KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 29. juli 1998

om betinget godkendelse af Italiens støtte til Banco di Napoli

(meddelt under nummer K(1998) 2495)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/288/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 92 og 93,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 61 og 62,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger [1], jf. ovennævnte artikler, og

ud fra følgende betragtninger:

1. Indledning

Banco di Napoli er et tidligere offentligretligt kreditinstitut. Efter lov nr. 218 af 30. juli 1990 (den såkaldte »Amato«-lov) og gennemførelsesdekreterne dertil blev banken omstruktureret gennem en adskillelse af bankaktiviteterne og de sociale aktiviteter, idet førstnævnte blev overdraget til et aktieselskab, der var udskilt fra den tidligere offentlige virksomhed, og sidstnævnte blev overdraget til en fond, der var indehaver af bankaktieselskabets kapital. Inden den støtteforanstaltning, som den foreliggende sag drejer sig om, ejede fonden 48,1 % af aktiekapitalen i Banco di Napoli SpA og havde 71,2 % af stemmerettighederne. Staten ejede 9,1 % af aktiekapitalen og havde dermed 13,5 % af stemmerettighederne. Andre aktionærer ejede 10,3 % af kapitalen svarende til 15,3 % af stemmerettighederne, medens resten af kapitalen (32,4 %) bestod af børsnoterede opsparingsaktier uden stemmeret.

Bankkoncernen Banco di Napoli, der består af moderselskabet Banco di Napoli SpA, et subholdingselskab, 11 direkte og 2 indirekte kontrollerede selskaber og 16 andre store direkte og indirekte kapitalinteresser, udøvede sidst i 1994 virksomhed i hele Italien med 810 filialer, heraf 684 i Syditalien og 126 i Mellem- og Norditalien. Hertil kom en række store filialer i udlandet, nemlig Frankrig, Luxembourg, Tyskland, Storbritannien, Spanien, USA og Hongkong. Koncernens virksomhed spænder over forskellige områder, såsom finansierings- og kreditformidling, værdipapirforretninger, fast ejendom, factoring, leasing, formue- og investeringsforvaltning, almindelige bankforretninger og forsikringsvirksomhed. Sidst i 1993 var Banco di Napoli Italiens syvendestørste bank målt på grundlag af det samlede regnskab (samlede konsoliderede aktiver på 126 000 mia. ITL), med en solvensgrad (9,3 %) på over mindstekravet på 8 %, men en beskeden rentabilitet (forhold mellem driftsresultat og egenkapital på 3,8 %).

I 1994 og 1995 led Banco di Napoli (i det følgende benævnt »banken«) særlig store tab på henholdsvis 1 147 mia. ITL og 3 155 mia. ITL, som næsten nulstillede formuen og gjorde det umuligt at opfylde de kapitalkrav, der er fastsat i reglerne om kreditvirksomhed.

Disse betydelige tab skyldes mange forskellige forhold. Banken havde længe været de lokale institutters vigtigste bankforbindelse og førte i begyndelsen af 1990'erne, da der allerede var ved at ske en afmatning i økonomien, en særdeles ekspansiv forretningspolitik, som var præget af en særlig kraftig vækst i filialnettet og i långivningen til de store industrikoncerner i Norditalien og de små og mellemstore virksomheder i Syditalien. Debitorernes vanskeligheder, kombineret med utilfredsstillende kreditgivningsmetoder og utilstrækkelig risikokontrol, var afgørende for de store underskud på udlånene. Instituttets offentligretlige status har forsinket tilpasningen til den voksende konkurrence og indførelsen af de nødvendige foranstaltninger til forbedring af den tekniske og organisatoriske effektivitet. Personaleudgifterne holdt sig på et særdeles højt niveau, der lå over landsgennemsnittet. Politikken for erhvervelse og forvaltning af kapitalinteresser var usystematisk og ikke baseret på rentabilitetskriterier, og

[1] EFT C 328 af 1.11.1996, s. 23.

koncernledelsen førte ikke den nødvendige risikokontrol med de virksomheder, hvori kapitalinteresserne blev erhvervet. Det overordnede system for kontrol med koncernens administration i form af finansierings- og kontrolregler og -organer (»corporate governance«) viste sig at være utilstrækkeligt.

Forringelsen af bankens resultater, hvilket især skyldes de betydelige nødlidende fordringer, samt uligevægten mellem indtægter og udgifter og væksten i de urentable aktivers andel gjorde det nødvendigt for banken konstant at optage lån på interbankmarkedet, hvilket forøgede kapitalomkostningerne og skadede rentabiliteten. Bankens finansieringsproblemer skabte en likviditetskrise, som blev løst ved, at Cassa Depositi e Prestiti og andre banker ydede banken et obligationslån på 2 365 mia. ITL i januar 1996.

Den 27. marts 1996 hastevedtog den italienske regering et lovdekret om sanering, omstrukturering og privatisering af banken (lovdekret nr. 163 af 27. marts 1996). Ved beslutning af 30. juli 1996, der blev meddelt de italienske myndigheder ved brev af 12. august 1996, indledte Kommissionen proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til de forskellige foranstaltninger i dekretet, især statens kapitaltilførsel på 2 000 mia. ITL, lån fra den italienske centralbank i henhold til ministerielt dekret af 27. september 1974 samt skattelettelser.

Samtidig mente Kommissionen dog, at andre foranstaltninger til fordel for banken kunne iværksættes; det drejede sig dels om foranstaltninger, der ikke kunne betragtes som støtte, som f.eks. obligationslånet på 2 365 mia. ITL, der blev ydet af Cassa Depositi e Prestiti og andre offentlige og private kreditinstitutter i januar 1996, og kapitaltilførslerne i henhold til »Amato«-loven, dels om en støtteforanstaltning, nemlig muligheden for at frigøre den obligatoriske reserve, som banken havde deponeret i centralbanken; denne støtteforanstaltning kunne nemlig erklæres forenelig med fællesmarkedet på grundlag af reglerne for statsstøtte til redning af kriseramte virksomheder, på trods af at den var ulovlig, fordi anmeldelsesproceduren ikke var blevet overholdt.

Senere meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at der var blevet udstedt et nyt lovdekret, der ændrede det tidligere dekret for at lette og fremskynde bankens privatisering. I efteråret 1996 udbød de 60 % af bankens kapital til salg. Denne procedure blev afsluttet først i januar 1997 ved salg af 60 % af bankens aktiekapital til et selskab, der ejes af Istituto nazionale per le assicurazioni (i det følgende benævnt INA) med 51 % og af Banca Nazionale del Lavoro (i det følgende benævnt BNL) med 49 %.

I mellemtiden havde de italienske myndigheder besluttet at forhøje bankens kapital inden udgangen af 1996 for at undgå, at den måtte træde i likvidation. I forbindelse med proceduren har Kommissionen ikke modtaget bemærkninger fra tredjemand inden for den fastsatte frist.

2. Gennemgang af den offentlige støtte til Banco di Napoli

Efter første undersøgelse af sagen konkluderede Kommissionen, da den indledte denne procedure, at nogle af foranstaltningerne i lovdekret nr. 293 af 27. maj 1996, som med nogle få ændringer erstattede lovdekret nr. 163 af 27. marts 1996, kunne omfatte statsstøtteelementer som omhandlet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og ikke kunne erklæres forenelige med fællesmarkedet på grundlag af de foreliggende oplysninger på det pågældende tidspunkt. Kommissionen anmodede derfor om yderligere oplysninger om følgende støtteforanstaltninger:

1) statens bidrag på 2 000 mia. ITL til bankens kapitaludvidelse i henhold til forpligtelserne i ovennævnte dekret

2) den italienske centralbanks mulighed for at lette koncernens omstrukturering ved at yde banken lån på de betingelser, der er fastsat i finansministerens dekret af 27. september 1974, til dækning af tab, som banken har lidt i forbindelse med sine udlån og anden finansiering til fordel for de koncernselskaber, der er trådt i likvidation, og af hensyn til disses kreditorer

3) skattelettelserne i forbindelse med tinglysningsafgiften (et fast beløb på 1 mio. ITL) for dispositioner vedrørende overdragelse af virksomheder og filialer, aktiver og retsforhold, som koncernselskaberne gennemførte inden den 30. juni 1997.

Senere er der foretaget en række ændringer i ovennævnte dekret for at fremskynde saneringen, omstruktureringen og privatiseringen af banken (lovdekret nr. 396/96). De italienske myndigheder har især indført mulighed for at oprette et afviklingsselskab, der skal varetage forvaltningen, afviklingen og salget af bankens mindre rentable aktiver for ca. 12 400 mia. ITL. De har desuden indført en hurtig udbudsprocedure for salg af 60 % af bankens kapital, og betingelserne herfor er fastsat i finansministerens dekret af 14. oktober 1996.

Støtteforanstaltningerne er beskrevet nærmere nedenfor

2.1. *Statens bidrag til bankens kapitaludvidelse*

Lovdekret nr. 163 af 27. marts 1996 — der senere er blevet ændret flere gange ([2]), senest ved lovdekret nr. 497 af 24. september 1996, ophøjet til lov nr. 588 af 19. november 1996 — indeholder en række finansieringsforanstaltninger med sigte på sanering, omstrukturering og privatisering af banken. Især skulle staten bidrage med 2 000 mia. ITL til en eller flere udvidelser af bankens kapital. Bidraget var dog gjort betinget af mange forhold, og dette skulle ifølge de italienske myndigheder sikre, at statens indgreb var af kommerciel art.

For det første måtte statens indgreb kun gennemføres, hvis der samtidig blev tilført kapital fra en eller flere banker og andre institutionelle investorer, eller hvis disse forpligtede sig til at deltage i salget af den kontrollerende andel på 60 % i bankens kapital. Herved kunne staten gennemføre kapitaludvidelsen efter at have modtaget de første tilbud og dermed med sikkerhed for, at der kunne findes en køber til banken.

For det andet blev statens kapitaltilførsel foretaget efter en tilpasning af bankens aktiekapital på grundlag af en vurdering af dens kapitalforhold pr. 31. marts 1996. Dette skyldes, at statens og de nye aktionærers kapitaltilførsler skulle ske på grundlag af bankens seneste økonomiske situation. De tab, der blev registreret indtil første kvartal 1996, medførte et fald i bankens egenkapital fra 3 867 mia. ITL til 422 mia. ITL og i aktiekapitalen fra 1 111 mia. ITL til 128 mia. ITL. Tabet på 389 mia. ITL i andet kvartal blev overført til årets udgang. Beslutningen om ikke at medregne hele første halvårs tab i halvårsregnskaberne blev begrundet med to forhold, nemlig dels behovet for at opretholde en minimumskapital for at undgå at blive retligt forpligtet til at lade banken træde i likvidation, dels behovet for, at staten som bankens minoritetsaktionær fik mandat fra majoritetsaktionæren (fonden) til at forvalte dennes aktier for at kunne gennemføre salget af banken. Transaktionen blev derfor gjort betinget af, at staten fik sikkerhed i majoritetsaktionærens (fondens) aktier i banken og fik overdraget stemmerettighederne, eller at staten fik definitivt mandat, uden instrukser, til at udøve stemmerettighederne i forbindelse med ovennævnte aktier, for at den kunne få stemmeflertal på de generalforsamlinger, der skulle træffe beslutninger om kapitalforhøjelsen og fornyelsen af bankens ledelsesorganer.

For det tredje var det fastsat i dekretet, at bankens ledelse inden den 30. juni 1996 skulle vedtage en rimelig omstruktureringsplan, som skulle udarbejdes i samråd med en af staten udpeget specialkonsulent, forelægges centralbanken til godkendelse og være i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Kommissionen fik den 4. juli 1996 forelagt hovedlinjerne i en sådan plan, der var udarbejdet med bistand fra investeringsbanken Rothschild. Planen blev styrket med oprettelse af et afviklingsselskab, og den nye plan blev forelagt Kommissionen den 6. december 1996.

