

II

(Muut kuin lainsäätämismääräyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2016/1208,

annettu 23 päivänä joulukuuta 2015,

Italian Tercas-pankille myöntämästä valtiontuesta (asia SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN))

(tiedoksiannettu numerolla C(2015) 9526)

(Ainoastaan italianteksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissio on saanut lehdistön sekä Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA, jäljempänä 'Tercas', ja Italian talletusvakuusjärjestelmän (Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi), jäljempänä 'FITD' verkkosivustojen kautta tietää, että FITD on toteuttanut toimia pankin tukemiseksi.
- (2) Komissio pyysi Italiasta tietoja 8 päivänä elokuuta ja 10 päivänä lokakuuta 2014, ja Italia vastasi pyyntöihin 16 päivänä syyskuuta ja 14 päivänä marraskuuta 2014.
- (3) Komissio ilmoitti 27 päivänä helmikuuta 2015 päivätyssä kirjeessä Italialle päätöksestään aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'.
- (4) Menettelyn aloittamista koskeva päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 24 päivänä huhtikuuta 2015 ⁽²⁾. Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa tuesta.
- (5) Komissio sai huomautuksia Italiasta 2 päivänä huhtikuuta 2015.

⁽¹⁾ EUVL C 136, 24.4.2015, s. 17.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

- (6) Komissio sai 22 päivänä toukokuuta 2015 huomautukset kahdelta asianomaiselta osapuolelta eli Tercas-pankilta ja Banca Popolare di Bari S.C.p.A:lta, jäljempänä 'BPB'.
- (7) Samana päivänä se sai huomautukset FITD:ltä ja Italian keskuspankilta, jäljempänä 'Banca d'Italia'.
- (8) Komissio välitti kyseiset huomautukset Italialle 9 päivänä kesäkuuta 2015 ja antoi sille mahdollisuuden vastata. Italia ilmoitti komissiolle, ettei sillä ollut huomautuksista mitään kommentoitavaa.
- (9) Italian ja asianomaisten osapuolten kanssa pidettiin kaksi kokousta 13 päivänä elokuuta ja 17 päivänä syyskuuta 2015. Kyseisissä kokouksissa Italia tarkensi perusteita, jotka se oli esittänyt aikaisemmissa virallisissa yhteydenottoissaan.

2. TAUSTA

2.1 Tercas

- (10) Tercas eli Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA on pääasiassa Abruzzon alueella toimivan pankkikonsernin holdingyhtiö. Vuoden 2011 lopussa suurin osakkeenomistaja holdingyhtiössä oli Fondazione Tercas, jolla oli tuolloin 65 prosentin osuus.
- (11) Vuoden 2011 lopussa Tercasiin kuului Banca Caripe SpA, jäljempänä 'Caripe', alueellinen pankki, joka toimii lähinnä Abruzzon alueella ja josta Tercas osti 90 prosentin osuuden vuoden 2010 lopussa ja joka yhdistettiin Tercasin tilinpäätökseen. Tercasilla oli pääomaa 50 miljoonaa euroa ja varantoja 311 miljoonaa euroa.
- (12) Samoin vuoden 2011 lopussa Tercasin konsolidoidun taseen loppusumma oli 5,3 miljardia euroa, sillä oli 4,5 miljardia euroa asiakkaiden nettolainoja, 2,7 miljardia euroa asiakkaiden talletuksia, 165 sivukonttoria ja 1 225 työntekijää.
- (13) Banca d'Italia suositteli 17 päivänä huhtikuuta 2012 suorittamansa Tercasin tarkastuksen ⁽³⁾ jälkeen, että Italian talous- ja valtiovarainministeri asettaisi Tercasin erityishallinnon alaisuuteen Italian pankkitoimintalain (Testo Unico Bancario) 70 §:n nojalla.
- (14) Talous- ja valtiovarainministeri antoi 30 päivänä huhtikuuta 2012 määräyksen asettaa Tercas erityishallinnon alaisuuteen ⁽⁴⁾. Banca d'Italia nimitti hallinnonhoitajan (commissario straordinario) varmistaman tilanteen, korjaamaan sääntöjenvastaisuudet ja etsimään ratkaisuja tallettajien etujen mukaisesti.
- (15) Hakiessaan ratkaisua Tercasin ongelmiin hallinnonhoitaja arvioi eri mahdollisuuksia. Aluksi hallinnonhoitaja harkitsi kahta vaihtoehtoa, joissa Tercasia pääomittaisi Fondazione Tercas (Tercasin suurin osakkeenomistaja) tai Credito Veltellinese (osakkeenomistaja, jonka osuus oli 7,8 prosenttia), mutta hylkäsi ne sitten.
- (16) Hallinnonhoitaja otti lokakuussa 2013 Banca d'Italian suostumuksella yhteyttä BPB-pankkiin, joka ilmoitti olevansa kiinnostunut sijoittamaan pääomaa Tercasiin, sillä edellytyksellä, että tehdään Tercasin ja Caripen omaisuuseriä koskeva yritystarkastus (due diligence) ja FITD kattaa täysin Tercasin negatiivisen oman pääoman.
- (17) Hallinnonhoitaja pyysi 25 päivänä lokakuuta 2013 FITD:tä antamaan tämän yhtiöjärjestyksen (Statuto) 29 §:n perusteella tukea enintään 280 miljoonaa euroa pääomituksena Tercasilla 30 päivänä syyskuuta 2013 olleen negatiivisen oman pääoman kattamiseksi ja sitoutumaan arvoltaan alentuneiden omaisuuserien ostamiseen.

⁽³⁾ Banca d'Italia tarkasti Tercasin 5 päivän joulukuuta 2011 ja 23 päivän maaliskuuta 2012 välisenä aikana. Se havaitsi useita sääntöjenvastaisuuksia ja laajalle levinneitä poikkeavuuksia, jotka liittyivät 1) pankin johtamiseen ja hallintoon, 2) sisäisen tarkastuksen toimintaan, 3) luottoprosessiin ja 4) tietojen ilmoittamiseen hallinto- ja valvontaelimille.

⁽⁴⁾ Syynä olivat vakavat hallinnolliset sääntöjenvastaisuudet ja vakavat lainsäädännön rikkomiset.

- (18) FITD:n toimeenpaneva komitea (Comitato di gestione) päätti 28 päivänä lokakuuta 2013 pitämässään kokouksessa tukea Tercasia pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin d kohdan mukaisesti enintään 280 miljoonalla eurolla. FITD:n johtokunta (Consiglio) hyväksyi tukipäätöksen 29 päivänä lokakuuta 2013.
- (19) FITD pyysi 30 päivänä lokakuuta 2013 Banca d'Italiaa lupaa tukitoimenpiteelle, ja Banca d'Italia myönsi luvan 4 päivänä marraskuuta 2013. FITD ei kuitenkaan lopulta toteuttanut toimenpidettä.
- (20) Tercasin omaisuuseriä koskeva yritystarkastus päättyi 18 päivänä maaliskuuta 2014 epäsopuun FITD:n ja Banca Popolare di Bari S.C.p.A. -holdingyhtiön hallitseman pankkikonsernin asiantuntijoiden välillä. Asiasta päästiin sopuun, kun osapuolet hyväksyivät välimiesmenettelyn Banca d'Italian nimittämän välimiehen johdolla. Yritystarkastus paljasti lisää omaisuuserien arvonalentumisia.
- (21) FITD pyysi jälleen 1 päivänä heinäkuuta 2014 Banca d'Italiaa antamaan luvan Tercasin tukemiselle, mutta muutetuin ehdoin.
- (22) Banca d'Italia antoi 7 päivänä heinäkuuta 2014 luvan tuelle muutetuin ehdoin ⁽⁵⁾.
- (23) Banca d'Italia antoi Tercasin hallinnonhoitajalle luvan kutsua koolle 27 päivänä heinäkuuta 2014 ylimääräisen yhtiökokouksen, jossa päätettäisiin toimenpiteistä erityishallinnon aikana syntyneiden tappioiden kattamiseksi sekä samanaikaisesta BPB:n toteuttamasta 230 miljoonan euron pääoman korotuksesta.
- (24) Tercas teki 1 päivän tammikuuta 2012 ja 31 päivän maaliskuuta 2014 välisenä aikana tappiota 603 miljoonaa euroa. Kun jäljellä oleva pääoma, 337 miljoonaa euroa, oli kirjattu kokonaan alas, Tercasin nettopääoma oli 31 päivänä maaliskuuta 2014 negatiivinen ja suuruudeltaan – 266 miljoonaa euroa ⁽⁶⁾.
- (25) Tercasin yhtiökokouksessa ⁽⁷⁾ 27 päivänä heinäkuuta 2014 päätettiin
- 1) kattaa tappiot osittain, muun muassa alentamalla pääoma nolleen ja mitätöimällä liikkeessä olevat kantaosakkeet, ja
 - 2) korottamalla pääoma 230 miljoonaan euroon muun muassa laskemalla liikkeeseen uusia kantaosakkeita, joita tarjotaan ainoastaan BPB:lle; tämä pääoman korotus toteutettiin 27 päivänä heinäkuuta 2014 ja maksettiin osittain kuittaamalla BPB:n 5 päivänä marraskuuta 2013 Tercasille myöntämä 480 miljoonan euron laina.
- (26) Syyskuussa 2014 Tercas pääomitti tytäryhtiötään Caripea 75 miljoonan euron pääomasijoituksella.
- (27) Tercasin erityishallinto päättyi 1 päivänä lokakuuta 2014, ja BPB nimitti uuden johdon.
- (28) Erityishallinnon lopussa 30 päivänä syyskuuta 2014 Tercasin taseen loppusumma oli 2 994 miljoonaa euroa, asiakkaiden talletukset 2 198 miljoonaa euroa, sovitusti hoidetut nettolainat 1 766 miljoonaa euroa, järjestämättömien lainojen varaukset 716 miljoonaa euroa ja koko ensisijainen pääoma 182 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾.
- (29) Maaliskuussa 2015 BPB korotti Tercasin pääomaa 135,4 miljoonaa euroa (mukaan luettuna 40,4 miljoonaa euroa tytäryhtiö Caripelle) vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä syntyneiden lisätappioiden kattamiseksi, rakenneuudistuksen kustannusten kattamiseksi vuonna 2015 ja 2016 ja Tercasin vakavaraisuussuhteiden parantamiseksi.

⁽⁵⁾ Ks. johdanto-osan 38 kappale.

⁽⁶⁾ Tässä kappaleessa annetut luvut viittaavat vain Tercasiin (Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA) eivätkä koko Tercas-pankkikonserniin.

⁽⁷⁾ Yhtiökokouksen pöytäkirja, repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014, notaari Vincenzo Galeota.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 6.

2.2 BPB

- (30) Banca Popolare di Bari S.C.p.A. on BPB-pankkikonsernin holdingyhtiö. BPB toimii pääasiassa Etelä-Italiassa. Vuoden 2013 lopussa BPB:n taseen loppusumma oli 10,3 miljardia euroa, asiakaslainat 6,9 miljardia euroa, asiakastalletukset 6,6 miljardia euroa, sivukonttoreita oli 247 ja työntekijöitä 2 206, ensisijaisen pääoman osuus 8,1 prosenttia ja kokonaispääomaosuus 11 prosenttia.
- (31) Joulukuussa 2014 BPB toteutti 500 miljoonan euron pääoman korotuksen, jossa laskettiin liikkeeseen uusia osakkeita enintään 300 miljoonalla eurolla ja myönnettiin toissijaista pääomalainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Pääoman korotuksella vahvistettiin BPB:n vakavaraisuussuhteita, joihin Tercasin osto oli vaikuttanut.

2.3 Italian talletusvakuusjärjestelmä ja FITD

- (32) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/19/EY⁽⁹⁾, jota sovellettiin FITD:n Tercasia koskevien toimenpiteiden toteuttamisajankohtana, mukaan luottolaitokset eivät voi vastaanottaa talletuksia, elleivät ne ole virallisesti tunnustetun talletusvakuusjärjestelmän jäseniä⁽¹⁰⁾. Italian pankkitoimintalain 96 §:n mukaan "Italian pankkien on kuuluttava Italiassa perustettuun ja tunnustettuun talletusvakuusjärjestelmään. Osuuspankkien (banche di credito cooperativo) on kuuluttava oman verkostonsa talletusvakuusjärjestelmään"⁽¹¹⁾.
- (33) Tällä hetkellä Italiassa on kaksi talletusvakuusjärjestelmää:
- 1) FITD, joka tunnustettiin talletusvakuusjärjestelmäksi 10 päivänä joulukuuta 1996, on konsortio, johon kuuluminen on pakollista⁽¹²⁾ ja joka on perustettu yksityisoikeuden nojalla. Tällä hetkellä se on ainoa Italiassa perustettu ja tunnustettu talletusvakuusjärjestelmä, johon voivat liittyä muut kuin osuuspankit⁽¹³⁾. FITD:n yhtiöjärjestyksen 2 §:ssä todetaan Banca d'Italian hyväksymällä tavalla, että italialaisten pankkien on oltava rahaston jäseniä lukuun ottamatta osuuspankkeja.
 - 2) Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo on lakisääteinen talletusvakuusjärjestelmä, ja siihen voivat kuulua vain osuuspankit, joiden on oltava sen jäseniä.
- (34) Pankkitoimintalain 96 a §:n ja FITD:n yhtiöjärjestyksen 29 §:n mukaan FITD voi tietyin ehdoin toteuttaa toimia erityishallintoon asetettujen jäsenten tukemiseksi.
- (35) Tällaiset toimenpiteet rahoitetaan jälkikäteen jäsenpankkien pakollisilla maksuilla. Yksittäisten maksujen suuruus määräytyy FITD:n yhtiöjärjestyksen⁽¹⁴⁾ asiaankuuluvien määräysten mukaan suhteessa kussakin pankissa oleviin suojattuihin talletuksiin. Maksuja ei siirretä suoraan FITD:n taseeseen, vaan erilliselle tilille kyseistä tukitoimenpidettä varten.
- (36) FITD:n kaksi hallintoelintä tekee päätökset tukitoimista. Ne ovat
- 1) johtokunta⁽¹⁵⁾, jonka päätökset tehdään kokouksessa läsnä olevien jäsenten ehdottomalla enemmistöllä. Johtokunnan jäsenet nimittävät johtokunnan puheenjohtajan. Tavalliset jäsenet valitaan suhteessa kunkin

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/19/EY, annettu 30 päivänä toukokuuta 1994, talletusten vakuusjärjestelmistä (EYVL L 135, 31.5.1994, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Direktiivin 94/19/EY 3 artiklan 1 kohta.

⁽¹¹⁾ "Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperative aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito".

⁽¹²⁾ FITD esittelee itsensä verkkosivustollaan konsortiona, johon kuuluminen on pakollista (consorzio obbligatorio).

⁽¹³⁾ Osuuspankit eivät voi olla FITD:n jäseniä. Niiden on kuuluttava Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo -järjestelmään, joka on osuuspankkien talletusvakuusjärjestelmä.

⁽¹⁴⁾ Ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen 25 § ja sen liitteen 9–14 §.

⁽¹⁵⁾ Ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen (Statuto) 3–15 §.

pankin suojattuihin talletuksiin, mikä suosii suurimpia maksajia, mutta takaa myös sen, että pienetkin pankit ovat edustettuina⁽¹⁶⁾. Johtokunnan tavalliset jäsenet, joita on tällä hetkellä 23, ovat suurimmalta osin suurimpien jäsenpankkien edustajia⁽¹⁷⁾. Tällä hetkellä kaksi edustajaa on pankeista Unicredit, Intesa Sanpaolo ja Monte dei Paschi di Siena. Myös Associazione Bancaria Italiana -yhdistyksen (ABI) puheenjohtaja on johtokunnan jäsen.

- 2) toimeenpaneva komitea⁽¹⁸⁾, jonka päätökset tehdään kokouksessa läsnä olevien jäsenten ehdottomalla enemmistöllä. Sen jäsenet ovat johtokunnan puheenjohtaja, johtokunnan varapuheenjohtaja, joka toimii myös komitean varapuheenjohtajana, sekä kuusi muuta johtokunnan jäsentä.

- (37) Toimeenpaneva komitea päättää rahoituksen ja takausten muodossa toteutettavista tukitoimista⁽¹⁹⁾, kun taas omapääomaosuusien ostamisesta ja muusta teknisestä tuesta päättää johtokunta toimeenpanevan komitean ehdotuksesta⁽²⁰⁾.

3. TOIMENPITEET

- (38) Banca d'Italian hyväksymä 7 päivänä heinäkuuta 2014 annettu FITD:n tuki koostui seuraavista toimista:

- 1) *Toimenpide 1*: 265 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin ja jolla katetaan Tercasin negatiivinen oma pääoma.
- 2) *Toimenpide 2*: 35 miljoonan euron kolmivuotinen takaus, jolla katetaan tiettyihin Tercasin vastuisiin [...] ⁽²¹⁾ osalta liittyvä luottoriski. Velalliset maksoivat kyseiset vastuut (kaksi kertamaksulainaa, jotka erääntyivät 31 päivänä maaliskuuta 2015) täysimääräisesti takaisin, ja siten takausta ei tarvittu.
- 3) *Toimenpide 3*: 30 miljoonan euron takaus, jolla katetaan toimenpiteeseen 1 liittyvien verojen maksamisesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset. Tämä veronmaksu on tarpeen, jos toimenpidettä 1 ei katsota Italian lain mukaan verovapaaksi (*). Asiaankuuluvan lainsäädännön mukaan Euroopan komission on hyväksyttävä FITD:n tukitoimenpiteiden erityinen verovapaus. FITD maksoi Tercasille 30 miljoonan euron määrän kokonaan, ennen kuin komissio oli tehnyt päätöstä verovapautuksesta.

4. MENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT

- (39) Komissio teki menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä alustavan päätelmän, että toimenpiteet, joita ei ollut ilmoitettu, voivat sisältää SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea ja että niiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille oli epäilyjä.
- (40) Komission alustava tulos oli, että FITD:n tukitoimenpiteet olivat Italian valtion toimenpiteitä ja että FITD:n varat olivat valtion määräysvallassa. FITD toimi valtion antaman julkisen tehtävän mukaisesti: perusta FITD:n tunnustamiselle pakolliseksi talletusvakuusjärjestelmäksi oli pankkitoimintalaki, jonka 96 a § antaa FITD:lle

⁽¹⁶⁾ Consiglio: Ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen 12 §:n 3 momentti.

⁽¹⁷⁾ Ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen 13 §:n 10 momentti. Seuraavilla pankeilla on kullakin tällä hetkellä yksi jäsen: Pankeilla Unicredit, Intesa Sanpaolo ja Monte dei Paschi di Siena on kullakin kaksi jäsentä. 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 ja Banca del Piemonte.

⁽¹⁸⁾ Comitato di gestione: ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen 16–18 §.

⁽¹⁹⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 17 §:n 1 momentin a kohta.

⁽²⁰⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 14 §:n 1 momentin e kohta.

⁽²¹⁾ Vuoden 2014 vakauslain 1 §:n 627 ja 628 momentti (laki nro 147/2013): "627. Erityishallintoon asetettujen pankkien taloudellista uudelleenjärjestelyä koskevat FITD:n tukitoimenpiteet eivät saa muodostaa osaa kyseisten pankkien tuloista. 628. 627 momentti pannaan täytäntöön vasta Euroopan komission luvalla." (627. 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. 628. L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.)

(*) Luottamuksellista tietoa.

mahdollisuuden toimia muullakin tavoin kuin maksamalla tallettajille korvauksia likvidaation tapauksessa, ja FITD:n yhtiöjärjestyksen oli hyväksynyt Banca d'Italia. Lisäksi kun FITD puuttui muihinkin kuin likvidaatiotapauksiin tai toimi muulla tavoin, sillä oli aina oltava Italian valtion lupa Banca d'Italian kautta.

- (41) Komissio katsoi valikoivasta edusta, että FITD ei toiminut markkinataloustoimijana, sillä se myönsi tukea, jota ei pitänyt maksaa takaisin, negatiivisen oman pääoman kattamiseen eikä perinyt palkkiota Tercasin hyväksi myönnettyistä takuista. Toimenpiteiden ansiosta Tercas vältti markkinoilta poistumisen, joka todennäköisesti olisi toteutunut ilman tällaista tukea.
- (42) Komissio teki alustavan päätelmän, että toimenpiteet olivat valikoivia, koska ne koskivat vain Tercasia, ja että ne vääristivät kilpailua ehkäisemällä Tercasin maksukyvyttömyyden ja markkinoilta poistumisen. Tercas kilpaili myös ulkomaalaisten yritysten kanssa, minkä vuoksi tuki vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (43) Komissio katsoi, että jos toimenpiteet 1, 2 ja 3 olivat tukea, ne oli myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti.

