Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

den 19 mars 2019*

”Statligt stöd – Ingripande av ett privaträttsligt konsortium mellan banker till förmån för en av dess medlemmar – Medlemsstatens godkännande av centralbankens ingripande – Beslut varigenom stödet förklaras oförenligt med den inre marknaden – Talan om ogiltigförklaring – Begreppet statligt stöd – Huruvida stödet kan tillskrivas staten – Statliga medel”

I de förenade målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna S. Fiorentino och P. Gentili,

sökande i mål T-98/16,

Banca Popolare di Bari SCpA, tidigare Tercas-Cassa di risparmio della Provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), Teramo (Italien), företrädd av advokaterna A. Santa Maria, M. Crisostomo, E. Gambaro och F. Mazzocchi,

sökande i mål T-196/16,

Fondo interbancario di tutela dei depositi, Rom (Italien), företrädd av advokaterna M. Siragusa, G. Scassellati Sforzolini och G. Faella,

sökande i mål T-198/16,

med stöd av

Banca d’Italia, företrädd av advokaterna M. Perassi, O. Capolino, M. Marcucci och M. Todino,

intervenient i mål T-198/16,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Stancanelli, L. Flynn och A. Bouchagiar och D. Recchia, i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2016/1208 av den 23 december 2015 om det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för banken Tercas (ärende SA.39451 (2015/C) (f.d. 2015/NN)) (EUT L 203, 2016, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen, domarna V. Kreuschitz, I. S. Forrester, N. Półtorak (referent) och E. Perillo,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2018,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Förevarande talan har väckts av Republiken Italien (mål T-98/16), Banca Popolare di Bari SCpA (nedan kallad BPB) (mål T-196/16) och konsortiet Fondo interbancario di tutela dei depositi som har bildats enligt italiensk civilrättslig lag (nedan kallad FITD) (mål T-198/16) mot kommissionens beslut (EU) 2016/1208 av den 23 december 2015 om det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för banken Tercas (ärende SA.39451 (2015/C) (f.d. 2015/NN)) (EUT L 203, 2016, s. 1, nedan kallat det angripna beslutet).

2 I det angripna beslutet ansåg kommissionen att FITD:s ingripande till förmån för banken Tercas (Cassa di risparmio della Provincia di Teramo SpA) (nedan kallad Tercas) som godkändes av Republiken Italiens centralbank, Banca d'Italia (nedan kallad Italiens centralbank), den 7 juli 2014 (nedan kallat ingripandet eller ”FITD:s ingripande till förmån för Tercas”) utgjorde ett olagligt och oförenligt statligt stöd som Republiken Italien måste återkräva från mottagaren.

Berörda enheter

De kommersiella enheter som berörs av ingripandet

3 Tercas är en privat bank som huvudsakligen är verksam i regionen Abruzzerna i Italien. Vid utgången av 2010 förvärvade Tercas Banca Caripe SpA, en regional bank också med huvudsaklig verksamhet i denna region.

4 BPB är holdingbolag för en privat bankkoncern som huvudsakligen är verksam i södra Italien.

FITD

5 FITD är ett konsortium mellan banker vilket har bildats enligt civilrättslig lag. Konsortiet inrättades på frivillig basis under 1987. Konsortiet är av ömsesidig karaktär och inrättades för att skydda medlemmarnas gemensamma intressen.

6 Syftet med FITD är att skydda medlemmarnas insättare (se artikel 1 i FITD:s stadga i den lydelse som gällde omständigheterna i målet, nedan kallad FITD:s stadga). På grund av införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (EGT L 135, 1994, s. 5) med italiensk rätt, erkände Italiens centralbank FITD med tillämpning av dessa bestämmelser år 1996 som ett av de etablerade insättningsgarantisystemen i Italien. Enligt artikel 27 i FITD:s stadga ingriper FITD, i fall av administrativ tvångslikvidation av en

av sina medlemmar, genom att återbetala de insättningar som insättarna har gjort hos denna medlem på upp till 100 000 euro per insättare. Enligt artikel 27.1 får fordringar som avser kapital som förvärvats av konsortiets medlemmar med återkravsskyldighet, i euro och i utländsk valuta, genom insättningar eller i annan form, samt bankcheckar och alla andra motsvarande fordringar återbetalas.

7 Sedan det skapades kan FITD ingripa till förmån för sina medlemmar, inte bara enligt denna (numera lagstadgade) insättningsgaranti för insättarna (det obligatoriska ingripandet), utan också på frivillig basis enligt dess stadga, om ingripandet kan sänka de kostnader som kan uppstå från insättningsgarantin och som bärs av dess medlemmar (frivilliga ingripanden).

8 När lägre kostnader kan förväntas får FITD, enligt artikel 28 i dess stadga får FITD, i stället för att ersätta insättarna enligt insättningsgarantin vid administrativ tvångslikvidation av en av konsortiets medlemmar, ingripa i en medlems överlåtelse av tillgångar och skulder (det alternativa, frivilliga ingripandet). Enligt artikel 29.1 i dess stadga får FITD, oberoende av huruvida ett förfarande för administrativ tvångslikvidation formellt har inletts, besluta att ingripa genom finansiering, garantisättning, förvärv av eget kapital eller genom annat tekniskt stöd till medlemmarna under särskild förvaltning, när det finns utsikter för återhämtning och lägre kostnader kan förväntas jämfört med de som skulle följa av FITD:s ingripande om denna medlem skulle bli föremål för en administrativ tvångslikvidation (frivillig stödåtgärd eller förebyggande ingripande, såsom för Tercas).

9 FITD:s roll, dess ingripanden, särskilt ingripanden till förmån för dess medlemmar och, mer specifikt, frågan huruvida det ingripande som är föremål för det angripna beslutet kan kvalificeras som ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, utgör kärnan i förevarande mål.

Italiens centralbank

10 Banca d’Italia är en offentlig myndighet och fungerar som Republiken Italiens centralbank. Den är en självständig juridisk person som är skild från den italienska staten. Som medlem av Europeiska centralbankssystemet (ECBS) ska Italiens centralbank, enligt artikel 127.5 FEUF, medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet.

11 Decreto legislativo nr 385, e successive modifiche e integrazioni, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (den italienska banklagen) av den 1 september 1993 (GURI nr 230 av den 30 september 1993, ordinarie tillägg nr 92), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för omständigheterna (nedan kallad den italienska banklagen) tillerkänner Italiens centralbank bland annat rollen som tillsynsmyndighet för banksektorn med målet att säkerställa en sund och ansvarsfull förvaltning av de institut som övervakas, den övergripande stabiliteten, effektiviteten och konkurrenskraften i det finansiella systemet samt efterlevnaden av kreditreglerna.

12 För att uppnå dessa mål, i synnerhet målet att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av de institut som övervakas, ges Italiens centralbank långtgående tillsynsbefogenheter som omfattar en befogenhet att utöva tillsyn av handlingar, en föreskrivande befogenhet, rätten att genomföra inspektioner och många godkännandebefogenheter. Dessa befogenheter möjliggör för Italiens centralbank att ingripa i alla de viktiga händelser som en bank genomgår, i överensstämmelse med dess kommersiella självständighet och uteslutande i syfte att kontrollera om dennes förvaltning är sund och ansvarsfull.

13 Inom ramen för sina befogenheter har Italiens centralbank bland annat godkänt FITD:s stadga, närvarar som observatör utan rösträtt vid FITD:s möten och, i enlighet med artikel 96-ter punkt 1 led d i den italienska banklagen, godkänt FITD:s ingripande till förmån för Tercas.

Bakgrund och FITD:s ingripande till förmån för Tercas

14 Den 30 april 2012, på förslag av Italiens centralbank som hade konstaterat oriktigheter inom Tercas, beslutade den italienska ekonomi- och finansministern att ställa Tercas under särskild förvaltning.

15 Italiens centralbank har därefter tillsatt en särskild kriskommissarie som ansvarar för Tercas förvaltning under den särskilda förvaltningen (nedan kallad den särskilda kriskommissarien).

Första försöket att ingripa

16 I oktober 2013, efter att ha utvärderat de olika alternativen, har den särskilda kriskommissarien inlett förhandlingar med BPB, som hade uttryckt sitt intresse av att teckna en kapitalökning i Tercas, förutsatt att Tercas förhandsgranskades och att FITD helt täckte bankens ekonomiska underskott.

17 Den 28 oktober 2013, efter en ansökan från Tercas särskilda kriskommissarie enligt artikel 29 i FITD:s stadga, beslutade FITD:s verkställande råd att stödja Tercas med ett maximalt belopp på 280 miljoner euro. FITD:s styrelse ratificerade beslutet den 29 oktober 2013. Den 4 november 2013, i enlighet med artikel 96-ter punkt 1 led d i den italienska banklagen, godkände Italiens centralbank stödåtgärden.

18 Trots att FITD fick Italiens centralbanks godkännande, beslutade FITD att avbryta den planerade åtgärden på grund av den osäkerhet som rådde kring Tercas ekonomiska situation och tillgångar samt beskattningen av detta ingripande. Efter det att den revision av Tercas tillgångar som hade begärts av BPB (se punkt 16 ovan) avslutades den 18 mars 2014 uppstod nämligen oenighet mellan FITD:s experter och experterna från BPB. Konflikten löstes efter ett skiljeförfarande. Dessutom enades FITD och BPB om att fördela de eventuella kostnader som skulle uppstå till följd av beskattningen av ingripandet för det fall att den föreslagna skattebefrielsen inte kunde tillämpas.

Beslutet om ingripande och Italiens centralbanks godkännande

19 Till följd av att ingripandet av den 18 mars 2014 tillfälligt upphävdes och för att säkerställa att ett ingripande till förmån för Tercas var ekonomiskt mer fördelaktigt än att ersätta denna banks insättare, anlitade FITD en revisions- och konsultbyrå. Mot bakgrund av slutsatserna i byråns rapport av den 26 maj 2014 och med beaktande av kostnaden för ingripandet jämförd med ersättningskostnader vid likvidation enligt insättningsgarantisystemet, beslutade FITD:s verkställande råd och styrelse den 30 maj 2014 att ingripa till förmån för Tercas.

20 Den 1 juli 2014 lämnade FITD in en ny ansökan om godkännande till Italiens centralbank.

21 Den 7 juli 2014 godkände Italiens centralbank FITD:s ingripande till förmån för Tercas. Ingripandet avsåg tre åtgärder (nedan kallade de omtvistade åtgärderna), nämligen ett bidrag på 265 miljoner euro för att täcka Tercas underskott av kapital, en garanti på 35 miljoner euro för att täcka kreditrisken i samband med vissa av Tercas exponeringar och slutligen en garanti på 30 miljoner euro för att täcka kostnader för beskattningen av den första åtgärden (se skäl 38 och artikel 1 i det angripna beslutet).

