

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/1208

z dnia 23 grudnia 2015 r.

w sprawie pomocy państwa wdrożonej przez Włochy na rzecz banku Tercas (sprawa SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN))

(notyfikowana jako dokument nr C(2015) 9526)

(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Komisja dowiedziała się z doniesień prasowych i stron internetowych banku Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA oraz włoskiego systemu gwarantowania depozytów Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi („FITD” lub „fundusz”), że FITD podjął działania w celu mające na celu udzielenie temu bankowi wsparcia.
- (2) W dniach 8 sierpnia i 10 października 2014 r. Komisja zwróciła się do Włoch o informacje, na co Włochy udzieliły odpowiedzi w dniach 16 września i 14 listopada 2014 r.
- (3) Pismem z dnia 27 lutego 2015 r. („decyzja o wszczęciu postępowania”) Komisja poinformowała Włochy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”) w odniesieniu do przedmiotowej pomocy.
- (4) W dniu 24 kwietnia 2015 r. decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat przedmiotowej pomocy.
- (5) W dniu 2 kwietnia 2015 r. Komisja otrzymała uwagi od Włoch.

⁽¹⁾ Dz.U. C 136 z 24.4.2015, s. 17.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

- (6) W dniu 22 maja 2015 r. Komisja otrzymała uwagi od dwóch zainteresowanych stron, a mianowicie od banków Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA i Banca Popolare di Bari SCpA („BPB”).
- (7) Tego samego dnia otrzymała uwagi od FITD oraz od włoskiego banku centralnego, Banca d'Italia.
- (8) W dniu 9 czerwca 2015 r. przekazała te uwagi Włochom, które miały możliwość udzielenia na nie odpowiedzi. Włochy poinformowały Komisję, że nie mają żadnych uwag do uwag stron.
- (9) W dniach 13 sierpnia i 17 września 2015 r. odbyły się dwa spotkania z przedstawicielami Włoch i zainteresowanymi stronami. Na tych spotkaniach Włochy podniosły argumenty wskazane w ich wcześniejszych oficjalnych komunikatach.

2. KONTEKST

2.1. Tercas

- (10) Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA jest spółką holdingową grupy bankowej („Tercas”) działającej głównie w Abruzji. Pod koniec 2011 r. głównym akcjonariuszem spółki holdingowej było Fondazione Tercas, w tamtym czasie posiadające 65 % akcji.
- (11) Pod koniec 2011 r. do Tercas należał Banca Caripe SpA („Caripe”), regionalny bank działający głównie w Abruzji, który spółka Tercas nabyła pod koniec 2010 r., wchodząc w posiadanie 90 % akcji; bank ten został objęty konsolidacją w sprawozdaniach finansowych Tercas. Kapitał Tercas wynosił 50 mln EUR, a rezerwy – 311 mln EUR.
- (12) Podobnie pod koniec 2011 r. skonsolidowana suma bilansowa Tercas wynosiła 5,3 mld EUR i spółka ta dysponowała 4,5 mld EUR w kredytach klientów netto, 2,7 mld EUR w depozytach klientów, a także miała 165 oddziałów i zatrudniała 1 225 pracowników.
- (13) W dniu 17 kwietnia 2012 r. po przeprowadzeniu inspekcji spółki Tercas ⁽³⁾ Banca d'Italia zalecił, aby włoski Minister Spraw Gospodarczych i Finansów objął Tercas specjalnym zarządem zgodnie z art. 70 włoskiej ustawy o bankowości (*Testo Unico Bancario*).
- (14) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Minister Spraw Gospodarczych i Finansów wydał zarządzenie skutkujące objęciem Tercas specjalnym zarządem ⁽⁴⁾. Banca d'Italia powołał specjalnego zarządcę (*commissario straordinario*), aby ocenić sytuację, skorygować nieprawidłowości i promować rozwiązania w interesie deponentów.
- (15) Szukając rozwiązania problemów Tercas, specjalny zarządca ocenił różne możliwości. Początkowo zarządca uwzględnił dwie możliwości, w ramach których spółka Tercas miała uzyskać dokapitalizowanie albo od Fondazione Tercas (głównego akcjonariusza Tercas), albo od Credito Valtellinese (akcjonariusza będącego w posiadaniu 7,8 % akcji), ale potem je odrzucił.
- (16) W październiku 2013 r. w porozumieniu z Banca d'Italia specjalny zarządca skontaktował się z bankiem BPB, który wykazał zainteresowanie dokonaniem zastrzyku kapitałowego w Tercas, z zastrzeżeniem przeprowadzenia badania *due diligence* aktywów Tercas oraz Caripe i pod warunkiem pełnego pokrycia ujemnego kapitału własnego Tercas przez FITD.
- (17) W dniu 25 października 2013 r. na podstawie art. 29 statutu FITD (*Statuto*) specjalny zarządca zwrócił się do FITD o wsparcie w wysokości do 280 mln EUR w formie dokapitalizowania na pokrycie ujemnego kapitału własnego Tercas na stan z dnia 30 września 2013 r. i zobowiązania FITD do nabycia aktywów o obniżonej jakości.

⁽³⁾ Banca d'Italia przeprowadzał inspekcję spółki Tercas w okresie od dnia 5 grudnia 2011 r. do dnia 23 marca 2012 r. W wyniku inspekcji wykazano liczne nieprawidłowości i znaczne anomalie dotyczące: 1) kierowania i zarządzania bankiem, 2) funkcji audytu wewnętrznego, 3) procesu kredytowego i 4) ujawniania informacji organom zarządzającym i organowi kontrolnemu.

⁽⁴⁾ Na podstawie poważnych nieprawidłowości administracyjnych i poważnych naruszeń prawa.

- (18) Na posiedzeniu w dniu 28 października 2013 r. Komitet Wykonawczy (*Comitato di gestione*) FITD postanowił wesprzeć Tercas zgodnie z art. 96b ust. 1 lit. d) ustawy o bankowości kwotą w wysokości do 280 mln EUR. Rada FITD (*Consiglio*) ratyfikowała decyzję o interwencji w dniu 29 października 2013 r.
- (19) W dniu 30 października 2013 r. FITD zwrócił się do Banca d'Italia o zatwierdzenie tego środka wsparcia; w dniu 4 listopada 2013 r. Banca d'Italia zatwierdził ten środek. Ostatecznie jednak FITD nie wdrożył tego środka.
- (20) Badanie *due diligence* aktywów Tercas zakończyło się w dniu 18 marca 2014 r. sporem pomiędzy ekspertami z FITD a ekspertami grupy bankowej („BPB”) kontrolowanej przez spółkę holdingową Banca Popolare di Bari SCpA. Problem rozwiązano po tym, jak strony zgodziły się na arbitraż z udziałem arbitra wyznaczonego przez Banca d'Italia. W wyniku badania *due diligence* ujawniono dalszą utratę wartości aktywów.
- (21) W dniu 1 lipca 2014 r. FITD ponownie zwrócił się do Banca d'Italia o zatwierdzenie wsparcia dla Tercas, ale na zmienionych warunkach.
- (22) Banca d'Italia zatwierdził to wsparcie na zmienionych warunkach ⁽⁵⁾ w dniu 7 lipca 2014 r.
- (23) Banca d'Italia zezwolił na zwołanie przez specjalnego zarządcę Tercas nadzwyczajnego zgromadzenia akcjonariuszy w dniu 27 lipca 2014 r., które miało podjąć decyzję w sprawie środków na pokrycie strat poniesionych w trakcie specjalnego zarządu oraz w sprawie jednoczesnego podwyższenia kapitału w wysokości 230 mln EUR subskrybowanego przez BPB.
- (24) Straty poniesione przez Tercas w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 marca 2014 r. wyniosły 603 mln EUR. Po całkowitym odpisie aktualizującym wartość pozostałego kapitału w wysokości 337 mln EUR kapitał własny netto Tercas w dniu 31 marca 2014 r. był zatem ujemny i wynosił -266 mln EUR ⁽⁶⁾.
- (25) W dniu 27 lipca 2014 r. zgromadzenie akcjonariuszy Tercas zdecydowało ⁽⁷⁾:
- 1) częściowo pokryć straty poprzez między innymi ograniczenie kapitału do zera i anulowanie wszystkich akcji zwykłych pozostających w obiegu; oraz
 - 2) zwiększyć kapitał do wysokości 230 mln EUR poprzez emisję nowych akcji zwykłych oferowanych wyłącznie BPB. To podwyższenie kapitału miało miejsce w dniu 27 lipca 2014 r.; kapitał wypłacono, częściowo kompensując kredyt w wysokości 480 mln EUR udzielony przez BPB na rzecz Tercas w dniu 5 listopada 2013 r.
- (26) We wrześniu 2014 r. spółka Tercas dokapitalizowała swoją spółkę zależną Caripe za pomocą zastrzyku kapitałowego w wysokości 75 mln EUR.
- (27) W dniu 1 października 2014 r. zniesiony został specjalny zarząd Tercas, a BPB powołała nowy zarząd.
- (28) W dniu 30 września 2014 r. pod koniec trwania specjalnego zarządu spółka Tercas dysponowała aktywami o łącznej wartości 2 994 mln EUR, depozytami klientów w wysokości 2 198 mln EUR, kredytami niezagrożonymi netto w wysokości 1 766 mln EUR, rezerwami na kredyty zagrożone w wysokości 716 mln EUR i kapitałem Tier 1 o łącznej wartości 182 mln EUR ⁽⁸⁾.
- (29) W marcu 2015 r. BPB subskrybowała nowe podwyższenie kapitału Tercas na kwotę 135,4 mln EUR (w tym 40,4 mln EUR dla jej spółki zależnej Caripe) w celu zaradzenia dodatkowym stratom poniesionym w czwartym kwartale 2014 r., aby pokryć koszty restrukturyzacji w 2015 r. i 2016 r. i aby poprawić współczynniki kapitałowe Tercas.

⁽⁵⁾ Zob. motyw 38.

⁽⁶⁾ Dane liczbowe przedstawione w niniejszym motywie odnoszą się jedynie do Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA, a nie do całej grupy Tercas.

⁽⁷⁾ Protokół zgromadzenia akcjonariuszy, *repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014*, notariusz Vincenzo Galeota.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 6.

2.2. BPB

- (30) Banca Popolare di Bari SCpA jest spółką holdingową grupy bankowej BPB. BPB działa głównie na południu Włoch. Pod koniec 2013 r. suma bilansowa BPB wynosiła 10,3 mld EUR i grupa ta dysponowała 6,9 mld EUR w kredytach klientów, 6,6 mld EUR w depozytach klientów, a także miała 247 oddziałów i zatrudniała 2 206 pracowników, przy kapitale Tier 1 wynoszącym 8,1 % i łącznym współczynnikiem kapitałowym wynoszącym 11 %.
- (31) W grudniu 2014 r. BPB dokonała podwyższenia kapitału o 500 mln EUR, które obejmowało emisję nowych akcji w wysokości do 300 mln EUR oraz emisję podporządkowanej pożyczki w ramach kapitału Tier 2 w wysokości do 200 mln EUR. Podwyższenie kapitału służyło wzmocnieniu współczynnika kapitałowego BPB, na który wpływ miało nabycie Tercas.

2.3. Włoski system gwarantowania depozytów i FITD

- (32) Zgodnie z dyrektywą 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów⁽⁹⁾, która miała zastosowanie w czasie, gdy dokonywano interwencji FITD w odniesieniu do Tercas, instytucja kredytowa może tylko wówczas przyjmować depozyty, jeżeli uczestniczy w jednym z oficjalnie uznanych systemów gwarantowania depozytów⁽¹⁰⁾. Zgodnie z art. 96 włoskiej ustawy o bankowości „włoskie banki uczestniczą w systemie gwarantowania depozytów ustanowionym i uznanym we Włoszech. Banki spółdzielcze (*banche di credito cooperativo*) uczestniczą w systemie gwarantowania depozytów ustanowionym w ramach ich sieci”⁽¹¹⁾.
- (33) We Włoszech działają obecnie dwa systemy gwarantowania depozytów:
- 1) FITD, który uznano za system gwarantowania depozytów w dniu 10 grudnia 1996 r., jest obowiązkowym konsorcjum⁽¹²⁾ utworzonym na mocy prawa prywatnego. Obecnie jest to jedyny ustanowiony i uznany włoski system gwarantowania depozytów, w którym członkostwo jest otwarte dla banków innych niż banki spółdzielcze⁽¹³⁾. Zgodnie z art. 2 statutu FITD zatwierdzonego przez Banca d'Italia: „członkami funduszu są włoskie banki, z wyjątkiem banków spółdzielczych”;
 - 2) Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo jest ustawowym systemem gwarantowania depozytów, w którym członkostwo jest otwarte wyłącznie dla banków spółdzielczych mających obowiązek zostania członkami tego systemu.
- (34) Na podstawie art. 96a ustawy o bankowości i art. 29 statutu FITD może pod pewnymi warunkami FITD podjąć środki w celu wspierania członków objętych specjalnym zarządkiem.
- (35) Takie środki są finansowane *ex post* za pomocą obowiązkowych wkładów wpłacanych przez banki członkowskie. Kwotę indywidualnych wkładów określono w odpowiednich postanowieniach statutu FITD⁽¹⁴⁾ proporcjonalnie do gwarantowanych depozytów posiadanych przez każdy bank. Wkładów nie wprowadza się bezpośrednio do bilansu FITD, ale do oddzielnej księgi rachunkowej prowadzonej dla każdego środka wsparcia.
- (36) Decyzje w sprawie środków wsparcia podejmują dwa organy zarządzające FITD.
- 1) Po pierwsze, jest to Rada⁽¹⁵⁾, której decyzje zapadają bezwzględną większością głosów członków obecnych na posiedzeniu, na którym podejmowana jest decyzja. Przewodniczącego Rady powołują członkowie Rady. Zwyczajni członkowie są wybierani proporcjonalnie do gwarantowanych depozytów posiadanych przez każdy

⁽⁹⁾ Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 135 z 31.5.1994, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/19/WE.

⁽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 na swojej stronie internetowej opisuje się jako obowiązkowe konsorcjum (*consorzio obbligatorio*).

