2024/2033

29.7.2024.

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2024/2033

od 21. rujna 2023.

o mjeri SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija provela za banku Tercas

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2024) 6281)

(Vjerodostojan je samo tekst na talijanskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

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

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

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s tim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Komisija je iz novinskih članaka i s internetskih stranica banke Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A („banka Tercas”) te talijanskog sustava osiguranja depozita, Fondo interbancario di tutela dei depositi („FITD”), saznala da je FITD poduzeo korake radi pružanja podrške banci („FITD-ova intervencija poticaja”).

(2) Komisija je 8. kolovoza i 10. listopada 2014. od Italije zatražila informacije. Italija je na taj zahtjev odgovorila 16. rujna i 14. studenog 2014.

(3) Komisija je dopisom od 27. veljače 2015. („odluka o pokretanju postupka”) obavijestila Italiju da je u odnosu na te mjere odlučila pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).

(4) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([2]). Komisija je zainteresirane strane pozvala da dostave svoje primjedbe o predmetnim mjerama.

(5) Komisija je 2. travnja 2015. zaprimila primjedbe Italije.

(6) Komisija je 22. svibnja 2015. zaprimila primjedbe dviju zainteresiranih strana, to jest banaka Tercas i Banca Popolare di Bari S.C.p.A. („BPB”).

(7) Komisija je istog dana zaprimila primjedbe Banke Italije i FITD-a.

(8) Komisija je 9. lipnja 2015. proslijedila primjedbe iz uvodnih izjava 6. i 7. Italiji, koja je dobila priliku za očitovanje. Italija je obavijestila Komisiju da se neće očitovati o primjedbama.

(9) Komisija je 13. kolovoza i 17. rujna 2015. održala dva sastanka s Italijom i zainteresiranim stranama. Italija je na tim sastancima iznijela argumente koje je navela u svojoj ranijoj službenoj korespondenciji.

([1]) SL C 136, 24.4.2015., str. 17.
([2]) Vidjeti bilješku 1.

(10) Komisija je u Odluci (EU) 2016/1208 ([3]) zaključila da se FITD-ove mjere u korist banke Tercas smatraju državnom potporom nespojivom s unutarnjim tržištem te je naložila povrat te potpore.

(11) Italija, BPB i FITD, uz potporu Banke Italije, podnijeli su 4. ožujka, 29. travnja i 1. svibnja 2016. tužbe Općem sudu u kojima se traži poništenje Odluke (EU) 2016/1208.

(12) Presudom od 19. ožujka 2019. u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16 ([4]) Opći sud poništio je Odluku (EU) 2016/1208.

(13) Daljnje razmjene informacija između Komisije i Italije odvijale su se 20. prosinca 2019., 30. siječnja 2020. i 19. veljače 2020.

(14) Presudom od 2. ožujka 2021. u predmetu C-425/19 P ([5]) Sud je odbio žalbu koju je Komisija podnijela protiv presude u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16.

2. **KONTEKST I DETALJAN OPIS MJERA**

2.1. **Banka Tercas**

(15) Banka Tercas bila je holding u bankarskoj grupi koja je uglavnom poslovala u regiji Abruzzo. Krajem 2011. Fondazione Tercas bio je glavni dioničar holdinga, koji je u to vrijeme imao 65 % udjela u holdingu.

(16) Krajem 2011. grupa se sastojala od holdinga i banke Banca Caripe S.p.A. („Caripe"), regionalne banke koja je uglavnom poslovala u regiji Abruzzo, a koju je banka Tercas stekla krajem 2010. (s udjelom od 90 %) i koja je bila iskazana u konsolidiranim financijskim izvještajima banke Tercas.

(17) Krajem 2011. ukupna bilanca banke Tercas iznosila je 5,3 milijarde EUR, neto krediti klijentima iznosili su 4,5 milijardi EUR, depoziti klijenata iznosili su 2,7 milijardi EUR, a banka je imala 165 podružnica i 1 225 zaposlenika.

(18) Nakon što je provela inspekciju u banci Tercas ([6]), Banka Italije je 17. travnja 2012. talijanskom Ministarstvu gospodarstva i financija predložila da se banka stavi pod posebnu upravu u skladu s člankom 70. talijanskog Zakona o bankama ([7]) (*Testo Unico Bancario*).

(19) Talijansko Ministarstvo gospodarstva i financija donijelo je 30. travnja 2012. odluku o stavljanju banke Tercas pod posebnu upravu ([8]). Banka Italije imenovala je posebnog upravitelja radi utvrđivanja stanja, otklanjanja nepravilnosti te promicanja korisnih rješenja u interesu deponenata. Posebni upravitelj preuzeo je dužnost 4. svibnja 2012.

(20) Posebni upravitelj banke Tercas razmotrio je različite mogućnosti kako bi se pronašlo rješenje za njezine poteškoće. Posebni upravitelj najprije je razmotrio dvije mogućnosti za dokapitalizaciju banke Tercas intervencijom koju bi proveo Fondazione Tercas (glavni dioničar banke Tercas) ili Credito Valtellinese (dioničar s udjelom od 7,8 %), ali je zatim odustao od njih.

([3]) Odluka Komisije (EU) 2016/1208 od 23. prosinca 2015. o državnoj potpori SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija dodijelila banci Tercas (SL L 203, 28.7.2016., str. 1.).

([4]) Presuda od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167.

([5]) Presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154.

([6]) Banka Italije je provela inspekciju u banci Tercas od 5. prosinca 2011. do 23. ožujka 2012. Banka Italije inspekcijom je utvrdila brojne nepravilnosti i raširene probleme s: i. rukovođenjem i upravljanjem bankom; ii. funkcijom unutarnje revizije; iii. postupkom obrade kredita; iv. objavljivanjem podataka upravljačkim tijelima i nadzornom tijelu.

