



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

19. ožujka 2019.*

„Državne potpore – Intervencija privatnopravnog međubankovnog konzorcija u korist jednog od svojih članova – Odobrenje intervencije koje je dala središnja banka države članice – Odluka kojom je potpora proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem – Tužba za poništenje – Pojam državne potpore – Pripisivost državi – Državna sredstva”

U spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16,

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,

tužitelj u predmetu T-98/16,

Banca Popolare di Bari SCpA, prije Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), sa sjedištem u Teramu (Italija), koju zastupaju A. Santa Maria, M. Crisostomo, E. Gambaro i F. Mazzocchi, odvjetnici,

tužitelj u predmetu T-196/16,

Fondo interbancario di tutela dei depositi, sa sjedištem u Rimu (Italija), koji zastupaju M. Siragusa, G. Scassellati Sforzolini i G. Faella, odvjetnici,

tužitelj u predmetu T-198/16,

koji podupire

Banca d'Italia, koju zastupaju M. Perassi, O. Capolino, M. Marcucci i M. Todino, odvjetnici,

intervenijent u predmetu T-198/16,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju P. Stancanelli, L. Flynn, A. Bouchagiar i D. Recchia, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi poništenja Odluke Komisije (EU) 2016/1208 od 23. prosinca 2015. o državnoj potpori SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija dodijelila banci Tercas (SL 2016., L 203, str. 1.),

* Jezik postupka: talijanski

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: S. Frimodt Nielsen, predsjednik, V. Kreuzschitz, I. S. Forrester, N. Póltorak (izvjestiteljica) i E. Perillo, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 22. ožujka 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Predmetne tužbe podnijeli su: Talijanska Republika (predmet T-98/16), Banca Popolare di Bari SCpA (u daljnjem tekstu: BPB) (predmet T-196/16) i talijanski privatnopravni konzorcij Fondo interbancario di tutela dei depositi (u daljnjem tekstu: FITD) (predmet T-198/16) protiv Odluke Komisije (EU) 2016/1208 od 23. prosinca 2015. o državnoj potpori SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija dodijelila banci Tercas (SL 2016., L 203, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 2 U pobijanoj odluci Europska komisija smatrala je da je FITD-ova intervencija u korist banke Tercas (Cassa di risparmio della Provincia di Teramo SpA) (u daljnjem tekstu: Tercas), koju je 7. srpnja 2014. odobrila središnja banka Talijanske Republike – Banca d'Italia (u daljnjem tekstu: Talijanska središnja banka) (u daljnjem tekstu: intervencija ili FITD-ova intervencija u korist Tercasa), nezakonita i nespojiva državna potpora koju Talijanska Republika mora oduzeti njezinu korisniku.

Uključeni subjekti

Poslovni subjekti na koje se odnosi intervencija

- 3 Tercas je privatna banka koja je svoje aktivnosti obavljala uglavnom u regiji Abruzzo u Italiji. Krajem 2010. Tercas je preuzeo regionalnu banku Banca Caripe SpA, koja je također aktivna u toj regiji.
- 4 BPB je holding društvo privatne bankovne grupe koja svoje aktivnosti obavlja uglavnom na jugu Italije.

FITD

- 5 FITD je privatnopravni međubankovni konzorcij koji su banke dobrovoljno osnovale 1987. Taj konzorcij karakterizira pružanje uzajamne pomoći i osnovan je radi ostvarivanja zajedničkih interesa njegovih članova.
- 6 FITD-ov je cilj osigurati deponente svojih članova (vidjeti članak 1. FITD-ova statuta u verziji primjenjivoj na činjenice ovog predmeta, u daljnjem tekstu: FITD-ov statut). Zbog prenošenja Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL 1994., L 135, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 33.) u talijansko pravo 1996., Talijanska središnja banka priznala je FITD kao jedan od sustava osiguranja depozita kojima je dopušteno poslovati u Italiji u skladu s tim pravilima. U skladu s člankom 27. svojeg statuta, u slučaju prisilne likvidacije nekog od svojih članova FITD intervenira na način da njegovim deponentima isplati depozite koje su uplatili kod njega do najviše 100 000 eura po deponentu. Prema

stavku 1. te odredbe, za isplatu su prihvatljiva potraživanja koja se odnose na sredstva koja su članovi konzorcija stekli zajedno s obvezom povrata, u eurima ili u stranoj valuti, u obliku depozita ili bilo kojem drugom obliku te na bankovne čekove i druge slične dužničke instrumente.

- 7 Od svojeg osnivanja FITD može intervenirati u korist svojih članova, ne samo na temelju tog osiguranja depozita deponenata koje je postalo zakonska obveza (obvezna intervencija) nego i dobrovoljno, u skladu sa svojim statutom, ako ta intervencija omogućuje smanjenje troškova koje bi njegovi članovi morali snositi zbog obveze osiguranja depozita (dobrovoljne intervencije).
- 8 Slijedom toga, u skladu s člankom 28. svojeg statuta, kada se očekuje manji trošak, FITD umjesto isplate predviđene u okviru osiguranja depozita deponenata u slučaju prisilne likvidacije člana konzorcija može intervenirati u transakcije prijenosa aktive i pasive tog člana (alternativna dobrovoljna intervencija). U skladu s člankom 29. stavkom 1. tog statuta, bez obzira na formalno pokretanje postupka prisilne likvidacije, FITD može odlučiti da će intervenirati financiranjem, jamstvima, stjecanjem vlasničkih udjela ili na drugi način radi podrške svojem članu stavljenom pod posebnu upravu, kada postoje izgledi za oporavak i kada se očekuje manji trošak u odnosu na onaj koji bi nastao FITD-ovom intervencijom u slučaju prisilne likvidacije tog člana (dobrovoljna mjera podrške ili preventivna mjera, poput intervencije u korist Tercasa).
- 9 Ključna pitanja u ovim predmetima tiču se FITD-ove uloge, intervencija koje može poduzimati, a osobito intervencija u korist svojih članova i, konkretnije, pitanja može li se intervencija na koju se odnosi pobijana odluka kvalificirati kao „potpora koju je dodijelila neka država ili potpora iz državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Talijanska središnja banka

- 10 Banca d'Italia tijelo je javne vlasti koje obavlja funkcije središnje banke Talijanske Republike. Ima samostalnu pravnu osobnost i odvojena je od Talijanske Države. Kao član Europskog sustava središnjih banaka (ESSB), prema članku 127. stavku 5. UFEU-a, mora doprinositi nesmetanom vođenju politika nadležnih tijela koje se odnose na bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama i na stabilnost financijskog sustava.
- 11 Decreto legislativo, n° 385, e successive modifiche e integrazioni, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (talijanski Zakon o bankama) od 1. rujna 1993. (GURI br. 230 od 30. rujna 1993., redovni dodatak br. 92), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme kada su se dogodile činjenice ovog predmeta (u daljnjem tekstu: talijanski Zakon o bankama) Talijanskoj središnjoj banci među raznim zadaćama povjerava ulogu nadzornog tijela za bankovni sektor te joj kao ciljeve postavlja jamčenje dobrog i razboritog upravljanja nadziranim subjektima, opće stabilnosti, učinkovitosti i konkurentnosti financijskog sustava te poštovanja odredaba o kreditiranju.
- 12 Radi ispunjavanja tih ciljeva, osobito onog da jamči dobro i razborito upravljanje nadziranim subjektima, Talijanska središnja banka ima široke ovlasti nadzora koje uključuju ovlasti upravnog nadzora, donošenja podzakonskih propisa, inspekcijskog nadzora i brojne ovlasti u pogledu davanja odobrenja. Te ovlasti Talijanskoj središnjoj banci omogućuju da intervenira u svim ključnim trenucima postojanja banke, uz poštovanje njezine poslovne samostalnosti i isključivo radi provjere je li njezino upravljanje dobro i razborito.
- 13 U okviru svojih nadležnosti Talijanska središnja banka potvrdila je, među ostalim, FITD-ov statut, u svojstvu promatrača bez prava glasa sudjeluje na FITD-ovim sastancima i u skladu s člankom 96.ter prvim stavkom točkom (d) talijanskog Zakona o bankama odobrila je FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa.

Kontekst i FITD-ova intervencija u korist Tercasa

- 14 Na prijedlog Talijanske središnje banke, koja je utvrdila nepravilnosti u Tercasu, talijansko Ministarstvo gospodarstva i financija odlučilo je 30. travnja 2012. staviti Tercas pod posebnu upravu.
- 15 Talijanska središnja banka zatim je imenovala posebnog povjerenika zaduženog za upravljanje u Tercasu tijekom trajanja posebne uprave (u daljnjem tekstu: posebni povjerenik).

Prvi pokušaj intervencije

- 16 U listopadu 2013., nakon što je ocijenio različite mogućnosti, posebni povjerenik započeo je pregovore s BPB-om, koji je pokazao zanimanje za sudjelovanje u povećanju Tercasova kapitala, pod uvjetom da se u Tercasu prethodno obavi revizija i da FITD u cijelosti namiri negativni kapital u toj banci.
- 17 Na zahtjev Tercasova posebnog povjerenika na temelju članka 29. FITD-ova statuta, izvršni odbor FITD-a odlučio je 28. listopada 2013. pomoći Tercasu u iznosu od najviše 280 milijuna eura. Tu je odluku FITD-ov upravni odbor potvrdio 29. listopada 2013. U skladu s člankom 96.ter prvim stavkom točkom (d) talijanskog Zakona o bankama, Talijanska središnja banka odobrila je tu mjeru podrške 4. studenoga 2013.
- 18 Premda je dobio odobrenje Talijanske središnje banke, FITD je odlučio obustaviti planiranu intervenciju s obzirom na neizvjesnosti u pogledu Tercasove ekonomske i imovinske situacije i u pogledu poreznog tretmana te intervencije. Naime, 18. ožujka 2014., nakon što je obavljena revizija Tercasove aktive, koju je tražio BPB (vidjeti točku 16. ove presude), došlo je do neslaganja između FITD-ovih i BPB-ovih stručnjaka. To neslaganje riješeno je zatim postupkom arbitraže. Osim toga, FITD i BPB dogovorili su se da će podijeliti eventualne troškove do kojih bi moglo doći zbog oporezivanja intervencije ako se ne bi primijenilo predviđeno porezno izuzeće.

Odluka o intervenciji i odobrenje Talijanske središnje banke

- 19 Nakon što je 18. ožujka 2014. obustavio intervenciju, FITD se obratio revizorsko-konzultantskom društvu kako bi se uvjerio da je intervencija u korist Tercasa ekonomski isplativija od povrata depozita deponentima te banke. Uzimajući u obzir zaključke koje je to društvo iznijelo u izvješću od 26. svibnja 2014. i trošak intervencije u usporedbi s troškom povrata depozita u sklopu sustava njihova osiguranja u slučaju likvidacije, FITD-ov izvršni i upravni odbor 30. svibnja 2014. odlučili su intervenirati u korist Tercasa.
- 20 FITD je 1. srpnja 2014. Talijanskoj središnjoj banci podnio novi zahtjev za odobrenje.
- 21 Talijanska središnja banka 7. srpnja 2014. odobrila je FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa. Tom su intervencijom bile predviđene tri mjere (u daljnjem tekstu: sporne mjere): kao prvo, ulog od 265 milijuna eura za pokriće Tercasova negativnog kapitala; kao drugo, jamstvo u iznosu od 35 milijuna eura za pokriće kreditnog rizika koji proizlazi iz određenih Tercasovih izloženosti i, kao treće, jamstvo u iznosu od 30 milijuna eura za pokriće troškova oporezivanja prve mjere (vidjeti uvodnu izjavu 38. pobijane odluke).