⁽¹³⁾ Banki spółdzielcze nie mogą stać się członkami FITD. Muszą one zostać członkami Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, systemu gwarantowania depozytów ustanowionego w ramach sieci banków spółdzielczych.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 25 statutu FITD i art. 9 i 14 załącznika do statutu.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 3–15 statutu FITD (*Statuto*).

bank, a zatem w korzystniejszej sytuacji znajdują się więksi uczestnicy, chociaż zapewnia się, aby mniejsze banki były również reprezentowane⁽¹⁶⁾. Zwykli członkowie Rady, obecnie w liczbie 23, reprezentują w większości największe banki członkowskie⁽¹⁷⁾; obecnie dwóch przedstawicieli ma każdy z następujących banków: Unicredit, Intesa Sanpaolo oraz Monte dei Paschi di Siena. Przewodniczący Associazione Bancaria Italiana (ABI) jest również członkiem Rady.

2) Drugim organem zarządzającym jest Komitet Wykonawczy⁽¹⁸⁾, którego decyzje zapadają zwykłą większością głosów członków obecnych na posiedzeniu, na którym podejmowana jest decyzja. Jego członkami są Przewodniczący Rady, Zastępca Przewodniczącego Rady, który pełni również funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komitetu, oraz sześciu innych członków Rady.

(37) O środkach wsparcia w postaci finansowania i gwarancji decyduje Komitet Wykonawczy⁽¹⁹⁾, natomiast o nabyciu udziałów kapitałowych i innym wsparciu technicznym decydować musi Rada na wniosek Komitetu Wykonawczego⁽²⁰⁾.

3. ŚRODKI

(38) Wsparcie FITD, które Banca d'Italia zatwierdził w dniu 7 lipca 2014 r., składa się z następujących środków:

1) *środek 1*: bezzwrotnego wkładu w wysokości 265 mln EUR na pokrycie ujemnego kapitału własnego Tercas;

2) *środek 2*: trzyletniej gwarancji w wysokości 35 mln EUR na pokrycie ryzyka kredytowego związanego z niektórymi ekspozycjami Tercas [...] ⁽²¹⁾. Dłużnicy w pełni spłacili te ekspozycje (dwa kredyty podlegające jednorazowej spłacie o terminie zapadalności przypadającym na dzień 31 marca 2015 r.) w terminie zapadalności, a zatem gwarancja wygasła bez konieczności jej zastosowania;

3) *środek 3*: kwoty do 30 mln EUR jako gwarancji na pokrycie dodatkowych kosztów, które mogą wynikać z zapłaty podatku od *środek 1*. Taka zapłata podatku byłaby konieczna, jeżeli uznano by, że *środek 1* nie jest zwolniony z podatku na mocy prawa włoskiego (*). Zgodnie z odpowiednim prawodawstwem dane zwolnienie z podatku w odniesieniu do środków wsparcia podjętych przez FITD podlegało zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. W tej sytuacji FITD przekazał Tercas pełną kwotę 30 mln EUR przed podjęciem przez Komisję decyzji o zwolnieniu z podatku.

4. PODSTAWA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

(39) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja doszła do wstępnego wniosku, że środki, których nie zgłoszono, mogą wiązać się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 Traktatu i że pojawiły się wątpliwości co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

(40) Zgodnie ze wstępnym ustaleniem Komisji środki wsparcia podejmowane przez FITD można było przypisać państwu włoskiemu, a zasoby FITD znajdowały się pod kontrolą publiczną. FITD działał zgodnie z mandatem publicznym określonym przez państwo: podstawą uznania FITD za obowiązkowy system gwarantowania

⁽¹⁶⁾ *Consiglio*: zob. art. 12 ust. 3 statutu FITD.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 13 ust. 10 statutu FITD. Każdy z niżej wymienionych banków ma obecnie po jednym przedstawicielu: dwóch przedstawicieli ma każdy z następujących banków: Unicredit, Intesa Sanpaolo oraz Monte dei Paschi di Siena. 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 oraz Banca del Piemonte.

⁽¹⁸⁾ *Comitato di gestione*: zob. art. 16–18 statutu FITD.

⁽¹⁹⁾ Artykuł 17 ust. 1 lit. a) statutu FITD.

⁽²⁰⁾ Artykuł 14 ust. 1 lit. e) statutu FITD.

⁽²¹⁾ Artykuł 1 ust. 627 i 628 ustawy o stabilności z 2014 r. (ustawa nr 147/2013): „627. Do celów reorganizacji gospodarczej i finansowej banków objętych specjalnym zarządzeniem środki wsparcia podjęte przez FITD nie stanowią części przychodów tych banków. 628. Ustęp 627 wchodzi w życie jedynie po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską”.

(*) Informacje poufne.

depozytów była ustawa o bankowości – w art. 96a ustawy o bankowości FITD zezwolono na interwencję w sposób inny niż spłacenie deponentów w razie likwidacji, a Banca d'Italia zatwierdził statut FITD. Ponadto za każdym razem, gdy FITD podejmował interwencję w przypadkach innych niż likwidacja lub za pomocą innych środków, musiała ona zostać zatwierdzona przez państwo włoskie za pośrednictwem Banca d'Italia.

- (41) W kwestii istnienia korzyści o charakterze selektywnym Komisja zauważyła, że FITD nie działał jako prywatny inwestor, ponieważ wniósł bezzwrotny wkład na pokrycie wspomnianego ujemnego kapitału własnego, a za gwarancje udzielone na rzecz Tercas nie nakładał żadnej opłaty. Środki umożliwiły Tercas uniknięcie wycofania się z rynku, co spółka ta prawdopodobnie musiałaby zrobić przy braku takiego wsparcia.
- (42) Komisja doszła do wstępnego wniosku, że środki miały charakter selektywny, uwzględniając, iż dotyczyły wyłącznie Tercas, oraz że zakłócały konkurencję poprzez uchronienie Tercas przed niewypłacalnością i wycofaniem się z rynku. Ponadto Tercas konkurował z zagranicznymi przedsiębiorstwami, co wpływało na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (43) Komisja uznała, że jeśli środki 1, 2 i 3 stanowiły pomoc, to zostały przyznane z naruszeniem zobowiązania wynikającego z art. 108 ust. 3 Traktatu.

5. UWAGI WŁOCH I ZAINTERESOWANYCH STRON

5.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

5.1.1. Uwagi Włoch (22)

- (44) Włochy stwierdziły, że przedmiotowe środki wsparcia nie są obowiązkowe, ponieważ czas, zakres i wybór środków pozostaje całkowicie w kompetencji Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD). Co więcej, środki te nie są bezpośrednio porównywalne z obowiązkowymi zadaniami, o których mowa w ustawie o bankowości: zamiast tego bezpośrednio zmierzają do osiągnięcia innego celu, lub w każdym razie dodatkowego celu, mianowicie pomagając bankom znajdującym się w trudnej sytuacji. Jakakolwiek zbieżność celów pod względem ochrony deponentów jest czysto przypadkowa. W tym kontekście odniesienie Komisji do wyroku w sprawie Austriackiej ustawy o ekologicznej energii elektrycznej (23) jest niewłaściwe. Sprawa ta dotyczyła zasady ustanawiającej zwolnienie z podatku, które z definicji miało charakter publiczny, a zatem uzasadniało domniemanie możliwości przypisania środka państwu.
- (45) Ponadto Włochy twierdzą, że interpretacja zaproponowana przez Komisję, która jest oparta na rodzaju domniemania, że pomoc państwa istnieje w każdej interwencji dokonywanej w ramach systemu gwarantowania depozytów, nie ma podstawy w odniesieniu do dyrektywy 2014/49/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarantowania depozytów (24) (która nie została transponowana przez Włochy i w przypadku której termin transpozycji jeszcze nie upłynął w momencie przyjmowania środków). Interpretacja Komisji w zakresie tego punktu nie ma także podstaw w komunikacie bankowym z 2013 r. (25). Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z pkt 63 Komunikatu celem ustalenia, czy jakakolwiek decyzję dotyczącą wykorzystania funduszy gwarancyjnych depozytów można przypisać państwu, należy przeprowadzić szczegółową ocenę poszczególnych przypadków, chociaż art. 11 dyrektywy 2014/49/UE nie nakłada ogólnego obowiązku wcześniejszego powiadomienia o wszelkich środkach podjętych z funduszu gwarancyjnego. Wcześniejsze zgłoszenie do Komisji jest konieczne wyłącznie w przypadku ustalenia, że środek wsparcia stanowi pomoc po dokonaniu analizy konkretnego przypadku.
- (46) Co się tyczy możliwości przypisania środka FITD Włochom, Włochy opierają swoją analizę na badaniu możliwości przypisania przeprowadzonym w sprawie Stardust Marine (26), które, jak twierdzą, nie jest zadowalające w przypadku przedmiotowej sprawy z następujących powodów. Po pierwsze, FITD jest podmiotem prawa prywatnego i podejmuje wszystkie decyzje na walnym zgromadzeniu i za pośrednictwem organów zarządzających, których wszyscy członkowie są przedstawicielami banków członkowskich i którzy działają

(22) Włoski organ publiczny, który zgłosił uwagi do Komisji to włoskie Ministerstwo Gospodarki i Finansów.

(23) Austria przeciwko Komisji (austriacka ustawa o ekologicznej energii elektrycznej), sprawa T-251/11, EU:T:2014:1060.

(24) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

(25) Zob. komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. zasad pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”) (Dz.U. C 216 z 30.7.2013, s. 1).

(26) Francja przeciwko Komisji, sprawa C-482/99, EU:C:2002:294.

całkowicie niezależnie. Proces podejmowania decyzji w odniesieniu do środków wsparcia jest całkowicie niezależny i nie przewiduje się aktywnego uczestnictwa Banca d'Italia lub jakiegokolwiek innego organu publicznego. Fakt, że przedstawiciel Banca d'Italia uczestniczy w spotkaniach organów zarządzających FITD nie może być interpretowany jako wskaźnik aktywnego uczestnictwa Banca d'Italia w procesie podejmowania decyzji, ponieważ przedstawiciel pełni jedynie rolę biernego obserwatora.

- (47) Włochy twierdzą także, że uprawnienie Banca d'Italia do zatwierdzenia statutu FITD i jego zmian oraz do udzielenia zezwolenia na wdrożenie indywidualnych środków nie ma wpływu na autonomiczne podejmowanie decyzji przez FITD, ponieważ jest ono ograniczone do samego udzielenia zezwolenia *ex post* przez Banca d'Italia, który jest organem nadzorującym i kierującym zarządzaniem w sytuacji kryzysowej, zgodnie z ustawą o bankowości. Decyzja Banca d'Italia stanowi ratyfikację, która jest ograniczona do formalnej kontroli z mocą wsteczną w zakresie legalności prywatnej decyzji, która już jest kompletna pod każdym względem. Przedstawiona analiza potwierdza fakty, a w szczególności zlecenie przez Banca d'Italia udzielenia zezwolenia na środek FITD w sytuacji, kiedy Banca d'Italia zdaje sobie sprawę, że nie przeprowadził żadnego dochodzenia w sprawie zasadności wyborów dokonanych przez FITD. Na potwierdzenie tego argumentu Włochy twierdzą, że przedmiotowa sprawa stanowi wyraźną analogię do sprawy ⁽²⁷⁾ Sicilcassa, w której Komisja stwierdziła, że środek nie stanowi pomocy państwa ze względu na decyzyjny udział jednostek prywatnych.
- (48) Włochy są zdania, że dowód, o którym mówiła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania, nie stanowi ingerencji po stronie Banca d'Italia w procesie podejmowania decyzji przez FITD. Po pierwsze, mimo iż Banca d'Italia powołał specjalnego zarządcę, nie ma on uprawnień, aby bezpośrednio wpłynąć na decyzję FITD celem przyznania finansowania bankowi znajdującemu się w trudnej sytuacji. Zamiast tego specjalny zarządca działa jako kierownik i przedstawiciel prawny banku w zakresie specjalnego zarządu, a nie w imieniu Banca d'Italia. Innymi słowy przejmuje on wszystkie uprawnienia rozwiązanych organów zarządzających w obszarze prawa prywatnego. Po drugie, Włochy zaprzeczają, że istnieje rzeczywiście jakiś powód ingerencji po stronie Banca d'Italia. Fragment notatki prasowej Dyrektora Generalnego w sprawie FITD z dnia 28 maja 2014 r., w której wskazuje on, że przedstawiciel Banca d'Italia „poprosił fundusz o wypracowanie zrównoważonego porozumienia z BPB celem pokrycia ujemnego kapitału własnego”, należy rozumieć jako wyraz nadziei, a nie jako polecenie. Ponadto Włochy zauważają, że żaden z protokołów do decyzji podjętych przez organy zarządzające FITD w odniesieniu do działania mającego na celu udzielenie Tercas pomocy nie zawiera jakiegokolwiek stanowiska Banca d'Italia, które mogłoby sugerować, że wywierał on wpływ na fundusz.

5.1.2 Uwagi Banca d'Italia ⁽²⁸⁾

- (49) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania Banca d'Italia zaprzecza, że środki wsparcia FITD można przypisać państwu, ponieważ:
- 1) pod względem wspierania instytucji kredytowych FITD nie wypełnia publicznego mandatu politycznego;
 - 2) Banca d'Italia nie decyduje wspólnie z FITD o podjęciu interwencji w celu wsparcia określonego przedsiębiorstwa, ani ogólnie, ani w przedmiotowej sprawie, oraz nie sprawdza, czy FITD działa zgodnie z jakimkolwiek przyznanym mu publicznym mandatem politycznym;
 - 3) przedmiotowa sprawa znacznie się różni od środków pomocy państwa, z których skorzystały Dania, Hiszpania i Polska, przywołanych w przypisie 28 do decyzji o wszczęciu postępowania, w której Komisja stwierdziła, że zasoby stosowane w środkach w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów zostały udostępnione organom publicznym i dlatego środki można było przypisać państwu.
- (50) Co się tyczy pierwszego punktu, według Banca d'Italia jedyny mandat publiczny w zakresie systemów gwarantowania depozytów ma na celu spłacenie deponentów: ostatniego zdania art. 96a ust. 1 ustawy o bankowości, w którym zezwala się FITD na interwencję w inny sposób niż poprzez bezpośrednie spłacanie depozytów gwarantowanych w postępowaniu likwidacyjnym, nie można interpretować ani jako dowodu przypisania państwu środków wdrożonych przez FITD, innych niż wypłata na rzecz deponentów, ani jako przyznania FITD mandatu publicznego. Przepis ten pozwala jedynie na odwołanie się do innych rodzajów interwencji.