([7]) *Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 – „Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia" (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n. 230, 30.9.1993 – Supplemento ordinario n. 92)*. Upućivanja na Zakon o bankama tumače se kao upućivanja na verziju koja je primjenjiva u trenutku FITD-ove intervencije poticaja.

([8]) Zbog ozbiljnih administrativnih nedostataka i teških kršenja zakona.

(21) U dogovoru s Bankom Italije, posebni upravitelj banke Tercas u listopadu 2013. kontaktirao je BPB, koji je izrazio želju da uloži kapital u banku Tercas, pod uvjetom da se provede dubinska analiza imovine banaka Tercas i Caripe te da FITD u cijelosti pokrije negativni kapital banke Tercas.

(22) Posebni upravitelj banke Tercas podnio je 25. listopada 2013. na temelju članka 29. FITD-ova statuta ([9]) zahtjev FITD-u za intervenciju poticaja u iznosu do 280 milijuna EUR koji uključuje dokapitalizaciju za pokriće negativnog kapitala banke Tercas od 30. rujna 2013. i FITD-ovu obvezu stjecanja imovine umanjene vrijednosti.

(23) Na sastanku održanom 28. listopada 2013. Izvršni odbor FITD-a odlučio je poduzeti korake kako bi u skladu s člankom 96.b stavkom 1. točkom (d) Zakona o bankama dodijelio banci Tercas potporu u iznosu od najviše 280 milijuna EUR. Upravni odbor FITD-a potvrdio je tu intervenciju 29. listopada 2013.

(24) FITD je 30. listopada 2013. od Banke Italije zatražio odobrenje za provedbu te intervencije poticaja. Banka Italije odobrila je FITD-ov zahtjev 4. studenog 2013. Međutim, FITD u konačnici nije proveo tu intervenciju poticaja.

(25) U dubinskoj analizi imovine banaka Tercas i Caripe, koja je zaključena 18. ožujka 2014., došlo je do neslaganja između FITD-ovih stručnjaka i stručnjaka bankarske grupe koju nadzire holding BPB. Sporno pitanje riješio je arbitar izabran na prijedlog Banke Italije. U postupku dubinske analize otkrivena su dodatna umanjenja vrijednosti imovine.

(26) FITD je 1. srpnja 2014. Banci Italije podnio drugi zahtjev za odobrenje intervencije poticaja banci Tercas pod izmijenjenim uvjetima.

(27) Banka Italije odobrila je tu intervenciju poticaja 7. srpnja 2014. pod izmijenjenim uvjetima ([10]).

(28) Banka Italije ovlastila je posebnog upravitelja banke Tercas da za 27. srpnja 2014. sazove izvanrednu skupštinu dioničara na kojoj je trebalo odlučiti o mjerama za pokrivanje gubitaka nastalih tijekom posebne uprave te o istodobnom povećanju kapitala za 230 milijuna EUR rezerviranih za BPB.

(29) Gubici banke Tercas u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. ožujka 2014. iznosili su 603 milijuna EUR. Nakon potpunog otpisa preostale kapitalne pozicije od 337 milijuna EUR, neto kapital banke Tercas 31. ožujka 2014. bio je negativan i iznosio –266 milijuna EUR.

(30) Na skupštini dioničara banke Tercas održanoj 27. srpnja 2014. odlučeno je ([11]):

(a) da se djelomično pokriju gubici, među ostalim smanjujući kapital na nulu poništenjem svih redovnih dionica u optjecaju;

(b) da se poveća kapital na 230 milijuna EUR izdavanjem novih redovnih dionica koje se nude isključivo BPB-u. To povećanje kapitala provedeno je 27. srpnja 2014. i djelomično je uplaćeno prebijanjem kredita od 480 milijuna EUR BPB-a prema banci Tercas (što odgovara kreditu koji je BPB odobrio 5. studenog 2013.).

(31) U rujnu 2014. banka Tercas provela je dokapitalizaciju svojeg društva kćeri Caripe ulaganjem 75 milijuna EUR.

(32) Posebna uprava banke Tercas ukinuta je 1. listopada 2014., a BPB je imenovao novu upravu.

(33) Na kraju posebne uprave 30. rujna 2014. ukupna imovina banke Tercas iznosila je 2 994 milijuna EUR, depoziti klijenata iznosili su 2 198 milijuna EUR, neto prihodonosni krediti iznosili su 1 766 milijuna EUR, rezerviranja za neprihodonosne kredite iznosila su 716 milijuna EUR, a ukupni osnovni kapital iznosio je 182 milijuna EUR.

([9]) Upućivanja na FITD-ov statut tumače se kao upućivanja na verziju koja je primjenjiva u trenutku FITD-ove intervencije poticaja.
([10]) Vidjeti uvodnu izjavu 43.
([11]) Zapisnik sa skupštine dioničara, *repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014*, zapisničar Vicenzo Galeota.

(34) BPB je u ožujku 2015. upisao novo povećanje kapitala banke Tercas u iznosu od 135,4 milijuna EUR (od čega 40,4 milijuna EUR za njegovo društvo kćer Caripe) radi pokrića dodatnih gubitaka nastalih u četvrtom tromjesečju 2014. i pokrića troškova restrukturiranja 2015. i 2016. te poboljšanja stopa kapitala banke Tercas.

2.2. **BPB**

(35) BPB je bio holding bankarske grupe koja je uglavnom poslovala na jugu Italije. Krajem 2013. ukupna bilanca BPB-a iznosila je 10,3 milijarde EUR, krediti klijentima iznosili su 6,9 milijardi EUR, depoziti klijenata iznosili su 6,6 milijardi EUR, a banka je imala 247 podružnica i 2 206 zaposlenika, stopu osnovnog kapitala od 8,1 % i stopu ukupnog kapitala od 11 %.