Tercas situation efter FITD:s ingripande

22 Tercas särskilda kriskommissarie kallade, i samråd med Italiens centralbank, till en bolagsstämma för att aktieägarna skulle beredas tillfälle att yttra sig över åtgärderna för att täcka de förluster som hade uppstått under den särskilda förvaltningen och kapitalökningen som skulle tecknas av BPB.

23 Tercas bolagsstämma hölls den 27 juli 2014 och beslutade att delvis täcka förlusterna, bland annat genom att sänka kapitalet till noll och annullera alla ordinarie aktier i cirkulation samt öka kapitalet till 230 miljoner euro genom en nyemission av ordinarie aktier som uteslutande skulle erbjudas BPB. Kapitalökningen genomfördes den 27 juli 2014.

24 Den 1 oktober 2014 lämnade Tercas den särskilda förvaltningen och en ny ledning utsågs av BPB.

25 I december 2014 genomförde BPB en kapitalökning på 500 miljoner euro i form av en nyemission av aktier och ett förlagslån som supplementärkapital. Syftet med kapitalökningen var att förbättra BPB:s kapitaltäckningskvoter, som hade påverkats av förvärvet av Tercas.

26 I mars 2015 tecknade BPB sig för en ny kapitalökning i Tercas till ett belopp på 135,4 miljoner euro för att hantera ytterligare förluster under fjärde kvartalet 2014, täcka omstruktureringskostnader 2015 och 2016, samt för att förbättra Tercas kapitaltäckningskvoter. Dessa händelser har inget samband med FITD:s ingripande till förmån för Tercas.

Det administrativa förfarandet och det angripna beslutet

27 Den 8 augusti och den 10 oktober 2014 begärde kommissionen upplysningar från italienska myndigheter om FITD:s ingripande till förmån för Tercas. Dessa myndigheter svarade på begäran om upplysningar den 16 september och den 14 november 2014.

28 Genom skrivelse av den 27 februari 2015 underrättade kommissionen Republiken Italien om sitt beslut att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF avseende denna åtgärd.

29 Den 24 april 2015 offentliggjorde kommissionen sitt beslut om att inleda förfarandet i *Europeiska unionens officiella tidning* och uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter på FITD:s ingripande till förmån för Tercas. Republiken Italien, Italiens centralbank, FITD, BPB och Tercas lämnade sina synpunkter därpå till kommissionen (se skälen 44–109 i det angripna beslutet).

30 Den 13 augusti och den 17 september 2015 hölls två möten med de italienska myndigheterna och de berörda parterna.

31 Den 23 december 2015 antog kommissionen det angripna beslutet.

32 I beslutet har kommissionen konstaterat att de omtvistade åtgärderna som godkändes den 7 juli 2014 (se punkt 21 ovan) i strid med artikel 108.3 FEUF utgjorde oförenliga och olagliga stöd som Republiken Italien gett Tercas samt förpliktade denna medlemsstat att återkräva stöden. I detta avseende anser kommissionen att den första åtgärden för att täcka Tercas underskott av kapital var ett icke-återbetalningspliktigt bidrag på 265 miljoner euro, att den andra åtgärden, en garanti på 35 miljoner euro för att täcka kreditrisken i samband med vissa exponeringar borde uppskattats till 140 000 euro för att avspegla det faktum att dessa exponeringar fullt ut återbetalades av gäldenärerna på förfallodagen, varför garantin inte hade åberopats, och att den tredje åtgärden, en garanti på 30 miljoner euro för att täcka kostnader från beskattningen av den första åtgärden, var ett icke-återbetalningspliktigt bidrag som var likvärdigt med garantin.

Förfarandet och parternas yrkanden

33 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 mars 2016 väckte Republiken Italien talan i mål T-98/16.

34 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 29 april 2016 väckte BPB talan i mål T-196/16.

35 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 maj 2016 väckte FITD talan i mål T-198/16.

36 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 1 augusti 2016 ansökte Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo (insättningsgarantisystem som endast kooperativa banker får ansluta sig till) samt Italiens centralbank om att få intervenera i mål T-198/16 till stöd för FITD:s yrkanden.

37 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, med tillämpning av artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler, förordnades referenten att tjänstgöra på tredje avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

38 Genom beslut av den 15 februari 2017 avslog ordföranden på tribunalens tredje avdelning Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativos interventionsansökan och beviljade Italiens centralbanks interventionsansökan. Italiens centralbank inkom med sin inlaga och parterna inkom med sina yttranden över inlagan inom den fastställda fristen.

39 På förslag av tredje avdelningen beslutade tribunalen i enlighet med artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målen till en avdelning i utökad sammansättning.

40 Genom beslut av ordföranden på tribunalens tredje avdelning i utökad sammansättning av den 14 december 2017 förenades målen T-98/16, T-196/16 och T-198/16 vad gäller det muntliga förfarandet och den slutliga domen i enlighet med artikel 68 i rättegångsreglerna.

41 På förslag av referenten beslutade tribunalen (tredje avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och, som en åtgärd för processledning, anmodade parterna att besvara ett antal frågor.

42 Parterna besvarade dessa frågor den 15 och den 16 februari 2018.

43 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 22 mars 2018.

44 Republiken Italien har i mål T-98/16 yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

45 BPB har i mål T-196/16 yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– i andra hand, ogiltigförklara artiklarna 2–4 i det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

46 FITD har i mål T-198/16, med stöd av Italiens centralbank, yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den del stödinslaget i åtgärd 3 fastställs och kvantifieras, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

47 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida FITD:s talan kan tas upp till prövning

48 Utan att formellt göra en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 i rättegångsreglerna har kommissionen uttalat tvivel om huruvida FITD:s talan kan tas upp till prövning på grund av bristande talerätt. I huvudsak anser kommissionen att i och med att FITD kan likställas med en mellanhand genom vilken den italienska staten beslutade att bevilja stöd och den italienska staten även har väckt talan, ska en sådan mellanhands talan avvisas.

49 FITD har bestritt kommissionens argument.

50 Inledningsvis bör det erinras om att det i artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs att ”[a]lla fysiska eller juridiska personer får på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder”. Dessutom bör det noteras att FITD, eftersom den har status som juridisk person, är en privaträttslig juridisk person som får väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.

51 Därför ska det prövas huruvida FITD direkt och personligen berörs av det angripna beslutet.

52 När det gäller frågan om huruvida FITD direkt berörs av det angripna beslutet ska det erinras om att två kriterier enligt fast rättspraxis ska vara uppfyllda. För det första ska den ifrågavarande akten direkt medföra verkningar på sökandens rättsliga ställning. För det andra ska akten inte ge något utrymme för skönsmässig bedömning till de adressater som ansvarar för dess genomförande, eftersom akten är av rent automatisk karaktär och endast följer av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se dom av den 26 januari 2018, Centro Clinico e Diagnostico G. B. Morgagni/kommissionen, T-172/16, ej publicerad, EU:T:2018:34, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

53 I förevarande fall får FITD, på grund av antagandet av det angripna beslutet om att de omtvistade åtgärderna är oförenliga med den inre marknaden, dock inte intervenera i målet till stöd för Tercas. I enlighet med artiklarna 2 och 3 i det angripna beslutet ska Republiken Italien omedelbart och effektivt återkräva det stöd som FITD gett och som finansierats av medlemmarna vid Tercas och de nationella myndigheterna har därvid inte något utrymme för skönsmässig bedömning. Härav följer att det angripna beslutet direkt påverkar FITD:s rättsliga ställning i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 52 ovan. FITD berörs således direkt av det angripna beslutet.

54 När det gäller frågan om huruvida FITD personligen berörs av det angripna beslutet framgår det av rättspraxis att den rättsliga ställning som andra organ än medlemsstater kan ha i egenskap av juridiska personer som vidtagit en åtgärd som kommissionen i ett slutligt beslut har kvalificerat som statligt stöd, personligen kan beröras av beslutet i fråga om det hindrar densamme från att utöva sina egna befogenheter på önskat sätt, såsom att bevilja det aktuella stödet (se dom av den 17 juli 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/kommissionen, T-457/09, EU:T:2014:683, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

55 I förevarande fall är det ostridigt att FITD, i egenskap av privaträttsligt organ (se punkt 5 ovan) och juridisk person, beviljade och vidtog de åtgärder som kvalificeras som stöd i det angripna beslutet. Vidare och i likhet med vad FITD anfört, har det angripna beslutet inte bara hindrat FITD från att i förevarande fall ingripa till förmån för Tercas, utan även förhindrat FITD från att i framtiden vidta andra stödåtgärder, genom att minska FITD:s och dess medlemsbankers självständighet. Det angripna beslutet påverkar således personligen FITD i den mening som avses i den ovan i punkt 54 angivna rättspraxis, på så sätt att det hindrar FITD från att utöva sina befogenheter såsom den önskar, vilka i förevarande fall består i att vidta andra åtgärder än att återbetala insättningar.

56 Kommissionens invändning om rättegångshinder ska därför avvisas, i den del denna gäller att FITD saknar talerätt enligt artikel 263 FEUF.

Prövning i sak

57 Republiken Italien har i mål T-98/16 åberopat fyra grunder som avser följande frågor

– finansieringen av stödet med ”statliga medel”,

– huruvida stödet kan tillskrivas staten,

– den selektiva fördel som beviljats genom stödet och

– stödets oförenlighet med den inre marknaden.

58 BPB har för sin del i mål T-196/16 åberopat sju grunder som avser

– motiveringen av påståendet att det föreligger ett stöd ”som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel”,

– finansieringen av stödet med ”statliga medel”,

– huruvida stödet kan tillskrivas staten,

– den selektiva fördel som beviljats genom stödet och

– stödets oförenlighet med den inre marknaden,

– den felaktiga klassificeringen av skattegarantin på 30 miljoner euro och

– återkrav av stödet.

59 Slutligen har FITD i mål T-198/16 åberopat fem grunder som avser

– finansieringen av stödet med ”statliga medel”,

– huruvida stödet kan tillskrivas staten,

– den selektiva fördel som beviljats genom stödet,

– stödets oförenlighet med den inre marknaden och

– den felaktiga klassificeringen av skattegarantin på 30 miljoner euro.

60 Dessa grunder avser i huvudsak de viktigaste stegen i det resonemang i det angripna beslutet som gör det möjligt för kommissionen att göra bedömningen att det föreligger ett stöd, att stödet är oförenligt med den inre marknaden och att det ska återkrävas.