For det fjerde blev statens kapitaltilførsel betinget af, at der blev indgået aftaler med fagforeningerne om nedskæring af lønomkostningerne inden den 31. december 1997 ved en nedsættelse af enhedslønomkostningerne (inklusive socialsikringsomkostningerne) til de nationale gennemsnit for kreditsektoren. Der blev indgået sådanne aftaler mellem den 19. og 22. juli 1996. Hvad angår de tillægspensioner, der påhviler banken, blev udligningsordningerne stillet i bero indtil driftsresultatet på ny var tilfredsstillende og under alle omstændigheder indtil udgangen af år 2000. Desuden blev det fastsat, at banken kunne førtidspensionere ca. 800 ansatte.

([2]) Lovdekret nr. 293 af 27. maj 1996, nr. 394 af 26. juli 1996 og nr. 497 af 24. september 1996.

2.2. *Lån fra centralbanken i henhold til ministerielt dekret af 27. september 1974*

For at lette bankkoncernens omstrukturering giver artikel 3, stk. 6, i ovennævnte lov nr. 588/96 centralbanken mulighed for at yde banken lån på de betingelser, der er fastsat i finansministerens dekret af 27. september 1974, til dækning af tab, som banken har lidt i forbindelse med sine udlån til koncernselskaber, der er trådt i likvidation, og disses kreditorer, og til andre koncernselskaber, som med centralbankens godkendelse har modtaget lån og andre aktiver uden for ejendomssektoren fra banken. I ministerielt dekret af 27. september 1974 er det fastsat, at centralbanken kan yde lån i 24 måneder på langfristede statsobligationer til en rente på 1 % til banker, som er indtrådt på vegne af til indskyderne i andre banker under tvangslikvidation, og som bliver nødt til at afskrive tabene som uerholdelige fordringer. Centralbanken fastsætter lånebeløbet på grundlag af tabenes størrelse og afskrivningsplanerne.

I første omgang blev muligheden for at bruge de pågældende lån begrænset til de tab, der måtte opstå i forbindelse med afviklingen af Isveimer. Men muligheden blev senere udvidet til at omfatte tab i forbindelse med de af bankens aktiver, der er overdraget til et særligt afviklingsselskab, når de ikke kan dækkes ved provenuet af salget af bankens aktier.

2.2.1. ***Isveimers likvidation***

Den 3. april 1996 trådte Isveimer, hvor banken ejede 65 % af kapitalen, i frivillig likvidation, og bankens kapitalandel blev reduceret fra 402 mia. ITL (sidst i 1994) til 1 ITL. Som led i likvidationen vil de offentlig beskikkede likvidatorer kunne fyldestgøre Isveimers kreditorer efter de fastlagte forfaldstidspunkter takket være bankens likviditetsstøtte. Centralbankens lån har til formål at yde banken kompensation for de tab, som den måtte lide som følge af sine lån til Isveimer, der skal give sidstnævnte mulighed for at fyldestgøre sine kreditorer. Målet er fuld beskyttelse af Isveimers kreditorer. Lånet er begrænset til likvidationens negative resultat, i det omfang afhændelsen af Isveimers aktiver ikke er tilstrækkelig til at dække dens gæld. Transaktionen har til formål at forhindre, at der opstår spændinger og uønskede negative konsekvenser på finansmarkederne, især i betragtning af Isveimers betydelige gæld til udenlandske kreditinstitutter.

2.2.2. ***Afviklingen***

Afviklingstransaktionen gav banken mulighed for at udskille en række mindre rentable aktiver fra sit regnskab og overføre dem til at ad hoc-selskab, »S.G.A. — Società per la Gestione di Attività SpA« (i det følgende benævnt SGA), som til den bogførte nettoværdi pr. 30. juni 1996 købte de urentable aktiver (nødlidende og dubiøse fordringer på over 100 mio. ITL, lån som var blevet eller var ved at blive omlagt) og bankens 8 kapitalinteresser, bortset fra aktiverne vedrørende ejendomssektoren, for i alt 12 378 mia. ITL. Det skal bemærkes, at aktiverne blev opgjort til nettoværdien pr. 30. juni 1996, dvs. efter henlæggelser til dækning af de forventede tab på disse aktiver, hvilket i betydelig grad begrænser risikoen for fremtidige tab i denne forbindelse. Med hensyn til de overførte kapitalinteresser — den største er bankens kapitalandel i sit datterselskab i Luxembourg, Banco di Napoli International (i det følgende benævnt BNI) — er de børsnoterede aktier blevet vurderet til markedsprisen og de øvrige efter egenkapitalmetoden. For BNI har man anvendt den vurdering, der for nylig er foretaget af det specialiserede revisionsselskab KPMG på grundlag af en kombineret formue/indtægtsmetode.

Denne transaktion blev vedtaget for at fjerne risikoen for fremtidige tab på disse aktiver og dermed gøre det lettere hurtigt at sælge banken. For selv om henlæggelserne i juni principielt er tilstrækkelige til at nulstille de hidtil forventede tab på aktiverne, kan det ikke udelukkes, at det i fremtiden vil blive nødvendigt at tilpasse aktivernes regnskabsmæssige værdi efter deres faktiske værdi. Ved transaktionen kunne banken også udskille de aktiver, der normalt skal være dækket af kapital efter de gældende solvensregler, som ethvert andet aktiv. Det har derfor været muligt at nedbringe statens kapitaltilførsel til banken til det minimum, der var nødvendigt for at styrke solvensgraden.

I den efterfølgende tabel angives værdien af de udskilte aktiver.

Tabel 1a

Værdien af de aktiver, der er overført til SGA

Balanceførte poster

	Brutto-værdi (mia. ITL)	Dækningsgrad (%)	Netto-værdi (mia. ITL)
Kortfristede nødlidende fordringer	3 670	49,7	1 845
Mellemfristede nødlidende fordringer	3 953	28,3	2 835
Tilsammen	7 623	38,6	4 680
Dubiøse fordringer (1)	6 677	17,1	5 537
Omlagte lån	1 411	10,3	1 266
Aktiver vedrørende udviklingslande	839	28,1	603
Kapitalandele (2)	292	0,0	292
I alt	16 839	26,5	12 378

(1) De nødlidende fordringer dækkes med 936 mia. ITL i form af kapital og 200 mia. ITL i form af morarenter, men beløbet kan blive ændret.
(2) Der er tale om kapitalandele i otte selskaber, hvoraf den største er i bankens datterselskab i Luxembourg, BNI.

Hertil kommer følgende lånetilsagn:

Tabel 1b

Værdien af de aktiver, der er overført til SGA

Ikke-balanceførte poster

	Brutto-værdi (mia. ITL)	Dækningsgrad (%)	Netto-værdi (mia. ITL)
Nødlidende fordringer	27	25,9	20
Dubiøse fordringer	195	3,1	189
Omlagte lån	53	0,0	53
I alt	275	4,7	262

Afviklingsselskabet finansieres ved et lån fra banken svarende til de overførte aktiver. Lånet tilbagebetales, efterhånden som de udskilte aktiver afhændes. Med hensyn til renten på dette lån, blev det vedtaget, at banken principielt ikke måtte drage fordel af eller lide tab i forhold til den situation, der gjorde sig gældende før udskillelsen af aktiverne. Det blev derfor besluttet at anvende en kombineret rentesats bestående af det aritmetiske gennemsnit af følgende rentesatser for det foregående år:

— den gennemsnitlige årlige bruttorentesats for tremåneders statsobligationer (gennemsnit for de 24 udbud)

— den gældende tremåneders interbankrente (dagligt gennemsnit)

— det årlige gennemsnit for »prime rate ABI« (dagligt gennemsnit).

Den efterfølgende tabel indeholder de simuleringer, der er foretaget på grundlag af en objektiv vurdering af ovennævnte satser.

Tabel 2

Rentesats for bankens lån til SGA

	1997	1998	1999	2000
Gennemsnit for tremåneders statsobligationer	8,6	6,5	5,6	5,4
Tremåneders interbankgennemsnit	8,8	6,7	5,6	5,2
Prime rate-gennemsnit	11,0	8,7	7,5	6,9
I alt	9,4	7,3	6,2	5,8

Kilde: Bankens oplysninger baseret på prognoser fra Prometeia og ABI Financial Outlook.

Man forventer, at afviklingsselskabet vil bestå i fem år. Banken kan ikke tilbagekøbe de udskilte aktiver. Der er indført særlige foranstaltninger for at undgå interessekonflikter ved forvaltningen af de udskilte aktiver. For det første forvaltes afviklingsselskabet af personer, der ikke har nogen tilknytning til banken. For det andet har man indført det generelle princip for forvaltningen af aktiverne, at »banken stiller forslag og afviklingsselskabet træffer afgørelse«. Under bankens generelle ledelse vil der derfor blive oprettet en særlig struktur, der er adskilt fra resten af banken, og som har til opgave at varetage forbindelserne med SGA og de af bankens filialer, som SGA har uddelegeret forvaltningen af aktiverne til. Den administrative og regnskabsmæssige adskillelse mellem banken og SGA garanteres ved indførelse af et særligt elektronisk regnskabssystem, der er adskilt fra bankens interne regnskabssystem.

2.3. *Skattelettelser*

I henhold til lovens artikel 3, stk. 7, skal tinglysningsafgiften erstattes af et fast beløb på 1 mio. ITL for dispositioner vedrørende overdragelse af virksomheder, filialer, aktiver og retsforhold, som selskaberne i bankkoncernen gennemførte inden den 30. juni 1997. De italienske myndigheder har i denne forbindelse anført, at disse foranstaltninger kun finder fuld anvendelse ved overdragelse af fordringer til tredjemand og ved salg af filialer. De skattelettelser, der således blev ydet i 1996, var på under 6 mia. ITL i forbindelse med overdragelse af fordringer på 1 154 mia. ITL og 21 mia. ITL i forbindelse med salg af 50 filialer. Der er fastsat en yderligere skattelettelse på ca. 10 mia. ITL i forbindelse med salg af 27 andre filialer. De fastsatte bruttoskattelettelser beløber sig til i alt ca. 36 mia. ITL. Når selskabsindkomsten er fradraget, beløber fordelene ved de samlede transaktioner sig til 17 mia. ITL.

3. **Vurdering af, om foranstaltningerne til fordel for Banco di Napoli skal betragtes som statsstøtte**

3.1. *Kapitaludvidelsen*

Når Kommissionen skal vurdere statsforanstaltninger til fordel for virksomheder anvender den normalt det såkaldte markedsøkonomiske investorprincip, som anført i Kommissionens meddelelse om offentlige virksomheder ([3]). Det fastslås i denne meddelelse, at der er tale om statsstøtte, når en privat investor, der opererer under normale markedsøkonomiske forhold, ikke ville havde gennemført en sådan transaktion. Hvad angår statens andele i en virksomheds aktiekapital, som anført i Kommissionens meddelelse af 1984 ([4]), ville en privat investor ikke have gennemført en sådan transaktion i nedenstående tilfælde, og der er derfor tale om statsstøtte:

a) når virksomhedens finansielle situation ikke tyder på, at der kan opnås et normalt afkast af den investerede kapital (i form af udbytte eller kapitalgevinster) inden for en rimelig frist, eller når risikoen i forbindelse med en sådan transaktion er for høj eller for langvarig, eller

b) når den offentlige andel i forbindelse med en kapitaltilførsel til en virksomhed, hvis kapital ejes af både private og offentlige aktionærer, bliver langt større end oprindeligt, og faldet i de private aktionærers andel hovedsagelig skyldes virksomhedens dårlige rentabilitetsudsigter, eller

c) når kapitalandelen beløbsmæssigt overstiger den støttemodtagende virksomheds faktiske værdi.

