Kao što je navela u odluci o pokretanju postupka, Komisija nema dokaza na temelju kojih bi mogla zaključiti i. da postupak prodaje nije bio otvoren, bezuvjetan i nediskriminirajući; ii. da se prodaja nije odvijala prema tržišnim uvjetima ni iii. da talijanska nadležna tijela nisu povećala prodajnu cijenu za Tercas.
- (169) Komisija zaključuje da je Tercas jedini korisnik mjere potpore te da nije bilo potpore za kupca, BPB.

7. ZAKONITOST POTPORE

- (170) Imajući u vidu prethodno navedeno, Komisija zaključuje da utvrđene mjere predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora te da su dodijeljene kršenjem obveza obavješćivanja i mirovanja koje su utvrđene člankom 108. stavkom 3. Ugovora. Komisija stoga smatra da mjere dodijeljene Tercasu čine nezakonitu državnu potporu.

8. SPOJIVOST POTPORE

8.1. Pravna osnova za ocjenu spojivosti

- (171) Italija ne tvrdi da su mjere spojive s unutarnjim tržištem. Nijedna odredba iz članka 107. stavka 2. Ugovora nije primjenjiva. Jasno je isto tako da nije primijenjen članak 107. stavak 3. točke (a) i (d), dok su zahtjevi iz članka 107. stavka 3. točke (c) restriktivniji od onih koje Komisija trenutačno primjenjuje na financijske institucije u teškoćama u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b). Komisija će stoga ispitati spojivost FITD-ove intervencije samo na temelju zadnje navedene odredbe.
- (172) Člankom 107. stavkom 3. točkom (b) Ugovora Komisiju se ovlašćuje da utvrdi spojivost potpore s unutarnjim tržištem ako joj je svrha „otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”. Komisija priznaje da globalna financijska kriza može stvoriti ozbiljne poremećaje u gospodarstvu države članice i da mjere pomoći bankama mogu biti primjerene za otklanjanje tih poremećaja. To je stajalište u nekoliko navrata detaljno iskazano i razrađeno u sedam komunikacija o kriznim situacijama⁽¹⁰⁰⁾ i ponovno je potvrđeno u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013., u kojoj je Komisija utvrdila razloge zbog kojih smatra da su zahtjevi za primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) i dalje ispunjeni.
- (173) Da bi mjera potpore bila spojiva na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora, ona mora biti u skladu s općim načelima spojivosti iz članka 107. stavka 3., iz perspektive općih načela Ugovora. Stoga je Komisija u prethodnim odlukama⁽¹⁰¹⁾ zaključila da svaka mjera ili program potpore moraju ispuniti tri kriterija: i. prikladnost; ii. nužnost i iii. razmjernost.
- (174) Komunikacija o bankarstvu iz 2013. primjenjuje se na državne potpore dodijeljene od 1. kolovoza 2013. nadalje. Banka Italije odobrila je FITD-ovu intervenciju poticaja 7. srpnja 2014.
- (175) Da bi utvrdila jesu li mjere spojive s relevantnim Komunikacijama o kriznim situacijama, Komisija će procijeniti tri dodijeljene mjere potpore na sljedeći način:
1. *prva mjera*: bespovratni doprinos u iznosu od 265 milijuna EUR smatrat će se operacijom rekapitalizacije za potrebe ispitivanja u skladu s Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. i Komunikacijom o restrukturiranju, unatoč činjenici da se razlikuje od standardne mjere dokapitalizacije utoliko što tijelo koje ju je dodijelilo nije steklo nikakva prava niti je plaćena ikakva naknada;

⁽¹⁰⁰⁾ Komunikacija o rekapitalizaciji financijskih institucija u trenutačnoj financijskoj krizi: ograničenje potpora na najmanju potrebnu mjeru i mehanizmi osiguranja protiv pretjeranih narušavanja tržišnog natjecanja („Komunikacija o dokapitalizaciji”) (SL C 10, 15.1.2009., str. 2.); Komunikacija o restrukturiranju; Komunikacija Komisije o primjeni, počevši od 1. siječnja 2012. godine, pravila o državnim potporama na poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize („Komunikacija o produljenju iz 2011.”) (SL C 356, 6.12.2011., str. 7.) i Komunikacija o bankarstvu iz 2013.

⁽¹⁰¹⁾ Vidjeti odluku Komisije od 6. rujna 2013. u predmetu državne potpore SA.37314 – Rescue aid in favour of Probanka (Potpora za sanaciju u korist banke Probanka) (SL C 314, 29.10.2013., str. 1.) i Odluku Komisije od 6. rujna 2013. u predmetu državne potpore SA.37315 – Rescue aid in favour of Factor Banka (Potpora za sanaciju u korist banke Factor Banka) (SL C 314, 29.10.2013., str. 2.).

2. *druga mjera*: jamstvo u iznosu od 35 milijuna EUR namijenjeno za pokriće kreditnog rizika povezanog s određenim izloženostima Tercasa prema [...], koje sadržava komponentu potpore u iznosu od 0,14 milijuna EUR, može se, u skladu s Komunikacijom o imovini umanjene vrijednosti ⁽¹⁰²⁾, Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. te Komunikacijom o restrukturiranju, ocijeniti kao potpora za restrukturiranje Tercasa;
3. *treća mjera*: budući da Komisija nije bila donijela odluku, jamstvo od 30 milijuna EUR bit će ocijenjeno kao dodatna podrška putem bespovratnog doprinosa; stoga se mora smatrati rekapitalizacijom i ispitati na isti način kao prva mjera.