5. ITALIAN JA ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

5.1 Valtion varat ja valtion toimenpiteeksi katsominen

5.1.1 Italian huomautukset ⁽²²⁾

- (44) Italia toteaa, että tukitoimet eivät ole pakollisia, sillä toimenpiteiden ajoitus, laajuus ja valinta on jätetty täysin FITD:n harkintaan. Kyseiset toimenpiteet eivät myöskään ole suoraan verrannollisia pankkitoimintalaissa annettuihin pakollisiin tehtäviin: sen sijaan ne on suunnattu suoraan eri tarkoitukseen tai joka tapauksessa uuteen tarkoitukseen eli vaikeuksissa olevien pankkien pelastamiseen. Mahdollinen yhteiset tavoitteet tallettajien suojelun kanssa ovat pelkkää sattumaa. Tässä yhteydessä komission viittaus ekosähköstä annettua Itävallan lakia koskevaan asiaan ⁽²³⁾ on väärä. Kyseinen asia koski sääntöä, jolla luodaan verovapautus, joka oli luonteeltaan julkinen ja siten oikeutti katsomisen valtion toimenpiteeksi.
- (45) Italia myös katsoo, että komission ehdottamalle tulkinnalle, joka perustuu oletukseen että kaikissa talletusvakuusjärjestelmien toimissa on valtiontukea, ei ole perusteita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/49/EU ⁽²⁴⁾ (jota Italia ei ollut saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jonka määräaika saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ollut vielä umpeutunut toimenpiteiden hyväksymisen aikaan). Komission tulkinnalle tästä kohdasta ei ole perusteita myöskään vuoden 2013 pankkitiedonannossa ⁽²⁵⁾. Tiedonannon 63 kohdan mukaan määriteltäessä, onko päätös käyttää talletusvakuusrahaston varoja valtion toimenpide, on tehtävä tapauskohtainen arvio, eikä direktiivin 2014/49/EU 11 artiklassa aseteta yleistä velvollisuutta antaa ennakoilmoitus vakuusrahaston toimenpiteistä. Ennakoilmoitus komissiolle on annettava vain, jos kyseisen tapauksen tutkinnan jälkeen on todettu, että tukitoimenpide katsotaan tueksi.
- (46) Analysoidessaan FITD:n toimien yhteyttä valtioon Italia käyttää perustana asiassa Stardust Marine ⁽²⁶⁾ kehitettyä testiä, joka ei sen mukaan täyty tarkasteltavassa asiassa seuraavassa esitettävistä syistä. Ensinnäkin FITD on yksityisoikeudellinen laitos ja tekee kaikki päätöksensä yhtiökokouksessa ja hallintoelimissä, joiden jäsenistö

⁽²²⁾ Italian viranomaisen, joka toimitti huomautukset komissiolle, on Italian talous- ja valtiovarainministeri.

⁽²³⁾ Itävalta v. komissio (ekosähköstä annettu Itävallan laki), asia T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060.

⁽²⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 149).

⁽²⁵⁾ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013 ('pankkitiedonanto') (EUVL C 216, 30.7.2013, s. 1).

⁽²⁶⁾ Asia C-482/99, Ranska v. komissio, ECLI:EU:C:2002:294.

koostuu kokonaan jäsenpankkien edustajista ja jotka toimivat täysin itsenäisesti. Tukitoimenpiteitä koskeva päätöksentekoprosessi on täysin itsenäinen eikä Banca d'Italian tai muun julkisen elimen aktiivisesta osallistumisesta ole määrätty. Sitä tosiasiaa, että Banca d'Italian edustaja osallistuu FITD:n hallintoelinten kokouksiin, ei voida tulkita niin, että Banca d'Italia osallistuu aktiivisesti päätöksentekoprosessiin, sillä edustajan tehtävänä on vain passiivinen tarkkailu.

- (47) Italia toteaa myös, että Banca d'Italian valta hyväksyä FITD:n yhtiöjärjestys ja sen muutokset ja antaa lupa yksittäisiin toimenpiteisiin ei vaikuta FITD:n itsenäiseen päätöksentekoon, sillä se rajoittuu vain Banca d'Italian valvontaviranomaisena jälkepäin antamaan hyväksyntään ja kriisinhallinnan ohjaukseen pankkitoimintalain mukaisesti. Banca d'Italian päätös on ratifiointi, joka rajoittuu täysin valmiin yksityisen päätöksen laillisuuden muodolliseen jälkitarkastukseen. Tätä tukevat tosiseikat sekä erityisesti Banca d'Italian määräys, jolla FITD:n toimenpide hyväksytään ja jossa Banca d'Italia tunnustaa, ettei ole tutkinut FITD:n valintojen aiheellisuutta. Väitteensä tueksi Italia toteaa, että tarkasteltava asia on samankaltainen kuin Sicilcassa-asia ⁽²⁷⁾, jossa komissio päätteli, että toimenpiteet eivät olleet valtiontukea, kun otetaan huomioon yksityisten laitosten ratkaiseva osuus.
- (48) Italia toteaa, että näyttö, johon komissio viittaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, ei osoita Banca d'Italian puuttuvan FITD:n päätöksentekoprosessiin. Ensinnäkin vaikka Banca d'Italia on nimittänyt hallinnonhoitajan, tällä ei ole valtaa vaikuttaa suoraan FITD:n päätökseen myöntää rahoitusta vaikeuksissa olevalle pankille. Sen sijaan hallinnonhoitaja toimii erityishallintoon asetetun pankin johtajana ja oikeudellisena edustajana, ei Banca d'Italian puolesta. Toisin sanoen hänellä on lakkautettujen hallintoelinten yksityisoikeudellinen toimivalta. Toiseksi Italia kieltää, että Banca d'Italian puuttumisesta olisi mitään näyttöä. FITD:n pääjohtajan 28 päivänä toukokuuta 2014 päivätyn muistion kohta, jossa mainitaan, että Banca d'Italian edustaja on pyytänyt rahastoa hakemaan tasapainoista sopimusta BPB:n kanssa negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, on ymmärrettävä toivomukseksi eikä missään nimessä käskyksi. Lopuksi Italia toteaa, että FITD:n hallintoelinten päätösten pöytäkirjoissa, jotka koskevat Tercasin auttamista, ei ole esitetty minkäänlaista Banca d'Italian kantaa, joka voisi viitata siihen, että se olisi vaikuttanut rahastoon jollain tavalla.

5.1.2 Banca d'Italian huomautukset ⁽²⁸⁾

- (49) Banca d'Italia kiistää menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä koskevista huomautuksissaan, että FITD:n tukitoimenpiteet olisivat valtion toimenpiteitä, koska
- 1) tukiessaan luottolaitoksia FITD ei noudata julkista politiikkaa koskevaa tehtävää;
 - 2) Banca d'Italia ei päättä yhdessä FITD:n kanssa yksittäisen yrityksen tukemisesta, ei yleisesti eikä tässä tapauksessa, eikä se valvo sitä, että FITD noudattaa julkista politiikkaa koskevia tehtäviään;
 - 3) tämä tapaus eroaa selvästi Tanskan, Espanjan ja Puolan valtiontukitoimenpiteistä, jotka mainitaan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alaviitteessä 28, jossa komissio katsoo, että talletusvakuusjärjestelmiin liittyvissä toimissa käytetyt varat olivat viranomaisten käytettävissä ja toimet olivat siten valtion toimenpiteitä.
- (50) Ensimmäisestä kohdasta Banca d'Italia toteaa, että talletusvakuusjärjestelmien ainoa julkinen tehtävä on maksaa korvauksia tallettajille: pankkitoimintalain 96 a §:n 1 momentin viimeistä virkettä, jossa FITD:lle annetaan mahdollisuus toimia muullakin tavoin kuin maksamalla korvauksia suoraan tallettajille likvidaatoin tapauksessa, ei voida tulkita näytöksi siitä, että FITD:n muut toimenpiteet kuin korvausten maksaminen tallettajille ovat valtion toimenpiteitä tai että FITD saa julkisen tehtävän. Säännös antaa vain mahdollisuuden turvautua muunlaisiin toimenpiteisiin.

⁽²⁷⁾ Komission päätös 2000/600/EY, tehty 10 päivänä marraskuuta 1999, Italian valtion sisilialaisille julkisille pankeille Banco di Sicilialle ja Sicilcassalle myöntämän tuen ehdollisesta hyväksymisestä (EYVL L 256, 10.10.2000, s. 21).

⁽²⁸⁾ Banca d'Italia esitti huomautuksensa kolmantena osapuolena, ja siksi niitä ei esitetä tässä luvussa yhdessä Italian huomautusten kanssa. Koska Banca d'Italia on julkinen laitos ja sen toiminta on siten jäsenvaltion toimintaa, se ei jää SEUT-sopimuksen 107 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että on perustuslain mukaan riippumaton elin, ja viittaukset "Italiaan" tämän päätöksen kohdassa "Toimenpiteiden arviointi" sisältävät Banca d'Italian.

- (51) Direktiivin 2014/49/EU viittaus luottolaitosten maksukyvyttömyyteen tarkoittaa vain sitä, että toimenpiteiden yleisenä tavoitteena on kattaa talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteiden kustannukset välttämällä tarve maksaa korvauksia tallettajille ja siten pankkien maksukyvyttömyyden ehkäiseminen. Se seikka, että direktiivissä 2014/49/EU ei anneta ehtoa, jossa vaaditaan ilmoittamaan talletusvakuusjärjestelmän tukitoimenpiteistä komissiolle, tarkoittaa sitä, että kyseisiä toimenpiteitä koskeva harkintavalta ei sinänsä osoita, että talletusvakuusjärjestelmälle on annettu julkinen tehtävä.
- (52) Banca d'Italia toteaa myös, että FITD:n yhtiöjärjestyksen 29 §, jonka mukaan FITD voi toimia erityishallintoon asetetun pankin tukemiseksi vain jos elpymiseen on kohtuulliset mahdollisuudet ja jos kustannusten voidaan olettaa jäävän alle niiden kustannusten, jotka likvidaatio aiheuttaisi, merkitsee aivan muuta kuin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä oleva komission näkemys, että Italia päätti antaa talletusvakuusjärjestelmän toimia "luottolaitoksen maksukyvyttömyyden ehkäisemiseksi".
- (53) Se tosiasia, että Banca d'Italian on hyväksyttävä FITD:n tukitoimenpiteet, ei osoita, että FITD pyrkii yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen. Muunlainen päätelmä tarkoittaisi sitä, että kaikki EKP:n tai Banca d'Italian valvonnan alainen pankkitoiminta olisi yleisen edun tavoittelua. Todettakoon vielä, että Banca d'Italian edellytetään toimivan valtiosta riippumattomasti neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 ⁽²⁹⁾ 19 artiklan nojalla.
- (54) Toisesta kohdasta Banca d'Italia toteaa, että sillä on valvontavaltaa vain seuraavien tavoitteiden suhteen: tallettajien suojeleminen, pankkijärjestelmän vakaus sekä pankkien vakaa ja järkevä johtaminen (pankkitoimintalain 5 §). Pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin b kohta, jossa todetaan, että Banca d'Italia koordinoi vakuusjärjestelmien toimintaa laatimalla pankkikriisejä koskevat säännöt ja suorittamalla valvontaa, viittaa vain Banca d'Italian yleiseen toimivaltaan, jolla pyritään takaamaan, että talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteet ovat yhdenmukaisia sen oman valvontavallan kanssa. Kyseistä valtaa käytetään vain hyväksymällä toteutetut toimenpiteet.
- (55) Koska Banca d'Italiaa vaaditaan toimimaan valtiosta riippumattomasti, sen valtaa FITD:hen nähden tämän toimiessa pankkien tukemiseksi ei voida katsoa valtion määräysvallaksi varojen käytössä tai julkiseen tehtävään perustuvaksi toimivallaksi. Tarkasteltava asia on siten selvästi samankaltainen kuin asia Doux Élevage ⁽³⁰⁾.
- (56) Banca d'Italia toteaa myös, ettei se ole osallistunut FITD:n tukitoimenpiteiden suunnitteluun tai toteutukseen ja että sen ja FITD:n välisiä yhteyksiä ennen FITD:n hakemuksen jättämistä Banca d'Italian hyväksyttäväksi ei voida pitää osallistumisena kyseisiin toimenpiteisiin. Banca d'Italia antoi vain alustavia ohjeita täysin sellaisten lainsäädäntöparametrien pohjalta, joilla hallittaisiin myöhempää hyväksyntämenettelyä.
- (57) Se tosiasia, että Banca d'Italia nimitti hallinnonhoitajan ja valvoi tätä, ei vaikuta tarkasteltavaan asiaan, sillä hallinnonhoitajan tehtävät ja tavoitteet eivät poikkea merkittävästi yksityisen yrityksen "tavallisen" johtajan tehtävistä ja tavoitteista kriisitalanteessa, joten hallinnonhoitaja ei toiminut Banca d'Italian puolesta.
- (58) Banca d'Italian edustaja, joka osallistui FITD:n johtokunnan ja toimeenpanevan komitean kokouksiin, oli vain tarkkailija eikä hänellä ollut äänestysoikeutta. Se seikka, että Banca d'Italian nimittämä välimies ratkaisi FITD:n ja BPB:n kiistan, joka koski Tercasin negatiivista omaa pääomaa, on epäolennainen, koska osapuolet pyysivät täysin itsenäisesti ja yhteisestä sopimuksesta Banca d'Italiaa ehdottamaan henkilöä, jonka ne sitten nimittivät välimieheksi. BPB ei olisi suostunut pyytämään Banca d'Italiaa nimittämään välimiestä, jos Banca d'Italialla olisi ollut johtava ja strateginen asema FITD:ssä.
- (59) Kolmannen kohdan osalta voidaan todeta, että tarkasteltava asia poikkeaa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 44 kappaleessa mainituista asioista, joissa komissio katsoo, että talletusvakuusjärjestelmän puuttuminen pankkien rakenneuudistukseen ja likvidaatioon on valtiontukea.

⁽²⁹⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽³⁰⁾ Asia C-677/11, Doux Élevage SNC ja toinen, ECLI:EU:C:2013:348, erityisesti 41 kohta.

- (60) Tanskan likvidaatiojärjestelyn ⁽³¹⁾ tapauksessa 1) kansallisessa lainsäädännössä säänneltiin yksityiskohtaisesti tukitoimenpiteiden ehtoja, 2) talous- ja valtiovarainministeri nimitti eri vaihtoehtojen kustannusten arvioinnista vastaavan komitean, 3) saman komitean oli arvioitava pystyykö ostaja johtamaan vaikeuksissa olevaa pankkia ja onko ratkaisu taloudellisesti kestävä, 4) talletusvakuusjärjestelmän päätös perustui kyseisen komitean arviointiin ja suositukseen, 5) talous- ja valtiovarainministeri nimitti talletusvakuusjärjestelmän johtokunnan ja 6) ministeri hyväksyi ostajapankin ja talletusvakuusjärjestelmän välisen sopimuksen.
- (61) Puolan luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestelyn ⁽³²⁾ tapauksessa talletusvakuusjärjestelmän tarjoamat kannustimet muodostivat olennaisen osan luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestelystä, jonka Puolan viranomaiset suunnittelivat ja jonka ne ilmoittivat komissiolle valtiontukea. Valtio ohjasi talletusvakuusjärjestelmää rahaston johtokunnan äänestysvoimalla, ja monissa tapauksissa valtiovarainministerillä oli oikeus puuttua asiaan ja tehdä suoria päätöksiä, jotka vaikuttivat rahaston toimintaan. Lisäksi rahaston johtokunnan puheenjohtajalla, jonka valtiovarainministeri oli nimittänyt, oli ratkaiseva ääni tasatilanteessa.
- (62) Päätöksessä CAM:n ja Banco CAM:n rakenneuudistuksesta Espanjassa ⁽³³⁾ Espanjan viranomaiset hyödynsivät pankkijärjestelmän hallittua rakenneuudistusta varten perustetun rahaston ⁽³⁴⁾ taloudellista tukea. Kyseessä on rahasto, jota käytetään likvidaation tukena ja jota valtio ja Espanjan talletusvakuusrahasto hallinnoivat. Rahaston päätös puuttua tilanteeseen ei ollut sen itsenäinen päätös, vaan osa laajempia rakenneuudistus- ja pelastustoimia, joista Espanjan viranomaiset olivat päättäneet ja jotka nämä toteuttivat.

5.1.3 Muiden asianomaisten osapuolten huomautukset

- (63) Ensinnäkin muut asianomaiset osapuolet eli FITD, BPB ja Tercas esittivät yleisen huomautuksen, että varojen julkinen luonne ja niiden katsominen valtiontueksi ovat kaksi erillistä edellytystä, joista kummankin on täyttyttävä. Siten yksityisiä varoja ei voida katsoa julkisiksi sellaisen arvioinnin tuloksena, jonka mukaan kyseisten varojen käyttö on valtion toimenpide.
- (64) Nämä kolme asianomaista osapuolta toteavat, että komissio erehtyi väittäessään, että talletusvakuusjärjestelmät ovat erittäin todennäköisesti valtiontukea, koska ne toimivat julkisen tehtävän mukaisesti ja pysyvät viranomaisen ohjauksessa. Ne huomauttavat, että vuoden 2013 pankkitiedonannossa ei mainita talletusvakuusjärjestelmien olevan valtiontukea, että direktiivissä 94/19/EY ei sanota mitään valtiontukisääntöjen noudattamisesta toimenpiteissä, jotka on toteutettu vaihtoehtona tallettajille maksettaville korvauksille, ja että direktiivissä 2014/49/EU otetaan neutraali kanta siihen, noudatetaanko tällaisissa toimenpiteissä valtiontukisääntöjä.
- (65) Asianomaiset osapuolet katsovat, että komissio teki alustavan päätelmän, jonka mukaan FITD:n toteuttamat toimenpiteet ovat valtion toimenpiteitä vain sillä perusteella, että laki edellytti tällaisia toimia. Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi asioissa PreussenElektra ⁽³⁵⁾ ja Doux Élevage ⁽³⁶⁾ nimenomaisesti, ettei pelkästään toimenpiteestä säätäminen kansallisessa lainsäädännössä tee siitä valtiontukea. Asiassa, joka koskee ekosähköstä annettua Itävallan lakia ⁽³⁷⁾, yleinen tuomioistuin otti huomioon monet lisätekijät, jotka olivat merkinä valtion laajasta vaikutuksesta ja määräysvallasta kyseisestä toimenpiteestä vastanneessa ÖMAG-osakeyhtiössä.
- (66) Asianomaiset osapuolet katsovat, että Italian lainsäädännön ja peruuttamattomien pankkikriisien ehkäisemiseen tarkoitettuja tukitoimenpiteitä koskevien FITD:n päätöksentekomekanismien oikea tulkinta osoittaa näytön riittämättömyyden komission alustavassa päätelmässä, jonka mukaan FITD:n toteuttamilla toimenpiteillä toteutetaan

⁽³¹⁾ Komission päätös, annettu 1 päivänä elokuuta 2011 asiassa SA.33001 (11/N) – Tanska – Osa B – Tanskan luottolaitosten likvidaatiojärjestelyn muutos (EUVL C 271, 14.9.2011, s. 1).

⁽³²⁾ Komission päätös, annettu 18 päivänä helmikuuta 2014 asiassa SA.37425 (13/N) – Puola – Luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestely (EUVL C 210, 4.7.2014, s. 1).

⁽³³⁾ Komission päätös, annettu 30 päivänä toukokuuta 2012 asiassa SA.34255 (12/N) – Espanja – CAM:n ja Banco CAM:n rakenneuudistus (EUVL C 173, 19.6.2013, s. 1).

⁽³⁴⁾ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

⁽³⁵⁾ Asia C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, erityisesti 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁽³⁶⁾ Ks. alaviite 30.

⁽³⁷⁾ Ks. alaviite 23.

julkista tehtävää. Ne perustelevat tätä sillä, että pankkitoimintalain 96 a §:ssä säädetään vain, että vakuusjärjestelmät voivat osallistua muun tyyppisiin ja muotoisiin toimiin ⁽³⁸⁾. Toimenpiteet eivät ole pakollisia, mikä katkaisee yhteyden FITD:n toimenpiteiden ja sen yhtiöjärjestyksessä annetun tehtävän välillä.