61 I förevarande fall finner tribunalen det lämpligt att först pröva parternas argument om kriteriet stöd ”som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Det finns därför anledning att tillsammans pröva den andra grund som åberopats av Republiken Italien i mål T-98/16, den tredje grund som åberopats av BPB i mål T-196/16 och den andra grund som åberopats av FITD i mål T-198/16, såvitt dessa grunder avser frågan ”huruvida stödet kan tillskrivas staten”. På samma sätt är det lämpligt att tillsammans pröva den första grund som åberopats av Republiken Italien i mål T-98/16, den andra grund som åberopats av BPB i mål T-196/16 och den första grund som åberopats av FITD i mål T-198/16 FITD, såvitt de avser begreppet statliga medel.

Inledande synpunkter på begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat”

62 Enligt fast rättspraxis ska fyra villkor vara uppfyllda för att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska mottagaren av stödet gynnas selektivt. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen (se dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

63 När det gäller det första villkoret avseende huruvida en statlig åtgärd eller en åtgärd med hjälp av statliga medel vidtas, ska det erinras om att det, för att förmåner ska anses vara ”stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, för det första krävs att de tilldelas direkt eller indirekt genom statliga medel och för det andra att de kan tillskrivas staten (se dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

64 I det avseendet ska det generellt sett inte göras åtskillnad mellan stöd som ges direkt av staten och stöd som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 23 och där angiven rättspraxis, samt förslag till avgörande av generaladvokat Saugmandsgaard Øe i målet ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, punkt 67).

65 Att förmåner som beviljas genom organ som är skilda från staten inkluderas i tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF, syftar med rätta till att bevara den ändamålsenliga verkan av de regler angående ”stöd som ges av en medlemsstat” som definieras i artiklarna 107–109 FEUF. Domstolen har således påpekat att det enligt unionsrätten inte kan tillåtas att det skulle vara möjligt att kringgå reglerna om statligt stöd genom att helt enkelt skapa ett självständigt organ med uppgift att distribuera sådant stöd (dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, nedan kallat Stardustmålet, EU:C:2002:294, punkt 23). Med andra ord syftar denna rättspraxis till att motverka en risk för att alltför lite inkluderas i tillämpningsområdet. Beslutet att inkludera de förmåner som beviljas genom organ som är skilda från staten medför dock en särskild risk för att alltför mycket inkluderas i detta tillämpningsområde, genom att förmåner som inte kan tillskrivas staten, eller som inte medför någon användning av statliga medel, omfattas (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Saugmandsgaard Øe i målet ENEA, C-329/15, EU:C:2017:233, punkterna 68 och 69 samt där angiven rättspraxis).

66 Det är mot bakgrund av behovet av att undvika risken för att förmåner som beviljas av organ som är skilda från staten antingen omfattas av tillämpningsområdet i alltför stor utsträckning eller i alltför snäv utsträckning som prövningen av den bevisning som kommissionen har åberopat för att de omtvistade åtgärderna är statliga ska ske.

67 I detta avseende kan det konstateras att begreppet statligt stöd är av juridisk beskaffenhet och ska tolkas utifrån objektiva kriterier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 111, samt dom av den 30 november 2016, kommissionen/Frankrike och Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punkt 87). Ett av dessa kriterier är frågan huruvida det organ som har beviljat det ifrågavarande stödet är offentligt eller privat. När detta organ har privat ställning eller är självständigt, inbegripet vad gäller förvaltningen av dess medel, i förhållande till de offentliga myndigheternas ingripanden och de offentliga finanserna, i snäv bemärkelse, har kommissionen en än mer betydelsefull plikt – vilken utövas under unionsdomstolarnas överinseende – att klargöra och motivera skälen till sin bedömning att de medel som används står under offentlig kontroll och att staten ansvarar för åtgärderna och, följaktligen, att det är fråga om ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

68 I en situation där kommissionen hade dragit slutsatsen att staten kunde tillskrivas ansvar för finansiellt stöd som beviljats av dotterbolag till ett offentligt företag enbart därför att dessa bolag indirekt kontrollerades av staten, har det dock slagits fast att även om staten kan kontrollera ett offentligt företag och utöva ett dominerande inflytande över dess transaktioner ska det inte automatiskt antas att denna kontroll faktiskt utövas i ett konkret fall (dom av den 16 maj 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, punkterna 50–52). I ett sådant fall ska kommissionen förfoga över en rad indicier till följd av omständigheterna i det enskilda fallet och av det sammanhang i vilket det finansiella stödet skett i syfte för att avgöra offentliga myndigheters delaktighet i deras beviljande av stöd med ett offentligt företag som mellanhand (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, punkterna 52 och 55).

69 Denna skyldighet som åligger kommissionen är särskilt nödvändig i en situation där, som i förevarande fall, den aktuella åtgärden vidtas av ett privaträttsligt organ. I en sådan situation kan det inte antas att staten kan granska företaget och utöva ett dominerande inflytande över dess transaktioner på grund av det äganderättsliga sambandet och åtföljande befogenheter. Det ankommer således på kommissionen att styrka att staten har ett tillräckligt inflytande över beviljandet av åtgärden i fråga genom att inte bara bevisa att staten kan utöva ett dominerande inflytande över det organ som beviljar stödet, utan även faktiskt haft möjlighet att utöva en sådan kontroll i det specifika fallet.

70 Trots kravet på att frågan huruvida ett stöd kan tillskrivas en viss stat ska skiljas från frågan huruvida stödet har beviljats med hjälp av statliga medel, vilka är separata och kumulativa villkor (se dom av den 5 april 2006, Deutsche Bahn/kommissionen, T-351/02, EU:T:2006:104, punkt 103 och där angiven rättspraxis), har kommissionen i förevarande fall inte försökt att tydligt skilja på dessa villkor (se skäl 144 i det angripna beslutet). Tribunalen anser det därför lämpligt att först pröva de olika faktorer som kommissionen åberopade för att styrka att stödet kan tillskrivas staten och därefter de faktorer som avser offentliga myndigheters kontroll av de medel som används för FITD:s ingripande till förmån för Tercas.

Åberopade omständigheter i det angripna beslutet till stöd för att åtgärderna är statliga

71 Efter att, i skäl 112 i det angripna beslutet, ha konstaterat att den avgörande faktorn för att fastställa om det föreligger ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, inte var medlens direkta ursprung, utan i vilken grad den offentliga myndigheten deltar för att utforma åtgärderna samt deras finansiering, har kommissionen, i skäl 117–145, angett de olika faktorer som utgör ”tillräckliga bevis”, vilka den skulle beakta.

72 Kommissionen har, för det första, bedömt att den italienska staten hade gett FITD ett ”offentligt mandat” för att skydda insättare vilket FITD utövar i olika former. I detta avseende har kommissionen i skäl 120 i det angripna beslutet understrukit att skyddet av besparingar och insättare har en särskild ställning i italiensk nationell lagstiftning, där besparingar skyddas och enligt vilken Italiens centralbank har i uppdrag att säkerställa stabiliteten i det italienska banksystemet för att skydda insättarna.

73 I detta sammanhang anser kommissionen i skäl 121 i det angripna beslutet att artikel 96-bis i den italienska banklagen ska tolkas som en ”specifik definition av det offentligrättsliga mandatet att skydda insättare, som är tillämpligt på erkända insättningsgarantisystem i Italien”. Kommissionen har närmare angett att ”[de italienska myndigheterna,] [g]enom att ta med den sista meningen i artikel 96-bis punkt 1 [i den italienska banklagen] där det anges att insättningsgarantisystem ’får göra andra typer och former av ingripanden’ utöver ersättning till insättare, ha[de] … valt att låta sina erkända insättningsgarantisystem använda medel som har samlats in från medlemsbankerna för olika typer av åtgärder”. Kommissionen har även angett att artikel 96-bis i den italienska banklagen således är dels grunden för erkännandet av FITD som ett obligatoriskt insättningsgarantisystem i Italien, dels den bestämmelse som ger FITD befogenheter att vidta ”stödåtgärder”, inbegripet stödåtgärder som vidtas i enlighet med artikel 29 i dess stadga.

74 I skäl 122 i det angripna beslutet har kommissionen påpekat att ”det inte [är] relevant att FITD är organiserat som ett privaträttsligt konsortium, eftersom det faktum att ett organ är inrättat enligt civilrättslig lag inte i sig kan anses vara tillräckligt för att utesluta möjligheten att en stödåtgärd som vidtas av ett sådant organ kan tillskrivas staten”. Kommissionen har också framhållit att ”FITD:s mål – att skydda medlemmarnas gemensamma intressen genom att stärka säkerheten för insättningar och skydda banksystemets anseende – sammanfaller uppenbart med det allmänna intresset”. Kommissionen har emellertid påpekat att ”detta inte nödvändigtvis [innebär] att företaget [i förevarande fall FITD] hade kunnat fatta sitt beslut utan hänsyn till de offentliga myndigheternas krav” och att det dessutom ”inte [var] nödvändigt att det statliga inflytandet är ett resultat av en rättsligt bindande akt från en offentlig myndighet[, eftersom d]en självständighet som företaget i princip [har inte] förhindrar att staten är involverad i praktiken”.

75 Under alla omständigheter har kommissionen i skäl 123 i det angripna beslutet preciserat, att ”EU-lagstiftningen och den italienska lagstiftningen [gav] Banca d’Italia befogenheter och medel för att se till att alla åtgärder som FITD vidtar i egenskap av erkänt insättningsgarantisystem enligt banklagen uppfyller detta offentligrättsliga uppdrag och bidrar till insättarskyddet”.

76 Kommissionen anser, för det andra, att de italienska myndigheterna kunde påverka alla steg i genomförandet av en stödåtgärd såsom den som är aktuell i förevarande fall.

77 Kommissionen har inledningsvis framhållit att den italienska banklagen ger Italiens centralbank befogenhet att godkänna insättningsgarantisystemets ingripanden, inbegripet stödåtgärder, och att övervaka att dessa överensstämmer med målet att säkerställa banksystemets stabilitet och att insättningsskyddet upprätthålls (skälen 127, 141 och 142 i det angripna beslutet). I skäl 129 i det angripna beslutet anser kommissionen att ett godkännande av Italiens centralbank ska göras i ett skede där FITD fortfarande kan se över och ändra den föreslagna åtgärden om Italiens centralbank invänder mot den. Kommissionen bedömde därför att de italienska myndigheterna hade inflytande över stödåtgärderna innan det faktiskt hade beslutats om deras antagande (skäl 130 i det angripna beslutet).

78 Vidare fann kommissionen att de italienska myndigheterna hade möjlighet att inleda ett sådant förfarande som kunde leda till att en stödåtgärd antogs. I detta avseende har kommissionen, i skäl 128 i det angripna beslutet, påpekat att endast banker som står under särskild förvaltning kan bli föremål för stödåtgärder. Det är emellertid på förslag av Italiens centralbank som en bank kan ställas under särskild förvaltning av finansministern. Dessutom ska ansökan om ingripande skickas till FITD av den särskilda kriskommissarien som utses och övervakas av Italiens centralbank.