(36) BPB je u prosincu 2014. izvršio povećanje kapitala u iznosu od 500 milijuna EUR koje se sastojalo od izdavanja novih dionica u iznosu do 300 milijuna EUR i izdavanja podređenog kredita koji se priznaje kao dopunski kapital u iznosu do 200 milijuna EUR. Povećanjem kapitala poboljšane su stope kapitala BPB-a, na koje je utjecalo stjecanje banke Tercas.

2.3. **Talijanski okvir sustava osiguranja depozita i FITD**

(37) U skladu s Direktivom 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([12]), koja se primjenjivala u vrijeme FITD-ove intervencije poticaja, kreditna institucija ne može primati depozite ako nije članica službeno priznatog sustava osiguranja depozita ([13]). U skladu s člankom 96. stavkom 1. Zakona o bankama „[t]alijanske banke članice su jednog od sustava osiguranja depozita uspostavljenih i priznatih u Italiji. Kreditne zadruge (*banche di credito cooperativo*) članice su sustava osiguranja depozita uspostavljenog u okviru njihova područja” ([14]).

(38) U vrijeme FITD-ove intervencije poticaja u Italiji su bila uspostavljena dva sustava osiguranja depozita:

(a) FITD, obvezan konzorcij privatnog prava, jedini uspostavljen i priznat talijanski sustav osiguranja depozita čije je članstvo bilo otvoreno bankama koje nisu kreditne zadruge. U skladu s člankom 2. FITD-ova statuta, koji je odobrila Banka Italije: „[t]alijanske banke, osim kreditnih zadruga, članice su Fonda”;

(b) Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, zakonski sustav osiguranja depozita, čije je članstvo bilo otvoreno i obvezno za kreditne zadruge.

(39) U skladu s člankom 96.a Zakona o bankama i člankom 29. FITD-ova statuta FITD je mogao provesti intervencije poticaja u korist članova koji su pod određenim uvjetima bili pod posebnom upravom.

(40) Takve su intervencije financirane *ex post* doprinosima banaka članica. Iznos pojedinačnog doprinosa utvrđen je na temelju relevantnih zakonskih odredaba ([15]) razmjerno iznosu osiguranih depozita koje svaka banka drži. Doprinosi nisu knjiženi izravno u FITD-ovu bilancu, nego su knjiženi na zasebnim računima za svaku predmetnu intervenciju.

([12]) Direktiva 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL L 135, 31.5.1994., str. 5.).
([13]) Članak 3. stavak 1. Direktive 94/19/EZ.
([14]) „Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperativo aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito”.
([15]) Članak 25. FITD-ova statuta i članci od 9. do 14. Priloga FITD-ovu statutu.

(41) Dva upravljačka tijela FITD-a donijela su odluke o intervencijama poticaja:

(a) Upravni odbor ([16]), koji je odlučio apsolutnom većinom članova prisutnih na sastanku na kojem je odluka donesena. Predsjednika Upravnog odbora imenovali su članovi Upravnog odbora. Redovni članovi Upravnog odbora izabrani su razmjerno osiguranim depozitima koje drži svaka banka, čime su uplatitelji većeg doprinosa stavljeni u povoljniji položaj, ali je osigurana i zastupljenost manjih banaka ([17]). Redovnih članova Upravnog odbora tad je bilo 23, a većinom su bili predstavnici najvećih banaka članica ([18]), pri čemu su banke Unicredit, Intesa Sanpaolo i Monte dei Paschi di Siena imale po dva predstavnika. I predsjednik organizacije Associazione Bancaria Italiana (ABI) bio je član Upravnog odbora;

(b) Izvršni odbor ([19]), koji je odlučio većinom članova prisutnih na sastanku na kojem je odluka donesena. Njegovi su članovi bili predsjednik Upravnog odbora, zamjenik predsjednika Upravnog odbora, koji je bio i zamjenik predsjednika Izvršnog odbora, te šest drugih članova Upravnog odbora.

(42) Izvršni odbor bio je ovlašten donositi odluke o intervencijama poticaja u obliku financiranja i jamstava ([20]), dok je o stjecanju vlasničkih udjela i ostaloj tehničkoj potpori odlučivao Upravni odbor na prijedlog Izvršnog odbora ([21]).

2.4. **Mjere koje su bile predmet istrage**

(43) FITD-ova intervencija poticaja koju je Banka Italije odobrila 7. srpnja 2014. uključivala je sljedeće mjere („FITD-ove mjere”):

(a) prva mjera: bespovratni doprinos u iznosu od 265 milijuna EUR za pokriće negativnog kapitala banke Tercas;

(b) druga mjera: jamstvo (najviše trogodišnje) u iznosu od 35 milijuna EUR za pokriće kreditnog rizika koji proizlazi iz određenih izloženosti banke Tercas. Dužnici su te izloženosti (dva kredita s jednokratnom otplatom glavnice po dospijeću 31. ožujka 2015.) u cijelosti otplatili po dospijeću te je jamstvo isteklo i nije bilo aktivirano;

(c) treća mjera: jamstvo u iznosu od najviše 30 milijuna EUR za pokriće dodatnih troškova koji proizlaze iz plaćanja poreza za prvu mjeru. Takva plaćanja poreza bila bi potrebna da prva mjera prema talijanskom pravu nije bila oslobođena od plaćanja poreza. U skladu s relevantnim talijanskim pravom za posebno oslobođenje od poreza za FITD-ove mjere intervencije bilo je potrebno odobrenje Europske komisije ([22]). FITD je banci Tercas isplatio puni iznos od 30 milijuna EUR prije nego što je Komisija donijela odluku o tom oslobođenju od poreza.