- (67) Asianomaiset osapuolet huomauttavat, että muut toimintatavat kuin tallettajille maksettavat korvaukset ovat olleet käytettävissä siitä lähtien, kun FITD perustettiin vuonna 1987, ennen pankkitoimintalain 96 a §:n voimaantuloa.
- (68) FITD toteaa, että se on yksityisoikeudellinen laitos, jota jäsenpankit valvovat ja hallinnoivat, ja että se toimii välineenä jäsenpankkien suorille toimenpiteille, joissa käytetään niille edelleen kuuluvia varoja. Myös päätöksen tukea Tercasia tekivät FITD:n hallintoelimet, jotka koostuvat kokonaan jäsenpankkien edustajista. Asiakirjanäyttö osoittaa, että FITD:n hallintoelimet arvioivat huolellisesti mahdollisia vaihtoehtoja ja kustannusten minimointia koskevan vaatimuksen soveltamista jäsenpankkien etujen suojelemiseksi vähentämällä kustannuksia ja toimenpideriskiä.
- (69) FITD esittää, että sen hallintoelin päätti oman harkintansa mukaan toteuttaako tukitoimenpiteitä ja missä ja miten, ainoana vaatimuksena se, että toimenpiteen kustannusten on oltava pienemmät kuin korvausten maksaminen tallettajille. Toteuttaessaan tukitoimia FITD ei toteuta julkista tehtävää. FITD:n yhtiöjärjestys on täysin alan lainsäädännön mukainen, vaikka siinä ei määrätäkaan minkäänlaisesta vaihtoehtoisesta toiminnasta tai nimenomaisesti kielletään tällainen toiminta. Mikään julkinen elin ei voi vaatia FITD:tä toimimaan, ja Banca d'Italian jälkikäteen antamalla hyväksynnällä on tarkoitus vain varmistaa, että tukea saavan pankin hyväksi toteutetut toimenpiteet ovat asianmukaisia vakavaraisuusvalvonnan näkökulmasta ja että niillä suojellaan tallettajia ja edistetään pankkijärjestelmän vakautta.
- (70) Kolme asianomaista osapuolta huomauttavat vielä, että FITD:n yhtiöjärjestyksen mukaan sen jäsenyys ei ole pakollista ja pankit voivat päättää perustaa vaihtoehtoisen talletusvakuusjärjestelmän, johon kuulua. Ne muistuttavat, että on olemassa talletusvakuusjärjestelmä Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, joka on tarkoitettu erityisesti osuuspankeille ⁽³⁹⁾, jotka eivät ole FITD:n jäseniä.
- (71) Asianomaiset osapuolet toteavat, että valtio ei puutu FITD:n hallintoelinten jäsenten nimityksiin tai päätöksentekoon (se, että Banca d'Italia osallistuu tarkkailijana ilman äänestysoikeutta, ei vaikuta FITD:n riippumattomaan päätöksentekoon). Ne esittävät komission katsoneen päätöksessään Tanskan Roskilde-pankin pelastamisesta ⁽⁴⁰⁾, että takauksen antanut elin teki päätöksensä itsenäisesti, ennen sen toteamista, ettei valtion varoja ollut käytetty, kun kriisissä oleva pankki sai vakuuden kansallisten pankkien yhdistykseltä, joka on vain näiden rahoittama ja perustettu rahoituslaitosten tukemiseksi. Asianomaiset osapuolet viittasivat asiaan EARL Salvat père et fils ⁽⁴¹⁾ ja katsoivat, että valtiotuesta voi olla kyse vain silloin, kun valtio on läsnä organisaation päätöksentekolimissä ja pystyy viemään läpi omat päätöksensä.
- (72) Asianomaiset osapuolet toteavat, että FITD on elin, joka edustaa jäsenpankkiensa etuja, ja että Banca d'Italialle FITD:n toimien osalta annettu toimivalta antaa Banca d'Italialle vain mahdollisuuden suorittaa yleistä valvontaa sekä erityisesti valvoa valvomiensa laitosten järkevää johtamista ja suojella tallettajien etuja. Kun otetaan huomioon, että Banca d'Italia koordinoi talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteitä pankkikriisejä koskevien sääntöjen ja oman valvontansa kautta, kyseistä tehtävää ei voida pitää näyttonä siitä, että FITD:n varat ovat valtion jatkuvassa valvonnassa.
- (73) Se tosiasia, että Banca d'Italia nimittää hallinnonhoitajan kriisissä olevalle pankille, ei merkitse yhteyttä julkiseen tahoon, koska kyseisen toimivallan oikeusperusta (pankkitoimintalain 70 § ja sitä seuraavat pykälät) on luonteeltaan periaatteessa tekninen ja perustuu alan erityispiirteisiin. Pelkästään sen osoittaminen, että toimenpiteellä pyritään yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, ei riitä osoittamaan, että kyse on valtiotuesta ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Kursivointi lisäty.

⁽³⁹⁾ Banche di credito cooperativo.

⁽⁴⁰⁾ Komission päätös, tehty 31 päivänä heinäkuuta 2008 asiassa NN 36/08 – Tanska – Roskilde bank A/S (EUVL C 238, 17.9.2008, s. 5).

⁽⁴¹⁾ Asia T-136/05, EARL Salvat père & fils v. komissio, ECLI:EU:T:2007:295, 154 kohta.

⁽⁴²⁾ Julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus asiassa Doux Elévage.

- (74) Banca d'Italian valta hyväksyä yksittäisiä toimenpiteitä pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin d kohdan ja FITD:n yhtiöjärjestyksen 3 §:n 2 momentin nojalla ei poista FITD:ltä mahdollisuutta harkita itsenäisesti, toteutetaanko vaihtoehtoisia toimia ja jos toteutetaan, päättää niiden ajoituksesta, määrästä ja muodosta. Banca d'Italian suorittama FITD:n toimenpiteiden hyväksyntä on vain FITD:n itsenäisesti tekemien päätösten jälkikarkastus, ja sillä suojellaan yleistä etua, josta Banca d'Italia on vastuussa.
- (75) Asianomaiset osapuolet viittaavat myös Banco di Sicilian ja Sicilcassan auttamista koskevaan komission päätökseen ⁽⁴³⁾, jossa komissio totesi, etteivät FITD:n toimenpiteet kyseisten pankkien hyväksi olleet valtiontukea, ottamatta huomioon Banca d'Italian asemaa FITD:n toimintaan nähden.
- (76) Asianomaiset osapuolet toteavat, että kuten asiassa Doux Élevage, FITD:n julkinen valvonta on vain sen toiminnan pätevyyden ja laillisuuden muodollista tarkastusta. Siinä ei tarkasteta poliittista asianmukaisuutta tai viranomaisten politiikan noudattamista: kuten asiassa Doux Élevage, FITD päättää itse, miten käyttää varojaan. Samoin asiassa Pearle ⁽⁴⁴⁾ Alankomaiden hallitus vahvisti, että HBA:n kaltaisten elinten antamat säännöt, joissa määrätään asiassa käsiteltyjä maksuja, edellyttivät viranomaisten hyväksyntää.
- (77) FITD huomauttaa, että vaikka hallinnonhoitaja onkin Banca d'Italian nimittämä, hän ei ole valvontaviranomaisen edustaja. Hallinnonhoitajalla on laaja harkintavalta, ja hän toimii oma-aloitteisesti. Hän voi vain pyytää toimenpiteitä FITD:ltä, jolla ei ole mitään velvollisuutta noudattaa pyyntöä ja joka on vapaa toteuttamaan vaihtoehtoisia toimenpiteitä jäsenpankkien edun mukaan. Tarkasteltavassa asiassa hallinnonhoitaja ei korvannut pankin yhtiökokousta eli ainoaa elintä, jolla oli valta hyväksyä poikkeustoimia. Lisäksi Banca d'Italian hyväksyntä annetaan vasta, kun FITD on tehnyt oman itsenäisen päätöksensä toimenpiteestä. Hyväksyntä on osa Banca d'Italian tavanomaista valvontatehtävää. Banca d'Italian edustaja, joka osallistuu FITD:n johtokunnan ja toimeenpanevan komitean kokouksiin, on vain tarkkailija, eikä hänellä ole äänestysvoimaa.
- (78) FITD:n ja BPB:n väliseen Tercasin negatiivista omaa pääomaa koskevaan riitaan välimiestä ei nimittänyt Banca d'Italia, vaan osapuolet (FITD ja BPB) itse Banca d'Italian suosituksesta. Välimiehen nimityksellä oli tarkoitus ratkaista kyseinen riita. Kaikki päätökset toimenpiteen kustannustehokkuudesta jäsenpankkien näkökulmasta olivat yksinomaan FITD:n asia.
- (79) Komission mainitsemat asiat, jotka liittyvät talletusvakuusjärjestelmiin, eivät ole vertailukelpoisia tarkasteltavan asian kanssa. Asianomaiset osapuolet esittävät samat perustelut kuin Italia ja lisäivät, että Tanskan likvidaatiojärjestely ja Puolan luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestely koskivat toimenpiteitä, joita vakuusjärjestelmät olivat toteuttaneet pankkien likvidaation yhteydessä, eikä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joilla pyrittiin pankkien elpymiseen pitkällä aikavälillä.

5.2 Etu

5.2.1 Italian huomautukset

- (80) Italia toteaa, että komissio soveltaa markkinataloustoimijaperiaatetta siinä muodossa, kuin se on ollut useimpien viimeaikaisten pankkien rakenneuudistusten yhteydessä (vastuunjakotesti), mutta unohtaa sen tosiasian, että vastuunjakotesti ei sovellu yksityisen laitoksen toiminnan järkevyyden arviointiin, koska sillä pyritään lähinnä suojelemaan (kaikkien veronmaksajien) yleistä etua, ei kaatuvan pankin uhkaamien tahojen (kuten FITD:n) etuja. Sitä paitsi FITD noudatti kustannusten minimoinnin periaatetta. Päättäessään toimia Tercasin tukemiseksi FITD haki ratkaisua, joka olisi taloudellisesti vähiten rasittava jäsenpankeille. Päätös perustui arvostetun konsulttiyrityksen mielipiteeseen ja pitkiin keskusteluihin johtokunnan ja toimeenpanevan komitean kanssa.
- (81) Italia toteaa, että kun komissio vertasi Tercasin uudelleenjärjestelyä vaihtoehtona olleeseen likvidaatioon, se ei viitannut oikeisiin lukuihin. Vertailu elvytystoimenpiteen ja likvidaation välillä olisi tehtävä vähentäen [...] positio,

⁽⁴³⁾ Ks. alaviite 27.

⁽⁴⁴⁾ Asia C-345/02, Pearle BV ym., ECLI:EU:C:2004:448.

jonka riskiä ei arvioitu likvidaation kustannuksia koskevassa arviossa. Vähennys johtaa pelastusoperaatiossa enintään 295 miljoonan euron sitoumukseen, kun taas likvidaation arvioidut kustannukset olivat 333 miljoonaa euroa. Italia pääättelee, että todellinen ero kahden skenaarion välillä oli lähes 40 miljoonaa euroa, eikä 3 miljoonaa euroa, kuten komissio arvioi alustavasti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

- (82) Italia katsoo, että FITD:n toiminta noudattaa joka tapauksessa markkinataloustoimijaperiaatetta. Ensinnäkin FITD ei voinut vaatia Tercasia määräämään vastuunjako huonommassa etuoikeusasemassa oleville velkojille yli yksittäisten lainojen sopimusehtojen, joissa kuoletus sallitaan vain likvidaation tapauksessa. Toiseksi vastuunjaon määrääminen huonommassa etuoikeusasemassa oleville velkojille ei olisi alentanut FITD:n jäsenpankkien kustannuksia millään tavalla. Komissio erehtyi katsoessaan, että Tercasin pakollisessa hallinnollisessa likvidaatiossa (liquidazione coatta amministrativa) jäsenpankkien ja myös FITD:n kustannukset olisi minimoitu, jos huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien olisi annettu kärsiä osa tappioista. FITD:n johtokunnan ja toimeenpanevan komitean kokouspöytäkirjoista saadun näytön perusteella Italia esittää, että FITD:n loppujen lopuksi toteuttamilla toimilla vältettiin huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien tappioista mahdollisesti aiheutuvien oikeustoimien uhka. Italia katsoo, että FITD:n toiminnan avulla vältettiin kielteinen vaikutus pankkijärjestelmän maineeseen, mikä olisi seurannut, jos huonommassa etuoikeusasemassa olevia lainoja ei olisi maksettu takaisin Tercasin pakollisen hallinnollisen likvidaation yhteydessä.
- (83) Näin ollen Italia katsoo, että FITD:n päätös jättää huonommassa etuoikeusasemassa olevat joukkovelkakirjojen haltijat pois, oli järkevä ja markkinataloustoimijaperiaatteen mukainen ja sillä ehkäistiin FITD:n ja sen jäsenpankkien altistuminen lisäkustannuksille.

5.2.2 Banca d'Italian huomautukset

- (84) Komissio ei saanut Banca d'Italiaalta huomautuksia toteutettujen toimenpiteiden valikoivasta edusta.

5.2.3 Muiden asianomaisten osapuolten huomautukset

- (85) Kun tarkastellaan toimenpiteiden taloudellista moitteettomuutta markkinataloustoimijaperiaatteen näkökulmasta, kolme muuta asianomaista osapuolta toteavat, että toteutettu toimenpide oli järkevä ja moitteeton valinta yksityisiltä yrityksiltä, kuten FITD:ltä ja sen jäsenpankeilta. Kyseisten osapuolten mukaan tämä tapaus on selvästi samankaltainen kuin Sicilcassan tapaus, jossa komissio päätteli, että toimenpiteet eivät olleet valtiontukea yksityisten laitosten ratkaisevan osuuden perusteella. Kuten Sicilcassan tapauksessa, FITD toimi tässäkin tallettajien korvausten takaajana talletusvakuusjärjestelmiä koskevan lainsäädännön mukaisesti. FITD:n toimenpiteistä päättivät samat hallintoelimet samoin perustein, ja Banca d'Italia toteutti samat tehtävät. Osapuolet katsovat, ettei yksikään pankki ole Italiassa enää valtion määräysvallassa, joten kaikki FITD:n jäsenet ovat yksityisiä pankkeja. FITD voi siten toimia vain yksityisenä laitoksena.
- (86) Asianomaiset osapuolet ovat tarkastelleet aikaisempia tapauksia ⁽⁴⁵⁾, joissa FITD on toteuttanut vaihtoehtoisia toimenpiteitä, ja niiden taloudellista järkevyyttä, mukaan luettuna tapaukset ajalta, jolloin osallistuminen talletusvakuusjärjestelmiin oli täysin vapaaehtoista. Yksityiset yritykset olivat päättäneet liittyä talletusvakuusjärjestelmään, vaikka tuolloin niitä ei velvoitettu siihen laissa. Asianomaiset osapuolet torjuvat väitteen, että markkinataloustoimija ei altistuisi tallettajille maksettavista korvauksista aiheutuville kustannuksille eikä antaisi tukea, jota ei tarvitse maksaa takaisin, tai palkkiottomia vakuuksia, kuten komissio toteaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.
- (87) Asianomaiset osapuolet korostavat, että FITD:n ja sen jäsenpankkien toimintaa ei pitäisi arvioida abstraktisti viittaamalla hypoteettiseen sääntelemättömään skenaarioon, vaan toimintaa olisi arvioitava sen sääntelykehyksen perusteella, jossa ne toimivat. Jos, kuten tässä tapauksessa, sääntelykehyksen velvollisuus maksaa talletuksia takaisin tiettyyn rajaan saakka merkitsee sitä, että jäsenpankkien kannalta edullisin toimenpide on negatiivinen oman pääoman kattaminen, tämä on järkevin vaihtoehto markkinatalouden yksityisen toimijan näkökulmasta.

⁽⁴⁵⁾ Banca di Girgenti, Banca di Credito di Trieste SpA – Kreditna Banka (BCT) ja Cassa di Risparmi e Depositi di Prato.

- (88) Asianomaiset osapuolet kiistävät komission väitteen, että tallettajille maksettavista korvauksista aiheutuvia kustannuksia ei oteta huomioon Tercasin pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa sovellettaessa markkinataloustoimijaperiaatetta, koska ne syntyvät FITD:lle talletusvakuusjärjestelmänä annetusta velvollisuudesta tallettajien suojelemiseksi yleisen edun vuoksi. Asianomaiset osapuolet toteavat, että portugalilaisen Banco Espírito Santo⁽⁴⁶⁾ kriisinratkaisussa komissio katsoi, että markkinataloustoimijaperiaatteen soveltamisen vuoksi tallettajille maksettavien korvausten kustannukset on laskettava mukaan likvidaation tapauksessa. Komissio ei myöskään voinut verrata tarkasteltavaa asiaa unionin tuomioistuimen tuomioon asiassa Land Burgenland⁽⁴⁷⁾, sillä siinä tuomioistuin erotti toisistaan valtion toimenpiteet osakkeenomistajana ja viranomaisena.
- (89) Asianomaiset osapuolet katsovat toimenpiteiden olleen suunniteltu niin, että niistä aiheutui mahdollisimman vähän kustannuksia ja että arvostettu tilintarkastus- ja neuvontayritys auttoi löytämään ratkaisun, jossa oli jäsenpankeille pienimmät kustannukset ja riskit. Tältä pohjalta FITD suunnitteli toimenpiteet, joiden avulla se vähensi jäsenpankeille koituvia kustannuksia huomattavasti likvidaation riskin välttämiseksi ja Tercasin pakollisen hallinnollisen likvidaation mahdollisesti aiheuttamien negatiivisten ulkoisvaikutusten ehkäisemiseksi.
- (90) Arvioitaessa sitä, olivatko tukitoimenpiteiden kokonaiskustannukset FITD:lle alhaisemmat kuin Tercasin likvidaation tapauksessa, asianomaiset osapuolet toteavat, että [...] kertamaksulainojen luottoriskin takauksen kustannuksia ei olisi pitänyt sisällyttää komission tukitoimista tekemään kustannusarvioon. Niitä ei sisällytetty FITD:n arvioituihin kustannuksiin Tercasin likvidaation tapauksessa. Komission laskelma, jonka mukaan toimenpiteellä saavutetut säästöt olivat vain 3 miljoonaa euroa, on siten virheellinen. [...] raportissa, jossa määriteltiin ratkaisu, jonka kustannukset ja riskit olivat pienimmät FITD:lle ja sen jäsenpankeille, pakollisen hallinnollisen likvidaation arvioidut kustannukset eivät sisältäneet riskiä, joka liittyi noin 35 miljoonan euron suuruisiin [...] lainoihin. Jotta voidaan verrata oikein tallettajille maksettavien korvausten ja vaihtoehtoisen toimenpiteen skenaariota, "vertailu elvytystoimenpiteen ja likvidaation välillä olisi tehtävä vähentäen [...] positio, jonka riskiä ei arvioitu likvidaation kustannuksia koskevassa arvioissa"⁽⁴⁸⁾. Siitä saadaan seuraava vertailu: sitoumus pelastustoimenpiteessä on enintään 295 miljoonaa euroa ja likvidaation tapauksessa arvioidut kustannukset ovat 333 miljoonaa euroa⁽⁴⁹⁾. Näin ollen asianomaiset osapuolet toteavat, että todellinen ero kahden skenaarion välillä on vähintään 38 miljoonaa euroa. Tätä kantaa tukee niiden mukaan se tosiasia, että FITD:n takauksen kattamat lainat oli itse asiassa maksettu takaisin Tercasille⁽⁵⁰⁾. FITD ei maksanut mitään 35 miljoonan euron takauksesta, ja komissio erehtyi sisällyttäessään sen laskelmiinsa toimenpiteen kustannuksista.
- (91) Samoin laskettaessa alhaisimpia kustannuksia verovapautuksesta kertynyttä 30 miljoonaa euroa ei pitäisi sisällyttää kokonaan kustannuksiin. FITD maksaisi kustannukset vain, jos komissio ei hyväksyisi verotoimenpidettä.
- (92) Asianomaiset osapuolet viittaavat likvidaatiosta aiheutuviin noin 1,9 miljardin euron kustannuksiin, joista vain osa olisi voitu saada takaisin ([...] raportissa ne on laskettu 1,5 miljardiksi euroksi). Ne toteavat, että 1,9 miljardin euron talletukset, joita talletusvakuusjärjestelmä ei olisi kattanut likvidaation tapauksessa, olisivat aiheuttaneet jäsenpankeille ja koko pankkijärjestelmälle leviämiskin. Tällaisella riskillä olisi voinut olla valtavat oikeudelliset ja mainetta koskevat vaikutukset. Ne esittävät myös, että jos Tercas olisi asetettu pakolliseen hallinnolliseen likvidaatioon, mahdollisuudet saada takaisin osa alkuperäisistä kustannuksista, jotka arvioitiin 1,9 miljardiksi euroksi, olisivat vaarantuneet huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien korvausvaatimusten takia.
- (93) [...] raportti, jonka perusteella FITD laski alhaisimmat kustannukset, perustui kirjanpitolilanteeseen 31 päivänä joulukuuta 2013. Asianomaiset osapuolet kuitenkin toteavat, että BPB esitti FITD:lle päivitetyn arvioinnin likvidaation vaikutuksista 31 päivänä heinäkuuta 2014 eli päivänä, jolloin pidettiin ylimääräinen yhtiökokous Tercasin pääomapohjan vahvistamisesta ja jolloin tukitoimenpiteistä päätettiin virallisesti. Päivitetystä arvioinnista esitetyt kustannukset ovat [350–750] miljoonaa euroa. Ero sen ja tilanteeseen 31 päivänä joulukuuta 2013 perustuvassa raportissa olevan arvioinnin välillä johtuu niiden kirjanpitotietojen uudelleen luokittelusta, jotka oli

⁽⁴⁶⁾ Komission päätös, annettu 3 päivänä elokuuta 2014 asiassa SA.39250 (2014/N) – Portugali – Banco Espírito Santo SA:n kriisinratkaisu (EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1), johdanto-osan 75–77 kappale.

⁽⁴⁷⁾ Yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, Land Burgenland ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2013:682, 60 kohta.

⁽⁴⁸⁾ FITD:n toimeenpanevan komitean pöytäkirja 30 päivänä toukokuuta 2014, s. 4; FITD:n pääjohtajan raportti 28 päivänä toukokuuta 2014, asiakirja nro 7/2014, s. 5.

⁽⁴⁹⁾ Ks. FITD:n pääjohtajan raportti 28 päivänä toukokuuta 2014, asiakirja nro 7/2014, s. 5.