(176) Komisija će najprije ocijeniti spojivost druge mjere s unutarnjim tržištem u svjetlu Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti, a zatim će ocijeniti sve tri mjere na temelju Komunikacije o bankarstvu iz 2013. i Komunikacije o restrukturiranju.

8.2. Spojivost druge mjere s Komunikacijom o imovini umanjene vrijednosti

(177) Drugu mjeru treba ocijeniti na temelju kriterija spojivosti navedenih u Komunikaciji o imovini umanjene vrijednosti jer je njezina svrha „osloboditi banku korisnicu od potrebe za iskazivanjem gubitka ili pričuve za mogući gubitak zbog umanjena vrijednosti njezine imovine”. Ti su kriteriji sljedeći: i. prihvatljivost imovine; ii. transparentnost i objavljivanje umanjena vrijednosti; iii. upravljanje imovinom; iv. ispravan i dosljedan pristup vrednovanju i v. primjerenost naknade i podjela obveza.

8.2.1. Prihvatljivost imovine

(178) U pogledu prihvatljivosti imovine, u odjeljku 5.4. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti navodi se da je za financijsku pomoć za imovinu umanjene vrijednosti potrebno jasno utvrditi imovinu umanjene vrijednosti i da se u pogledu prihvatljivosti primjenjuju određena ograničenja.

(179) Iako se u Komunikaciji o imovini umanjene vrijednosti navodi da je prihvatljiva imovina pokrenula financijsku krizu, njome se dopušta i „proširenje prihvatljivosti na dobro definirane kategorije imovine koje su povezane sa sustavnom prijetnjom ako su primjereno opravdane i bez količinskih ograničenja”. U točki 35. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti navodi se da „imovina koja se trenutno ne može smatrati imovinom umanjene vrijednosti ne smije biti obuhvaćena programom financijske pomoći”.

(180) U ovom je predmetu u FITD-ovu izvješću iz srpnja 2014. navedeno da se izloženost iz druge mjere odnosi na prihodujuće, ali problematične kredite. U skladu s kriterijima utvrđenim u odjeljku 5.4. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti, prihodujući krediti nisu prihvatljivi. Komisija na toj osnovi zaključuje da druga mjera nije u skladu s kriterijima prihvatljivosti utvrđenim u Komunikaciji o imovini umanjene vrijednosti.

8.2.2. Transparentnost i objavljivanje, upravljanje i vrednovanje

(181) U skladu s odjeljkom 5.1. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti, Komisija zahtijeva potpunu *ex ante* transparentnost i objavljivanje umanjena vrijednosti imovine obuhvaćene mjerama financijske pomoći. Međutim, Komisija nije zaprimila informacije o predmetnim izloženostima ni o trgovačkom društvu u kojem je riječ.

(182) Štoviše, ni predmetna država članica ni ijedna zainteresirana strana nisu dostavile nikakvo vrednovanje imovine umanjene vrijednosti koje se zahtijeva u odjeljku 5.5. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti, niti postoje informacije na temelju kojih bi Komisija mogla zaključiti da je ta imovina uredno odvojena, u funkcionalnom i organizacijskom smislu, kako se zahtijeva u odjeljku 5.6.

⁽¹⁰²⁾ Komunikacija Komisije o postupanju s imovinom umanjene vrijednosti u bankovnom sektoru Zajednice (SL C 72, 26.3.2009., str. 1.).

- (183) Komisija zaključuje da nisu ispunjeni kriteriji u pogledu transparentnosti i objavlivanja te da nema dokaza na temelju kojih bi Komisija mogla zaključiti da su ispunjeni kriteriji u pogledu upravljanja i vrednovanja.

8.2.3. Podjela obveza i plaćanje naknade

- (184) U pogledu plaćanja naknade, u odjeljku 5.2. Komunikacije o imovini umanjene vrijednosti ponavlja se opće načelo da bi banke morale snositi gubitke povezane s imovinom umanjene vrijednosti u najvećoj mogućoj mjeri i predvidjeti odgovarajuću naknadu kako bi osigurale jednaku odgovornost dioničara i podjelu obveza.
- (185) Kako je istaknuto u uvodnim izjavama 195. do 212., nisu poduzete odgovarajuće mjere podjele obveza. Osim toga, Komisija smatra da nije predviđena naknada za jamstvo koje se odnosi na izloženost prema [...].
- (186) Na temelju prethodno navedenog, Komisija zaključuje da druga mjera ne ispunjuje nijedan od kumulativnih zahtjeva utvrđenih u Komunikaciji o imovini umanjene vrijednosti. Posljedično, druga se mjera ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.