Alle tre betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det skal for det første bemærkes, at den kapitaludvidelse på 2 000 mia. ITL, som staten gennemførte sidst i 1996, og som blev medtaget i regnskaberne for det pågældende regnskabsår, er nødvendig for bankens fortsatte eksistens, fordi tabene i 1994 og 1995 og i første halvår 1996 har opsuget næsten hele bankens egenkapital og medført en solvensgrad på næsten nul og dermed langt under det obligatoriske minimum. Den fortsatte sanering, især ved at tabene i forbindelse med de overdragne aktiver og omstruktureringsomkostningerne, herunder omkostningerne for 1997, blev medtaget i regnskabet sidst i 1996, gav banken en negativ egenkapital, og i en sådan situation skal bankens bestyrelse i henhold til den italienske civillov enten tilføre banken ny kapital eller lade den træde i likvidation.

For det andet skal det understreges, at staten er den eneste aktionær, der deltager i transaktionen, fordi de øvrige aktionærer, især fonden og de private aktionærer, afslog at deltage. Ved transaktionen bliver staten derfor bankens største aktionær, medens den tidligere kun have 9 % af dens kapital. Tilførslen på 2 000 mia. ITL anvendes nemlig til udligning af tabene for 1996, der er beregnet til over 1 650 mia. ITL. På denne baggrund er det indlysende, at ingen private aktionærer var indstillet på at tilføre kapital til dækning af tab, medmindre de fremtidige afkast af den resterende kapital kunne udligne det oprindelige tab og den indtjening, som de må give afkald på i omstruktureringsperioden. Dette er ikke tilfældet, fordi banken ifølge omstruktureringsplanen først vil give et normalt afkast sidst i 1999 (og ikke mere end et normalt afkast).

I princippet ville staten kunne have fået i hvert fald en del af sin kapitaltilførsel tilbage i forbindelse med salget af 60 % af sin kapitalandel i banken, men salgsprovenuet var ret beskedent, ca. 61 mia. ITL, og dermed utilstrækkeligt til at dække kapitaltilførslen. Vurderin-

([3]) Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om anvendelse af traktatens artikel 92 og 93 og artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren, EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3.

([4]) Bull. 9-1984.

gen af den resterende kapital på grundlag af cash flow-metoden (tilbagediskonterede fremtidige cash flows) og aktiekurserne medfører ganske vist en forholdsvis høj værdiansættelse, men garanterer ikke dækning af forskellen. Salgsprovenuet kan heller ikke anvendes til at nedbringe omkostningerne ved kapitaludvidelsen, da det er bestemt til dækning af afviklingsselskabets eventuelle tab. Det må derfor fastslås, at statens nettoomkostninger ved kapitaludvidelsen svarer til kapitaltilførslen, nemlig 2 000 mia ITL.

Hvad angår betingelserne for kapitaludvidelsen, som ifølge staten principielt skulle garantere, at det markedsøkonomiske investorprincip blev overholdt, konstaterer Kommissionen, at disse betingelser rent faktisk er fastsat i dekretet for at undgå, at statsstøtten blev ydet, uden at der til gengæld var nogen plan for, at banken på ny kunne blive levedygtig. Men af ovennævnte årsager er sådanne betingelser ikke tilstrækkelige til, at transaktionen kan anses for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Selv om ovennævnte betingelser ikke kan udelukke, at der er tale om statsstøtte, sætter Kommissionen stor pris på, at de er indført i dekretet, fordi de kan sikre, at støtten er forenelig med fællesmarkedet (jf. nr. 5 nedenfor).

Som det allerede blev understreget, da proceduren blev indledt, greb staten desuden ind i første omgang uden de private bankers medvirken. Det skal især understreges, at halvdelen af kapitaludvidelsen på 2 000 mia. ITL, der blev foretaget i december 1996, stammer fra konverteringen af det efterstillede lån, som staten havde ydet banken i juni 1996. Men dette efterstillede lån stammede igen fra konverteringen af det obligationslån på 1 000 mia. ITL, som Cassa Depositi e Prestiti ydede banken i januar 1996. Den transaktion, hvorved staten har overtaget og konverteret obligationslånet fra Cassa Depositi e Prestiti, således at banken kunne bogføre 1 000 mia. ITL som efterstillet lån, kan ikke betragtes som neutral for staten, idet risikoen i forbindelse med lånet herved er blevet forøget, fordi det i tilfælde af likvidation er efterstillet bankens øvrige gæld, uden at lånets finansielle betingelser derfor er blevet ændret, således at staten opnår en større forrentning, der kan kompensere for risikoforøgelsen.

Det må understreges, at konverteringen af det efterstillede lån til kapital i 1996 blev gennemført, inden udbudsproceduren i oktober 1996 om køb af 60 % af bankens kapital var blevet afsluttet, og hvor man kun havde modtaget et tilbud fra en offentlig bank, hvis indhold man ikke var bekendt med. De transaktioner, hvorved staten i juni 1996 overtog og konverterede obligationslånet på 1 000 mia. ITL fra Cassa Depositi e Prestiti til et efterstillet lån på samme rentevilkår, og konverteringen af dette til kapital i december 1996, før udbudsproceduren var afsluttet, kan ikke anses for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og omfatter derfor støtteelementer.

Staten tilførte banken kapital, inden Kommissionen havde truffet sin beslutning i sagen. De italienske myndigheder har i denne forbindelse fremført, at kapitaltilførslen absolut skulle gennemføres inden årets udgang, da banken ellers havde måttet træde i likvidation. I henhold til artikel 2446, 2447 og 2448 i den italienske civillov skal bankens bestyrelse nemlig indkalde aktionærerne til generalforsamling, når de konstaterer så betydelige tab, at det formindsker kapitalen, og enten genoprette kapitalen eller lade banken træde i likvidation. I modsat fald vil bestyrelsen være strafferetligt ansvarlig. I kraft af en speciel undtagelse, der blev indført ved dekretet indtil den 31. december 1996, besluttede aktionærerne på generalforsamlingen den 31. juli 1996 at nedbringe kapitalen delvis (uden at røre opsparingsaktierne) og at udvide kapitalen med 2 000 mia. ITL inden udgangen af 1996. Myndighederne har understreget, at de har overholdt de betingelser i lovdekretet, som forpligtede staten til først at foretage kapitaltilførslen efter at have fået et bindende tilbud fra en bank om køb af Banco di Napoli.

Kommissionen forstår, hvorfor de italienske myndigheder gennemførte transaktionen inden årets udgang; men den bemærker, at transaktionen blev gennemført uventet, uden nogen formel begæring, og inden udbudsproceduren om salg af den kontrollerende aktiepost i banken var afsluttet. Desuden var de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget på det pågældende tidspunkt, endnu ufuldstændige. Kommissionen kunne derfor ikke afgøre, inden kapitaltilførslen blev gennemført, om støtten til banken var forenelig med fællesmarkedet, i betragtning af den forsinkelse, hvormed de italienske myndigheder formelt forelagde den omstruktureringsplanen. Støtten må derfor betragtes som ulovlig.

Kommissionen konstaterer desuden, at salget blev afsluttet i januar 1997 med overdragelse af den kontrollerende aktiepost i banken til forsikringsselskabet INA med 51 % og banken BNL med 49 %, idet det konkurrerende tilbud fra Mediocredito Centrale var blevet anset for at være for lavt.

Det må derfor konkluderes, at en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold, ikke ville have tilført banken kapital, således som den italienske stat har gjort, for senere ikke engang at få en minimum af den tilbage ved privatiseringen. På grundlag af de foreliggende oplysninger må kapitaludvidelsen på 2 000 mia. ITL derfor betragtes som statsstøtte.

3.2. *Lån fra centralbanken i henhold til dekret af 27. september 1974*

3.2.1. ***Isveimers likvidation***

Når der i forbindelse med likvidation af en bank er mulighed for at afhænde alle kommercielle aktiviteter og kreditformidlingen og at fordele dens aktiver og aktiviteter mellem konkurrenterne, vil foranstaltningerne til dækning af kreditorernes tab i forbindelse med likvidationen normalt ikke kunne fordreje konkurrencen som omhandlet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Når aktiverne og passiverne i en bank, der er trådt i likvidation, overdrages en bloc, vil det ministerielle dekret af 27. september 1974, der tillader kompensation til køberen for erhvervelsens negative værdi, derimod kunne fordreje konkurrencevilkårene, fordi det i praksis giver en anden virksomhed mulighed for at fortsætte den likvidationsramte banks aktiviteter. Som Kommissionen har anført i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, vil det ikke være muligt at undgå kontrol ved at overføre aktiviteterne til en anden juridisk person eller en anden ejer ([5]).

I den foreliggende sag fremførte de italienske myndigheder, at likvidationen af Isveimer svarer til den første af ovennævnte muligheder, og de tilføjede, at bankens andel i Isveimers kapital blev nedsat fra 402 mia. ITL til 1 ITL. De understregede, at de pågældende foranstaltninger kun kunne gennemføres med det formål at løse problemerne ved likvidationen af Isveimers aktiver. Likvidationen af Isveimer gennemføres desuden under streng kontrol fra centralbankens side, da denne står for tilsynet med kreditinstitutter. Isveimers første foreløbige likvidationsregnskab pr. 31. december 1996 udviste et underskud på ca. 1 775 mia. ITL svarende til den forventede nutidsværdi af det endelige tab ved likvidationen. Fra det tidspunkt, hvor virksomheden trådte i likvidation (9. april 1996), til den 31. december 1997 medførte afviklingen af kundetilgodehavender og de regelmæssige tilbagebetalinger, at aktiverne blev formindsket med 5 028 mia. ITL til 6 224 mia. ITL, heraf 3 086 mia. ITL i likvide midler. Ved årets udgang androg passiverne, minus egenkapitalen, 6 341 mia. ITL mod 12 077 mia. ITL på det tidspunkt, hvor selskabet trådte i likvidation. Likvidationsproceduren nærmer sig derfor sin afslutning.

De italienske myndigheder fremførte, at foranstaltningen ikke fordrejede konkurrencen på EU-plan, da den ikke tog sigte på at redde Isveimer, men på at varetage dets kreditorers interesser, idet Isveimer på grund af sin likvidation havde trukket sig ud af markedet. Det er i denne forbindelse blevet påvist, at der blandt Isveimers kreditorer fandtes mange udenlandske kreditinstitutter med betydelige kapitalandele. Endelig fremførte de italienske myndigheder, at banken ikke ville drage nogen fordel af de pågældende lån, da de udelukkende var beregnet på kompensation for bankens omkostninger i forbindelse med de lån, den havde ydet sine datterselskaber for at lette likvidationen. Med andre ord er banken blot mellemled for disse lån. De italienske myndigheder udelukkede også muligheden for, at banken overtog nogle af Isveimers aktiver som led i likvidationen, medmindre det blev umuligt at sælge dem til tredjemand, eller de kunne overtages på vilkår, der var mere fordelagtige for likvidationen.

Kommissionen har desuden undersøgt, om de pågældende lån er bestemt som kompensation for bankens eventuelle tab på sine lån på ca. 800 mia. ITL til Isveimer. De italienske myndigheder erklærede i denne forbindelse, at bankens lån var fuldt garanteret ved tinglyste panterettigheder, der oversteg lånenes værdi. Derfor ville banken sandsynligvis også have fået sine lån tilbage i forbindelse med likvidationen, selv om centralbanken ikke havde ydet den lån. Det skal desuden bemærkes, at bankens lån til Isveimer først skulle tilbagebetales, når likvidationen var afsluttet. Kommissionen finder det derfor berettiget at antage, at banken ikke drager nogen uberettiget fordel af anvendelsen af ministerielt dekret af 27. september 1974.