⁽⁵⁰⁾ Katso Tercasin tiedonanto FITD:lle, 1 päivänä huhtikuuta 2015.

luokiteltu "sovitusti hoidetuiksi" 31 päivänä joulukuuta 2013 ja "järjestämättömiksi" 31 päivänä heinäkuuta 2014, sekä niiden talletusten suuremmasta määrästä, jotka FITD:n olisi pitänyt maksaa takaisin.

- (94) Nämä muut asianomaiset osapuolet torjuvat komission näkemyksen, että tukitoimenpiteiden väitettyjä kustannuksia FITD:lle olisi voitu vähentää edelleen kirjaamalla alas huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka. Hetkellä, jolloin FITD päätti toimia, huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan alaskirjaus ei ollut oikeudellisesti mahdollinen. Italian lainsäädännössä säädettiin velan alaskirjauksesta vain pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa. Jos tällaista alaskirjausta olisi yritetty, FITD:n jäsenille olisi koitunut välittömästi valtavat menot ilman varmuutta takaisinmaksusta. Riidat huonommassa etuoikeusasemassa olevien joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa olisivat lisänneet likvidaatiomenettelyn kustannuksia ja FITD:n jäsenten kustannuksia, koska likvidoitavien omaisuuserien arvo olisi laskenut. Tästä seuraavat heijastusvaikutukset olisivat heikentäneet asiakkaiden luottamusta sekä itse pankkijärjestelmän mainetta ja vakautta. Asianomaiset osapuolet esittävät myös, että suurin osa Tercasin huonommassa etuoikeusasemassa olevista velkojista oli yksittäisiä säästäjiä ja talletuksenhaltijoita ja että hallinnonhoitaja oli jo hyväksynyt ainoan mahdollisen vastuunjakotoimenpiteen huonommassa etuoikeusasemassa oleville velkojille, mikä tarkoitti Banco Popolare Sc:n hallussa olevien joukkovelkakirjojen kuponkimaksujen lykkäystä.
- (95) Asianomaiset osapuolet esittävät myös, että [...] raportin analyysissa alhaisimmista kustannuksista valittiin skenaario, joka ei ollut pessimistisin. Likvidaation arvioidut kustannukset perustuivat a) mahdollisuuteen löytää osapuoli, joka haluaa ostaa joitakin sivukonttoreita myös likvidaation tapauksessa, ja b) niiden työntekijöiden irtisanomiseen, joita ei siirretä muualle, siten, että jokainen työntekijä saa 12 kuukauden irtisanomiskorvauksen. [...] raportti, jota FITD käytti toimenpidettä koskevan päätöksensä perustana, perustui keskipitkän aikavälin skenaarioon, mutta myös pahempien tilanteiden skenaarioita oli harkittu.
- (96) Lisäksi on oletettava, että FITD:n toimenpide ei tuottanut Tercasille mitään etua, sillä se tapahtui samaan aikaan, kun BPB lisäsi Tercasin pääomaa, mikä oli rinnakkaista, merkittävää ja verrannollista FITD:n toiminnan kanssa.
- (97) Nämä seikat huomioon ottaen toteutettujen toimenpiteiden olisi katsottava olleen vähemmän kustannuksia ja riskejä aiheuttava ratkaisu FITD:n jäsenpankeille.

5.3 Soveltuvuus

5.3.1 Italian huomautukset

- (98) Komissio ei saanut Italialta huomautuksia toteutettujen toimenpiteiden soveltuvuudesta.

5.3.2 Banca d'Italian huomautukset

- (99) Komissio ei saanut Banca d'Italialta huomautuksia toteutettujen toimenpiteiden soveltuvuudesta.

5.3.3 Muiden asianomaisten osapuolten huomautukset

- (100) Asianomaiset osapuolet toteavat, että vaikka toimenpiteet olisivatkin valtiontukea, ne soveltuisivat sisämarkkinoille. Ne katsovat, että Tercas voi rakenneuudistussuunnitelman avulla saavuttaa jälleen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden, että FITD:n toiminta on rajoittunut välttämättömään ja että toimilla rajoitetaan mahdollisia vaikutuksia markkinoiden kilpailurakenteeseen.
- (101) Pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamisesta asianomaiset osapuolet toteavat, että hallinnonhoitaja toimi korjatakseen puutteet Tercasin organisaatiossa ja sisäisessä valvontajärjestelmässä. Hän keskitti huomionsa hallinnon poikkeamiin (luotto, pääomasijoitukset ja riita-asiat) sekä siihen liittyvien riskien oikeaan arvostukseen (kyseenalaiset tulokset, alaskirjaukset ja varaukset). Hallinnonhoitaja vähensi velkaantumista asteittain kattaakseen

rahoituksen huomattavan vähennyksen, mikä johtui asiakaskunnan supistumisesta. Hän rationalisoi rakenteita (liiketoimintamallin tarkistus ja tiettyjen sivukonttorien sulkeminen, henkilöstön vähentämissuunnitelma, organisaatorakenteiden yksinkertaistaminen ja hallintomenojen vähentäminen) hillitäkseen kustannuksia huomattavasti rakenteelliselta pohjalta. FITD:n ja BPB:n toteuttama Tercasin pääomitus oli paras tapa korjata likviditeettivaje nopeasti. BPB otti Tercasin elpymiseen liittyvän liiketoimintariskin antamalla paljon rahoitusta ja muita resursseja varmistaakseen sen liiketoimintasuunnitelman menestyksen.

- (102) BPB toteaa myös kehittäneensä toimintastrategian, joka perustui luotto- ja talletusmarginaalien parantamiseen ⁽⁵¹⁾, kustannusten rationalisointiin ⁽⁵²⁾, ryhmän sisäisten synergioiden kehittämiseen, luoton laadun tarkkaan seurantaan, arvoltaan alentuneiden saatavien hallinnan optimointiin myymällä *järjestämättömiä lainoja*, maksuvalmiusprofiilien vahvistamiseen ⁽⁵³⁾ ja hallintoresurssien käyttöön. Elvytysuunnitelman rakenteelliset elementit kehitettiin BPB:n liiketoimintasuunnitelmassa vuosille 2015–2019. Kyseiset elementit kertovat johdonmukaisista toimista Tercasin kannattavuuden palauttamiseksi. Yksityiskohtaisen rakenneuudistussuunnitelman puuttumisen ei pitäisi estää komissiota antamasta myönteistä arviota ”yleisistä ohjelmista”, jotka ovat ”johdonmukaisesti samansuuntaisia” ⁽⁵⁴⁾.
- (103) Toimenpide oli rajoitettu välttämättömään 1) johdanto-osan 90–93 kappaleessa mainituista syistä, 2) koska se oli ainoa toteuttamiskelpoinen vaihtoehto ja 3) koska FITD osallistui vain osittain negatiivisen oman pääoman ratkaisuun ja vakavaraisuuden vähimmäisasteen palauttamiseen. Asianomaiset osapuolet toteavat, että kun otetaan huomioon Tercasin tappioiden koko, BPB:llä ei ollut edullisempaa vaihtoehtoa Tercasin ostamiseen huolimatta siitä, että hallinnonhoitaja pyrki löytämään muita ostajia ⁽⁵⁵⁾. Pyrkimyksen pitää kustannukset mahdollisimman pieninä vahvistaa myös se seikka, että päästäkseen sopimukseen Tercasin negatiivisen oman pääoman todellisesta määrästä osapuolet turvautuivat välimiesmenettelyyn, joka johti BPB:n vaatiman kokonaismäärän vähenemiseen [300–800] miljoonasta eurosta 265 miljoonaan euroon.
- (104) Toimenpiteen kustannuksia rajoitettiin myös vastuunjakomekanismilla. Osakepääoma laskettiin nolleen, ja sen seurauksena osakkeenomistajat menettivät koko sijoituksensa. Sen lisäksi toissijaisten velkakirjojen kuponkimaksut keskeytettiin mahdollisuuksien mukaan. Asianomaiset osapuolet toteavat, että muunlaisia uhrauksia huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoiden puolelta ei voitu laillisesti toteuttaa, koska voimassa olevan lain mukaan huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkakirjojen haltijat voidaan pakottaa jakamaan tappioita vain pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa. Se tosiseikka, ettei huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoita voitu rasittaa enempää, ei kuitenkaan lisännyt julkisen talouden kustannuksia, sillä toimenpiteessä käytetyt varat saatiin kokonaan yksityisiltä osapuolilta. Huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoiden uhraaminen olisi myös voinut luoda lisäkustannuksia ja merkittäviä riskejä FITD:n jäsenpankeille. Tällaisia huonoja puolia olisivat olleet Tercasin hajoamisen seurauksena Tercasin asiakkaiden käynnistämiin oikeustoimiin liittyvät riskit sekä kielteinen vaikutus Tercasin maineeseen ja pankkijärjestelmän yleiseen vakauteen. Se, että huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoita ei rasitettu enempää, ei aiheuttanut moraalikatoa, sillä negatiivisen oman pääoman kattamisen kustannukset menivät kokonaan pankkijärjestelmälle ilman lisäkustannuksia veronmaksajille.
- (105) Asianomaiset osapuolet toteavat, että huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan muuttamatta tai alaskirjaamatta jättämisessä noudatettiin pankkitiedonannon 42 kohtaa, jossa todetaan, että tallettajien suorittamat maksut eivät ole pakollinen osa vastuunjakoja. Siinä noudatettiin myös tiedonannon 45 kohtaa, jossa sallitaan poikkeus huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan muuttamista tai alaskirjausta koskevaan periaatteeseen, ”jos kyseisten toimien toteuttaminen vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen”.
- (106) Asianomaiset osapuolet toteavat vielä, että tuoton puuttuminen tai riittämättömyys voidaan hyväksyä, jos, kuten tässä tapauksessa, se katetaan perusteellisella ja laajalla rakenneuudistuksella ja sen perusteena on ostajan etsiminen kriisissä olevalle pankille.

⁽⁵¹⁾ [...]

⁽⁵²⁾ [...]

⁽⁵³⁾ [...]

⁽⁵⁴⁾ BPB viittaa komission kantaan asiassa T-11/95, BP Chemicals v. komissio, ECLI:EU:T:1998:199, jonka mukaan ”rakenneuudistussuunnitelman toteuttaminen ei ole staattista” (tuomion 105 kohta). BPB toteaa myös, että jotkut komission viimeaikaisista päätöksistä vahvistavat sen, että rakenneuudistussuunnitelman puuttuminen ei estä päätöstä siitä, että tietty toimenpide soveltuu sisämarkkinoille. Ks. komission päätös, annettu 13 päivänä helmikuuta 2014 asiassa SA.36663 (2014/NN) – Espanja – SGR:lle suunnatut tukitoimenpiteet (EUVL C 120, 23.4.2014, s. 1), ja komission päätös (EU) 2015/1092, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/NN) SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534 (2012/NN), jonka Kreikka on myöntänyt National Bank of Greece -konsernille ja joka liittyy National Bank of Greece SA:n pääomapohjan vahvistamiseen ja rakenneuudistukseen; First Business Bank SA:n kriisinratkaisuun siirtomääräyksellä National Bank of Greece SA:lle; Probank SA:n kriisinratkaisuun siirtomääräyksellä National Bank of Greece SA:lle; Lesvos-Limnosin osuuspankin, Achaian osuuspankin ja Lamian osuuspankin kriisinratkaisuun (EUVL L 183, 10.7.2015, s. 29).

⁽⁵⁵⁾ Ks. hakemus hallinnonhoitajalta, joka pyysi FITD:ltä toimenpidettä, 25 päivänä lokakuuta 2013, s. 3, ”vaihtoehtojen ratkaisujen puute” BPB:n ehdottamalle toimenpiteelle tunnustetaan myös FITD:n toimeenpanevan komitean kokouspöytäkirjassa 28 päivänä lokakuuta 2013, s. 4.

(107) Toimenpide ei myöskään vääristä sisämarkkinoita, koska

- 1) Tercasin toimet olivat pieniä ja maantieteellisesti rajattuja;
- 2) BPB oli ainoa toimija, joka oli aidosti kiinnostunut sijoittamaan pääomaa Tercasiin, ja komissio on katsonut, että kaatuvan pankin, jonka toimintaan mahdollinen tuki menee, myynti yksityiselle markkinatoimijalle avoimella myyntiprosessilla lieventää mahdollista kilpailun vääristymää ⁽⁵⁶⁾;
- 3) Tercasin rakenneuudistussuunnitelma oli riittävän laaja ja mahdollisti Tercasin yhdistämisen BPB:hen.

(108) Tercasin siirto BPB:hen oli ainoa toteuttamiskelpoinen vaihtoehto Italian valvontaviranomaisen käsittelemän asian ratkaisemiseksi ja mahdollisen kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Rakenneuudistustoimi edellytti Tercasin pääomarakenteen perusteellista muutosta ja BPB:n pääoman huomattavaa korotusta.

(109) Asianomaiset osapuolet esittävät komission aikaisempien päätösten ⁽⁵⁷⁾ perusteella myös, että Tercasin pääomarakenteen muutos ja sen liittäminen BPB:hen sen jälkeen, kun FITD oli vastikkeetta kattanut sen negatiivisen oman pääoman, voidaan perustella sillä, että näitä toimia tarvittiin varmistamaan yrityksen omaisuuden siirto ja pankin perusteellisen ja laajan rakenneuudistuksen toteutus. Tarkasteltavassa asiassa mikään vaihtoehtoista, joilla Tercasin vakava kriisi olisi voitu ratkaista, ei olisi taannut tuottoa. Jos FITD olisi vaatinut tuottoa, Tercasin pääomatilanne olisi huonontunut, mikä olisi nostanut hintaa ostajapankille.

6. TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

6.1 Valtiontuen olemassaolo

(110) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Kaikkien näiden ehtojen on täyttyttävä, ja siten komission on arvioitava, ovatko ne täyttyneet FITD:n toimenpiteiden tapauksessa.

(111) Italia ei ilmoittanut menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 4 kappaleessa mainitusta verovapautusjärjestelystä. Komissiolla tällä hetkellä olevien tietojen perusteella järjestelyä ei sovellettu tarkasteltavana olevassa asiassa. Siten verovapautusjärjestely jää tämän päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

6.1.1 Valtion varat ja valtion toimenpide

(112) Unionin tuomioistuin on toistuvasti vahvistanut, että kaikki rahavarat, joita viranomaiset mahdollisesti käyttävät tosiasiallisesti käyttää yritysten tukemiseen, kuuluvat valtiontukien valvonnan piiriin riippumatta siitä, kuuluvatko ne pysyvästi valtion omaisuuteen. Pakolliset maksut, joita määrätään, hallinnoidaan ja jaetaan lain tai muiden julkisten sääntöjen mukaan, ovat merkki valtion varoista, vaikka viranomaiset eivät hallinnoi niitä ⁽⁵⁸⁾. Se tosiasia, että resurssit rahoitetaan yksityisillä maksuilla, ei sulje pois sitä, että ne katsotaan julkisiksi. Olennainen tekijä ei ole varojen välitön lähde, vaan se, kuinka paljon viranomainen osallistuu toimenpiteiden ja niiden rahoitusmenettelyjen määrittelyyn ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Ks. alaviite 31.

⁽⁵⁷⁾ Komission päätös, annettu 27 päivänä maaliskuuta 2012 asiassa SA.26909 (2011/C) – Portugali – Banco Português de Negócios (BPN), 247–248 kohta; komission päätös, annettu 18 päivänä helmikuuta 2014 – Puola – Luotto-osuuskuntien likviidaatiojärjestely, mainittu edellä, 65 kohta; komission päätös, annettu 30 päivänä toukokuuta 2012 – Espanja – CAM:n ja Banco CAM:n rakenneuudistus, mainittu edellä, 113 kohta, ks. myös 119–120 kohta.

⁽⁵⁸⁾ Asia 173/73, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1974:71, 16 kohta; yhdistetyt asiat C-78/90–C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest v. Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, ECLI:EU:C:1992:118, 35 kohta; asia C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., ECLI:EU:C:2008:413, 58–74 kohta; asia T-384/08, Elliniki Nafpigokataskevastiki ym. v. komissio, ECLI:EU:T:2011:650, 87 kohta.

⁽⁵⁹⁾ Asia T-139/09, Ranska v. komissio, ECLI:EU:T:2012:496, 63–64 kohta.

- (113) Lisäksi on muistettava, että kuten unionin tuomioistuin huomautti asioissa *Ladbroke* ⁽⁶⁰⁾, *Stardust Marine* ja *Doux Élevage*, varat, jotka ovat jatkuvasti valtion valvonnassa ja siis viranomaisten käytettävissä, luokitellaan valtion varoiksi.
- (114) Asiassa *Doux Élevage* toimialakohtaisen järjestön toimet rahoitettiin valtion määräämillä pakollisilla maksuilla; unionin tuomioistuin katsoi, ettei voitu päätellä, että järjestön toimenpiteet olivat valtion toimenpiteitä. Tuomioistuin totesi, että varojen käytön tavoitteet olivat kokonaan järjestön määrittelemiä, ja että maksujen pakollisuuden edellytyksenä kyseisessä tapauksessa ei ollut ”viranomaisten vahvistamien ja määrittelemien konkreettisten poliittisten päämäärien tavoittelu”. Valtio vain tarkasti toimialakohtaisen järjestön maksujen keruun pätevyyden ja laillisuuden eli menettelypuutteet, eikä sillä ollut valtaa varojen hallinnointiin.
- (115) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä toimenpide katsotaan siis valtion toimenpiteeksi ja valtion varoista rahoitetuksi, jos indikaattorit osoittavat valtiolla olevan kansallisen lainsäädännön mukaan valvonta- ja vaikutusvaltaa siihen, että yksityisen elimen varojen käyttö täyttää yleiseen etuun liittyvän tavoitteen, joka kyseiselle elimelle on annettu.
- (116) Asiassa *Stardust Marine* unionin tuomioistuin katsoi myös, että ensi näkemältä itsenäiseltä vaikuttaneen elimen, joka ei ollut osa valtiota, tukitoimenpiteen katsominen valtion toimenpiteeksi voitiin päätellä indikaattoreista asian olosuhteiden perusteella. Yksi tällainen indikaattori on se, että kyseinen elin ei voi tehdä päätöstä, johon väitetään liittyvän valtiontukea, ottamatta huomioon viranomaisten ohjeita. Muutkin indikaattorit voivat tietyissä olosuhteissa olla tarpeellisia päätellessä, että yrityksen toteuttama tukitoimenpide oli valtiontukea.
- (117) Kun tarkastellaan toimenpiteitä, joista komissio aloitti muodollisen tutkintamenettelyn tässä asiassa, on muistettava, että direktiivissä 94/19/EY unionin lainsäädäntöön sisällytettiin talletusvakuusjärjestelmät, joiden poliittisena tarkoituksena on ylläpitää ja lisätä ”pankkijärjestelmän vakautta” ⁽⁶¹⁾ ja joille on annettu valtuudet suojella tallettajia ⁽⁶²⁾. Direktiivissä 94/19/EY jäsenvaltioita vaaditaan ottamaan käyttöön yksi tai useampi talletusvakuusjärjestelmä, josta maksetaan korvauksia tallettajille siinä tapauksessa, että luottolaitos kaatuu. Direktiivissä 94/19/EY ei mainita muunlaisia toimenpiteitä, joten jäsenvaltiot voivat itse päättää, antavatko ne talletusvakuusjärjestelmien laajentaa toimintaansa muuhunkin kuin korvauksiin ja käyttää käytettävissään olevia varoja muullakin tavoin.
- (118) Sama tilanne säilyy direktiivissä 2014/49/EU, joka on kuitenkin yksiselitteisempi tällaisten vaihtoehtoisten toimien luonteen osalta. Niiden tavoitteena on oltava luottolaitoksen kaatumisen estäminen, jotta vältetään ”tallettajille maksettavista korvauksista aiheutuvat kustannukset” mutta myös ”luottolaitoksen maksukyvyttömyyden kokonaistaloudelliset kustannukset” sekä ”muut kielteiset vaikutukset”, kuten ”kielteiset vaikutukset rahoitusvakauteen sekä tallettajien luottamukseen” ⁽⁶³⁾.
- (119) Direktiivin 2014/49/EU mukaan jäsenvaltiot voivat sallia talletusvakuusjärjestelmiä käytettävän niin, että katetut talletukset säilyvät tallettajien saatavilla sekä alustavassa toiminnan jatkuvuuden vaiheessa että kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä ⁽⁶⁴⁾. Komissio huomauttaa, että toisin kuin muut asianomaiset osapuolet esittävät johdanto-osan 79 kappaleessa, talletusvakuusjärjestelmän toteuttamat vaihtoehtoiset toimet voidaan katsoa tueksi riippumatta siitä, onko niillä pyritty estämään luottolaitoksen kaatuminen vai onko ne toteutettu likvidaation yhteydessä.
- (120) Talletusten ja tallettajien suojeleminen on erityisasemassa Italian kansallisessa lainsäädännössä: Italian perustuslain 47 §:n mukaan ”tasavalta ... suojelee kaiken tyyppisiä säästöjä” ⁽⁶⁵⁾. Banca d'Italia on julkisoikeudellinen elin, ja jo yksin siitä syystä sen toiminta on jäsenvaltion toimintaa eikä jää SEUT-sopimuksen 107 artiklan soveltamisalan

⁽⁶⁰⁾ Asia C-83/98 P, *Ranska v. Ladbroke Racing* ja komissio, ECLI:EU:C:2000:248, 50 kohta: ”vaikka määrät, jotka perustuvat ... eivät ole pysyvästi valtionkassan omistuksessa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion valvonnassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä”.