8.3. Spojivost prve, druge i treće mjere s Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. i Komunikacijom o restrukturiranju

- (187) U pogledu prve i treće mjere, zakonski su mjere u obliku bespovratnih sredstava, odnosno novčanog doprinosa bez naknade (u obliku prava vlasništva ili isplate naknade). U kriterijima spojivosti utvrđenima u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. bespovratna sredstva kao takva nisu razmatrana.
- (188) Jedini oblik potpore u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. sličan bespovratnim sredstvima jest potpora za rekapitalizaciju. Međutim, za rekapitalizaciju je nužno ispunjenje nekoliko kriterija spojivosti, odnosno mora postojati sljedeće: i. plan za povećanje kapitala, uz navođenje svih mogućnosti dostupnih dotičnoj banci za povećanje kapitala iz privatnih izvora; ii. plan restrukturiranja koji će dovesti do ponovne uspostave održivosti financijske institucije; iii. dovoljan doprinos od samog korisnika, uz što veći doprinos vlasnika kapitala i instrumenata podređenog duga (podjela obveza) te iv. mjere dovoljne za ograničenje narušavanja tržišnog natjecanja. Iako je posebni upravitelj Tercasa možda proveo plan za povećanje kapitala (vidjeti uvodnu izjavu 15.), Komisiji nisu dostavljeni dokazi o ispunjenju navedenih uvjeta spojivosti.
- (189) U suštini su bespovratni doprinosi u okviru prve i treće mjere dodijeljeni radi dovođenja Tercasova negativnog kapitala na nulu prije BPB-ova preuzimanja poslovanja. Komisija je u prošlosti slične transakcije smatrala spojivima s unutarnjim tržištem, ali samo kao potporu radi lakše provedbe sanacije ili radi podrške urednoj likvidaciji banke⁽¹⁰³⁾. S obzirom na to da Italija mjerama pomoći Tercasu nije primijenila program sanacije ili likvidacije, Komisija u slučaju Tercasa ne može primijeniti isto razmišljanje. Stoga mjeru mora ocijeniti kao potporu za rekapitalizaciju.
- (190) Druga mjera bila je namijenjena za zaštitu Tercasa od mogućih gubitaka zbog njegove izloženosti prema [...]. Ona je stoga slična potpori za rekapitalizaciju za restrukturiranje Tercasa. Neovisno o njezinoj usklađenosti s Komunikacijom o imovini umanjene vrijednosti, kada bi se druga mjera proglasila spojivom trebala bi biti i u skladu s Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. i s Komunikacijom o restrukturiranju. Stoviše, ocjena prve i treće mjere na temelju tih komunikacija ne bi bila moguća bez uzimanja u obzir druge mjere.

⁽¹⁰³⁾ Odluka Komisije u predmetu SA.39250 (2014/N) – Portugal – Resolution of Banco Espírito Santo (Sanacija banke Banco Espírito Santo); Odluka Komisije od 16. travnja 2015. u predmetu SA.41503 (2015/N) – Grčka – Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus bank (Sanacija banke Panellinia Bank izdavanjem naloga za prijenos banci Piraeus bank) (SL C 325, 2.10.2015., str. 1.); Odluka Komisije od 2. srpnja 2015. u predmetu SA.41924 (2015/N) – Italija – Resolution (via liquidation) of Banca Romagna Cooperativa (Sanacija (likvidacijom) banke Banca Romagna Cooperativa) (SL C 369, 6.11.2015., str. 1.).

8.3.1. Ponovna uspostava dugoročne održivosti

- (191) Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. zahtijeva se plan za povećanje kapitala kako bi se osigurali svi mogući izvori privatnog kapitala prije podnošenja zahtjeva za državnu potporu, kao i plan restrukturiranja kako bi se dokazala ponovna uspostava dugoročne održivosti. Dugoročna održivost postiže se kada se banka može zasebno natjecati na tržištu za kapital u skladu s relevantnim regulatornim zahtjevima. Da bi banka to mogla učiniti, mora moći pokriti sve svoje troškove i osigurati odgovarajući povrat od kapitala, uzimajući u obzir profil rizičnosti banke. U skladu s točkom 17. Komunikacije o restrukturiranju, održivost je moguće postići i prodajom banke.
- (192) Zainteresirane strane tvrde da je posebni upravitelj poduzeo korake „radi otklanjanja nedostataka u Tercasovoj organizaciji i sustavu unutarnje kontrole”. Isto tako, BPB tvrdi da su strukturni elementi plana oporavka razvijeni u okviru BPB-ova poslovnog plana za razdoblje 2015.–2019.
- (193) Komisija navodi da nije zaprimila plan restrukturiranja ili plan oporavka kojima se dokazuje ponovna uspostava dugoročne održivosti, unatoč službenom zahtjevu Italiji za dostavu toga plana.
- (194) Komisija potvrđuje da može ispitati plan restrukturiranja dostavljen nakon provedbe mjere rekapitalizacije. Takva je mogućnost predviđena u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013., posebno kada je mjera prijavljena i provedena kao potpora za sanaciju pod strogim uvjetima. Bez obzira na to, budući da mjera sanacije nije prijavljena te imajući u vidu dostupne informacije, a posebno nedostatak plana restrukturiranja, Komisija ne može zauzeti stajalište da je ispunjen zahtjev u pogledu dugoročne održivosti dokazane detaljnim planom restrukturiranja.