⁽²⁷⁾ Decyzja Komisji 2000/600/WE z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie warunkowego zatwierdzenia pomocy udzielonej przez Włochy na rzecz banków publicznych Banco di Sicilia i Sicilcassa (Dz.U. L 256 z 10.10.2000, s. 21).

⁽²⁸⁾ Banca d'Italia przedstawił swoje uwagi jako strona trzecia i dlatego też nie przedstawiono ich razem z uwagami Włoch w tej sekcji. Jednakże z uwagi na to, że Banca d'Italia jest instytucją publiczną, a jego działania stanowią w związku z tym działania państwa członkowskiego, aby działania te nie wykraczały poza zakres art. 107 Traktatu na podstawie tego, że jest on konstytucyjnie niezależnym organem, odniesienia do „Włoch” zawarte w sekcji niniejszej Decyzji zatytułowanej „Ocena środków” obejmują Banca d'Italia.

- (51) Odniesienie do upadłości instytucji kredytowych w dyrektywie 2014/49/UE wskazuje jedynie, że rolą środków jest zwykle ograniczenie kosztów interwencji po stronie systemów gwarantowania depozytów poprzez unikanie konieczności spłacania deponentów, a tym samym zapobiegnięcie upadłości banków. Fakt, że dyrektywa 2014/49/UE nie nakłada warunku, zgodnie z którym środki wsparcia w zakresie systemu gwarantowania depozytów powinny być zgłaszane do Komisji, oznacza, że wydanie zgody w odniesieniu do takich środków samo w sobie nie wskazuje, iż systemowi gwarantowania depozytów przyznano tym samym mandat publiczny.
- (52) Banca d'Italia utrzymuje również, że art. 29 statutu FITD, zgodnie z którym FITD może interweniować w celu wsparcia banku objętego specjalnym zarządem tylko „jeżeli istnieją uzasadnione szanse na odzyskanie i jeżeli koszty można uznać za mniejsze, niż te, które zostałyby poniesione w przypadku likwidacji”, wskazuje na coś zupełnie innego niż twierdzenie Komisji dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania, że Włochy wybrały swój system gwarancji depozytów w celu interwencji, „aby zapobiec upadłości instytucji kredytowej”.
- (53) Ponadto fakt, że Banca d'Italia musi zatwierdzić środki wsparcia wdrożone przez FITD nie wskazuje na to, że FITD dąży do osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym. Twierdzenie inaczej oznaczałoby, że wszystkie działania bankowe objęte nadzorem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) lub Banca d'Italia były działalnościami podyktowanymi polityką publiczną. Co więcej, Banca d'Italia ma obowiązek działać niezależnie od państwa na mocy art. 19 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 ⁽²⁹⁾.
- (54) Co się tyczy drugiego punktu, Banca d'Italia wykonuje przysługujące jej uprawnienia tylko w odniesieniu do celów w zakresie ochrony deponentów, stabilizacji systemu bankowego oraz należytego i ostrożnego zarządzania bankami (art. 5 ustawy o bankowości), Art. 96b ust. 1 lit. b) ustawy o bankowości, w którym stwierdza się, że Banca d'Italia „koordynuje działalność systemów gwarantowania poprzez ustanawianie zasad dotyczących kryzysów w sektorze bankowym i prowadzenie działalności nadzorczej”, jedynie nakłada na Banca d'Italia ogólne uprawnienie, którego celem jest zapewnienie, aby działania podejmowane w ramach systemów gwarantowania depozytów były zgodne z wykonywaniem jego własnych uprawnień nadzorczych; to uprawnienie jest wykonywane tylko w drodze zatwierdzenia wdrożonych środków.
- (55) Z uwagi na to, że Banca d'Italia ma obowiązek działać niezależnie od państwa, wykonywania jego uprawnień wobec FITD, kiedy FITD podejmuje działania mające na celu wsparcie banku, nie można rozpatrywać w kategorii kontroli państwa w zakresie wykorzystania zasobów ani wiązać go z jakimkolwiek mandatem publicznym. Przedmiotowa sprawa jest zatem analogiczna do sprawy *Doux Élevage* ⁽³⁰⁾.
- (56) Co więcej, Banca d'Italia twierdzi, że nie przyczynił się ani do opracowania ani do wdrożenia środków wsparcia na rzecz FITD oraz że jakikolwiek kontakt między Banca d'Italia i FITD przed formalnym przedłożeniem wniosku FITD o zatwierdzenie przez Banca d'Italia nie może być uznawany za przyczynianie się do osiągnięcia tych środków. Banca d'Italia zapewnił jedynie wstępne wytyczne, wyłącznie na podstawie parametrów legislacyjnych, które regulowałyby późniejszą procedurę zatwierdzenia.
- (57) Fakt, że Banca d'Italia powołał i nadzorował specjalnego zarządcę, nie miał wpływu na przedmiotową sprawę z uwagi na to, że zadania i cele działalności specjalnego zarządcy nie różnią się znacznie od zadań i celów „zwykłego” dyrektora przedsiębiorstwa prywatnego w stanie kryzysu, tak więc specjalny zarządca nie działał w imieniu Banca d'Italia.
- (58) Przedstawiciel Banca d'Italia, który uczestniczył w posiedzeniach Rady FITD oraz Komitetu Wykonawczego, pełnił jedynie rolę obserwatora i nie miał prawa głosu. Fakt, że spór między FITD a BPB dotyczący skali ujemnego kapitału własnego Tercas został rozstrzygnięty przez arbitra wyznaczonego przez Banca d'Italia, jest nieistotny, ponieważ to właśnie te strony, w pełni niezależnie i za obopólną zgodną, zwróciły się do Banca d'Italia o zaproponowanie osoby, którą potem wyznaczyły na arbitra. BPB nie zgodziłaby się poprosić Banca d'Italia o wyznaczenie arbitra, gdyby Banca d'Italia odgrywał zarządzającą i strategiczną rolę w FITD.
- (59) Co się tyczy trzeciego punktu, przedmiotowa sprawa różni się od tej przywołanej w motywie 44 decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja stwierdziła, że interwencja w ramach systemu gwarantowania depozytów w okresie restrukturyzacji i likwidacji banków stanowiła pomoc państwa.

⁽²⁹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

⁽³⁰⁾ Wyrok w sprawie nr C-677/11 *Doux Élevage SNC* i inni, EU:C:2013:348, w szczególności pkt 41.

- (60) W przypadku duńskiego programu likwidacji ⁽³¹⁾: 1) krajowe przepisy szczegółowo regulowały warunki uzyskania środków wsparcia; 2) komitet odpowiedzialny za ocenę kosztów poszczególnych wariantów został wyznaczony przez Ministra Spraw Gospodarczych i Finansów; 3) ten sam komitet miał obowiązek ocenić, czy nabywca będzie w stanie zarządzać bankiem znajdującym się w trudnej sytuacji i czy wspomniane rozwiązanie było ekonomicznie uzasadnione; 4) decyzję podjętą przez system gwarantowania depozytów oparto na ocenie i zaleceniach komitetu; 5) rada dyrektorów odpowiedzialna za system gwarantowania depozytów została powołana przez Ministra Spraw Gospodarczych i Finansów; oraz 6) umowa między bankiem dokonującym zakupu i systemem gwarantowania depozytów została zatwierdzona przez ministra.
- (61) W przypadku polskich programów likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych ⁽³²⁾, środki zachęty zapewnione przez system gwarantowania depozytów stanowiły integralną część programu likwidacji w odniesieniu do kas oszczędnościowo-kredytowych, który został opracowany przez władze polskie i zgłoszony Komisji jako pomoc państwa. System gwarantowania depozytów był kontrolowany przez rząd za pośrednictwem praw głosu udzielonym radzie funduszu i w wielu przypadkach Minister Finansów był uprawniony do interwencji i podjęcia bezpośrednich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie funduszu. Ponadto przewodniczący rady funduszu, który został powołany przez Ministra Finansów, miał decydujący głos w przypadku równej liczby głosów.
- (62) Jeśli chodzi o decyzję w sprawie restrukturyzacji CAM i Banco CAM w Hiszpanii ⁽³³⁾, władze hiszpańskie skorzystały z pomocy finansowej z Funduszu na rzecz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (FROB) ⁽³⁴⁾, z funduszu przeznaczonego na wspomnianą pomoc w procesie likwidacji i kontrolowanego przez państwo oraz z hiszpańskiego funduszu gwarantowania depozytów. Decyzja Funduszu dotycząca interwencji nie była decyzją niezależną, lecz częścią szerszej restrukturyzacji oraz działań ratujących podjętych i wdrożonych przez władze hiszpańskie.

5.1.3 Uwagi innych zainteresowanych stron

- (63) Po pierwsze, inne zainteresowane strony mianowicie FITD, BPB i Tercas zgłosiły ogólną uwagę dotyczącą tego, że charakter publiczny zasobów i możliwości przypisania środka państwu stanowią dwa odrębne warunki, które muszą zostać spełnione. W związku z tym zasoby podmiotów prywatnych nie mogą być traktowane jako publiczne w wyniku oceny, że wykorzystanie wspomnianych zasobów można przypisać państwu.
- (64) Wspomniane trzy zainteresowane strony twierdzą, że Komisja myliła się, twierdząc, że jest wysoce prawdopodobne, że w ramach systemów gwarantowania depozytów zapewniana jest pomoc państwa, ponieważ działają one na podstawie mandatu publicznego i pozostają pod kontrolą organów publicznych. Strony te wskazują, że w komunikacie bankowym z 2013 r. nie ma wzmianki dotyczącej systemów gwarantowania depozytów stanowiących pomoc państwa oraz że dyrektywa 94/19/WE nie mówi nic na temat zgodności z zasadami pomocy państwa w odniesieniu do środków wdrożonych jako alternatywa wobec wypłaty na rzecz deponentów oraz że w dyrektywie 2014/49/UE przedstawiono neutralne stanowisko w odniesieniu do zgodności wspomnianych środków z zasadami pomocy państwa.
- (65) Wspomniane zainteresowane strony są zdania, że Komisja doszła do wstępnego wniosku, iż działania podjęte przez FITD można było przypisać państwu tylko dlatego, że takie działania są wymagane przez prawo, natomiast w sprawie PreussenElektra ⁽³⁵⁾ i Doux Élevage ⁽³⁶⁾ Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że fakt, iż środek był wymagany przez prawo krajowe, nie mógł nadać mu charakteru pomocy państwa. W sprawie austriackiej ustawy o ekologicznej energii elektrycznej ⁽³⁷⁾, Sąd wziął pod uwagę wiele dodatkowych elementów, które wskazywały na utrzymujący się wpływ i kontrolę państwa nad ÖMAG, spółką akcyjną odpowiedzialną za kontrolowanie przedmiotowego środka.
- (66) Wspomniane zainteresowane strony są zdania, że właściwa interpretacja przepisów włoskich oraz mechanizmów podejmowania decyzji w odniesieniu do FITD w zakresie środków wsparcia, których celem było uniknięcie nieodwracalnych kryzysów w sektorze bankowym, ukazuje bezzasadność dowodów przytoczonych przez Komisję na poparcie jej wstępnego wniosku, zgodnie z którym działania podjęte przez FITD są równoznaczne

⁽³¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie SA.33001 (11/N) – Dania – Część B – poprawka do duńskiego programu likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. C 271 z 14.9.2011, s. 1).

⁽³²⁾ Decyzja Komisji z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie SA.37425 (13/N) – Polska – Credit unions orderly liquidation scheme (Dz.U. C 210 z 4.7.2014, s. 1).

⁽³³⁾ Decyzja Komisji C(2012) 3540 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie SA.34255 (12/N) – Hiszpania – Restrukturyzacja CAM i Banco CAM (Dz.U. C 173 z 19.6.2013, s. 1).

⁽³⁴⁾ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

⁽³⁵⁾ Sprawa C-379/98, EU:C:2001:160, w szczególności pkt 61 i następane.

⁽³⁶⁾ Zob. przypis 30.

⁽³⁷⁾ Zob. przypis 23.

z wypełnianiem mandatu publicznego. Opierają one swój argument na twierdzeniu, że zgodnie z art. 96a ustawy o bankowości systemy gwarantowania *mogą być związane z innymi typami i formami interwencji* ⁽³⁸⁾. Środki nie są obowiązkowe, co zrywa połączenie między działaniami FITD i zadaniem przewidzianym w jego statucie.