⁽⁶¹⁾ Ks. muun muassa direktiivin 94/19/EY johdanto-osan 1 ja 16 kappale.

⁽⁶²⁾ Ks. direktiivin 94/19/EY 3 artikla ja johdanto-osan 1, 2, 3, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24 ja 25 kappale.

⁽⁶³⁾ Ks. muun muassa direktiivin 2014/49/EU johdanto-osan 3, 4 ja 16 kappale.

⁽⁶⁴⁾ Ks. direktiivin 2014/49/EU 11 artiklan 3 ja 6 kohta.

⁽⁶⁵⁾ ”La Repubblica ... tutela il risparmio in tutte le sue forme”.

ulkopuolelle sillä perusteella, että se on perustuslain mukaan riippumaton ⁽⁶⁶⁾. Sen tehtävänä on suojella Italian pankkijärjestelmän vakautta ⁽⁶⁷⁾ ja tallettajia ⁽⁶⁸⁾.

- (121) Kun otetaan huomioon pankkitoimintalain 96 a §, edellä esitetty on tulkittava tallettajien suojelua koskevan julkisen tehtävän erityiseksi määritelmäksi, jota sovelletaan Italiassa tunnustettuihin talletusvakuusjärjestelmiin. Sisällyttämällä lakiin 96 a §:n 1 momentin viimeisen virkkeen, jonka mukaan talletusvakuusjärjestelmät voivat osallistua muun tyyppisiin ja muotoisiin toimenpiteisiin tallettajille maksettavien korvausten lisäksi, Italian viranomaiset ovat päättäneet antaa tunnustettujen talletusvakuusjärjestelmien käyttöä jäsenpankeilta kerättyjä varoja erilaisiin toimiin. Pankkitoimintalain 96 a § on siis perusta FITD:n tunnustukselle pakolliseksi talletusvakuusjärjestelmäksi Italiassa ja antaa samalla FITD:lle vallan toteuttaa tukitoimenpiteitä.
- (122) Tästä näkökulmasta se, että FITD on perustettu yksityisoikeuden alaiseksi konsortioksi ⁽⁶⁹⁾, on epäolennainen, sillä pelkästään se, että elin on perustettu yleislainsäädännön mukaan, ei riitä sulkemaan pois mahdollisuutta katsoa tällaisen elimen tukitoimenpidettä valtion toimenpiteeksi, kuten unionin tuomioistuin totesi asiassa *Stardust Marine*. FITD:n tavoitteet – jäsenten yhteisten etujen tavoittelu vahvistamalla talletusten turvallisuutta ja suojelemalla pankkijärjestelmän mainetta – ovat selvästi yhtenevät yleisen edun kanssa. Se ei välttämättä tarkoita, että yritys voi tehdä päätöksensä ottamatta huomioon viranomaisten vaatimuksia. Valtion vaikutuksen ei myöskään tarvitse olla seurausta viranomaisen oikeudellisesti sitovasta säädöksestä. Yrityksen riippumattomuus ei periaatteessa estä valtion osallistumista sen toimintaan käytännössä.
- (123) Joka tapauksessa unionin ja Italian lainsäädännössä Banca d'Italialle annetaan valta ja keinot varmistaa, että FITD:n toimet pankkitoimintalain mukaan tunnustettuna talletusvakuusjärjestelmänä ovat julkisen tehtävän mukaisia ja edistävät tallettajien suojelua. Tämä käy ilmi pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin johdantolauseesta, jossa olevaa luetteloa Banca d'Italian kaikista valtuuksista Italian talletusvakuusjärjestelmien suhteen edeltää lausunto, että kyseisiä valtuuksia on käytettävä ottaen huomioon tallettajien suojelu ja pankkijärjestelmän vakaus.
- (124) Tämän näytön perusteella ja toisin kuin asiassa *Doux Élevage*, jossa julkishallinnon jälkikäteen antama hyväksyntä koski ainoastaan menettelytapoja, Banca d'Italian on hyväksyttävä FITD:n kaikki toimenpiteet arvioiden ovatko ne pankkitoimintalaissa FITD:lle säädetyn julkisen tehtävän mukaisia.
- (125) Italia on vahvistanut, että tällaisen päättelyn mukaan pankkien vakavaraisuusvalvonta olisi katsottava valtion valvonnaksi ja pankkien varat olisi siten katsottava julkisiksi varoiksi (johdanto-osan 53 kappale). Tämä on selvästi epäolennaista. Komissio toteaa vain, että Banca d'Italian suorittamaa pankkien valvontaa ei käytetä sen tarkastamiseen, noudatetaanko valvotuille pankeille annettua julkista tehtävää.
- (126) Julkisen tehtävän ja siihen liittyvän julkisen valvonnan ensisijaisuus tunnustetaan FITD:n yhtiöjärjestyksessä ⁽⁷⁰⁾, jonka mukaan kaikkien tukitoimenpiteiden on täytettävä rinnakkaiset ehdot, niissä on oltava kohtuullinen mahdollisuus elpymiseen ja rahastolle koituvien kustannusten voidaan olettaa jäävän pienemmiksi kuin likvidaation tapauksessa toteutettavien toimien kustannukset (mahdollisimman pieniä kustannuksia koskeva periaate). Rinnakkaiset ehdot merkitsevät sitä, että päätös tukitoimenpiteistä on sallittu vain, jos se jättää FITD:lle mahdollisuuden täyttää tallettajien suojelua koskeva julkinen tehtävänsä. Ensisijaisuutta vahvistaa vaatimus pankkitoimintalain mukaisesta Banca d'Italian hyväksynnästä.

⁽⁶⁶⁾ Ks. asia T-358/94, *Air France v. komissio*, ECLI:EU:T:1996:194, 59–62 kohta, jossa yleinen tuomioistuin katsoi, että Ranskan Caisse des Dépôts et Consignationsin toiminta oli ehdottomasti valtion toimintaa sillä perusteella, että se oli julkisen sektorin elin, ja tuomioistuin lisäsi vielä, että päätelmää eivät horjuttaneet väitteet siitä, että elin oli riippumaton muista valtion viranomaisista.

⁽⁶⁷⁾ Banca d'Italian verkkosivuston mukaan lainsäädännössä Banca d'Italialle annetaan vastuu kansallisen rahoitusjärjestelmän vakaudesta (*L'ordinamento giuridico affida alla Banca d'Italia la responsabilità per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nazionale*) <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/>. Banca d'Italia on Euroopan järjestelmäriskikomitean, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän sekä eurojärjestelmän / Euroopan keskuspankkijärjestelmän finanssimarkkinoiden vakaudesta vastaavan komitean jäsen.

⁽⁶⁸⁾ Banca d'Italian (pankki- ja rahoitusjärjestelmän valvonnasta vastaavan osaston) verkkosivuston mukaan Banca d'Italia vastaa myös pankkien asiakkaiden ja rahoituksen välittäjien suojelusta, mikä on keskeinen osa pankkien ja rahoitusmarkkinoiden valvontaa, jota tehdään yhdessä muiden valvontatehtävien rinnalla (*Alla Banca d'Italia sono affidati rilevanti compiti in materia di tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari che rappresenta un elemento costitutivo della supervisione bancaria e finanziaria, affiancandosi ed integrandosi con gli altri obiettivi dell'azione di vigilanza*).

⁽⁶⁹⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 1 §.

⁽⁷⁰⁾ 29 artiklan 1 kappale.

(127) Pankkitoimintalaissa Banca d'Italialle annetaan lisäksi laajat valtuudet talletusvakuusjärjestelmien suhteen:

- 1) pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin d kohdassa säädetään, että Banca d'Italian on hyväksyttävä vakuusjärjestelmien toimenpiteet;
- 2) pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin b kohdassa säädetään, että Banca d'Italia koordinoi vakuusjärjestelmien toimintaa pankkikriisejä koskevien sääntöjen ja omien valvontatoimiensa kanssa ⁽⁷¹⁾;
- 3) pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että Banca d'Italia tunnustaa vakuusjärjestelmät ja hyväksyy niiden yhtiöjärjestykset edellyttäen, että järjestelmissä ei ole piirteitä, jotka johtaisivat maksukyvyttömyysriskien epätasaiseen jakautumiseen pankkijärjestelmässä ⁽⁷²⁾;
- 4) pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin h kohdassa säädetään, että Banca d'Italia voi antaa säännöt, joilla pannaan täytäntöön pankkitoimintalain IV jaksossa annetut säännöt talletusvakuusjärjestelmistä ⁽⁷³⁾.

(128) Niiden FITD:tä koskevien valtuuksien ohella, jotka pankkitoimintalaissa annetaan Banca d'Italialle, vain erityishallinnon alaiset pankit kelpuutetaan FITD:n tukitoimenpiteiden piiriin ⁽⁷⁴⁾. Pankki asetetaan erityishallintoon Banca d'Italian ehdotuksesta talous- ja valtiovarainministeriön antamalla määräyksellä. Tässä vaiheessa FITD:n yhtiöjärjestyksen mukaan "rahasto ryhtyy toimimaan ... sellaisten jäsenpankkien erityishallintoa koskevista tapauksista, joilla on lupa harjoittaa liiketoimintaa Italiassa" ⁽⁷⁵⁾. Vain pankin hallinnonhoitaja voi lähettää FITD:lle toimenpidepyynnön, ja pyyntö on hyväksyttävä pankin yhtiökokouksessa. Hallinnonhoitaja on virkamies, joka edustaa yleistä etua ja on Banca d'Italian nimittämä ja tämän valvonnassa. Banca d'Italiassa on myös valta vetää hallinnonhoitaja pois tehtävästään tai korvata hänet ⁽⁷⁶⁾ ja antaa ohjeita, joissa määrätään erityisiä suojatoimenpiteitä ja rajoituksia pankin johtamiseen liittyen ⁽⁷⁷⁾. FITD:n toimenpide on siten viranomaisen käynnistämä ja Banca d'Italian valvonnassa.

(129) Komissio toteaa toimivallasta hyväksyä talletusvakuusjärjestelmien toimia, että hyväksynnän käsite edellyttää hallintomääräystä, joka on ehdottomasti annettava ennen hyväksyttävän toimenpiteen voimaantuloa. Muuten Banca d'Italian toimivalta, joka koskee FITD:n toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseksi ja tallettajien suojelemiseksi, olisi tehotonta. Käytännössä hyväksyntä on annettava vaiheessa, jossa FITD voi vielä harkita uudelleen ja muuttaa ehdotettua toimenpidettä, jos Banca d'Italia vastustaa sitä. Hyväksynnän ei voida katsoa tapahtuvan sen jälkeen, kun FITD on päättänyt toteuttaa toimenpiteen (kuten Italia, FITD, Tercas ja BPB esittävät ⁽⁷⁸⁾). Se tosiasia, että Banca d'Italia osallistuu tarkkailijana kaikkiin FITD:n johtokunnan ja toimeenpanevan komitean ⁽⁷⁹⁾ kokouksiin on tässä yhteydessä olennaista (vastoin Italian, FITD:n, Tercasin ja BPB:n väitteitä ⁽⁸⁰⁾), sillä sen voidaan olettaa antavan Banca d'Italialle mahdollisuuden esittää epäilynsä suunnitelluista toimenpiteistä varhaisessa vaiheessa.

⁽⁷¹⁾ "Banca d'Italia, joka ottaa huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden ... koordinoi vakuusjärjestelmien toimintaa pankkikriisejä koskevien sääntöjen ja omien valvontatoimiensa kanssa" (La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario ... coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza).

⁽⁷²⁾ "Banca d'Italia, joka ottaa huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden ... tunnustaa vakuusjärjestelmät hyväksyen niiden yhtiöjärjestykset edellyttäen, että järjestelmissä ei ole piirteitä, jota johtaisivat maksukyvyttömyysriskien epätasaiseen jakautumiseen pankkijärjestelmässä" (La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario ... riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario).

⁽⁷³⁾ "Banca d'Italia, joka ottaa huomioon tallettajien suojelun ja pankkijärjestelmän vakauden antaa säännöt, joilla pannaan täytäntöön säännökset tässä jaksossa annettujen sääntöjen täytäntöön panemisesta" (La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione).

⁽⁷⁴⁾ Ks. FITD:n yhtiöjärjestyksen 29 §:n 1 momentti.

⁽⁷⁵⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 4 §.

⁽⁷⁶⁾ Pankkitoimintalain 71 §:n 3 momentti.

⁽⁷⁷⁾ Pankkitoimintalain 72 §:n 4 momentti. "Banca d'Italia voi määrätä erityisiä suojatoimia ja rajoituksia pankin johtamiseen liittyen antamalla ohjeita hallinnonhoitajalle ja valvontakomitean jäsenille. Hallinnonhoitaja ja valvontakomitean jäsenet ovat henkilökohdaisesti vastuussa Banca d'Italian ohjeiden noudattamatta jättämisestä." (La Banca d'Italia, con istruzioni impartite ai commissari e ai membri del comitato di sorveglianza, può stabilire speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca. I componenti gli organi straordinari sono personalmente responsabili dell'inosservanza delle prescrizioni della Banca d'Italia.)

⁽⁷⁸⁾ Ks. johdanto-osan 47, 56 ja 69 kappale.

⁽⁷⁹⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 13 §:n 6 momentti ja 16 §:n 1 momentin d kohta.

⁽⁸⁰⁾ Ks. johdanto-osan 46, 58 ja 71 kappale.

- (130) Yhteenvetona voidaan todeta, että viranomaisilla on toimivalta käynnistää toimenpiteitä omasta aloitteestaan ja, koska niillä on valta hyväksyä toimenpiteen sisältö, ne vaikuttavat toimenpiteeseen, ennen kuin siitä varsinaisesti päätetään. Niiden vaikutus jatkuu menettelyssä siten, että ne ovat läsnä kaikissa päätöksentekoa koskeissa kokouksissa, joissa ne voivat esittää epäilynsä. Vaikka Banca d'Italian hyväksynnän on periaatteessa katsottava tapahtuvan etukäteen pikemmin kuin jälkikäteen⁽⁸¹⁾, komissio huomauttaa, että myös jälkitarkastus voidaan katsoa sellaiseksi valtiontuen indikaattoriksi, johon asiassa Stardust Marine viitataan.
- (131) Viranomaiset itse asiassa käyttivät valtaansa tarkasteltavana olevien tukitoimenpiteiden hyväksymisen yhteydessä:
- (1) Italian komissiolle toimittamista asiakirjoista käy ilmi, että Banca d'Italia hyväksyi Tercasia koskevat erityistoimenpiteet ottaen huomioon pankkitoimintalain 96 b §:n 1 momentin d kohdassa tarkoitetut tallettajien ja asiakkaiden edut⁽⁸²⁾. Siten Banca d'Italia hyväksyi FITD:n toimenpiteet kansallisen julkisoikeuden erityissäännösten pohjalta.
 - (2) BPB:n ja Tercasin hallinnonhoitajan väliset neuvottelut käytiin ”koordinoitusti Banca d'Italian kanssa”⁽⁸³⁾.
 - (3) Banca d'Italia ”pyysi” FITD:tä ”tekemään tasapainoisen sopimuksen BPB:n kanssa” Tercasin negatiivisen oman pääoman kattamiseksi ja ottamaan huomioon Tercasin ja sen tytäryhtiön Caripen likvidaatoin mahdollinen negatiivinen vaikutus⁽⁸⁴⁾.
- (132) Komissio päätelee, että toisin kuin asiassa Doux Élevage, jossa unionin tuomioistuin katsoi toimenpiteen tavoitteiden ja tarkoitusten olleen täysin organisaation määrittelemiä, tässä tapauksessa toimenpiteen tavoitteet ja tarkoitukset eivät varmasti olleet täysin FITD:n määrittelemiä. Ne on vahvistettu yksityiskohtaisesti pankkitoimintalain mukaisessa julkisessa tehtävänannossa, ja viranomaiset valvovat niiden sisältöä. FITD ei voi toimia vapaasti, mutta tämä ei vaikuta komission päätelmään FITD:n toteuttamasta toimenpiteestä.
- (133) Edellä esitetyn merkittävän valtion valvonnan lisäksi komissio korostaa toimenpiteessä käytettyihin FITD:n varoihin osoitettujen maksujen pakollisuutta.
- (134) Kuten 2.3 luvussa kuvataan, Italian pankkien on oltava FITD:n jäseniä⁽⁸⁵⁾. Tässä suhteessa viittaus Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo -rahastoon (ks. johdanto-osan 70 kappale), jolla on tarkoitus

⁽⁸¹⁾ Ks. esimerkiksi Irene Mecattin huomautus pankkitoimintalain 96–96 c §:stä teoksessa M. Porzio, V. Santoro, F. Belli, G. Losappio ja M. Rispoli Farina, *Testo unico bancario*, Commentario, Giuffrè Editore, 2010: ”Banca d'Italian on hyväksyttävä talletusvakuusjärjestelmän toimenpide etukäteen (96 b §:n 1 momentin d kohta) (ogni intervento dei spd deve essere preventivamente autorizzato della BI (art. 96-ter, co. 1, lett. d)), korostus on kirjoittajan.

⁽⁸²⁾ Ks. Banca d'Italian 4 päivänä marraskuuta 2013 ja 7 päivänä heinäkuuta 2014 päivätyt kirjeet FITD:lle tarkasteltavana olevien tukitoimenpiteiden hyväksymisestä (komission 10 päivänä lokakuuta 2014 esittämään tietopyyntöön Italian 14 päivänä marraskuuta 2014 antaman vastauksen liitteet 8 ja 9).

⁽⁸³⁾ FITD:n johtokunnan 30 päivänä toukokuuta 2014 pitämän kokouksen pöytäkirjaan liitetty raportti, s. 1 (komission 10 päivänä lokakuuta 2014 esittämään tietopyyntöön Italian 14 päivänä marraskuuta 2014 antaman vastauksen liite 3.9): ”Kyseisten tekijöiden kehittyminen on johtanut yksityiskohtaisiin neuvotteluihin BPB:n ja hallinnonhoitajan kanssa yhteistyössä Banca d'Italian kanssa, ja neuvotteluissa pyritään löytämään rahaston toimenpiteelle mekanismit, joilla maksimoidaan tukitoimien tehokkuus osana laajempaa suunnitelmaa Tercasin pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi BPB:n suorittaman pääomituksen perusteella.” (L'evolversi di tali fattori ha portato ad un articolato negoziato con la BPB e con il Commissario straordinario, in coordinamento con la Banca d'Italia, per l'individuazione di modalità attuative dell'intervento del Fondo volte a massimizzare l'efficacia dell'azione di sostegno nel quadro del più ampio piano di risanamento della Tercas, imperniato su un'operazione di ricapitalizzazione da parte della BPB).

⁽⁸⁴⁾ FITD:n toimeenpanevan komitean 30 päivänä toukokuuta 2014 pitämän kokouksen pöytäkirjaan liitetty raportti, s. 4 (komission 10 päivänä lokakuuta 2014 esittämään tietopyyntöön Italian 14 päivänä marraskuuta 2014 antaman vastauksen liite 3.9): Banca d'Italia pyysi rahastoa tekemään tasapainoisen sopimuksen BPB:n kanssa (La Banca d'Italia ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale).

⁽⁸⁵⁾ Vaikka lain mukaan onkin mahdollista erota FITD:stä, pankeilla on oikeudellinen velvollisuus olla talletusvakuusjärjestelmän jäseniä. Kuten johdanto-osan 33 kappaleessa todetaan, FITD:n jäsenyys on Italiassa pakollinen muille kuin osuuspankeille seuraavista syistä: 1) koska liikepankeille ei ole Italiassa muuta talletusvakuusjärjestelmää, FITD:n jäsenyys on tosiasiaa pakollinen; 2) FITD:n yhtiöjärjestyksessä määrätään, että osuuspankkeja lukuun ottamatta kaikkien italialaisten pankkien on oltava sen jäseniä.

vahvistaa FITD:n jäsenyyden väitetty vapaaehtoisuus, on virheellinen, koska pankkitoimintalain mukaan ⁽⁸⁶⁾ Italian osuuspankkien on perustettava omalle verkostolleen erillinen talletusvakuusjärjestelmä; näin ollen osuuspankit eivät voi olla FITD:n jäseniä, ja muut kuin osuuspankit eivät sitä vastoin voi olla Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo -rahaston jäseniä vaan niiden on oltava FITD:n jäseniä. Siten FITD:n yhtiöjärjestyksessä ⁽⁸⁷⁾ oleva määräys, joka antaa jäsenpankeille mahdollisuuden luopua jäsenyydestä ja jonka asianomaiset osapuolet ovat tuoneet esiin huomautuksissaan (ks. johdanto-osan 70 kappale), on vain teoreettinen mahdollisuus, jota ei voi toteuttaa, koska kyseiset pankit eivät voi liittyä minkään muun tunnustetun talletusvakuusjärjestelmän jäseniksi.