8.3.2. Potpora ograničena na minimum i podjela obveza

- (195) U Komunikaciji o restrukturiranju dopunjenoj Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. navodi se da je odgovarajući doprinos korisnika potreban radi ograničenja potpore na minimum te rješavanja narušavanja tržišnog natjecanja i moralnog hazarda. U tu je svrhu njome predviđeno i. da bi se troškovi restrukturiranja i iznos potpore trebali ograničiti i ii. da bi postojeći dioničari i podređeni vjerovnici trebali podijeliti obveze u najvećoj mogućoj mjeri.
- (196) U skladu s točkom 29. Komunikacije, Komisija može odobriti mjere potpore samo jednom kada dotična država članica dokaže da su sve mjere za ograničavanje takve potpore na potreban minimum iskorištene u najvećoj mogućoj mjeri. U tu svrhu, države članice se pozivaju da podnesu plan za povećanje kapitala, prije ili prilikom dostavljanja plana restrukturiranja.
- (197) U skladu s točkom 44. Komunikacije, „dug se mora konvertirati ili otpisati, u načelu, prije nego što se odobri državna potpora. Državna potpora ne smije biti odobrena prije nego što vlasnički kapital, hibridni kapital i podređeni dug u cijelosti ne pridonese nadoknađivanju gubitka.”
- (198) U skladu s točkom 47. Komunikacije, kako bi se potpora ograničila na potrebni minimum, treba spriječiti odljev sredstava u najranijoj mogućoj fazi.
- (199) U skladu s točkom 52. Komunikacije, Komisija će odobriti potporu za sanaciju u obliku mjera rekapitalizacije (i dopustiti podnošenje plana restrukturiranja nakon provedbe mjere) samo ako se potporom za sanaciju ne sprječava usklađenost sa zahtjevima podjele obveza utvrđenima u Komunikaciji.
- (200) Komisija smatra da je u Tercasu izvršen potpuni otpis dioničkog kapitala.
- (201) Međutim, u skladu sa zahtjevima utvrđenim u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013., Tercasov podređeni dug na konsolidiranoj osnovi (uključujući njegovo društvo kćer Caripe) u iznosu od 189 milijuna EUR (na dan

31. ožujka 2014.) trebalo je konvertirati ili otpisati u skladu sa zahtjevima iz Komunikacije o bankarstvu iz 2013. kako bi se smanjili manjak kapitala i iznos potpore. Konverzija ni otpis nisu izvršeni, a prema informacijama koje je Tercas dostavio, podređeni dug holdinga u iznosu od 36 milijuna EUR istekao je i otplaćen je u prosincu 2014. Komisija nema informacija o isteku i otplati podređenog duga društva kćeri Caripe.

- (202) Komisija smatra da je odljevom sredstava koji se odnosi na istek tog podređenog duga i naknadnom isplatom u načelu prekršen uvjet na temelju kojeg se potpora za rekapitalizaciju može smatrati spojivom na temelju Komunikacije o bankarstvu iz 2013.
- (203) Zainteresirane strane tvrde da opcija sanacije vlastitim sredstvima podređenog duga nije bila zakonski moguća prema važećem talijanskom zakonodavstvu te da je otpis duga moguć samo u slučaju obvezne administrativne likvidacije. U Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. navedeni su čimbenici koje će Komisija uzeti u obzir kako bi utvrdila je li mjera državne potpore spojiva s unutarnjim tržištem, a među njima je i zahtjev za sanaciju vlastitim sredstvima. Takva podjela obveza moguća je pri likvidaciji, što je jasno iz konteksta odluke donesene u predmetu Banca Romagna ⁽¹⁰⁴⁾, u kojem je odobrena potpora koju je dodijelila Italija i u kojem su bili ispunjeni zahtjevi o podjeli obveza u pogledu podređenog duga.
- (204) Zainteresirane strane upućuju na točku 42. Komunikacije o bankarstvu iz 2013., ali Komisija smatra da se točka 42. odnosi na vlasnike nadređenog duga, a ne na vlasnike podređenog duga.
- (205) Zainteresirane strane upućuju i na točku 45. Komunikacije, kojom se dopušta iznimka od načela konverzije ili otpisa duga podređenih vjerovnika kada bi provedba takvih mjera ugrozila financijsku stabilnost ili dovela do nerazmjernih rezultata.
- (206) Komisija smatra da je u skladu s Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. podjela obveza među vlasnicima podređenog duga primijenjena u velikom dijelu cijeloga bankarskog sustava u Sloveniji ⁽¹⁰⁵⁾ i na treću najveću banku u Portugalu ⁽¹⁰⁶⁾. Primijenjena je i u velikom dijelu bankarskog sustava u Španjolskoj prije donošenja Komunikacije o bankarstvu iz 2013. i to bez opasnosti po financijsku stabilnost i bez nerazmjernih rezultata. Imajući u vidu mali opseg Tercasova poslovanja, Komisija ne može prihvatiti da je u ovom predmetu postojao takav rizik. Jedini slučajevi u kojima je Komisija prihvatila odstupanje od uobičajene podjele obveza na temelju nerazmjernih rezultata nisu bitni u ovom predmetu ⁽¹⁰⁷⁾.
- (207) Komisija zaključuje da vlasnici instrumenata podređenog duga nisu pridonijeli u najvećoj mogućoj mjeri te da FITD-ovo djelovanje nije u skladu s temeljnim aspektom Komunikacije o bankarstvu iz 2013.
- (208) FITD u primjedbama koje je dostavio tvrdi da je u operaciju restrukturiranja bila uključena potpuna rekapitalizacija Tercasa, izvršena intervencijom BPB-a, koji je povećanju kapitala pridonio prikupljanjem kapitala na tržištu. S druge strane, u točki 34. Komunikacije o bankarstvu iz 2013. predviđeno je da nakon podnošenja plana za povećanje kapitala država članica mora utvrditi preostali manjak kapitala koji se mora pokriti državnom potporom. Međutim, kako BPB i Tercas iznose u svojim primjedbama, rekapitalizacija koju bi proveo BPB bila je uvjetovana time da FITD najprije pokrije negativni kapital.