2.5. **Odluka (EU) 2016/1208**

(44) U Odluci (EU) 2016/1208 Komisija je zaključila da su FITD-ove mjere uključivale nezakonitu državnu potporu banci Tercas te je naložila povrat te potpore s trenutačnim učinkom.

([16]) Članci od 3. do 15. FITD-ova statuta.
([17]) Članak 12. stavak 3. FITD-ova statuta.
([18]) Članak 13. stavak 10. FITD-ova statuta. Banke Unicredit, Intesa Sanpaolo i Monte dei Paschi di Siena tad su imale po dva predstavnika. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia-Romagna i Banca del Piemonte imale su po jednog predstavnika.
([19]) Vidjeti članke 16., 17. i 18. FITD-ova statuta.
([20]) Članak 17. stavak 1. točka (a) FITD-ova statuta.
([21]) Članak 14. stavak 1. točka (e) FITD-ova statuta.
([22]) U skladu s člankom 1. stavkom 627. zakona „Legge 7 dicembre 2013, n. 147 – „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)” („Zakon 147/2013”), „Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti”. U skladu s člankom 1. stavkom 628. Zakona 147/2013, „L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea”.

(45) Komisija je u Odluci (EU) 2016/1208 ocjenjivala mogu li se Italiji pripisati FITD-ove mjere te je podsjetila da je Sud u svojoj presudi ([23]) u predmetu Stardust Marine pojasnio da se zaključak o tome može li se mjera potpore koju je poduzelo *prima facie* neovisno tijelo, koje nije dio države, pripisati državi donosi na temelju skupa pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti slučaja. Jedan od tih pokazatelja jest činjenica da predmetno tijelo ne može donijeti pobijanu odluku, a da ne uzme u obzir zahtjeve ili direktive javnih tijela prije donošenja odluke koja se navodno odnosi na državnu potporu. U određenim okolnostima drugi pokazatelji mogli bi biti relevantni za donošenje zaključka o mogućnosti da se mjera potpore koju je poduzelo javno poduzeće pripiše državi (uvodne izjave 115. i 116. Odluke (EU) 2016/1208).

(46) Stoga je Komisija smatrala da se iz sljedećih elemenata promatranih zajedno može zaključiti, među ostalim, da se FITD-ove mjere mogu pripisati Italiji:

(a) FITD-u je zakonom povjerena javna ovlast, to jest zaštita štednje i deponenata, što se odražavalo u raznim oblicima intervencija. Odredbe Zakona o bankama, koje su FITD-u omogućile upotrebu sredstava prikupljenih od banaka članica za razne vrste intervencija poticaja, kao u predmetnom slučaju, trebalo je tumačiti kao izraz tih javnih ovlasti (uvodne izjave od 117. do 121. Odluke (EU) 2016/1208).

Iako je FITD bio konzorcij privatnog prava, sama činjenica da je osnovan na temelju redovnog prava ne može biti dovoljna da se isključi mogućnost da se mjera koju takvo tijelo poduzme pripiše državi. Autonomija koju poduzeće u načelu uživa ne sprječava praktično sudjelovanje države (uvodna izjava 122. Odluke (EU) 2016/1208).

U svakom slučaju, zakonodavstvo Unije i država članica daje Banci Italije ovlasti i sredstva kako bi se osiguralo da sve FITD-ove intervencije u svojstvu sustava osiguranja depozita priznatog na temelju Zakona o bankama, budu u skladu s javnim ovlastima te da pridonose zaštiti deponenata. Stoga je Banka Italije morala odobriti svaku FITD-ovu intervenciju na temelju njezinih prednosti, uz ocjenu njezine usklađenosti s javnim ovlastima na temelju Zakona o bankama (uvodne izjave 123. i 124. Odluke (EU) 2016/1208);

(b) Banka Italije imala je široke ovlasti nad FITD-om na temelju Zakona o bankama, a talijanska javna tijela imala su razne ovlasti nad donošenjem mjera kao što su one koje se razmatraju, koje su se mogle provesti samo za banke pod posebnom upravom. Imala su ovlast pokrenuti te mjere na temelju zahtjeva posebnog upravitelja (javnog službenika kojeg je imenovala i nadzirala Banka Italije) i utjecati na njih, s obzirom na ovlast Banke Italije da ih odobri i prisutnost javnih tijela na svim relevantnim sastancima za donošenje odluka na kojima su mogla izraziti dvojbe (uvodne izjave od 127. do 130. Odluke (EU) 2016/1208);

(c) talijanska javna tijela izvršavala su ovlasti kojima su raspolagala u okviru donošenja predmetnih mjera. Iz relevantnih dokumenata koje je dostavila Italija proizlazi da je Banka Italije odobrila FITD-ove mjere s obzirom na interese deponenata i klijenata u smislu relevantnih odredbi Zakona o bankama, odnosno u skladu s posebnim odredbama nacionalne javne politike. Pregovori između posebnog upravitelja banke Tercas i BPB-a vođeni su „u koordinaciji s Bankom Italije”. Banka Italije je nadalje pozvala FITD da sklopi uravnotežen dogovor s BPB-om (uvodna izjava 131. Odluke (EU) 2016/1208).

S obzirom na te elemente i elemente iz točaka (a) i (b) Komisija je primijetila da su ciljevi i svrhe predmetne intervencije podrobno utvrđeni u okviru FITD-ove javne ovlasti na temelju Zakona o bankama i da ih u biti nadziru javna tijela (uvodna izjava 132. Odluke (EU) 2016/1208).