- (135) Lisäksi on huomautettava, että päätöksen tukitoimenpiteiden toteuttamisesta tekevät FITD:n hallintoelimet. Omista eduistaan riippumatta jäsenpankit eivät voi käyttää tällaisessa päätöksessä veto-oikeutta eivätkä ne voi jättäytyä toimenpiteen ulkopuolelle ⁽⁸⁸⁾, ja niiden on myös osallistuttava päätetyn toimenpiteen rahoitukseen. Se tosiasia, että tällaisia varoja ei kirjata FITD:n taseeseen vaan erillisille tileille, on vain muodollisuus, koska FITD hallinnoi varoja suoraan.
- (136) Tästä komissio pääättelee, että toimenpide on FITD:n eikä sen jäsenten toimenpide ja että toimenpiteisiin käytetyt varat ovat FITD:n varoja eivätkä jäsenpankkien omia varoja.
- (137) Koska FITD:n jäsenyys ja FITD:n päättämiin tukitoimenpiteisiin liittyvät maksut ovat pakollisia, komissio pääättelee näin ollen, että pankin täytyy Italian lain mukaan osallistua FITD:n tukitoimenpiteisiin, jotta se voi toimia Italiassa muuna kuin osuuspankkina. Tällaisissa tukitoimenpiteissä käytetyt varat vaaditaan, hallinnoidaan ja jaetaan selvästi lain ja muiden julkisten sääntöjen mukaan, ja siten ne ovat luonteeltaan julkisia.
- (138) Komissio siis pääättelee, että tarkasteltavassa asiassa Italian viranomaiset ovat periaatteessa ja käytännössä valvoneet jatkuvasti, että FITD:n varojen käytössä noudatetaan julkisia tavoitteita, ja vaikuttaneet siihen, miten FITD käyttää kyseisiä varoja.
- (139) Erityisesti koska viranomaisilla on muodollinen valta pyytää toimenpidettä ja hyväksyä toteutetun toimenpiteen sisältö julkisen tehtävän osalta (johdanto-osan 126 kappale), komissio pääättelee, että Banca d'Italian aseman ei voida katsoa rajoittuneen vain tiedonsaantiin tai pätevyyden ja laillisuuden muodolliseen tarkastukseen ⁽⁸⁹⁾.
- (140) Unionin tuomioistuin huomautti asiassa *Doux Élevage* erityisesti, että maksujen pakollisuuden edellytyksenä kyseisessä tapauksessa ei ollut "viranomaisten vahvistamien ja määrittelemien konkreettisten poliittisten päämäärien tavoittelemisen". FITD:n toimenpiteet ovat kuitenkin riippuvaisia viranomaisten vahvistamista ja määrittelemistä konkreettisista poliittisista päämääristä, ja viranomaiset valvovat niitä. Erityisesti tämä koskee tallettajien suojeluun liittyviä poliittisia tavoitteita.
- (141) Tarkasteltavat toimenpiteet ovat Banca d'Italian valvonnassa, ja siten niiden valvonnassa otetaan huomioon myös Banca d'Italian tavoitteet, myös rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitäminen. Tässä yhteydessä on muistettava seuraavat seikat:

- 1) Banca d'Italian merkittävä asema Italian pankkijärjestelmän vakauden varmistamisessa ja tallettajien suojelussa;
- 2) laajat valtuudet, joilla Banca d'Italia voi varmistaa, että FITD ottaa huomioon kyseiset vaatimukset.

- (142) Edellä johdanto-osan 127–131 kappaleessa mainitut tekijät (lainsäädäntö, jonka perusteella organisaatiota valvotaan tiukasti, ja Banca d'Italian tehokas koordinointi, jolla varmistetaan, että FITD osallistuu tärkeiden julkisten tavoitteiden saavuttamiseen) osoittavat, että FITD:llä on poikkeuksellinen oikeudellinen asema verrattuna tavallisiin konsortioihin Italian lainsäädännössä, ja sen tarkoitus, josta todisteena on sen julkinen tehtävä, ulottuu paljon pidemmälle kuin esimerkiksi CIDEF:n ⁽⁹⁰⁾ tehtävä, jota arvioitiin asian *Doux Élevage* -tuomiossa. Tällainen poikkeuksellinen asema on selvä osoitus yhteydestä valtioon *Stardust Marine* -testin mukaan.

⁽⁸⁶⁾ Pankkitoimintalain 96 §.

⁽⁸⁷⁾ FITD:n yhtiöjärjestyksen 8 §.

⁽⁸⁸⁾ Päätökset toimenpiteestä tekee johtokunta tai toimeenpaneva komitea johdanto-osan 36 kappaleessa mainituin enemmistöin.

⁽⁸⁹⁾ Ks. asiassa *Doux Élevage* annetun tuomion 38 kohta.

⁽⁹⁰⁾ Comité interprofessionnel de la dinde française.

- (143) Edellä mainittujen tekijöiden valossa toimenpiteiden sisältö, laajuus ja tavoite osoittavat, miten epätodennäköistä on, etteivät viranomaiset ole osallistuneet niiden hyväksyntään. Toimenpiteillä annettiin yritykselle kilpailuetu ja estettiin sen kaatuminen johdanto-osan 38 kappaleessa kuvattujen toimenpiteiden 1, 2 ja 3 julkisen tuen avulla tallettajien ja Italian pankkijärjestelmän vakauden suojelemiseksi.
- (144) Näin ollen komissio katsoo, että on olemassa riittävästi näyttöä siitä, että toimenpide on valtion toimenpide ja rahoitettu julkisilla varoilla.
- (145) Vaikka jotkut komission painottamista tekijöistä eivät yksinään riitä perusteluksi päätelmälle, että toimenpiteet ovat valtion toimenpiteitä, johdanto-osan 118–144 kappaleissa esitetty näyttö kokonaisuudessaan osoittaa sen, että komission arvioimat FITD:n toimenpiteet ovat valtion toimenpiteitä.
- (146) Kun arvioidaan Italian ja asianomaisten osapuolten huomaautuksia komission päätöksestä, joka koskee Banco di Sicilialle ja Sicilicassalle annettua tukea, on ensin muistettava, että valtiontuen olemassaolo on objektiivinen käsite, eikä sitä voida määritellä komission päätöksissä sovelletun väitetyn käytännön perusteella, vaikka tällainen käytäntö voitaisiin osoittaa. Komissio muistuttaa myös, että kun Tercasia koskevat tukitoimenpiteet hyväksyttiin – toisin kuin vuonna 1999 –, komissio oli jo laatinut ja julkaissut yksityiskohtaiset ehdot, joiden mukaan talletusvakuusjärjestelmän maksama tuki katsotaan valtiontueksi.
- (147) Mainittakoon vielä, että Sicilicassaa koskevan päätöksen aikaan komissio ei ollut vielä mukauttanut omaa arviointiaan valtiontueksi katsomisen perusteista unionin tuomioistuinten asiassa Stardust Marine ja sitä seuraavissa tuomioissa antamien tuomioiden mukaan.
- (148) Toisin kuin Italia ja asianomaiset osapuolet esittävät, komission käytäntö talletusvakuusjärjestelmien toimenpiteitä koskevissa päätöksissä ⁽⁹¹⁾ osoittaa selvästi, että FITD:n toteuttamat toimenpiteet ovat valtiontukea. Edellä mainitun perusteella Sicilicassaa koskeva päätös ei tarjoa mitään perustetta Italian ja asianomaisten osapuolten oikeutetuille odotuksille.

6.1.2 Kilpailua vääristävä valikoiva etu ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaminen

- (149) FITD:n toteuttamat tukitoimenpiteet antoivat Tercasille valikoivan edun, eikä FITD toiminut markkinataloustoimijana. Toimenpiteet 1, 2 ja 3, joihin ei liittynyt odotuksia tai mahdollisuutta tuottoon, eivät ole toimenpiteitä, joita markkinataloustoimija olisi tehnyt. Ne osoittavat, että FITD ei toiminut markkinataloustoimijana vaan julkista tehtävää hoitavana elimenä ⁽⁹²⁾. Kaikki kolme toimenpidettä ovat avustuksia ilman palkkiota, korvausta tai tuottoa, ja niiden yhteisvaikutuksesta Tercas ei poistunut markkinoilta, kuten se olisi tehnyt ilman kyseistä tukea, ja siten ne antoivat Tercasille valikoivan edun.
- (150) Vaikka hyväksyttäisiin se, että toimenpiteitä olisi arvioitava vertaamalla niitä vastaavassa asemassa olevan markkinataloustoimijan toimintaan, kyseisen jäsenvaltion olisi esitettävä komissiolle tavoite ja varmennettavissa oleva näyttö siitä, että päätös perustui taloudelliseen ennakoarviointiin, jollaisen vastaavassa tilanteessa oleva johdonmukaisesti toimiva yksityinen sijoittaja voisi tehdä toimenpiteen tulevan kannattavuuden määrittelemiseksi. Tarkasteltavana olevassa asiassa komissiolle ei ole toimitettu näyttöä, joka osoittaisi, että FITD pyysi sijoitetun pääoman tuotosta liiketoimintasuunnitelmaa tai laskelmaa, jotka ovat perusvaatimuksia kaikille yksityisen toimijan investointipäätöksille.

⁽⁹¹⁾ Ks. päätös asiassa SA.33001 (2011/N) – Tanska – Osa B – Tanskan luottolaitosten likvidaatiojärjestelyn muutos, johdanto-osan 43–49 kappale; päätös asiassa SA.34255 (2012/N) – Espanja – CAM:n ja Banco CAM:n rakenneuudistus, johdanto-osan 76–87 kappale; päätös asiassa SA.37425 (2013/N) – Puola – Luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestely, johdanto-osan 44–53 kappale; päätös asiassa NN 36/2008 – Tanska – Roskilde bank A/S, johdanto-osan 28–31 kappale; päätös asiassa NN 61/2009 – Espanja – Caja Castilla-La Manchan pelastaminen ja rakenneuudistus, johdanto-osan 97–106 kappale.

⁽⁹²⁾ Ks. asia C-124/10 P, komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318, 80–81 kohta.

- (151) Italia ja asianomaiset osapuolet esittävät, että kyseisissä toimenpiteissä noudatettiin markkinataloustoimijaperiaatetta ⁽⁹³⁾ erityisesti, koska toimenpide antoi FITD:lle mahdollisuuden rajoittaa kustannuksia, joille se muuten olisi altistunut, eli kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet siitä, että FITD maksaa tallettajille korvauksia Tercasin pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa.
- (152) Asianomaiset osapuolet väittävät lisäksi, että FITD:n toimenpiteet kuuluvat jäsenpankkien yksityisen itsemääräämisoikeuden piiriin.
- (153) Komissio katsoo, että toimenpiteet on selvästi toteuttanut FITD, joka on viranomaisten (katso arviointi johdanto-osan 134–136 kappaleessa) eikä jäsenpankkien ohjauksessa. Kaikki vertailut FITD:n toteuttamiin toimenpiteisiin, ennen kuin jäsenpankkien oli lain mukaan kuuluttava siihen, ovat epäolennaisia, kun otetaan huomioon, että jäsenpankeilla ei ole nykyään mitään mahdollisuutta jättäytyä toimenpiteiden ulkopuolelle, kuten johdanto-osan 134–135 kappaleessa selitetään. Tilannetta pahentaa mekanismi, jolla FITD päättää tällaisista toimenpiteistä, kuten johdanto-osan 36 kappaleessa kuvataan, ja joka on vinoutunut suurten pankkien ⁽⁹⁴⁾ hyväksi niin, että päätökset toimenpiteistä voidaan tehdä jäsenpankkien enemmistöä vastaan.
- (154) Kustannukset johtuvat siis FITD:lle julkisen tehtävän saaneena talletusvakuusjärjestelmänä säädetystä velvollisuuksista, jotka liittyvät tallettajien suojelemiseen. Markkinataloustoimijan ei tarvitse täyttää julkiseen tehtävään liittyviä velvollisuuksia, kuten velvollisuutta maksaa tallettajille korvauksia Tercasin likvidaation tapauksessa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan julkiseen tehtävään liittyviä velvollisuuksia ei voida ottaa huomioon sovellettaessa markkinataloustoimijaperiaatetta ⁽⁹⁵⁾.
- (155) Jos jätetään huomiotta velvollisuudet, jotka liittyvät FITD:n julkiseen tehtävään, komissio pääättelee, että markkinataloustoimija ei olisi hyväksynyt yhtään kolmesta toimenpiteestä. Arvioinnissa olennaisen tärkeää on se, ettei toimenpiteeseen ole liitetty liiketoimintasuunnitelmaa eikä minkäänlaisia näkymiä sijoituksen tuotosta, mikä vahvistaa päätelmän.
- (156) BPB:n ja Tercasin mukaan FITD:n toiminnan voidaan katsoa olevan rinnakkaista BPB:n osuudelle yksityisenä toimijana. Komissio huomauttaa, että tällaisessa rinnakkaisessa investoinnissa yksityisellä ja julkisella sijoittajalla on oltava aivan samat ehdot. Tämä edellytys ei selvästikään täyty tässä tapauksessa. BPB sai Tercasin kokonaan omistukseensa, mutta FITD ei saanut tuottoa sijoitukselleen.
- (157) Johdanto-osan 149–156 kappaleessa mainituista syistä FITD:n Tercasin hyväksi toteuttamat toimenpiteet antoivat Tercasille edun eli tukea, jota ei tarvitse maksaa takaisin, negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, palkkiottoman takauksen tietyille [...] koskeville luottoriskeille sekä tarvittaessa ehdollista tukea, jota ei tarvitse maksaa takaisin, suojaamaan Tercasia osittain tämän verovelvoilta, jotka aiheutuvat tuolloin sovelletusta tuloverosäännöstöstä. Yhdessä näillä toimenpiteillä estettiin Tercasin poistuminen markkinoilta. Tercas ei olisi hyötynyt kyseisistä toimenpiteistä normaaleissa markkinaolosuhteissa.
- (158) Komissio katsoo, että tarkasteltavat toimenpiteet ovat valikoivia, koska ne koskevat vain Tercasia. Tällaiset tukitoimenpiteet ovat vain erityishallintoon asetettujen pankkien käytettävissä, ja silloinkin vain tapauskohtaisesti. Komissio katsoo siis, että tässä päätöksessä arvioitut toimenpiteet oli tarkoitettu erityisesti ja vain Tercasille, jotta vältettäisiin sen poistuminen markkinoilta, ja siten ne olivat valikoivia.
- (159) Lisäksi FITD:n toimenpiteillä Tercasille annetut edut vääristävät kilpailua estämällä Tercasin kaatumisen ja markkinoilta poistumisen. Tercas kilpailee ulkomaalaisten yritysten kanssa, minkä vuoksi tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (160) Toimenpiteeseen 1 liittyneen 265 miljoonan euron avustuksen oikeudellinen muoto oli tuki, jota ei tarvitse maksaa takaisin, Tercasin negatiivisen oman pääoman kattamiseksi ilman minkäänlaista korvausta. Komissio katsoo tukiosuudeksi koko 265 miljoonan euron rahamäärän.

⁽⁹³⁾ Ks. johdanto-osan 80–97 kappale.

⁽⁹⁴⁾ Yhdessä neljä suurta pankkia – joilla on taattu edustus johtokunnassa ja kaksi ääntä pankkia kohden – tarvitsevat vain viisi muuta edustajaa saadakseen enemmistön (13 ääntä).

⁽⁹⁵⁾ Ks. yhdistetyt asiat C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, Land Burgenland ym. v. komissio, ECLI:EU:C:2013:682, 52 kohta.

- (161) Toimenpiteeseen 2 liittyi 35 miljoonan euron takaus, joka annettiin kolmeksi vuodeksi kattamaan Tercasin tietty luottoriski [...] osalta. Komission takauksia koskevan tiedonannon ⁽⁹⁶⁾ mukaan tukiosuus olisi laskettava palkkion, jonka tuensaaja olisi maksanut tällaisesta takauksesta markkinatoimijalle, ja palkkion, jonka se todellisuudessa maksoi samasta takauksesta tämän voimassaoloaikana, erotuksen bruttoavustusekvivalenttina.
- (162) Komissiolla ei ole tietoa maksusta, jonka markkinatoimija olisi perinyt [...] koskevan luottoriskin takaamisesta, tai [...] luoton laadusta. Komissio ottaa huomioon, että vastuuta oli tuolloin hoidettu sovitusti ja laina maksettiin lopulta aikataulun mukaisesti, sekä paljon merkittävämmät tuen määrät toimenpiteissä 1 ja 3 ja katsoo, että riittää, kun arvioidaan alaraja sille, kuinka suuresta tuesta tässä on kyse.
- (163) Alaraja voidaan laskea ottamalla vertailuarvoksi kolmen vuoden luottoriskinvaihtosopimuksen (CDS) ⁽⁹⁷⁾ keskiarvo tuen myöntämisen aikana suurimmilta italialaisilta rahoitusalan ulkopuolisilta yrityksiltä, joilla oli aktiivisen kaupankäynnin kohteena olevia luottoriskinvaihtosopimuksia. Kyseinen keskiarvo on 53 peruspistettä ⁽⁹⁸⁾. Koska takaus koski 35 miljoonan euron vastuita ja oli voimassa yhdeksän kuukautta, takauspalkkion käteisarvo on 0,14 miljoonaa euroa. Sopimuksissa FITD:lle ei annettu palkkiota, joka voitaisiin vähentää kyseisestä luvusta, joten komissio katsoo, että tuen määrä on 0,14 miljoonaa euroa.
- (164) Toimenpiteestä 3 komissio toteaa Italian lainsäädännössä edellytettävän, että verovapautuksesta ilmoitetaan Euroopan komissiolle ja tämä hyväksyy sen. Tuen myöntämisen aikaan tai sen jälkeen komissio ei ollut tehnyt päätöstä toimenpiteestä 3, joten takaus on katsottava eräänntyneeksi. Verovapautuksesta ei ollut ilmoitettu virallisesti komissiolle, mikä merkitsee, että sitä ei voitu soveltaa. Näin ollen komissio ei voi katsoa, että toimenpide oli takaus vaan uusi tuki, jota ei tarvitse maksaa takaisin, ilman palkkiota. Komissio katsoo tukiosuudeksi koko 30 miljoonan euron rahamäärän.

6.1.3 Päätelmät tuen olemassaolosta

- (165) Edellä johdanto-osan 149–164 kappaleessa mainituista syistä komissio päätelee, että toimenpide 1 (265 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin), toimenpide 2 (35 miljoonan euron takaus [...] koskevan luottoriskin kattamiseksi ja 0,14 miljoonan euron tukiosuus) sekä toimenpide 3 (toinen 30 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin), yhteensä 295,14 miljoonaa euroa FITD:n antamaa valtiontukea, antoivat Tercasille valikoivan edun, joka väärästi kilpailua ja vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valikoiva etu myönnettiin valtion varoista FITD:n toimenpiteillä, jotka katsotaan valtion toimenpiteiksi johdanto-osan 112–148 kappaleessa esitetyistä syistä. Tuki myönnettiin 7 päivänä heinäkuuta 2014.

6.2 Tuensaaja

- (166) Komissio muistuttaa arviostaan, jonka mukaan kaikki kolme toimenpidettä antoivat Tercasille edun. Näin ollen komissio katsoo, että toimenpiteillä on suosittu Tercasin taloudellisia toimia estämällä sen markkinoilta poistuminen ja antamalla mahdollisuus kyseisten toimien jatkamiseen ostajayrityksessä BPB:ssä.
- (167) Määritelläkseen, sisältyykö pankin toimintojen myyntiin ostajalle myönnettyä valtiontukea, komission on vuoden 2013 pankkitiedonannon 79, 80 ja 81 kohdan ja rakenneuudistustiedonannon ⁽⁹⁹⁾ 20 kohdan mukaisesti arvioitava, täyttyvätkö tietyt vaatimukset. Sen on erityisesti tutkittava, i) oliko myyntiprosessi avoin, ehtoja sisältämätön ja syrjimätön, ii) tapahtuiko myynti markkinaehdoin ja iii) myikö luottolaitos tai valtio varat ja velat mahdollisimman korkeaan hintaan.

⁽⁹⁶⁾ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10).

⁽⁹⁷⁾ Luottoriskinvaihtosopimus (CDS) on erityinen swap, jolla rahoitustuotteisiin liittyvää luottoriskiä siirretään kahden tai useamman osapuolen välillä. CDS:n ostaja suorittaa maksuja myyjälle ja saa vastineeksi korvauksen, jos velallisesta tulee maksukyvytön.

⁽⁹⁸⁾ ENI:n, ENEL:n, Telecom Italian ja Atlantian kolmivuotisten CDS:ien keskimääräiset arvot on saatu 1 päivänä heinäkuuta 2014.

⁽⁹⁹⁾ Komission tiedonanto elinkelpoisuuden palauttamisesta ja rahoitusallalla tämänhetkisessä kriisissä toteutettujen rakenneuudistustoimenpiteiden arvioinnista valtiontukisääntöjen perusteella ('rakenneuudistustiedonanto').