⁽¹⁰⁴⁾ Vidjeti bilješku 103.

⁽¹⁰⁵⁾ Odluka Komisije od 18. prosinca 2013. u predmetu SA.35709 (2013/N) – Slovenija – Restructuring of Nova Kreditna Banka Maribor dd (NKBM) (Restrukturiranje banke Nova Kreditna Banka Maribor dd (NKBM)) (SL C 120, 23.4.2014., str. 1.); Odluka Komisije 2014/535/EU od 18. prosinca 2013. o državnoj potpori SA.33229 (2012/C) – (ex 2011/N) – Restrukturiranje NLB-a – Slovenija koje Slovenija planira provesti za Novu Ljubljansku banku d.d. (SL L 246, 21.8.2014., str. 28.); Odluka Komisije od 18. prosinca 2013. u predmetu SA.37690 (13/N) – Slovenija – Rescue aid in favour of Abanka dd (Potpora za sanaciju u korist banke Abanka d.d.), SL C 37, 7.2.2014., str. 1.); Odluka Komisije od 18. prosinca 2013. u predmetu SA.37642 (13/N) – Slovenija – Orderly winding down of Probanka d.d. (Redovna likvidacija banke Probanka d.d.) (SL C 69, 7.3.2014., str. 1.); Odluka Komisije od 18. prosinca 2013. u predmetu SA.37643 (2013/N) – Slovenija – Orderly winding down of Factor Banka d.d. ([Redovna likvidacija banke Factor Banka d.d.) (SL C 69, 7.3.2014., str. 1.).

⁽¹⁰⁶⁾ Odluka Komisije u predmetu SA.39250 (2014/N) – Portugal – Resolution of Banco Espírito Santo, S.A. (Sanacija banke Banco Espírito Santo, S.A.).

⁽¹⁰⁷⁾ Situacija u predmetu Tercas nije usporediva s odlukom u predmetu Eurobank, u kojem je Komisija prihvatila da su neki rezultati nerazmjerni u slučaju u kojem je država u potpunosti osigurala mjeru rekapitalizacije a da na kraju nije morala osigurati nikakav kapital jer je sav novi kapital upisan iz privatnih izvora. Odluka Komisije 2014/885/EU od 29. travnja 2014. o državnoj potpori SA.34825 (2012/C), SA.34825 (2014/NN), SA.36006 (2013/NN), SA.34488 (2012/C) (ex 2012/NN), SA.31155 (2013/C) (2013/NN) (ex 2010/N) koju je Grčka provela za grupaciju Eurobank u pogledu: dokapitalizacije i restrukturiranja društva Eurobank Ergasias S.A.; potpore za restrukturiranje Proton banke stvaranjem i kapitalizacijom te dodatnom dokapitalizacijom banke Nea Proton koje je proveo Grčki fond za financijsku stabilnost; likvidacije Grčke poštanske banke stvaranjem banke za premošćivanje (SL L 357, 12.12.2014., str. 112.).

- (209) BPB i Tercas nadalje tvrde da su za ostvarenje cilja, tj. dugoročne profitabilnosti Tercasa, mjere bile ograničene na potrebni minimum. Naveli su sljedeće razloge: 1. FITD-ov doprinos ispunjuje kriterij „najmanjeg troška” iz FITD-ova statuta; 2. to je bila jedina moguća opcija u svjetlu propadanja Tercasa i potrebe da se pronađe kupca i 3. FITD je samo djelomično pridonio rješavanju negativnog kapitala i ponovnom uspostavljanju minimalnih stopa kapitala; točnije, njegov doprinos iznosio je 265 milijuna EUR, a bilo je potrebno 495 milijuna EUR.
- (210) U tom pogledu, Komisija ističe da kriterij najmanjeg troška iz FITD-a ova statuta nije bitan za ocjenu spojivosti mjera. U ovom je predmetu za spojivost bitno pitanje je li dodijeljena državna potpora dovoljna za ponovnu uspostavu dugoročne održivosti dotične financijske institucije te je li ograničena na potrebni minimum, uz dovoljno ograničenje narušavanja tržišnog natjecanja. Tvrdnja da je iznos dodijeljene potpore manji od iznosa potrebnog za ispunjenje kapitalnih zahtjeva ne dokazuje da je potpora bila ograničena na potrebni minimum.
- (211) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 194., Komisiji iz dostavljenih informacija nije jasno je li potpora doista bila dovoljna za ponovnu uspostavu održivosti. Štoviše, jasno je da potpora nije bila ograničena na minimum jer nije provedena sanacija vlastitim sredstvima podređenog duga.
- (212) Treba dodati i to da bi, da je FITD djelovao u skladu s pristupom utvrđenim u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013., FITD-ov trošak mogao biti dodatno smanjen potpunim otpisom podređenog duga od 169 milijuna EUR (88 milijuna EUR za Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA i 81 milijun EUR za Caripe) te da bi se tako znatno smanjilo opterećenje za državu članicu. Takav otpis bio bi zakonski moguć u slučaju likvidacije ⁽¹⁰⁸⁾.