([23]) Presuda od 16. svibnja 2002. u predmetu Francuska/Komisija, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

(47) Komisija je stoga zaključila da sadržaj, opseg i predmet mjera koje se razmatraju pokazuju da nije vjerojatno da javna tijela nemaju utjecaja na njihovo donošenje i da ima dovoljno dokaza o tome da se te mjere mogu pripisati državi te da su financirane iz državnih sredstava. Čak i ako neki navedeni elementi, razmatrani pojedinačno, ne bi bili dovoljni za donošenje zaključka da se mjere mogu pripisati državi, skup pokazatelja, ako ih se razmatra zajedno, upućuje na to da se mjere mogu pripisati Italiji (uvodne izjave 143., 144. i 145. Odluke (EU) 2016/1208).

2.6. **Sažetak relevantnih sudskih postupaka**

2.6.1. *Poništenje Odluke (EU) 2016/1208: presuda Općeg suda u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16*

(48) Presudom u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16 Opći sud poništio je Odluku (EU) 2016/1208 jer nije ispunjen prvi uvjet da bi se potpora smatrala „državnom potporom" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koji nalaže da potporu mora dodijeliti država ili da se ona mora dodijeliti iz državnih sredstava.

(49) U odluci o tome mogu li se FITD-ove mjere pripisati Italiji Opći sud analizirao je dokaze na koje se Komisija pozvala te je utvrdio da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su talijanska javna tijela bila uključena u donošenje tih mjera niti da se one mogu pripisati državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ([24]).

(50) Konkretno, Opći sud ocijenio je doseg javnih ovlasti dodijeljenih FITD-u i njegovu autonomiju pri donošenju mjera.

(51) Opći sud utvrdio je da su FITD-ove mjere ponajprije promicale privatne interese FITD-ovih banaka članica i da, iako se ti privatni interesi mogu podudarati s javnim interesom, to samo po sebi ne upućuje na moguću uključenost javnih tijela u donošenje mjere ([25]). Opći sud nadalje je naveo da FITD-ove mjere nisu omogućile provedbu javnih ovlasti dodijeljenih talijanskim pravom, suprotno mišljenju Komisije iz Odluke (EU) 2016/1208. Javna ovlast dodijeljena FITD-u kao sustavu osiguranja depozita sastojala se isključivo od plaćanja naknade deponentima u slučajevima u kojima je FITD-ova banka članica bila predmet prisilne likvidacije ([26]).

(52) Osim toga, Opći sud naveo je da nijedan element koji se odnosi na organizaciju FITD-a ne povezuje FITD s talijanskim javnim tijelima i da Komisija nije dokazala uključenost talijanskih javnih tijela u donošenje predmetnih mjera ([27]).

(53) U tom je smislu Opći sud presudio, s jedne strane, da odobrenje Banke Italije za FITD-ove mjere u korist banke Tercas nije pokazatelj koji bi omogućio pripisivanje predmetnih mjera Italiji, s obzirom na to da je država samo pratila usklađenost mjera s regulatornim okvirom u svrhu bonitetnog nadzora ([28]). Kao drugo, Opći sud smatrao je da prisustvo predstavnika Banke Italije na sastancima FITD-ovih upravljačkih tijela nije dovoljan dokaz da se mjere mogu pripisati državi jer su ti predstavnici bili samo promatrači bez prava glasa i nisu mogli davati savjete ([29]). Kao treće, Opći sud smatrao je da Komisija nije dokazala da je Banka Italije imala odlučujući utjecaj na pregovore koji su se održali između FITD-a s jedne strane i BPB-a i posebnog upravitelja s druge strane, niti da je Banka Italije iskoristila svoje kontakte s FITD-om kako bi ostvarila odlučujući utjecaj na sadržaj predmetnih mjera. Opći sud utvrdio je da su ti kontakti samo omogućili Banci Italije da bude obaviještena o razvoju događaja u svojstvu nadležnog nadzornog tijela i da nisu utjecali na FITD-ovu odluku o donošenju mjera u korist banke Tercas ([30]). Naposljetku, Opći sud

([24]) Presuda u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16, t. 132.
([25]) Ibid., točke od 96. do 99.
([26]) Ibid., točke od 100. do 106.
([27]) Ibid., točke 113. i 132.
([28]) Ibid., točke od 115. do 120.
([29]) Ibid., točke od 121. do 124.
([30]) Ibid., točke 125., 126. i 127.

smatrao je da uloga posebnog upravitelja u tom postupku ne može dovesti u pitanje FITD-ovu autonomiju u odlučivanju o intervenciji. Osim toga, iz podnesenih dokaza ne proizlazi da je Banka Italije utjecala na zahtjev za intervenciju koji je podnio posebni upravitelj FITD-a ([31]).

(54) S obzirom na to, Opći sud utvrdio je da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su talijanska javna tijela bila uključena u donošenje FITD-ovih mjera niti da se one mogu pripisati državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(55) Komisija je podnijela žalbu protiv presude u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16, kojom je poništena Odluka (EU) 2016/1208.

2.6.2. *Odluka Suda kojom se odbija žalba Komisije*

(56) Presudom u predmetu C-425/19 P Sud je odbio žalbu koju je Komisija podnijela protiv presude u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16.

(57) U razmatranju o pripisivosti FITD-ovih mjera Italiji, Sud je naveo da Opći sud nije pogriješio kad je smatrao da dokazi koje je Komisija iznijela u potporu činjenici da su talijanska javna tijela utjecala na FITD ne omogućuju pripisivanje predmetnih mjera Italiji.