- (168) Kuten komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, sillä ei ole näyttöä, jonka perusteella se voisi päätellä, että i) myyntiprosessi ei ollut avoin, ehtoja sisältämätön ja syrjimätön, ii) myynti ei tapahtunut markkinaehdoin tai iii) Italian viranomaiset eivät myyneet Tercasia mahdollisimman korkeaan hintaan.
- (169) Komissio päätelee, että tukitoimenpiteessä ainoa tuensaaaja oli Tercas ja että ostajalle BPB:lle ei annettu tukea.

7. TUEN LAINMUKAISUUS

- (170) Edellä mainitun perusteella komissio päätelee, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet sisältävät SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ja ne on myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan ilmoittamista ja odotusaikaa koskevien vaatimusten vastaisesti. Näin ollen komissio katsoo, että Tercasille myönnetty toimenpiteet ovat sääntöjenvastaista valtiontukea.

8. TUEN SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

8.1 Sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa käytettävä oikeusperusta

- (171) Italia ei ole esittänyt, että toimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan määräyksiä ei sovelleta. Samoin 107 artiklan 3 kohdan a ja d alakohtaa ei selvästikään sovelleta, ja 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan vaatimukset ovat rajoitetumpia kuin ne, joita komissio tällä hetkellä soveltaa vaikeuksissa oleviin rahoituslaitoksiin 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti. Komissio tutkii siten FITD:n toimenpiteen soveltuvuutta vain viimeksi mainitun kohdan perusteella.
- (172) Perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan komissio voi katsoa tuen soveltuvan sisämarkkinoille, jos se on tarkoitettu ”jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen”. Komissio tunnustaa, että maailmanlaajuinen rahoituskriisi voi aiheuttaa vakavan häiriön jäsenvaltion talouteen ja että pankkitukitoimenpiteet voivat olla asianmukaisia näiden häiriöiden korjaamisessa. Tätä näkemystä on sitten kehitetty, se on esitetty seitsemässä kriisitiedonannossa ⁽¹⁰⁰⁾ ja vahvistettu jälleen vuoden 2013 pankkitiedonannossa, jossa komissio esittää syyt, miksi se katsoo, että 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamista koskevat vaatimukset täyttyvät edelleen.
- (173) Jotta tukitoimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukainen, siinä on noudatettava 107 artiklan 3 kohdan yleisiä periaatteita SEUT-sopimuksen yleisten tavoitteiden mukaisesti. Aikaisemmissa päätöksissä ⁽¹⁰¹⁾ komissio on näin ollen katsonut, että tukitoimenpiteen tai -ohjelman on täytettävä kolme testiä: i) asianmukaisuus, ii) välttämättömyys ja iii) oikeasuhteisuus.
- (174) Vuoden 2013 pankkitiedonantoa sovelletaan valtiontukeen, joka on myönnetty 1 päivänä elokuuta 2013 alkaen. Banca d'Italia hyväksyi FITD:n tukitoimenpiteen 7 päivänä heinäkuuta 2014.
- (175) Sen päättämiseksi, ovatko toimenpiteet asiaa koskevien kriisitiedonantojen mukaisia, komissio arvioi kolmessa toimenpiteessä myönnettyä tukea seuraavasti:
- 1) *Toimenpide 1*: 265 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin, käsitellään pääomapoljan vahvistamisena, kun sitä tutkitaan vuoden 2013 pankkitiedonannon ja rakenneuudistustiedonannon pohjalta, huolimatta siitä, että se poikkeaa tavanomaisesta pääomapoljan vahvistamisesta siten, että myöntävä viranomainen ei hankkinut oikeuksia eikä korvausta maksettu.

⁽¹⁰⁰⁾ Tiedonanto rahoituslaitosten pääomapoljan vahvistamisesta tämänhetkisessä finanssikriisissä: tuen rajaaminen välttämättömään vähimmäismäärään ja suojatoimet kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi (”pääomapoljan vahvistamista koskeva tiedonanto”) (EUVL C 10, 15.1.2009, s. 2); rakenneuudistustiedonanto; komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä tammikuuta 2012, (”voimassaolon jatkamista koskeva tiedonanto 2011”) (EUVL C 356, 6.12.2011, s. 7), ja vuoden 2013 pankkitiedonanto.

⁽¹⁰¹⁾ Ks. komission päätös, annettu 6 päivänä syyskuuta 2013 valtiontukiasiassa SA.37314 – Pelastamistuki Probankille (EUVL C 314, 29.10.2013, s. 1), ja komission päätös, annettu 6 päivänä syyskuuta 2013 valtiontukiasiassa SA.37315 – Pelastamistuki Factor Bankille (EUVL C 314, 29.10.2013, s. 2).

- 2) *Toimenpide 2*: Tercasin [...] koskevan luottoriskin kattamiseksi myönnettyä 35 miljoonan euron takausta, johon sisältyy 0,14 miljoonan euron tukiosuus, voidaan arvioida arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon ⁽¹⁰²⁾ ja myös vuoden 2013 pankkitiedonannon ja rakenneuudistustiedonannon pohjalta tukena Tercasin rakenneuudistukselle.
- 3) *Toimenpide 3*: Koska komissio ei ollut tehnyt päätöstä, 30 miljoonan euron takausta arvioidaan lisätukena, joka on muodoltaan tuki, jota ei tarvitse maksaa takaisin. Näin ollen se on käsiteltävä pääomapohjan vahvistamisena, jotta se voidaan tutkia samalla tavalla kuin toimenpide 1.
- (176) Komissio arvioi ensin toimenpiteen 2 soveltuvuutta sisämarkkinoille arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon pohjalta ja tekee sitten yhteisarvioinnin kaikista kolmesta toimenpiteestä vuoden 2013 pankkitiedonannon ja rakenneuudistustiedonannon pohjalta.

8.2 Toimenpiteen 2 yhteensopivuus arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon kanssa

- (177) Toimenpidettä 2 on arvioitava arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevassa tiedonannossa lueteltujen soveltuvuuskriteerien pohjalta, sillä sen tarkoituksena on vapauttaa tuensaajapankki "velvollisuudesta kirjata arvoltaan alentuneista omaisuuseristä aiheutuvat tappiot tai mahdollisia tappioita koskevat varaukset taseeseen (tai kompensoida tappioiden kirjaamisen vaikutukset)". Nämä kriteerit ovat seuraavat: i) omaisuuserien tukikelpoisuus, ii) läpinäkyvä selvitys omaisuuserien arvonalennuksista, iii) omaisuuserien hoito, iv) sopiva ja johdonmukainen menetelmä arvostaa omaisuuseriä ja v) korvauksen ja vastuunjaon asianmukaisuus.

8.2.1 Tukikelpoiset omaisuuserät

- (178) Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 5.4 kohdassa todetaan tukikelpoisista omaisuuseristä, että ongelmallisten omaisuuserien hoidon edellytyksenä on arvoltaan alentuneiden omaisuuserien selvä määrittäminen ja tukikelpoisuutta koskevien rajoitusten soveltaminen.
- (179) Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevassa tiedonannossa tukikelpoisiksi omaisuuseriksi mainitaan ne, jotka käynnistivät finanssikriisin, mutta siinä jäsenvaltioille annetaan myös mahdollisuus "laajentaa tukikelpoisuuden käsitettä tiettyihin selkeästi määriteltyihin ja systeemisen uhan kannalta keskeisiin omaisuuserien luokkiin asianmukaiset perustelut esitettyään". Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 35 kohdassa todetaan, että "ongelmallisten omaisuuserien hoitoa koskevaan ohjelmaan ei pitäisi hyväksyä sellaisia omaisuuseriä, joiden arvo ei ole tällä hetkellä alentunut".
- (180) Tämän asian osalta FITD:n raportissa heinäkuulta 2014 todetaan, että vastuut, joihin toimenpiteessä 2 viitataan, liittyvät sovitusti hoidettuihin mutta ongelmallisiin lainoihin. Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 5.4 jakson vaatimusten mukaan sovitusti hoidetut lainat eivät ole tukikelpoisia. Tämän perusteella komissio päättää, että toimenpide 2 ei täytä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevassa tiedonannossa annettuja tukikelpoisten omaisuuserien kriteereitä.

8.2.2 Läpinäkyvä selvitys, hallinta ja arvostus

- (181) Komissio vaatii arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 5.1 jaksossa antamaan etukäteen läpinäkyvästi täydelliset tiedot toimenpiteiden kohteena olevista ongelmallisista omaisuuseristä. Komissio ei kuitenkaan ole saanut mitään tietoja kyseisistä vastuista tai niihin liittyvistä yrityksistä.
- (182) Jäsenvaltio tai asianomaiset osapuolet eivät myöskään esittäneet arvoltaan alentuneiden omaisuuserien arvostusta, kuten arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 5.5 jaksossa vaaditaan, eikä saatavilla ollut tietoja, joiden perusteella komissio olisi voinut päätellä, että omaisuuserät oli asianmukaisesti eroteltu toiminnallisesti tai organisatorisesti, kuten tiedonannon 5.6 jaksossa vaaditaan.

⁽¹⁰²⁾ Komission tiedonanto arvoltaan alentuneiden omaisuuserien käsittelystä yhteisön pankkisektorilla (EUVL C 72, 26.3.2009, s. 1).

- (183) Komissio päätelee, että läpinäkyvää selvitystä koskevat ehdot eivät täyty ja että saatavilla ei ole näyttöä, jonka perusteella komissio voisi päätellä, että hallintaa ja arvostusta koskevat ehdot täyttyvät.

8.2.3 Vastuunjako ja korvaus

- (184) Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon 5.2 jaksossa toistetaan korvauksen osalta yleisperiaate, jonka mukaan pankkien tulisi itse vastata arvoltaan alentuneisiin omaisuuseriin liittyvistä tappioista mahdollisimman suurelta osin ja maksaa asianmukainen korvaus, jotta osakkeenomistajien yhtäläinen vastuu ja kustannusten jakaminen voidaan varmistaa.
- (185) Kuten johdanto-osan 195–212 kappaleessa todetaan, asianmukaisia vastuunjakotoimenpiteitä ei ole toteutettu. Komission toteaa vielä, että [...] koskevan vastuun takauksesta ei maksettu korvausta.
- (186) Edellä mainitun perusteella komissio päätelee, ettei toimenpide 2 täytä yhtään arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon kumuloituvista vaatimuksista. Sen vuoksi toimenpiteen 2 ei voida katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.

8.3 Toimenpiteiden 1, 2 ja 3 yhdenmukaisuus vuoden 2013 pankkitiedonannon ja rakenneuudistustiedonannon kanssa

- (187) Toimenpiteiden 1 ja 3 muoto on oikeudellisesti avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin, eli käteisrahoitus ilman vastiketta (omistuksen tai korvauksen muodossa). Vuoden 2013 pankkitiedonannon soveltuvuusvaatimuksissa ei varsinaisesti käsitellä avustuksia.
- (188) Ainoa tukimuoto, joka vastaa vuoden 2013 pankkitiedonantoa, on pääomapohjan vahvistamista koskeva tuki. Pääomapohjan vahvistaminen edellyttää kuitenkin useiden soveltuvuusvaatimusten täyttämistä. On esitettävä seuraavat: i) pääoman hankkimista koskeva suunnitelma, jossa esitetään kaikki pankin käytettävissä olevat mahdollisuudet hankkia pääomaa yksityisistä lähteistä, ii) rakenneuudistussuunnitelma, joka johtaa rahoituslaitoksen elinkelpoisuuden palauttamiseen, iii) riittävä rahoitusosuus tuensaajalta itseltään, niin että osakkeenomistajat ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijat osallistuvat pääomapohjan vahvistamiseen mahdollisimman paljon (vastuunjako) ja iv) toimet, joilla rajoitetaan kilpailun vääristymistä. Vaikka Tercasin hallinnonhoitaja on voinut panna täytäntöön pääoman hankkimista koskevan suunnitelman (ks. johdanto-osan 15 kappale), komissiolle ei ole esitetty näyttöä siitä, että tässä kuvatut soveltuvuusvaatimukset on täytetty.
- (189) Periaatteessa toimenpiteen 1 ja 3 tuet, joita ei tarvitse maksaa takaisin, annettiin Tercasin negatiivisen oman pääoman nostamiseksi nollaan, ennen kuin BPB otti yrityksen haltuunsa. Komissio on aikaisemmin katsonut vastaavien liiketoimien soveltuneen sisämarkkinoille, mutta vain helpottamaan kriisinratkaisua tai tukemaan hallittua lakkauttamista⁽¹⁰³⁾. Koska Italian mukaan toimenpiteissä Tercasin avustamiseksi ei sovellettu kriisinratkaisu- tai likvidaatiojärjestyä, komissio ei voi noudattaa samaa päättelyä Tercasin tapauksessa. Näin ollen sen on arvioitava toimenpidettä pääomankorotustukena.
- (190) Toimenpiteellä 2 oli tarkoitus suojella Tercasia mahdollisilta tappioilta, jotka johtuvat sen vastuista [...]. Se on siten kuin pääomankorotustukea Tercasin rakenneuudistukselle. Riippumatta siitä, onko toimenpide 2 alentuneita omaisuuseriä koskevan tiedonannon mukainen, sen olisi oltava myös vuoden 2013 pankkitiedonannon ja rakenneuudistustiedonannon mukainen, jotta sen katsotaan olevan yhteensopiva. On myös mahdotonta arvioida toimenpiteitä 1 ja 3 kyseisten tiedonantojen pohjalta ottamatta huomioon toimenpidettä 2.

⁽¹⁰³⁾ Päätös asiassa SA.39250 (2014/N) – Portugali – Banco Espírito Santo SA:n kriisinratkaisu; komission päätös, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2015, asiassa SA.41503 (2015/N) – Kreikka – Panellinia Bankin kriisinratkaisu siirtomääräyksellä Piraeus Bankille (EUVL C 325, 2.10.2015, s. 1); komission päätös, annettu 2 päivänä heinäkuuta 2015, asiassa SA.41924 (2015/N) – Italia – Banca Romagna Cooperativan kriisinratkaisu (likvidaatio) (EUVL C 369, 6.11.2015, s. 1).

8.3.1 Pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttaminen

- (191) Vuoden 2013 pankkitiedonannossa edellytetään pääoman hankkimista koskevaa suunnitelmaa sen varmistamiseksi, että kaikki mahdolliset yksityisen pääoman lähteet on käytetty ennen valtiontuen hakemista sekä rakenneuudistussuunnitelmaa pitkän aikavälin elinkelpoisuuden osoittamiseksi. Pitkän aikavälin elinkelpoisuus saavutetaan, kun pankki kykenee kilpailemaan markkinoilla pääomasta omin voimin ja säädettyjen edellytysten mukaisesti. Sen on siten pystyttävä vastaamaan itse kaikista kustannuksistaan ja sen on saatava asianmukainen tuotto omalle pääomalleen, kun otetaan huomioon sen riskiprofiili. Rakenneuudistustiedonannon 17 kohdan mukaan elinkelpoisuus voidaan saavuttaa myös myymällä pankki.
- (192) Asianomaiset osapuolet väittävät, että hallinnonhoitaja toteutti toimia korjataksaan puutteet Tercasin organisaatiossa ja sisäisessä valvontajärjestelmässä. BPB väittää myös, että elvytysuunnitelman rakenteelliset elementit kehitettiin BPB:n liiketoimintasuunnitelmassa vuosille 2015–2019.
- (193) Komissio toteaa, ettei se ole saanut rakenneuudistus- tai elvytysuunnitelmaa, joka osoittaisi pitkän aikavälin elinkelpoisuuden, vaikka se on pyytänyt sellaista Italialta.
- (194) Komissio toteaa, että se voi tutkia rakenneuudistussuunnitelmaa, joka on toimitettu pääomapohjan vahvistamisen jälkeen. Vuoden 2013 pankkitiedonannossa annetaan tällainen mahdollisuus erityisesti, kun tuesta on ilmoitettu ja se on pantu täytäntöön pelastamistukena tiukoin ehdoin. Koska pelastustoimenpiteestä ei ole ilmoitettu, ja kun otetaan huomioon saatavilla olevat tiedot, erityisesti rakenneuudistussuunnitelma puuttuu, komissio ei voi katsoa sen ehdon täyttyneen, joka koskee pitkän aikavälin elinkelpoisuuden osoittamista yksityiskohtaisella rakenneuudistussuunnitelmalla.

8.3.2 Tuen rajaaminen välttämättömään ja vastuunjako

- (195) Vuoden 2013 pankkitiedonannolla täydennetyn rakenneuudistustiedonannon mukaan tuensaajan on osallistuttava asianmukaisella omalla osuudella, jotta tuki voidaan rajoittaa välttämättömään ja estää kilpailun vääristyminen ja moraalikato. Tämän vuoksi i) sekä rakenneuudistuskustannuksia että tuen määrää olisi rajoitettava ja ii) nykyisten osakkeenomistajien ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkojien olisi osallistuttava mahdollisimman laajasti vastuunjakoon.
- (196) Tiedonannon 29 kohdan mukaan komissio voi hyväksyä tukitoimenpiteet vasta, kun jäsenvaltio on osoittanut, että kaikki mahdollinen on tehty kyseisen tuen rajoittamiseksi välttämättömään vähimmäismäärään. Tämän vuoksi jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan pääoman hankkimista koskeva suunnitelma ennen rakenneuudistus-suunnitelmaa tai sen osana.
- (197) Tiedonannon 44 kohdan mukaan "huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit on muutettava pääomaksi tai niiden pääoma-arvoa on alennettava periaatteessa ennen kuin valtiontukea myönnetään. Valtiontukea ei saa myöntää ennen kuin oma pääoma, hybridipääoma ja huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka on käytetty täysimääräisesti tappioiden kattamiseen".
- (198) Tiedonannon 47 kohdan mukaan varojen ulosvirtaaminen on estettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta tuki voidaan rajoittaa välttämättömään vähimmäismäärään.
- (199) Tiedonannon 52 kohdan mukaan komissio hyväksyy pelastamistuen pääomapohjan vahvistamisen muodossa (ja sallii rakenneuudistussuunnitelman toimittamisen toimenpiteen jälkeen) vain, jos pelastamistuki ei estä tiedonannossa annettujen vastuunjakovaatimusten noudattamista.
- (200) Komissio toteaa, että Tercasissa oma pääoma kirjattiin kokonaan alas.
- (201) Vuoden 2013 pankkitiedonannon vaatimusten mukaisesti 189 miljoonaa euroa (31 päivänä maaliskuuta 2014) Tercasin huonommassa etuoikeusasemassa olevaa velkaa konsolidoinnin perusteella (tytäryhtiö Caripe mukaan

luettuna) olisi pitänyt muuttaa pääomaksi tai kirjata alas pääomavajeen pienentämiseksi ja tuen määrän minimoimiseksi. Tällaista muuttamista tai alas kirjaamista ei tapahtunut, ja Tercasin antamien tietojen mukaan holdingyhtiön liikkeeseen laskema huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka, 36 miljoonaa euroa, erääntyi ja maksettiin takaisin joulukuussa 2014. Komissiolla ei ole tietoa siitä, onko Caripen liikkeeseen laskemaa huonommassa etuoikeusasemassa olevaa velkaa erääntynyt ja maksettu takaisin.

- (202) Komissio katsoo, että huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan erääntymiseen liittyvien varojen ulosvirtaus ja myöhemmin suoritettu maksu ovat periaatteessa niiden ehtojen vastaisia, joiden mukaan pääomankorotustuen voidaan katsoa olevan vuoden 2013 pankkitiedonannon mukainen.
- (203) Asianomaiset osapuolet esittävät, että vaihtoehto, jossa huonommassa etuoikeusasemassa olevaa velka muutetaan pääomaksi, ei ollut laillisesti mahdollinen Italian voimassa olleen lainsäädännön mukaan ja että velka voidaan kirjata alas vain pakollisen hallinnollisen likvidaation tapauksessa. Vuoden 2013 pankkitiedonannossa esitetään tekijät, jotka komissio ottaa huomioon määriteltäessä soveltuuko valtiontukitoimenpide sisämarkkinoille, ja yksi niistä on pääomaksi muuttamista koskeva vaatimus. Tällainen vastuunjako on mahdollista likvidaatioissa, mikä käy ilmi Banca Romagnan tapauksessa tehdystä päätöksestä ⁽¹⁰⁴⁾, jossa Italian myöntämä tuki hyväksyttiin ja vastuunjakoa koskevat vaatimukset täyttyivät huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan osalta.
- (204) Asianomaiset osapuolet viittaavat vuoden 2013 pankkitiedonannon 42 kohtaan, mutta komissio toteaa, että 42 kohta koskee paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoita eikä huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoita.
- (205) Asianomaiset osapuolet viittaavat myös tiedonannon 45 kohtaan, jossa sallitaan poikkeus huonommassa etuoikeusasemassa olevan velan muuttamista tai alaskirjausta koskevaan periaatteeseen, jos kyseisten toimien toteuttaminen vaarantaisi rahoitusvakauden tai johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen.
- (206) Komissio toteaa, että vuoden 2013 pankkitiedonannon mukaisesti huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden vastuunjakoa sovellettiin suureen osaan koko pankkijärjestelmää Sloveniassa ⁽¹⁰⁵⁾ sekä Portugalin kolmanneksi suurimpaan pankkiin ⁽¹⁰⁶⁾. Sitä sovellettiin myös suureen osaan pankkijärjestelmää Espanjassa ennen vuoden 2013 pankkitiedonannon hyväksymistä vaarantamatta rahoitusvakautta tai ilman kohtuutonta lopputulosta. Koska Tercas on kooltaan pieni, komissio ei voi hyväksyä sitä, että tässä tapauksessa olisi sellainen riski. Ainoat tapaukset, joissa komissio on hyväksynyt poikkeamisen normaalista vastuunjaosta kohtuuttoman lopputuloksen takia, eivät ole olennaisia tässä asiassa ⁽¹⁰⁷⁾.
- (207) Komissio päätelee, että huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden osuus ei ollut mahdollisimman suuri ja että FITD:n toiminta ei ollut vuoden 2013 pankkitiedonannon yhden keskeisen näkökohdan mukaista.
- (208) Esittämässään huomautuksessa FITD väittää, että rakenneuudistus sisälsi Tercasin pääomapohjan perusteellisen vahvistamisen, jonka toteutti BPB, joka korotti pääomaa hankkimalla pääomaa markkinoilta. Toisaalta vuoden 2013 pankkitiedonannon 34 kohdassa todetaan, että pääoman hankkimista koskevan suunnitelman toimittamisen jälkeen jäsenvaltion on määritettävä jäljelle jäävä pääomavaje, joka on katettava valtiontuella. Kuten BPB:n ja Tercasin toimittamissa tiedoissa tunnustetaan, BPB:n toteuttama pääomapohjan vahvistus riippui kuitenkin siitä, että FITD kattoi ensin negatiivisen oman pääoman.