På baggrund af de italienske myndigheders oplysninger mener Kommissionen ikke, at anvendelsen af dekret af 27. september 1974 i det foreliggende tilfælde skal betragtes som statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Ikke desto mindre finder den det dog nødvendigt, at den for fremtiden underrettes på forhånd om anvendelsen af dette dekret i andre tilfælde, især når aktiverne og passiverne i et kreditinstitut, der er trådt i

([5]) Jf. Fællesskabets rammebestemmelser om statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

likvidation, afhændes en bloc, fordi der i så fald kan være tale om statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1.

3.2.2. *Afviklingen*

Som det også har været tilfældet i andre sager, betragter Kommissionen generelt denne form for afvikling af bankaktiver som statsstøtte, da den giver mulighed for at fjerne henlæggelser og tab fra det kriseramte kreditinstituts regnskaber, dvs. omkostninger som banken normalt selv skulle have afholdt, og gør det lettere at overholde solvensreglerne. Desuden giver den mulighed for at lette en eventuel privatisering, fordi potentielle kunder ikke skal foretage en lang og vanskelig vurdering af de nødvendige henlæggelser, i betragtning af de afhændede aktivers art. Afviklingen støttes finansielt med midler fra det afhændende bankselskab eller fra et selskab, der oprettes til lejligheden som mellemled mellem banken og afviklingsselskabet, og som får overdraget de udskilte aktiver. Under alle omstændigheder vil afviklingsselskabets tab i sidste instans blive afholdt af staten gennem offentlige garantiordninger og i det foreliggende tilfælde ved lån fra centralbanken i henhold til dekret af 27. september 1974.

I betragtning af de udskilte aktivers art, den anvendte finansieringsordning og transaktionens varighed er det ofte temmelig vanskeligt at nå frem til en pålidelig vurdering af de endelige omkostninger ved en sådan afvikling. Det er dog væsentligt at fastslå, hvor store omkostninger staten skal afholde, for at støtten kan godkendes og for at man kan fastlægge, hvilke modydelser der er nødvendige som kompensation for støttens konkurrencefordrejende virkninger. Kommissionen har på baggrund af sine erfaringer fra andre tilfælde, hvor der er oprettet afviklingsselskaber, være særlig opmærksom på dette aspekt, især på grund af de betydelige forskelle mellem de faktiske resultater og de overslag, som Kommissionen fik forelagt i forbindelse med sin undersøgelse efter traktatens statsstøtteregler. Ajourføring af overslagene over aktivbeholdningens nettoværdi, udsving i markedsrenten, forsinkelse i afhændelsen af aktiverne eller i tilbagebetalingen af de lån, banken har ydet afviklingsselskabet, kan få betydelige konsekvenser for statens endelige nettoomkostninger ved transaktionen.

På det tidspunkt, hvor afviklingsselskabet blev oprettet, fremførte de italienske myndigheder, at det ikke ville lide betydelige tab, og at det hovedsagelig blev oprettet for at begrænse den usikkerhed omkring vurderingen af en række regnskabsposter, som kunne forsinke privatiseringen.

De italienske myndigheder har dog især understreget, at afviklingsselskabet og -ordningerne var fundamentalt forskellige fra andre, som Kommissionen tidligere havde undersøgt, idet bankens aktiver var blevet overdraget til afviklingsselskabet til deres nettoværdi og ikke til deres bruttoværdi. Dette betyder, at banken allerede i regnskabsårene 1995 og 1996 havde foretaget henlæggelser for de tab, der måtte forventes i forbindelse med de afhændede aktiver, hvilket gav den et tab på over 1 650 mia. ITL i 1996 og 3 160 mia. ITL i 1995. Banken har anvendt sin egenkapital (dvs. gennem nedbringelse af reserverne og kapitalen) på tab og henlæggelser i forbindelse med lån på 4 460 mia. ITL, svarende til 26,5 % af de udskilte aktivers samlede værdi på 16 840 mia. ITL. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at aktiverne blev vurderet individuelt og ikke på grundlag af faste henlæggelser. Gennem et edb-system, der kaldes »Centrale dei rischi«, og som giver en bank mulighed for at indhente oplysninger om en kundes engagementer over for andre banker og den risikograd, som disse tillægger den pågældende kunde, har banken desuden kunnet tilpasse vurderingen af risikoen i forbindelse med sine kunder, der også har gæld til andre banker, især hvad angår nødlidende fordringer. Hvad angår dubiøse fordringer, har banken indført et særlig forsigtigt klassificeringskriterium, der består i, at lån anbringes i denne kategori, allerede når andet afdrag ikke er betalt. Endelig blev afskrivningen af aktiverne foretaget under streng kontrol fra centralbanken, som er den uafhængige myndighed, der fører tilsyn med bankerne. Resultaterne af de første salg af aktiver, som SGA har foretaget, bekræfter dog, at de regnskabsmæssige vurderinger var korrekte.

Selv om Kommissionen fandt de italienske myndigheders oplysninger tilfredsstillende, hvad angår de afhændede aktivers værdi, ønskede den dog at få udarbejdet en detaljeret rapport om SGA's arbejde, især om de store finansieringsudgifters betydning for dets virksomhed. I 1998 forelagde investeringsbanken Rothschild derfor Kommissionen en undersøgelse af SGA og selskabets eventuelle fremtidige tab, baseret på oplysninger fra den italienske centralbank, Banco di Napoli og andre kilder.

Rothschild undersøgte følgende aspekter: a) SGA's organisation, virksomhed og forbindelser med banken, b) SGA's forvaltningsmæssige principper, c) resultaterne af salget af aktiver for 1997, d) værdien af de aktiver, der er overdraget til SGA, e) forskellen mellem

renteindtægterne af de overførte aktiver og udgifterne i forbindelse med de lån, som banken havde ydet, på grundlag af centralbankens lån.

a) SGA har følgende særlige organisationsstruktur:

— en afdeling, der beskæftiger sig med styring, koordinering og kontrol af afviklingen. Disse opgaver varetages af personer, der ikke er ansat i banken, og som har tilstrækkelig viden og erfaringer inden for administration og inddrivelse af fordringer

— en særskilt afdeling, der er opdelt i en central tjeneste, der udelukkende arbejder for SGA, og bankens filialnet, hvor bankens ansatte har til opgave at administrere fordringer, foretage undersøgelser og stille forslag til afgørelser

— beslutningsbeføjelserne er fordelt mellem bestyrelsen og direktøren, der direkte kan forvalte de største og mest komplicerede fordringer, og som er eneansvarlige for inddrivelsen og afviklingen af disse.

Denne organisationsstruktur, hvor opgaverne er fordelt mellem en selvstændig og særskilt struktur, en central afdeling og bankens filialnet, giver SGA mulighed for at forvalte de utallige og geografisk spredte fordringer på økonomiske betingelser og med den nødvendige fleksibilitet. Dette skulle i sidste instans gøre det lettere for selskabet at gennemføre sine opgaver til tiden og med begrænsede omkostninger. Da forvaltnings- og undersøgelsesansvaret og ansvaret for styring, kontrol og beslutningstagning i øvrigt er fordelt mellem bankens og SGA's ansatte, er de nødvendige krav med hensyn til adskillelse mellem afviklingsselskabet og banken opfyldt.

b) I overensstemmelse med centralbankens retningslinjer har SGA baseret sin inddrivelsespolitik på en maksimering af realiseringsgevinsterne under hensyn til den tilsigtede begrænsning og virksomhedens tid og omkostninger. Frem for at gå rettens vej, hvilket er forbundet med lange ventetider og risiko for forringelse af de pågældende aktivers værdi, foretrak man i denne forbindelse udenretlige ordninger, salg og likvidation og/eller flerårige afskrivningsplaner, hvorved afdragsperioden blev begrænset mest muligt. Herved har man også kunnet tage hensyn til udsigterne for de gældsramte virksomheders sanering, og man har så vidt muligt undgået skadelige virkninger. For de omlagte lån blev det besluttet ikke at bevilge nogen yderligere nyfinansiering, så vidt muligt at mindske de lån, der er fastsat i omlægningsaftalerne, og at undgå konvertering af lån til risikovillig kapital.

c) Afviklingsaktiviteterne gav tilfredsstillende resultater: pr. 31. december 1997 var der indbetalt 1 476 mia. ITL, dvs. ca. 12 % af aktiverne, hvoraf ca. 660 mia. ITL stammede fra salg af udenlandske værdipapirer og lån til risikolande (med en bruttomerværdi på ca. 80 mia. ITL) og ca. 780 mia. ITL vedrørende tvivlsomme lån. Der blev også registreret en beskeden merværdi i forbindelse med de italienske værdipapirer, der blev solgt. Der blev desuden indgået aftaler om salg og likvidation gennem afbetaling eller på anden måde, som fra 1998 vil give indtægter på over 580 mia. ITL i alt. SGA's bestyrelse undersøgte poster på i alt 3 789 mia. ITL og traf beslutning om i alt 3 559 mia. ITL. Resultaterne af SGA's afviklingsaktiviteter svarer et år efter, at det påbegyndte sin virksomhed, til de skøn, der blev fastsat på det tidspunkt, hvor bankens omstruktureringsplan blev udarbejdet.

d) Med hensyn til vurderingen af lånet og henlæggelserne har Rothschild foretaget en sammenligning med de største banker, der kan sidestilles størrelsesmæssigt og geografisk med Banco di Napoli. Med udgangspunkt i regnskabet pr. 31. december 1996, dvs. det tidspunkt, hvor banken overdrog aktiverne til SGA, kan det fastslås, at bankens henlæggelser og regnskabssanering kunne sidestilles med de største bankers eller endog var mere forsigtig. Muligheden for, at SGA, så snart der er afsat en betydelig del af de overførte aktiver, kan beslutte at indstille sin virksomhed og likvidere de resterende poster, som ikke vil kunne afhændes, gør det nødvendigt at vurdere tabene. Rothschild har vurderet det faktiske tab til højst 10 % af den overførte portefølje, dvs. 1 000-1 200 mia. ITL.

e) Med hensyn til finansieringsomkostningerne ved afviklingsselskabet har de italienske myndigheder fremført, at forrentningen af bankens lån til SGA er fastlagt på grundlag af det princip, at banken hverken må drage fordel eller lide tab i forhold til den aktuelle situation. Renten skulle derfor svare til den effektive forrentning af de udskilte aktiver. SGA skulle således kunne benytte indtægterne af aktivbeholdningen til forrentning af bankens lån.

Rothschild har i sin analyse af afviklingsselskabet også taget hensyn til muligheden af eventuelle økonomiske uligevægte; man har især undersøgt muligheden for, at udgifterne i forbindelse med bankens lån til SGA var faste og androg et stort beløb, medens renteindtægterne af de overdragne kreditposter eller aktieudbyttet i de fleste tilfælde var »usikre« og udgjorde et ubetydeligt beløb. I 1997 var der en forskel på 60 mia. ITL mellem SGA's finansieringsudgifter i forbindelse med lånet fra Banco di Napoli (1 089 mia. ITL) og renteindtægterne — inklusive morarenter — (1 039 mia. ITL). Denne uligevægt kan teoretisk ændre sig på grund af en række faktorer, som f.eks. de faktiske muligheder for at inddrive morarenter i forbindelse med kreditposter, forholdet mellem fast forrentede og variabelt forrentede lån, et gradvist fald i finansieringsudgifterne på grund af et generelt rentefald, det gradvise fald i SGA's finansieringsbeløb på grund af afskrivninger og afdrag og den gradvise forringelse af SGA's aktiviteter. Hvis man tænker sig, at resultaterne for 1997 også gælder for de kommende regnskabsår, under hensyn til afviklingsselskabets planlagte virkeperiode samt ovennævnte faktorer, vil underskuddet ifølge Rothschilds overslag variere fra 1 000 til 2 700 mia. ITL i de kommende 2-3 år, inklusive de under litra d) nævnte omkostninger.