8.3.3. Mjere kojima se ograničava narušavanje tržišnog natjecanja

- (213) Konačno, u odjeljku 4. Komunikacije o restrukturiranju zahtijeva se da plan restrukturiranja financijske institucije sadržava mjere kojima se ograničava narušavanje tržišnog natjecanja. Te bi mjere trebale biti posebno prilagođene kako bi se njima obuhvatila narušavanja na tržištima na kojima banka korisnica posluje nakon restrukturiranja.
- (214) U točki 34. Komunikacije o restrukturiranju predviđeno je da je plaćanje odgovarajuće naknade za javni kapital jedno od najprimjerenijih ograničenja narušavanja tržišnog natjecanja jer se njime ograničuje iznos potpore.
- (215) U trima mjerama nema nijednog elementa naknade za FITD-ov doprinos, ni premije za jamstvo, ni stjecanja prava (odnosno običnih dionica) niti sudjelovanja u budućim prihodima. Ne postoji ni mehanizam povrata prekomjerne naknade koji omogućuje povrat dijela potpore od Tercasa nakon ponovne uspostave njegove održivosti.
- (216) FITD navodi da je izostanak povrata sasvim uobičajen kada se poduzimaju koraci za pokriće negativnog kapitala kako bi se drugim stranama omogućila kupnja posrnutog poduzeća. Komisija smatra da mjere predstavljaju bespovratnu pomoć čiji je trenutačni učinak bio taj da Tercas nije izašao s tržišta, što bi bez takve podrške morao učiniti. Stoga se mora smatrati da su uzrokovale znatno narušavanje tržišnog natjecanja. U skladu s time, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 189., Komisija smatra da su takve mjere spojive s unutarnjim tržištem samo ako je potpora dodijeljena kako bi se olakšala sanacija ili radi podrške urednoj likvidaciji.
- (217) FITD tvrdi da je Komisija prethodno prihvatila nisku razinu naknade, ili čak i izostanak naknade, na primjer u predmetima Banco de Valencia (BVA) ⁽¹⁰⁹⁾, Banco Português de Negócios (BNP) ⁽¹¹⁰⁾ ili Banco CAM ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Vidjeti bilješku 103.

⁽¹⁰⁹⁾ Odluka Komisije od 28. studenoga 2012. u predmetu SA.34053 (12/N) – Španjolska – Recapitalisation and restructuring of Banco de Valencia S.A. (Rekapitalizacija i restrukturiranje banke Banco de Valencia S.A.) (SL C 75, 14.3.2013., str. 1.).

⁽¹¹⁰⁾ Odluka Komisije 2012/660/EU od 27. ožujka 2012. o mjerama SA.26909 (2011/C) koje je Portugal poduzeo za restrukturiranje Banco Português de Negócios (SL L 301, 30.10.2012., str. 1.).

⁽¹¹¹⁾ Odluka Komisije od 29. lipnja 2010. u predmetu NN 61/09 – Španjolska – Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha (Sanacija i restrukturiranje banke Caja Castilla-La Mancha) (SL C 289, 26.10.2010., str. 1.).