Stanje u Tercasu nakon FITD-ove intervencije

- 22 Tercasov posebni povjerenik, u dogovoru s Talijanskom središnjom bankom, sazvaio je glavnu skupštinu kako bi dioničari odlučili o pokriću gubitaka utvrđenih tijekom posebne uprave i o istodobnom povećanju kapitala isključivo BPB-ovim ulogom.

- 23 Glavna skupština Tercasovih dioničara održana je 27. srpnja 2014. i na njoj je odlučeno, s jedne strane, djelomično pokriti gubitke, među ostalim, svodenjem kapitala na nulu i ukidanjem svih redovnih dionica u optjecaju i, s druge strane, povećati kapital na 230 milijuna eura izdavanjem novih redovnih dionica koje će biti ponuđene BPB-u. To je povećanje kapitala provedeno 27. srpnja 2014.
- 24 Posebna uprava u Tercasu ukinuta je 1. listopada 2014. i BPB je imenovao nove organe te banke.
- 25 BPB je u prosincu 2014. izvršio povećanje kapitala u iznosu od 500 milijuna eura koje se sastojalo od izdavanja novih dionica i izdavanja podređenog zajma na ime dopunskog kapitala. Povećanjem kapitala poboljšane su BPB-ove stope kapitala, koje su bile narušene njegovim preuzimanjem Tercasa.
- 26 BPB je u ožujku 2015. ponovno povećao Tercasov kapital u iznosu od 135,4 milijuna eura radi rješavanja problema s naknadnim gubicima nastalima u četvrtom tromjesečju 2014. te radi pokrića troškova restrukturiranja u 2015. i 2016. i poboljšanja Tercasovih stopa kapitala. Ti događaji nemaju veze s FITD-ovom mjerom podrške Tercasu.

Upravni postupak i pobijana odluka

- 27 Komisija je 8. kolovoza i 10. listopada 2014. od talijanskih tijela zatražila informacije o FITD-ovoj intervenciji u korist Tercasa. Ona su na taj zahtjev za pružanje informacija odgovorila 16. rujna i 14. studenoga 2014.
- 28 Komisija je dopisom od 27. veljače 2015. obavijestila Talijansku Republiku da je u odnosu na tu mjeru odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. UFEU-a.
- 29 Komisija je 24. travnja 2015. odluku o pokretanju postupka objavila u *Službenom listu Europske unije* te je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u pogledu FITD-ove intervencije u korist Tercasa. S tim u vezi, primjedbe su Komisiji podnijele Talijanska Republika, Talijanska središnja banka, FITD, BPB i Tercas (vidjeti uvodne izjave 44. do 109. pobijane odluke).
- 30 Dva su sastanka održana s talijanskim tijelima i zainteresiranim osobama 13. kolovoza i 17. rujna 2015.
- 31 Komisija je 23. prosinca 2015. donijela pobijanu odluku.
- 32 Komisija je u toj odluci utvrdila da su sporne mjere odobrene 7. srpnja 2014. (vidjeti točku 21. ove presude) protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a nespojive i nezakonite potpore koje je Talijanska Republika dodijelila Tercasu te je naložila njihov povrat. U tom pogledu, Komisija je smatrala da je prva mjera, namijenjena za pokriće Tercasova negativnog kapitala, bespovratan ulog u iznosu od 265 milijuna eura, da vrijednost druge mjere, jamstva u iznosu od 35 milijuna eura za pokriće kreditnog rizika koji proizlazi iz određenih izloženosti, treba procijeniti u iznosu od 140 000 eura s obzirom na to da su, među ostalim, navedene izloženosti dužnici u cijelosti podmirili o dospijeću pa jamstvo u biti nije bilo aktivirano i da je treća mjera, jamstvo u iznosu od 30 milijuna eura za pokriće troškova oporezivanja prve mjere, bespovratan ulog u visini iznosa tog jamstva.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 33 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 4. ožujka 2016. Talijanska Republika pokrenula je postupak u predmetu T-98/16.
- 34 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. travnja 2016. BPB je pokrenuo postupak u predmetu T-196/16.

- 35 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 1. svibnja 2016. FITD je pokrenuo postupak u predmetu T-198/16.
- 36 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 1. kolovoza 2016. Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo (Fond za osiguranje deponenata kreditnih unija) i Talijanska središnja banka zatražili su intervenciju u postupak u predmetu T-198/16 u potporu FITD-ovu zahtjevu.
- 37 Budući da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, u skladu s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda, sutkinja izvjestiteljica raspoređena je u treće vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 38 Rješenjem od 15. veljače 2017. predsjednik trećeg vijeća Općeg suda odbio je intervenciju Fonda di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo, a ujedno je dopustio intervenciju Talijanske središnje banke. Potonja je podnijela svoj podnesak, a glavne stranke su na taj podnesak podnijele svoja očitovanja u za to određenim rokovima.
- 39 Opći je sud na prijedlog trećeg vijeća odlučio, na temelju članka 28. Poslovnika Općeg suda, predmet uputiti pred prošireno vijeće.
- 40 Odlukom predsjednika trećeg proširenog vijeća Općeg suda od 14. prosinca 2017. predmeti T-98/16, T-196/16 i T-198/16 spojeni su u svrhu usmenog postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak, u skladu s člankom 68. Poslovnika.
- 41 Na prijedlog sutkinje izvjestiteljice Opći sud (treće prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjera upravljanja postupkom, pozvao stranke da odgovore na niz pisanih pitanja.
- 42 Stranke su na ta pitanja odgovorile 15. i 16. veljače 2018.
- 43 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi od 22. ožujka 2018.
- 44 U predmetu T-98/16 Talijanska Republika od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 45 U predmetu T-196/16 BPB od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - podredno, poništi članke 2. do 4. pobijane odluke;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 46 U predmetu T-198/16 FITD, zajedno s Talijanskom središnjom bankom, od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - podredno, poništi odluku u dijelu u kojem utvrđuje element potpore sadržan u trećoj mjeri kao i njegov iznos;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

- 47 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbe;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost FITD-ove tužbe

- 48 Iako nije formalno istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika, Komisija izražava sumnje u pogledu dopuštenosti tužbe koju je podnio FITD zbog nedostatka aktivne procesne legitimacije. Prema Komisijinu mišljenju, budući da se FITD može izjednačiti s posrednikom preko kojeg je Talijanska Država odlučila dodijeliti potporu, a tužbu je podnijela i Talijanska Država, u biti bi trebalo utvrditi da je tužba tog posrednika nedopuštena.
- 49 FITD osporava Komisijinu argumentaciju.
- 50 Uvodno valja podsjetiti da u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”. Osim toga, valja istaknuti da, s obzirom na to da ima pravnu osobnost, FITD je privatnopravna pravna osoba koja može podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.
- 51 Zato valja provjeriti odnosi li se pobijana odluka izravno i osobno na FITD.
- 52 Što se tiče pitanja odnosi li se pobijana odluka izravno na FITD, valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi moraju ispuniti dva kriterija. Kao prvo, predmetni akt mora izravno proizvoditi učinke na tužiteljevu pravnu situaciju i, kao drugo, njime se njegovim adresatima koji su zaduženi za njegovu provedbu ne smije ostaviti nikakva diskrecijska ovlast, nego ta provedba mora biti potpuno automatska i proizlaziti iz samog propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 26. siječnja 2018., *Centro Clinico e Diagnostico G. B. Morgagni/Komisija*, T-172/16, neobjavljenu, EU:T:2018:34, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Međutim, u ovom slučaju, zbog donošenja pobijane odluke, kojom je utvrđeno da su sporne mjere nespojive s unutarnjim tržištem, FITD nema pravo intervenirati u potporu Tercasu. Nadalje, u skladu s člancima 2. i 3. pobijane odluke, Talijanska Republika mora odmah i učinkovito Tercasu oduzeti potpore koje je dodijelio FITD, a financirali su ih njegovi članovi, i nacionalna tijela u tom pogledu nisu pozvana izvršiti bilo kakvu diskrecijsku ocjenu. Slijedom toga, pobijana odluka proizvodi izravne učinke na FITD-ov pravni položaj u smislu sudske prakse navedene u točki 52. ove presude. Pobijana odluka odnosi se, dakle, izravno na FITD.
- 54 Što se pak tiče pitanja odnosi li se pobijana odluka osobno na FITD, iz sudske prakse proizlazi da pravni položaj subjekta koji nije država članica, koji ima pravnu osobnost i koji je donio mjeru kvalificiranu kao državna potpora u konačnoj odluci Komisije može biti osobno pogođen tom odlukom ako ga ona sprečava da po vlastitom nahođenju izvršava svoje ovlasti, koje među ostalim uključuju dodjeljivanje predmetne potpore (vidjeti presudu od 17. srpnja 2014., *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisija*, T-457/09, EU:T:2014:683, t. 83.).

- 55 U ovom slučaju, s jedne strane, nesporno je da je FITD, kao privatnopravni subjekt (vidjeti točku 5. ove presude) s pravnom osobnošću, dodijelio i izvršio mjere koje su u pobijanoj odluci kvalificirane kao potpore. S druge strane, kao što to ističe FITD, pobijana odluka u ovom slučaju nije samo onemogućila FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa nego je također isključila mogućnost da se u budućnosti poduzmu druge mjere podrške, čime je smanjena samostalnost FITD-a i banaka koje su njegovi članovi. Slijedom toga, pobijana odluka osobno se odnosi na FITD u smislu sudske prakse navedene u točki 54. ove presude jer sprečava FITD da po vlastitom nahodaženju izvršava svoje ovlasti, koje u ovom slučaju uključuju usvajanje drugih mjera, a ne mjeru isplate depozita.
- 56 Zato valja odbiti Komisijin argument o postojanju zapreke vođenju postupka u dijelu u kojemu se odnosi na utvrđenje da FITD nema aktivnu procesnu legitimaciju u skladu s člankom 263. UFEU-a.

Meritum

- 57 U predmetu T-98/16 Talijanska Republika ističe četiri tužbena razloga koji se odnose na sljedeća pitanja:
- financiranje potpore putem „državnih sredstava”;
 - mogućnost pripisivanja potpore državi;
 - selektivnu prednost dodijeljenu potporom;
 - nespojivost potpore s unutarnjim tržištem.
- 58 U predmetu T-196/16 BPB pak ističe sedam tužbenih razloga koji se odnose na sljedeća pitanja:
- obrazloženje u pogledu dokazivanja postojanja potpore „koju je dodijelila država ili iz državnih sredstava”;
 - financiranje potpore putem „državnih sredstava”;
 - mogućnost pripisivanja potpore državi;
 - selektivnu prednost dodijeljenu potporom;
 - nespojivost potpore s unutarnjim tržištem;
 - pogrešnu kvalifikaciju poreznog jamstva u iznosu od 30 milijuna eura;
 - povrat potpore.
- 59 Napokon, u predmetu T-198/16 FITD ističe pet tužbenih razloga koji se odnose na sljedeća pitanja:
- financiranje potpore putem „državnih sredstava”;
 - mogućnost pripisivanja potpore državi;
 - selektivnu prednost dodijeljenu potporom;
 - nespojivost potpore s unutarnjim tržištem;
 - pogrešnu kvalifikaciju poreznog jamstva u iznosu od 30 milijuna eura.