(58) Sud je smatrao da Opći sud nije zahtijevao od Komisije da zadovolji viši standard dokazivanja pripisivosti mjere državi samo zbog činjenice da je FITD privatni subjekt te je donio odgovarajuće zaključke na temelju objektivnih razlika između situacije u kojoj je subjekt koji dodjeljuje potporu javno poduzeće i situacije u kojoj je taj subjekt privatni subjekt. Sud je u tom smislu pojasnio da odgovarajući dokazi o pripisivosti mjere proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem je ta mjera poduzeta te da je u tom smislu relevantno da ne postoji kapitalna poveznica između predmetnog subjekta i države ([32]).

(59) Sud je naveo i da se njegova sudska praksa kad je riječ o pojmu „emanacija države”, koji je uspostavljen kako bi se pojedinci mogli pozivati na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe direktive koja nije prenesena ili koja nije pravilno prenesena protiv tijela ili subjekata koji su pod vlašću ili nadzorom države, ne može primijeniti na pitanje mogu li se mjere potpore pripisati državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ([33]).

(60) Osim toga, Sud je istaknuo da je Opći sud proveo sveobuhvatnu analizu dokaza koje je podnijela Komisija. Opći sud je na temelju analize skupa dokaza koje je Komisija iznijela, postavljenih u njihovu kontekstu, presudio da je Komisija počinila pravnu pogrešku time što je smatrala da su talijanska tijela izvršavala znatnu javnu kontrolu pri određivanju FITD-ovih mjera u korist banke Tercas ([34]).

3. **RELEVANTNE PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(61) Zainteresirane strane dostavile su primjedbe nakon donošenja odluke o pokretanju postupka. U ovom su odjeljku sažete samo primjedbe koje se odnose na ocjenu pripisivosti predmetnih mjera državi i nisu iznesene sve primljene primjedbe.

([31]) Ibid., točke od 128. do 131.
([32]) Presuda u predmetu C-425/19, točke od 69. do 73.
([33]) Ibid., t. 77.
([34]) Ibid., točke od 80. do 85.

3.1. **Primjedbe Italije**

(62) Kad je riječ o pripisivosti FITD-ovih mjera Italiji, Italija je svoju analizu temeljila na testu pripisivosti razvijenom u presudi u predmetu Stardust Marine te smatra da u ovom slučaju njegovi kriteriji nisu ispunjeni zbog sljedećih razloga.

(63) Prvo, FITD je subjekt privatnog prava i sve njegove odluke donose upravljačka tijela čiji su članovi potpuno neovisni predstavnici banaka članica. Postupak odlučivanja o mjerama podrške bio je u cijelosti neovisan i nije postojala odredba o aktivnom sudjelovanju Banke Italije ni bilo kojeg drugog javnog tijela. Činjenica da je predstavnik Banke Italije sudjelovao na sastancima FITD-ovih upravljačkih tijela ne može se smatrati pokazateljem aktivnog sudjelovanja Banke Italije u postupku odlučivanja jer je predstavnik bio isključivo pasivni promatrač.

(64) Italija je nadalje navela da ovlasti Banke Italije za odobravanje FITD-ova statuta i njegovih izmjena te odobravanje pojedinačnih mjera ne utječu na FITD-ovo samostalno odlučivanje jer su ograničene na puko *ex post* odobrenje koje Banka Italije daje u svojstvu tijela koje nadzire i usmjerava upravljanje u kriznim situacijama u skladu sa Zakonom o bankama. Odluka Banke Italije bila je odluka o odobrenju ograničena na formalnu retrospektivnu provjeru zakonitosti „privatne" odluke koja je potpuno finalizirana. Tu analizu potvrđuju činjenice, osobito obrazloženje navedeno redoslijedom kojim je Banka Italije odobrila FITD-ove mjere i u kojem Banka Italije potvrđuje da nije istražila osnovanost FITD-ovih odluka. Italija je u prilog tom argumentu tvrdila da je ovaj predmet jasno usporediv s predmetom Sicilcassa ([35]), u kojem je Komisija zaključila da se predmetna intervencija ne smatra državnom potporom s obzirom na presudno sudjelovanje privatnih subjekata.

(65) Italija je tvrdila da dokazi koje je Komisija navela u odluci o pokretanju postupka ne upućuju na uplitanje Banke Italije u FITD-ov postupak odlučivanja. Italija je smatrala da posebni upravitelj nije ovlašten izravno utjecati na FITD-ovu odluku o dodjeli sredstava banci u teškoćama, bez obzira na to što ga je imenovala Banka Italije. Umjesto toga, on je djelovao kao upravitelj i pravni zastupnik banke pod posebnom upravom, a ne u ime Banke Italije, odnosno preuzeo je sve privatnopravne ovlasti raspuštenih upravljačkih tijela. Osim toga, Italija je osporavala činjenicu da postoje indicije o uplitanju Banke Italije. Ulomak iz dopisa glavnog direktora FITD-a od 28. svibnja 2014. u kojem se navodi da je predstavnik Banke Italije pozvao FITD na pronalaženje uravnoteženog dogovora s BPB-om radi pokrića negativnog kapitala treba tumačiti kao iskaz nade, a nikako kao obvezu. Nadalje, Italija je smatrala da ni u jednom zapisniku o odlukama FITD-ovih upravljačkih tijela u pogledu intervencija u korist banke Tercas nije zabilježeno stajalište Banke Italije koje bi moglo upućivati na to da je utjecala na FITD.