Ifølge de italienske myndigheder tyder de hidtidige resultater på, at der er gode muligheder for, at SGA's virksomhed kan afsluttes på kort tid og uden betydelige tab. På nuværende tidspunkt kan Kommissionen dog ikke udelukke, at der er risiko for, at den gradvise forringelse af SGA's aktiver vil kunne medføre større tab og en udvidelse af forskellen mellem finansieringsomkostningerne og renteindtægterne. I betragtning af, at det er vanskeligt at inddrive morarenter, og på grundlag af andre erfaringer mener Kommissionen, at det vil være det klogeste at regne med de maksimale tab på 2 700 mia. ITL. Desuden vil statsgarantien dække det teoretiske maksimumtab, dvs. 12 378 mia. ITL, der ville opstå i den hypotetiske situation, Rothschild har opstillet, og på dette grundlag vil SGA's tilbageværende aktiver ikke have nogen positiv værdi.

Som i andre tilfælde har Kommissionen dog også taget andre forhold i betragtning, der vil kunne nedbringe statens endelige nettoudgifter.

Med hensyn til disse formodede omkostninger skal det bemærkes, at eventuelle tab i forbindelse med afviklingsselskabet ifølge lov nr. 588/96 først og fremmest skal dækkes af indtægterne ved salget af statens aktiepost i banken. For at få kendskab til statens nettoomkostninger må man derfor som i andre tilfælde trække nettoprovenuet af salget af statens aktiepost i banken fra statens bruttoomkostninger ved afviklingen. Desuden er den minoritetsaktiepost, som staten fortsat er i besiddelse af, klart et aktiv, hvis vurdering er sikrere end i det tilfælde, hvor omstruktureringsplanen endnu ikke er fuldt gennemført, og dermed gør en vurdering af den pågældende virksomhed mere usikker. Staten har i denne forbindelse erklæret, at den ønsker at sælge sin aktiepost på 17,4 % af bankens kapital. På grundlag af børsnoteringen af bankens aktier i sidste halvår kan det fastslås, at denne aktiepost har en værdi af ca. 1 000 mia. ITL.

Endelig skal det i denne forbindelse understreges, at staten også vil få gavn af resultaterne af den igangværende privatisering af BNL, der for øjeblikket ejer 27,7 % af banken. På baggrund af værdistigningen i bankens aktier, som det fremgår af aktiens udvikling i det sidste halvår, anslås BNL's kapitalinteresser i banken til ca. 1 500 mia. ITL. Staten vil drage direkte fordel af denne stigning i forbindelse med den igangværende privatisering af BNL, som den italienske regering har iværksat i henhold til ministerpræsidentens dekret af 28. januar 1998, hvor det er fastsat, at der skal afholdes direkte udbud med henblik på etablering af en gruppe stabile aktionærer, og et offentligt udbud, der på grundlag af de nuværende aktiekurser skulle give staten en indtægt på ca. 10 000 mia. ITL. Efter deltagelse i forskellige, både italienske og udenlandske, bankers data rooms accepterede staten et tilbud fra Banco Bilbao Vizcaya om at overtage 10 % af bankens kapital. Transaktionens anden del skal finde sted i efteråret 1998, og staten har udpeget globale koordinatorer for det offentlige udbud. Det skal i denne forbindelse understreges, at staten, med henblik på det fremtidige salg af mindst 50 % af sin kapitalandel på markedet, har omdannet BNL's opsparingsaktier til stamaktier og herved nedbragt sine kapitalinteresser i banken fra 85,5 % til 70 %.

På grundlag af overslagene konkluderer Kommissionen, at statens nettoomkostninger ved afviklingen minus salgsprovenuet af statens aktier i banken og det yderligere salgsprovenu af BNL's kapitalandel i forbindelse med den igangværende privatisering, kan anslås til ca. 200 mia. ITL på grundlag af de italienske myndigheders oplysninger.

En eventuel overskridelse af det samlede støttebeløb vil kunne betragtes som supplerende statsstøtte. Ændringer i statens nettoomkostninger i forhold til de nuværende overslag kunne give anledning til supplerende statsstøtte til banken, fordi disse yderligere omkostninger svarer til det tab, som banken sandsynligvis ville have lidt, hvis ikke aktiverne var blevet overdraget til SGA. Usikkerheden omkring etablering af sådanne afviklingsselskaber er så stor, at Kommissionens beslutning om godkendelse af den anslåede støtte skal omfatte hele ordningen. I det foreliggende tilfælde er Rothschilds seneste overslag baseret på udviklingen efter etableringen af SGA, hvilket betyder, at intervallet for afviklingsselskabets sandsynlige tab må udvides. Som anført ovenfor er dette interval fastsat til 1 000-2 700 mia. ITL. Kommissionens godkendelse af støtten skal vedrøre den maksimale teoretiske risiko, der er omfattet af garantien, dvs. 12 378 mia. ITL.

Med hensyn til afviklingstransaktionens virkninger på debitorvirksomhederne har de italienske myndigheder forklaret, at afviklingen af aktiverne forvaltes efter strenge professionelle kriterier. SGA har til formål at forvalte de overdragne aktiver, således at de afvikles efter økonomiske kriterier. SGA skal især inddrive fordringer og afvikle andre aktiver og derved opnå det størst mulige overskud på kortest mulig tid. SGA's administration er også underlagt centralbankens kontrol. Kommissionen har kunnet konstatere, at afviklingsselskabet optræder som en privat investor, der ønsker at nedbringe afviklingsomkostningerne til det mindst mulige. Kommissionen forbeholder sig dog ret til at undersøge, om der er ydet støtte til debitorvirksomhederne eller de aktiver, der er overført til SGA.

3.3. *Skattelettelser*

Hvad angår skattelettelserne i lovens artikel 3, stk. 7, har de italienske myndigheder fremført, at der er tale om et meget begrænset beløb, ca. 36 mia. ITL, hvilket svarer til et nettobeløb på ca. 17,2 mia. ITL, når virksomhedens indkomst er trukket fra. De har understreget, at bankens økonomiske fordel ved salget af fordringer har været meget begrænset, og at man ville have opnået et tilsvarende resultat, hvis banken havde besluttet ikke at tinglyse overdragelsesdokumenterne, hvilket var muligt, da tinglysning ikke er obligatorisk for parterne. Ved salg af filialer er tinglysningen obligatorisk for køberen. Ud fra et forretningsmæssigt synspunkt står banken svagt over for potentielle købere, fordi den er nødt til hurtigt at afhænde aktiverne, og det er derfor usandsynligt, at de skattefordele, som køberen opnår, på nogen måde kan komme banken til gode.

På grundlag af de foreliggende oplysninger mener Kommissionen dog, at de pågældende foranstaltninger må betragtes som statsstøtte, også selv om den er begrænset. Med hensyn til fordelene ved salget af fordringerne ser det ud til, at banken har besluttet at lade dokumenterne tinglyse for at øge transaktionernes gennemsigtighed og på denne måde berolige køberne og de øvrige kreditorer. Denne beslutning er således begrundet i et ønske om at afhænde fordringerne bedst muligt og begrænse usikkerheden omkring bankens sanering. Bankens beslutning har derfor en økonomisk værdi.

Man kan drage den samme konklusion for salget af filialer, for selv om tinglysningen formelt påhviler køberen, kan det ikke udelukkes, at disse skattefordele kan give banken en økonomisk fordel. Da der er tale om en undtagelse fra en generel foranstaltning, der er omfattet af reglerne for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, og som direkte vedrører banken, er det uklart, hvorfor denne foranstaltninger er indført, hvis ikke det er for at lette bankens situation og dens omstrukturering. Den maksimale statsstøtte i forbindelse med de pågældende skattelettelser er som anført ovenfor beregnet til en nettoværdi på 17 mia. ITL.

Kommissionen mener, at statsstøtten til banken i forbindelse med ovennævnte elementer ligger inden for et interval på mellem 4 717 mia. ITL og 14 395 mia. ITL. Ved vurderingen af dette beløb skal der tages hensyn til værdien af statens direkte og indirekte kapitalandele i banken på ca. 2 500 mia. ITL: statens nettoomkostninger bliver således på ca. 2 217 mia. ITL med et potentielt loft på 11 895 mia. ITL, hvis man tager afviklingsselskabets samlede risiko i betragtning.

4. Fordrejning af samhandelen mellem medlemsstaterne

Den frie udveksling af finansielle tjenesteydelser og integreringen af finansmarkederne betyder, at samhandelen mellem medlemsstaterne blive stadig mere følsom over for konkurrencefordrejninger. Støtte til en bankkoncern som Banco di Napoli, der konkurrerer på de internationale markeder om lån og anden finansiering til erhvervslivet og tilbyder finansielle tjenesteydelser i konkurrence med andre europæiske banker og desuden udøver virksomhed i udlandet gennem sit filialnet uden for Italien, kan uden videre skabe fordrejninger i samhandelen mellem medlemsstaterne. Denne tendens vil blive tydeligere ved indførelsen af den fælles valuta og den definitive åbning af markederne, som vil forøge de konkurrencemæssige spændinger i EU.

Det skal desuden tages i betragtning, at bankerne, til trods for at de har mulighed for at udøve deres aktiviteter, hovedsagelig ind- og udlån, på tværs af grænserne, hyppigt støder på forhindringer, når de vil ekspandere i udlandet. Disse forhindringer skyldes ofte, at de nationale banker er godt indarbejdet på lokalt plan, hvilket gør det dyrere for udenlandske konkurrenter at trænge ind på markedet. I betragtning af, at liberaliseringen stadig forøger bankernes muligheder for at tilbyde deres ydelser i andre medlemsstater, som det allerede er tilfældet med f.eks. Crédit Lyonnais, Deutsche Bank og Westdeutsche Landesbank, vil statsstøtte til en bank, hvad enten banken er national eller international, kunne hindre disse muligheder. Støtte, der tager sigte på at holde selv lokale banker i live, der ellers ville være drevet ud af markedet på grund af mindre effektivitet og konkurrenceevne, risikerer derfor at fordreje konkurrencevilkårene på EU-plan, da den gør det vanskeligere for udenlandske banker at trænge ind på det italienske marked.

Uden ovennævnte støtte skulle banken formodentlig være trådt i likvidation. I såfald kunne bankens aktiver være blevet overtaget af en eller flere udenlandske konkurrenter, der ønskede at vinde solidt fodfæste på det italienske marked. Bankens kunder skulle desuden være flyttet til andre banker, eventuelt udenlandske banker. Det skal derfor understreges, at støtten til banken falder ind under EF-traktatens artikel 92, stk. 1, da den vil kunne betragtes som statsstøtte, der fordrejer konkurrencen i et sådant omfang, at det påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5. Vurdering af, om statsstøtten til Banco di Napoli er forenelig med fællesmarkedet

5.1. *Generelle betragtninger*

Når Kommissionen har fastslået, at de finansielle foranstaltninger til fordel for banken skal betragtes som statsstøtte, skal den undersøge, om støtten kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet efter EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3.

I det foreliggende tilfælde er der ikke tale om støtte af social karakter til enkelte forbrugere eller om støtte, der skal fremme udviklingen i visse italienske regioner. Støtten tager heller ikke sigte på at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den italienske økonomi, idet støtten skal lette vanskelighederne for et enkelt støttemodtagende institut, nemlig Banco di Napoli, og ikke de vanskeligheder, der gør sig gældende for samtlige virksomheder i sektoren. Bankens tab er tilsyneladende selvforskyldte og i vid udstrækning knyttet til den aggressive forretnings- og kreditpolitik, som banken har ført uden at føre kontrol med risikoen. Støtten kan derfor ikke anses for at være af fælleseuropæisk interesse.