- (67) Wspomniane trzy zainteresowane strony podkreślają, że od momentu założenia FITD w 1987 r., przed wejściem w życie art. 96a ustawy o bankowości, poza spłatą deponentów dostępne były również inne formy działania.
- (68) FITD podnosi, że jest podmiotem prawa prywatnego kontrolowanym i zarządzanym przez swoje banki członkowskie i że służy jako instrument podejmowania środków, które można bezpośrednio przypisać jego bankom członkowskim, korzystając z zasobów należących w dalszym ciągu do banków członkowskich. Co więcej, decyzję o udzieleniu Tercas wsparcia podjęły organy zarządzające FITD, które składają się w całości z przedstawicieli banków członkowskich. Dowody w postaci dokumentów pokazują, że organy zarządzające FITD dokładnie oceniły możliwe rozwiązania alternatywne i zastosowanie wymogu najmniejszych kosztów, aby lepiej chronić interesy banków członkowskich poprzez redukcję kosztów i ryzyka interwencji.
- (69) FITD twierdzi, że jego organ zarządzający samodzielnie podjął decyzję w sprawie tego, czy, kiedy i jak należy wdrożyć środki wsparcia, z jedynym zastrzeżeniem, że działanie musi być mniej kosztowne niż spłata deponentów. Wdrażając środki wsparcia, FITD nie działa w ramach jakiegokolwiek mandatu publicznego. Statut FITD jest w pełni zgodny z przepisami prawnymi regulującymi sektor, również w zakresie, w jakim nie przewiduje się w nim innej formy alternatywnego działania lub wyraźnie zakazuje się podejmowania takiego działania. Żaden podmiot publiczny nie może zobowiązać FITD do interwencji, a celem następczego zatwierdzenia przez Banca d'Italia jest wyłącznie zapewnienie weryfikacji tego, czy działania podejmowane na rzecz banku będącego beneficjentem są odpowiednie z perspektywy nadzoru ostrożnościowego i czy są zgodne z potrzebą ochrony deponentów i ze stabilnością systemu bankowego.
- (70) Ponadto trzy zainteresowane strony wskazują, że zgodnie ze statutem FITD członkostwo w nim nie jest obowiązkowe i że banki mogą postanowić o utworzeniu alternatywnego systemu gwarantowania depozytów, do którego będą należeć. Wskazują na istnienie systemu gwarantowania depozytów Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, w szczególności dla banków spółdzielczych ⁽³⁹⁾, które nie są członkami FITD.
- (71) Wspomniane zainteresowane strony twierdzą, że państwo w żaden sposób nie ingeruje w powoływanie członków organów zarządzających FITD ani w jego proces decyzyjny (fakt, że Banca d'Italia uczestniczy jako obserwator bez praw głosu, pozostaje bez wpływu na niezależne podejmowanie decyzji przez FITD). Podnoszą, że w swojej decyzji w sprawie ratowania duńskiego banku Roskilde ⁽⁴⁰⁾ Komisja stwierdziła, iż podmiot, który udzielił gwarancji, podejmował swoje decyzje niezależnie, po czym doszła do wniosku, że wsparcie nie wiązało się z żadnymi zasobami państwowymi, jeżeli bankowi znajdującemu się w sytuacji kryzysowej gwarancji udzieliło stowarzyszenie zrzeszające banki krajowe i założone wyłącznie przez takie banki do celów wspierania instytucji finansowych. Odnosząc się do sprawy EARL Salvat père et fils ⁽⁴¹⁾, trzy zainteresowane strony przyjęły stanowisko, że istnienie pomocy państwa można stwierdzić wyłącznie wtedy, gdy państwo jest obecne w organach decyzyjnych danej organizacji i jeżeli jest w stanie narzucić własne decyzje.
- (72) Trzy zainteresowane strony stwierdziły, że FITD jest podmiotem reprezentującym interesy swoich banków członkowskich i że uprawnienia nadane Banca d'Italia w odniesieniu do działań FITD umożliwiają Banca d'Italia jedynie realizację swoich ogólnych celów nadzorczych, a mianowicie monitorowanie prawidłowego i ostrożnego zarządzania podmiotami, które nadzoruje, oraz ochronę interesów deponentów. Mając na uwadze ogólny charakter zadania Banca d'Italia polegającego na koordynacji działań systemów gwarantowania depozytów za pomocą zasad dotyczących kryzysów bankowych i własnych działań nadzorczych, to zadanie nie może służyć jako dowód na to, że zasoby FITD podlegały nieprzerwanej kontroli państwa.
- (73) Fakt, że Banca d'Italia powołuje specjalnego zarządcę dla banku znajdującego się w sytuacji kryzysowej, nie wskazuje na powiązanie ze sferą publiczną, ponieważ podstawa prawna tego uprawnienia (art. 70 i nast. ustawy o bankowości) ma zasadniczo techniczny charakter, a jej uzasadnienie i założenia wiążą się ze specyficznymi cechami sektora. Co więcej, same wskazania, że środek służy realizacji celów leżących w interesie publicznym, nie wystarczają do wykazania, iż stanowi on pomoc państwa ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Kursywę dodano.

⁽³⁹⁾ *Banche di credito cooperativo*.

⁽⁴⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie NN 36/08 – Dania – Roskilde bank A/S (Dz.U. C 238 z 17.9.2008, s. 5).

⁽⁴¹⁾ EARL Salvat père & fils przeciwko Komisji, sprawa T-136/05, EU:T:2007:295, pkt 154.

⁽⁴²⁾ Opinia rzecznika generalnego Watheleta w sprawie Doux Élevage.

- (74) Uprawnienie Banca d'Italia do zatwierdzania wdrożenia poszczególnych środków na podstawie art. 96b ust. 1 lit. d) ustawy o bankowości i art. 3 ust. 2 statutu FITD nie pozbawia FITD możliwości dokonania własnej niezależnej oceny tego, czy należy wdrożyć środki alternatywne, a w przypadku gdy taka konieczność zostanie stwierdzona – oceny, w jakim czasie, kwocie i formie należy je podjąć. *Zatwierdzenie działań FITD przez Banca d'Italia jest jedynie weryfikacją ex post decyzji podejmowanych niezależnie przez FITD, a weryfikację tę stosuje się w celu zapewnienia zabezpieczenia ogólnych interesów, za które odpowiada Banca d'Italia.*
- (75) Wspomniane trzy zainteresowane strony odnoszą się również do decyzji Komisji w sprawie pomocy na rzecz Banco di Sicilia i Sicilcassa⁽⁴³⁾, w której Komisja stwierdziła, że interwencja FITD na rzecz tych banków nie stanowiła pomocy państwa, bez analizowania roli Banca d'Italia w odniesieniu do działań FITD.
- (76) Wspomniane trzy zainteresowane strony podnoszą, że – podobnie jak w sprawie *Doux Élevage* – nadzór publiczny FITD nie wykracza poza wykonywanie jedynie weryfikacji formalnej ważności i legalności działań FITD; nie rozciąga się on na weryfikację politycznej adekwatności ani zgodności z polityką realizowaną przez organy publiczne: podobnie jak w sprawie *Doux Élevage*, tak i w tym wypadku FITD sam decyduje o sposobie wykorzystania swoich zasobów. Podobnie w sprawie *Pearle*⁽⁴⁴⁾ rząd niderlandzki potwierdził, że statuty przyjmowane przez organy takie jak HBA, w których narzucano składki będące przedmiotem odnośnej sprawy, wymagały zatwierdzenia przez organy publiczne.
- (77) FITD wskazuje, że specjalny zarządca, chociaż powołany przez Banca d'Italia, nie jest przedstawicielem organu nadzorczego. Specjalny zarządca działa w ramach szerokich uprawnień dyskrecyjnych i z własnej inicjatywy. Może on jedynie zwrócić się do FITD z wnioskiem o podjęcie działania, ale FITD w żadnym stopniu nie jest związany tym wnioskiem i ma swobodę w zakresie podejmowania alternatywnych środków leżących w najlepszym interesie swoich banków członkowskich. W przedmiotowej sprawie specjalny zarządca nie zastąpił zgromadzenia ogólnego banku, które było jedynym organem uprawnionym do zatwierdzania operacji o wyjątkowym charakterze. Co więcej, zatwierdzenie przez Banca d'Italia następuje dopiero po podjęciu przez FITD własnej niezależnej decyzji o interwencji. Zatwierdzenie to stanowi część zwykłej roli nadzorczej Banca d'Italia. Przedstawiciel Banca d'Italia, który uczestniczył w posiedzeniach Rady FITD oraz Komitetu Wykonawczego, pełni jedynie rolę obserwatora i nie ma prawa głosu.
- (78) Arbitr w sporze między FITD a BPB dotyczącym wysokości ujemnego kapitału własnego Tercas został powołany nie przez Banca d'Italia, ale przez same strony (FITD i BPB) zgodnie z zaleceniem Banca d'Italia. Co więcej, powołanie arbitra miało na celu rozstrzygnięcie przedmiotowego sporu; podjęcie jakiegokolwiek decyzji dotyczącej opłacalności środków z perspektywy banków członkowskich pozostało w pełni w gestii FITD.
- (79) Przywołane przez Komisję sprawy dotyczące systemów gwarantowania depozytów nie są porównywalne z przedmiotową sprawą. Wspomniane trzy zainteresowane strony przedstawiły te same argumenty jak Włochy w tym względzie, dodając, że sprawy duńskiego programu likwidacji i polskiego programu likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych dotyczyły środków podjętych przez systemy gwarancji w związku z likwidacją banków, a nie środków wdrożonych do celów ochronnych służące długoterminowej naprawie sytuacji banków.

5.2. Korzyść

5.2.1. Uwagi Włoch

- (80) Włochy twierdzą, że Komisja stosuje test prywatnego inwestora opracowany w kontekście ostatnich spraw restrukturyzacji banków („test podziału obciążenia”), nie uwzględniając faktu, że test podziału obciążenia nie ma znaczenia dla oceny racjonalności działań jednostki prywatnej, ponieważ jego celem jest przede wszystkim ochrona interesów ogółu społeczeństwa (wszystkich podatników), a nie konkretnych interesów podmiotów, które bezpośrednio odczuwają konsekwencje trudnej sytuacji banku (takie jak FITD). Ponadto FITD spełnił zasadę najmniejszych kosztów. Podejmując decyzję o interwencji w celu wsparcia Tercas, FITD szukał rozwiązania, które byłoby najmniej uciążliwe finansowo dla jego banków członkowskich, opierając się na opinii renomowanej firmy doradczej i długich dyskusjach z Radą i Komitetem Wykonawczym.
- (81) Włochy twierdzą, że kiedy Komisja porównała reorganizację Tercas do scenariusza alternatywnego, w którym przewidziano likwidację, nie przytoczyła właściwych danych liczbowych. Środek naprawy a scenariusz, w którym przewidziano likwidację, powinno się porównać po odliczeniu pozycji [...], a tego zagrożenia nie oceniono przy szacowaniu kosztu likwidacji. To odliczenie prowadzi do wyniku, jakim jest zobowiązanie o maksymalnej

⁽⁴³⁾ Zob. przypis 27.

⁽⁴⁴⁾ *Pearle i in.*, sprawa nr C-345/02, EU:C:2004:448.

wysokości 295 mln EUR na operację ratowania, natomiast szacowany koszt w scenariuszu likwidacji wyniósł 333 mln EUR. Włochy dochodzą do wniosku, że faktyczna różnica między obydwooma scenariuszami wyniosła prawie 40 mln EUR, a nie 3 mln EUR, jak wskazano we wstępnej opinii przedstawionej przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania.

- (82) Włochy uważają, że działanie FITD jest w każdym wypadku zgodne z testem prywatnego inwestora. Po pierwsze, FITD nie mógł wymagać od Tercas nałożenia na wierzycieli nieuprzywilejowanych obowiązku podziału obciążenia wykraczającego poza warunki umowne poszczególnych kredytów, zgodnie z którymi przewidziano umorzenie jedynie w wypadku likwidacji. Po drugie, nałożenie na wierzycieli nieuprzywilejowanych obowiązku podziału obciążenia tak czy inaczej nie obniżyłoby kosztów, które poniosłyby banki członkowskie FITD. Komisja nie miała racji, twierdząc, że w razie przymusowej likwidacji administracyjnej (*liquidazione coatta amministrativa*) Tercas koszty, które poniosłyby banki członkowskie, a zatem również FITD, zostałyby zminimalizowane, jeżeli wierzycieli nieuprzywilejowanych zmuszono by do udziału w pokrywaniu niektórych strat. Na podstawie dowodów w postaci protokołów posiedzeń Rady i Komitetu Wykonawczego FITD Włochy twierdzą, że środki ostatecznie wdrożone przez FITD pozwalały na uniknięcie ryzyka możliwych działań prawnych, które podjęto by w odpowiedzi na straty poniesione przez wierzycieli nieuprzywilejowanych. Włochy zauważają, że działanie FITD umożliwiło również uniknięcie negatywnego wpływu, jaki na reputację systemu bankowego miałyby brak spłaty podporządkowanych kredytów w razie przymusowej likwidacji administracyjnej Tercas.
- (83) Włochy są zatem zdania, że decyzja FITD o nieangażowaniu podporządkowanych obligatariuszy była rozsądna, zgodna z testem prywatnego inwestora i uchroniła FITD oraz jego banki członkowskie przed narażeniem na dalsze koszty.

5.2.2 Uwagi Banca d'Italia

- (84) Komisja nie otrzymała żadnych uwag od Banca d'Italia w przedmiocie korzyści o charakterze selektywnym uzyskanej dzięki podjętym środkom.

5.2.3 Uwagi innych zainteresowanych stron

- (85) W odniesieniu do stabilności gospodarczej środków w kontekście testu prywatnego inwestora trzy pozostałe zainteresowane strony twierdzą, że podjęte działanie było racjonalnym i uzasadnionym wyborem dla przedsiębiorstwa prywatnego, takiego jak FITD i jego banki członkowskie. Według tych stron niniejsza sprawa jest w oczywisty sposób podobna do sprawy Sicilcassa, w której Komisja stwierdziła, że przedmiotowe środki nie stanowiły pomocy państwa ze względu na decyzyjny udział jednostek prywatnych. Podobnie jak w sprawie Sicilcassa, tak i w tym wypadku FITD działał jako gwarant spłacenia deponentów zgodnie z prawodawstwem dotyczącym systemów gwarantowania depozytów; o działaniach FITD zdecydowały te same organy zarządzające na podstawie tych samych kryteriów, a Banca d'Italia pełnił te same funkcje. Strony te zauważają, że we Włoszech nie ma już żadnych banków objętych kontrolą publiczną, w związku z czym wszyscy członkowie FITD są bankami prywatnymi. FITD może zatem działać jedynie jako jednostka prywatna.
- (86) Trzy zainteresowane strony dokonały przeglądu wcześniejszych spraw, w których FITD⁽⁴⁵⁾ podjął alternatywne środki, i zbadały uzasadnienie takich decyzji, w tym przeanalizowały sprawy z okresu, w którym udział w systemie gwarantowania depozytów był czysto dobrowolny. Przedsiębiorstwa prywatne decydowały się przystąpić do systemu gwarantowania depozytów nawet wtedy, gdy nie były do tego prawnie zobowiązane. Zainteresowane strony odrzucają hipotezę, zgodnie z którą prywatny inwestor *nie byłby narażony na koszty spłaty deponentów* i nie wniósłby *bezwrotnych wkładów* ani nie udzieliłby gwarancji niewiążących się z premią, jak stwierdziła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (87) Co więcej, trzy zainteresowane strony podkreślają, że działań FITD i jego banków członkowskich nie należy oceniać w kategoriach abstrakcyjnych poprzez odniesienie do hipotetycznego, nieregulowanego scenariusza, ale raczej na podstawie ram prawnych, w których podmioty te działają. Jeżeli, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, obowiązek spłaty depozytów do określonej kwoty przewidziany w ramach prawnych oznacza, że ujemny kapitał własny należy pokryć przy zastosowaniu najmniej kosztownego dla banków członkowskich środka, wówczas pokrycie ujemnego kapitału własnego stanowi najbardziej racjonalny wybór z punktu widzenia prywatnego inwestora.