79 Därutöver anser kommissionen att de italienska myndigheternas inflytande förstärktes av att representanter närvarade vid alla beslutsfattande möten, där dessa myndigheter i ett inledande skede kunde ge uttryck för eventuella farhågor (skälen 129 och 130 i det angripna beslutet).

80 Följaktligen har kommissionen i skäl 138 i det angripna beslutet konstaterat att ”de italienska myndigheterna i det föreliggande fallet både i teorin och i praktiken utöva[de] en ständig kontroll över att användningen av FITD:s medel [var] förenlig med offentliga mål och att myndigheterna påverka[de] FITD:s användning av dessa medel”.

81 För det tredje har kommissionen, i skälen 133–136 i det angripna beslutet, även framhållit att de italienska bankerna var skyldiga att ansluta sig till FITD och att bidra till de åtgärder som beslutades av dess ledningsorgan. Oavsett deras enskilda intressen hade medlemsbankerna således varken rätt att lägga in veto mot ett sådant beslut eller avstå från att delta i åtgärderna. Således anser kommissionen att ingripandet kan tillskrivas FITD och inte medlemsbankerna. Eftersom både medlemskapet i FITD och bidragen till de stödåtgärder som beslutas av FITD är obligatoriska har kommissionen därför angett att FITD:s medlemmar ”enligt italiensk lag [skulle] bidra till kostnaderna för FITD:s stödåtgärder” och att ”[d]e medel som används för att finansiera sådana stödåtgärder krävs, förvaltas och fördelas uppenbart enligt lagstiftningen och andra offentligrättsliga regler och är alltså av offentlig karaktär” (se skäl 137 i det angripna beslutet).

82 Mot bakgrund av vad som anförts ovan har kommissionen, i skäl 144 i det angripna beslutet, bedömt att det i förevarande fall fanns tillräckliga bevis för att de omtvistade åtgärderna kunde tillskrivas staten och att de finansierades med offentliga medel. När det särskilt gäller huruvida de omtvistade åtgärderna kunde tillskrivas staten har kommissionen, i skäl 145 i det angripna beslutet, klargjort att även om vissa av de faktorer bedömda var för sig inte är tillräckliga för att motivera slutsatsen att åtgärderna kunde tillskrivas staten, bekräftar bevisningen sammantaget att de åtgärder som har bedömts av kommissionen att FITD:s åtgärd kan tillskrivas staten.

Huruvida de omtvistade åtgärderna kan tillskrivas den italienska staten

83 För att avgöra om en åtgärd kan tillskrivas staten ska det först prövas om de offentliga myndigheterna har varit delaktiga när denna åtgärd vidtogs (se dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

84 I ett fall där frågan var huruvida en stödåtgärd som vidtagits av ett offentligt företag kunde tillskrivas staten, har det slagits fast att svaret på denna fråga kan utläsas av omständigheterna i det enskilda fallet och av det sammanhang i vilket åtgärden vidtagits, däribland den omständigheten att det berörda organet inte kunde anta det omtvistade beslutet utan att ta hänsyn till myndigheternas krav. Domstolen har även beaktat att, bortsett från de omständigheter av institutionell karaktär som band de offentliga företagen till staten, skulle dessa företag, vilka förmedlat stödet, ta hänsyn till anvisningarna av en interministeriell kommitté för ekonomisk planering (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 16 maj 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

85 Enligt samma rättspraxis kan andra omständigheter i förekommande fall ha betydelse för bedömningen huruvida en stödåtgärd som vidtagits av ett offentligt företag ska tillskrivas staten, bland annat huruvida företaget ingår i den offentliga förvaltningen, vilken verksamhet företaget bedriver och om denna utövas på marknaden under normala konkurrensvillkor i förhållande till privata företag, huruvida företagets organisationsform är offentligrättslig eller omfattas av den allmänna bolagsrätten, hur starkt inflytande myndigheterna har över företagets förvaltning och andra omständigheter som i det enskilda fallet tyder på att de offentliga myndigheterna är delaktiga, eller att det är osannolikt att de inte är delaktiga, i en åtgärd. Åtgärdens omfattning, dess innehåll och villkoren för dess genomförande ska även beaktas (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 16 maj 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 56, och dom av den 23 november 2017, SACE och Sace BT/kommissionen, C-472/15 P, ej publicerad, EU:C:2017:885, punkt 36).

86 Med beaktande av risken för ett alltför begränsat tillämpningsområde (se punkterna 64 och 65 ovan) har det även slagits fast, att enbart den omständigheten att ett offentligt företag har bildats i form av ett kapitalbolag i enlighet med offentlig rätt kan, med hänsyn till den självständighet som denna bolagsform innebär för företaget, anses vara tillräcklig för att utesluta att en stödåtgärd som vidtagits av ett sådant företag ska tillskrivas staten. Förekomsten av en kontrollsituation och de konkreta möjligheter att utöva ett dominerande inflytande som denna situation innebär, medför att det inte direkt kan uteslutas att staten är delaktig i åtgärder som vidtas av ett sådant företag. Följaktligen kan det inte heller uteslutas att bestämmelserna om statligt stöd i fördraget åsidosätts trots att företagets rättsliga form ska beaktas som en omständighet bland andra för att avgöra huruvida åtgärden ska tillskrivas staten eller ej (se, for ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Stardust, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 57).

87 Vad däremot gäller frågan om vem en stödåtgärd som vidtagits av ett privaträttsligt organ ska tillskrivas, även om den rättsliga formen för ett sådant organ inte i sig kan utesluta att sådan åtgärd kan tillskrivas staten, kvarstår det faktum att det ankommer på kommissionen att i rättsligt hänseende bevisa statens inblandning i beviljandet av denna åtgärd, med hänsyn till särdragen i det privaträttsliga organets situation (se punkterna 67–69 ovan).

88 Till skillnad från ett offentligt företag i den mening som avses i artikel 2 b i kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EUT L 318, 2006, s. 17), enligt vilken begreppet *offentliga företag* avser ”varje företag, över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler”, får privaträttsliga organ i princip självständigt fatta beslut. Denna självständighet är i övrigt nödvändigtvis mer långtgående vad gäller staten, endast om det är staten som är företagets huvudsakliga eller enda aktieägare, på så sätt att de bevis som lagts fram av kommissionen, i förekommande fall i form av indicier, om förekomsten av en kontroll eller ett dominerande inflytande över ett sådant privat organs transaktioner ännu mindre kan ligga till grund för antaganden och ska ha tillräckligt bevisvärde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2015, SACE och Sace BT/kommissionen, T-305/13, EU:T:2015:435, punkterna 40 och 41, se även punkterna 68 och 69 ovan).

89 Till skillnad från en situation där en åtgärd som vidtagits av ett offentligt företag kan tillskrivas staten, får kommissionen, för det fall en åtgärd vidtas av ett privaträttsligt organ, inte begränsa sig till att fastställa, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, att det är osannolikt att de offentliga myndigheterna inte skulle utöva inflytande eller effektiv kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2015, SACE och Sace BT/kommissionen, T-305/13, EU:T:2015:435, punkt 48).

90 I förevarande fall ankom det således i ännu högre grad på kommissionen att förklara och motivera faktorer som gör det möjligt att dra slutsatsen att det, även om åtgärden i fråga har tillhandahållits av ett privaträttsligt organ, föreligger tillräcklig bevisning för att styrka att åtgärden vidtogs under inflytande eller kontroll av de offentliga myndigheterna (se punkt 69 ovan), och att denna åtgärd därmed i själva verket kunde tillskrivas staten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2015, SACE och Sace BT/kommissionen, T-305/13, EU:T:2015:435, punkt 48).

91 I likhet med vad som gäller kriteriet huruvida det är fråga om statliga medel, är det relevanta kriteriet för att bedöma om den ifrågavarande åtgärden kan tillskrivas staten i vilken grad myndigheten har varit inblandad i antagandet av de aktuella åtgärderna och vid fastställandet av villkoren för deras finansiering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2012, Frankrike/kommissionen, T-139/09, EU:T:2012:496, punkt 63). Endast en tillräckligt hög inflytandegrad kan motivera att åtgärderna i fråga ska tillskrivas den italienska staten. Kommissionen hade således fog för att, i skäl 112 i det angripna beslutet, ange denna faktor för att definiera räckvidden av sin bedömning när den styrkte dessa åtgärders statliga ursprung.

92 Vad gäller frågan huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten har sökandena, med stöd av Italiens centralbank, först gjort gällande att ingripandet till förmån för Tercas beslutades av FITD:s ledningsorgan med enhälligt samtycke från alla medlemmars representanter, efter en begäran från den särskilde kriskommissarien. Ingen offentlig myndighet kunde ha ålagt FITD att vidta åtgärder om åtgärderna inte hade ansetts vara av intresse för medlemsbankerna. Dessutom har den särskilda kriskommissarien agerat i egenskap av ledare och juridisk företrädare för BPB genom att begränsa sig till att endast skicka en ansökan om ingripande som inte var bindande för konsortiet till FITD. Italiens centralbanks företrädare deltog i FITD:s möten som observatörer utan rösträtt, även om det var i en rådgivande roll. Dessutom är de preliminära kontakter med Italiens centralbank och dess icke-bindande anmodan till FITD att hitta en balanserad överenskommelse med BPB ett uttryck för en normal dialog mellan de berörda parterna. Slutligen ingår Italiens centralbanks godkännande av FITD:s ingripande i bankens övervaknings- och tillsynsuppdrag med målet att säkerställa en sund och ansvarsfull förvaltning av banker, vilket är ett uppdrag som anförtros Italiens centralbank enligt lag. Tillståndet gavs 38 dagar efter FITD:s beslut om ingripandet och FITD behöll friheten att inte vidta några åtgärder.

93 Kommissionen har hävdat att den har identifierat en rad indicier som tillsammans gör det möjligt att fastställa att de omtvistade åtgärderna kan tillskrivas staten. Även om FITD är ett privat konsortium är dess ändamål i huvudsak offentligt, nämligen att skydda insättare, vilket är ett ändamål över vilket Italiens centralbank utövar tillsyn. Vidare är den särskilda kriskommissarien en offentlig tjänsteman som utses av Italiens centralbank och som omfattas av dess kontroll. Dessutom kan Italiens centralbank, tack vare deltagandet av en tjänsteman från Italiens centralbank som observatör i styrelsens och verkställande rådets möten, i ett inledande skede uttrycka alla sina förbehåll gentemot den planerade åtgärden. Närvaron, även som observatör, av en företrädare för Italiens centralbank gör det möjligt för den senare att ha tillsyn över FITD:s åtgärder. Kommissionen har slutligen påpekat att samtliga av de åtgärder som FITD avser vidta, från ersättning till spararna till andra åtgärder, kräver Italiens centralbanks förhandsgodkännande.

– Omfattningen av FITD:s offentligrättsliga mandat

94 Sökandena har i huvudsak hävdat att FITD inte har något offentligrättsligt mandat för att ingripa till förmån för banker med svårigheter, eftersom artikel 96-bis i den italienska banklagen, i avsaknad av mer detaljerade bestämmelser, endast föreskriver andra ingripanden. FITD får fatta självständiga beslut när det gäller andra ingripanden än återbetalning av insättningar. Vad beträffar de senare har den italienska lagstiftaren därför gett insättningsgarantisystemen, såsom FITD, i uppdrag att helt självständigt definiera föremålet, omfattningen och metoden för sådana ingripanden. De ingripanden som avses i artikel 29 i FITD:s stadga berör huvudsakligen medlemsbankernas privata intressen. Beslutet att i FITD:s stadga föreskriva en möjlighet att vidta andra åtgärder än återbetalning av insättningar har antagits av medlemsbankerna, utan att någon regel eller förvaltningsakt kräver det. Den omständigheten att Italiens centralbank godkänner FITD:s stadga påverkar inte dess beslutsförfarande, eftersom Italiens centralbank bör begränsa sig till att fastställa att bestämmelserna om FITD:s offentliga uppdrag uppfyller det lagstadgade målet att skydda insättare.

95 Kommissionen har invänt att FITD, även om den är ett privaträttsligt konsortium med egna och formellt självständiga organ, lagligen har anförtrotts ett uppdrag i allmänintresset, nämligen skyddet för insättare, vilket kan medföra olika sorters ingripanden. Denna slutsats bekräftas dessutom av den omständigheten att FITD på sin webbplats anger att dess institutionella syfte är att tillhandahålla en garanti för medlemsbankernas insättare och att denna uppgift kan ta flera former. Enligt kommissionen är dessutom skyddet av besparingar i Italien ett offentligt mål med grundlagsstatus. Den omständigheten att Italiens centralbank, genom att godkänna samtliga de åtgärder som beslutas av FITD, i enlighet med artikel 96-ter i den italienska banklagen, agerar ”med beaktande av skyddet för

insättare och banksystemets stabilitet” bekräftar att alla FITD:s åtgärder syftar till att skydda insättare, att FITD agerar inom ramen för ett offentligt uppdrag och att den underkastas Italiens centralbanks offentliga inflytande.

96 För det första ska det, i likhet med sökandenas uppfattning, konstateras att FITD:s stödåtgärder huvudsakligen syftar till att uppfylla dess medlemsbankers privata intressen.

97 För FITD:s medlemmar syftar stödåtgärderna därför främst till att förhindra tyngre ekonomisk börda än en återbetalning av insättningar vid administrativ tvångslikvidation. Det framgår nämligen av lydelsen i artikel 29.1 i FITD:s stadga, att stödåtgärderna måste uppfylla två kumulativa villkor. Det ska för det första finnas utsikter för att en bank med svårigheter, vilken omfattas av ingripandet, kan återhämta sig för att undvika att FITD återigen ombeds att ingripa i framtiden, antingen genom en ny stödåtgärd eller enligt det lagstadgade kravet på att återbetala insättningar. Dessutom ska stödåtgärderna innebära en mindre betungande ekonomisk börda för FITD:s medlemsbanker än genomförandet av det lagstadgade kravet på återbetalning av insättningar. Det kan konstateras att FITD:s stadga, genom att detta villkor föreskrivs, ställer sina medlemsbankers enskilda intressen över alla andra överväganden kopplade till skydd av besparingar. FITD:s stadga motsätter sig nämligen varje ingripande som skulle innebära en alltför stor ekonomisk börda för FITD:s medlemmar, även om dessa stödåtgärder bättre skulle skydda besparingar genom att vid administrativ tvångslikvidation också skydda insättningar utöver det föreskrivna taket på 100 000 euro.

98 För FITD:s medlemmar syftar stödåtgärderna även till att undvika negativa verkningar för dem och för hela banksektorn, särskilt vad gäller anseende och risken för panik bland insättarna som en nödlidande banks administrativa tvångslikvidation skulle förorsaka. Den omständigheten att en sektor inför ett privat system för ömsesidigt bistånd utgör inte i sig ett tecken på statlig inblandning. I förevarande fall har FITD:s medlemsbanker, såsom kommissionen medgett i skäl 122 i det angripna beslutet, ett ömsesidigt intresse av att stärka säkerheten för insättningar och skydda banksystemets anseende. Det ska även noteras att inrättandet av ett insättningsgarantisystem och möjligheten att vidta stödåtgärder i förevarande fall hade sitt ursprung i ett rent privat initiativ från FITD:s medlemsbanker vid en tidpunkt då lagstiftningen inte ålade bankerna att ansluta sig till ett insättningsgarantisystem (se punkt 5 ovan).

99 Medlemsbankernas privata intressen kan visserligen sammanfalla med allmänintresset. Det framgår emellertid av rättspraxis att den omständigheten att mål av allmänintresse i vissa fall sammanfaller med privata intressen (såsom i förevarande fall ett privaträttsligt konsortiums) inte i sig utgör tecken på eventuell eller utebliven statlig delaktighet, på ett eller annat sätt, vid antagandet av åtgärden i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2017, SACE och Sace BT/kommissionen, C-472/15 P, ej publicerad, EU:C:2017:885, punkt 26).

100 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande, bör det även noteras att stödåtgärder inte innebär ett verkställande av något offentligt uppdrag som getts av den italienska lagstiftaren.

101 Å ena sidan framgår det av artikel 96-bis punkt 1 i den italienska banklagen, där det anges att ”garantisystem gör återbetalningar vid administrativ tvångslikvidation av banker i Italien”, att FITD:s offentliga uppdrag som tilldelats den genom italiensk rätt endast består i att, i egenskap av garantisystem, ersätta insättare när en medlemsbank blir föremål för en administrativ tvångslikvidation. Det offentliga uppdraget som insättningsgarantisystemen tilldelas enligt den italienska lagstiftningen inte endast begränsat till återbetalning av insättningar vid administrativ tvångslikvidation, utan även ålagt med maxbelopp. I artikel 96-bis punkt 5 i den italienska banklagen föreskrivs nämligen att ”ersättningstaket för varje insättares sammanlagda insättningar ska vara 100 000 euro”. Utanför denna ram handlar FITD således inte för att genomföra ett offentligt mål som fastställts av den italienska lagstiftningen (se punkt 97 ovan).

102 Å andra sidan bör det noteras att den italienska lagstiftningen inte ålägger vare sig FITD eller några andra insättningsgarantisystem att föreskriva möjligheten att vidta stödåtgärder. I denna lagstiftning regleras inte heller utformningen av sådana åtgärder. Den lagbestämmelse som kommissionen har åberopat kräver inte att FITD, i avsaknad av en medlems administrativa tvångslikvidation, ingriper på grundval av ett offentligt mandat att skydda insättare. Förutom återbetalningen av insättningar föreskriver denna bestämmelse ingen annan form av tvingande åtgärd.

103 Även om det visserligen anges i artikel 96-bis punkt 1 i den italienska banklagen att ”garantisystemen får föreskriva andra typer och former av ingripanden”, framgår det tydligt av denna bestämmelse att det endast rör sig om en möjlighet som insättningsgarantisystemen själva fritt kan bedöma. Den italienska lagstiftningen kräver inte att systemen föreskriver andra fall och former av ingripanden än det lagstadgade kravet på att återbetala insättningar vid administrativ tvångslikvidation. Även om ett italienskt insättningsgarantisystem föreskriver möjligheten till sådana ingripanden, är den italienska lagstiftaren fri att fastställa dess föremål och utformning.

104 I förevarande fall följer FITD:s möjlighet att vidta stödåtgärder inte av ett lagstadgat krav, utan endast av ett självständigt beslut från medlemsbankerna att införa en sådan möjlighet i FITD:s stadga. Det är också medlemsbankerna som självständigt har fastställt de villkor enligt vilka sådana stödåtgärder kunde vidtas. I artikel 29 i FITD:s stadga föreskrivs att FITD ”får ingripa till stöd för en medlem av ett konsortium som ställts under särskild förvaltning om det finns rimliga utsikter till återhämtning och om kostnaderna kan antas bli lägre än vad som skulle bli fallet vid en likvidation”.

105 I avsaknad av ett lagstadgat krav på att vidta sådana åtgärder utgör den omständigheten att FITD:s stadga, enligt artikel 96-ter punkt 1 led a i den italienska banklagen, ska godkännas av Italiens centralbank inte en faktor som kan undergräva FITD:s självständiga beslutsfattande vad gäller stödåtgärder. Detta har inte minst betydelse med tanke på att Italiens centralbank, i enlighet med bestämmelserna i den italienska banklagen, godkänner stadgarna för samtliga de italienska bankerna inom ramen för dess tillsynsuppdrag.

106 Av det ovan anförda följer att stödåtgärder, såsom de som är aktuella i förevarande fall, i motsats till det kommissionen har gjort gällande i skäl 121 i det angripna beslutet, har ett annat syfte än åtgärder som avser återbetalning av insättningar vid administrativ tvångslikvidation och de utgör inte ett genomförande av ett offentligt mandat.

– FITD:s självständighet under ingripandet

107 Sökandena har för det första hävdat att FITD:s beslut att ingripa till förmån för Tercas fattades självständigt. Beslutet antogs frivilligt av FITD:s ledningsorgan med enhälligt samtycke från alla representanter för medlemsbankerna. Ingen offentlig myndighet har gett instruktioner eller bindande vägledning och ingen offentlig myndighet kunde ålägga FITD att ingripa om dess organ inte hade ansett att detta var förenligt med medlemmarnas intresse.

108 För det andra genomför den särskilda kriskommissarien, i enlighet med artikel 72.1 i den italienska banklagen, ”bankens arbetsuppgifter och förvaltningsbefogenheter” och ersätter således de upplösta förvaltningsorganens privaträttsliga befogenheter. I förevarande fall begränsade sig den särskilda kriskommissarien, i egenskap av ledare och juridisk företrädare för Tercas - en bank som vid denna tidpunkt var ställd under särskild förvaltning - till att endast skicka en på intet sätt bindande ansökan om ingripande till FITD. Sökandena har även påpekat att den särskilda kriskommissarien inte behöver få tillstånd eller inhämta eller yttrande från Italiens centralbank för att ansöka om att stödåtgärder ska vidtas till förmån för FITD.

109 Italiens centralbanks företrädare har för det tredje deltagit vid mötena i FITD:s styrelse och verkställande råd endast i egenskap av observatör, det vill säga i en passiv roll utan rösträtt, även om den hade en rådgivande funktion.

110 För det fjärde utgör ”kontakter” med Italiens centralbank och dess ”uppmaning” att nå ”en balanserad överenskommelse med köparen BPB för att täcka underskottet av kapital” ett uttryck för en sund och normal dialog med de relevanta tillsynsmyndigheterna i ett komplext sammanhang, såsom det för krishantering i ett kreditinstitut. Dessutom ska Italiens centralbanks ”uppmaning” endast tolkas som en önskan med allmänt innehåll (”eftersträva en balanserad överenskommelse”) och därför är det fullt godtagbart i och med att det ger parterna fria händer att utvärdera denna eventuella överenskommelse. I vilket fall som helst kunde en ”uppmaning” inte ha varit bindande för FITD.

111 Godkännandet av de stödåtgärder som föreskrivs i artikel 96-ter punkt 1 led d i den italienska banklagen ingår för det femte, i likhet med alla godkännanden från Italiens centralbank, i dess övervaknings- och tillsynsuppdrag med målet att säkerställa en sund och ansvarsfull förvaltning av banker, utan att påverka de beslut som självständigt fattas av organ över vilka Italiens centralbank utövar sin tillsyn. Ett sådant tillstånd ges även efter det att beslut redan självständigt fattats av FITD:s ledningsorgan, det vill säga i förevarande fall 38 dagar efter beslutet att ingripa. Under alla omständigheter kan Italiens centralbanks tillstånd, även efter att ha beviljats, inte vara bindande för FITD, som fortsatt var fri att avstå från att ingripa.

112 Kommissionen har invänt att Italiens centralbank utövar faktisk, ständig förhandskontroll över FITD:s verksamhet genom att den godkänner dess stadga, en av dess företrädare deltar vid mötena i FITD:s styrelse och verkställande råd samt den på förhand godkänner var och en av de åtgärder som FITD har för avsikt att genomföra. Italiens centralbank har också utsett den särskilda kriskommissarien, en offentlig tjänsteman som står under Italiens centralbanks översyn och har skött Tercas förvaltning samt har omfattande befogenheter.

113 I detta avseende ska det först påpekas att FITD är ett privaträttsligt konsortium som enligt artikel 4.2 i sin stadga agerar ”på uppdrag av medlemsbankerna och i deras intresse”. Dessutom utses dess ledningsorgan, det vill säga det verkställande rådet och styrelsen, av FITD:s bolagsstämma och, i likhet med bolagsstämman, består uteslutande av representanter för medlemsbankerna. Det ska således konstateras att det inte föreligger någon naturlig anknytning mellan FITD och de italienska myndigheterna.

114 Det är i detta sammanhang som tribunalen ska pröva den bevisning som kommissionen har åberopat i det angripna beslutet till stöd för sin bedömning att de italienska myndigheterna hade befogenhet och medel att påverka alla skeden i genomförandet av en stödåtgärd och att dessa befogenheter även har utövats när det gäller antagandet av de omtvistade åtgärderna. Det ska i synnerhet prövas huruvida de bevis som kommissionen har åberopat styrker att FITD:s ingripande till förmån för Tercas kan tillskrivas den italienska staten, enligt den rättspraxis och de principer som erinrats om i punkterna 63–69 och 83–91 ovan.

115 För det första finner tribunalen, vad gäller Italiens centralbanks godkännande av FITD:s ingripande till förmån för Tercas, att detta godkännande inte utgör ett bevis med stöd av vilket den omtvistade åtgärden kan tillskrivas staten.

116 Det framgår nämligen av den italienska lagstiftningen att Italiens centralbank beviljar tillstånd för stödåtgärder först efter en kontroll, som denne utför inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, av åtgärdens förenlighet med tillämpliga bestämmelser. I detta avseende måste Italiens centralbank enligt artikel 96-ter punkt 1 led d i den italienska banklagen ”godkänna garantisystemens ingripanden … med beaktande av skyddet för insättare och banksystemets stabilitet”. Denna bestämmelse ska tolkas mot bakgrund av det tillsynsuppdrag som tilldelas Italiens centralbank enligt italiensk lag och som ska utövas ”med hänsyn till en sund och ansvarsfull förvaltning av institut under dess kontroll, den

övergripande stabiliteten, effektiviteten och konkurrenskraften hos finansiella systemet och överensstämmelsen med de tillämpliga bestämmelserna” (artikel 5.1 i den italienska banklagen). Utöver garantisystemens ingripanden krävs enligt italiensk lagstiftning tillstånd från Italiens centralbank för ett antal andra viktiga bankbeslut, till exempel förvärv, och från andra finansiella aktörer (se bland annat artikel 19 i den italienska banklagen). Genom att det i den italienska lagstiftningen föreskrivs att tillstånd krävs från Italiens centralbank för garantisystemens ingripanden och andra beslut som fattats av privata aktörer inom finanssektorn, avser inte i denna lagstiftning att de berörda aktörernas bedömning ska ersättas med Italiens centralbanks bedömning gällande huruvida dessa besluten bör antas eller hur de ska utformas. Tvärtom kan det konstateras att Italiens centralbank endast för tillsynsändamål kontrollerar att åtgärden överensstämmer med tillämpliga bestämmelser.

117 Vidare ska det påpekas att Italiens centralbank inte har någon möjlighet att förplikta FITD att ingripa till stöd för en bank i svårigheter.

118 Italiens centralbanks befogenheter begränsas till att kontrollera att stödåtgärder som har beslutats av FITD:s ledningsorgan är förenliga med tillämpliga bestämmelser, i syfte att godkänna dem. I motsats till vad kommissionen verkar antyda i skäl 129 i det angripna beslutet, ger den omständigheten att FITD behåller möjligheten att, om den så önskar, på nytt till Italiens centralbank ansöka om tillstånd för stödåtgärder under andra villkor om ansökan avslås, ger inte Italiens centralbank befogenhet att ingripa när FITD vidtar stödåtgärder. Såsom framgår av skälen 18 och 19 i det angripna beslutet handlar det nämligen endast om att godkänna genomförandet av stödåtgärder som självständigt vidtagits av FITD:s ledningsorgan. De senare har exklusiv behörighet för att besluta att ingripa till stöd för en bank i svårigheter och fastställa hur en sådan åtgärd i praktiken ska utformas.

119 Såsom kommissionen har medgett i skäl 132 i det angripna beslutet, är FITD inte heller skyldig att genomföra en stödåtgärd som har godkänts av Italiens centralbank. I detta avseende räcker det att påpeka att Italiens centralbank den 4 november 2013 hade godkänt en första stödåtgärd till förmån för Tercas som beslutats av FITD:s ledningsorgan den 28 och den 29 oktober 2013, men som FITD sedan aldrig genomförde.

120 I förevarande fall kan det under alla omständigheter konstateras dels att FITD:s ingripande till förmån för Tercas enhälligt antogs av dess verkställande råd och styrelse den 30 maj 2014, dels att åtgärden godkändes som sådan av Italiens centralbank den 7 juli 2014. Under dessa omständigheter kan Italiens centralbanks godkännande av åtgärden i fråga inte utgöra bevis på att de italienska myndigheterna har varit delaktiga i vidtagandet av denna åtgärd på ett sådant sätt att FITD:s ingripande till förmån för Tercas kan tillskrivas dem.

121 För det andra kan det konstateras att närvaron av Italiens centralbanks representanter under mötena i FITD:s ledningsorgan inte heller utgör ett tecken på att åtgärden i fråga kan tillskrivas staten.

122 Å ena sidan framgår det uttryckligen av artiklarna 13.6 och 16.3 i FITD:s stadga att de företrädare för Italiens centralbank som närvarar vid mötena i FITD:s verkställande råd och styrelse endast är observatörer utan vare sig rösträtt eller rådgivande roll.

123 Å andra sidan framgår det av handlingarna i målen att kommissionen inte har åberopat några omständigheter till stöd för sina påståenden, i skälen 129 och 130 i det angripna beslutet, att ”man kan anta” att företrädarnas närvaro som observatörer vid mötena i FITD:s ledningsorgan ”ger [Italiens centralbank] möjlighet att framföra eventuella farhågor om planerade ingripanden på ett tidigt stadium” och ”stärka” bankens inflytande över dem. Det framgår av det angripna beslutet att dessa påståenden endast utgör antaganden och inte på något sätt har styrkts av handlingarna. Tvärtom intygas i protokollet från FITD:s ledningsorgans möten att Italiens centralbanks företrädare har en passiv roll. Vid mötet i FITD:s verkställande råd den 30 maj 2014 begränsade sig en företrädare för

Italiens centralbank till att i slutet av mötet uttrycka sin tillfredsställelse med sättet på vilket Tercas kris hade hanterats, medan Italiens centralbanks företrädare vid styrelsemötet den 30 maj 2014 inte ens yttrade sig.

124 Mot bakgrund av dessa överväganden har kommissionen inte förmått styrka att Italiens centralbank på grund av sin närvaro, om än endast som observatör, genom företrädare vid mötena i FITD:s ledningsorgan hade möjlighet att påverka FITD:s beslut.

125 För det tredje har kommissionen, vad beträffar sammanhanget för FITD:s ingripande till förmån för Tercas, inte förebringat någon bevisning för att Italiens centralbank på ett avgörande sätt kunde påverka förhandlingarna mellan, å ena sidan, FITD och, å andra sidan, BPB och den särskilda kriskommissarien.

126 När det gäller den omständigheten att förhandlingarna mellan de berörda privata aktörerna genomfördes ”i samordning med den italienska centralbanken” (skäl 131i det angripna beslutet), bör det framhållas att det i en sådan komplicerad insats som krishantering i ett kreditinstitut inte, i likhet med vad sökandena har anfört, är förvånande att Italiens centralbank underrättas om utvecklingen av förhandlingarna mellan berörda parter. Följaktligen utgör den omständigheten att informella möten kan äga rum mellan, å ena sidan, berörda parter (nämligen FITD, BPB och Tercas särskilda kriskommissarie) och, å andra sidan, Italiens centralbank, i syfte att underrätta Italiens centralbank om utvecklingen av förhandlingarna, endast ett uttryck för en sund och vanlig dialog med behöriga tillsynsmyndigheter. Kommissionen förebringar ingen bevisning för att Italiens centralbank skulle ha använt dessa kontakter för att, på ett avgörande sätt, påverka innehållet i de aktuella åtgärderna. Tvärtom finns inga uppgifter i handlingarna som vederlägger sökandenas argument att sådana kontakter endast har tillåtit att Italiens centralbank informeras om utvecklingen av ärendet för att snabbare kunna fatta beslut om huruvida den ifrågavarande åtgärden kunde godkännas så snart den antogs av FITD:s ledningsorgan och delgavs Italiens centralbank.

127 Detsamma gäller den omständigheten att Italiens centralbank ”uppmanade” FITD att nå ”en balanserad överenskommelse” med BPB vad gäller täckningen av Tercas underskott av kapital, med beaktande av den eventuella negativa påverkan av en likvidation av Tercas och dess dotterföretag Banca Caripe. I likhet med vad sökandena har gjort gällande, rör det sig endast om ett uttryck för en önskan med allmänt innehåll som helt saknar bindande verkan för FITD. En sådan önskan från de offentliga myndigheterna är inte förvånande under sådana omständigheter som de aktuella. En sådan önskan var inte på något sätt avsedd att ge instruktioner till de berörda parterna och de har för övrigt inte tolkat den på så sätt. Under alla omständigheter framgår det inte av handlingarna i målen att denna uppmaning har haft någon inverkan på FITD:s beslut att ingripa till förmån för Tercas. Beslutet fattades huvudsakligen på grundval av FITD:s och dess medlemmars ekonomiska överväganden, såsom framgår av rapporten från den revisions- och konsultbyrån som anlitats för detta ändamål (se punkt 19 ovan).

128 För det fjärde, vad slutligen gäller den särskilda kriskommissariens roll, kan den omständigheten att denne har behörighet att inleda ett sådant förfarande som kan leda till antagandet av en stödåtgärd från FITD:s genom en icke-bindande begäran, inte heller anses påverka FITD:s möjlighet att självständigt besluta om en sådan åtgärd.

129 Enligt artikel 29.1 i dess stadga ska FITD enbart vidta stödåtgärder till förmån för de medlemsbanker som ställs under särskild förvaltning. Det framgår i detta avseende av artiklarna 70–72 i den italienska banklagen att beslutet om att ställa en bank under särskild förvaltning fattas av ekonomiministern på förslag av Italiens centralbank och att den särskilda kriskommissarien utses av Italiens centralbank som också har befogenhet att återkalla denna behörighet. Efter det att den särskilda kriskommissarien har utsetts ska han eller hon enligt artikel 72 punkt 1 i den italienska banklagen agera som bankens förvaltare och i insättarnas intressen ersätta de förvaltningsorganens privaträttsliga befogenheter hos den bank som ställts under särskild förvaltning.

130 Det bör dock noteras att den omständigheten att den särskilda kriskommissarien ansöker om FITD:s ingripande inte innebär att FITD ska bevilja denna ansökan eller att dess självständighet påverkas vad gäller innehållet i stödåtgärden om den beslutar att agera. I motsats till vad kommissionen har påstått i skäl 128 i det angripna beslutet, är det inget i FITD:s stadga eller i den italienska lagstiftningen som tyder på att det endast är den särskilda kriskommissarien som kan göra en sådan ansökan. FITD:s påstående att den själv kan ta initiativ till att inleda förfarandet för att genomföra en stödåtgärd, även i avsaknad av en ansökan om detta från den särskilde kriskommissarien, motsägs inte heller.

131 I förevarande fall har kommissionen inte heller förebringat någon bevisning för att den ansökan som den särskilda kriskommissarien ingav skulle vara resultatet av anvisningar från Italiens centralbank. Tvärtom framgår det av de omständigheter som anges i punkt 16 ovan att initiativet att vända sig till FITD följer av de krav som BPB ställt och som förutsatte för dess teckning av Tercas kapitaltillskott att FITD skulle täcka bankens finansiella underskott.

132 Sammanfattningsvis följer det av det ovan anförda att kommissionen begick ett misstag när den, i skäl 133 i det angripna beslutet, bedömde att den hade styrkt att de italienska myndigheterna hade utövat en betydande offentlig kontroll på FITD:s utformning av ingripandet till förmån för Tercas. Tvärtom står det klart att kommissionen inte har lyckats styrka vare sig att de italienska myndigheterna var delaktiga vid antagandet av den aktuella åtgärden eller att åtgärden följaktligen kunde tillskrivas staten i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Finansieringen av åtgärden med statliga medel

133 Begreppet åtgärd som vidtas ”med hjälp av statliga medel”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, omfattar, utöver de förmåner som ges direkt av en medlemsstat, de förmåner som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat för att förvalta stödet. Det kan nämligen inte enligt unionsrätten vara tillåtet att kringgå reglerna om statligt stöd genom att helt enkelt skapa självständiga myndigheter med uppgift att distribuera stöd (se dom av den 9 november 2017, kommissionen/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, punkterna 44 och 45 och där angiven rättspraxis).

134 Vidare följer det av fast rättspraxis att artikel 107.1 FEUF omfattar alla ekonomiska medel som myndigheterna faktiskt kan använda för att stödja företag och att det inte är relevant om dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar eller inte. Följaktligen är det så, att även om de för åtgärden i fråga aktuella beloppen inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten, och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter, tillräckligt för att de ska kunna anses utgöra statliga medel (se dom av den 9 november 2017, kommissionen/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

135 I en situation som avser offentliga företag har det slagits fast att deras medel, så snart de står under statlig kontroll och därmed står till statens förfogande, ska omfattas av begreppet statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Genom sitt dominerande inflytande över dessa företag kan staten nämligen bestämma över användningen av deras medel för att i förekommande fall finansiera specifika förmåner som beviljas andra företag. Den omständigheten att de berörda medlen förvaltas av enheter som är skilda från staten eller att de har privat ursprung saknar betydelse i detta hänseende (se dom av den 9 november 2017, kommissionen/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, punkterna 47 och 48 och där angiven rättspraxis).

136 I det mål som gav upphov till domen av den 9 november 2017, kommissionen/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, punkterna 49–53), fann domstolen att de tre berörda företagen var offentliga företag som ägdes av staten och att de anförtrotts att förvalta överföringen, till ett av dem, av intäkterna från försäljningen av detta företags reklamutrymme. Domstolen har även fastställt att hela den väg som användes för överföringen av dessa intäkter reglerades av en lag, enligt vilken

offentliga företag med särskilda uppdrag från staten hade till uppgift att förvalta dessa intäkter. De berörda intäkterna befann sig därmed under offentlig kontroll och stod till statens förfogande, och staten kunde bestämma över hur de skulle användas. Domstolen har följaktligen dragit slutsatsen att de berörda intäkterna utgjorde statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

137 I förevarande mål har sökandena, med stöd av Italiens centralbank, gjort gällande att kommissionen gjorde en oriktig bedömning i det angripna beslutet när den ansåg att de medel som FITD använder var ”statliga medel”. Kommissionen kunde inte påstå att FITD agerade enligt ett offentligt uppdrag när den ingrep till förmån för en av sina medlemmar med svårigheter och inte enligt den lagstadgade insättningsgarantin för insättarna. Det ska även beaktas att FITD är ett privaträttsligt konsortium, vars organ företräder dess medlemmar och inte myndigheterna. Om en representant för Italiens centralbank närvarar vid vissa möten i FITD:s organ, är det endast i egenskap av observatör utan vare sig rösträtt eller rådgivande roll. Ingen offentlig myndighet kunde ålägga FITD att vidta åtgärder eller bestämma hur de skulle utformas. Om den särskilda kriskommissarien, vilken efterträdde Tercas direktörer, begärde att FITD skulle ingripa, skulle detta på samma sätt vara i företagets och dess borgenärers intresse, utan att vara bindande för FITD. Italiens centralbanks godkännande av åtgärder ingår vidare i dess vanliga uppdrag att skydda stabilitet och besparingar. Det rör sig om en ratificering som begränsas till en formell kontroll i efterhand av ett privaträttsligt beslut. Bidragen från medlemmarna för ingripandet bärs och kontrolleras inte av staten och står inte heller till dess förfogande. Även om medlemsbankerna ska bidra till återbetalning av insättningarna, föreskrivs det inte i någon bestämmelse eller förvaltningsakt att de ska bidra till ingripandet. Bidragens obligatoriska karaktär följer endast av FITD:s stadga och beslut.

138 Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att även om FITD är ett privaträttsligt konsortium med egna och formellt självständiga organ, har den genom lag anförtrotts ett uppdrag av allmänintresse, nämligen att skydda insättare, vilket kan ta sig olika former. På samma sätt har Italiens centralbank utövat en effektiv och ständig förhandskontroll över FITD:s verksamhet till följd av godkännandet av dess stadga, deltagandet av en av dess företrädare vid mötena i FITD:s styrelse och verkställande råd samt godkännandet i förväg av varje ingripande. Italiens centralbank har vidare utsett den särskilda kriskommissarien, en offentlig tjänsteman som står under Italiens centralbanks tillsyn, som har skött Tercas förvaltning under tiden då Tercas stod under särskild förvaltning. Dessutom är FITD det enda insättningsgarantisystem som erkänns av Italiens centralbank. Detta innebär att banker som inte är kooperativa ska ansluta sig till detta system och betala de avgifter som krävs för att uppnå det allmänna politiska målet att skydda besparingar.

139 I förevarande fall har kommissionen, för att i skäl 144 i det angripna beslutet dra slutsatsen att FITD:s ingripande till förmån till Tercas finansierades genom statliga medel, beaktat följande indicier: den omständigheten att FITD hade ett offentligt uppdrag, de offentliga myndigheternas kontroll över de medel som FITD använt för att finansiera ingripandet och den omständigheten att de bidrag som FITD använt för att finansiera ingripandet var obligatoriska till sin natur.

140 För det första anser kommissionen att den omständigheten att FITD hade ett offentligt mandat och att dess ingripande till förmån för Tercas vidtogs för att skydda insättarnas insättningar. De italienska myndigheterna har nämligen valt att låta sina insättningsgarantisystem använda medel som samlats in från medlemsbankerna för att vidta andra typer av åtgärder än den som består i att återbetala insättarnas insättningar (se skäl 121 i det angripna beslutet).

141 Av ovanstående överväganden, vad gäller huruvida åtgärden kan tillskrivas staten, framgår att det enligt det offentliga uppdrag som getts de olika insättningsgarantisystemen i Italien endast krävs att ett system för återbetalning av insättarnas insättningar upprättas vid kreditinstitutfallissemang. Enligt detta offentliga mandat föreskrivs dock inte att systemen ska verka i förväg innan ett sådant fallissemang inträffar genom att nödvändiga medel inkrävs från medlemmarna. I förevarande fall föreskrivs det i stadgan för FITD, som sedan den upprättades är ett privat konsortium, att FITD kan

ingripa till förmån för en av sina medlemmar med svårigheter, om denna medlem har utsikter för återhämtning och om ingripandet kostar mindre än genomförandet av den (numera lagstadgade) insättningsgarantin för insättarna.

142 Denna bedömning gäller även prövningen av de uppgifter som åberopats till stöd för att finansiering av ingripandet skedde genom statliga medel.

143 För det andra har kommissionen, till stöd för att de medel som FITD använde för att finansiera ingripandet stod under statlig kontroll, hänvisat till vissa särdrag hos detta ingripande. Kommissionen har härvid gjort gällande att endast de banker som står under särskild förvaltning kunde bli föremål för stödåtgärder från FITD enligt artikel 29.1 i FITD:s stadga. Det var följaktligen endast Tercas särskilda kriskommissarie, en offentlig tjänsteman som står under Italiens centralbanks tillsyn, som kunde ”[initiera] FITD:s ingripande” (se skäl 128 i det angripna beslutet). På samma sätt har Italiens centralbank långtgående befogenheter gentemot FITD. Italiens centralbank har bland annat godkänt FITD:s stadga och tillåtit ingripandet till förmån för Tercas innan stadgan trädde i kraft (se skälen 124 och 127–129 i det angripna beslutet).

144 Av samma skäl som de som anförts till stöd för att ingripandet kan tillskrivas staten, följer att de uppgifter som nämns ovan ska bedömas i sitt sammanhang, av vilket det framgår att de inte är tillräckliga för att det ska kunna konstateras att de medel som FITD har använt för att finansiera ingripandet, på grund av den kontroll som utövas av myndigheterna, är ”statliga medel” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

145 Beslutet från Tercas särskilda kriskommissariens att ansöka om att FITD ska ingripa, åt det företags räkning för vilket den utförde ledningsuppgifter på grund av att det hade ställts under särskild förvaltning, motiveras av den omständigheten att, av de olika lösningar som föreslogs, föreföll BPB:s alternativ vara det mest fördelaktiga. Eftersom förutsättningen för BPB:s förslag var ett ingripande från FITD till förmån för Tercas (se punkt 16 ovan) kan en sådan ansökan inte anses vara resultatet av ett initiativ från offentliga myndigheter, som på så sätt skulle ha försökt att styra användningen av FITD:s medel. Det är snarare på grundval av ett privat initiativ som adresserats den särskilda kriskommissarien, som bedömde, i likhet med vad en vanlig förvaltare i samma situation skulle ha gjort, att det låg i det förvaltade företagets intresse att FITD skulle ingripa med tillämpning av artikel 29.1 i dess stadga.

146 Såsom Italiens centralbank i övrigt har gjort gällande inför tribunalen, avser de olika tillgängliga alternativ som står till Italiens centralbanks förfogande vad gäller FITD endast att genomföra dess tillsynsbefogenheter vad avser målet att skydda insättare, banksystemets stabilitet samt en sund och ansvarsfull bankförvaltning.

147 I förevarande mål framgår det inte av handlingarna att godkännandet av FITD:s ingripande till förmån för Tercas har lett till mer än en formell kontroll av åtgärdens förenlighet från Italiens centralbanks sida. I förevarande fall kan detta godkännande, liksom de olika föregående akterna, från och med den dag då FITD godkändes som ett av de erkända insättningsgarantisystemen i Italien, inte likställas med, vare sig enskilt eller tillsammans, åtgärder som innebär att staten kunde styra användningen av FITD:s medel för att finansiera ingripandet genom ett bestämmande inflytande över detta konsortium.

148 FITD:s ingripande till förmån för Tercas härrör nämligen från ett förslag som ursprungligen lades fram av BPB och som därefter övertogs av Tercas i dess eget intresse. På samma sätt överensstämmer ingripandet, som uppfyller konsortiets mål, också med medlemmarnas intressen.

149 I detta sammanhang har de olika förfaranden som föreskrivs i den italienska lagstiftningen, för att undvika att ett sådant ingripande stör banksektorn eller hotar genomförandet av FITD:s offentliga uppdrag, emellertid endast allmänt bekräftat FITD:s möjlighet, som tillerkänts denne i dess stadga, att ingripa till förmån för en av sina medlemmar genom att använda egna medel och, mer specifikt,

godkänna FITD:s ingripande till förmån för Tercas i enlighet med BPB:s, Tercas och alla övriga medlemsbankers intresse. Kommissionen har inte vid något tillfälle kunnat fastställa att Italiens centralbank, genom sin formella kontroll av ingripandets förenlighet, har försökt styra de privata medel som gjorts tillgängliga för FITD.

150 Därutöver anser kommissionen att de bidrag som använts av FITD för att finansiera stödåtgärderna var obligatoriska till sin utformning, eftersom medlemsbankerna i praktiken inte hade något annat val än att ansluta sig till FITD och att dessa banker inte kan lägga in veto mot FITD:s beslut eller välja att inte delta i de åtgärder som FITD har beslutat om (se skälen 133–135 i det angripna beslutet).

151 För att pröva detta argument bör det först erinras om att det är utrett att det kapital som använts för FITD:s ingripande till förmån för Tercas är privata medel från konsortiets medlemsbanker.

152 I FITD:s stadga föreskrivs nämligen att FITD generellt sett finansieras med resurser ”som tillhandahålls av konsortiets medlemmar” (se artikel 1.1 i FITD:s stadga). Bidrag från medlemsbankerna fastställs på grundval av kvantiteten av deras respektive återbetalbara kapital (”bidragsgrunden”) och är kopplad till företagets risknivå, som mäts genom ”styrelseformers indikatorer” (se artikel 25 och bilaga till stadgan).

153 Vid den tidpunkt som är relevant för omständigheterna i målen föreskrevs i artikel 21 i FITD:s stadga att, med beaktande av beslut från behöriga organ, de medel som används för stödåtgärder, såsom de som beviljats Tercas, inkrävdes av FITD och tillhandahölls särskilt av konsortiets medlemmar. Även om de resurser som behövs för driften av konsortiet bidrog till utformningen av dess budget betraktades de bidrag som var avsedda för stödåtgärderna som ”förskott” vilket betalats av medlemmarna i FITD, som förvaltade dessa bidrag åt medlemmarnas räkning i egenskap av ombud.

154 FITD:s beslut att dess medlemmar ska bidra till stödåtgärder motiveras således inte av någon författningsbestämmelse, i motsats till när den särskilt ges i uppdrag av staten att förvalta bidrag från medlemmarna enligt den lagstadgade insättningsgarantin för insättarna, utan i en bestämmelse i tjänsteföreskrifter av privat karaktär där FITD:s medlemmars självständighet att fatta beslut bevaras.

155 Det bör också påpekas att FITD, innan den beslutade att ingripa och därmed mobilisera sina medlemmars privata medel, säkerställde att kostnaden för dessa stödåtgärder, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 29 i dess stadga och som framgår av den rapport som lades fram den 26 maj 2014 av en revisions- och konsultbyrå, var lägre än kostnaden som Tercas likvidation skulle medföra för medlemmarna och så även genomförandet av den lagstadgade insättningsgarantin för insättarna.

156 FITD:s stödåtgärder till förmån för Tercas vidtogs således inte bara i BPB:s och Tercas intresse, utan även i alla dess medlemmars intresse, eftersom dessa riskerade att spendera större summor än de som krävdes för Tercas övertagande av BPB.

157 I detta sammanhang bör det noteras att ingripandet, såsom FITD har gjort gällande, antogs enhälligt av FITD:s verkställande råd och styrelse av representanter för dess medlemmar. Ingen av dessa representanter har motsatt sig ett sådant ingripande.

158 Det är också vedertaget att beslutet i fråga, så fort det har antagits av ledningsorganen i enlighet med bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna, gäller samtliga medlemmar i konsortiet. Ingen uppgift i handlingarna i målen tyder vidare på att vissa medlemmar i konsortiet motsatte sig den lagstadgade interventionsmekanismen eller FITD:s ingripande till förmån för Tercas.

159 Den tvingande karaktären av bidragen från FITD:s medlemmar för ingripandet finner sitt ursprung i ett beslut som godkänts två gånger av medlemmarna, inte bara på grundval av deras beslut att ansluta sig till FITD där en sådan möjlighet föreskrivs, utan även på grundval av deras beslut att godta att ett sådant ingripande skulle antas av konsortiets ledningsorgan. Ingripandet visar sig också vara förenligt med FITD:s mål samt med dess medlemmars intressen.

160 Kommissionens argument att det faktiskt är svårt för bankerna, i egenskap av ursprungliga medlemmar, att ta avstånd från FITD, vilken hittills utgör den enda insättningsgarantifonden för icke ömsesidiga banker, i syfte att skapa ytterligare en garantifond som sedan kan erkännas av Italiens centralbank och vars stadga kan föreskriva att åtgärder endast kan vidtas på grundval av den lagstadgade insättningsgarantin för insättarna eller, i förekommande fall, att vägra att bidra till ett ingripande till förmån för en medlem, även om detta beslutades av ledningsorganen, förblir teoretiskt och saknar betydelse för det aktuella ingripandet.

161 Av ovanstående överväganden framgår att kommissionen i det angripna beslutet inte i tillräcklig mån har styrkt att de berörda medlen kontrollerades av de italienska myndigheterna och att medlen således stod till deras förfogande. Kommissionen hade således inte fog för sin bedömning att det i själva verket var de offentliga myndigheterna, trots att FITD:s åtgärder till förmån för Tercas hade vidtagits i enlighet med konsortiets stadgar och i dess medlemmars intresse, som, med hjälp av uteslutande privata medel, genom att utöva ett bestämmande inflytande över FITD, hade beslutat att styra användningen av dessa medel för att finansiera ett sådant ingripande.

Slutsats

162 Eftersom det första villkoret för att kvalificera de ifrågavarande åtgärderna som statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, inte är uppfyllt, ska talan bifallas såvitt avser grunden gällande att kommissionens bedömning att de omtvistade åtgärderna innebar användning av statliga medel var felaktig och grunden gällande att åtgärderna kunde tillskrivas staten. Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras. Det saknas skäl att pröva de övriga argument som sökandena har anfört.

Rättegångskostnader

163 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandenas och intervenientens rättegångskostnader, i enlighet med deras yrkanden.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Kommissionens beslut (EU) 2016/1208 av den 23 december 2015 om det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för banken Tercas (ärende SA.39451 (2015/C) (f.d. 2015/NN)) ogiltigförklaras.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Forrester

Półtorak Perillo

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 mars 2019.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Berörda enheter 2

De kommersiella enheter som berörs av ingripandet 2

FITD 2

Italiens centralbank 3

Bakgrund och FITD:s ingripande till förmån för Tercas 4

Första försöket att ingripa 4

Beslutet om ingripande och Italiens centralbanks godkännande 4

Tercas situation efter FITD:s ingripande 4

Det administrativa förfarandet och det angripna beslutet 5

Förfarandet och parternas yrkanden 5

Rättslig bedömning 7

Huruvida FITD:s talan kan tas upp till prövning 7

Prövning i sak 8

Inledande synpunkter på begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat” 9

Åberopade omständigheter i det angripna beslutet till stöd för att åtgärderna är statliga 10

Huruvida de omtvistade åtgärderna kan tillskrivas den italienska staten 12

– Omfattningen av FITD:s offentligrättsliga mandat 14

– FITD:s självständighet under ingripandet 16

Finansieringen av åtgärden med statliga medel 20

Slutsats 24

Rättegångskostnader 24