Den eneste undtagelse, der kan komme i betragtning, er derfor artikel 92, stk. 3, litra c). Det skal vurderes på grundlag af rammebestemmelserne for støtte til redning og omstrukturering ([6]), om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet. For at statsstøtte til kriseramte virksomheder er forenelig med fællesmarkedet, skal bl.a. følgende betingelser være opfyldt:

1) der skal gennemføres en omstruktureringsplan, som er baseret på realistiske hypoteser, og som inden for en rimelig tid vil kunne genoprette den minimumsrentabilitet, der kræves i forbindelse med den investerede kapital, og på denne måde garantere virksomhedens finansielle levedygtighed på lang sigt

2) der skal være tale om en modydelse, der er tilstrækkelig til at udligne støttens konkurrencefordrejende virkninger, således at det kan konkluderes, at støtten ikke strider mod den fælles interesse

([6]) Jf. fodnote 5.

3) støtten skal stå i forhold til de fastlagte mål og begrænses til det minimum, der er strengt nødvendigt for omstruktureringen, således at virksomheden selv bidrager mest muligt til sin sanering

4) omstruktureringsplanen skal gennemføres fuldt ud, og enhver anden foranstaltning, der er fastsat i Kommissionens endelige beslutning, skal iværksættes

5) der skal indføres kontrol med, at den foregående betingelse overholdes.

I henhold til reglerne om støtte til omstrukturering mener Kommissionen, at en sådan støtte normalt kun bør være nødvendig en enkelt gang.

5.2. *Analyse af omstruktureringsplanen*

Bankens omstruktureringsplan er blevet udarbejdet af banken selv med støtte fra investeringsbanken Rothschild, som staten har udpeget som konsulent. Sidst i juni 1996 blev der udarbejdet en foreløbig plan, der omfattede forskellige foranstaltninger, hvoraf nogle allerede var gennemført i begyndelsen af 1996. Denne plan blev udbygget og revideret sidst i november 1996, for at banken kunne privatiseres inden årets udgang. Den nye plan går især ud på, at en del af bankens aktiver på ca. 12 400 mia. ITL overføres til et afviklingsselskab, at der gennemføres en strengere henlæggelsespolitik, og at programmet for personale- og omkostningsnedskæringer styrkes.

Planen indeholder især en korrekt gennemgang af årsagerne til bankens insolvens, og her anføres bl.a. en række strukturelle og finansielle mangler, forvaltningsproblemer og manglende strategisk planlægning. Med hensyn til forvaltningsproblemerne konstateres en uhensigtsmæssig personaleadministration, en kompleks organisationsstruktur, utilstrækkelige informationssystemer, en uudviklet kommerciel virksomhed og en risikofyldt finansiel forvaltning. Med hensyn til den strategiske udvikling påviser analysen en uensartet geografisk ekspansion, en ukontrolleret kreditpolitik, en uintegreret tilstedeværelse i udlandet, investering i alt for risikofyldte transaktioner og mangel på innovative produkter. Disse mangler har medført alvorlige økonomiske og finansielle problemer med deraf følgende tab på låneporteføljen, utilstrækkkelig kapital, dårlig rentabilitet og mangel på likviditet. Tabene på udlån har især forværret den finansielle uligevægt (indsnævring af rentemarginalen og årlige tab) og den formuemæssige uligevægt (stigning i de urentable aktiver og fald i de ikke-afgiftsbelastede passiver) og dermed alt for stor låntagning på interbankmarkedet. Filialnettet har været præget af en ukontrolleret ekspansion: de filialer, der er åbnet i Norditalien, hvor konkurrencen mellem bankerne er særdeles hård, har ikke opnået de forventede resultater på grund af alt for beskedne marginaler, alt for store risici og alt for store strukturomkostninger. Personaleomkostningerne var alt for høje i forhold til andre italienske kreditinstitutters og i forhold til udviklingen på markedet, betragtet både individuelt og globalt.

Omstruktureringsplanen indgår i en konkurrencefremmende og gennemsigtig privatiseringsplan, der skal gennemføres på usædvanlig kort tid, inden resultaterne af saneringen slår igennem, med tilførsel af egenkapital, der ligger betydeligt under det lovfæstede minimumskrav, således at det påhviler de potentielle købere at tilføre banken ny kapital. Kommissionen værdsætter normalt en sådan løsning, fordi den principielt sikrer en definitiv løsning af statens problemer med bankens sanering og bidrager til en reform af det globale system for kontrol med bankens administration (»corporate governance«), der var baggrund for koncernens tab. Kommissionen finder en sådan løsning hensigtsmæssig, fordi den giver mulighed for at etablere et mere effektivt kontrolsystem uden at skabe fordrejninger på markederne.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at banken i de senere år, med statens direkte eller indirekte støtte, har kastet sig ud i en uklog politik, som senere har påført den særlig store tab. En sådan adfærd er særlig uheldig af følgende to årsager: for det første fordi det ineffektive »corporate governance«-system derfor har medført en forøgelse af det støttebeløb, der i sidste instans var nødvendigt, i betragtning af de største aktionærers passive rolle, og dermed har givet et »moral hazard«-problem ([7]); for det andet fordi følgerne af en fejlagtig eller uklog adfærd inden for banksektoren normalt først vil give sig udslag efter en vis tid, idet der normalt skal længere tid til, før de uforholdsmæssigt store risici, banken har påtaget sig, giver sig udslag i finansielle tab, og man kan derfor føre en risikofyldt politik på længere sigt med det resultat, at der skabes alvorligere fordrejninger.

([7]) Ved »moral hazard«-problemer forholder det sig således, at den virksomhed, der har begået sådanne fejl, får desto større støtte, jo større forvaltningsproblemerne er.

Omstruktureringsplanen vedrører alle bankens svage punkter og tager sigte på at sanere dens virksomhed, genskabe ligevægten med hensyn til dens kapital, finanser og rentabilitet og sikre dens privatisering inden for en begrænset tid.

Den sociale plan omfatter især en nedskæring på 2 480 enheder, hvoraf ca. 1 000 allerede blev gennemført i 1996 og resten i 1997. I henhold til dekretet skal gennemsnitsomkostningerne pr. medarbejder, der i 1996 beløb sig til 125 mio. ITL, nedskæres til det italienske banksystems gennemsnitsniveau på 117 mio. ITL. Administrationsudgifterne skal nedskæres med 12 % i 1997 og 9 % i 1998.

Tabel 3

Banco di Napolis forretningsplan

(mia. ITL)

	1995	1996	1997	1998	1999
Rentemarginal	1 961	1 635	1 597	[...] (*)	[...] (*)
Tjenestemarginal	534	621	649	[...] (*)	[...] (*)
Formidling i alt	2 495	2 256	2 246	[...] (*)	[...] (*)
Personaleudgifter	– 1 512	– 1 540	– 1 322	[...] (*)	[...] (*)
Andre administrationsomkostninger	– 613	– 550	– 518	[...] (*)	[...] (*)
Generalomkostninger i alt	– 2 125	– 2 090	– 1 840	[...] (*)	[...] (*)
Bruttodriftsresultat	370	166	406	[...] (*)	[...] (*)
Tab på lån og henlæggelser	– 3 112	– 1 533	– 202	[...] (*)	[...] (*)
Andre henlæggelser	– 382	– 500	– 270	[...] (*)	[...] (*)
Ekstraordinære nettoprovenu	– 24	201	90	[...] (*)	[...] (*)
Andre elementer i alt	– 3 518	– 1 832	– 382	[...] (*)	[...] (*)
Resultat før skat	– 3 148	– 1 665	23	[...] (*)	[...] (*)
Skat	– 8	– 4	– 4	[...] (*)	[...] (*)
Resultat efter skat	– 3 156	– 1 669	19	[...] (*)	[...] (*)

(*) Dele af teksten er blevet redigeret for at sikre, at fortrolige oplysninger ikke afsløres; disse dele er anført i firkantet parentes og ledsaget af en asterisk.

Planens forudsætninger synes at være tilstrækkelig realistiske. Der er planlagt en sænkning af den korte rente på ca. 300 basispoint fra 1996 til 1999 og en indsnævring af rentemarginalen mellem bankens udlån og indlån på ca. 130 basispoint. Indtægterne vokser fortsat kun beskedent, medens udgifterne skulle stige kraftigere. Formidlingsmarginalen holder sig fortsat på et tilfredsstillende niveau på grund af forhøjelsen af provisionen, der sat i forhold til formidlingsmarginalen, skulle ligge på linje med de højeste niveauer, der er typiske for de mest konkurrenceudsatte banker. Genetablering af rentabiliteten er dog ikke baseret på vækst i formidlingsmarginalen, der stadig er lavere end i 1995, men på en sænkning af generalomkostningerne og kreditomkostningerne. Dette kan sikre, at overslagene, alt andet lige, holder stik på længere sigt, fordi forbedringen er baseret på elementer, der i højere grad er underlagt virksomhedens kontrol, og ikke på vækst i markedet og omsætningen. Faldet i henlæggelser afspejler naturligvis overførslen af de urentable aktiver til afviklingsselskabet og sænkningen i aktivitetsniveauet. Ifølge planen skal renten på urentable lån dog også tilpasses mere normale niveauer.

Forrentningen af bankens lån til afviklingsselskabet er endnu ikke definitivt fastlagt, men er blevet baseret på et indekssystem, der knytter den til den korte markedsrente for det foregående år (jf. nr. 2.2 ovenfor). I en situation, hvor renterne falder, ser denne ordning ud til at give banken en tilstrækkelig forrentning, i betragtning af den normalt højere forrentning af udlån til kunder og kapitalomkostningerne.

Analysen af de dokumenter, som Kommissionen har modtaget, viser, at bankens saneringsplan tilsyneladende er tilstrækkelig. Bistand fra en international investeringsbank som Rothschild sikrer, at der er taget tilstrækkeligt hensyn til bankens grundlæggende problemer. Omstruktureringen drejer sig nemlig om de vigtigste forvaltningsmæssige aspekter (personale, organisation, edb, afsætning), den strategiske udvikling (kundevalg, geografisk udvikling, produktinnovation) og den finansielle struktur (egenkapital, lånenes art, rentabilitet, likviditet). Størstedelen af omstruktureringen er allerede gennemført, og dette gælder især sænkningen af enhedslønomkostningerne og de absolutte lønomkostninger. Personaleudgifterne blev nedskåret i 1997 med 142 mia. ITL, dvs. 11 %; pensionsudgifterne er blevet nedsat med 83 mia. ITL, dvs. 36 %.

Bankens resultater for 1997 bekræfter den igangværende sanering og overstiger forventningerne i forretningsplanen på trods af nedskæringen i aktiviteterne. Allerede efter de første seks måneder var nettoresultatet (16,8 mia. ITL) større end forventet og svarede til det niveau, man havde anslået for årets udgang. I

andet halvår 1997 blev forbedringen yderligere bekræftet, og banken afsluttede året med et nettooverskud på 142 mia. ITL over det forventede resultat, og dette gav banken mulighed for at udbetale udbytte til aktionærer med opsparingsaktier. Regnskaberne viser især, at banken har været i stand til at standse og endog vende nedgangen i formidlingsmarginalen takket være stigningen i nettoprovisionerne og stabiliseringen af rentemarginalen. Det kraftige fald i generalomkostningerne, som især skyldes en radikal nedskæring af personaleudgifterne, er i overensstemmelse med de skøn, der er fastsat i planen. Denne udvikling tyder på, at bankens omstruktureringsplan fuldt ud er i stand til at skabe de forventede resultater for de kommende år og sandsynligvis også at forbedre dem.