⁽¹⁰⁴⁾ Ks. alaviite 103.

⁽¹⁰⁵⁾ Komission päätös, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, asiassa SA.35709 (2013/N) – Slovenia – Nova Kreditna Banka Maribor dd:n (NKBM) rakenneuudistus (EUVL C 120, 23.4.2014, s. 1); komission päätös 2014/535/EU, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, valtiontuesta SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) – NLB:n rakenneuudistus – Slovenia, jonka Slovenia aikoo panna täytäntöön Nova Ljubljanska banka d.d:n hyväksi (EUVL L 246, 21.8.2014, s. 28); komission päätös, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, asiassa SA.37690 (13/N) – Slovenia – Pelastustuki Abanka dd:lle (EUVL C 37, 7.2.2014, s. 1); komission päätös, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, asiassa SA.37642 (13/N) – Slovenia – Probanka dd:n hallittu lakkauttaminen (EUVL C 69, 7.3.2014, s. 1); ja komission päätös, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, asiassa SA.37643 (2013/N) – Slovenia – Factor Bankin hallittu lakkauttaminen (EUVL C 69, 7.3.2014 s. 1).

⁽¹⁰⁶⁾ Päätös asiassa SA.39250 (2014/N) – Portugali – Banco Espírito Santo SA:n kriisinratkaisu.

⁽¹⁰⁷⁾ Tercasin tilannetta ei voi verrata Eurobankia koskevaan päätökseen, jossa komissio hyväksyi sen, että jotkut tulokset olisivat kohtuuttomia, jos valtio hyväksyisi pääomitus-toimenpiteen antamatta lopulta yhtään pääomaa, sillä kaikki uusi pääoma saataisiin yksityisistä lähteistä. Komission päätös 2014/885/EU, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2014, valtiontuesta SA.34825 (2012/C), SA.34825 (2014/NN), SA.36006 (2013/NN), SA.34488 (2012/C) (ex 2012/NN), SA.31155 (2013/C) (2013/NN) (ex 2010/N), jota Kreikka on myöntänyt Eurobank-konsernille ja joka liittyy Eurobank Ergasias S.A:n pääomapohjan vahvistamiseen ja rakenneuudistukseen; Kreikan rahoitusvakausrahaston Proton Bankille Nea Protonin perustamisen ja pääomituksen sekä New Proton Bankin pääomanlisäysten muodossa myöntämään rakenneuudistustukeen; Hellenic Postbankin kriisinratkaisuun perustamalla omaisuudenhoitoyhtiö (EUVL L 357, 12.12.2014, s. 112).

- (209) BPB ja Tercas väittävät edelleen, että toimenpiteet rajoittuivat välttämättömään, jolla saavutettiin tavoite eli Tercasin pitkän aikavälin elinkelpoisuus. Ne esittävät seuraavat syyt: 1) FITD:n osuus täyttää ”alhaisimpien kustannusten” kriteerin FITD:n yhtiöjärjestyksessä, 2) kyseessä oli ainoa toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, kun Tercasin tilanne heikkeni ja oli löydettävä ostaja ja 3) FITD osallistui vain osittain negatiivisen oman pääoman kattamiseen ja vakavaraisuuden vähimmäisasteen palauttamiseen: se antoi 265 miljoonaa euroa vaaditusta 495 miljoonasta eurosta.
- (210) Tässä suhteessa komissio huomauttaa, että FITD:n yhtiöjärjestyksen alhaisimpien kustannusten kriteeri on epäolennainen toimenpiteiden soveltuvuuden arvioinnissa. Soveltuvuuden näkökulmasta olennaista on vain se, riittääkö annettu valtiontuki palauttamaan rahoituslaitoksen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ja rajoittuiko se välttämättömään niin, että kilpailun vääristymistä rajoitettiin riittävästi. Väite, että tukea myönnettiin pääomavaatimuksia vähemmän, ei osoita sitä, että tuki rajoitettiin välttämättömään.
- (211) Kuten johdanto-osan 194 kappaleessa todetaan, komissio ei voi toimitettujen tietojen perusteella olla varma, että tuki oli todellakin riittävä elinkelpoisuuden palauttamiseksi. Tukea ei myöskään selvästi ollut rajoitettu välttämättömään, koska huonommassa etuoikeusasemassa olevaa velkaa ei ollut muutettu pääomaksi.
- (212) On lisättävä vielä, että jos FITD olisi noudattanut vuoden 2013 pankkitiedonannossa annettua lähestymistapaa, sen kustannuksia olisi alentanut edelleen koko huonommassa oikeusasemassa olevan 169 miljoonaa euron velan (88 miljoonaa euroa Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA ja 81 miljoonaa euroa Caripe) alas kirjaaminen, mikä olisi vähentänyt selvästi jäsenvaltion rasiitusta. Tällainen alaskirjaus olisi ollut laillisesti mahdollinen likvidaatoin tapauksessa ⁽¹⁰⁸⁾.

8.3.3 Kilpailun vääristymistä rajoittavat toimenpiteet

- (213) Rakenneuudistustiedonannon 4 jaksossa vaaditaan, että rahoituslaitoksen rakenneuudistuksen olisi sisällettävä toimenpiteitä kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi. Näiden toimenpiteiden tulee olla räätälöityjä vääristymisen rajoittamiseksi niillä markkinoilla, joilla tukea saava pankki toimii rakenneuudistuksen jälkeen.
- (214) Rakenneuudistustiedonannon 34 kohdassa todetaan, että yksi parhaista keinoista kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi on asianmukainen vastike julkiselle pääomalle, sillä se rajoittaa tuen määrää.
- (215) Kaikista kolmesta toimenpiteestä puuttuu täysin vastike FITD:n osuudelle tai palkkio takauksesta tai omistusoikeuksien (eli kantaosakkeiden) saanti tai osuus tulevista tuotoista. Niissä ei ole myöskään takaisinperintämenettelyä, jonka avulla saadaan takaisin osa Tercasille annetusta tuesta, kun se on jälleen elinkelpoinen.
- (216) FITD väittää, että kun toteutetaan toimia negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, jotta muut osapuolet voivat ostaa kaatuvan yrityksen, on varsin yleistä, että tuottoa ei makseta. Komissio toteaa, että toimenpiteet olivat avustusta, jonka välittömänä seurauksena Tercas ei poistunut markkinoilta, kuten se olisi tehnyt ilman tällaista tukea. Ne on siten katsottava merkittäväksi kilpailun vääristymäksi. Kuten johdanto-osan 189 kappaleessa todetaan, komissio katsoo tällaisten toimenpiteiden soveltuvan sisämarkkinoille vain, jos avustus myönnetään kriisratkaisun helpottamiseksi tai hallitun lakkautuksen tukemiseksi.
- (217) FITD vakuuttaa, että komissio on aikaisemmin hyväksynyt alhaisen vastikkeen tai jopa sen puuttumisen, esimerkiksi asioissa Banco de Valencia (BVA) ⁽¹⁰⁹⁾, Banco Português de Negócios (BNP) ⁽¹¹⁰⁾ tai Banco CAM ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Ks. alaviite 103.

⁽¹⁰⁹⁾ Komission päätös, annettu 28 päivänä marraskuuta 2012, asiassa SA.34053 (12/N) – Espanja – Banco de Valencia SA:n pääomapoljan vahvistaminen ja rakenneuudistus (EUVL C 75, 14.3.2013, s. 1).

⁽¹¹⁰⁾ Komission päätös 2012/660/EU, annettu 27 päivänä maaliskuuta 2012, toimenpiteistä SA. 26909 (2011/C), jotka Portugali on toteuttanut Banco Português de Negócios (BPN) -pankin rakenneuudistuksen yhteydessä (EUVL L 301, 30.10.2012, s. 1).

⁽¹¹¹⁾ Komission päätös, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2010, asiassa NN 61/09 – Espanja – Caja Castilla-La Manchan pelastaminen ja rakenneuudistus (EUVL C 289, 26.10.2010, s. 1).

- (218) Komissio huomauttaa, että kaikki kyseiset päätökset – siltä osin kuin hyväksytyllä avustuksella ei helpotettu kriisintarkkailua tai tuettu hallittua lakkautusta (johdanto-osan 189 kappale) – tehtiin ennen vuoden 2013 pankkitiedonannon soveltamista.
- (219) Sisällöstä komissio toteaa, että kaikissa asianomaisten osapuolten esittämässä kolmessa tapauksessa perusteelliset rakenneuudistustoimet pantiin täytäntöön rakenneuudistustiedonannon vaatimusten mukaisesti. Kaikissa kolmessa tapauksessa se johti pankin ja tämän markkinointinimen poistumiseen markkinoilta. Myös liiketoiminnan laajuus laski merkittävästi jokaisessa tapauksessa (CAM:n tapauksessa sivukonttoreiden määrä laski 50 prosenttia ja henkilöstön määrä 35 prosenttia, BVA:n tapauksessa sivukonttoreiden määrä laski 90 prosenttia ja henkilöstön määrä 50 prosenttia ja BPN:n tapauksessa tase laski 65 prosenttia ja vähittäispankkitoimintaa lukuun ottamatta kaikki liiketoiminnan osa-alueet lakkautettiin).
- (220) Komissio huomauttaa, että Tercasin tapauksessa sitä vastoin sivukonttoreita ja henkilöstöä vähennetään kumpaakin noin [...] prosenttia ja kaikkia liiketoiminnan osa-alueita jatketaan. Markkinointinimi Tercas on edelleen käytössä, ja liiketoimintaa jatketaan entisellä liiketoiminta-alueella.
- (221) Tältä pohjalta komissio päätelee, että vastoin FITD:n, BPB:n ja Tercasin väitteitä Tercasin uudelleenjärjestely ei ole yhtä perusteellinen kuin niiden mainitsemissa esimerkeissä eikä oikeuta vastikkeeseen puuttumista toimilta.
- (222) FITD lisää, että toimenpiteen vaikutus markkinoihin on sinänsä rajallinen Tercasin toiminnan pienen koon ja maantieteellisen alan takia, sillä pankki toimii lähinnä Abruzzon alueella.
- (223) Saatavilla olevien Banca d'Italian tilastojen mukaan vuoden 2014 lopussa Abruzzon alueella toimi 12 pankkia, joista ainakin yksi oli suuri eurooppalainen rahoituslaitos. Koska Tercas toimii rahoituslaitoksena, sillä oli 163 sivukonttoria Abruzzon alueella vuonna 2011 ja se kilpailijoina on useita eurooppalaisia rahoituslaitoksia, joilla on sivukonttoreita samalla alueella, sille annettu etu voisi vääristää kilpailua.
- (224) Koska FITD:n toimenpiteet olivat vastikkeettomia, Tercasin toiminta supistui vain hieman ja Tercasin markkinointinimi jäi käyttöön, komissio pitää mahdollisen kilpailun vääristymisen rajoittamista koskevia suojatoimia riittämättöminä.

8.4 Pöytäkirja tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille

- (225) Yhteenvedon komissio toteaa, ettei se havaitse perusteita, joiden mukaan kolme toimenpidettä soveltuisivat sisämarkkinoille.
- (226) Erityisesti toimitetut asiakirjat osoittavat, ettei toimenpiteillä toteuteta vuoden 2013 pankkitiedonannon mukaista vastuunjakoja eivätkä ne täytä rakenneuudistustiedonannon rakenneuudistustuen soveltuvuutta koskevia yhdistettyjä vaatimuksia, jotka ovat pitkän aikavälin elinkelpoisuus, tuen rajoittaminen välttämättömään ja toimet kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi.

9. TAKAISINPERINTÄ

- (227) Kun komissio on todennut, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille, sillä on SEUT-sopimuksen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivalta päättää, että kyseisen valtion on poistettava tuki tai muutettava sitä ⁽¹¹²⁾. Tuomioistuin on niin ikään johdonmukaisesti katsonut, että jäsenvaltion velvollisuudella poistaa komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma tuki on tarkoitus palauttaa aikaisempi tilanne ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Ks. asia 70/72, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:1973:87, 13 kohta.

⁽¹¹³⁾ Ks. yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325, 75 kohta.

- (228) Tuomioistuin on todennut, että tällainen tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut sääntöjenvastaisesti myönnettyt tuet ja tämän myötä menettänyt markkinoilla kilpailijoihinsa nähden saamansa edun ja kun ennen tuen maksamista vallinnut tilanne on palautettu ⁽¹¹⁴⁾.
- (229) Asetuksen (EU) 2015/1589 ⁽¹¹⁵⁾ 16 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeuskäytännön mukaisesti, että ”sääntöjen-vastaista tukea koskeissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta – –. Komissio ei saa vaatia tuen takaisin-perimistä, jos tämä olisi jonkin unionin lainsäädännön yleisen periaatteen vastaista”.
- (230) Italia tai mikään kolmansista osapuolista ei ole vaatinut virallisesti, että takaisinperintää ei pidä määrätä sen takia, että se olisi jonkin unionin lainsäädännön yleisen periaatteen vastaista. Komissio kuitenkin katsoo Italian ja kolmansien osapuolien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, että olisi asianmukaista arvioida, onko takaisin-perintämääräys tässä tapauksessa jonkin unionin lainsäädännön yleisen periaatteen vastaista.
- (231) Sen perusteella, mitä vuoden 2013 pankkitiedonannon 63 kohdassa todetaan talletusvakuusjärjestelmien toimista ja millainen on ollut komission käytäntö aiemmissa päätöksissä ⁽¹¹⁶⁾, yksikään pankki tai jäsenvaltio ei olisi voinut odottaa kesäkuussa 2014, että talletusvakuusjärjestelmien toteuttamia toimenpiteitä ei katsota valtiontueksi. Sääntöjenvastaisen tuen vastaanottaja ei voi odottaa oikeutetusti, että tuki on sääntöjen mukaista, ennen kuin komissio on tehnyt lopullisen päätöksen SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- (232) Periaatteessa komissio arvioi tukitoimenpiteen soveltuvuutta niiden kriteerien perusteella, joita sovelletaan silloin, kun se tekee päätöksen. Vuoden 2013 pankkitiedonannossa annettuja soveltuvuuskriteerejä on sovellettu 1 päivästä elokuuta 2013, ja siten niitä sovellettiin yli 11 kuukautta ennen toimenpiteiden toteuttamista. Oikeusvarmuus ei ole voinut olla ongelmana vuoden 2013 pankkitiedonannon uutuuden takia.
- (233) Takaisinperintä on normaali seuraus kielteisestä päätöksestä sääntöjenvastaista tukea koskevassa asiassa, eikä sitä voida pitää kohtuuttomana lopputuloksena.
- (234) Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on rajoitettu tiukasti tapaukset, joissa jäsenvaltion on täysin mahdotonta noudattaa takaisinperintämääräystä. Erityisesti tuensaajan rahoitusvaikeudet, joihin se joutuisi tuen takaisinperinnän tapauksessa, eivät tee takaisinperinnästä mahdotonta. Komissio päättelee, että tarkasteltavassa asiassa ei ole mahdollista vedota tuen takaisinperinnän täydelliseen mahdottomuuteen.
- (235) Koska kyseiset toimenpiteet pantiin täytäntöön SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ja ne katsotaan sääntöjenvastaiseksi ja soveltumattomaksi tueksi ja koska takaisinperintä ei ole minkään unionin lainsäädännön yleisen periaatteen vastaista, tuki on näin ollen perittävä takaisin sen tilanteen palauttamiseksi, joka markkinoilla vallitsi ennen toimenpiteitä. Ajanjakso, jolta tuki peritään takaisin, alkaa siitä, kun tuensaaja sai tukea ensimmäisen kerran eli kun tuki on asetettu tuensaajan käyttöön, ja päättyy tuen tosiasialliseen takaisinperintään, ja takaisin perittävistä summista kertyy korkoa niiden tosiasialliseen takaisinperintään saakka. Tarkasteltavassa asiassa päivä, jolloin tuki asetettiin yrityksen käyttöön, on maksun suorituspäivä toimenpiteessä 1 ja takauksen maksupäivä toimenpiteissä 2 ja 3.

10. PÄÄTELMÄT

- (236) Komissio toteaa, että Italia on toteuttanut sääntöjen vastaisesti toimenpiteen 1, joka on 265 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin, toimenpiteen 2, joka on 35 miljoonan euron takaus [...] koskevien luottoriskien kattamiseksi ja joka sisältää 0,14 miljoonan euron tukiosuuden, sekä toimenpiteen 3, joka on

⁽¹¹⁴⁾ Ks. asia C-75/97, Belgia v. komissio, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.

⁽¹¹⁵⁾ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

⁽¹¹⁶⁾ Ks. päätös asiassa SA.33001 (2011/N) – Tanska – Osa B – Tanskan luottolaitosten likvidaatiojärjestelyn muutos, johdanto-osan 43–49 kappale; päätös asiassa SA.34255 (2012/N) – Espanja – CAM:n ja Banco CAM:n rakenneuudistus, johdanto-osan 76–87 kappale; ja päätös asiassa SA.37425 (2013/N) – Puola – Luotto-osuuskuntien likvidaatiojärjestely, johdanto-osan 44–53 kappale.

30 miljoonan euron avustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin, yhteensä 295,14 miljoonaa euroa valtiontukea, joka on myönnetty 7 päivänä heinäkuuta 2014 SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti. Tämän seurauksena sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton tuki on perittävä takaisin tuensaajalta Tercasilta yhdessä takaisin perittävän koron kanssa,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, joka on annettu toimenpiteellä 1, eli 265 miljoonan euron avustuksella, jota ei tarvitse maksaa takaisin, toimenpiteellä 2 eli 35 miljoonan euron takauksella [...] koskevien luottoriskien kattamiseksi sekä sen sisältämällä 0,14 miljoonan euron tukiosuudella sekä toimenpiteellä 3 eli 30 miljoonan euron avustuksella, jota ei tarvitse maksaa takaisin, yhteensä 295,14 miljoonaa euroa, jonka Italia on myöntänyt Tercasille sääntöjen vastaisesti 7 päivänä heinäkuuta 2014 vastoin SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa, ei sovellu sisämarkkinoille.

2 artikla

1. Italian on perittävä 1 artiklassa tarkoitettu tuki takaisin edunsaajalta.
2. Takaisinperittävistä summista kertyy korkoa siitä alkaen, kun tuki on asetettu tuensaajan käyttöön, niiden tosiasialliseen takaisinperintään saakka.
3. Korko on laskettava komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ⁽¹¹⁷⁾ V luvun ja asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta annetun komission asetuksen (EY) N:o 271/2008 ⁽¹¹⁸⁾ säännösten mukaisesti.

3 artikla

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tosiasiallisesti.
2. Italian on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

4 artikla

1. Italian on toimitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta seuraavat tiedot:
 - a) edunsaajalta perittävä kokonaismäärä (pääoma ja korko);
 - b) yksityiskohtainen kuvaus tämän päätöksen noudattamiseksi jo toteutetuista ja suunnitelluista toimenpiteistä;
 - c) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaaja on määrätty maksamaan tuki takaisin.

⁽¹¹⁷⁾ Komission asetukset (EY) N:o 794/2004 annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1).

⁽¹¹⁸⁾ Komission asetukset (EY) N:o 271/2008, annettu 30 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta (EUVL L 82, 25.3.2008, s. 1).

2. Italian on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperintä on saatettu loppuun. Italian on annettava välittömästi komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Italian on annettava myös tarkat tiedot tuensaajalta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 23 päivänä joulukuuta 2015.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen
