

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 29 juli 1998

om villkorligt godkännande av det stöd Italien beviljat Banco di Napoli

(delgivet med nr K(1998) 2495)

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/288/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 92 och 93 i detta,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artiklarna 61 och 62 i detta,

efter att enligt bestämmelserna i de nämnda artiklarna ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig⁽¹⁾, och

av följande skäl:

1. Inledning

Banco di Napoli är ett f.d. offentligrättsligt kreditinstitut. Enligt lagen nr 218 av den 30 juli 1990 (Amatolagen) och dess tillämpningsförfordningar ombildades den genom att bankverksamheten, som anförtroddes ett aktiebolag avskilt från det tidigare offentliga organet, skildes från den verksamhet som var inriktad på sociala mål, vilken anförtroddes en stiftelse som innehade bankföretagets kapital. Före den aktuella stödåtgärden innehade stiftelsen 48,1 % av aktiekapitalet i Banco di Napoli SpA och 71,2 % av röstetalet. Finansministeriet innehade 9,1 % av aktiekapitalet, motsvarande 13,5 % av röstetalet. Andra aktieägare innehade 10,3 % av kapitalet, motsvarande 15,3 % av röstetalet. Återstoden av kapitalet (32,4 %) utgjordes av börsnoterade sparaktier utan rösträtt.

Bankkoncernen Banco di Napoli, sammansatt av moderbolaget Banco di Napoli SpA, ett s.k. subholdingbolag, elva direkt och två indirekt kontrollerade dotterbolag samt ytterligare 16 större direkta och indirekta ägarintressen, var vid slutet av 1994 representerad i hela landet med 810 filialer, varav 684 i södra Italien och 126 i centrala och norra Italien. Dessutom var banken representerad utanför Italien med större filialer i Frankrike, Luxemburg, Tyskland, Storbritannien, Spanien, USA och Hongkong. Gruppens verksamhet omfattar olika områden med förmedling av finansiering och krediter, verksamhet med lös och fast egendom, factoring, leasing samt förmögenhets- och fondförvaltning, merchant banking och försäkring. Vid slutet av 1993 var Banco di Napoli i fråga om balansomslutningen den sjunde italienska banken (med totala tillgångar motsvarande 126 000 miljarder italienska lire på koncernnivå), med en kapitaltäckningsgrad (9,3 %) som översteg minimitalet 8 %, men med en blygsam vinstnivå (rörelsevinst/egnet kapital 3,8 %).

Banco di Napoli (nedan kallad banken) noterade särskilt betydande förluster 1994 och 1995, 1 147 resp. 3 155 miljarder lire, vilka nästan uttömde det egna kapitalet och gjorde det omöjligt att uppfylla de säkerhetsmarginaler som föreskrivs i reglerna för kreditverksamhet.

Skälen till dessa betydande förluster är många. Efter att under lång tid ha varit den viktigaste bankkontakten för lokala myndigheter och organ började banken i början av 90-talet föra en mycket expansiv affärspolitik, som kännetecknades av en särskilt kraftig tillväxt av filialnätet och av krediter till de stora industrikoncernerna i norra Italien och till små och medelstora företag i södra Italien, när ekonomin redan befann sig på tillbakagång. Galdenärernas svårigheter, tillsammans med otillfredsställande metoder för kreditgivning och otillräcklig riskkontroll, ledde till betydande kreditförluster. Institutets offentliga natur förseade anpassningen till den ökande konkurrensen och viktandandet av nödvändiga åtgärder för att utveckla tekniska och organisatorisk effektivitet. Personalkostnaderna låg kvar på en särskilt hög nivå och överskred det nationella genomsnittet. Politiken för förvärv och för-

⁽¹⁾ EGT C 328, 1.11.1996, s. 23.

valtning av ägarandelar var bristfällig, inte underkastad lönsamhetskriterier, och saknade på högsta nivå den nödvändiga kontrollen av de risker som ägarna ådrog sig. Det övergripande systemet för kontroll av koncernförvaltningen, bestående av regler och institutioner för finansiering och kontroll av företag (*corporate governance*), visade sig vara bristfälligt.

Försämringen av bankens resultat, i huvudsak orsakad av den höga andelen nödlidande krediter tillsammans med obalansen mellan produktiva tillgångar och tyngande skulder och den ökande andelen icke-produktiv verksamhet, tvingade banken att fortlöpande utnyttja interbankmarknaden, vilket ökade kapitalkostnaderna och försämrade lönsamheten. Svårigheterna att finansiera banken skapade en likviditetskris, som löstes genom att Cassa Depositi e Prestiti och andra banker i januari 1996 beviljade ett obligationslån på 2 365 miljarder lire.

Den 27 mars 1996 antog den italienska regeringen som en nödtåtgärd ett lagdekret som syftade till sanering, omstrukturering och privatisering av banken (lagdekret nr 163 av den 27 mars 1996). Genom beslut av den 30 juli 1996, som delgavs de italienska myndigheterna genom skrivelse av den 12 augusti 1996, inledde kommissionen det förfarande som avses i artikel 93.2 i fördraget med avseende på olika åtgärder i dekretet, särskilt finansministeriets kapitaltillskott på 2 000 miljarder lire, lånen från Banca d'Italia enligt ministerdekretet av den 27 september 1974 och skattelättnaderna.

Samtidigt fann kommissionen emellertid att andra åtgärder till förmån för banken skulle kunna genomföras, eftersom det rörde sig om dels åtgärder som inte utgjorde stöd, t.ex. obligationslånet på 2 365 miljarder lire, beviljat av Cassa Depositi e Prestiti och andra offentliga och privata kreditinstitut i januari 1996 och kapitaltillskotten enligt Amato-lagen, dels en stödåtgärd, d.v.s. möjligheten att frisläppa den obligatoriska reserv banken deponerat hos Banca d'Italia, vilken emellertid kunde förklaras förenlig på basis av bestämmelserna om statligt stöd till undsättning av företag i svårigheter, trots den olagliga karaktären beroende på att anmälningsförfarandet inte följts.

Därefter har de italienska myndigheterna underrättat kommissionen om att ett nytt lagdekret antagits, som ändrar det tidigare dekretet, i syfte att underlätta och tidigarelägga bankens privatisering. Under hösten 1996 har de utlyst ett auktionsförfarande för överlåtelse av 60 % av bankens kapital. Förfarandet avslutades i början av januari 1997 genom att aktier i banken motsvarande 60 % av dess kapital tilldelades ett

bolag som ägs till 51 % av det nationella försäkringsinstitutet Istituto Nazionale per le Assicurazioni (nedan kallat INA) och till 49 % av banken Banca Nazionale del Lavoro (nedan kallad BNL).

Under tiden beslutade de italienska myndigheterna att utöka bankens kapital före utgången av 1996 för att undvika att den försattes i likvidation.

Under detta förfarande har inga synpunkter från andra berörda parter inkommit till kommissionen inom den fastställda tidsfristen.

2. Beskrivning av åtgärderna för statligt stöd till Banco di Napoli

Efter en första granskning av fallet med anledning av att detta förfarande inleddes, drog kommissionen slutsatsen att vissa av de åtgärder som föreskrivs i lagdekret nr 293 av den 27 maj 1996, vilket med obetydliga ändringar ersätter lagdekret nr 163 av den 27 mars 1996, kunde ha inslag av statligt stöd enligt artikel 92.1 i EG-fördraget, och som på det stadiet och på grundval av då tillgänglig information inte kunde anses förenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen begärde klargöranden med avseende på följande stödåtgärder:

- 1) Finansministeriets medverkan till utökning av bankens kapital med ett belopp av 2 000 miljarder lire enligt förpliktelserna i ovannämnda dekret.
- 2) Möjligheten för Banca d'Italia att, i syfte att underlätta gruppens omstrukturering, bevilja banken lån i den form som föreskrivs i finansministerns dekret av den 27 september 1974 med anledning av förluster orsakade av bankens finansiering, och andra ingripanden till förmån för företag inom koncernen som försatts i likvidation och till fördel för dessas fordringsägare.
- 3) Åtgärderna med avseende på registreringskatt (fastställt till ett schablonbelopp på en miljon) för akter som rör överlåtelser av företag, delar av företag, egendom och rättsförhållanden, och som upprättas av företagen inom koncernen senast den 30 juni 1997.

Senare har vissa ändringar gjorts i ovannämnda dekret för att påskynda förfarandet för sanering, omstrukturering och privatisering av banken (lagdekret nr 396/96). Bl.a. har de italienska myndigheterna infört en möjlighet att inrätta en avvecklingsorganisation med uppdrag att ansvara för förvaltning, likvidation och frigörande från concernen av tillgångar i banken på ca 12 400 miljarder lire inom verksamheter med svag lönsamhet. De har dessutom föreskrivit ett påskyndat förfarande för överlåtelse av 60 % av bankens kapital genom auktion enligt villkor som fastställs i finansministerns dekret av den 14 oktober 1996.

De nämnda åtgärderna beskrivs i detalj nedan.

2.1 *Finansministeriets kapitaltillskott till banken*

Lagdekretet nr 163 av den 27 mars 1996, vars giltighetstid förlängts flera gånger⁽²⁾, senast genom lagdekret nr 497 av den 24 september 1996, och som omvandlats till lag nr 588 av den 19 november 1996, föreskriver en serie finansiella ingripanden i syfte att sanera, omstrukturera och privatisera banken. Bl.a. föreskrivs medverkan från finansministeriet med ett eller flera tillskott till bankens kapital med ett sammanlagt belopp av 2 000 miljarder lire. En förutsättning för denna medverkan är att flera villkor som ställts av de italienska myndigheterna uppfylls. Dessa villkor syftar till att garantera att statens ingripande får en affärsmässig karaktär.

För det första föreskrevs att finansministeriet skulle ingripa endast om en eller flera banker och andra institutionella investerare ingrep finansiellt eller förband sig att delta i förfarandet med försäljning av den kontrollerande ägarandelen i banken på 60 % av kapitalet. Det valda tillvägagångssättet har gjort det möjligt för finansministeriet att genomföra kapitaltillskottet sedan det mottagit de första anbuden och därigenom förvisat sig om att kunna finna en köpare till banken.

För det andra har finansministeriets ingripande genomförts efter justering av aktiekapitalet med hänsyn till

⁽²⁾ Se lagdekret nr 293 av den 27 maj 1996, nr 394 av den 26 juli 1996 och nr 497 av den 24 september 1996.

värderingen av bankens kapital situation per den 31 mars 1996. Detta förklaras av nödvändigheten av att finansministeriets och de nya aktieägarnas ingripanden sker på grundval av aktuella uppgifter om bankens justerade egna kapital. I redovisningen av förlusterna fram till första kvartalet 1996 har det egna kapitalet skrivits ner från 3 867 till 422 miljarder lire och aktiekapitalet från 1 111 miljarder till 128 miljarder lire. Förlusten under andra kvartalet, 389 miljarder lire, överfördes till årsslutet. Beslutet att inte absorbera hela förlusten under första kvartalet i kvartalsredovisningen motiverades av två överväganden: dels nödvändigheten av att upprätthålla en viss minsta kapitalnivå som krävdes för att undvika den juridiska skyldigheten att försätta banken i likvidation, dels nödvändigheten för finansministeriet i egenskap av minoritetsaktieägare i banken att från stiftelsen i egenskap av majoritetsaktieägare få mandat att förvalta dennas aktier för att framgångsrikt kunna avsluta försäljningen av banken. Därför var ett villkor för åtgärden en överföring till finansministeriet av bankens röstberättigade aktiepost, som innehades av majoritetsägaren (stiftelsen), eller att finansministeriet fick ett förbehållslöst och oåterkalleligt mandat att utöva den rösträtt som var förenad med dessa aktier för att ministeriet skulle ha röstmajoritet vid de styrelsesammanträden där beslut skulle fattas om kapitaltillskottet och förnyelsen av de beslutande organen i banken.

För det tredje föreskrev dekretet att bankens administrativa organ senast den 30 juni 1996 skulle anta en lämplig omstruktureringsplan, som skulle överensstämma med gemenskapens regelverk, utarbetas med hjälp av en expertkonsult utsedd av finansministeriet och underställas Banca d'Italia för godkännande. Kommissionen underrättades den 4 juli 1996 om huvuddragen i planen, som utarbetats med hjälp av affärsbanken Rothschild. En förstärkning av planen i form av inrättandet av en avvecklingsorganisation presenterades för kommissionen den 6 december 1996.

För det fjärde var ett villkor för finansministeriets ingripande att avtal skulle träffas med fackföreningarna om att arbetskostnaderna senast den 31 december 1997 skulle minskas genom nedskärning till den genomsnittliga nationella nivån inom kreditsektorn av enhetskostnaden, inberäknat sociala avgifter. Sådana avtal slöts också mellan den 19 och 22 juli 1996. Beträffande de tilläggs pensioner som belastar banken inställdes utjämningsförfarandet tills vidare, i avvaktan på en återgång till en tillräcklig vinstnivå, och under alla förhållanden till utgången av år 2000. Dessutom bestämdes att banken kan förtidspensionera ca 800 personer.

2.2 Banca d'Italias lån enligt dekretet av den 27 september 1974

För att underlätta omstruktureringen av bankgruppen har Banca d'Italia enligt artikel 3.6 i ovannämnda lag nr 588/96 möjlighet att bevilja banken lån enligt förfarandet i finansministerns dekret av den 27 september 1974 för att täcka förluster orsakade av finansiering som banken beviljat bolag inom koncernen som försatts i likvidation till förmån för fordringsägarna i dessa, liksom till andra företag inom koncernen, till vilka efter godkännande från Banca d'Italia överlåtits krediter och andra rörliga tillgångar från banken. Enligt ministerdekretet av den 27 september 1974 får Banca d'Italia bevilja lån under 24 månader på statsobligationer med lång löptid till 1 % ränta till banker som träder i stället för insättare i andra banker som befinner sig i tvångslikvidation och därvid tvingas avskrivna förluster på fordringar som inte kan återvinnas. Banca d'Italia skall anpassa lånebeloppet till förlustens vikt och avskrivningsplanens krav.

Inledningsvis var möjligheten att utnyttja lånen begränsad till förluster som skulle kunna uppstå vid likvidationen av Isveimer. Därefter har möjligheten utsträckt till förluster på tillgångar i banken som överförts till en särskild avvecklingsorganisation, för den del som inte kan täckas av intäkterna från försäljningen av bankens aktier.

2.2.1 Likvidationen av Isveimer

Den 3 april 1996 försattes Isveimer, ett företag där banken innehade 65 % av kapitalet, i frivillig likvidation, och bankens andel i Isveimers kapital skrevs ner från 402 miljarder lire (vid utgången av 1994) till en lire. Vid likvidationsförfarandet kunde likvidatorerna ersätta Isveimers fordringsägare på de fastställda förfallodagarna, tack vare att banken förblev likvid. Lånen från Banca d'Italia är avsedda att kompensera banken för de förluster denna skulle komma att drabbas av till följd av den finansiering den beviljat Isveimer för att detta företag skulle kunna gottgöra sina fordringsägare. Målet är att Isveimers fordringsägare skall ha fullt skydd. Finansieringsbeloppet är begränsat till underskottet vid likvidationen, i den utsträckning överlåtelsen av Isveimers tillgångar inte räcker för att täcka skulderna till fordringsägarna. Åtgärden syftar

till att undvika spänningar och icke önskvärda negativa konsekvenser på finansmarknaderna, särskilt med hänsyn till Isveimers betydande skuldsättning hos utländska finansinstitut.

2.2.2 Avskiljningen

Avyttringsverksamheten gör det möjligt för banken att från sin balansräkning avskilja och till en för ändamålet upprättad organisation överföra ett visst antal mindre lönsamma tillgångar. Organisationen består av ett förvaltningsbolag, Società per la Gestione di Attività, SpA (nedan kallat SGA), som den 30 juni 1996 till det bokförda nettovärdet förvärvade de olönsamma tillgångarna (förfallna skulder på över 100 miljarder lire, krediter som omstrukturerats eller var under omstrukturering) och åtta av bankens ägarandelar, förutom fasta tillgångar, till ett värde av totalt 12 378 miljarder lire. Det bör noteras att tillgångarna övertogs till nettovärdet per den 30 juni 1996, d.v.s. sedan de förluster som förväntades på tillgångarna täckts, vilket avsevärt minskar de förväntade framtida förlusterna på dessa. Beträffande de överförda ägarandelarna – av vilka den största är den i Banco di Napoli International (nedan kallad BNI), bankens avdelningskontor i Luxemburg – har börsnoterade aktier åsatts marknadsvärde, övriga värderats enligt nettotillgångsmetoden. För BNI har den värdering tillämpats som nyligen utförts av den specialiserade revisionsbyrån KPMG med en metod som beaktar såväl förmögenhet som intäkter.

Denna åtgärd har beslutats i syfte att eliminera risken för framtida förluster på dessa verksamheter och därigenom underlätta en snabb försäljning av banken. Även om reserveringen under sistlidna juni i princip är tillräcklig för att täcka de förluster som nu kan förutses på tillgångarna, även med maximalt belopp, kan det inte uteslutas att det i framtiden kan bli nödvändigt att justera de bokförda värdena på dessa tillgångar till deras verkliga värden. Ingreppet gör det också möjligt att från bankens balansräkning avskilja sådana tillgångar som i likhet med varje annan tillgång normalt skulle ingå i kapitaltäckningen enligt gällande solvensregler. Det har därför varit möjligt att minimera den statliga insats för refinansiering av banken som är nödvändig för att förstärka kapitaltäckningsgraden.

Följande tabell återger värdet på avskilda tillgångar:

Tabell 1a

Värdet av tillgångar som överförts till SGA
Åtaganden inom balansräkningen

	Brutto- värde (i miljard- der lire)	Täcknings- grad (i %)	Netto- värde (i miljard- der lire)
Förfallna kortfristiga lån	3 670	49,7	1 845
Förfallna medel-/lång- fristiga lån	3 953	28,3	2 835
Delsumma	7 623	38,6	4 680
Kreditförluster ⁽¹⁾	6 677	17,1	5 537
Omlagda krediter	1 411	10,3	1 266
Tillgångar i P.V.D.S.	839	28,1	603
Aktier ⁽²⁾	292	0,0	292
Totalt	16 839	26,5	12 378

⁽¹⁾ Täckningen för de strandade lånen består av 936 miljarder lire i kapital och 200 miljarder lire i dröjsmålsräntor, för vilka beloppet kan ändras.

⁽²⁾ Avser aktieinnehav i åtta företag, av vilka det största är bankens avdelningskontor i Luxemburg, BNL.

Härtill skall läggas följande kreditåtaganden:

Tabell 1b

Värdet av tillgångar som överförts till SGA
Åtaganden utanför balansräkningen

	Brutto- värde (i miljard- der lire)	Täcknings- grad (i %)	Netto- värde (i miljard- der lire)
Förfallna lån	27	25,9	20
Kreditförluster	195	3,1	189
Omlagda krediter	53	0,0	53
Totalt	275	4,7	262

Avvecklingsorganisationen kommer att finansieras med ett lån som beviljas av banken och motsvarar värdet av de överförda tillgångarna. Lånet kommer att återbetalas efterhand som de avskilda tillgångarna överlämnas. Räntan på lånet kommer att sättas så att banken varken drar fördel eller lider förlust i jämförelse med situationen före avskiljningen. Följaktligen har

det beslutats att en kombinerad räntesats skall tillämpas, beräknad efter det aritmetiska medelvärdet av följande räntesatser under det föregående året:

— Årsmedeltalet av räntan på tre månaders statsobligationer brutto (medeltal av 24 faktiska auktioner).

— Den faktiska räntan på tre månaders interbanklån (medeltal av dagsvärdena).

— Årsmedeltalet av "prime rate ABI" (medeltal av dagsvärdena).

Följande tabell återger simuleringar som genomförts på basis av objektiva uppskattningar av ovannämnda räntesatser.

Tabell 2

Räntesats för bankens lån till SGA

	1997	1998	1999	2000
Medeltal för tre månaders statsobligationer	8,6	6,5	5,6	5,4
Medeltal för tre månaders interbanklån	8,8	6,7	5,6	5,2
Medeltal <i>prime rate</i>	11,0	8,7	7,5	6,9
Totalt	9,4	7,3	6,2	5,8

Källa: Bearbetningar som lämnats av banken, baserade på prognoser från Prometeia och ABI Financial Outlook.

Avvecklingsföretagets livslängd beräknas till fem år. Banken kommer inte att kunna köpa tillbaka avskilda tillgångar. Särskilda åtgärder planeras för att undvika intressekonflikter vid förvaltningen av de avskilda tillgångarna. För det första skall avvecklingsorganisationen förvaltas av personer som inte tillhör banken. För det andra har som allmän princip för förvaltningen beslutats att "avvecklingsorganisationen beslutar efter förslag av banken". Därför kommer en särskild struktur att skapas i bankens övergripande ledning, åtskild från banken i övrigt, med uppdrag att sköta relationerna med SGA och bankens filialer till vilka SGA har delegerat förvaltningen av tillgångarna. Den administrativa och kamerala åtskillnaden mellan banken och SGA kommer att tryggas genom att ett elektroniskt redovisningssystem införs, som är fristående från bankens internredovisning.

2.3. Skattelättnaderna

Enligt artikel 3.7 i lagen skall registreringskatten ersättas med en engångsskatt på en miljon lire för de handlingar som rör överlåtelse av företag, avdelningar inom företag, tillgångar och rättsförhållanden, och som upprättas av företagen inom bankgruppen senast den 30 juni 1997. De italienska myndigheterna har i detta sammanhang förklarat att en sådan åtgärd skall tillämpas fullt ut endast vid överlåtelse av krediter till tredje part och vid överlåtelse av filialer. De skattelättnader som sålunda beviljats under 1996 uppgår till mindre än 6 miljarder lire för överlåtelse av krediter till ett belopp av 1 154 miljarder lire, och 21 miljarder lire för försäljning av 50 filialer. Ytterligare en skattelättnad på omkring 10 miljarder lire förutses för överlåtelse av 27 andra filialer. Totalt uppgår de beräknade skattelättnaderna till ca 36 miljarder lire brutto. Sedan företagsintäkten dragits av uppgår de förmåner åtgärderna medför till sammanlagt 17 miljarder lire.

3. Bedömning av stödkaraktären hos åtgärderna till förmån för Banco di Napoli

3.1 Kapitaltillskottet

Vid bedömning av de statliga ingripandena tillämpar kommissionen i allmänhet den s.k. privata marknadsinvesterarprincipen, såsom den angett i sitt meddelande om offentliga företag.⁽³⁾ Meddelandet fastställer att statligt stöd till en åtgärd föreligger när en privat investerare, som verkar under förhållanden som normalt råder i en marknadsekonomi, inte skulle ha accepterat att genomföra den. Beträffande statlig medverkan till ett företags aktiekapital kan det enligt kommissionens meddelande från 1984⁽⁴⁾ anses att en privat investerare inte skulle ha inlett en sådan transaktion, och att det därför är fråga om statligt stöd, i följande fall:

- a) När företagets finansiella situation är sådan att det inte inom rimlig tid kan förväntas ge normal avkastning på det investerade kapitalet (i form av utdelning eller ökning av värdet på förvärvade värdepapper), då riskerna i en sådan åtgärd antingen

är alltför höga eller sträcker sig alltför långt fram i tiden.

- b) När den offentliga ägarandelen genom ett kapitaltillskott till ett företag, som har såväl privata som offentliga aktieägare, kommer att väsentligt överstiga den ursprungliga, och de privata aktieägarnas brist på intresse i huvudsak beror på de dåliga utsikterna till lönsamhet i företaget.
- c) När de sammanlagda insatserna överstiger det mottagande företagets avkastningsvärde.

I det aktuella fallet är alla tre villkoren tillämpliga. Först och främst kan konstateras att det kapitaltillskott på 2 000 miljarder lire som finansministeriet lämnade vid utgången av 1996, och som redovisades under det budgetåret, var nödvändigt för bankens överlevnad, eftersom förlusterna under åren 1994 och 1995 och under första halvåret 1996 nästan helt eliminerade bankens kapitalbas, så att dess kapitaltäckningsgrad blev praktiskt taget noll och alltså långt under den miniminivå som krävs. Dessutom försattes banken, genom fullföljandet av saneringsåtgärden, som bl.a. ledde till att balansräkningen vid utgången av 1996 belastades med förluster knutna till de överförda tillgångarna och kostnader för omstruktureringen, vilka även förekom 1997, i en situation med negativt eget kapital, som enligt bestämmelserna i den italienska civillagen ålägger ledningen att tillföra nytt kapital till banken eller försätta den i likvidation.

För det andra bör det påpekas att staten är den enda aktieägare som medverkar i åtgärden, eftersom de andra aktieägarna, särskilt stiftelsen och de privata aktieägarna, har vägrat delta i den. Följaktligen blir staten efter denna åtgärd den största aktieägaren i banken, medan den tidigare innehade endast 9 % av dess kapital. Kapitaltillskottet på 2 000 miljarder lire var nämligen avsett att täcka förlusterna under 1996, som beräknades till mer än 1 650 miljarder lire. Mot denna bakgrund är det uppenbart att ingen privat aktieägare var benägen att skjuta till kapital för att täcka förluster, om den framtida förräntningen på kapitalet inte kunde kompensera förlusterna i inledningskedet och uteblivna vinster under omstrukturingsperioden. Detta blir inte fallet, eftersom planen för omstrukturering av banken förutser en återgång till normal (men inte mer än normal) lönsamhet först vid slutet av 1999.

Staten skulle i princip ha kunnat återvinna åtminstone en del av sin insats vid överlåtelsen av 60 % av bankens aktieinnehav, men inkomsterna från överlåtelsen visade sig vara ganska blygsamma, ca 61 miljarder lire, och därför otillräckliga för att återvinna kapitalin-

⁽³⁾ Kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EG beträffande offentliga företag inom tillverkningsindustrin, (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3).

⁽⁴⁾ Se EU-bulletinen nr 9, 1984.

satsen. Värderingen av återstående kapital utifrån nuvärdet av framtida kassaflöden och börskursen på aktien, även om den värderas relativt högt, garanterar inte att skillnaden kan återvinnas. Dessutom kan intäkterna från överlåtelsen inte avräknas från kostnaderna för kapitaltillskottet, vilket är avsett att täcka avvecklingsorganisationens eventuella förluster. Följaktligen kan statens nettokostnad för kapitaltillskottet anses vara lika med det insatta beloppet, d.v.s. 2 000 miljarder lire.

Beträffande de preliminära villkoren för kapitaltillskottet, vilka enligt finansministeriet i princip skulle ha garanterat att den privata marknadsinvesterarprincipen följts, konstaterar kommissionen att sådana villkor faktiskt infördes i dekretet för att undvika att finansministeriets ingripande skulle genomföras utan någon plan för hur banken åter skulle bli lönsam. Men sådana villkor är inte tillräckliga för att åtgärden skall anses vara jämförbar med en som genomförs av en privat investerare, av skäl som förklarats ovan. Även om villkoren inte kan utesluta att åtgärden får karaktär av stöd, fäster kommissionen ändå avseende vid att de har införts, eftersom de är ägnade att säkerställa stödets förenlighet (se avsnitt 5 nedan).

Dessutom var finansministeriet, som tidigare framhållits då förfarandet inleddes, till en början nödsakat att agera utan stöd av de privata bankerna. Det bör särskilt understrykas att hälften av det kapital på 2 000 miljarder lire som tillskötts i december 1996 härrör från en konvertering av det efterställda lån till banken som finansministeriet beviljade i juni 1996. Detta lån var i sin tur resultatet av en konvertering av det obligationslån på 1 000 miljarder lire som Cassa Depositi e Prestiti beviljade banken i januari 1996. Finansministeriets övertagande och konvertering av obligationslånet från Cassa Depositi e Prestiti, som gjorde det möjligt för banken att redovisa ett belopp på 1 000 miljarder lire som efterställt lån, kan inte anses vara neutralt för ministeriet, eftersom det innebär en höjning av lånets risknivå till följd av dess oprioriterade karaktär i förhållande till bankens övriga skulder i händelse av likvidation, utan att de finansiella villkoren för lånet samtidigt ändrades för att ge finansministeriet en bättre ersättning som kompensation för höjningen av risknivån.

Beträffande den konvertering av lånet till kapital som gjordes i december 1996 bör understrykas att denna åtgärd genomfördes innan auktionen i oktober 1996 för förvärv av 60 % av bankens kapital avslutades, då endast en förbindelse mottagits från en offentlig bank

att avge ett köpbud, vars innehåll inte kunde vara känt. Följaktligen måste finansministeriets övertagande och konvertering av obligationslånet på 1 000 miljarder lire från Cassa Depositi e Prestiti till ett efterställt lån till oförändrad ränta i juni 1996 och därpå följande omvandling till kapital i december 1996, innan auktionsförfarandet avslutats, betraktas som åtgärder som inte följer den privata marknadsinvesterarprincipen, och som därför har inslag av stöd.

Kapitaltillskottet till banken genomfördes av finansministeriet innan kommissionen fattade sitt beslut. Som motiv för detta hävdade de italienska myndigheterna att tillskott av kapital till banken ovillkorligen måste genomföras före årets slut, då banken annars hade måst försättas i likvidation. Enligt artiklarna 2446, 2447 och 2448 i den italienska civillagen måste bankens styrelse utlysa aktieägarstämma när den konstaterar betydande förluster som kan minska kapitalet samt rekonstruera banken eller begära den i likvidation. I annat fall anses ledningen göra sig skyldig till en straffbar handling. Enligt ett särskilt undantag, som genom dekret föreskrevs gälla t.o.m. den 31 december 1996, beslutade aktieägarstämman den 31 juli 1996 om en partiell minskning av kapitalet (som inte berörde sparaktierna) och om en höjning av kapitalet med 2 000 miljarder lire, vilken skulle verkställas före utgången av 1996. Myndigheterna underströk att de hade följt de villkor i lagdekretet som ålägger finansministeriet att tillskjuta kapital först sedan en bank utfäst sig att deponera ett bindande anbud om förvärv av banken.

Kommissionen förstår de skäl som föranlett de italienska myndigheterna att genomföra åtgärden före årets slut, men den noterar att åtgärden genomfördes oväntat, utan någon formell begäran, och innan auktionsförfarandet för överlåtelse av bankens kontrollerande aktieposter avslutats. Dessutom var de uppgifter som vid den tidpunkten lämnats till kommissionen fortfarande ofullständiga. Därför hade kommissionen inte kunnat fatta något beslut om huruvida stödet till banken var förenligt före kapitaltillskottet på grund av de italienska myndigheternas försenade formella överlämnande av omstruktureringsplanen. Stödet måste därför anses vara olagligt.

Kommissionen konstaterar dessutom att försäljningsförfarandet avslutades i januari 1997 genom att bankens kontrollerande aktieposter tilldelades ett konsortium, bestående av försäkringsbolaget INA, med en andel av 51 %, och banken BNL, med en andel av 49 %, medan det konkurrerande anbudet från Mediocredito centrale bedömdes vara otillräckligt.

Det kan därför konstateras att en privat investerare som verkar i en marknadsekonomi, till skillnad från italienska staten, skulle ha avstått från att tillskjuta kapital till banken för att senare endast återfå en obetydlig andel vid privatiseringen. Följaktligen måste kapitaltillskottet på 2 000 miljarder lire på grundval av tillgängliga upplysningar anses utgöra statligt stöd.

3.2 *Banca d'Italias lån enligt dekretet av den 27 september 1974*

3.2.1 *Likvidationen av Isveimer*

I ett läge där likvidationen av en bank gör det möjligt att överlåta all affärs- och förmedlingsverksamhet och att fritt dela upp dess tillgångar och verksamhet mellan konkurrenterna kan man i allmänhet hävda, att de åtgärder som vidtas för att täcka fordringsägarnas förluster genom likvidation sannolikt inte snedvrider konkurrensen enligt artikel 92.1 i EG-fördraget. Om tillgångar och skulder i den bank som befinner sig i likvidation överläts i sin helhet till en annan juridisk person, är det däremot möjligt att föreskrifterna i ministerdekretet av den 27 september 1974, som gör det möjligt att kompensera köparen för de negativa posterna i förvärvet, stör den fria konkurrensen, eftersom de faktiskt medger att en annan juridisk person kan fortsätta med verksamheten i banken i likvidation. Som kommissionen har angett i sina riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, skall det inte vara möjligt att undgå kontroll av stödet genom att överföra tillgångarna till en annan juridisk person eller till en annan ägare⁽⁵⁾.

I det undersökta fallet har de italienska myndigheterna hävdat att likvidationen av Isveimer överensstämmer med det första av de beskrivna alternativen, och att bankens andel i Isveimers kapital skrivits ner från 402 miljarder lire till 1 lire. De har framhållit att åtgärderna i fråga endast fick genomföras för att lösa problem i samband med likvidationen av Isveimers tillgångar. Likvidationen av Isveimer genomfördes dessutom under strikt kontroll av Banca d'Italia, som är tillsynsmyndighet för kreditinstituten i Italien. Det första interimsbokslutet för likvidationen av Isveimer per den 31 december 1996 visade ett underskott i balansräkningen på ca 1 775 miljarder lire, vilket motsvarar det beräknade nuvärdet av den slutgiltiga förlusten i likvidationen. Från den tidpunkt då förfarandet inled-

des (den 9 april 1996) till den 31 december 1997 minskade avvecklingen av kundkrediter och det normala återbetalningsflödet tillgångarna med 5 028 miljarder till 6 224 miljarder lire, varav 3 086 miljarder i likvida medel. Vid årsskiftet var nettoskulden 6 341 miljarder lire mot 12 077 miljarder då likvidationen inleddes. Likvidationsförfarandet närmar sig alltså sitt slut.

De italienska myndigheterna har försäkrat att åtgärden inte snedvrider konkurrensen inom gemenskapen, eftersom den inte syftar till att undsätta Isveimer utan till att bevaka intressena hos fordringsägarna i institutet som är försatt i likvidation och därför står utanför marknaden. I detta sammanhang bör noteras att det bland Isveimers fordringsägare finns ett antal utländska kreditinstitut med betydande ägarandelar. Slutligen har de italienska myndigheterna hävdat att banken inte skulle få någon särskild fördel genom lånen i fråga, eftersom dessa uteslutande syftar till att kompensera banken för dess utgifter för den finansiering den beviljat dotterbolagen för att underlätta likvidationsförfarandet. Lånen har med andra ord inte banken som slutdestination. De italienska myndigheterna har också uteslutit möjligheten av att några tillgångar i Isveimer skulle kunna förvärvas av banken under likvidationsförfarandet, utom i de fall då det visar sig omöjligt att avyttra dem till andra eller då de kan återvinnas på villkor som är förmånligare för likvidationen.

Kommissionen har även undersökt om lånen i fråga på samma sätt skulle vara avsedda att kompensera tänkbara förluster för banken på krediter som denna beviljat Isveimer till ett belopp av ca 800 miljarder lire. I detta avseende har de italienska myndigheterna förklarat att bankens krediter hade full täckning i panter till belopp som översteg värdet av krediterna. Därför skulle banken sannolikt ha återvunnit sina krediter vid likvidationen, även om den inte fått lån från Banca d'Italia. Dessutom kan det noteras att det föreskrivits att bankens krediter till Isveimer skulle återbetalas först vid slutet av likvidationen.

Följaktligen finns det enligt kommissionens uppfattning skäl att hävda att banken inte drar någon otillbörlig fördel av tillämpningen av ministerdekretet av den 27 september 1974.

Med hänsyn till de förklaringar som lämnats av de italienska myndigheterna i frågan anser kommissionen att tillämpningen av bestämmelserna i dekretet av den 27 september 1974 i det aktuella fallet inte utgör statligt stöd enligt artikel 92.1 i EG-fördraget. Trots detta anser kommissionen det nödvändigt att den i framtiden i förväg underrättas om andra fall av tillämpning

⁽⁵⁾ Se gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (EGT C 368, 23.12.1994, s. 12).

av detta dekret, särskilt när tillgångar och skulder i kreditinstitut i likvidation överläts i sin helhet till en annan juridisk person, eftersom tillämpningen kan utgöra statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget.

3.2.2 Avskiljningen

I enlighet med vad som förekommit tidigare i andra fall betraktar kommissionen allmänt sett denna typ av avyttring av bankverksamhet som statligt stöd, eftersom den gör det möjligt för ett kreditinstitut med problem att från balansräkningen lyfta bort avsättningar till reserver och förluster som banken normalt själv hade måst bära och gör det lättare att uppfylla kraven på kapitaltäckning. Dessutom underlättar den en eventuell privatisering, eftersom potentiella köpare kan undvika en långdragen och besvärlig värdering, som är nödvändig på grund av arten av de överförda tillgångarna, av den exakta omfattningen av de avsättningar som krävs. Avskiljningen finansieras med resurser från det bankföretag som delas upp eller från ett företag som bildas för ändamålet och fungerar som mellanhand mellan banken och de avskilda företag, och till vilket de avskilda tillgångarna överförs. Under alla förhållanden bärs de förluster som uppstår i avvecklingsföretagen i sista hand av staten genom offentliga garantisystem; i det aktuella fallet genom lånen från Banca d'Italia på det sätt som fastställs i dekretet av den 27 september 1974.

Med hänsyn till arten av de avskilda tillgångarna, den finansiella teknik som tillämpas och åtgärdens varaktighet är det ofta mycket svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av de slutliga kostnaderna för sådana avvecklingsorganisationer. En kvantifiering av den sannolika kostnaden för staten är emellertid väsentlig för att stödet skall kunna godkännas och för att fastställa de motprestationer som krävs för att kompensera de konkurrensstörningar det orsakar. Kommissionen har särskilt uppmärksammat denna fråga mot bakgrund av den erfarenhet den fått i andra fall då avvecklingsorganisationer bildats, framför allt på grund av betydande avvikelser mellan sådana strukturers resultat på senare tid och värderingarna av dem vid den granskning kommissionen skall göra enligt fördragets regler om statligt stöd. Aktualiseringen av uppskattningarna av nettovärdet på tillgångarna i portföljen, marknadsräntornas variation, den ökade takten i överlåtelsen av tillgångarna eller återbetalning av lån som beviljats av banken till avvecklingsorganisationen kan ha ganska stor inverkan på åtgärdens slutliga nettokostnad för staten.

Vid den tidpunkt då avvecklingsorganisationen bildades hävdade de italienska myndigheterna att denna

inte skulle komma att vålla några betydande förluster, och att dess tillkomst i huvudsak hade till syfte att minska osäkerheten i värderingen av några balansposter som kunde ha försenat privatiseringen.

De italienska myndigheterna underströk framför allt att strukturen och tekniken för avskiljningen innebar en grundläggande skillnad jämfört med vad som tillämpats i andra sammanhang och tidigare undersökts av kommissionen, eftersom bankens tillgångar överlätits till avvecklingsorganisationen till nettovärdet och inte till bruttovärdet. Detta innebär att banken redan under räkenskapsåren 1995 och 1996 tagit på sig de förluster som kunde förutses på de överförda tillgångarna, varigenom redovisningen belastats med förluster på mer än 1 650 miljarder lire 1996 resp. 3 160 miljarder lire 1995. Totalt har banken med egna resurser, d.v.s. genom minskning av reserverna och kapitalet, täckt förluster och avsättningar för kreditförluster till ett belopp av 4 460 miljarder lire, vilket motsvarar 26,5 % av det totala värdet på 16 840 miljarder lire av de avskilda tillgångarna. Det skall i detta sammanhang noteras att tillgångarna värderats individuellt och inte genom schablonmässiga avsättningar. Dessutom har banken kunnat anpassa värderingen av risken för de kunder som även har skulder i andra banker, särskilt när det gäller förfallna lån, tack vare ett datasystem kallat Centrale dei rischi (riskcentralen), vilket gör det möjligt för en bank att ta reda på sina kunders totala riskexponering hos andra banker och den risknivå dessa tilldelat kunden. Beträffande strandade lån har banken valt ett särskilt försiktigt klassificeringskriterium, som innebär att krediter placeras i denna kategori från den andra uteblivna betalningen. Nedskrivningen av tillgångarna har gjorts under strikt kontroll av Banca d'Italia, som är oberoende tillsynsmyndighet för bankväsendet. Dessutom verkar utfallet av de första överlåtelseerna av tillgångar som genomförts av SGA bekräfta att de värderingarna i redovisningen varit riktiga.

Även om kommissionen anser att de klarlägganden de italienska myndigheterna gjort är trovärdiga vad gäller de ekonomiska värderingarna av de överlättna tillgångarna, har den ändå ansett det lämpligt att begära in en detaljerad redogörelse för utvecklingen av SGA, med beaktande av betydelsen av de finansiella kostnaderna för dess verksamhet. Under 1998 överlämnade därför affärsbanken Rothschild till kommissionen en studie över SGA och dess möjliga framtida förluster, baserad på uppgifter från Banca d'Italia och från banken samt på andra data.

Rothschild har studerat följande frågor: a) SGA:s organisatoriska uppbyggnad, funktionsduglighet och relationer till banken, b) de förvaltningsprinciper som följs av SGA i dess återvinningsverksamhet, c) resultaten av

avvecklingsverksamheten under 1997, d) de belopp till vilka tillgångarna överförts till SGA, e) saldot mellan avkastningen på de överförda tillgångarna och kostnaderna för den finansiering banken beviljat, på grundval av lånen från Banca d'Italia.

a) SGA har en speciell organisation som är indelad på följande sätt:

— En egen struktur för ledning, initiativ, samordning och kontroll i fråga om avvecklingen. Dessa funktioner utförs av personal som rekryterats utanför banken och har en lämplig kompetens och erfarenhet när det gäller förvaltning och återvinning av krediter.

— En separat struktur indelad i dels en central enhet som verkar uteslutande för SGA, dels bankens filialnät, som sköts av bankens anställda och har till uppgift att förvalta krediterna, att göra undersökningar och att lämna förslag till beslut.

— En uppdelning av beslutsrätten mellan styrelsen och verkställande direktören, vilka direkt kan förvalta de mest betydande och känsligaste krediterna, och som är de enda ansvariga för verksamheten med återvinning och avveckling av krediter.

En sådan organisation, inriktad på fördelning av uppgifter inom en självständig separat struktur, en central enhet och bankens filialnät, ger SGA möjlighet att på ett ekonomiskt sätt och med nödvändig flexibilitet förvalta de talrika fordringar som finns vitt spridda över territoriet. Detta bör i längden underlätta fullgörandet av uppgiften inom rimlig tid och till begränsade kostnader. Dessutom uppfyller fördelningen av uppgifterna och uppdelningen av ansvaret för förvaltning och undersökningar samt ansvaret för riktlinjer, kontroll och beslut mellan anställda i banken och SGA de nödvändiga kraven på åtskillnad mellan avvecklingsbolaget och banken.

b) Enligt de direktiv som getts av Banca d'Italia har SGA utformat de strategiska riktlinjerna för åter-

vinningverksamheten så att utbytet maximerats och varaktigheten och kostnaderna för bolagets verksamhet så långt möjligt begränsats. I detta syfte har, som ett alternativ till juridiska åtgärder som är tidskrävande och därmed skapar risker för försämring av berörda inkomstkällor, prioriterats extrajudiciella lösningar, försäljning och likvidation och/eller fleråriga amorteringslösningar med så stor begränsning av återbetalningstiden som möjligt. Genom detta tillvägagångssätt har man också kunnat beakta möjligheterna till sanering av de skuldsatta företagen och då det har varit möjligt undvika smärtsamma följder. För de omstrukturerade krediterna har beslutats att ingen ytterligare nyfinansiering skall beviljas, att de krediter som redan beslutats i överenskommelserna om omstrukturering så långt möjligt skall minskas och att omvandling av krediter till riskkapital skall undvikas.

c) Tillfredsställande resultat har nåtts i avvecklingsverksamheten: den 31 december 1997 hade 1 476 miljarder lire återvunnits, vilket motsvarar ca 12 % av tillgångarna, varvid ca 660 miljarder lire kom från överlåtelse av utländska värdepapper och krediter till riskländer (med realisationsvinster på ca 80 miljarder lire brutto) och ca 780 miljarder lire från villkorade lån. Även försäljningen av italienska värdepapper har gett en mindre realisationsvinst. Dessutom har avtal slutits om försäljning och likvidation genom avbetalning eller på annat sätt, som fr.o.m. 1998 kommer att ge periodiserade intäkter på totalt mer än 580 miljarder lire. Totalt har SGA:s styrelse granskat positioner till ett värde av 3 789 miljarder lire och fattat beslut om totalt 3 559 miljarder lire. De resultat av avvecklingsverksamheten som uppnåtts av SGA under dess första verksamhetsår är i linje med de förväntningar som ställdes då omstruktureringsplanen för banken utarbetades.

d) Rothschild har jämfört kreditvärderingen och den avsättningspolitik som följs av några av de banker som till storlek och geografisk lokalisering är jämförbara med banken. Av bokslutssiffrorna per den 31 december 1996, den dag då bankens tillgångar överfördes till SGA, framgår att den politik för avsättningar och rensning av balansräkningen som följs av banken har varit i linje med större bankers, eller mera konservativ. Möjligheten att SGA, sedan en väsentlig del av de överlåtna tillgångarna återvunnits, kan fatta ett beslut om att avsluta sin verksamhet och likvidera återstående positioner, där motiv för återvinning saknas, gör det dock nödvändigt att uppskatta förlusterna. I Rothschilds försiktiga värderingar beräknas en materiell förlust av storleksordningen maximalt 10 % av den överlåtna portföljen, d.v.s. 1 000–1 200 miljarder lire.

- e) Beträffande kostnaderna för finansieringen av avvecklingsorganisationen har de italienska myndigheterna hävdats att den ränta som tillämpas på bankens lån till SGA fastställts på grundval av den princip enligt vilken banken varken skall dra fördel eller lida förlust i jämförelse med nuläget. Följaktligen bör räntan motsvara den effektiva avkastningen på de avskilda tillgångarna. Under denna förutsättning bör SGA kunna utnyttja de inkomster tillgångarna i portföljen skapar för att betala räntan på bankens lån.

Vid konsulten Rothschilds analys av avvecklingsbolaget har även beaktats möjligheten av eventuella ekonomiska underskott. Särskilt har man analyserat möjligheten av att utgifterna i samband med bankens finansiering av SGA är säkra och uppgår till höga belopp, medan inkomsterna på tillgångssidan på de överförda kreditpositionerna eller den erhållna utdelningen på värdepapperen i allmänt är "osäkra" och av blygsam storlek. Under 1997 var underskottet 60 miljarder lire mellan de finansiella avgifter som belastade SGA för den finansiering som erhållits från Banco di Napoli (1 089 miljarder lire) och inkomsträntorna – inklusive dröjsmålsräntor – (1 039 miljarder lire). Bristen skulle hypotetiskt kunna undergå variationer orsakade av en serie faktorer, som t.ex. den faktiska möjligheten att driva in dröjsmålsräntor på kreditpositioner, andelen krediter som löper med fast ränta i förhållande till lån till rörlig ränta, gradvis minskande finansiella avgifter till följd av en allmän räntesänkning, gradvis minskande belopp för finansiering av SGA efter avskrivning och återbetalningar och en gradvis försämring av de verksamheter som ingår i SGA. Om man antar att de förutsättningar som gällde 1997 även gäller för följande budgetår samt beaktar avvecklingsbolagets planerade livslängd och ovannämnda faktorer, kommer underskottet enligt Rothschilds försiktiga uppskattning att variera mellan 1 000 och 2 700 miljarder lire under de närmaste två-tre åren, inberäknat kostnaderna enligt punkt d.

Enligt de italienska myndigheterna skulle de hittills uppnådda resultaten tyda på att det finns goda möjligheter för att SGA:s verksamhet kan avvecklas på kort tid och utan några betydande förluster. I nuvarande läge kan kommissionen emellertid inte utesluta risken för att den gradvisa minskningen av värdet på SGA:s tillgångar kan medföra stora förluster på kapitalkontot och en ökning av underskottet mellan finansieringskostnader och ränteintäkter. Med hänsyn till svårigheten att driva in dröjsmålsräntor och på grundval av andra erfarenheter anser kommissionen det klokt att godta den maximala värderingen av förlusterna till 2 700 miljarder lire. Dessutom täcker den statliga garantin den teoretiska maximiförlusten, d.v.s. 12 378 miljarder lire, som skulle följa av den hypote-

tiska situationen i Rothschilds analys då de tillgångar som förblir i SGA:s ägo inte har något positivt värde.

Kommissionen har emellertid, liksom tidigare i andra fall, även beaktat ytterligare faktorer som skulle kunna minska den slutliga nettokostnaden för de avgifter som belastar staten.

Då det gäller dessa antagna kostnader är det nödvändigt att beakta att lagen nr 588/96 föreskriver att de eventuella förluster som skapas i avvecklingsorganisationen i första hand skall täckas av intäkter från överlåtelse av aktier i banken som innehas av finansministeriet. För att få en uppfattning om nettokostnaden för staten är det därför lämpligt att, liksom i andra fall, från statens bruttokostnad för avskiljningen dra av nettointäkterna från avyttringen av statens aktieinnehav i banken. Dessutom är värdet av det minoritetsinnehav som ännu är i statens ägo ett klart förmögensvärde, vars värdering är säkrare än vad fallet är om omstruktureringsplanen fortfarande skall ge utdelning, vilket gör en värdering av företaget i fråga mera osäker. Finansministeriet har förklarat sig ha för avsikt att vid lämpligt tillfälle överlåta sin aktiepost motsvarande 17,4 % av bankens kapital. På grundval av börsnoteringen av bankens aktie under det senaste halvåret kan innehavet anses vara värt ca 1 000 miljarder lire.

I detta sammanhang bör slutligen påpekas, att finansministeriet även bör dra fördel av resultaten av den pågående privatiseringen av BNL, som för närvarande innehar 27,7 % av banken. Utifrån den ökning av värdet på bankens aktier som visas av den nämnda utvecklingen under det senaste halvåret, värderas BNL:s innehav i banken till ca 1 500 miljarder lire. Finansministeriet kommer att direkt tillgodogöra sig denna ökning vid den pågående privatiseringen av BNL, som redan igångsatts genom den italienska regeringens åtagande, formaliserat i konseljpresidentens dekret av den 28 januari 1998, som föreskriver ett riktat anbud i syfte att bilda en grupp av stabila aktieägare och ett offentligt anbud om försäljning, som med nuvarande aktiekurs bör ge staten en intäkt som kan uppskattas till ca 10 000 miljarder lire. Efter offentliggörande i olika bankers datarum, italienska såväl som utländska, har finansministeriet antagit Banco Bilbao Vizcayas köpbud på 10 % av bankens kapital. Den andra etappen planeras ske hösten 1998, och finansministeriet har utsett övergripande samordnare för den offentliga försäljningen. I detta sammanhang bör understrykas att finansministeriet, inför den framtida försäljningen av en andel på minst 50 % av sitt innehav på marknaden, har konverterat sparaktierna i BNL till vanliga aktier, och därmed minskat sitt innehav i banken från 85,5 % till 70 %.

Med hänsyn till de kvantitativa värderingarna anser kommissionen sammanfattningsvis, att statens nettokostnader för avvecklingsorganisationen, med avdrag för intäkterna från finansministeriets överlåtelse av aktier i banken och ytterligare intäkter från försäljningen av innehavet i BNL i den pågående privatiseringen, på grundval av de uppgifter som lämnats av de italienska myndigheterna kan uppskattas till ca 200 miljarder lire.

Ett eventuellt överskridande av det totala stödbeloppet skulle emellertid kunna utgöra statligt tilläggsstöd. Särskilt skulle avvikelser i statens nettokostnad i förhållande till de nuvarande beräkningarna till slut kunna ge upphov till statligt tilläggsstöd till banken, eftersom dessa tillkommande kostnader motsvarar förluster som banken sannolikt hade måst bära om tillgångarna inte hade överförts till SGA. De osäkerhetsmoment som är förknippade med bildandet av sådana avvecklingsorganisationer, är så framträdande att kommissionens godkännande av stödet, som det för närvarande kan bedömas, bör gälla hela mekanismen vid tidpunkten för beslutet. I det aktuella fallet baserar sig de av Rothschild nyligen genomförda värderingarna på utvecklingen sedan SGA bildades, vilket ger anledning att vidga intervallet vid värdering av avvecklingsorganisationens sannolika förluster. Som tidigare nämnts förutses det nu ligga mellan 1 000 och 2 700 miljarder lire. Kommissionen bör vid sitt godkännande av stödet beakta den maximala teoretiska risk som täcks av garantin, 12 378 miljarder lire.

Beträffande avyttringens effekter på de skuldsatta företagen har de italienska myndigheterna förklarat att förvaltningen av likvidationen av verksamheter grundas på strikt professionella kriterier. I enlighet med sitt företagsmässiga syfte måste SGA förvalta de överlåtna tillgångarna med sikte på att realisera dem enligt ekonomiska kriterier. Särskilt måste SGA på kortast möjliga tid kunna nå maximala intäkter vid återvinningen av krediter och realisering av andra tillgångar. Även ledningen för SGA är underkastad kontroll av Banca d'Italia. Kommissionen har kunnat konstatera att avvecklingsbolaget uppträder som en privat investerare med avsikt att minimera kostnaderna för likvidationen av verksamheterna. Kommissionen förbehåller sig emellertid möjligheten att granska huruvida stöd beviljas till förmån för skuldsatta företag eller verksamheter som överlåtits till SGA.

3.3 Skattelättnaderna

Vad gäller skattelättnaderna enligt artikel 7.3 i lagen har de italienska myndigheterna förklarat att det rör

sig om ett mycket begränsat belopp, ca 36 miljarder lire, vilket motsvarar ett nettobelopp på ca 17,2 miljarder lire efter avdrag för företagets intäkter. De har understrukit att den ekonomiska förmånen för banken vid överlåtelse av krediter har varit mycket begränsad, och att ett liknande resultat hade kunnat uppnås om banken hade beslutat att inte registrera överlåtelsehandlingarna, vilket varit möjligt, eftersom registreringen är frivillig för parterna. När det gäller överlåtelsen av filialerna åligger registreringen köparen. Bankens behov av att snabbt överlåta verksamheterna ger den ett svagt förhandlingsläge gentemot potentiella köpare, varför det får anses föga troligt att de skattemässiga förmåner som beviljats köparen på något sätt skulle kunna helt eller delvis återvinnas av banken.

På basis av tillgängliga uppgifter anser kommissionen dock att åtgärderna i fråga utgör statligt stöd, om än begränsat. Beträffande de förmåner som är förenade med överlåtelsen av krediterna förefaller det som om banken beslutat registrera handlingarna för att förbättra genomskådligheten i åtgärderna, och därigenom lugna köparna och övriga fordringsägare. Beslutet motiverades alltså med avsikten att på bättre villkor överlåta krediterna och att minska osäkerheten om bankens sanering. Därför har bankens beslut ett ekonomiskt värde.

Samma slutsats kan även dras om överlåtelsen av filialerna, eftersom det inte kan uteslutas att de skattemässiga förmånerna skulle kunna ge en ekonomisk fördel för banken, då registreringen formellt belastade köparen. Då det rörde sig om ett undantag från en allmän regel som ingick i en juridisk åtgärd för undsättning och omstrukturering och som direkt berörde banken, är det inte klart av vilket skäl en sådan åtgärd skulle ha vidtagits om inte för att hjälpa banken och underlätta dess omstrukturering. Nettovärdet av det maximala statliga stöd skattelättnaderna i fråga innebär kan, som nyss visats, beräknas till ca 17 miljarder lire.

Kommissionen anser att det statliga stöd till banken som följer av vad som framförts ovan ligger i ett intervall mellan 4 717 och 14 395 miljarder lire. Vid uppskattningen av detta belopp måste man beakta värdet av statens direkta och indirekta ägande i banken, nämligen på 2 500 miljarder lire; nettokostnaden för det statliga stödet blir alltså ca 2 217 miljarder lire med ett potentiellt tak på 11 895 miljarder lire, om den totala risken för avvecklingsorganisationen beaktas.

4. Snedvridning av handeln mellan medlemsstaterna

Liberaliseringen av de finansiella tjänsterna och integrationen av de finansiella marknaderna gör handeln inom gemenskapen allt känsligare för snedvridning av konkurrensen. Stöd som ges till ett kreditinstitut som banken, som beviljar krediter och annan finansiering till företag i konkurrens på de internationella marknaderna, och som dessutom erbjuder finansiella tjänster i konkurrens med andra europeiska banker och utsträcker sin verksamhet till utlandet genom sitt filialnät utanför Italien, kan utan tvivel skapa snedvridande effekter på handeln inom gemenskapen. Denna tendens kommer att bli uppenbar när den gemensamma valutan införs och marknaderna öppnas, vilket skulle kunna öka spänningarna genom konkurrens inom länderna i gemenskapen.

Det måste dessutom beaktas att bankerna, även om de har möjlighet att bedriva sin verksamhet, i huvudsak tjänster som gäller insättningar och beviljande av lån, över nationsgränserna, ofta stöter på hinder mot en expansion utomlands. Dessa hinder är ofta förenade med de nationella bankernas lokala förankring, som gör det mera kostsamt för utländska konkurrenter att komma in på marknaden. Eftersom liberaliseringen alltmånga kommer att öka bankernas möjligheter att erbjuda tjänster i andra medlemsstater, vilket redan gjorts av t.ex. Crédit Lyonnais, Deutsche Bank och Westdeutsche Landesbank, kan statligt stöd som ges till en bank, internationell eller inhemsk, hindra denna möjlighet. Stöd i syfte att bevara även lokala banker, som annars skulle tvingas lämna marknaden till följd av sin lägre effektivitet och konkurrensförmåga, riskerar därför att snedvrider den fria konkurrensen inom gemenskapen, eftersom det gör det svårare för utländska banker att komma in på den italienska marknaden.

Utän stödet i fråga hade banken troligen tvingats till likvidation. I så fall skulle bankens tillgångar ha kunnat förvärvas av en eller flera utländska konkurrenter som var angelägna om att skaffa sig en betydande kommersiell närvaro in Italien. Bankens kundkrets skulle dessutom ha tvingats vända sig till andra banker, eventuellt utländska. Man måste därför anse att stödet till banken faller under tillämpningsområdet för artikel 92.1 i EG-fördraget, eftersom det kan utgöra statligt stöd som snedvrider konkurrensen i sådan utsträckning att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

5. Bedömning av förenligheten med den gemensamma marknaden hos det statliga stödet till Banco di Napoli

5.1 Allmänna överväganden

Sedan kommissionen bedömt huruvida den finansiella hjälp som beviljats banken utgör statligt stöd, är dess uppgift att granska om stödet kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.2 och 92.3 i fördraget.

I det aktuella fallet måste det först konstateras, att det inte rör sig om stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, och inte heller om stöd som syftar till och beviljas för att underlätta utvecklingen i vissa italienska regioner. Det handlar inte heller om stöd avsett att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin, eftersom stödet syftar till att avhjälpa svårigheter i ett enda mottagande institut, banken, och inte svårigheter som drabbar alla aktörer inom sektorn. Orsakerna till bankens förluster står att finna inom institutet och verkar i hög grad hänga samman med den aggressiva affärs- och kreditpolitik som banken drivit utan någon vaksam kontroll av riskerna. Följaktligen kan det beviljade stödet inte heller motiveras av det gemensamma europeiska intresset.

Endast undantaget i artikel 92.3 c kan komma i fråga. Det aktuella stödets förenlighet måste bedömas enligt de särskilda reglerna för stöd till undsättning och omstrukturering⁽⁶⁾. Enligt den allmänna princip som skall tillämpas på statligt stöd till företag i svårigheter ställs flera villkor för förenlighet, nämligen följande:

- 1) Att en omstruktureringsplan, baserad på realistiska antaganden och ägnad att inom rimlig tid återställa den minsta lönsamhet som krävs på det investerade kapitalet, genomförs fullständigt, så att företagets långsiktiga ekonomiska och finansiella bärkraft garanteras.
- 2) Att tillräckliga motprestationer lämnas för att kompensera den snedvridande effekten av stödet på konkurrensen, så att det kan konstateras att detta inte strider mot gemenskapens intresse.

⁽⁶⁾ Se fotnot 5.

- 3) Att stödet står i proportion till de eftersträlvade målen, och att dess storlek begränsas till ett minimum som är absolut nödvändigt för omstruktureringen, så att saneringen i största möjliga utsträckning belastar företaget självt.
- 4) Att omstruktureringsplanen och varje annan åtgärd som föreskrivs i kommissionens slutgiltiga beslut genomförs i sin helhet.
- 5) Att ett system för kontroll av ovannämnda villkor införs.

På grundval av regelverket om omstruktureringsstöd finner kommissionen att sådant stöd till omstrukturering normalt bör vara nödvändigt endast en gång.

5.2 Analys av omstruktureringsplanen

Bankens omstruktureringsplan har utarbetats av kreditinstitutet med stöd av affärsbanken Rothschild, som förordnats som konsult av finansministeriet. En första plan sammanställdes i slutet av juni 1996 och innehöll olika åtgärder, varav en del hade börjat genomföras redan i början av 1996. Planen förstärktes och precisades i slutet av november 1996 för att möjliggöra bankens privatisering före årets slut. Den nya planen innefattar särskilt överföring till ett avvecklingsföretag av tillgångar i banken till ett värde av omkring 12 400 miljarder lire, antagande av striktare riktlinjer för kapitaltäckning samt en förstärkning av programmet för minskning av personal och allmänna utgifter.

I planen anges först och främst de verkliga skälen till bankens insolvens, vilka innefattar en serie brister i institutets struktur, finansiering, ledning och strategiska planering. Med avseende på ledning konstateras särskilt en olämplig personaladministration, en komplex organisationsstruktur, otillräckliga informations-system, en outvecklad kommersiell verksamhet och en riskabel finansiell förvaltning. När det gäller den strategiska utvecklingen visar analysen en icke homogen territoriell expansion, en okontrollerad kreditpolitik, en osammanhängande närvaro i utlandet, investeringar i alltför riskfylld verksamhet och frånvaro av innova-

tiva produkter. Dessa brister skapade allvarliga ekonomiska och finansiella problem med förluster på kreditportföljen, otillräcklig förmögenhetsbildning, svag lönsamhet och bristande likviditet. Kreditförlusterna försvårade särskilt den finansiella obalansen (minskning av räntemarginalen och årliga förluster) och obalansen i förmögenheten (ökning av improduktiva tillgångar och minskning av ej avgiftsbelagda skulder) genom att interbankmarknaden måste utnyttjas i onormal omfattning. Filialnätet kännetecknades av en okontrollerad expansion. De filialer som öppnades i de norra regionerna, där konkurrensen i banksektorn är mycket intensiv, uppnådde inte förväntade resultat på grund av alltför blygsamma marginaler, alltför stora risker och mycket höga strukturkostnader. Personalkostnaden var oproportionerlig jämfört med andra kreditinstitut på marknaden och i förhållande till utvecklingen på marknaden på såväl individuell som övergripande nivå.

Omstruktureringsplanen ingår i en process för konkurrenskraftig och genomskådlig privatisering som genomförs under en ytterst kort tidsperiod, t.o.m. innan en bekräftelse på saneringen erhållits, med tillskott till det egna kapitalet långt under den miniminivå regelsystemet på området kräver, vilket alltså innebär att de potentiella köparna måste skjuta till kapital till banken. Kommissionen ser generellt sett positivt på en sådan uppläggning, eftersom den i princip garanterar att staten definitivt kan lösa problemet med sanering av banken och medverkar till att förbättra det övergripande system för kontroll av bankens förvaltning (*corporate governance*) som låg bakom gruppens förluster. Kommissionen betraktar en sådan lösning som lämplig, eftersom den gör det möjligt att bygga upp ett effektivare kontrollsystem, grundat på åtgärder som inte stör marknaden.

I detta sammanhang bör det påpekas att banken under de senaste åren, i förvissning om statens uttryckliga eller underförstådda stöd, gett sig in på en oförsiktig politik som gradvis lett till ansenliga förluster. Detta beteende är särskilt olämpligt av två skäl: För det första eftersom den bristande effektiviteten i systemet för *corporate governance* har lett till att det slutliga behovet av statligt stöd ökat betydligt med anledning av aktieägarnas passiva roll i styrelsen av företaget, vilket dessutom skapat ett problem med en "moralisk risk" (7). För det andra eftersom konsekvenserna i banksektorn av ett felaktigt och oförsiktigt beteende i allmänhet visar sig först efter en tid, varvid en viss och i allmänhet längre period krävs för att det stora risktagandet skall visa sig i finansiella förluster, vilket är ett skäl till att en riskfylld politik kan bedrivas en längre tid och skapa allt allvarligare störningar.

(7) Denna moraliska risk innebär att ju större misstag som görs i förvaltningen, desto mera stöd får det företag som ansvarar för misstagen.

Omstruktureringsplanen berör alla bankens svaga punkter och syftar till att sanera bankens operativa profil, återställa balansen i förmögenheten, finanserna och lönsamheten samt garantera en privatisering inom en begränsad tid.

Bla. skall enligt företagsplanen 2 480 tjänster bort, av vilka omkring 1 000 redan försvunnit under 1996 och lika många under 1997. Enligt bestämmelserna i dekretet kommer genomsnittskostnaden per capita, som var 125 miljoner lire under 1996, att minskas till genomsnittsnivån i det italienska banksystemet, som var 117 miljoner lire. Förvaltningskostnaderna skall reduceras med 12 % 1997 och 9 % 1998.

Tabell 3

Företagsplan för Banco di Napoli

(miljarder lire)

	1995	1996	1997	1998	1999
Räntemarginal	1 961	1 635	1 597	[...] (*)	[...] (*)
Tjänstemarginal	534	621	649	[...] (*)	[...] (*)
Total förmedlingsmarginal	2 495	2 256	2 246	[...] (*)	[...] (*)
Personalkostnader	-1 512	-1 540	-1 322	[...] (*)	[...] (*)
Andra administrationskostnader	-613	-550	-518	[...] (*)	[...] (*)
Totala allmänna kostnader	-2 125	-2 090	-1 840	[...] (*)	[...] (*)
Bruttointäkt av verksamheten	370	166	406	[...] (*)	[...] (*)
Kreditförluster och avsättningar	-3 112	-1 533	-202	[...] (*)	[...] (*)
Andra avsättningar	-382	-500	-270	[...] (*)	[...] (*)
Extraordinära intäkter, netto	-24	201	90	[...] (*)	[...] (*)
Totalt, övrigt	-3 518	-1 832	-382	[...] (*)	[...] (*)
Resultat före skatt	-3 148	-1 665	23	[...] (*)	[...] (*)
Skatt	-8	-4	-4	[...] (*)	[...] (*)
Resultat efter skatt	-3 156	-1 669	19	[...] (*)	[...] (*)

(*) Delar av denna text har utformats så att konfidentiella uppgifter inte skall röjas. Dessa delar omges av en hakparentes, och är markerade med en asterisk.

punkter mellan 1996 och 1999 och räntemarginalen mellan utlåning och inlåning med ca 130 punkter. Takten i resurstillväxten förblir begränsad, medan investeringarna bör öka mera påtagligt. Förmedlingsmarginalen bibehålls på tillfredsställande nivåer tack vare ökningen av provisionsintäkterna, vars andel av förmedlingsmarginalen bör anpassa sig till de högre nivåer som är typiska för mer konkurrensutsatta banker. Den återvunna lönsamheten verkar dock inte vara baserad på någon ökning av förmedlingsmarginalen, som förblir lägre än nivån 1995, utan snarare på en minskning av de allmänna kostnaderna och kreditkostnaderna. Detta kan ytterligare garantera prognosens hållbarhet, allt annat lika, eftersom förbättringen grundas på faktorer som företaget i hög grad kan kontrollera, och inte på marknadens och omsättnings tillväxt. Minskningen av avsättningarna återspeglar uppenbart överföringen av olönsamma krediter till avvecklingsorganisationen och minskningen av verksamheten. Enligt planen kommer emellertid även räntan på olönsamma krediter att anpassas till sundare nivåer.

Ersättningen för bankens lån till avvecklingsföretaget är inte bunden, utan baseras på ett indexsystem som knyter den till de korta marknadsräntorna under föregående år (jfr avsnitt 2.2 ovan). I en situation med fallande räntor verkar en sådan teknik ge banken en tillfredsställande ersättning, med hänsyn till den normalt högre ersättningen för kundkrediter och resurskostnaden.

Utifrån en analys av de erhållna dokumenten verkar planen för sanering av banken betryggande. Stödet från en internationell affärsbank som Rothschild garanterar att bankens fundamentala problem beaktats på ett tillfredsställande sätt. Omstruktureringsingripandena inriktas på viktiga komponenter i den normala förvaltningen (personal, organisation, datasystem, kommersiella frågor), på den strategiska utvecklingen (kundurval, territoriell utveckling, produktutveckling) och på den finansiella strukturen (eget kapital, kreditkvalitet, lönsamhet, likviditet). Omstruktureringsåtgärderna har till största delen redan genomförts, särskilt minskningen av arbetskostnaden per enhet och i absoluta tal. Kostnaderna för tjänstgörande personal minskade under 1997 med 142 miljarder lire, eller 11 %, medan kostnaderna för avgångsvederlag och pensioner minskade med 83 miljarder lire, eller 36 % i relativa tal.

Bankens resultat under 1997 bekräftar den pågående saneringen och överträffar de förväntningar som uttrycks i företagsplanen, trots minskningen av verksamhetens volym. Redan efter de första sex månaderna överträffade nettoresultatet (16,8 miljarder lire) för-

Antagandena i planen verkar tillräckligt realistiska. Räntan på kortfristiga lån förutses minska med ca 300

vänningarna och motsvarade den nivå som beräknades uppnås vid årets slut. Under andra halvåret 1997 förstärktes återhämtningen ytterligare, och banken avslutade året med en nettovinst på 142 miljarder lire, högre än det förväntade resultatet, varigenom banken kunde ge utdelning till sparaktieägarna. Särskilt visar räkenskaperna att banken kunde stoppa och även vända minskningen av förmedlingsmarginalen, tack vare höjda nettoprovisioner och stabiliserad räntemarginal. Den kraftiga minskningen av de allmänna kostnaderna, särskilt till följd av radikala åtgärder i fråga om personalkostnaden, verkar vara i linje med vad som fastställs i planen. Utvecklingen ger anledning att anta att bankens omstruktureringsplan under kommande år har goda förutsättningar att ge de förväntade resultaten och troligen även överträffa dem.