Omstruktureringsplanens troværdighed er blevet understreget af, at de private aktionærer fuldt ud har tilsluttet sig bestræbelserne på at styrke egenkapitalen efter bankens privatisering. Staten deltog ikke i denne transaktion, der beløb sig til ca. 900 mia. ITL, men størstedelen af de private aktionærer medvirkede, især INA ([8]). Kommissionen er af den opfattelse, at INA's og de private aktionærers majoritetsaktiepost sikrer, at transaktionen er af kommerciel karakter og giver bankens omstruktureringsplan større troværdighed.

Ifølge de italienske myndigheder vil bankens langsigtede finansielle levedygtighed, der i forvejen er sikret ved foranstaltningerne i omstruktureringsplanen, også være garanteret i tilfælde af en fusion med BNL. De har understreget de positive virkninger, som synergi mellem de to banker kunne få på bankens rentabilitet og den omfattende omstrukturering af BNL med henblik på dens privatisering. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den igangværende privatisering af BNL udelukker risikoen for, at kontrollen med banken overgår fra at være privat (INA) til at være offentlig (BNL), og derfor mindsker risikoen for, at det bliver nødvendigt at tilføre flere offentlige midler i det tilfælde, hvor omstruktureringsplanens skøn ikke holder stik. Privatiseringen af BNL bekræfter tværtimod, at kontrollen med banken definitivt er overgået til private.

Hvad angår muligheden for en fusion mellem banken og BNL, efter at sidstnævnte er blevet privatiseret, konstaterer Kommissionen, at det endnu ikke er fastsat med sikkerhed, hvornår dette skal ske. Hvis projektet gennemføres, som fastsat i dekret af 21. januar 1998, vil fusionen, i betragtning af de to bankers kapital og aktiekurser betyde, at der etableres en ny bank, hvis kapital for størstedelens vedkommende ejes af private, og hvor staten får en minoritetsaktiepost.

Kommissionen ønskede dog ikke desto mindre at kontrollere, at muligheden for en fusion med BNL ikke ville skade hele det nye selskabs og dermed bankens rentabilitet. BNL har nemlig i de sidste regnskabsår haft en noget beskeden rentabilitet, som betyder, at det ikke uden supplerende oplysninger kan konkluderes, at den nye bank, der ville opstå ved fusionen mellem BNL og Banco di Napoli, ville få en forrentning af egenkapitalen, der var acceptabel for en privat investor under markedsøkonomiske forhold. De italienske myndigheder har i denne forbindelse understreget, at BNL har iværksat en betydelig omstrukturering, og at omkostningerne herved afholdes af banken selv inden fusionen. BNL har især foretaget betydelige henlæggelser til omstruktureringsomkostningerne, der har formindsket nettoresultatet tilsvarende. Det må derfor fastslås, at fusionen ikke vil få negative virkninger på den nye banks rentabilitet i forhold til de skøn, der er udarbejdet for banken alene; på længere sigt kan der forventes gavnlige virkninger.

Investeringsbanken Rothschild har forelagt Kommissionen en rapport, der understreger de fremskridt, banken har gjort siden 1993, hvor der blev udpeget en ny ledelse. Ud over ovennævnte henlæggelser viser BNL betydelige tegn på omstrukturering. I overensstemmelse med de strategier, der er blevet fulgt, er det lykkedes banken at begrænse faldet i rentemarginalen, der berørte hele banksektoren, og forøge indtægterne af tjenesteydelser på grund af en vækst i indlåns- og forsikringsvirksomheden; på omkostningssiden er det lykkedes BNL at nedbringe lønomkostningerne i faste priser, hvilket også skyldes et fald i antallet af beskæftigede. Den igangværende omstruktureringsplan, som bl.a. medfører en yderligere omkostnings- og personalenedskæring (-3 700 beskæftigede i treårsperioden 1998-2000) giver gode udsigter til forbedring af de hidtidige resultater i de kommende år.

Rothschild har vurderet, at bankens resultater ville blive forbedret ved en fusion med BNL. Fusionen mellem de to banker vil kunne skabe betydelige synergivirkninger på ca. 500 mia. ITL, da bankerne geografisk og funktionelt supplerer hinanden. Fusionen skulle muliggøre synergi inden for personale, andre generalomkostninger og indtægter, bortset fra finansieringsindtægter. Synergien skulle beløbe sig til ca. 240 mia.

([8]) At INA er et privat selskab blev fastslået på grundlag af de italienske myndigheders oplysninger om INA's aktionærer, især de mange private institutionelle investorer og deres stemmerettigheder.

ITL på personaleplan (47,5 % af de samlede personaleudgifter), med nedskæringen af antallet af beskæftigede i den generelle administration og rationaliseringen af de italienske og udenlandske filialnet, 125 mia. ITL inden for andre generalomkostninger (25 % af de samlede generalomkostninger) og 140 mia. ITL inden for indtægter, bortset fra finansieringsindtægter (27,5 % af det samlede beløb), især inden for overskud og provisioner.

I forhold til andre fusionssager er de her anvendte forudsætninger tilstrækkelig forsigtige. Synergien anslås til omkring 30 % af driftsomkostningerne, hvorimod den i andre tilfælde, især Italien og Det Forenede Kongerige, har udgjort ca. 35 % af driftsomkostningerne.

I tilfælde af en fusion med BNL vil bankens kapitalforrentning kunne stige fra 7,6 % til 11,6 %. Dette er tilstrækkeligt til at sikre bankens finansielle levedygtighed på lang sigt. Det er klart, at et sådant resultat er betinget af, at bankens omstruktureringsplan gennemføres fuldt ud, og at banken og BNL fusionerer, hvilket også Rothschild har bekræftet. Hvis banken overtages af INA/BNL-koncernen, med en majoritetsaktiepost til INA, vil det sikre bankens finansielle levedygtighed på lang sigt, også selv om banken og BNL ikke danner en egentlig fusion.

På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at en eventuel fusion mellem de to banker vil sikre den nye banks finansielle levedygtighed, og at der ikke længere vil blive ydet statsstøtte.

5.3. *Forholdet mellem støtten og de tilstræbte mål*

Hvad angår opfyldelsen af de øvrige betingelser i reglerne for støtte til omstrukturering mener Kommissionen, at banken bidrager væsentligt til omstruktureringsomkostningerne med sine egne midler. I denne forbindelse skal det bemærkes, at banken har dækket omkostningerne i forbindelse med alle de forpligtelser, der er overført til afviklingsselskabet, dvs. ca. 4 400 mia. ITL, og dermed over det dobbelte af statens kapitaltilførsel. Hertil kommer salg af yderligere 5 300 mia. ITL af mellemsigtede fordringer på to år (1995 og 1996), af kapitalandele på ca. 210 mia. ITL og ejendomme for ca. 230 mia. ITL.

Det princip, at støttens skal begrænses til det minimum, der er strengt nødvendigt, betyder desuden, at det skal påses, dels at banken har en egenkapital, der er tilstrækkelig til, at den kan opfylde sine lovfæstede forpligtelser, dels at egenkapitalen ikke overstiger det strengt nødvendige. Kommissionen bemærker, at minimumskapitaltilførslen skal vurderes på grundlag af, om det ud over den offentlige støtte er muligt at få tilført de nødvendige supplerende midler fra andre aktionærer. F.eks. kan man i tilfælde af privatisering på kort sigt gennem en udbudsprocedure forestille sig, at der findes potentielle købere, hvis de lovfæstede forpligtelser er opfyldt.

I denne forbindelse bemærker Kommissionen især, at statens kapitaltilførsel på 2 000 mia. ITL er blevet nedsat, fordi den ikke var tilstrækkelig til at genskabe solvensgraden på grund af de tab, der var registreret ved udgangen af 1996, og som reducerede bankens nettoformue til ca. 1 000 mia. ITL. Køberne og andre private aktionærer har dog sikret, at de lovfæstede krav til koncernens kapital har kunnet overholdes, idet de tilførte banken ny kapital i 1997. Det kan således fastslås, at statens støtte er blevet begrænset til det strengt nødvendige.

5.4. *Modydelser*

Hvad angår de modydelser, der skal give konkurrenterne kompensation for støttens konkurrencefordrejende virkninger, vil det være hensigtsmæssigt at erindre om Kommissionens politik på dette område. Som fastsat i fællesskabsreglerne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder skal modydelserne så vidt muligt opveje de negative konsekvenser for konkurrenterne. I modsat fald vil støtten være i strid med den fælles interesse og ikke kunne undtages efter artikel 92, stk. 3, litra c).

Modydelserne skal normalt bestå i en yderligere indsats fra den støttemodtagende virksomheds side med hensyn til den omstrukturering, der er nødvendig for, at den på ny kan blive levedygtig. Der skal derfor først og fremmest være tale om foranstaltninger, der ikke direkte eller indirekte finansieres ved statsstøtte.

Kommissionen har for nylig i en anden banksag anført, at det er muligt at foretage en vurdering af støttens teoretiske fordrejning af konkurrencen. Med den solvensforpligtelse, der eksisterer inden for banksektoren, og som er det direkte forhold mellem bankens kapital og de risikovægtede forpligtelser, som banken må påtage sig, kan man direkte måle den teoretiske indvirkning, som udvidelsen af en banks kapital kan få på dens aktivitetsniveau. I henhold til Rådets direktiv 89/647/EØF af 18. december 1989 om kreditinstitutters solvensnøgletal [9], senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/10/EF af 21. marts 1996 [10], er denne solvensforpligtelse den samme for alle banker i Europa, hvilket gør det lettere at vurdere virkningerne af en kapitaludvidelse eller tilsvarende støtte. Hvis støtten ydes i form af kapitaludvidelser, kan konkurrencefordrejningen rent vejledende vurderes på grundlag af risikovægtede aktiver. F.eks. vil et kapitaltilskud på 1 mia. ITL eller en tilsvarende foranstaltning, alt andet lige, give en bank mulighed for at forøge sine risikovægtede aktiver med mellem 12,5 mia. ITL og 25 mia. ITL (under hensyn til solvensnøgletallet, der forpligter virksomheden til at have en solvensgrad på mindst 8 %, der skal beregnes på grundlag af dens egne midler, der for mindst halvdelens vedkommende skal bestå af den grundlæggende egenkapital).

I det foreliggende tilfælde svarer støtten på ca. 2 217 mia. ITL til ca. halvdelen af den egenkapital, der er nødvendig for, at solvensnøgletallet ved udgangen af 1994 er overholdt. Til forskel fra andre sager tager støtten i det foreliggende tilfælde, som allerede nævnt under punkt 5.3 ovenfor, fortrinsvis sigte på dækning af tab og på at sikre bankens fortsatte eksistens og ikke på at opretholde et kapitalniveau, der kan sikre, at det hidtidige aktivitetsniveau opretholdes. Kapitaludvidelsen i 1997 efter privatiseringen skaber nemlig garanti for, at solvensnøgletallet kan overholdes. Denne giver dog rent faktisk mulighed for at opretholde bankens aktiviteter, om end i begrænset omfang, efter afhændelserne.

De foranstaltninger, der er fastsat i omstruktureringsplanen, er tilsyneladende tilstrækkelige til i videst muligt omfang at reducere støttens konkurrencefordrejende virkninger.

De foranstaltninger, der allerede er vedtaget, har især medført en drastisk nedskæring i bankens størrelse. Den samlede balance er blevet nedskåret fra 121 000 mia. ITL (sidst i 1994) til 69 000 mia. ITL (sidst i 1997) svarende til en nedskæring på 43 % over tre år. De risikovægtede aktiver er blevet reduceret endnu mere. Når man ser bort fra virkningen af udskillelsen af aktiver på 12 400 mia. ITL til fordel for SGA, er der tale om en nedskæring af aktiverne på næsten 40 000 mia. ITL.

Lukningen af bankens datterselskab Isveimer, der trådte i frivillig likvidation (aktiver på næsten 15 000 mia. ITL ved udgangen af 1994), kan ikke sidestilles med en modydelse, fordi likvidationen var et nødvendigt led i omstruktureringsplanen, hvortil der blev anvendt statsmidler. Da der er tale om en likvidation, og de pågældende beløb blot gik igennem banken, der fungerede som mellemled, kan det konkluderes, at støtteforanstaltningerne til fordel for banken i forbindelse med Isveimers likvidation ikke omfatter støtteelementer. Likvidationen svarer til en kapacitetsnedskæring. Banken kan ikke på ny overtage Isveimers aktiver i forbindelse med likvidationen, medmindre det viser sig at være umuligt at sælge dem til andre eller at realisere dem på mere forelagtige vilkår.

Banken har desuden afhændet ejendomme for over 300 mia. ITL og kapitalandele på over 200 mia. ITL. Især har banken solgt sine kapitalandele i bankerne IMI og Banca di Roma, hvorved den har opnået en merværdi. Der er planlagt salg af flere ejendomme for ca. 100 mia. ITL.

På nationalt plan har banken allerede afhændet 50 filialer til Banca Popolare di Brescia og 9 filialer til Banca Popolare Antoniana Veneta. Desuden har den sat 18 andre filialer til salg, og disse skulle normalt være solgt inden årets udgang. De afhændede filialer er særdeles rentable, hvilket fremgår dels af markedets interesse for dem og købsprisen (henholdsvis 290 mia. ITL og 34,5 mia. ITL), dels af den goodwill, som køberen har betalt (henholdsvis 132 mia. ITL, dvs. 46 % af transaktionsværdien, og 21,3 mia. ITL, svarende til 62 % af transaktionsværdien). Salget af de 59 filialer har især medført overdragelse af fordringer på over 2 500 mia. ITL. En yderligere nedskæring af fordringerne på ca. 1 000 mia. ITL skulle blive mulig ved afhændelsen af de resterende 18 filialer. Dette salg kan derfor betragtes som en kompensation for støtten. Når de 77 filialer er solgt, hvilket repræsenterer ca. 10 % af nettet, bliver banken en regional bank, som kun vil have nogle få filialer i udlandet og kun i meget begrænset omfang vil udøve virksomhed i Norditalien. I tilfælde af en fusion med BNL vil andre filialer utvivlsomt blive afhændet eller sammenlagt.

På internationalt plan har banken allerede reduceret sine aktiviteter betydeligt, idet antallet af datterselska-

[9] EFT L 386 af 30.12.1989, s. 14.
[10] EFT L 85 af 3.4.1996, s. 17.

ber og filialer er faldet fra 13 til 6 på to år, medens aktivitetsniveauet allerede er faldet med ca. 70 %. Især er forpligtelserne blevet formindsket med ca. 22 000 mia. ITL. Filialerne i Paris, Frankfurt, Los Angeles, Moskva og Seoul er blevet lukket, medens de øvrige (Barcelona) er blevet solgt. Om kort tid vil banken også trække sig helt ud af det spanske marked. I de øvrige filialer er der foretaget personalenedskæringer og en begrænsning i aktivitetsniveauet. Det skal bemærkes, at bankens internationale net var rentabelt med enkelte undtagelser. I denne vurdering er der desuden taget hensyn til, at det luxembourgske datterselskab (Banco di Napoli International) er blevet overført til afviklingsselskabet, hvilket naturligvis ikke kan betragtes som en modydelse, fordi oprettelsen af afviklingsselskabet har bidraget til at redde banken.

På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at bankens egne bestræbelser og myndighedernes foranstaltninger må betragtes som en betydelig modydelse, som ganske vist ikke gør det muligt helt at fjerne støttens fordrejende virkninger, men dog at begrænse dem betydeligt.

På denne baggrund mener Kommissionen, at bankens modydelse er tilstrækkelige og bidrager til at gøre støtten til banken forenelig med den fælles interesse.

5.5. Andre elementer

Som fastsat i fællesskabsreglerne for støtte til omstrukturering har Kommissionen også undersøgt bankens situation, hvad angår skattelettelser. Efter de pågældende regler kan virksomheder, der har modtaget statsstøtte, nemlig ikke også få skattelettelser svarende til de skattemæssige tab, der er dækket ved støtte i form af kapitaludvidelser. De italienske myndigheder har i denne forbindelse erklæret, at den italienske lovgivnings betingelser, især artikel 123 i lov nr. 917/86, for at banken kan opnå denne fordel, ikke er opfyldt.

Det kan derfor konkluderes, at statsstøtten ikke bidrager til at styrke bankens stilling ud over det strengt nødvendige og ikke begrænser de europæiske konkurrenters muligheder for at konkurrere med banken. Tværtimod er bankens markedsandel hidtil blevet begrænset betydeligt. I betragtningen af bankens bidrag i form af omstrukturering og aktivitetsnedskæringer kan den pågældende støtte derfor betragtes som forenelig med fællesskabsreglerne for støtte til omstrukturering og erklæres forenelig med fællesmarkedet.

6. **Konklusioner**

På baggrund af ovenstående og på grundlag af de foreliggende oplysninger kan Kommissionen konkludere, at bankens saneringsplan indeholder betydelige statsstøtteelementer, som især består i en kapitaludvidelse på 2 000 mia. ITL, anvendelse af centralbankens lån i henhold til ministerielt dekret af 27. september 1974 til dækning af SGA's tab samt skattelettelser på 17 mia. ITL netto. Når statens forventede provenu af den igangværende privatisering tages i betragtning, anslås de samlede tilbagediskonterede nettoomkostninger for staten til 2 217 mia. ITL med et teoretisk loft på 11 895 mia. ITL. Centralbankens lån til Banco di Napoli i henhold til dekret af 27. september 1974 som led i likvidationen af Isveimer skal derimod ikke betragtes som statsstøtte, forudsat at en række betingelser overholdes.

Kommissionen har foretaget en indgående undersøgelse af disse foranstaltninger i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c, for at fastslå, om de kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet. På baggrund af ovenstående kan støtten til banken anses for at opfylde betingelserne i fællesskabsreglerne for støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, forudsat at en række betingelser er opfyldt; nogle af disse betingelser er også forudsætninger for bankens finansielle levedygtighed, medens andre udgør de modydelser, der er nødvendige for, at det kan konkluderes, at støtten er i den fælles interesse.

På grund af støttens størrelse er det desuden nødvendigt at kontrollere planens gennemførelse, især hvad angår omstruktureringen og fusionsplanerne, for at sikre, at den saneringsplan, der er forelagt Kommissionen, i praksis gennemføres fuldt ud. De italienske myndigheder skal derfor hver sjette måned fra vedtagelsen af denne beslutning underrette Kommissionen om planens gennemførelse og om eventuelle afvigelser fra de fastsatte skøn. Der kan ikke uden Kommissio-

nens forudgående godkendelse foretages ændringer i planen med det formål at øge statsstøtten til banken.

I henhold til reglerne om omstrukturering mener Kommissionen, at en sådan støtte normalt kun skulle være nødvendig en enkelt gang.

På disse betingelser kan den pågældende støtte derfor fritages for forbuddet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, idet den kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c) —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

1. De foranstaltninger til sanering, omstrukturering og privatisering af Banco di Napoli, der er fastsat i lovdekret nr. 163 af 27. marts 1996 — der er ændret flere gange, senest ved lovdekret nr. 497 af 24. september 1996, ophøjet til lov nr. 588 af 19. november 1996 — især udvidelsen af Banco di Napolis kapital ved tilførsel af 2 000 mia. ITL fra staten, skattelettelser samt lån fra centralbanken i henhold til ministerielt dekret af 27. september 1974 til dækning af tab hos Società per la Gestione di Attivita SpA med et potentielt loft på 14 395 mia. ITL, skal betragtes som statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Disse foranstaltninger, hvortil statens nettoomkostninger anslås til ca. 2 217 mia. ITL, men med et potentielt loft på 11 895 mia. ITL, erklæres forenelige med fællesmarkedet og EØS-aftalen i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c).

2. Centralbankens lån i henhold til ministerielt dekret af 27. september 1974 i forbindelse med likvidationen af Isveimer skal ikke betragtes som statsstøtte til Banco di Napoli, hvis disse midler anvendes efter kriterier, der ville være acceptable for en privat investor, og hvis betingelsen i artikel 2, litra e), opfyldes.

Artikel 2

Godkendelsen af de i artikel 1 fastsatte foranstaltninger er betinget af, at Italien sikrer, at Banco di Napolis forpligtelse til at sælge 18 filialer i Nord- og Mellemitalien og filialerne i Madrid inden udgangen af 1998 overholdes, og at følgende betingelser opfyldes:

a) det skal sikres, at alle saneringsforanstaltningerne og alle de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 1 og i den omstruktureringsplan, som Kommissionen har fået forelagt, gennemføres

b) de betingelser, der er fastsat i omstruktureringsplanen, må ikke ændres uden hensyn til nærværende beslutning og uden Kommissionens forudgående godkendelse

c) Banco di Napoli kan ikke få mulighed for at opnå skattelettelser på et beløb svarende til de skattemæssige tab, der er dækket ved statens kapitaltilførsel

d) provenuet af salget af filialer, kapitalandele og andre aktiver anvendes til finansiel omstrukturering af Banco di Napoli

e) det garanteres, at Banco di Napoli ikke generhverver aktiverne i forbindelse med Isveimers likvidation, medmindre det viser sig umuligt at sælge dem til tredjemand eller af afhænde dem på vilkår, der er mere fordelagtige for likvidationen.

Artikel 3

De italienske myndigheder samarbejder fuldt ud om overholdelsen af denne beslutning og forelægger Kommissionen følgende dokumenter:

a) En detaljeret rapport om anvendelsen af Kommissionens beslutning og om gennemførelsen af omstruktureringsplanen. Denne rapport skal især omfatte:

   — en undersøgelse af den finansielle levedygtighed for koncernens forskellige selskaber, der eventuelt fortsat er under statens kontrol, med angivelse af detaljerede resultater sat i forhold til de skøn, planen indeholder

— beskrivelse af enhver statsintervention til fordel for disse selskaber i form af kapitaltilførsel, finansiering, garanti, afslag på lån eller andet

— detaljeret analyse af, hvorledes planerne om en eventuel fusion mellem Banca Nazionale del Lavoro og Banco di Napoli skrider frem

— en beskrivelse af, hvorledes forpligtelserne og de i artikel 2 fastsatte betingelser overholdes.

Rapporten skal indsendes hver sjette måned fra det tidspunkt, hvor Kommissionens beslutning vedtages, og indtil forpligtelserne og betingelserne i artikel 2 er opfyldt.

b) Balancer, resultatopgørelser og (årlige, halvårlige) rapporter udarbejdet af bestyrelserne i de selskaber, som denne transaktion omfatter, dvs. Banco di Napoli og Banca Nazionale del Lavoro, indtil sidstnævnte er privatiseret, samt afviklingsselskabet Società di Gestione di Attività SpA, indtil det har løst sine opgaver, og Isveimer, indtil dets likvidation er afsluttet. Disse dokumenter skal forelægges Kommissionen, så snart de er godkendt af de pågældende selskabers bestyrelser.

Kommissionen kan få foretaget specielle revisioner med henblik på vurdering af dokumenterne og gennemførelsen af planen som omhandlet i litra a) og b).

Artikel 4

Denne beslutninger er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 29. juli 1998.

På Kommissionens vegne

Monika WULF-MATHIES

Medlem af Kommissionen