- 60 Ti tužbeni razlozi odnose se, u biti, na glavne dijelove obrazloženja pobijane odluke na temelju kojih je Komisija zaključila da postoji potpora, da je ona nespojiva s unutarnjim tržištem i da je nužno naložiti njezin povrat.
- 61 U ovom slučaju Opći sud smatra prikladnim najprije ispitati argumente stranaka koji se odnose na kriterij potpore „koju dodjeljuje” država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. U tu svrhu potrebno je povezati i zajedno ispitati drugi tužbeni razlog Talijanske Republike u predmetu T-98/16, BPB-ov treći tužbeni razlog u predmetu T-196/16 i FITD-ov drugi tužbeni razlog u predmetu T-198/16 u dijelu u kojem se odnose na pojam pripisivosti potpore državi. Također je potrebno povezati i zajedno ispitati prvi tužbeni razlog Talijanske Republike u predmetu T-98/16, BPB-ov drugi tužbeni razlog u predmetu T-196/16 i FITD-ov prvi tužbeni razlog u predmetu T-198/16 u dijelu u kojem se odnose na pojam državnih sredstava.

Uvodne napomene o pojmu „potpora koju je dodijelila neka država”

- 62 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kvalifikacija „državne potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja ispunjenje četiriju uvjeta, odnosno postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, mogućnosti da ta intervencija utječe na trgovinu među državama članicama, da ona daje selektivnu prednost svome korisniku i da narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 17. i navedenu sudsku praksu).
- 63 Što se tiče prve pretpostavke za postojanje intervencije države ili putem državnih sredstava, valja podsjetiti da, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao „potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, one se moraju moći pripisati državi (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 64 U tom pogledu, općenito nije potrebno *a priori* razlikovati slučajeve u kojima država izravno dodjeljuje potporu od slučajeva u kojima se potpora dodjeljuje posredstvom javnog ili privatnog subjekta koji je ta država imenovala ili osnovala (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 23. i navedenu sudsku praksu te mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, t. 67.).
- 65 Naime, obuhvaćanjem prednosti dodijeljenih posredstvom subjekata koji su različiti od države u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a nastoji se očuvati koristan učinak pravila o „potporama koje dodjeljuju države” utvrđenima u člancima 107. do 109. UFEU-a. Sud je u skladu s tim pobliže utvrdio da pravo Unije ne može dopustiti da se pravila o državnim potporama mogu zaobići samom činjenicom stvaranja samostalnih institucija zaduženih za dodjelu potpora (presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, u daljnjem tekstu: presuda Stardust, EU:C:2002:294, t. 23.). Drugim riječima, cilj je te sudske prakse spriječiti rizik od premalog broja obuhvaćenih slučajeva. Međutim, zbog odluke o obuhvaćanju prednosti dodijeljenih posredstvom subjekata koji su različiti od države nastao je također poseban rizik od obuhvaćanja prevelikog broja prednosti koje nisu pripisive državi ili koje ne uključuju upotrebu državnih sredstava (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, t. 68. i 69. i navedenu sudsku praksu).
- 66 Zato elemente koje je Komisija odabrala kako bi utvrdila državno podrijetlo spornih mjera treba ispitati upravo s obzirom na navedenu potrebu izbjegavanja rizika prevelikog i premalog broja obuhvaćenih slučajeva prednosti koje dodjeljuju subjekti različiti od države.
- 67 U tom pogledu, nužno je utvrditi da je državna potpora pravni pojam i da ga se mora tumačiti na temelju objektivnih elemenata (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111. i od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska

i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 87.), uključujući pitanje javnopravne ili privatnopravne naravi subjekta koji je dodijelio predmetnu potporu. Ako taj subjekt u odnosu na intervencije tijela javne vlasti i javne financije u užem smislu ima privatni status ili samostalnost, uključujući u pogledu upravljanja svojim sredstvima, Komisija – uz potpuni nadzor sudova Unije – ima još važniju obvezu da pojasni i potkrijepi razloge na temelju kojih može zaključiti da je riječ o javnoj kontroli nad upotrijebljenim sredstvima i da se te mjere mogu pripisati državi te da, posljedično, postoji potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

- 68 Primjerice, u situaciji u kojoj je Komisija zaključila da se državi mogu pripisati financijske potpore koje su dodijelila društva kćeri javnog poduzeća samo zato što su ta društva bila neizravno pod državnom kontrolom, presuđeno je da se, čak i ako država može kontrolirati javno poduzeće i ostvarivati prevladavajući utjecaj na njegovo poslovanje, ne može automatski pretpostaviti da se u tom slučaju zaista ostvaruje ta kontrola (presuda od 16. svibnja 2002., Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 50. do 52.). U takvom slučaju, kako bi utvrdila stupanj uključenosti javnih tijela u dodjeljivanje financijskih potpora preko javnog poduzeća, Komisija mora imati na raspolaganju skup indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem su te financijske potpore izvršene (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 52. i 55.).
- 69 Ta je Komisijina obveza tim više izražena u situaciji u kojoj je, kao u ovom slučaju, predmetnu mjeru izvršio privatni subjekt. Naime, u takvoj situaciji ne može se pretpostaviti da država može kontrolirati tog poduzetnika i izvršavati prevladavajući utjecaj na njegovo poslovanje na temelju povezanosti na osnovi vlasništva kapitala i ovlasti koje su s tim povezane. Zato Komisija mora u dovoljnoj mjeri dokazati odgovarajuću razinu uključenosti države u odobravanje predmetne mjere i to tako da pokaže ne samo da država ima mogućnost izvršavati prevladavajući utjecaj na subjekt koji je izvršitelj mjere nego i to da je takav nadzor mogla izvršiti u konkretnom slučaju.
- 70 Nadalje, unatoč potrebi razlikovanja pripisivosti potpore državi od pitanja je li potpora dodijeljena putem državnih sredstava, što su zasebne i kumulativne pretpostavke (vidjeti presudu od 5. travnja 2006., Deutsche Bahn/Komisija, T-351/02, EU:T:2006:104, t. 103. i navedenu sudsku praksu), Komisija u ovom slučaju nije ih nastojala jasno razlikovati (vidjeti uvodnu izjavu 144. pobijane odluke). Opći sud zato smatra da je primjereno, kao prvo, ispitati različite elemente koje je Komisija odabrala kako bi dokazala pripisivost intervencije državi i, kao drugo, ocijeniti elemente u vezi s kontrolom koju su javna tijela ostvarila u pogledu sredstava upotrijebljenih za FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa.

Elementi odabrani u pobijanoj odluci radi utvrđivanja državnog podrijetla mjere

- 71 Nakon što je u uvodnoj izjavi 112. pobijane odluke istaknula da relevantan čimbenik za utvrđivanje postojanja „potpore koju je dodijelila neka država ili potpore iz državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a nije izravno podrijetlo sredstava, nego stupanj intervencije javnog tijela pri utvrđivanju tih mjera i načina njihova financiranja, Komisija je u uvodnim izjavama 117. do 145. iznijela različite elemente koje je uzela u obzir ocijenivši ih kao „dovoljne indicije”.
- 72 Na prvom mjestu, Komisija je smatrala da je talijanska država FITD-u povjerila „javne ovlasti” u pogledu zaštite deponenata, koju ona izvršava u različitim oblicima. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 120. pobijane odluke Komisija je naglasila da u talijanskom nacionalnom pravu zaštita štednje i deponenata ima poseban položaj, čime se štiti štednja, a Talijanskoj središnjoj banci povjerava zadaća zaštite stabilnosti talijanskog bankovnog sustava radi zaštite deponenata.
- 73 S tim u vezi, u uvodnoj izjavi 121. pobijane odluke Komisija je smatrala da članak 96.bis talijanskog Zakona o bankama treba tumačiti kao „posebnu definiciju javnih ovlasti pružanja zaštite deponentima, koje se primjenjuju na sustave osiguranja depozita priznate u Italiji”. Naime, Komisija je pobliže utvrdila da su „uključivanjem zadnje rečenice u članak 96.bis stavak 1. [talijanskog Zakona o bankama], u skladu s kojom sustavi osiguranja depozita ‚mogu [poduzeti] drug[e] vrst[e] i obli[ke]

intervencije' uz plaćanje naknade deponentima, talijanska nadležna tijela odlučila odobriti svojim priznatim sustavima osiguranja depozita upotrebu sredstava prikupljenih od banaka članica za različite vrste mjera". Komisija je također navela da je, posljedično, članak 96.bis talijanskog Zakona o bankama, s jedne strane, temelj za FITD-ovo priznanje kao obveznog sustava osiguranja depozita u Italiji i, s druge strane, odredba kojom se FITD-u dodjeljuje ovlast za poduzimanje „mjera podrške”, uključujući mjeru podrške koju je FITD proveo u skladu s člankom 29. svojeg statuta.

- 74 Zato je u uvodnoj izjavi 122. pobijane odluke Komisija istaknula da „činjenica da je FITD ustrojen kao konzorcij u skladu s privatnim pravom 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 pripíše državi”. Također je naglasila da se „FITD-ovi ciljevi – ostvarenje zajedničkih interesa njegovih članova jačanjem sigurnosti depozita i zaštitom ugleda bank[ovnog] sustava – jasno [...] podudaraju s javnim interesima”. Međutim, Komisija je napomenula, s jedne strane, da „to nužno ne znači da je poduzeće[u ovom slučaju FITD,] moglo donijeti svoju odluku ne uzimajući u obzir zahtjeve tijela javne vlasti” i, s druge strane, da „[š]toviše, nije nužno da utjecaj države proizlazi iz [pravno] obvezujućeg akta tijela javne vlasti [jer a]utonomija koju poduzeće u načelu uživa ne spr[e]čava praktično sudjelovanje države”.
- 75 U svakom slučaju, Komisija je u uvodnoj izjavi 123. pobijane odluke pobliže navela da „zakonodavstvo Unije i Italije daje [Talijanskoj središnjoj banci] ovlasti i sredstva kako bi se osiguralo da sve mjere koje poduzima FITD, kao sustav osiguranja depozita priznat na temelju [talijanskog] Zakona o bankama, budu u skladu sa zadaćom javne politike te da pridonose zaštiti deponenata”.
- 76 Na drugom mjestu, Komisija je smatrala da talijanska javna tijela mogu utjecati na sve faze provedbe neke mjere podrške poput one o kojoj je riječ u ovom slučaju.
- 77 Kao prvo, Komisija je istaknula da talijanski Zakon o bankama Talijanskoj središnjoj banci daje ovlast da odobri intervencije sustava osiguranja depozita, uključujući mjere podrške, kao i da nadzire poštovanje ciljeva stabilnosti bankovnog sustava i zaštite depozita (uvodne izjave 127., 141. i 142. pobijane odluke). U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke Komisija smatra da se odobrenje mora dati u fazi u kojoj FITD još uvijek može ponovno razmotriti i izmijeniti predloženu mjeru, u slučaju prigovora Talijanske središnje banke. Zato je zaključila da talijanska javna tijela utječu na mjere podrške i prije samog donošenja odluke o njima (uvodna izjava 130. pobijane odluke).
- 78 Kao drugo, Komisija je zaključila da talijanska javna tijela imaju ovlast za pokretanje postupka radi poduzimanja mjere podrške. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke istaknula je da samo banke pod posebnom upravom mogu biti korisnice mjera podrške. Međutim, s jedne strane, banke pod posebnu upravu stavlja Ministarstvo gospodarstva na prijedlog Talijanske središnje banke. S druge strane, zahtjev za poduzimanje intervencije FITD-u šalje posebni povjerenik, kojeg imenuje i nadzire Talijanska središnja banka.
- 79 Kao treće, Komisija je zaključila da je utjecaj talijanskih javnih tijela dodatno prisutan i zbog njihova sudjelovanja na svim sastancima na kojima se donose odluke i na kojima mogu izraziti svoje dvojbe (uvodne izjave 129. i 130. pobijane odluke).
- 80 Slijedom toga, u uvodnoj izjavi 138. pobijane odluke Komisija je zaključila 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 upotrebu tih sredstava”.
- 81 Na trećem mjestu, u uvodnim izjavama 133. do 136. pobijane odluke Komisija je istaknula da se talijanske banke moraju učlaniti u FITD-u i uplatiti doprinose za mjere koje donesu njegova tijela upravljanja. Bez obzira na svoje pojedinačne interese, članovi konzorcija primjerice nemaju pravo staviti veto na takvu odluku i ne mogu se izuzeti od konkretne mjere. Zato Komisija smatra da je ta intervencija pripisiva FITD-u, a ne bankama njegovim članicama. Slijedom toga, budući da su obvezni