3.2. **Primjedbe Banke Italije** ([36])

(66) Banka Italije u svojim primjedbama o odluci o pokretanju postupka osporava da su se FITD-ove intervencije poticaja mogle pripisati državi jer:

(a) FITD nije ispunio zadaću javne politike u pružanju podrške kreditnim institucijama. Jedina javna ovlast sustava osiguranja depozita odnosila se na plaćanje naknade deponentima. Članak 96.a stavak 1. zadnja rečenica Zakona o bankama, kojim se FITD-u dopuštaju intervencije koje nisu izravna plaćanja naknade osiguranim deponentima u slučaju likvidacije, ne može se smatrati pokazateljem pripisivosti FITD-ovih intervencija državi, osim plaćanja naknade deponentima, ni dodjelom javnih ovlasti FITD-u. Tom se odredbom samo dopuštaju drugi oblici intervencije;

([35]) Odluka Komisije 2000/600/EZ od 10. studenog 1999. o uvjetnom odobrenju potpore koju je Italija dodijelila javnim bankama Banco di Sicilia i Sicilcassa (priopćeno pod brojem dokumenta C(1999) 3865) (SL L 256, 10.10.2000., str. 21.).

([36]) Banka Italije dostavila je svoje primjedbe kao treća strana te one stoga u ovom odjeljku nisu iznesene zajedno s primjedbama Italije. Međutim, Banka Italije je javna ustanova čije je postupanje ujedno postupanje države članice i nije izvan područja primjene članka 107. UFEU-a jer je neovisno tijelo, te je se stoga u odjeljku o ocjeni mjera oslovljava „Italijom".

(b) Banka Italije ne odlučuje zajedno s FITD-om o intervenciji radi pružanja podrške određenom poduzeću, ni općenito ni u predmetnom slučaju, i ne provjerava djeluje li FITD u skladu s javnim ovlastima koje su mu dodijeljene. Banka Italije izvršava nadzorne ovlasti samo u pogledu ciljeva zaštite deponenata, stabilnosti bankarskog sustava te stabilnog i razboritog upravljanja bankama. Štoviše, Banka Italije iznijela je primjedbu da nije pridonijela izradi ni provedbi FITD-ove intervencije poticaja te da se nijedan kontakt između nje i FITD-a prije službenog podnošenja FITD-ova zahtjeva za odobrenje Banke Italije ne može smatrati doprinosom Banke Italije tim mjerama. Banka Italije samo je dala početne upute i to u cijelosti na osnovi zakonskih parametara kojima se uređuje naknadni postupak odobrenja. Činjenica da je Banka Italije imenovala i nadzirala posebnog upravitelja nije povezana s ovim predmetom jer se zadaće i ciljevi aktivnosti posebnog upravitelja ne razlikuju znatno od zadaća i ciljeva „normalnog" direktora privatnog poduzeća u kriznom stanju. Posebni upravitelj nije djelovao u ime Banke Italije. Predstavnik Banke Italije koji je prisustvovao sastancima Upravnog odbora i Izvršnog odbora FITD-a bio je samo promatrač bez prava glasa. Činjenica da je spor između FITD-a i BPB-a o razmjerima negativnog kapitala banke Tercas riješio arbitar kojeg je imenovala Banka Italije nije relevantna jer su stranke potpuno samostalno i sporazumno zatražile da Banka Italije predloži osobu koju su one zatim imenovale arbitrom;

(c) predmetni slučaj znatno se razlikuje od mjera državne potpore koje su poduzele Danska, Španjolska i Poljska i koje su navedene u bilješci 28. u odluci o pokretanju postupka, u pogledu kojih je Komisija utvrdila da su sredstva upotrijebljena u intervencijama povezanima sa sustavom osiguranja depozita bila na raspolaganju javnim tijelima te da su se te intervencije stoga mogle pripisati državi.

3.3. **Primjedbe ostalih zainteresiranih strana**

(67) Ostale zainteresirane strane, odnosno FITD, BPB i banka Tercas, iznijele su primjedbu da je Komisija pogriješila navodeći da će sustavi osiguranja depozita vrlo vjerojatno pružati državnu potporu jer djeluju u skladu s javnim ovlastima i pod nadzorom su javnih tijela. Te su strane smatrale da je Komisija preliminarno zaključila da se FITD-ove mjere mogu pripisati državi samo zato što su takve intervencije propisane zakonom. Uputile su na članak 96.a Zakona o bankama, u kojem se navodi da sustavi osiguranja depozita „mogu poduzimati intervencije drugih vrsta i oblika" i podnijele primjedbe, među ostalim, da je neobvezna narav FITD-ovih intervencija narušila poveznicu između FITD-ova djelovanja i misije utvrđene u njegovu statutu.

(68) FITD je naveo da je subjekt privatnog prava, da ga nadziru i njime upravljaju banke članice te da djeluje kao fond za provedbu intervencija koje se mogu izravno pripisati bankama članicama. FITD-ovo upravljačko tijelo po vlastitu nahođenju donijelo je odluku o tome hoće li, kad i kako poduzeti intervencije poticaja, pri čemu je jedini zahtjev bio taj da intervencija mora biti isplativija od plaćanja naknade deponentima. FITD nije djelovao u okviru javnih ovlasti pri poduzimanju mjera podrške i nijedno javno tijelo nije ga moglo obvezati na intervenciju. Naknadnim odobrenjem Banke Italije samo se željelo osigurati da je intervencija primjerena u smislu bonitetnog nadzora te da je usklađena s potrebom zaštite deponenata i stabilnosti bankarskog sustava.

(69) Nadalje, ostale zainteresirane strane iznijele su primjedbu da članstvo FITD-a nije obvezno i da se država ne upliće ni u imenovanje članova FITD-ovih upravljačkih tijela ni u njegovo odlučivanje. Činjenica da je Banka Italije sudjelovala kao promatrač bez prava glasa ne utječe na FITD-ovo neovisno odlučivanje. Pozivajući se na presudu u predmetu EARL Salvat père et fils ([37]), zainteresirane strane smatrale su da državna potpora može postojati samo ako je država prisutna u tijelima organizacije koja donose odluke i ako je u položaju da nameće vlastite odluke.