- (218) Komisija ističe da su sve te odluke – u mjeri u kojoj odobrena potpora nije bila potpora kako bi se olakšala sanacija ili radi podrške urednoj likvidaciji (uvodna izjava 189.) – donesene prije početka primjene Komunikacije o bankarstvu iz 2013.
- (219) U suštini, Komisija smatra da su u sva tri predmeta koja su zainteresirane strane navele posebno opsežne mjere restrukturiranja provedene u skladu sa zahtjevima iz Komunikacije o restrukturiranju. To je u sva tri predmeta dovelo do nestanka banke i njezina zaštićenog naziva s tržišta. Osim toga, u svakom od tih predmeta došlo je do posebno značajnog smanjenja opsega poslovanja (u CAM-u je broj podružnica smanjen za oko 50 %, a broj zaposlenih za oko 35 %; u BVA-u je broj podružnica smanjen za oko 90 %, a broj zaposlenih za oko 50 % i u BPN-u je bilanca smanjena za 65 % i ugašene su sve vrste poslovanja, osim poslovanja s građanima).
- (220) Komisija ističe da će u slučaju Tercasa, naprotiv, broj podružnica i zaposlenih biti smanjen za otprilike [...] %, dok će sve vrste poslovanja nastaviti postojati. Zaštićeni naziv Tercas i dalje će postojati i poslovanje će se odvijati u njegovom bivšem poslovnom području.
- (221) Komisija na toj osnovi zaključuje da, suprotno tvrdnjama FITD-a, BPB-a i Tercasa, reorganizacija koju će Tercas provesti neće biti tako opsežna kao u primjerima koje su naveli te da ne jamči potpuni izostanak plaćanja naknade za mjere.
- (222) FITD nadalje tvrdi da je učinak operacije na tržište sam po sebi ograničen zbog ograničenosti i zemljopisnog dosega Tercasova poslovanja, koji uglavnom posluje u regiji Abruzzo.
- (223) Međutim, prema statističkim podacima Banke Italije krajem 2014. u regiji Abruzzo bilo je 12 aktivnih banaka, uključujući najmanje jednu veliku europsku financijsku instituciju. S obzirom na to da Tercas posluje u financijskom sektoru, da je 2011. imao 163 podružnice u regiji Abruzzo te da se natječe s nekoliko drugih europskih financijskih institucija koje imaju podružnice u istoj regiji, svako davanje prednosti Tercasu moglo bi narušiti tržišno natjecanje.
- (224) Zbog nedostatka isplate naknade za FITD-ove mjere te relativno skromnog smanjenja Tercasova poslovanja i nastavka postojanja zaštićenog imena Tercas, Komisija smatra da su zaštitne mjere nedovoljne za ograničavanje potencijalnog narušavanja tržišnog natjecanja.

8.4. Zaključak o spojivosti

- (225) Ukratko, Komisija ne može utvrditi osnovu za zaključak da su tri mjere spojive s unutarnjim tržištem.
- (226) Točnije, iz dostavljenih dokumenata vidljivo je da mjerama nije osigurana podjela obveza u skladu s Komunikacijom o bankarstvu iz 2013. te da one ne ispunjavaju kombinirane zahtjeve iz Komunikacije o restrukturiranju u pogledu spojivosti potpore za restrukturiranje, odnosno ponovnu uspostavu dugoročne održivosti, ograničenje potpore na potrebni minimum te mjere za ograničenje narušavanja tržišnog natjecanja.

9. POVRAT

- (227) U skladu s Ugovorom i uspostavljenom sudskom praksom Suda, Komisija je nadležna zaključiti da predmetna država članica mora ukinuti ili izmijeniti potporu ako se utvrdi da nije spojiva s unutarnjim tržištem⁽¹¹²⁾. Sud isto tako dosljedno tvrdi da obveza države članice da ukine potporu koju Komisija smatra nespojivom s unutarnjim tržištem služi u svrhu ponovne uspostave prethodne situacije⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Vidjeti Komisija protiv Njemačke, predmet 70/72, EU:C:1973:87, t. 13.

⁽¹¹³⁾ Vidjeti Španjolska protiv Komisije, spojeni predmeti C-278/92, C-279/92 i C-280/92, EU:C:1994:325, t. 75.

- (228) Sud je utvrdio da će taj cilj biti ostvaren kada primatelj vrati iznose koji su mu dodijeljeni u okviru nezakonite potpore, čime će izgubiti prednost nad konkurentima koju je uživao na tržištu te će se uspostaviti situacija koja je postojala prije isplate potpore ⁽¹¹⁴⁾.
- (229) U skladu sa sudskom praksom, u članku 16. stavku 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 2015/1589 ⁽¹¹⁵⁾ predviđa se da „kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere za povrat sredstava potpore od korisnika ... Komisija ne smije zatražiti povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s nekim od općih načela prava Unije”.
- (230) Ni Italija niti ijedna treća strana nisu službeno zatražile da se ne zatraži povrat potpore i to na temelju toga da bi to bilo suprotno nekom od općih načela prava Unije. Bez obzira na to, Komisija na temelju razmjene informacija s Italijom i trećim stranama smatra da bi bilo primjereno procijeniti bi li nalog za povrat u ovom predmetu bio suprotan nekom od općih načela prava Unije.
- (231) U svjetlu upućivanja na djelovanje sustava osiguranja depozita iz točke 63. Komunikacije o bankarstvu iz 2013. i prakse Komisije u prethodnim odlukama ⁽¹¹⁶⁾, nijedna banka ili država članica nije u lipnju 2014. mogla očekivati da se mjere sustava osiguranja depozita neće smatrati državnom potporom. Štoviše, primatelj nezakonite potpore ne može legitimno očekivati da je potpora zakonita prije konačne odluke Komisije u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora.
- (232) Komisija u načelu ocjenjuje spojivost mjere potpore na temelju kriterija koji se primjenjuju na dan donošenja odluke. Kriteriji spojivosti utvrđeni u Komunikaciji o bankarstvu iz 2013. primjenjuju se s učinkom od 1. kolovoza 2013. te su se stoga primjenjivali dulje od 11 mjeseci prije poduzimanja mjera. Pitanje pravne sigurnosti zbog novosti Komunikacije o bankarstvu iz 2013. nije moglo biti problem.
- (233) Povrat je uobičajena posljedica negativne odluke u slučaju nezakonite potpore te se kao takav ne može smatrati nerazmjernim rezultatom.
- (234) U sudskoj praksi sudova Unije strogo su utvrđeni slučajevi u kojima je za državu članicu apsolutno nemoguće izvršenje naloga za povrat. Točnije, povrat potpore nije onemogućen zbog financijskih poteškoća kojima bi korisnik potpore bio izložen kada bi morao vratiti potporu. Komisija zaključuje da se u ovom predmetu nije moguće pozivati na apsolutnu nemogućnost povrata potpore.
- (235) S obzirom na to da je poduzimanjem predmetnih mjera prekršen članak 108. stavak 3. Ugovora te da se one trebaju smatrati nezakonitim i nespojivim potporama i s obzirom na to da povrat ne bi bio suprotan niti jednom od općih načela prava Unije, potrebno ih je vratiti kako bi se ponovno uspostavila situacija koja je na tržištu postojala prije njihove dodjele. Povratom mora biti obuhvaćeno razdoblje od trenutka kada je prednost dodijeljena korisniku, odnosno od trenutka stavljanja potpore na raspolaganje korisniku do njezina stvarnog povrata, a iznosi koje je potrebno vratiti uključuju kamate obračunane do stvarnog povrata. U ovom predmetu datum stavljanja potpore na raspolaganje trgovačkom društvu jest datum plaćanja doprinosa, za prvu mjeru, i datum davanja jamstva, za drugu i treću mjeru.