Trovärdigheten i bankens omstruktureringsplan bekräftas av att de privata aktieägarna helt och hållet medverkat i den kapitalökning som genomförts efter privatiseringen. Finansministeriet har avstått från åtgärden, som berör ett belopp av omkring 900 miljarder lire, och medverkan från privata aktieägare, särskilt INA⁽⁸⁾, har dominerat helt. Med anledning härav anser kommissionen att INA:s och de privata aktieägarnas dominerande medverkan i åtgärden ger den en kommersiell karaktär och förstärker trovärdigheten i bankens omstruktureringsplan.

Enligt de italienska myndigheterna kommer den långsiktiga ekonomiska och finansiella bärkraften, som redan nu säkrats tack vare åtgärderna i omstruktureringsplanen, att säkras även vid ett samgående med BNL. De har understrukit de två bankernas positiva synergieffekter på bankens lönsamhet och BNL:s betydande omstruktureringsinsatser inför privatiseringen. Det bör i detta sammanhang noteras att de åtgärder som redan vidtagits för privatisering av BNL utesluter risken för att kontrollen av banken övergår från en privat juridisk person (INA) till en offentlig (BNL), och följaktligen minskar risken för att ytterligare allmänna medel kommer att behöva tillföras om förväntningarna i omstruktureringsplanen inte slår in. Tvärtom bekräftar privatiseringen av BNL att kontrollen av banken definitivt överförs i privata händer.

Vad beträffar möjligheten till ett samgående mellan banken och BNL sedan den sistnämnda privatiserats, konstaterar kommissionen att det på detta stadium ännu inte är exakt klart när ett sådant förslag kan genomföras. I varje fall borde vid en sådan fusion, om förslaget skulle genomföras enligt dekretet av den

⁽⁸⁾ INA:s privata karaktär har fastställts på grundval av upplysningar som överlämnats av de italienska myndigheterna rörande dess aktieägare, särskilt den betydande andelen institutionella privata investerare och deras röster.

21 januari 1998, med hänsyn till de båda bankernas förmögenhetsvärden och marknadsnoteringar, en ny bank skapas, vars kapital till helt övervägande del skulle ligga i privata händer, och där staten skulle vara minoritetsägare.

Likväl har kommissionen velat kontrollera att en eventuell fusion med BNL inte skulle skada lönsamhetsnivån för det företagskomplex som skapas genom fusionen, och därmed för banken. BNL har i själva verket under de senaste verksamhetsåren haft en ganska blygsam lönsamhet, som i avsaknad av kompletterande uppgifter inte skulle motivera slutsatsen att lönsamheten på det egna kapitalet i det nya företag som skulle bildas genom en fusion mellan BNL och banken skulle vara godtagbar för en privat investerare som verkar i en markadsekonomi. De italienska myndigheterna har i detta avseende understrukit att BNL har genomfört en betydande omstruktureringsplan, som kommer att ha bekostats av banken själv före fusionen. I synnerhet har BNL redan gjort betydande avsättningar för verksamheten och för omstruktureringskostnaderna, som i motsvarande mån har minskat nettotillgångarna. Det är därför rimligt att hävda att fusionen inte kommer att inverka negativt på lönsamheten i det nya bankföretaget i jämförelse med de bedömningar som uteslutande gäller banken. En positiv effekt kan förväntas på längre sikt.

Affärsbanken Rothschild har tillställt kommissionen en rapport, som understryker de framsteg banken gjort efter 1993, då en ny ledningsgrupp utsågs. Utöver de avsättningar som beskrivs ovan visar BNL tydliga tecken på en strukturell sanering. I överensstämmelse med den strategi som följs har banken lyckats bemästra den minskning av räntemarginalen som kan konstateras inom hela banksystemet och öka intäkterna från tjänsteverksamheten genom att fond- och försäkringssparandet stimulerats. Även på kostnadsidan har BNL lyckats minska arbetskostnaden i reella tal, bl.a. beroende på minskningen av antalet anställda. Den pågående omstruktureringsplanen, där bl.a. en ytterligare minskning av personalkostnaden ingår (- 3 700 anställda under treårsperioden 1998-2000), inger goda förhoppningar om en förbättring under de närmaste åren av de hittills uppnådda resultaten.

Banken Rothschild har bedömt att vid en fusion mellan banken och BNL skulle bankens resultat vinna på samordningen med BNL. Fusionen mellan de båda bankerna kan ge betydande synergieffekter på omkring 500 miljarder lire, med beaktande av att de båda bankerna kompletterar varandra geografiskt och funktionsmässigt. Fusionen borde skapa synergieffekter när det gäller personal, andra allmänna kostnader och icke finansiella intäkter. Bl.a. skulle synergieffekterna på

personalsidan uppgå till ca 240 miljarder lire (47,5 % av de totala personalkostnaderna), genom minskning av personalen i de allmänna ledningsgrupperna och rationalisering av det italienska och utländska filialnätet, 125 miljarder lire när det gäller andra allmänna kostnader (25 % av de totala allmänna kostnaderna) och 140 miljarder lire när det gäller icke finansiella intäkter (27,5 % av totalbeloppet), särskilt i fråga om rörelseresultat och provisionsnetto.

I jämförelse med andra fall av fusioner verkar de här gjorda antagandena tillräckligt försiktiga. Synergieffekterna beräknas till omkring 30 % av driftskostnaderna, medan de i andra fall, bl.a. italienska och brittiska, varit ungefär 35 % av dessa.

Följaktligen skulle avkastningen på bankens kapital vid en eventuell fusion med BNL kunna öka från 7,6 till 11,6 %. Denna nivå är tillräcklig för att trygga det nya företags långsiktiga ekonomiska och finansiella bärkraft. Enligt affärsbanken Rothschild förutsätter ett sådant resultat att omstruktureringsplanen för banken genomförs fullt ut och att fusionen mellan banken och BNL genomförs. I varje fall skulle en överföring av banken till INA/BNL-gruppen med INA som majoritetsägare trygga bankens långsiktiga ekonomiska och finansiella lönsamhet, även utan en regelrätt fusion mellan banken och BNL.

Kommissionen anser mot bakgrund av vad som nu redovisats att den ekonomiska och finansiella lönsamheten i komplexet banken-BNL, vid en eventuell fusion mellan de två bankerna, är tryggad, och att inga ytterligare stödningripanden från statens sida skulle krävas.

5.3 Stödets proportionalitet med de eftersträlvade målen

Beträffande uppfyllandet av de andra villkoren som ställs i regelverket för stöd till omstruktureringen anser kommissionen att banken i betydande utsträckning bidrar till kostnaderna för omstruktureringen. Det kan i sammanhanget påminnas om att banken har burit kostnaden för att täcka alla åtaganden som överförs till avvecklingsorganisationen med ett belopp av ca 4 400 miljarder lire, vilket är mer än dubbelt så mycket som det kapitaltillskott som lämnats av finansministeriet. Härtill skall läggas överlåtelser, utöver avskiljningen, av 5 300 miljarder lire i medelfristiga

krediter under två år (1995 och 1996), av innehav, särskilt finansiella, till ett värde av ca 210 miljarder lire och av fast egendom till ett värde av ca 230 miljarder lire.

Principen att stödet skall vara begränsat till ett absolut nödvändigt minimum kräver en övervakning av att banken å ena sidan förfogar över eget kapital till ett belopp som räcker för att fullgöra dess fastställda skyldigheter, men å andra sidan inte disponerar över större eget kapital än som är absolut nödvändigt. I detta avseende noterar kommissionen att den längsta nivån för kapitalförsörjning bör bedömas utifrån möjligheten att det offentliga ingripandet följs av en insats av nödvändigt kompletterande kapital från övriga aktieägare. T.ex. när det gäller en snabb privatisering genom auktion kan man anta att den potentiella köparen ser till att de lagstadgade förpliktelserna uppfylls.

I detta avseende noterar kommissionen först att finansministeriets ingripande med ett kapitaltillskott på 2 000 miljarder lire är klart begränsat, eftersom det inte var tillräckligt för att återställa kapitaltäckningsgraden på grund av de förluster som noterades vid slutet av 1996 och som har minskat bankens egna kapital till omkring 1 000 miljarder lire. Kravet på kapitaltäckning inom koncernen har uppfyllts genom köparna och övriga privata aktieägare, som har tillfört banken nytt kapital under 1997. Det kan därför anses att finansministeriets ingripande faktiskt begränsats till vad som varit absolut nödvändigt.

5.4 Lämnade motprestationer

Beträffande motprestationer för att kompensera konkurrenterna för stödets snedvridande effekter erinras om kommissionens politik på området. Som anges i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter är motprestationens roll att så långt möjligt motverka de negativa återverkningarna på konkurrenterna. I annat fall skulle stödet strida mot det gemensamma intresset, och undantag skulle inte kunna medges enligt artikel 92.3 c.

Motprestationerna bör till sin natur innebära en kompletterande insats från det stödmottagande företags sida utöver den omstrukturering som är nödvändig för dess sanering. Följaktligen bör de i första hand vara åtgärder som varken direkt eller indirekt finansieras genom statligt stöd.

Kommissionen har nyligen i ett annat fall där det gäller en bank visat att det är möjligt att uppskatta den teoretiska störning av konkurrensen som orsakas av stöd. Inom banksektorn är det genom kapitaltäckningskravet, som fastställer ett direkt förhållande mellan en banks kapitalbas och dess åtaganden, vägda med avseende på nivån på den risk banken tillåts ta, möjligt att direkt mäta den möjliga teoretiska effekten av ett kapitaltillskott till banken på dess verksamhetsnivå. Enligt rådets direktiv 89/647/EEG av den 18 december 1989 om kapitaltäckningsgrad för kreditinstitut⁽⁹⁾, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 96/10/EG av den 21 mars 1996⁽¹⁰⁾, är detta krav på kapitaltäckning lika för alla banker i Europa, vilket förenklar värderingen av effekten av ett kapitaltillskott eller av ett stöd med motsvarande effekt. Om stödet ges i form av kapitaltillskott kan störningen av konkurrensen överslagsvis värderas med ledning av riskvägda tillgångar. Ett kapitaltillskott till ett värde av en miljard lire eller en åtgärd med motsvarande verkan gör t.ex. att en bank under i övrigt samma omständigheter kan öka de vägda egna tillgångarna (med beaktande av kapitaltäckningskravet, som ålägger företaget att respektera en minsta kapitaltäckningsgrad på 8 %, som skall beräknas på det egna kapitalet som till minst hälften består av kapitalbasen) med ett belopp av 12,5–25 miljarder lire.

I det aktuella fallet utgör stödet, som uppgår till ca 2 217 miljarder lire, omkring hälften av det egna kapital som krävdes för att uppfylla kapitaltäckningskravet vid slutet av 1994. Till skillnad från andra fall, och som redan konstaterats i punkt 5.3 i detta beslut, syftar stödet i fråga främst till att täcka förluster och till bankens överlevnad, och inte till att bevara en förmögenhetssituation som gör det möjligt att behålla den tidigare nivån på verksamheten. Det kapitaltillskott som beviljades efter privatiseringen 1997 gjorde att kapitaltäckningskravet kunde uppfyllas. Stödet leder emellertid i praktiken till att bankens verksamhet kan upprätthållas, om än på en lägre nivå efter överlåtelse.

Därför förefaller de åtgärder som ingår i omstruktureringsplanen tillräckliga för att så långt möjligt mildra störningen av konkurrensen till följd av stödet.

Först och främst har de åtgärder som redan genomförts drastiskt minskat bankens storlek. Den totala balansomslutningen minskade från 121 000 miljarder lire vid slutet av 1994 till 69 000 miljarder lire vid slutet av 1997, vilket innebär en minskning med 43 % på tre år. De riskvägda tillgångarna minskade ännu mera.

Sedan effekten av avskiljningen av tillgångar till ett värde av 12 400 miljarder lire till SGA eliminerats, har tillgångarna minskat med nästan 40 000 miljarder lire.

Avvecklingen genom frivillig likvidation av dotterbolaget Isveimer (med nästan 15 000 miljarder lire i tillgångar vid slutet av 1994) kan emellertid inte helt likställas med en motprestation, eftersom likvidationen var en nödvändig del av omstruktureringsplanen, för vilken statliga resurser skulle användas. Eftersom det rör sig om en likvidation, och de belopp som berördes endast förmedlades genom banken, blir slutsatsen att det inte finns något inslag av stöd i åtgärderna för att hjälpa banken vid likvidationen av Isveimer. Denna likvidation innebär en avveckling av kapacitet. Banken hade inte kunnat överta Isveimers tillgångar vid likvidationen, såvida det inte hade visat sig omöjligt att sälja företaget till andra eller realisera det på villkor som vore fördelaktigare för likvidationen.

Banken har dessutom överlåtit mer än 300 miljarder lire i fasta tillgångar och mer än 200 miljarder lire i aktieposter. Bl.a. har aktier i bankerna IMI och Banca di Roma sålts med realisationsvinst. Ytterligare överlåtelser av fast egendom till ett värde av ca 100 miljarder lire planeras.

I Italien har banken redan överlåtit 50 filialer till Banca Popolare di Brescia och nio till Banca Popolare Antoniana Veneta. Dessutom har överlåtelse av ytterligare 18 filialer påbörjats och bör normalt avslutas före årets utgång. De överlåtna filialerna har en god vinstkapacitet, vilket visas dels av det intresse de väckt på marknaden och det pris de betingat (290 miljarder resp. 34,5 miljarder lire), dels av den andel köparen erkänt som goodwill (132 miljarder lire eller 46 % av transaktionens värde resp. 21,3 miljarder lire eller 62 % av värdet). Försäljningen av 59 filialer har medfört att krediter till ett belopp av över 2 500 miljarder lire har överlåtit. En ytterligare minskning av krediterna med ca 1 000 miljarder lire borde vara möjlig genom överlåtelse av de återstående 18 filialerna. Denna överlåtelse kan alltså betraktas som en kompensation för stödet. Sedan 77 filialer överlåtit, motsvarande ca 10 % av antalet anläggningar, kommer banken att vara en regional bank som endast förfogar över några filialer i utlandet och som endast i blygsam omfattning kommer att vara representerad i Norditalien. Vid en fusion med BNL kommer utan tvekan ytterligare överlåtelser eller omgrupperingar av filialer att bli aktuella.

Utanför Italien har banken redan minskat sin närvaro högst avsevärt. Antalet delägda bolag och filialer har

⁽⁹⁾ EGT L 386, 30.12.1989, s. 14.

⁽¹⁰⁾ EGT L 85, 3.4.1996, s. 17.

minskat från 13 till 6 på två år, medan verksamhetens volym redan minskat med omkring 70 %. Särskilt investeringsnivån har minskat med omkring 22 000 miljarder lire. Filialerna i Paris, Frankfurt, Los Angeles, Moskva och Seoul har stängts, medan andra (Barcelona) har överlåtits. Banken räknar med att lämna den spanska marknaden inom kort. Vid övriga filialer har personalen och verksamheten minskats. Det bör noteras att bankens internationella nät med något undantag drevs med vinst. Vid värderingen har dessutom beaktats överföringen av avdelningskontoret i Luxemburg (Banco di Napoli International) till avvecklingsorganisationen, vilket uppenbart inte kan betraktas som någon motprestation, eftersom bildandet av avvecklingsorganisationen har medverkat till undsättningen av banken.

På grundval av ovanstående anser kommissionen att de ansträngningar som banken har gjort och de åtgärder som myndigheterna har vidtagit innebär en mycket betydande kompensation som leder till en väsentlig minskning av den snedvridande effekten av det stöd som beviljats banken, även om de inte helt kan eliminera denna effekt.

Med anledning härav anser kommissionen att de motprestationer banken gjort är tillräckliga och bidrar till att göra stödet till banken förenligt med det gemensamma intresset.

5.5 Andra faktorer

Som fastställs i gemenskapens riktlinjer för stöd till omstrukturering har kommissionen också undersökt bankens situation vad gäller skattekrediten. På grundval av nämnda regler kan företag som uppbär statligt stöd inte utöver detta få en skattekredit som motsvarar summan av de skatteförluster som täcks av kapitaltillskott som utgör stöd. I detta avseende har de italienska myndigheterna förklarat att de villkor som fastställs i den italienska lagen, och särskilt i artikel 123 i T.U. 917/86, för att banken skulle kunna utnyttja denna förmån inte är uppfyllda.

Det kan därför konstateras, att statens ingripande inte bidrar till att förstärka bankens ställning utöver vad som är absolut nödvändigt och inte begränsar möjligheterna för dess europeiska medtävlare att konkurrera med den. Tvärtom har bankens marknadsandel redan

reducerats avsevärt. Med hänsyn till bankens bidrag i form av bemödanden för omstrukturering och begränsning av verksamheten kan det aktuella stödet därför anses överensstämma med gemenskapens riktlinjer för stöd till omstrukturering och förklaras förenligt med den gemensamma marknaden.

6. Slutsatser

Med hänsyn till ovanstående och på basis av tillgängliga upplysningar drar kommissionen slutsatsen att bankens saneringsplan har betydande inslag av statligt stöd, framförallt i form av ett kapitaltillskott på 2 000 miljarder lire, lån från Banca d'Italia enligt ministerdekretet av den 27 september 1974 för att täcka SGA:s förluster, och skattelättnader till ett nettovärde av 17 miljarder lire. Med beaktande av statens uppskattade intäkter av den pågående privatiseringen beräknas det totala nettovärdet av statens kostnader till 2 217 miljarder lire, med ett teoretiskt tak på 11 895 miljarder lire. De lån Banco di Napoli fått av Banca d'Italia enligt dekretet av den 27 september 1974 i samband med likvidationen av Isveimer utgör dock inte statligt stöd, under förutsättning att fastställda villkor respekteras.

Dessa åtgärder har undersökts noggrant enligt artikel 92.3 c i fördraget för att det skall kunna fastställas om de kan anses förenliga med den gemensamma marknaden. På basis av övervägandena ovan kan det stöd banken fått anses uppfylla kraven i gemenskapens riktlinjer för stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, förutsatt att vissa villkor uppfylls, av vilka några är oundgängliga för den ekonomiska och finansiella lönsamheten, medan andra är motprestationer som är nödvändiga för att stödet skall kunna anses vara förenligt med det gemensamma intresset.

Med hänsyn till stödets storlek är det dessutom nödvändigt att planens genomförande kontrolleras, särskilt med avseende på ansträngningarna för omstrukturering i fusionsplanen, för att den saneringsplan som presenterats för kommissionen skall genomföras effektivt och fullständigt. Därför skall de italienska myndigheterna var sjätte månad från antagandet av detta beslut informera kommissionen om hur planens framskrider, och om varje avvikelse från prognoserna i de uppnådda resultaten. Ingen ändring som kan öka det

statliga stödet till banken får göras i planen, utan att den i förväg godkänts av kommissionen.

Artikel 2

Enligt riktlinjerna om stöd till omstrukturering anser kommissionen att beviljandet av det aktuella stödet normalt borde vara nödvändigt endast vid ett tillfälle.

På dessa villkor kan stödet i fråga undantas från förbudet i artikel 92.1 i EG-fördraget och artikel 61.1 i EES-avtalet, eftersom det kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget och artikel 61.3 c i EES-avtalet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. De åtgärder för sanering, omstrukturering och privatisering av Banco di Napoli som ingår i lagdekret nr 163 av den 27 mars 1996, vars giltighetstid förlängts vid flera tillfällen, senast genom lagdekret nr 497 av den 24 september 1996, som omvandlats till lag nr 588 av den 19 november 1996, och särskilt finansministeriets kapitaltillskott till Banco di Napoli på 2 000 miljarder lire, skattelättnaderna och Banca d'Italias lån enligt ministerdekretet av den 27 september 1974 för att täcka förluster i Società per la Gestione di Attività SpA, med ett potentiellt maximalt tak på 14 395 miljarder lire, utgör statligt stöd enligt artikel 92.1 i EG-fördraget.

Dessa åtgärder, vars nettokostnad för staten uppskattats till omkring 2 217 miljarder lire, dock med ett potentiellt maximalt tak på 11 895 miljarder lire, förklaras förenliga med den gemensamma marknaden och med EES-avtalet enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget och artikel 61.3 c i EES-avtalet.

2. De lån som beviljats av Banca d'Italia enligt ministerdekretet av den 27 september 1974 i samband med Isveimers likvidation utgör inte statligt stöd till Banco di Napoli, i den mån dessa resurser utnyttjas på ett sätt som kan godtas av en privat investerare och om villkoret i artikel 2 e uppfylls.

En förutsättning för godkännandet av åtgärderna enligt artikel 1 är att Italien respekterar åtagandet från Banco di Napoli att före utgången av 1998 överlåta eller lägga ner 18 filialer med säte i norra och mellersta Italien och filialen i Madrid, samt följande villkor:

- a) Att garantera att alla saneringsåtgärder och alla föreskrifter för det system som avses i artikel 1 och som ingår i den omstruktureringsplan som presenterats för kommissionen kommer att genomföras.
- b) Att, efter att ha beaktat de villkor som ställs i detta beslut, inte utan godkännande i förväg från kommissionen ändra villkoren i omstruktureringsplanen.
- c) Att upphäva möjligheten för Banco di Napoli att utnyttja en skattekredit till ett belopp motsvarande de skatteförluster som täcks av finansministeriets kapitaltillskott.
- d) Att anvisa intäkterna från överlåtelser av filialer, aktieposter och andra tillgångar till den ekonomiska och finansiella omstruktureringen av Banco di Napoli.
- e) Att garantera att Banco di Napoli inte köper tillbaka tillgångar från likvidationen av Isveimer, utom i det fall det skulle visa sig omöjligt att sälja företaget till någon annan eller realisera det på villkor som är förmånligare för likvidation.

Artikel 3

De italienska myndigheterna skall i full utsträckning medverka vid kontrollen av detta beslut och till kommissionen överlämna följande dokument:

- a) En detaljerad rapport från de italienska myndigheterna om genomförandet av kommissionens beslut och om genomförandet av omstruktureringsplanen. Bl.a. skall rapporten innehålla
 - en granskning av den ekonomiska och finansiella effektiviteten i de olika företag inom gruppen som eventuellt kvarstår under statlig kontroll med detaljerade jämförelser av resultaten med beräkningarna i planen,

- en specifikation av varje statligt ingripande till förmån för dessa företag i form av kapitaltillskott, finansiering, garantier, avstående från krediter eller i varje annan form,
- en detaljerad analys av utvecklingen av den eventuella fusionen mellan Banca Nazionale del Lavoro och Banco di Napoli,
- upplysning om i vilken omfattning som åtagandet och de villkor som anges i artikel 2 uppfyllts.

Rapporten skall överlämnas var sjätte månad från dagen för kommissionens beslut till dess åtagandet och de villkor som anges i artikel 2 uppfyllts.

- b) Balansräkningar, resultaträkningar samt års- och halvårsredogörelser som utarbetas av företagsledningarna för de bolag som berörs av den granskade åtgärden, d.v.s. Banco di Napoli och Banca Nazionale del Lavoro, till dess den sistnämnda privatiserats, samt avvecklingsorganisationen Società di

Gestione di Attività SpA, till dess den fullgjort sin uppgift, och Isveimer, till dess företagets likvidation slutförts. Dessa dokument skall överlämnas till kommissionen så snart de godkänts av respektive företags styrelse.

Kommissionen kan genomföra speciella revisioner för att bedöma dokumenten och genomförandet av planen enligt punkterna a och b.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdad i Bryssel den 29 juli 1998.

På kommissionens vägnar
Monika WULF-MATHIES
Ledamot av kommissionen