(70) Ostale zainteresirane strane nadalje su iznijele primjedbu da je FITD tijelo koje zastupa interese svojih banaka članica te da je Banci Italije ovlastima koje su joj dodijeljene u odnosu na FITD-ovo djelovanje samo omogućeno ostvarenje njezinih općih nadzornih ciljeva, a posebno praćenja stabilnog i razboritog upravljanja subjektima koje nadzire i zaštite interesa deponenata. Činjenica da je Banka Italije imenovala posebnog upravitelja banke u krizi ne upućuje na povezanost s državom. FITD je istaknuo i da posebni upravitelj nije predstavnik nadzornog tijela iako ga je imenovala Banka Italije. Posebni upravitelj imao je široko diskrecijsko pravo i djelovao na vlastitu inicijativu te je mogao zatražiti

([37]) Presuda od 20. rujna 2007., EARL Salvat père & fils i drugi/Komisija, T-136/05, ECLI:EU:T:2007:295, t. 154.

intervenciju od FITD-a, koji je bio slobodan poduzeti alternativne mjere u najboljem interesu svojih banaka članica. U ovom predmetu posebni upravitelj nije bio zamjena za glavnu skupštinu banke, koja je jedino tijelo ovlašteno za odobravanje izvanrednih operacija. FITD je tvrdio da je Banka Italije izdala odobrenje za intervenciju FITD-a tek nakon što je FITD donio neovisnu odluku o intervenciji i da je to dio uobičajene nadzorne uloge Banke Italije. Uz to, predstavnik Banke Italije koji prisustvuje sastancima Upravnog odbora i Izvršnog odbora FITD-a bio je samo promatrač bez prava glasa. Osim toga, kao i Italija, ostale zainteresirane strane tvrdile su da predmeti koje je Komisija navela u odluci o pokretanju postupka koji se odnose na sustave osiguranja depozita nisu usporedivi s ovim predmetom.

4. **OCJENA MJERA**

4.1. **Postojanje potpore**

(71) Kako bi utvrdila smatra li se mjera potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija mora utvrditi: i. dodjeljuje li mjeru država ili je dodijeljena iz državnih sredstava; ii. ostvaruje li se mjerom gospodarska prednost; iii. može li se mjerom narušiti tržišno natjecanje selektivnim stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj; iv. utječe li mjera na trgovinu među državama članicama. Svi ti uvjeti moraju biti ispunjeni da bi se mjera smatrala državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(72) Presudom u spojenim predmetima T-98/16, T-196/16 i T-198/16 Opći sud poništio je Odluku (EU) 2016/1208. Konkretno, Opći sud smatrao je da FITD-ove mjere nisu omogućile provedbu javnih ovlasti dodijeljenih talijanskim pravom, suprotno mišljenju Komisije iz Odluke (EU) 2016/1208. Nadalje je ocijenio dokaze na koje se Komisija pozvala u Odluci (EU) 2016/1208 i smatrao da, s obzirom na te dokaze, Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su talijanska javna tijela bila uključena u donošenje FITD-ovih mjera niti da se te mjere mogu pripisati državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(73) Sud je potvrdio presudu u sastavu velikog vijeća te je pojasnio svoju sudsku praksu kad je riječ o pripisivanju državi mjera potpore koje dodjeljuje subjekt privatnog prava koji nije ni državna organizacija ni javno poduzeće.

(74) Konkretno, Sud je smatrao da se odgovarajući dokazi o pripisivosti mjere državi u situaciji u kojoj potporu dodjeljuje privatni subjekt razlikuju od dokaza koji se zahtijevaju kad potporu dodjeljuje subjekt koji je javno poduzeće, a u tom je smislu relevantna činjenica da ne postoji kapitalna poveznica između predmetnog subjekta i države. Prema mišljenju Suda, s obzirom na to da takve poveznice u navedenoj situaciji ne postoje, Komisija se ne može pozivati na postojanje kapitalnih poveznica između takvog subjekta i države. Stoga se u takvim situacijama postavlja još stroži zahtjev da Komisija podnese dokaze na temelju kojih se može utvrditi da je predmetna mjera potpore donesena pod stvarnim utjecajem ili nadzorom javnih tijela.

(75) Sud je nadalje naveo da je Opći sud na temelju analize svih dokaza na koje se Komisija pozvala u Odluci (EU) 2016/1208 u tom kontekstu zaključio da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da se FITD-ove mjere mogu pripisati Italiji.

(76) U tom kontekstu, s obzirom na to da Komisija ne raspolaže nikakvim drugim relevantnim elementima koji bi mogli u dovoljnoj mjeri dokazati da je FITD poduzeo predmetne mjere pod stvarnim utjecajem ili nadzorom talijanskih tijela, valja zaključiti da se, na temelju dokaza kojima Komisija raspolaže, te mjere ne mogu pripisati Italiji.

4.2. **Zaključak**

(77) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da dokazi kojima raspolaže nisu dovoljni da bi se dokazalo da se FITD-ove mjere smatraju državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

5. **ZAKLJUČAK**

(78) Komisija je utvrdila da se FITD-ove mjere poduzete u korist banke Tercas 2014. ne smatraju državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Mjere koje je poduzeo talijanski sustav osiguranja depozita FITD (Fondo interbancario di tutela dei depositi) u korist banke Tercas 2014. ne smatraju se potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. rujna 2023.

Za Komisiju
Didier REYNDERS
Član Komisije