i članstvo u FITD-u i doprinosi za mjere koje on odluči poduzeti, Komisija je navela da su FITD-ovi članovi „na temelju talijanskog prava [...] obvezni[i] pridonositi troškovima FITD-ovih mjera podrške” i da je „[j]asno [...] 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” (vidjeti uvodnu izjavu 137. pobijane odluke).

- 82 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja Komisija je u uvodnoj izjavi 144. pobijane odluke ocijenila da ima dovoljno dokaza o tome da su sporne mjere pripisive državi i da su financirane javnim sredstvima. Konkretno, što se tiče pripisivosti spornih mjera državi, u uvodnoj izjavi 145. pobijane odluke pobježe je navela da čak i ako, uzeti pojedinačno, neki čimbenici koje Komisija smatra važnima nisu dovoljni za obrazloženje zaključka da su sporne mjere pripisive državi, razmatrani dokazi, uzeti zajedno, pokazuju da je FITD-ovo djelovanje pripisivo državi.

Pripisivost spornih mjera Talijanskoj Državi

- 83 Na prvom mjestu, glede pretpostavke koja se odnosi na pripisivost mjere, valja ispitati jesu li javna tijela bila uključena u donošenje te mjere (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 21. i navedenu sudsku praksu).
- 84 U tom pogledu, u situaciji koja se tiče mogućnosti da se mjera potpore koju je poduzelo javno poduzeće pripiše državi, presuđeno je da se u tom smislu može potvrdno zaključiti na temelju skupa indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja i iz konteksta u kojem je ta mjera poduzeta, uključujući činjenicu da dotični subjekt nije mogao donijeti spornu odluku bez uzimanja u obzir zahtjeva tijela javne vlasti ili da su ta javna poduzeća preko kojih su dodijeljene potpore, osim što su organizacijski povezana s državom, morala voditi računa o uputama međuministarskog odbora za gospodarsko planiranje (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 85 Prema toj istoj sudskoj praksi i druge indicije mogu eventualno biti relevantne za donošenje zaključka o mogućnosti pripisivanja mjere koju je donijelo javno poduzeće državi, poput njegove uključenosti u strukturu javne uprave, vrste njegovih djelatnosti i njihova obavljanja na tržištu pod normalnim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima, pravnog statusa predmetnog poduzeća koji proizlazi iz javnog prava ili općeg prava trgovačkih društava, stupnja nadzora koji javna tijela izvršavaju nad upravljanjem u poduzeću te sve ostale indicije koje, u konkretnom slučaju, upućuju na to da su javna tijela bila uključena ili da ne postoji vjerojatnost da ona nisu bila uključena u usvajanje mjere, uzimajući također u obzir njezin opseg, sadržaj ili uvjete koje sadržava (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2002., Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 56. i od 23. studenoga 2017., SACE i Sace BT/Komisija, C-472/15 P, neobjavljenu, EU:C:2017:885, t. 36.).
- 86 Nadalje, vodeći računa o riziku od premalog broja obuhvaćenih slučajeva (vidjeti točke 64. i 65. ove presude), prema sudskoj praksi sama okolnost da je javno poduzeće osnovano u obliku društva kapitala općeg prava – s obzirom na samostalnost koju mu taj pravni oblik može dati – ne može se smatrati dovoljnom za isključivanje mogućnosti da se državi pripiše mjera potpore koju je provelo takvo društvo. Naime, položaj kontroliranja i stvarne mogućnosti izvršavanja prevladavajućeg utjecaja koje on podrazumijeva u praksi sprečavaju to da se unaprijed isključi svaka mogućnost da se mjera koju je provelo takvo poduzeće pripiše državi pa time i opasnost od zaobilaženja pravila Ugovora o državnim potporama, unatoč značaju koji sam po sebi može imati pravni oblik javnog poduzeća kao jedna od indicija na temelju kojih se u konkretnom slučaju može utvrditi je li država uključena ili ne (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 57.).

- 87 Nasuprot tomu, što se tiče pripisivosti mjere potpore koju poduzima privatni subjekt, iako samo na temelju njegova pravnog oblika nije moguće isključiti da se takva mjera može pripisati državi, Komisija ipak mora u dovoljnoj mjeri dokazati uključenosti države u odobravanje navedene mjere, uzimajući u obzir posebnosti položaja tog privatnog subjekta (vidjeti točke 67. do 69. ove presude).
- 88 Međutim, za razliku od javnog poduzeća u smislu članka 2. točke (b) Direktive Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća (SL 2006., L 318, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.), u kojem je utvrđeno da pojam javnog poduzeća znači „sva poduzeća nad kojima javna tijela mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju vlasništva nad njima, financijskog sudjelovanja u njima ili na temelju propisa kojima su ta poduzeća uređena”, privatni subjekt uživa samostalnost u donošenju odluka. Osim toga, ta je samostalnost u odnosu prema državi nužno veća u situaciji kada ona nije njegov većinski ili jedini dioničar pa u tom slučaju elementi, po potrebi u obliku indicija, na koje se Komisija poziva kako bi dokazala postojanje kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na poslovanje navedenog subjekta to manje mogu poslužiti kao presumptivna baza pa shodno tomu moraju imati dovoljno veću dokaznu snagu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 40. i 41.; vidjeti također točke 68. i 69. ove presude).
- 89 Prema tome, za razliku od situacije u kojoj se državi pripisuje mjera koju je poduzelo javno poduzeće, u slučaju mjere koju je poduzeo privatni subjekt Komisija se ne može ograničiti na dokazivanje da prema okolnostima predmeta nije vjerojatno da javna tijela nad tim subjektom nisu imala utjecaj ili stvarnu kontrolu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 48.).
- 90 U ovom slučaju, budući da je predmetnu mjeru izvršio privatni subjekt, Komisija je to više dužna iznijeti i potkrijepiti elemente na temelju kojih može zaključiti da postoje dovoljne indicije kojima je moguće dokazati da je navedena mjera donesena po utjecajem ili stvarnom kontrolom javnih tijela (vidjeti točku 69. ove presude) i da se zato u biti može pripisati državi (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 48.).
- 91 Općenito, kao i u odnosu na kriterij postojanja državnih sredstava, prilikom ocjene kriterija pripisivosti predmetne mjere državi odlučujući je čimbenik stupanj intervencije javnih tijela pri određivanju predmetnih mjera i načina njihova financiranja (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2012., Francuska/Komisija, T-139/09, EU:T:2012:496, t. 63.). Naime, samo se na temelju dovoljno velikog stupnja intervencije može zaključiti da se predmetne mjere mogu pripisati Talijanskoj Državi. Stoga se Komisija u uvodnoj izjavi 112. pobijane odluke pravilno oslonila na taj čimbenik kako bi odredila doseg svoje analize u pogledu dokazivanja državnog podrijetla tih mjera.
- 92 U tom pogledu, što se tiče pripisivosti tih mjera državi, tužitelji uz potporu Talijanske središnje banke tvrde ponajprije da su o FITD-ovoj intervenciji u korist Tercasa odlučila FITD-ova tijela upravljanja jednoglasnom odlukom svih predstavnika svojih članova, tek nakon što je to zatražio posebni povjerenik. Nijedno javno tijelo nije moglo natjerati FITD da poduzme intervenciju ako se ne bi smatralo da je to u skladu s interesom članova konzorcija. Usto, posebni povjerenik nastupao je u svojstvu BPB-ova direktora i zakonskog zastupnika koji je FITD-u samo uputio zahtjev za poduzimanje intervencije koji nije obvezivao konzorcij. Predstavnici Talijanske središnje banke sudjelovali su na FITD-ovim sjednicama u svojstvu promatrača, bez ikakvog pa ni savjetodavnog prava glasa. Osim toga, prethodni kontakti s Talijanskom središnjom bankom i njezin neobvezujući poziv upućen FITD-u da se pronade uravnoteženo rješenje s BPB-om odražavaju uobičajeni dijalog među zainteresiranim stranama. Naposljetku, odobrenje koje je Talijanska središnja banka dala za FITD-ovu intervenciju ulazi u okvir njezine zakonom povjerene zadaće nadzora i supervizije kako bi se jamčilo dobro i razborito poslovanje banaka. To je odobrenje pristiglo 38 dana nakon što je FITD već odlučio provesti intervenciju i on je slobodno mogao odlučiti da neće nastaviti s njom.

93 Komisija tvrdi da je utvrdila skup indicija koje, promatrane zajedno, omogućuju zaključak da se sporne mjere mogu pripisati državi. Kao prvo, iako je FITD privatna konzorcij, on se u biti vodi javnim ciljem, a to je zaštita štediša, na koji pazi i Talijanska središnja banka. Kao drugo, posebni povjerenik javni je službenik kojeg imenuje Talijanska središnja banka i pod njegovom je kontrolom. Kao treće, sudjelovanje službenika Talijanske središnje banke na sjednicama upravnog i izvršnog odbora u svojstvu promatrača Talijanskoj središnjoj banci omogućuje da u početnoj fazi iznese sve svoje dvojbe u pogledu planirane intervencije. Nazočnost predstavnika Talijanske središnje banke, makar u svojstvu promatrača, omogućuje joj da ostvari kontrolu FITD-ova djelovanja. Kao četvrto, Komisija naglašava da je za sve intervencije koje FITD kani provesti, od isplate štediša do drugih mjera, potrebno prethodno ishoditi odobrenje Talijanske središnje banke.

– *Doseg javnih ovlasti povjerenih FITD-u*

94 Tužitelji u biti tvrde da FITD nema javne ovlasti za poduzimanje intervencija u korist banaka u poteškoćama jer je FITD samostalan u pogledu svih intervencija, osim isplate depozita, s obzirom na to da je člankom 96.bis talijanskog Zakona o bankama propisana samo mogućnost drugih intervencija, bez dodatnog pojašnjenja. U skladu s tim, što se tiče potonjih, talijanski je zakonodavac sustavima osiguranja depozita, poput FITD-a, prepustio brigu da potpuno samostalno odrede predmet, doseg i praktične pojedinosti takvih intervencija. Zato mjere iz članka 29. FITD-ova statuta uglavnom odgovaraju privatnim interesima banaka članica konzorcija. Nadalje, odluku da se u FITD-ovu statutu predvidi mogućnost provedbe drugih mjera koje ne podrazumijevaju isplatu depozita donijele su banke članice konzorcija, pri čemu ih na to nije obvezalo nikakvo pravilo ili upravni akt. To što Talijanska središnja banka odobrava FITD-ov statut nema utjecaj na njegove mehanizme odlučivanja jer Talijanska središnja banka mora samo utvrditi da statutarne odredbe o javnim zadaćama koje su povjerene FITD-u poštuju zakonski cilj zaštite deponenata.

95 Komisija pak smatra da, iako je riječ o privatnopravnom konzorciju, s vlastitim i formalno neovisnim tijelima, FITD-u je kao zadaća od javnog interesa zakonom povjerena zaštita štediša koja može poprimiti različite oblike intervencije. Tu tvrdnju potvrđuje činjenica da FITD na svojem internetskom portalu naglašava da je njegova svrha kao institucije osiguranje deponenata u bankama članicama konzorcija i da se ta zadaća može ostvarivati u nekoliko oblika. Osim toga, prema Komisijinu mišljenju, zaštita štednje u Italiji javni je cilj ustavnopravnog ranga. To što odobravanjem intervencija koje usvoji FITD Talijanska središnja banka u skladu s člankom 96.ter talijanskog Zakona o bankama djeluje „uzimajući u obzir zaštitu deponenata i stabilnost bankarskog sustava” potvrđuje to da sve FITD-ove mjere služe zaštiti štediša, da FITD sudjeluje u izvršavanju javnih ovlasti i da podliježe javnopravnoj intervenciji Talijanske središnje banke.

96 Kao prvo, poput tužitelja, valja utvrditi da su FITD-ove mjere podrške namijenjene ponajprije ostvarenju privatnih interesa banaka njegovih članica.

97 Tako su za članove FITD-a mjere podrške namijenjene prije svega izbjegavanju težih ekonomskih posljedica isplate depozita u slučaju prisilne likvidacije. Naime, kako to proizlazi iz teksta članka 29. stavka 1. FITD-ova statuta, mjere podrške ovise o ispunjavanju dvaju kumulativnih uvjeta. S jedne strane, moraju postojati mogućnosti oporavka posrnule banke korisnice intervencije, kako bi se spriječilo da FITD mora ponovno intervenirati u budućnosti, bilo u obliku nove mjere podrške ili u skladu sa zakonskom obvezom isplate depozita. S druge strane, mjera podrške mora podrazumijevati manje financijsko opterećenje za banke članice FITD-a u odnosu na provedbu zakonske obveze isplate depozita. Valja utvrditi da predviđanjem navedenog drugog uvjeta FITD-ov statut štiti privatne interese njegovih banaka članica u odnosu na svako drugo razmatranje u vezi sa zaštitom štednje. Naime, FITD-ovu statutu protivi se svaka mjera podrške koja bi podrazumijevala preveliko financijsko opterećenje njegovih članova čak i kada bi se tom mjerom podrške moglo bolje zaštititi štednju na način da se zaštitom obuhvate i depoziti preko zakonskog praga od 100 000 eura u slučaju prisilne likvidacije.

- 98 S gledišta FITD-ovih članova, mjerama podrške također se nastoje izbjeći negativne posljedice kako za njih tako i za cjelokupan bankovni sektor, osobito u smislu ugleda i opasnosti od „navale” deponenata na banku, što bi dovelo do prisilne likvidacije banke u poteškoćama. Međutim, to što je neki sektor uspostavio privatni sustav uzajamne pomoći ne čini samo po sebi indiciju uključenosti države. Naime, u ovom slučaju, kao što to Komisija priznaje u uvodnoj izjavi 122. pobijane odluke, banke članice FITD-a imaju zajednički interes za jačanje sigurnosti depozita i zaštitu ugleda bankovnog sustava. U ovom slučaju, nužno je također utvrditi da osnivanje fonda za osiguranje depozita i mogućnost poduzimanja mjera podrške potječu isključivo od privatne inicijative banaka članica FITD-a i to iz vremena kada zakonodavstvo bankama nije propisivalo obvezu učlanjivanja u bilo koji sustav osiguranja depozita (vidjeti točku 5. ove presude).
- 99 Dakako, privatni interesi banaka članica konzorcija mogu se podudarati s javnim interesom. Pritom iz sudske prakse proizlazi da to što se u nekim slučajevima ciljevi od općeg interesa podudaraju s interesom privatnog poduzetnika – poput predmetnog privatnopravnog konzorcija – samo po sebi ne upućuje na moguću uključenost ili nepostojanje uključenosti tijela javne vlasti u postupak donošenja predmetne mjere na bilo koji način (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2017., SACE i Sace BT/Komisija, C-472/15 P, neobjavljen, EU:C:2017:885, t. 26.).
- 100 Kao drugo, suprotno onomu što tvrdi Komisija, valja utvrditi da se mjerama podrške ne izvršavaju nikakve javne ovlasti dodijeljene talijanskim zakonodavstvom.
- 101 S jedne strane, iz članka 96.bis stavka 1. talijanskog Zakona o bankama, kojim je propisano da „[s]ustavi osiguranja obavljaju isplate depozita u slučaju prisilne likvidacije banaka koje imaju odobrenje za poslovanje u Italiji”, proizlazi da se javne ovlasti koje su talijanskim zakonom povjerene FITD-u odnose isključivo na isplatu depozita deponentima, u svojstvu sustava osiguranja kada se nad nekom bankom koja je članica konzorcija provede prisilna likvidacija. Javne ovlasti koje talijansko zakonodavstvo dodjeljuje sustavima osiguranja depozita ograničene su uostalom ne samo na isplatu depozita u slučaju prisilne likvidacije nego je za njih predviđena i gornja granica, s obzirom na to da članak 96.bis stavak 5. talijanskog Zakona o bankama propisuje da „ograničenje naknade za svakog deponenta iznosi 100 000 eura”. Izvan tog okvira FITD, dakle, ne sudjeluje u izvršavanju javnog cilja propisanog talijanskim zakonodavstvom (vidjeti točku 97. ove presude).
- 102 S druge strane, valja napomenuti da talijansko zakonodavstvo uopće ne obvezuje ni FITD ni bilo koji drugi sustav osiguranja depozita da predvidi mogućnost poduzimanja mjera podrške. Njime se ne uređuju ni detaljna pravila za provedbu takvih intervencija. Zakonska odredba na koju se pozvala Komisija ne nalaže FITD-u da, osim u slučaju prisilne likvidacije jednog od svojih članova, na osnovi javnih ovlasti intervenira u svrhu zaštite deponenata. Naime, osim povrata depozita, tom odredbom nije predviđen nikakav drugi oblik obvezne intervencije.
- 103 Dakako, iako članak 96.bis stavak 1. talijanskog Zakona o bankama propisuje da „[s]ustavi osiguranja mogu poduzeti druge vrste i oblike intervencije”, iz te odredbe izričito proizlazi da se radi samo o mogućnosti u pogledu koje je sustavima osiguranja depozita prepušteno da sami o tome slobodno odluče. Talijansko zakonodavstvo ne zahtijeva da ti sustavi predvide slučajeve i drukčije oblike intervencija, osim zakonske obveze na isplatu depozita u slučaju prisilne likvidacije. Nadalje, iako talijanski sustav osiguranja depozita predviđa mogućnost takvih intervencija, talijanski je zakonodavac ostavio slobodu u pogledu definiranja predmeta i načina.
- 104 U ovom slučaju, to što FITD može poduzeti mjere podrške ne proizlazi iz neke zakonske obveze, nego iz samostalne odluke banaka članica konzorcija da FITD-ovim statutom predvide takvu mogućnost. Banke članice konzorcija također su samostalno odredile pretpostavke pod kojima se takve mjere podrške mogu poduzeti. Primjerice, člankom 29. FITD-ova statuta predviđeno je da FITD „može intervenirati u korist člana konzorcija pod posebnom upravom ako postoje razumni izgledi za oporavak i ako se može pretpostaviti da će troškovi biti manji od troškova koji bi nastali u slučaju likvidacije”.

- 105 Međutim, budući da zakonom nije propisana obveza takvih intervencija, činjenica da FITD-ov statut prema članku 96.ter prvom stavku točki (a) talijanskog Zakona o bankama potvrđuje Talijanska središnja banka ne dovodi u pitanje FITD-ovu samostalnost u odlučivanju u pogledu mjera podrške. Taj zaključak vrijedi tim više jer, u skladu s odredbama talijanskog Zakona o bankama, Talijanska središnja banka odobrava statute svih talijanskih banaka u okviru svoje zadaće bonitetnog nadzora.
- 106 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, u uvodnoj izjavi 121. pobijane odluke mjere podrške poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju imaju drukčiju svrhu od povrata depozita u slučaju prisilne likvidacije i ne smatraju se izvršavanjem javnih ovlasti.

– FITD-ova samostalnost prilikom odlučivanja o intervenciji

- 107 Kao prvo, tužitelji tvrde da je FITD samostalno odlučio da će provesti intervenciju u korist Tercasa. Tu su odluku dobrovoljno donijela FITD-ova tijela upravljanja i to svi predstavnici banaka članica konzorcija jednoglasno. Nijedno javno tijelo nije dalo obvezne upute ili smjernice i nije ni moglo obvezati FITD da poduzme intervenciju kada bi njegova tijela smatrala da to nije u skladu s interesima njegovih članova.
- 108 Kao drugo, u skladu s člankom 72. stavkom 1. talijanskog Zakona o bankama, posebni povjerenik izvršava „funkcije i ovlasti uprave banke” i, posljedično, zamjenjuje privatnopravne ovlasti raspuštenih tijela upravljanja. U ovom slučaju, u svojstvu direktora i zakonskog zastupnika Tercasa, banke pod posebnom upravom, posebni povjerenik FITD-u je samo poslao zahtjev za poduzimanje intervencije, koji ga ni na koji način nije obvezivao. Nadalje, tužitelji napominju da posebni povjerenik za podnošenje zahtjeva FITD-u ne mora ishoditi suglasnost ili mišljenje Talijanske središnje banke.
- 109 Kao treće, predstavnik Talijanske središnje banke sudjelovao je na sjednicama FITD-ova upravnog i izvršnog odbora samo kao promatrač, to jest pasivno i bez ikakvog pa ni savjetodavnog prava glasa.
- 110 Kao četvrto, „kontakti” s Talijanskom središnjom bankom i njezin „poziv na pronalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om radi pokrića Tercasova negativnog kapitala” odražavaju dobar i uobičajen dijalog s nadležnim nadzornim tijelima u složenom kontekstu kao što je krizno upravljanje kreditnom institucijom. Osim toga, „poziv” Talijanske središnje banke odražava samo općenitu želju („pronalaženje uravnoteženog dogovora”) i kao takav je potpuno prihvatljiv, s obzirom na to da je strankama prepustio da samostalno ocijene mogućnosti dogovora. U svakom slučaju, „poziv” nije mogao obvezati FITD.
- 111 Kao peto, poput svih odobrenja Talijanske središnje banke, i odobrenje za mjere podrške iz članka 96.ter prvog podstavka točke (d) talijanskog Zakona o bankama ulazi u okvir zadaća nadzora i supervizije koje su Talijanskoj središnjoj banci povjerene radi jamčenja dobrog i razboritog poslovanja banaka, bez utjecaja na odluke koje subjekti nad kojima Talijanska središnja banka izvršava svoj nadzor donose samostalno. Usto, takvo odobrenje daje se nakon što su FITD-ova tijela već samostalno donijela odluku, u konkretnom slučaju 38 dana nakon odluke o intervenciji. U svakom slučaju, čak i nakon što je Talijanska središnja banka dala odobrenje, ono nije moglo obvezati FITD, koji je i dalje mogao slobodno odlučiti da neće poduzeti intervenciju.
- 112 Komisija pak smatra da Talijanska središnja banka izvršava stvarnu, trajnu i *ex ante* kontrolu nad FITD-ovim aktivnostima odobravanjem statuta, sudjelovanjem jednog od njezinih predstavnika na sjednicama FITD-ova upravnog i izvršnog odbora i prethodnim odobravanjem svake intervencije koju FITD namjerava provesti. Talijanska središnja banka imenovala je i posebnog povjerenika, javnog službenika pod njezinim nadzorom, koji se brine o Tercasovu poslovanju i ima važne ovlasti.

- 113 U tom pogledu, ponajprije valja istaknuti da je FITD privatnopravni konzorcij koji u skladu s člankom 4. stavkom 2. svojeg statuta djeluje „za račun i u interesu članova konzorcija”. Nadalje, njegova tijela upravljanja, to jest upravni i izvršni odbor, biraju se na FITD-ovoj glavnoj skupštini i poput FITD-ove glavne skupštine sastavljena su isključivo od predstavnika banaka članica konzorcija. Zato se mora utvrditi da ne postoji nijedan organizacijski element koji bi FITD povezivao s talijanskim javnim tijelima.
- 114 Upravo u tom kontekstu valja ispitati elemente koje je Komisija uzela u obzir u pobijanoj odluci kako bi zaključila da talijanska javna tijela ipak imaju ovlaštenje i sredstva kojima utječu na sve faze provedbe neke mjere podrške i da su te ovlasti upotrijebile prilikom usvajanja spornih mjera. Konkretno, valja provjeriti dokazuju li indicije na koje se Komisija oslanja u dovoljnoj mjeri da se FITD-ova intervencija u korist Tercasa može pripisati Talijanskoj Državi u smislu sudske prakse i načela navedenih u točkama 63. do 69. i 83. do 91. ove presude.
- 115 Na prvom mjestu, što se tiče odobrenja Talijanske središnje banke za FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa, valja utvrditi da ono nije indicija na temelju koje se predmetna mjera može pripisati državi.
- 116 Kao prvo, iz talijanskog zakonodavstva proizlazi da odobrenje mjera podrške Talijanska središnja banka daje tek nakon provjere usklađenosti mjere s regulatornim okvirom koju provodi u sklopu svoje zadaće bonitetnog nadzora. U tom pogledu, člankom 96.ter stavkom 1. točkom (d) talijanskog Zakona o bankama propisano je da Talijanska središnja banka „odobrava intervencije sustava osiguranja depozita [...] uzimajući u obzir zaštitu deponenata i stabilnost bankovnog sustava”. Ta se odredba mora tumačiti s obzirom na zadaće bonitetnog nadzora koje su talijanskim zakonodavstvom dodijeljene Talijanskoj središnjoj banci i koje ona izvršava „uzimajući u obzir dobro i razborito upravljanje nadziranih kreditnih institucija, opću stabilnost, učinkovitost i konkurentnost financijskog sustava i poštovanje primjenjivih odredaba” (članak 5. stavak 1. talijanskog Zakona o bankama). Naime, osim za intervencije sustava osiguranja depozita, talijansko zakonodavstvo propisuje obvezno odobrenje Talijanske središnje banke i u pogledu nekoliko ključnih odluka banaka, poput njihova stjecanja, te takvih odluka drugih sudionika u financijskom sektoru (vidjeti osobito članak 19. talijanskog Zakona o bankama). Međutim, propisivanjem obveznog odobrenja Talijanske središnje banke za intervencije sustava osiguranja depozita i druge odluke privatnih subjekata u financijskom sektoru talijanskim zakonodavstvom nipošto se ocjenu dotičnih subjekata u pogledu mogućnosti donošenja predmetnih odluka ili određivanja njihovih detaljnih pravila ne želi zamijeniti ocjenom Talijanske središnje banke. Sasvim suprotno, valja utvrditi da Talijanska središnja banka provodi samo provjeru usklađenosti mjere s regulatornim okvirom za potrebe bonitetnog nadzora.
- 117 Kao drugo, treba utvrditi da Talijanska središnja banka nikako ne može naložiti FITD-u da intervenira radi podrške banci u poteškoćama.
- 118 Ovlasti Talijanske središnje banke ograničene su na provjeru usklađenosti mjera podrške, poput onih koje su usvojila FITD-ova tijela upravljanja, s regulatornim okvirom radi njihova odobravanja. Suprotno onomu što, čini se, Komisija tvrdi u uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke, to što FITD u slučaju odbijanja odobrenja zadržava mogućnost, ako to želi, da Talijanskoj središnjoj banci podnese zahtjev za novo odobrenje za mjeru podrške pod različitim uvjetima Talijanskoj središnjoj banci ne daje ovlast da se umiješa prilikom donošenja FITD-ove mjere podrške. Naime, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 18. i 19. pobijane odluke, riječ je samo o odobravanju provedbe mjera podrške koje su samostalno usvojila FITD-ova tijela upravljanja. Ona ostaju isključivo nadležna za odlučivanje o tome hoće li intervenirati radi podrške banci u poteškoćama i za određivanje praktičnih aspekata takve intervencije.

- 119 Usto, kao što to priznaje Komisija u uvodnoj izjavi 132. pobijane odluke, FITD nije obvezan provesti mjeru podrške koju odobri Talijanska središnja banka. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da je Talijanska središnja banka 4. studenoga 2013. odobrila prvu FITD-ovu mjeru podrške u korist Tercasa, koju su FITD-ova tijela upravljanja usvojila 28. i 29. listopada 2013., a da je FITD nije nikada proveo.
- 120 U svakom slučaju, u ovom predmetu valja utvrditi, s jedne strane, da su odluku o FITD-ovoj intervenciji u korist Tercasa FITD-ov upravni i izvršni odbor jednoglasno donijeli 30. svibnja 2014., i, s druge strane, da je Talijanska središnja banka tu intervenciju bez ikakvih primjedbi odobrila 7. srpnja 2014. U tim okolnostima, odobrenje Talijanske središnje banke u pogledu predmetne mjere ne može biti indicija kojom se dokazuje da su talijanska javna tijela bila uključena u njezino donošenje na takav način da im se može pripisati FITD-ova intervencija u korist Tercasa.
- 121 Na drugom mjestu, što se tiče sudjelovanja predstavnika Talijanske središnje banke na sjednicama FITD-ovih tijela upravljanja, valja utvrditi da ni to nije indicija pripisivosti predmetne mjere državi.
- 122 S jedne strane, iz članka 13. stavka 6. i članka 16. stavka 3. FITD-ova statuta izričito proizlazi da predstavnici Talijanske središnje banke koji sudjeluju na sjednicama FITD-ova izvršnog ili upravnog odbora imaju samo ulogu promatrača bez ikakvog pa ni savjetodavnog prava glasa.
- 123 S druge strane, iz spisa proizlazi da Komisija nije pružila nijedan element u potporu svojim tvrdnjama, u uvodnim izjavama 129. i 130. pobijane odluke, prema kojima bi se „[moglo] pretpostaviti” da se sudjelovanjem predstavnika kao promatrača na sjednicama FITD-ovih tijela upravljanja Talijanskoj središnjoj banci „omogućuje iznošenje [rezervi na planiranu intervenciju] u ranoj fazi” i da je na taj način njezin utjecaj „dodatno prisutan”. U tom pogledu, valja utvrditi da iz pobijane odluke proizlazi da su ti navodi puka nagađanja i nisu ni na koji način potkrijepljeni elementima iz spisa. Naprotiv, zapisnici sa sjednica FITD-ovih tijela upravljanja upućuju na potpuno pasivnu ulogu predstavnika Talijanske središnje banke. Naime, na sjednici izvršnog odbora od 30. svibnja 2014. predstavnik Talijanske središnje banke na kraju sastanka samo je izrazio zadovoljstvo načinom na koji se postupilo u vezi s krizom u Tercasu, dok na sjednici upravnog odbora 30. svibnja 2014. njezini predstavnici čak nisu ni govorili.
- 124 S obzirom na te utvrđene činjenice, Komisija nije dokazala da Talijanskoj središnjoj banci sudjelovanje njezinih predstavnika na sjednicama FITD-ovih tijela upravljanja, pa makar i samo kao promatrača, omogućava da utječe na FITD-ove odluke.
- 125 Na trećem mjestu, što se tiče konteksta u kojem je usvojena FITD-ova intervencija u korist Tercasa, valja utvrditi da Komisija nije pružila nijedan dokaz o tome da je Talijanska središnja banka odlučujuće utjecala na pregovore između, s jedne strane, FITD-a i, s druge strane, BPB-a i posebnog povjerenika.
- 126 Primjerice, kad je riječ o činjenici da su se pregovori između privatnih zainteresiranih strana vodili „u koordinaciji s [Talijanskom središnjom bankom]” (uvodna izjava 131. pobijane odluke), valja poput tužiteljâ istaknuti da u vrlo složenoj transakciji kao što je krizno upravljanje kreditnim institucijama ne iznenađuje činjenica da se Talijansku središnju banku obavještava o napretku pregovora između zainteresiranih strana. Slijedom toga, činjenica da su se mogli održavati neformalni sastanci između, s jedne strane, zainteresiranih strana (tj. FITD-a, BPB-a i posebnog povjerenika za Tercasov račun) i, s druge strane, Talijanske središnje banke, kako bi se potonju obavijestilo o razvoju pregovora, odražava samo legitiman i redovan dijalog s nadležnim nadzornim tijelima. Nameće se zaključak da Komisija nije pružila nijedan dokaz o tome da se Talijanska središnja banka poslužila tim kontaktima kako bi presudno utjecala na sadržaj konkretnih spornih mjera. Naprotiv, ništa u spisu ne može dovesti u pitanje argument tužiteljâ prema kojem su takvi kontakti Talijanskoj središnjoj banci omogućili samo

da bude obaviještena o razvoju predmeta kako bi što brže mogla donijeti svoju odluku u vezi s odobrenjem predmetne mjere, nakon što su je FITD-ova tijela upravljanja usvojila i o tome obavijestila Talijansku središnju banku.

- 127 Isto vrijedi i u pogledu činjenice da je Talijanska središnja banka „pozvala” FITD „na pronalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om” radi pokrića Tercasova negativnog kapitala, uzimajući u obzir mogući negativan utjecaj likvidacije Tercasa i njegova društva kćeri Banca Caripe. Naime, valja poput tužiteljâ istaknuti da je riječ o pukoj želji općenitog sadržaja, koja nipošto nije obvezivala FITD. Takva želja javnih tijela nije čudna s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta. Međutim, takva želja nipošto nije imala za cilj naložiti obveze dotičnim strankama, a oni je tako ni nisu protumačili. U svakom slučaju, iz spisa ne proizlazi da je taj poziv imao pa i najmanji utjecaj na FITD-ovu odluku da intervenira u korist Tercasa, s obzirom na to da se ona uglavnom temeljila na vlastitim ekonomskim razlozima FITD-a i njegovih članova, što potvrđuje i izvješće revizorsko-konzultantskog društva koje su angažirali (vidjeti točku 19. ove presude).
- 128 Naposljetku, na četvrtom mjestu, što se tiče uloge posebnog povjerenika, to što on podnošenjem neobvezujućeg zahtjeva može pokrenuti postupak koji može dovesti do FITD-ove mjere podrške također ne može dovesti u pitanje FITD-ovu samostalnost u odlučivanju o takvoj mjeri.
- 129 U skladu s člankom 29. stavkom 1. svojeg statuta, FITD može provoditi mjere podrške samo u korist banaka članica konzorcija nad kojima je pokrenut postupak posebne uprave. S tim u vezi, iz članka 70. do 72. talijanskog Zakona o bankama proizlazi da odluku o posebnoj upravi neke banke donosi ministar gospodarstva na prijedlog Talijanske središnje banke i da potonja imenuje i opoziva posebnog povjerenika. Nakon što je imenovan, posebni povjerenik u skladu s člankom 72. stavkom 1. talijanskog Zakona o bankama djeluje kao upravitelj banke nad kojom je otvoren postupak posebne uprave i u interesu deponenata preuzima privatnopravne ovlasti njezinih tijela upravljanja.
- 130 Međutim, valja utvrditi da podnošenje zahtjeva posebnog povjerenika FITD-u za poduzimanje mjere potonjeg nipošto ne obvezuje da ga prihvati i ne utječe na FITD-ovu samostalnost u pogledu sadržaja mjere podrške, u slučaju da on odluči djelovati. Štoviše, protivno onomu što Komisija tvrdi u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke, iz FITD-ova statuta i talijanskog zakonodavstva uopće ne proizlazi da je samo posebni povjerenik ovlašten podnijeti takav zahtjev i da je pogrešna FITD-ova tvrdnja da sâm može pokrenuti postupak za provedbu mjere podrške čak i bez takvog zahtjeva posebnog povjerenika.
- 131 Osim toga, u ovom slučaju Komisija nije pružila nijedan dokaz o tome da je zahtjev posebnog povjerenika podnesen na temelju uputa Talijanske središnje banke. Naprotiv, iz okolnosti navedenih u točki 16. ove presude proizlazi da su BPB-ovi zahtjevi razlog za angažiranje FITD-a jer je BPB svoje sudjelovanje u povećanju Tercasova kapitala uvjetovao time da FITD namiri negativan kapital te banke.
- 132 Zaključno, iz prethodno navedenog proizlazi da je Komisija počinila pogrešku kada je u uvodnoj izjavi 133. pobijane odluke smatrala da je dokazala da su talijanska tijela izvršila znatnu javnu kontrolu prilikom određivanja FITD-ove intervencije u korist Tercasa. Naprotiv, nameće se zaključak da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala ni sudjelovanje talijanskih javnih tijela u usvajanju predmetne mjere ni, posljedično, pripisivost te mjere državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Financiranje intervencije putem državnih sredstava

- 133 Pojmom intervencije „putem državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, osim prednosti koje izravno dodjeljuje država, želi se obuhvatiti i one koje se dodjeljuju posredstvom javnog ili privatnog subjekta koje je ta država imenovala ili osnovala kako bi upravljala potporom. Naime,

pravo Unije ne može dopustiti da se pravila o državnim potporama mogu zaobići samom činjenicom stvaranja samostalnih institucija zaduženih za dodjelu potpora (vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 44. i 45. i navedenu sudsku praksu).

- 134 Osim toga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se javna tijela mogu stvarno koristiti radi potpore poduzetnicima, neovisno o tome jesu li ta sredstva trajno dio državne imovine. Slijedom toga, čak i kada iznosi koji odgovaraju predmetnoj mjeri nisu u trajnom posjedu državne riznice, činjenica da su oni cijelo vrijeme pod javnom kontrolom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva” (vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 135 S tim u vezi, u situaciji koja se ticala javnih poduzeća utvrđeno je da kada su njihova sredstva pod kontrolom države, što znači da ona njima može raspolagati, ta su sredstva obuhvaćena pojmom „državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, izvršavanjem svojeg prevladavajućeg utjecaja na takva poduzeća država može usmjeriti upotrebu njihovih sredstava tako da, po potrebi, financira posebne prednosti u korist drugih poduzetnika. U tom pogledu nebitno je da predmetnim sredstvima upravljaju subjekti različiti od javnog tijela ili da su oni privatnog podrijetla (vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 47. i 48. i navedenu sudsku praksu).
- 136 Slijedom toga, u predmetu koji je doveo do presude od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 49. do 53.), Sud je istaknuo da su tri poduzeća bila javna poduzeća u vlasništvu države i da im je bilo povjereno upravljanje prijenosom prihoda od prodaje oglasnog prostora jednog od njih u korist tog istog poduzeća. Sud je također utvrdio da je cijeli put koji su prelazili ti prihodi bio uređen zakonom, na temelju kojeg su javna poduzeća koja je država posebno ovlastila imala zadaću upravljati navedenim prihodima. Prema tome, predmetni prihodi bili su pod javnom kontrolom i država je njima mogla raspolagati, a mogla je odlučivati i o namjeni njihove uporabe. Stoga je Sud zaključio da su ti prihodi „državna sredstva” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 137 U ovim predmetima tužitelji, koje podupire Talijanska središnja banka, ističu da je Komisija u pobijanoj odluci pogrešno smatrala da su sredstva koja je upotrijebio FITD „državna sredstva”. Zato Komisija ne može tvrditi da FITD djeluje na temelju javnih ovlasti kada intervenira u korist nekog od svojih članova u poteškoćama, a ne na temelju zakonskog osiguranja depozita deponenata. Također treba imati na umu činjenicu da je FITD privatnopravni konzorcij, čija tijela predstavljaju njegove članove, a ne tijela javne vlasti. Iako predstavnik Talijanske središnje banke sudjeluje na nekim sjednicama FITD-ovih tijela, on tamo sudjeluje samo kao promatrač, bez prava glasa ili savjetodavne uloge. Nijedno javno tijelo ne može FITD-u naložiti da poduzme intervenciju ili mu za to propisati detaljna pravila. Isto tako, iako je posebni povjerenik, koji je zamijenio Tercasove direktore, zatražio od FITD-a da intervenira, to je bilo u interesu tog poduzetnika i njegovih vjerovnika i nije moglo obvezati FITD. Usto, Talijanska središnja banka izdala je odobrenje za intervenciju u kontekstu svojih redovnih zadaća zaštite stabilnosti i štednje. Riječ je mjeri potvrđivanja ograničenoj na formalnu naknadnu provjeru privatnopravnog akta. Nadalje, država ne nalaže, ne kontrolira i ne može raspolagati doprinosima članova koji se odnose na intervenciju. Iako članovi konzorcija moraju uplatiti doprinose za povrat depozita, nijedno pravilo i nijedan upravni akt ne nalaže im da uplate doprinose za intervenciju. Obveza uplate tih doprinosa proizlazi jedino iz FITD-ova statuta.
- 138 Komisija u biti tvrdi da, iako je FITD privatnopravni konzorcij s vlastitim i formalno neovisnim tijelima, njemu je zakonom povjerena zadaća od javnog interesa – zaštita štediša – koja se može provoditi u raznim oblicima. Talijanska središnja banka također izvršava stvarnu, trajnu i *ex ante* kontrolu nad FITD-ovim aktivnostima odobravanjem statuta, sudjelovanjem jednog od njezinih predstavnika na sjednicama FITD-ova upravnog i izvršnog odbora i prethodnim odobravanjem svake intervencije. Osim toga, upravo je Talijanska središnja banka imenovala posebnog povjerenika, javnog

službenika pod njezinim nadzorom, koji vodi Tercasovo poslovanje za vrijeme trajanja posebne uprave. Nadalje, budući da je FITD jedini sustav osiguranja depozita koji je priznala Talijanska središnja banka, banke koje nisu kreditne unije dužne su dakle učlaniti se u FITD i uplaćivati mu doprinose koji su nužni radi ostvarivanja javnog cilja zaštite štednje.

- 139 U ovom slučaju, kako bi u uvodnoj izjavi 144. pobijane odluke zaključila da je FITD-ova intervencija u korist Tercasa bila financirana javnim sredstvima, Komisija je uzela u obzir sljedeće indicije: činjenicu da FITD ima javne ovlasti; kontrolu javnih tijela nad sredstvima kojima je FITD financirao intervenciju i činjenicu da su doprinosi kojima je FITD financirao intervenciju bili obvezni.
- 140 Kao prvo, Komisija je smatrala da FITD ima javne ovlasti i da je njegova intervencija u korist Tercasa izvršena kako bi se zaštitili depoziti deponenata. Naime, talijanska tijela odlučila su odobriti svojim priznatim sustavima osiguranja depozita upotrebu sredstava prikupljenih od svojih članova za različite vrste mjera koje ne podrazumijevaju isplatu depozita deponentima (vidjeti uvodnu izjavu 121. pobijane odluke).
- 141 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz onoga što je navedeno u pogledu pripisivosti intervencije državi, razvidno je da iz javnih ovlasti povjerenih različitim sustavima osiguranja depozita u Italiji proizlazi samo obveza provedbe sustava koji omogućava povrat depozita deponentima u slučaju propasti kreditne institucije. Međutim, iz tih javnih ovlasti ne proizlazi da ti sustavi moraju djelovati i unaprijed prije nego što dođe do takve propasti zahtijevajući za to potrebna sredstva od svojih članova. U ovom slučaju, statut FITD-a, privatnog konzorcija, od svojeg osnutka predviđa mogućnost interveniranja u korist jednog od svojih članova u poteškoćama ako postoje izgledi za njegov oporavak i ako će ta intervencija biti jeftinija od aktiviranja osiguranja depozita deponenata, koje je sada propisano zakonom.
- 142 Ta analiza vrijedi i u pogledu ispitivanja elemenata upotrijebljenih za dokazivanje da je intervencija financirana putem državnih sredstava.
- 143 Kao drugo, kako bi se dokazala kontrola javnih tijela nad sredstvima kojima je FITD financirao intervenciju, Komisija je uputila na određene značajke te intervencije. Primjerice, naglasila je da samo banke koje su pod posebnom upravom mogu biti korisnice FITD-ove mjere podrške na temelju članka 29. stavka 1. njegova statuta i da je zato samo Tercasov posebni upravitelj, javni službenik pod nadzorom Talijanske središnje banke, mogao „poslati FITD-u zahtjev za intervenciju” (vidjeti uvodnu izjavu 128. pobijane odluke). Nadalje, Talijanska središnja banka ima velike ovlasti u pogledu FITD-a, uključujući osobito odobravanje statuta i odobrenje intervencije u korist Tercasa prije njezina stupanja na snagu (vidjeti uvodne izjave 124. i 127. do 129. pobijane odluke).
- 144 U tom pogledu, zbog istih razloga koji su izneseni u pogledu pripisivosti intervencije državi, razvidno je da se navedeni elementi moraju ocijeniti u svojem kontekstu, na temelju čega proizlazi da oni nisu dovoljni za zaključak da su – zbog kontrole koju su izvršavala javna tijela – sredstva kojima je FITD financirao intervenciju „državna sredstva” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 145 Naime, razlog za odluku Tercasova posebnog povjerenika da zatraži FITD-ovu intervenciju u ime poduzetnika za kojeg je obavljao dužnosti uprave s obzirom na njegovo stavljanje pod posebnu upravu leži u činjenici da mu se među različitim dostupnim mogućnostima ono koje je predložio BPB učinilo najzanimljivijim. Budući da je uvjet za BPB-ov prijedlog bila FITD-ova intervencija u korist Tercasa (vidjeti točku 16. ove presude), ne može se zato smatrati da takav zahtjev proizlazi iz inicijative javnih tijela, koja su na taj način nastojala usmjeriti upotrebu FITD-ovih sredstava. Zahtjev za intervenciju u skladu s člankom 29. stavkom 1. njegova statuta FITD-u je dakle podnesen ponajprije na temelju privatne inicijative upućene posebnom povjereniku, koji je pak ocijenio da je to u interesu poduzetnika kojim je upravljao, kao što bi to učinio i redovni član uprave koji bi se našao u istoj situaciji.

- 146 Usto, kao što to pred Općim sudom tvrdi Talijanska središnja banka, različite mogućnosti intervencije koje ona ima u pogledu FITD-a odnose se samo provedbu nadzornih ovlasti u vezi s ciljevima zaštite deponenata, stabilnosti bankovnog sustava te dobrog i razboritog upravljanja bankama.
- 147 U ovim predmetima iz spisa ne proizlazi da je odobrenje FITD-ove intervencije u korist Tercasa dovelo do nečeg drugog, osim do formalnog nadzora zakonitosti Talijanske središnje banke. U ovom slučaju, to odobrenje, kao i različiti akti koji su mu prethodili, počevši od odobravanja FITD-a kao jednog od priznatih sustava osiguranja depozita u Italiji, ne mogu se ni pojedinačno ni zajedno izjednačiti s mjerama kojima je država – ostvarivanjem prevladavajućeg utjecaja na taj konzorcij – FITD-ova sredstava mogla namijeniti za financiranje intervencije.
- 148 Naime, do FITD-ove intervencije u korist Tercasa došlo je na temelju prijedloga koji je izvorno dao BPB i koji je nakon toga Tercas preuzeo u svojem interesu. Usto, ta intervencija koja ostvaruje cilj konzorcija također odgovara interesima njegovih članova.
- 149 U tom kontekstu, različiti mehanizmi predviđeni talijanskim propisima kako takva intervencija ne bi izazvala poremećaje u bankovnom sektoru ili zaprijetila ostvarenju javnih ovlasti povjerenih FITD-u u ovom slučaju samo potvrđuju mogućnost – priznatu i njegovim statutom – da intervenira u korist jednog od svojih članova uporabom vlastitih sredstava i, konkretno, da odobri svoju intervenciju u korist Tercasa u skladu s interesom BPB-a, Tercasa i svih ostalih članova konzorcija. Ni u jednom trenutku Komisija nije uspjela dokazati da je Talijanska središnja banka formalnim nadzorom pravilnosti nastojala usmjeriti privatna sredstva kojima je raspolagao FITD.
- 150 Kao treće, Komisija je smatrala da su doprinosi kojima je FITD financirao intervenciju obvezni jer, s jedne strane, banke koje su njegovi članovi praktično nemaju alternative osim učlaniti se u FITD i, s druge strane, one ne mogu staviti veto na FITD-ove odluke ili se izuzeti od intervencije koju FITD odluči poduzeti (vidjeti uvodne izjave 133. do 135. pobijane odluke).
- 151 Kako bi se ispitala ta argumentacija, najprije valja podsjetiti da nije sporno da su sredstva koja je FITD upotrijebio za intervenciju u korist Tercasa privatna sredstva koja su uplatile banke članice konzorcija.
- 152 Naime, FITD-ov statut općenito predviđa da ga se financira sredstvima „koja uplaćuju članovi konzorcija” (vidjeti članak 1. stavak 1. FITD-ova statuta). Iznos doprinosa banaka članica konzorcija utvrđuje se na temelju veličine njihovih povratnih sredstava („osnovica za doprinos”) i veže se uz poduzetnikovu razinu rizika, koja se mjeri „pokazateljima načina upravljanja” (vidjeti članak 25. statuta i njegov prilog).
- 153 Osim toga, u vrijeme nastanka činjenica člankom 21. FITD-ova statuta bilo je pobliže određeno da je, uzimajući u obzir odluke nadležnih statutarnih tijela, FITD sredstva za intervencije poput one koja je odobrena Tercasu potraživao i da su ih članovi konzorcija uplaćivali *ad hoc*. Slijedom toga, dok sredstva potrebna za funkcioniranje konzorcija služe stvaranju njegova proračuna, doprinosi za intervencije smatraju se „predujmovima” koje članovi uplaćuju FITD-u, koji pak tim doprinosima upravlja za njihov račun u svojstvu nalagoprimca.
- 154 Obveza FITD-ovih članova da uplate doprinose za intervenciju koju on odluči provesti ne temelji se dakle na odredbi propisa, kao što je to slučaj s doprinosima koje članovi na temelju posebnog naloga države uplaćuju u zakonski sustav osiguranja depozita deponenata, nego na privatnopravnoj odredbi statuta koja poštuje samostalnost FITD-ovih članova u odlučivanju.
- 155 Također valja istaknuti da se FITD, u skladu s obvezom iz članka 29. statuta i izvješćem revizorsko-konzultantskog društva od 26. svibnja 2014., prije donošenja odluka o intervenciji i posljedičnog aktiviranja privatnih sredstava svojih članova uvjerio da je trošak te intervencije manji od troška koji bi članovi morali snositi u slučaju Tercasove likvidacije, to jest u slučaju aktiviranja zakonskog osiguranja depozita deponenata.

- 156 FITD-ova intervencija u korist Tercasa bila je, dakle, ne samo u interesu BPB-a i Tercasa nego i u interesu svih njegovih članova, s obzirom na to da su oni bili izloženi riziku da će morati snositi mnogo veće troškove od onih koji su bili potrebni za BPB-ovo preuzimanje Tercasa.
- 157 U tom kontekstu, kao što to tvrdi FITD, valja napomenuti da su FITD-ov izvršni i upravni odbor usvojili mjeru jednoglasnom odlukom predstavnika njegovih članova. Nijedan se predstavnik, dakle, nije protivio takvoj mjeri.
- 158 Također je uobičajeno da konkretna odluka, nakon što je u skladu s odredbama statuta donesu tijela upravljanja nadležna za odlučivanje, obvezuje sve članove konzorcija. Nadalje, nijedan element iz spisa ne može potkrijepiti argument da neki članovi konzorcija nisu odobrali statutarni mehanizam intervencija ili FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa.
- 159 Prema tome, obvezna narav doprinosa FITD-ovih članova za intervenciju temelji se na odluci koju su oni dvaput prihvatili, s jedne strane, kada su se odlučili učlaniti u FITD koji predviđa takvu mogućnost i, s druge strane, svojim pristankom na to da takvu intervenciju donose tijela upravljanja konzorcija. Intervencija je, dakle, u skladu s FITD-ovim ciljevima i interesima njegovih članova.
- 160 Slijedom toga, Komisijin argument da se banke, s obzirom na to da su već dugo njegovi članovi i da je to dosad jedini fond osiguranja depozita koji čine banke koje nisu kreditne unije, *de facto* teško mogu odvojiti od FITD-a kako bi osnovale drugi fond osiguranja koji bi potom Talijanska središnja banka mogla priznati i prema čijem bi statutu bile dopušteno intervenirati isključivo na osnovi zakonskog osiguranja depozita deponenata ili, eventualno, odbiti sudjelovati u intervenciji u korist nekog člana, iako su takvu odluku donijela tijela upravljanja, ostaje na razini hipoteze i nema utjecaj na intervenciju o kojoj je riječ u ovom slučaju.
- 161 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija u pobijanoj odluci nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su predmetna sredstva bila pod kontrolom talijanskih javnih tijela i da su stoga ona mogla njima raspolagati. U okolnostima u kojima je FITD-ova intervencija u korist Tercasa izvršena u skladu sa statutom tog konzorcija i u interesu njegovih članova, koristeći se pritom isključivo privatnim sredstvima, Komisija, dakle, nije mogla zaključiti da su zapravo javna tijela zbog prevladavajućeg utjecaja nad FITD-om ta sredstva odlučila namijeniti za financiranje takve intervencije.

Zaključak

- 162 Budući da prva pretpostavka za postojanje potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a u ovom slučaju nije ispunjena, valja prihvatiti tužbene razloge koji se temelje na argumentu da je Komisija pogrešno smatrala da su sporne mjere uključivale upotrebu državnih sredstava i da su one pripisive državi pa zato treba poništiti pobijanu odluku bez ispitivanja preostalih argumenata koje su iznijeli tužitelji.

Troškovi

- 163 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje vlastitih troškova, kao i troškova tužiteljâ i intervenijenta, u skladu s njihovim zahtjevima.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se 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.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Forrester

Póltorak

Perillo

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. ožujka 2019.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora	2
Uključeni subjekti	2
Poslovni subjekti na koje se odnosi intervencija	2
FITD	2
Talijanska središnja banka	3
Kontekst i FITD-ova intervencija u korist Tercasa	4
Prvi pokušaj intervencije	4
Odluka o intervenciji i odobrenje Talijanske središnje banke	4
Stanje u Tercasu nakon FITD-ove intervencije	4
Upravni postupak i pobijana odluka	5
Postupak i zahtjevi stranaka	5
Pravo	7
Dopuštenost FITD-ove tužbe	7
Meritum	8
Uvodne napomene o pojmu „potpora koju je dodijelila neka država”	9
Elementi odabrani u pobijanoj odluci radi utvrđivanja državnog podrijetla mjere	10
Pripisivost spornih mjera Talijanskoj Državi	12
– Doseg javnih ovlasti povjerenih FITD-u	14
– FITD-ova samostalnost prilikom odlučivanja o intervenciji	16
Financiranje intervencije putem državnih sredstava	19
Zaključak	23
Troškovi	23