10. ZAKLJUČAK

- (236) Komisija utvrđuje da je Italija nezakonito provela prvu mjeru, bespovratni doprinos u iznosu od 265 milijuna EUR, drugu mjeru, jamstvo za 35 milijuna EUR kreditne izloženosti prema [...] s elementom potpore od 0,14 milijuna EUR, i treću mjeru, dodatni bespovratni doprinos u iznosu od 30 milijuna EUR, što je ukupno

⁽¹¹⁴⁾ Vidjeti Belgija protiv Komisije, C-75/97, EU:C:1999:311, t. 64. i 65.

⁽¹¹⁵⁾ Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

⁽¹¹⁶⁾ Vidjeti odluku u predmetu SA.33001 (2011/N) – Danska – Dio B – *Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions* (Izmjena danskog programa likvidacije za kreditne institucije), uvodne izjave 43. do 49.; odluku u predmetu SA.34255 (2012/N) – Španjolska – *Restructuring of CAM and Banco CAM* (Restrukturiranje banaka CAM i Banco CAM), uvodne izjave 76. do 87. te odluku u predmetu SA.37425 (2013/N) – Poljska – *Credit unions orderly liquidation scheme* (Program uredne likvidacije kreditnih unija), uvodne izjave 44. do 53.

295,14 milijuna EUR državne potpore dodijeljene 7. srpnja 2014., i time prekršila članak 108. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga korisnik Tercas mora vratiti nezakonitu i nespojivu potporu, uvećanu za kamate,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Državna potpora koju je Italija nezakonito dodijelila Tercasu 7. srpnja 2014. u okviru prve mjere, bespovratnog doprinosa u iznosu od 265 milijuna EUR, druge mjere, jamstva za 35 milijuna EUR kreditne izloženosti prema [...] s elementom potpore od 0,14 milijuna EUR, i treće mjere, dodatnog bespovratnog doprinosa u iznosu od 30 milijuna EUR, što je ukupno 295,14 milijuna EUR državne potpore, i time prekršila članak 108. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, nespojiva je s unutarnjim tržištem.

Članak 2.

1. Italija je dužna od korisnika osigurati povrat potpore iz članka 1.
2. Iznosi koje je potrebno vratiti uključuju kamate od datuma njihova stavljanja na raspolaganje korisniku do dana njihovog stvarnog povrata.
3. Kamate se obračunavaju na temelju složenog kamatnog računa u skladu s poglavljem V. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 ⁽¹⁷⁾ i Uredbe Komisije (EZ) br. 271/2008 ⁽¹⁸⁾ o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004.

Članak 3.

1. Povrat potpore iz članka 1. ima trenutni učinak.
2. Italija je dužna osigurati da se ova Odluka provede u roku od četiri mjeseca od datuma objave ove Odluke.

Članak 4.

1. U roku od dva mjeseca od objave ove Odluke Italija je dužna Komisiji dostaviti sljedeće podatke:
 - (a) ukupan iznos (glavnicu i kamate) koji korisnik treba vratiti;
 - (b) detaljan opis već poduzetih i planiranih mjera kojima će se ispuniti uvjeti iz ove Odluke;
 - (c) dokumentaciju koja pokazuje da je korisniku naložen povrat potpore.

⁽¹⁷⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).

⁽¹⁸⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008. od 30. siječnja 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 82, 25.3.2008., str.1.).

2. Italija je dužna izvješćivati Komisiju o napretku nacionalnih mjera poduzetih radi provedbe ove Odluke do potpunog povrata potpore iz članka 1. Na jednostavan zahtjev Komisije dužna je odmah predočiti informacije o već poduzetim i planiranim mjerama u svrhu ispunjavanja uvjeta iz ove Odluke. Dostavlja i detaljne podatke o iznosima potpora i kamatama na povrat iznosa koje je korisnik već vratio.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 23. prosinca 2015.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije