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

- (88) Wspomniane trzy zainteresowane strony podważają argument Komisji, zgodnie z którym koszty spłaty deponentów w razie przymusowej likwidacji administracyjnej Tercas nie mogły zostać uwzględnione przy zastosowaniu testu prywatnego inwestora, ponieważ wynikają one z obowiązków nałożonych na FITD jako na system gwarantowania depozytów zobowiązany do ochrony deponentów dla interesu publicznego. Podnoszą, że w sprawie dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Espírito Santo w Portugalii ⁽⁴⁶⁾ Komisja uznała, że do celów zastosowania testu prywatnego inwestora należy w razie likwidacji uwzględnić koszty spłaty deponentów. Co więcej, Komisja nie miała prawa porównywać przedmiotowej sprawy z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Land Burgenland ⁽⁴⁷⁾, jako że Trybunał dokonał w tej sprawie rozróżnienia między środkami, które można przypisać państwu działającemu jako udziałowiec/akcjonariusz, a środkami, które można przypisać państwu działającemu jako organ publiczny.
- (89) Wspomniane trzy zainteresowane strony zauważają, że środki opracowano w oparciu o kryterium najmniejszych kosztów i że zaangażowano renomowaną firmę audytorską i doradcą do pomocy w określeniu najmniej kosztownego i ryzykownego rozwiązania dla banków członkowskich. Na tej podstawie FITD opracował zestaw środków, które umożliwiły mu znaczne obniżenie kosztów banków członkowskich, tak aby uniknąć ryzyka likwidacji i zapobiec możliwym negatywnym efektom zewnętrznym, które powstałyby w wyniku przymusowej likwidacji administracyjnej Tercas.
- (90) Jeżeli chodzi o oszacowanie, czy łączny koszt środków wsparcia będzie dla FITD niższy niż w razie likwidacji Tercas, te trzy zainteresowane strony twierdzą, że kosztu gwarancji na pokrycie ryzyka kredytowego kredytów podlegających jednorazowej spłacie do [...] nie należało uwzględniać w ocenie kosztów dokonanej przez Komisję dla środka wsparcia. Nie uwzględniono go w szacowanych kosztach, które miały ponieść FITD w razie likwidacji Tercas. Obliczenia Komisji, zgodnie z którymi oszczędności kosztów uzyskane w wyniku podjętego działania wyniosły jedynie 3 mln EUR, są zatem nieprawidłowe. W sprawozdaniu [...], w którym wskazano najmniej kosztowne i ryzykowne rozwiązanie dla FITD i jego banków członkowskich, szacowane koszty przymusowej likwidacji administracyjnej nie obejmowały ryzyka związanego z kredytami [...], które wynosiło około 35 mln EUR. Aby przeprowadzić prawidłowe porównanie obu scenariuszy spłaty deponentów i alternatywnego działania, „środek naprawy i scenariusz, w którym przewidziano likwidację, powinno się porównać po odliczeniu pozycji [...], a tego zagrożenia nie oceniono przy szacowaniu kosztu likwidacji” ⁽⁴⁸⁾. Rezultatem jest porównanie zobowiązania „o maksymalnej wysokości 295 mln EUR na operację ratowania i szacowanego kosztu w scenariuszu likwidacji wynoszącego 333 mln EUR” ⁽⁴⁹⁾. Trzy zainteresowane strony twierdzą zatem, że faktyczna różnica między obydwoma scenariuszami wynosi co najmniej 38 mln EUR. Tę pozycję ich zdaniem potwierdza fakt, że kredyty objęte gwarancją FITD zostały faktycznie spłacone Tercas ⁽⁵⁰⁾. FITD nie dokonał żadnej płatności w ramach gwarancji w kwocie do 35 mln EUR, którą Komisja błędnie włączyła do swoich obliczeń kosztów interwencji.
- (91) Do celów oszacowania najniższego kosztu w kosztach nie należy podobnie uwzględniać w całości kwoty 30 mln EUR wynikającej ze zwolnienia z podatku. FITD poniósłby ten koszty wyłącznie w sytuacji, w której Komisja nie zatwierdziłaby środka podatkowego.
- (92) Wspomniane trzy zainteresowane strony odnoszą się do szacowanego wydatku w wysokości 1,9 mld EUR w razie likwidacji, z którego tylko część mogłaby zostać odzyskana (w sprawozdaniu [...] kwotę tę obliczono na 1,5 mld EUR). Podnoszą one, że kwota 1,9 mld EUR w depozytach, która w razie likwidacji nie zostałaby pokryta z programu spłaty depozytów, groziłaby spowodowaniem efektu domina ze szkodą dla banków członkowskich i systemu bankowego ogólnie. Takie ryzyko mogłoby mieć „potencjalnie ogromne” konsekwencje prawne i w zakresie reputacji. Strony te twierdzą również, że jeżeli spółka Tercas zostałaby zmuszona do przymusowej likwidacji, perspektywy odzyskania pewnej części początkowych kosztów, szacowanych na kwotę 1,9 mld EUR, mogłyby zostać zaprzeczane w związku z roszczeniami o odszkodowanie po stronie wierzycieli nieuprzywilejowanych.
- (93) Sprawozdanie [...], na podstawie którego FITD obliczył najniższy koszt, opierało się na stanie księgowym z dnia 31 grudnia 2013 r.; trzy zainteresowane strony uważają jednak, że BPB przedstawił zaktualizowaną ocenę wpływu scenariusza likwidacji na FITD na stan z dnia 31 lipca 2014 r., tj. w dniu, w którym odbyło się nadzwyczajne zgromadzenie akcjonariuszy w sprawie dokapitalizowania Tercas i w którym formalnie określono

⁽⁴⁶⁾ Decyzja Komisji z dnia 3 sierpnia 2014 r. w sprawie SA.39250 (2014/N) – Portugalia – Likwidacja Banco Espírito Santo SA (Dz.U. C 393 z 7.11.2014, s. 1), motywy 75–77.

⁽⁴⁷⁾ Land Burgenland i in. przeciwko Komisji, sprawy połączone C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 60.

⁽⁴⁸⁾ Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego FITD z dnia 30 maja 2014 r., s. 4. Sprawozdanie dyrektora generalnego FITD z dnia 28 maja 2014 r., dokument nr 7/2014, s. 5.

⁽⁴⁹⁾ Zob. sprawozdanie dyrektora generalnego FITD z dnia 28 maja 2014 r., dokument nr 7/2014, s. 5.

⁽⁵⁰⁾ Zob. komunikat Tercas do FITD z dnia 1 kwietnia 2015 r.

środki wsparcia. Szacowany koszt w ramach zaktualizowanej oceny wynosi [350–750] mln EUR. Różnica pomiędzy nim a szacunkami ze sprawozdania opartymi na stanie z dnia 31 grudnia 2013 r. wynika z korekty pozycji rachunkowych uznanych za „niezagrożone” na stan z dnia 31 grudnia 2013 r., a za „zagrożone” na stan z dnia 31 lipca 2014 r., a także ze zwiększonego wolumenu depozytów, które FITD nabyłby w celu spłaty.

- (94) Te pozostałe zainteresowane strony odrzucają argument Komisji, jakoby domniemany koszt środków wsparcia ponoszony przez FITD mógł zostać jeszcze bardziej obniżony poprzez objęcie długu podporządkowanego odpisem aktualizującym wartość. W dniu, w którym FITD podjął decyzję o interwencji, nie było prawnej możliwości umorzenia długu podporządkowanego. W włoskim prawodawstwie przewidziano możliwość objęcia długu odpisem aktualizującym wartość wyłącznie w przypadku przymusowej likwidacji administracyjnej. Jeżeli podjęto by próbę takiego umorzenia, członkowie FITD natychmiastowo ponieśliby bardzo duży wydatek bez żadnej gwarancji odzyskania środków. Spory z właścicielami długu podporządkowanego zwiększyłyby koszty postępowania likwidacyjnego i koszty, które ponieśliby członkowie FITD ze względu na spadek wartości likwidowanych aktywów. Następne skutki uboczne polegałyby na negatywnym wpływie na zaufanie klientów oraz na reputację i stabilność samego systemu bankowego. Co więcej, trzy zainteresowane strony twierdzą, że większość wierzycieli nieuprzywilejowanych Tercas stanowili indywidualni inwestorzy i posiadacze depozytów i że specjalny zarządca już wtedy przyjął jedyny możliwy środek podziału obciążenia względem wierzycieli nieuprzywilejowanych, który polegał na wypłatach kuponów z tytułu obligacji należących do Banco Popolare Sc.
- (95) Ponadto te zainteresowane strony podnoszą, że w sprawozdaniu [...] w zawartej w nim analizie najmniejszych kosztów wybrano scenariusz wyceny, który nie był najbardziej pesymistyczny. Szacowany koszt likwidacji opierał się na: a) możliwości znalezienia strony gotowej zakupić niektóre z oddziałów w razie likwidacji; oraz b) zwolnieniu personelu nieprzeniesionego w inne miejsce przy zagwarantowaniu każdemu pracownikowi odpłaty w wysokości dwunastomiesięcznego wynagrodzenia. Sprawozdanie [...] wykorzystane przez FITD jako podstawa jego decyzji o interwencji opierało się na pośrednim scenariuszu, ale rozważono również scenariusze bardziej negatywne.
- (96) Co więcej, należy założyć, że interwencja FITD nie wiązała się z żadną korzyścią dla Tercas, jako że pojawiła się ona wraz z zastrzykiem kapitałowym dokonany przez BPB na rzecz Tercas, który wystąpił równocześnie z działaniem FITD, był dla tego działania istotny i do tego działania porównywalny.
- (97) W świetle tych ustaleń podjęte działanie należy uznać za mniej kosztowne i ryzykowne rozwiązanie dla banków członkowskich FITD.

5.3. Zgodność z rynkiem wewnętrznym

5.3.1 Uwagi Włoch

- (98) Komisja nie otrzymała żadnych uwag od Włoch w przedmiocie zgodności środków z rynkiem wewnętrznym.

5.3.2 Uwagi Banca d'Italia

- (99) Komisja nie otrzymała żadnych uwag od Banca d'Italia w przedmiocie zgodności środków z rynkiem wewnętrznym.

5.3.3 Uwagi innych zainteresowanych stron

- (100) Trzy pozostałe zainteresowane strony twierdzą, że nawet gdyby środki stanowiły pomoc państwa, byłyby one zgodne z rynkiem wewnętrznym. Są one zdania, że plan restrukturyzacji Tercas umożliwi przywrócenie długoterminowej rentowności banku, że działanie FITD ogranicza się do niezbędnego minimum i że środki ograniczają wszelki potencjalny wpływ na opartą na konkurencji strukturę rynku.
- (101) Jeżeli chodzi o przywrócenie długoterminowej rentowności, te trzy zainteresowane strony twierdzą, że specjalny zarządca działał w celu wyeliminowania niedoskonałości w organizacji i wewnętrznym systemie kontroli Tercas. Skupiał on swoją uwagę na anomaliiach w zarządzaniu (kredytach, inwestycjach kapitałowych, sporach) i na korekcie wyceny powiązanych elementów ryzyka (wątpliwych wyników, odpisów aktualizujących wartość, rezerw). Stopniowo eliminował dźwignię finansową w celu zrekompensowania znacznego spadku

w finansowaniu wynikającego ze zmniejszenia bazy klientów. Zracjonalizował struktury (za pomocą przeglądu modelu biznesowego wraz z zamknięciem niektórych oddziałów, planu redukcji personelu, uproszczenia struktur organizacyjnych, redukcji wydatków administracyjnych), aby osiągnąć znaczne strukturalne obniżenie kosztów. Dokapitalizowanie Tercas przez FITD i BPB było najlepszym sposobem szybkiego przeciwdziałania niedoborowi płynności. BPB przyjął na siebie ryzyko biznesowe związane z naprawą sytuacji Tercas, przekazując znaczne zasoby finansowe i inne zasoby, aby zapewnić powodzenie biznesplanu.

- (102) BPB podnosi również, że opracował strategię interwencji w oparciu o lepsze marże w działalności kredytowej i depozytowej ⁽⁵¹⁾, racjonalizację kosztów ⁽⁵²⁾, rozwój synergii grupy, ostrożne monitorowanie jakości kredytów, optymalizację zarządzania wierzytelnościami o obniżonej jakości poprzez sprzedaż *kredytów zagrożonych*, wzmocnienie profilów płynności ⁽⁵³⁾ i rozmieszczenie zasobów zarządzania. Te elementy strukturalne planu naprawy opracowano w ramach biznesplanu BPB na lata 2015–2019. Elementy te pokazują spójną sekwencję działań, której celem jest przywrócenie rentowności Tercas; brak szczegółowego planu restrukturyzacji nie powinien stać na przeszkodzie temu, aby Komisja wydała pozytywną oceną „programów ogólnych”, które zmierzają w „jednym kierunku” ⁽⁵⁴⁾.
- (103) Interwencję ograniczono do niezbędnego minimum 1) z przyczyn wskazanych w motywach 90–93 powyżej; 2) ponieważ był to jedyny wykonalny wariant; oraz 3) ponieważ FITD przyczynił się tylko częściowo do rozwiązania problemu wspomnianego ujemnego kapitału własnego i do przywrócenia minimalnych współczynników kapitałowych. Trzy zainteresowane strony twierdzą, że biorąc pod uwagę wielkość strat poniesionych przez Tercas, nie było innych mniej kosztownych rozwiązań alternatywnych dla przejęcia Tercas przez BPB pomimo starań specjalnego zarządcy w poszukiwaniu innych inwestorów ⁽⁵⁵⁾. Starania mające na celu utrzymanie kosztów na poziomie niezbędnego minimum potwierdza również fakt, że aby dojść do porozumienia w zakresie faktycznej wysokości ujemnego kapitału własnego Tercas, strony uciekły się do arbitrażu, który skutkowało obniżeniem łącznej sumy żądanej przez BPB z [300–800] mln EUR do 265 mln EUR.
- (104) Koszty interwencji były dalej ograniczane przez wdrożenie środków podziału obciążenia. Kapitał podstawowy obniżono do zera i w rezultacie akcjonariusze stracili całość swojej inwestycji. Ponadto zawieszono w miarę możliwości wypłatę kuponów z tytułu obligacji podporządkowanych. Zainteresowane strony podnoszą, że nie było prawnej możliwości zastosowania jakichkolwiek innych form poświęcenia po stronie właścicieli długu podporządkowanego, ponieważ w obecnym stanie prawnym właściciele długu podporządkowanego mogliby zostać zmuszeni do udziału w stratach wyłącznie w razie przymusowej likwidacji administracyjnej. Fakt, że nie można było nałożyć żadnych dalszych obciążeń na właścicieli długu podporządkowanego, nie skutkowało jednak wyższymi kosztami dla finansów publicznych, ponieważ zasoby przeznaczone na interwencję pochodziły w całości od jednostek prywatnych. Co więcej, obciążeni właściciele długu podporządkowanego mogli wygenerować dodatkowe koszty i stanowić znaczne zagrożenie dla banków członkowskich FITD. Problemy te byłyby konsekwencją podziału Tercas, groziłyby podjęciem działań prawnych przez klientów Tercas i miałyby negatywny wpływ na reputację Tercas i ogólną stabilność systemu bankowego. Ponadto brak dalszych obciążeń spoczywających na właścicielach długu podporządkowanego nie wiązało się z żadną pokusą nadużycia, ponieważ koszty pokrycia wspomnianego ujemnego kapitału własnego zostały pochłonięte w całości przez system bankowy, bez ponoszenia jakichkolwiek dodatkowych kosztów przez podatników.
- (105) Trzy zainteresowane strony twierdzą, że brak przekształcenia długu podporządkowanego lub objęcia go odpisem aktualizującym wartość był zgodny z pkt 42 komunikatu bankowego, w którym wyraźnie stwierdzono, że wkłady deponentów nie są obowiązkowym elementem podziału obciążenia. Było to również zgodne z pkt 45 komunikatu, w którym zezwolono na wyjątek od zasady przekształcenia długów podporządkowanych lub objęcia ich odpisem aktualizującym wartość, jeżeli „wdrożenie takich środków zagroziłoby stabilności finansowej lub przyniosło nieproporcjonalne rezultaty”.
- (106) Co więcej, trzy zainteresowane strony twierdzą, że brak lub nieadekwatna wysokość zwrotu są akceptowalne, jeżeli – jak miało to miejsce w tym wypadku – rekompensuje je szczegółowa restrukturyzacja prowadzona na szeroką skalę i uzasadnia je poszukiwanie nabywcy dla banku znajdującego się w sytuacji kryzysowej.

⁽⁵¹⁾ [...]

⁽⁵²⁾ [...]

⁽⁵³⁾ [...]

⁽⁵⁴⁾ BPB odnosi się do stanowiska Komisji ze sprawy T-11/95 BP Chemicals przeciwko Komisji, EU:T:1998:199, zgodnie z którym „tworzenie planu restrukturyzacji nie jest działaniem statycznym” (pkt 105 wyroku). Podobnie BPB podnosi, że niektóre niedawno wydane decyzje Komisji potwierdzają, iż brak bezzwłocznego przedłożenia planu restrukturyzacji nie stoi na przeszkodzie, aby wydać decyzję, w której dany środek zostanie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym. Zob. decyzja Komisji z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie SA.36663 (2014/NN) – Hiszpania – Środek wsparcia dla SGR (Dz.U. C 120 z 23.4.2014, s. 1) i Decyzja Komisji (UE) 2015/1092 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/NN), SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534 (2012/NN) wdrożonej przez Grecję na rzecz National Bank of Greece Group związanej z: dokapitalizowaniem i restrukturyzacją National Bank of Greece SA, restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją First Business Bank SA poprzez zlecenie przeniesienia jego aktywów i zobowiązań do National Bank of Greece SA, restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją Probank SA poprzez zlecenie przeniesienia jego aktywów i zobowiązań do National Bank of Greece S.A., restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją Cooperative Bank of Lesvos-Limnos, Cooperative Bank of Achaia i Cooperative Bank of Lamia (Dz.U. L 183 z 10.7.2015, s. 29).

⁽⁵⁵⁾ Zob. wniosek specjalnego zarządcy, który zwrócił się do FITD o podjęcie interwencji, z dnia 25 października 2013 r., s. 3; „brak alternatywnych rozwiązań” dla transakcji zaproponowanej przez BPB stwierdzono również w protokole posiedzenia Komitetu Wykonawczego FITD z dnia 28 października 2013 r., s. 4.

- (107) Ponadto interwencja nie zakłóca rynku wewnętrznego, biorąc pod uwagę, że:
- 1) operacje Tercas były niewielkimi operacjami i miały ograniczony zasięg geograficzny;
 - 2) BPB była jedynym podmiotem, który wyraził prawdziwe zainteresowanie dokonaniem zastrzyku kapitałowego na rzecz Tercas, a Komisja twierdziła, że sprzedaż banku znajdującego się w trudnej sytuacji, którego działalność jest beneficjentem rzekomej pomocy, podmiotowi rynku prywatnego w ramach procedury otwartej sprzedaży stanowi formę złagodzenia potencjalnych zakłóceń konkurencji ⁽⁵⁶⁾;
 - 3) plan restrukturyzacji Tercas miał wystarczająco szeroki zasięg, a w jego ramach przewidziano włączenie Tercas do BPB.
- (108) Włączenie Tercas w struktury BPB było jedynym wykonalnym sposobem rozwiązania problemów, które podjął włoski organ nadzorczy, i zapobieżenia możliwemu zakłóceniu konkurencji. Co więcej, transakcja restrukturyzacyjna wymagała pełnego dokapitalizowania Tercas i znacznego zwiększenia kapitału BPB.
- (109) Ponadto opierając się na wcześniejszych decyzjach Komisji ⁽⁵⁷⁾, pozostałe zainteresowane strony twierdzą, że dokapitalizowanie Tercas i włączenie Tercas do BPB w następstwie pokrycia jego ujemnego kapitału własnego bez wynagrodzenia przez FITD można uznać za uzasadnione na tej podstawie, że były to działania konieczne do tego, aby zapewnić przeniesienie aktywów i aby przeprowadzić dogłębną i szeroko zakrojoną restrukturyzację banku. W przedmiotowej sprawie żadna z możliwości przezwyciężenia ciężkiego kryzysu Tercas nie zapewniłaby zwrotu. Jeżeli FITD zażądałby zwrotu, wartość kapitału własnego Tercas uległaby pogorszeniu, zwiększając tym samym koszt ponoszony przez bank inwestujący.

6. OCENA ŚRODKÓW

6.1. Istnienie pomocy państwa

- (110) Artykuł 107 ust. 1 Traktatu stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Należy spełnić wszystkie te warunki; w dalszej części Komisja oceni, czy zostały one spełnione w przypadku środków podjętych przez FITD.
- (111) Pogram zwolnienia z podatku, o którym mowa w motywie 4 decyzji o wszczęciu postępowania, nie został zgłoszony przez Włochy. Na podstawie informacji obecnie dostępnych Komisji nie zastosowano go w przedmiotowej sprawie. W związku z tym program zwolnienia z podatku wykracza poza zakres niniejszej decyzji.

6.1.1 Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (112) Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdzał, że wszystkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, podlegają kontroli pomocy państwa, niezależnie od tego, czy środki te wchodziły na stałe w skład majątku sektora publicznego, czy też nie. Obowiązkowe wkłady nałożone, zarządzane i przydzielane zgodnie z przepisami prawa lub innymi publicznymi zasadami wskazują na obecność zasobów państwowych, nawet jeżeli nie są administrowane przez organy publiczne ⁽⁵⁸⁾. Sam fakt, że zasoby były finansowane z wkładów prywatnych, nie oznacza, że nie miały one charakteru publicznego. Istotnym czynnikiem jest nie pierwotne pochodzenie zasobów, ale stopień interwencji organu publicznego w określenie tych środków i zasad ich finansowania ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Zob. przypis 31.

⁽⁵⁷⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie SA.26909 (2011/C) – Portugalia – Banco Português de Negócios (BPN), pkt 247 i 248; decyzja Komisji z dnia 18 lutego 2014 r. – Polska – Program kontrolowanej likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, przywołana powyżej, pkt 65; decyzja Komisji z dnia 30 maja 2012 r. – Hiszpania – Restrukturyzacja CAM i Banco CAM, przywołana powyżej, pkt 113, zob. również pkt 119 i 120.

⁽⁵⁸⁾ Wyrok w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, EU:C:1974:71, pkt 16; wyrok w sprawach połączonych C-78/90 do C-83/90 Compagnie Commerciale de l'Ouest przeciwko Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, EU:C:1992:118, pkt 35; wyrok w sprawie C-206/06 Essent Netwerk Noord i in., EU:C:2008:413, pkt 58–74; wyrok w sprawie T-384/08 Elliniki Naftigokataskevastiki i in. przeciwko Komisji, EU:T:2011:650, pkt 87.

⁽⁵⁹⁾ Wyrok w sprawie T-139/09 Francja przeciwko Komisji, EU:T:2012:496, pkt 63 i 64.

- (113) Co więcej, w sprawach *Ladbroke* ⁽⁶⁰⁾, *Stardust Marine* i *Doux Élevage* Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że zasoby pozostające pod kontrolą publiczną, a zatem udostępnione organom publicznym stanowią zasoby państwowe.
- (114) W sprawie *Doux Élevage* działania organizacji międzybranżowej były finansowane za pomocą zasobów zgromadzonych dzięki opłatom narzuconym jako obowiązkowe przez państwo: Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie można zatem wywnioskować, że prowadzone przez organizację międzybranżową działania można przypisać państwu. Trybunał zauważył, że cele realizowane z wykorzystaniem zasobów zostały w pełni określone przez organizację i że obowiązkowy charakter opłat w tym przypadku nie zależał „od zapewnienia realizacji konkretnych, ustalonych i określonych przez organy publiczne celów politycznych”. Państwo sprawdzało jedynie ważność i legalność ustanawiania wkładów przez organizacje międzybranżowe, tj. ramy proceduralne, i nie miało żadnego prawa wywierać wpływu na zarządzanie funduszami.
- (115) W związku z powyższym zgodnie z orzecznictwem unijnych organów sądowych środek można przypisać państwu i podlega on finansowaniu z zasobów państwowych, jeżeli zbiór wskaźników pokazuje, że na mocy prawodawstwa krajowego państwo sprawuje kontrolę nad tym środkiem i wywiera na niego wpływ w celu zapewnienia, aby korzystanie z zasobów przez podmiot prywatny było zgodne z celem polityki publicznej, którego realizację powierzono temu podmiotowi.
- (116) W sprawie *Stardust Marine* Trybunał Sprawiedliwości stwierdził również, że przypisanie państwu środka pomocy przyjętego przez podmiot, który był na pierwszy rzut oka niezależny i jako taki nie wchodził w skład struktur państwowych, można stwierdzić w oparciu o zbiór wskaźników na podstawie okoliczności sprawy. Jednym z takich wskaźników byłby fakt, że przedmiotowy organ nie mógł podjąć decyzji rzekomo wiążącej się z pomocą państwa bez wzięcia pod uwagę nakazów lub wytycznych organów publicznych; Inne wskaźniki mogą w pewnych okolicznościach mieć znaczenie przy określaniu, czy środek pomocy wdrożony przez przedsiębiorstwo można było przypisać państwu.
- (117) W odniesieniu do środków, w związku z którymi Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie, należy przypomnieć, że w dyrektywie 94/19/WE prawodawca Unii wprowadził systemy gwarantowania depozytów, aby realizować cel polityki polegający na ochronie i zwiększaniu „stabilności systemu bankowego” ⁽⁶¹⁾ i upoważnił je do ochrony deponentów ⁽⁶²⁾. Dyrektywą 94/19/WE zobowiązano państwa członkowskie do wprowadzenia co najmniej jednego systemu gwarantowania depozytów, który miałby służyć spłaceniu deponentów w razie upadłości instytucji kredytowej. W dyrektywie 94/19/WE nie wprowadzono przepisów dotyczących możliwości podjęcia innych form interwencji, a zatem państwa członkowskie utrzymują swobodę wyboru tego, czy zezwolić systemom gwarantowania depozytów na działania wykraczające poza funkcję spłaty i na korzystanie z dostępnych zasobów finansowych na inne sposoby.
- (118) Sytuacja pozostaje bez zmian na mocy dyrektywy 2014/49/UE, w której jednak w bardziej wyraźny sposób określono charakter takich środków alternatywnych. Ich celem musi być zapobieganie upadłości instytucji kredytowej, dążąc do uniknięcia nie tylko „kosztów wynikających z wypłat na rzecz deponentów”, lecz również „koszt[ów] związan[y]ch z upadłością instytucji kredytowej, jakie ponosi gospodarka jako całość” oraz „innych negatywnych skutków” takich jak „negatywny wpływ takiej upadłości na stabilność finansową i zaufanie deponentów” ⁽⁶³⁾.
- (119) Na podstawie przepisów dyrektywy 2014/49/UE państwa członkowskie mogą zezwolić na wykorzystywanie systemów gwarantowania depozytów do zabezpieczenia dostępu deponentów do ich gwarantowanych depozytów, zarówno w początkowej fazie kontynuowania działalności, jak i w kontekście krajowych postępowań w związku z niewypłacalnością ⁽⁶⁴⁾. Komisja podkreśliła, że wbrew opinii pozostałych zainteresowanych stron przedstawionej w motywie 79 alternatywne środki podjęte przed system gwarantowania depozytów mogą stanowić pomoc bez względu na to, czy mają na celu zapobieganie upadłości instytucji kredytowej lub czy wdrożono je w związku z likwidacją.
- (120) Ochrona oszczędzania i deponentów zajmuje specjalne miejsce we włoskim prawie krajowym: zgodnie z art. 47 włoskiej Konstytucji: „Republika [...] chroni oszczędzanie we wszystkich jego formach” ⁽⁶⁵⁾. Banca d'Italia jest podmiotem prawa publicznego i z tej tylko przyczyny jego działania można przypisać państwu członkowskiemu

⁽⁶⁰⁾ Zob. także wyrok w sprawie C-83/98 P *Francia przeciwko Ladbroke Racing* i Komisji, EU:C:2000:248, pkt 50: „nawet jeżeli kwoty [...] nie są stale w posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby mogły zostać uznane za pomoc państwa”.

⁽⁶¹⁾ Zob. między innymi motywy 1 i 16 dyrektywy 94/19/WE.

⁽⁶²⁾ Zob. art. 3 i motywy 1, 2, 3, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24 i 25 dyrektywy 94/19/WE.

⁽⁶³⁾ Zob. między innymi motywy 3, 4 i 16 dyrektywy 2014/49/UE.

⁽⁶⁴⁾ Zob. art. 11 ust. 3 i ust. 6 dyrektywy 2014/49/UE.

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

i nie wychodzą one poza zakres stosowania art. 107 Traktatu na tej podstawie, że podmiot ten jest konstytucyjnie niezależny⁽⁶⁶⁾; jego zadaniem jest zabezpieczanie stabilności włoskiego systemu bankowego⁽⁶⁷⁾ oraz ochrona deponentów⁽⁶⁸⁾.

- (121) W związku z tym art. 96a ustawy o bankowości należy rozumieć jako szczególną definicję mandatu publicznego w zakresie ochrony deponentów, która ma zastosowanie do systemów gwarantowania depozytów uznanych we Włoszech. Poprzez włączenie ostatniego zdania do art. 96a ust. 1, zgodnie z którym systemy gwarantowania depozytów „mogą stosować inny rodzaje i formy interwencji” oprócz wypłat na rzecz deponentów, władze włoskie zdecydowały się zezwolić na korzystanie w ramach ich uznanych systemów gwarantowania depozytów z zasobów zgromadzonych przez banki członkowskie na inne rodzaje działania. Artykuł 96a ustawy o bankowości stanowi zatem podstawę uznania FITD za obowiązkowy system gwarantowania depozytów we Włoszech i artykułem tym przyznaje się jednocześnie FITD uprawnienie do wdrożenia środków wsparcia.
- (122) Z tej perspektywy fakt, że FITD przybrał formę organizacyjną konsorcjum prawa prywatnego⁽⁶⁹⁾, pozostaje bez znaczenia, ponieważ samej okoliczności, iż podmiot został utworzony w formie prawnej przewidzianej przepisami prawa powszechnego, nie można uznać za wystarczającej do tego, aby wykluczyć możliwość przypisania państwu środka pomocy wdrożonego przez taki podmiot, jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Stardust Marine. Cele FITD – realizowanie wspólnego interesu jego członków poprzez zwiększanie bezpieczeństwa depozytów i ochronę reputacji systemu bankowego – są w oczywisty sposób zbieżne z interesem publicznym. Niekoniecznie oznacza to jednak, że przedsiębiorstwo mogłoby podjąć swoją decyzję bez uwzględnienia wymagań organów publicznych. Co więcej, wpływ państwa niekoniecznie musi wynikać z prawnie wiążącego aktu organu publicznego. Autonomia, z jakiej co do zasady korzysta przedsiębiorstwo, nie wyklucza praktycznego zaangażowania państwa.
- (123) W każdym razie w prawodawstwie unijnym i włoskim przyznano Banca d'Italia upoważnienie i środki do zapewniania, aby wszystkie działania podejmowane przez FITD jako przez system gwarantowania depozytów uznany na mocy ustawy o bankowości były zgodne z tym publicznym mandatem politycznym i aby przyczyniały się one do ochrony deponentów. Zostało to jasno stwierdzone w formule wprowadzającej art. 96b ust. 1 ustawy o bankowości, w której wykaz wszystkich uprawnień wykonywanych przez Banca d'Italia w odniesieniu do włoskich systemów gwarantowania depozytów poprzedza zdanie, zgodnie z którym uprawnienia należy wykonywać, „mając na względzie ochronę deponentów i stabilność systemu bankowego”.
- (124) W świetle tego dowodu i w przeciwieństwie do sprawy *Doux Élevage*, której przedmiot, czyli zatwierdzenie *ex post* dokonywane przez administrację publiczną, miał charakter czysto proceduralny, Banca d'Italia musi zatwierdzać każdą interwencję wdrożoną przez FITD w oparciu o jej zasadność, oceniając czy spełnia ona wymogi mandatu publicznego FITD zgodnie z ustawą o bankowości.
- (125) Włochy potwierdziły, że gdyby iść tym tokiem rozumowania, nadzór ostrożnościowy nad bankami trzeba byłoby uznać za wykonywanie kontroli publicznej, a zasoby banków należało by w rezultacie uznać za zasoby publiczne (motyw 53); pozostaje to w oczywisty sposób bez znaczenia. Komisja zauważa jedynie, że nadzór nad bankami sprawowany przez Banca d'Italia nie służy weryfikacji zgodności z publicznym mandatem politycznym, który powierzono nadzorowanym bankom.
- (126) Pierwszeństwo mandatu publicznego i powiązanych środków kontroli publicznej wyrażono w statucie FITD⁽⁷⁰⁾, zgodnie z którym wszystkie środki wsparcia muszą spełniać łączne warunki stanowiące, że konieczne jest istnienie realnej perspektywy naprawy i że w przypadku kosztu, który poniesie fundusz, można przyjąć, iż będzie on niższy niż koszt, który poniesiono by w związku z środkami podjętymi w razie likwidacji („zasada najmniejszych kosztów”). Te łączne warunki oznaczają, że decyzja o podjęciu środków wsparcia jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy umożliwiała ona FITD realizowanie swojego mandatu publicznego w zakresie ochrony deponentów. To pierwszeństwo potwierdza wymóg uzyskania zatwierdzenia od Banca d'Italia zgodnie z ustawą o bankowości.

⁽⁶⁶⁾ Zob. wyrok w sprawie T-358/94 *Air France przeciwko Komisji*, EU:T:1996:194, pkt 59–62, w którym Sąd stwierdził, że działania *French Caisse des Dépôts et Consignations* koniecznie trzeba było przypisać państwu na tej podstawie, że był to podmiot sektora publicznego, i dodał, że tego wniosku nie podważały argumenty, jakoby podmiot ten był niezależny od innych organów państwowych.

⁽⁶⁷⁾ Zgodnie z treścią strony internetowej Banca d'Italia „w przepisach prawnych na Banca d'Italia nałożono obowiązek zabezpieczania stabilności krajowego systemu finansowego” („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 jest członkiem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Rady Stabilności Finansowej oraz Komitetu Eurosystemu ds. Stabilności Finansowej/Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

⁽⁶⁸⁾ Zgodnie z treścią strony internetowej Banca d'Italia (sekcja „Supervision of the banking and financial system”) „włoski bank centralny odpowiada również za ochronę klientów i pośredników finansowych, co stanowi podstawowy element nadzoru bankowego i finansowego, który uzupełnia pozostałe zadania nadzorcze banku i jest z nimi zintegrowany” („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⁾ Artykuł 1 statutu FITD.

⁽⁷⁰⁾ Artykuł 29 ust. 1.

- (127) Ponadto w ustawie o bankowości Banca d'Italia przyznano szerokie uprawnienia w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów:
- 1) w art. 96b ust. 1 lit. d) ustawy o bankowości przewidziano, że Banca d'Italia musi „zatwierdzać interwencje systemów gwarantowania”;
 - 2) w art. 96b ust. 1 lit. b) ustawy o bankowości przewidziano, że Banca d'Italia „koordynuje działalność systemów gwarantowania poprzez ustanawianie zasad obowiązujących w przypadku kryzysów w sektorze bankowym i poprzez prowadzenie własnej działalności nadzorczej”⁽⁷¹⁾;
 - 3) w art. 96b ust. 1 lit. a) ustawy o bankowości przewidziano, że Banca d'Italia „uznaje systemy gwarantowania poprzez zatwierdzanie ich statutów, pod warunkiem że systemy te nie mają właściwości, które mogłyby prowadzić do nieproporcjonalnego rozkładu ryzyka niewypłacalności w systemie bankowym”⁽⁷²⁾;
 - 4) w art. 96b ust. 1 lit. h) ustawy o bankowości przewidziano, że Banca d'Italia „może wydawać przepisy wykonawcze do przepisów zawartych” w sekcji IV ustawy o bankowości w przedmiocie systemów gwarantowania depozytów⁽⁷³⁾.
- (128) Oprócz tego, że w ten sposób ustawą o bankowości Banca d'Italia przyznano kompetencje w odniesieniu do FITD, jedynie banki objęte specjalnym zarządzeniem kwalifikują się do środków wsparcia zapewnianych przez FITD⁽⁷⁴⁾. Bank objęty specjalnym zarządzeniem na wniosek Banca d'Italia na mocy uchwały wydanej przez Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów. Na tym etapie zgodnie ze statutem FITD „fundusz dokonuje interwencji [...] w przypadkach specjalnego zarządzenia bankami członkowskimi, którym udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności we Włoszech”⁽⁷⁵⁾. Jedynie specjalny zarządca banku może wysłać FITD wniosek o interwencję i wniosek musi zostać następnie zatwierdzony przez zgromadzenie akcjonariuszy banku. Specjalny zarządca jest funkcjonariuszem publicznym, który reprezentuje interes publiczny oraz jest powoływany i nadzorowany przez Banca d'Italia. Banca d'Italia ma również kompetencję do odwołania lub zastąpienia specjalnego zarządcy⁽⁷⁶⁾ i wydawania nakazów, którymi nakłada konkretne zabezpieczenia i ograniczenia w zakresie zarządzania bankiem⁽⁷⁷⁾. Interwencję FITD inicjuje zatem funkcjonariusz publiczny działający pod kontrolą Banca d'Italia.
- (129) W odniesieniu do uprawnienia do zatwierdzenia działania systemu gwarantowania depozytów Komisja zauważa, że koncepcja zatwierdzenia zakłada wydanie aktu administracyjnego, co musi nastąpić przed wejściem w życie zatwierdzanego środka. W innym wypadku wykonywanie uprawnień Banca d'Italia w odniesieniu do środków FITD, których celem jest zapewnienie stabilności systemu finansowego i ochrona deponentów, byłoby nieskuteczne. W praktyce do zatwierdzenia dochodzi na etapie, na którym FITD wciąż może zmienić swoją decyzję i dokonać korekty proponowanego środka, jeżeli Banca d'Italia go zakwestionuje. Nie można uznać, że do zatwierdzenia dochodzi po podjęciu przez FITD decyzji o interwencji (jak sugerują Włochy, FITD, Tercas i BPB⁽⁷⁸⁾). Fakt, że Banca d'Italia uczestniczy jako obserwator we wszystkich posiedzeniach Rady i Komitetu Wykonawczego FITD⁽⁷⁹⁾, ma w tym względzie znaczenia (wbrew temu, co twierdzą Włochy, FITD, Tercas i BPB⁽⁸⁰⁾), ponieważ może to pozwolić Banca d'Italia na wyrażenie wszelkich obaw w związku z planowaną interwencją na wczesnym etapie.

⁽⁷¹⁾ „Banca d'Italia, mając na względzie ochronę deponentów i stabilność systemu bankowego, [...] koordynuje działalność systemów gwarantowania poprzez ustanawianie zasad obowiązujących w przypadku kryzysów w sektorze bankowym i poprzez prowadzenie własnej działalności nadzorczej” („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, mając na względzie ochronę deponentów i stabilność systemu bankowego, [...] uznaje systemy gwarantowania poprzez zatwierdzanie ich statutów, pod warunkiem że systemy te nie mają właściwości, które mogłyby prowadzić do nieproporcjonalnego rozkładu ryzyka niewypłacalności w systemie bankowym” („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, mając na względzie ochronę deponentów i stabilność systemu bankowego, [...] wydaje przepisy wykonawcze do przepisów zawartych w niniejszej sekcji” („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”).

⁽⁷⁴⁾ Artykuł 29 ust. 1 statutu FITD.

⁽⁷⁵⁾ Artykuł 4 statutu FITD.

⁽⁷⁶⁾ Ustawa o bankowości, art. 71 ust. 3.

⁽⁷⁷⁾ Ustawa o bankowości, art. 72 ust. 4: „Banca d'Italia za pomocą nakazów wydawanych dla specjalnych zarządców i członków komitetu nadzorczego może nałożyć konkretne zabezpieczenia i ograniczenia w zakresie zarządzania bankiem. Specjalni zarządcy i członkowie komitetu nadzorczego są osobiście pociągani do odpowiedzialności za nieprzebranie nakazów wydanych przez Banca d'Italia” („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⁾ Zob. motywy 47, 56 i 69.

⁽⁷⁹⁾ Zob. art. 13 ust. 6 i art. 16 ust. 1 lit. d) statutu FITD.

⁽⁸⁰⁾ Zob. motywy 46, 58 i 71.

- (130) Podsumowując, organy publiczne mają prawo inicjować działanie na swój wniosek, a w związku z posiadanym przez siebie uprawnieniem do zatwierdzania istoty działania mogą wpływać na to działanie, zanim jeszcze zostanie faktycznie podjęta decyzja w jego przedmiocie. Ich wpływ umacnia jeszcze bardziej pod względem proceduralnym ich obecność we wszystkich organach decyzyjnych, w których mogą one wyrażać wszelkie obawy. Chociaż jednak zatwierdzenie Banca d'Italia należy raczej uznawać za zatwierdzenie *ex ante*, a nie zatwierdzenie *ex post* ⁽⁸¹⁾, Komisja zauważa, że nawet kontrolę *ex post* można uznać za jeden z zestawu wskaźników możliwości przypisania środka państwu, o których mowa w sprawie Stardust Marine.
- (131) Uprawnienia dostępne dla organów publicznych były tak naprawdę wykonywane w związku z przyjęciem przedmiotowych środków wsparcia:
- 1) dokumenty przedstawione Komisji przez Włochy wskazują, że Banca d'Italia faktycznie zatwierdził konkretne środki na rzecz Tercas, uwzględniając interesy deponentów i klientów w rozumieniu art. 96b ust. 1 lit. d) ustawy o bankowości ⁽⁸²⁾. Banca d'Italia zatwierdził zatem konkretne środki FITD w świetle konkretnych przepisów krajowego prawa publicznego;
 - 2) negocjacje pomiędzy BPB a specjalnym zarządcą Tercas były prowadzone „w porozumieniu z włoskim bankiem centralnym” ⁽⁸³⁾;
 - 3) Banca d'Italia „wezwał” FITD do „znalezienia zrównoważonego porozumienia z BPB” w zakresie pokrycia ujemnego kapitału własnego Tercas, biorąc pod uwagę możliwe negatywne skutki likwidacji grupy Tercas i jej spółki zależnej Caripe ⁽⁸⁴⁾.
- (132) Komisja stwierdza, że w przeciwieństwie do sytuacji ze sprawy Doux Élevage, w której Trybunał stwierdził, że cele i założenia interwencji określiła w całości organizacja, w przedmiotowej sprawie cele i założenia interwencji zdecydowanie nie zostały określone wyłącznie przez FITD. Przedstawiono je szczegółowo w jego mandacie publicznym zgodnie z ustawą o bankowości i są one co do istotny kontrolowane przez organy publiczne. FITD faktycznie ma swobodę zadecydowania o nieprzeprowadzeniu interwencji, ale pozostaje to bez wpływu na wniosek Komisji w odniesieniu do działania faktycznie podjętego przez FITD.
- (133) Oprócz tego, że nad istotą środków sprawowana jest kontrola publiczna, Komisja musi podkreślić obowiązkowy charakter wkładów w zasoby FITD wykorzystywane do interwencji.
- (134) Jak opisano w sekcji 2.3, członkostwo w FITD jest obowiązkowe w odniesieniu do włoskich banków ⁽⁸⁵⁾. W tym względzie odniesienie do Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (zob. motyw 70), którego celem było podkreślenie rzekomego dobrowolnego charakteru członkostwa w FITD, jest błędne, ponieważ

⁽⁸¹⁾ Zob. np. uwaga Irene Mecatti dotycząca art. 96–96c ustawy o bankowości w M. Porzio, V. Santoro, F. Belli, G. Losappio i M. Rispoli Farina, *Testo unico bancario*, Commentario, Giuffrè Editore, 2010: „wszelka interwencja systemu gwarantowania depozytów musi zostać zatwierdzona z wyprzedzeniem przez Banca d'Italia (art. 96b ust. 1 lit. d))” („ogni intervento dei spd deve essere preventivamente autorizzato della BI (art. 96b ust. 1 lit. d))”); kursywa dodana przez autora.

⁽⁸²⁾ Zob. pisma Banca d'Italia z dnia 4 listopada 2013 r. i z dnia 7 lipca 2014 r., w których zatwierdzono udzielenie przedmiotowych środków wsparcia przez FITD (załącznik 8 i 9 do odpowiedzi Włoch z dnia 14 listopada 2014 r. na wystosowane przez Komisję wezwanie do udzielenia informacji z dnia 10 października 2014 r.).

⁽⁸³⁾ Sprawozdanie dołączone do protokołu posiedzenia Rady FITD z dnia 30 maja 2014 r., s. 1 (załącznik 3.9 do odpowiedzi Włoch z dnia 14 listopada 2014 r. na wystosowane przez Komisję wezwanie do udzielenia informacji z dnia 10 października 2014 r.): „Ewolucja tych czynników doprowadziła do szczegółowych negocjacji z BPB i ze specjalnym zarządcą we współpracy z Banca d'Italia w celu wskazania mechanizmów interwencji funduszu, które umożliwiłyby zmaksymalizowanie skuteczności środków wsparcia jako elementu szerszego planu przywrócenia długoterminowej rentowności Tercas w oparciu o dokapitalizowanie przez BPB” („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⁾ Sprawozdanie dołączone do protokołu posiedzenia Komitetu Wykonawczego FITD z dnia 30 maja 2014 r., s. 4 (załącznik 3.9 do odpowiedzi Włoch z dnia 14 listopada 2014 r. na wystosowane przez Komisję wezwanie do udzielenia informacji z dnia 10 października 2014 r.): „Banca d'Italia [...] wezwał fundusz do znalezienia zrównoważonego porozumienia z BPB w zakresie pokrycia wspomnianego ujemnego kapitału własnego” („La Banca d'Italia [...] ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale”).

⁽⁸⁵⁾ Mimo, iż od strony prawnej wycofanie się z FITD jest możliwe, banki są prawnie zobowiązane do bycia członkami systemu gwarantowania depozytów. Ponadto jak wspomniano w motywie 33, członkostwo w FITD jest obowiązkowe w odniesieniu do włoskich banków niespółdzielczych z następujących powodów: 1) zakładając, że nie ma innego systemu gwarantowania depozytów dostępnych dla banków komercyjnych we Włoszech, członkostwo w FITD jest faktycznie obowiązkowe; 2) statut FITD przewiduje, że wszystkie włoskie banki niespółdzielcze są członkami.

zgodnie z ustawą o bankowości⁽⁸⁶⁾ włoskie banki spółdzielcze mają obowiązek ustanawiania odrębnych systemów gwarantowania depozytów w ramach własnej sieci: w rezultacie banki spółdzielcze nie mogą zostać członkami FITD, a z drugiej strony banki niespółdzielcze nie mogą zostać członkami Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo i muszą być członkami FITD. Stąd postanowienie statutu FITD⁽⁸⁷⁾, w którym bankom członkowskim zezwala się na wycofanie członkostwa i które zainteresowane strony podkreślały w swoich uwagach (zob. motyw 70), stanowi jedynie teoretyczną możliwość, której nie można zastosować w praktyce, ponieważ banki te nie mogą zostać członkami żadnego innego uznanego systemu gwarantowania depozytów.

- (135) Co więcej, decyzję w sprawie wdrożenia środków wsparcia podejmują organy zarządzające FITD. Bez względu na ich osobisty interes, banki członkowskie nie mogą ani zawetować takiej decyzji, ani wycofać się ze środków⁽⁸⁸⁾ oraz muszą wnieść wkład w finansowanie podjętych działań. Fakt, że takich zasobów nie wykazuje się w bilansie FITD, lecz na osobnych cyklach rozrachunkowych, jest czystą formalnością, ponieważ zasoby te są zarządzane bezpośrednio przez FITD.
- (136) W związku z tym Komisja stwierdza, że interwencję można przypisać FITD, a nie jej bankom członkowskim oraz że zasoby wykorzystane do wdrożenia środków są zasobami FITD, a nie własnymi zasobami banków członkowskich.
- (137) W związku z tym, że zarówno członkostwo w FITD, jak i wkłady w zakresie środków wsparcia wdrożonych przez FITD są obowiązkowe, Komisja stwierdza, że aby działać we Włoszech jako bank niespółdzielczy, należy, zgodnie z przepisami prawa włoskiego, wnieść wkład w koszty środków wsparcia FITD. Zasoby wykorzystane do finansowania wspomnianych środków wsparcia są wyraźnie wymagane, zarządzane i przydzielane zgodnie z prawem oraz innymi zasadami publicznymi, i w rezultacie mają charakter publiczny.
- (138) Dlatego też Komisja twierdzi, że w przypadku przedmiotowej sprawy, co do zasady, jak i w praktyce, władze włoskie sprawują stałą kontrolę zgodności w zakresie wykorzystania zasobów FITD w odniesieniu do celów publicznych oraz wpływają na wykorzystanie tych zasobów przez FITD.
- (139) W szczególności zakładając, że organy publiczne mają formalne uprawnienia zarówno w zakresie występowania o przeprowadzenie interwencji, jak i zatwierdzania przedmiotu działania podjętego w odniesieniu do zapewnienia zgodności z mandatem publicznym (motyw 126), Komisja uznaje, że roli Banca d'Italia nie należy rozpatrywać jako ograniczonej do czysto informacyjnego etapu lub jedynie formalnej weryfikacji ważności i legalności⁽⁸⁹⁾.
- (140) W szczególności Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył w sprawie *Doux Élevage*, że obowiązkowy charakter opłat w tym przypadku nie zależał od realizacji konkretnych, ustalonych i określonych przez organy publiczne celów politycznych. Należy jednak zauważyć, że działania FITD faktycznie zależą od celów publicznych, które są konkretne, stałe i określane przez organy publiczne oraz przez nie kontrolowane, szczególnie cele polityki ochrony deponentów.
- (141) Przedmiotowe środki znajdują się pod nadzorem Banca d'Italia i w rezultacie są nadzorowane między innymi w świetle celów Banca d'Italia, obejmujących zachowanie stabilności systemu finansowego. Należy przypomnieć następujące fakty:
- 1) znaczenie roli Banca d'Italia w zapewnianiu stabilności włoskiego systemu bankowego oraz ochrona deponentów;
 - 2) szerokie uprawnienia, które Banca d'Italia może wykonywać w celu zapewnienia, aby FITD uwzględniał te wymogi.
- (142) Czynniki, o których mowa w motywach 127–131 powyżej (przepisy, na mocy których organizacja poddawana jest ścisłej kontroli oraz skuteczna koordynacja przez Banca d'Italia w celu zapewnienia, aby FITD przyczyniał się do realizacji głównych celów publicznych) wskazują na to, że FITD posiada specjalny status prawny w porównaniu ze zwykłymi prywatnymi konsorcjami na mocy prawa włoskiego i że jego cel, o którym mowa w mandacie publicznym, wyraźnie wykracza poza na przykład cel CIDEF⁽⁹⁰⁾, który został oceniony w wyroku *Doux Élevage*. Ten specjalny status jest miarodajnym wskaźnikiem przypisania zgodnie z badaniem przeprowadzonym w sprawie *Stardust Marine*.

⁽⁸⁶⁾ Ustawa o bankowości, art. 96.

⁽⁸⁷⁾ Art. 8 statutu FITD.

⁽⁸⁸⁾ Decyzje dotyczące interwencji są podejmowane przez Radę lub przez Komitet Wykonawczy, większością głosów wskazaną w motywie 36.

⁽⁸⁹⁾ Zob. pkt 38 wyroku w sprawie *Doux Élevage*.

⁽⁹⁰⁾ Comité interprofessionnel de la dinde française.

- (143) W świetle czynników, o których mowa powyżej, treść, zakres oraz cel środków pokazuje, jak mało jest prawdopodobne, że organy publiczne nie powinny mieć udziału w ich wdrażaniu. Środki te nie tylko przyczyniły się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa, lecz także uchroniły to przedsiębiorstwo przed trudną sytuacją dzięki publicznemu wsparciu przy użyciu środków 1, 2 i 3 opisanych w motywie 38, w celu ochrony deponentów i stabilności włoskiego systemu bankowego.
- (144) Dlatego też Komisja uważa, że istnieją wystarczające dowody, aby wykazać, że wspomniany środek można przypisać państwu i finansować przy użyciu zasobów publicznych.
- (145) Nawet jeśli niektóre z czynników podkreślonych przez Komisję, przy ich indywidualnym rozpatrywaniu, same w sobie nie wystarczają do usprawiedliwienia wniosku, że środki można było przypisać państwu, z motywów 118–144 wynika, że przedmiotowe dowody rozpatrywane łącznie wskazują na to, że środki oceniane przez Komisję można przypisać państwu w odniesieniu do działania FITD.
- (146) Co się tyczy uwag zgłoszonych przez Włochy i zainteresowane strony w odniesieniu do decyzji Komisji w sprawie pomocy Banco di Sicilia i Sicilcassa, należy najpierw przypomnieć, że istnienie pomocy państwa jest pojęciem obiektywnym i nie może być określone na podstawie domniemanej praktyki przyjętej przez Komisję w ramach decyzji, nawet gdyby udowodniono, że taka praktyka ma miejsce. Ponadto Komisja podkreśla, że czasie, gdy zatwierdzono środki wsparcia na rzecz Tercas, w porównaniu z 1999 r., Komisja już dosyć szczegółowo opracowała i opublikowała warunki, na podstawie których wsparcie z systemu gwarantowania depozytów stanowi pomoc państwa.
- (147) Ponadto w czasie wdrażania decyzji w sprawie Sicilcassa Komisja nie dostosowała swojej własnej oceny możliwości przypisania w świetle ustaleń dokonanych przez sądy orzekające zgodnie z prawem Unii w sprawie Stardust Marine oraz w kolejnych orzeczeniach.
- (148) Wbrew argumentom Włoch i zainteresowanych stron praktyka Komisji w decyzjach dotyczących interwencji w ramach systemów gwarantowania depozytów ⁽⁹¹⁾ jest wystarczającym wskaźnikiem, że działanie wdrożone przez FITD ma charakter pomocy państwa. W związku z tym decyzja w sprawie Sicilcassa nie daje podstaw do powoływania się na uzasadnione oczekiwania po stronie Włoch i zainteresowanych stron.

6.1.2. Wybiórcza korzyść zakłócająca konkurencję i wpływająca na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

- (149) Środki wsparcia wdrożone przez FITD przyniosły wybiórczą korzyść na rzecz Tercas, a FITD nie działał w charakterze prywatnego inwestora. Środki 1, 2 i 3, w przypadku których nie oczekuje się lub nie ma możliwości otrzymania żadnych zysków, nie są środkami, które zostałyby wdrożone przez prywatnego inwestora. Pokazują one, że FITD nie działał jako prywatny inwestor, lecz jako organ wypełniający mandat publiczny ⁽⁹²⁾. Wszystkie trzy środki są dotacjami w ramach pomocy udzielanej bez jakiegokolwiek opłaty, wynagrodzenia lub powiązanego z nią zysku, czego skutkiem połączonym było to, że Tercas nie opuścił rynku, co miaoby prawdopodobnie miejsce w przypadku braku wsparcia, i co tym samym przyniosło wybiórczą korzyść na rzecz Tercas.
- (150) Nawet gdyby przyjąć, że środki należy ocenić w świetle zachowania prywatnego inwestora znajdującego się w porównywalnej sytuacji, w każdym przypadku zainteresowane państwo członkowskie powinno przedstawić Komisji obiektywne i możliwe do zweryfikowania dowody świadczące o tym, że decyzję oparto na uprzedniej ocenie ekonomicznej, porównywalnej z oceną, którą może przeprowadzić racjonalny prywatny podmiot gospodarczy znajdujący się w podobnej sytuacji w celu określenia przyszłej rentowności środka. W przypadku przedmiotowej sprawy Komisji nie dostarczono żadnych dowodów potwierdzających, że FITD wymagał biznesplanu lub obliczenia zysku dotyczącego zainwestowanego kapitału, które stanowią podstawowe wymogi jakiegokolwiek decyzji inwestycyjnej ze strony prywatnego inwestora.

⁽⁹¹⁾ Zob. decyzja w sprawie SA.33001 (2011/N) – Dania – Część B – Poprawka do duńskiego programu likwidacji instytucji kredytowych, motywy 43–49; decyzja w sprawie SA.34255 (2012/N) – Hiszpania – Restrukturyzacja CAM i Banco CAM, motywy 76–87; decyzja w sprawie SA.37425 (2013/N) – Polska – Credit unions orderly liquidation scheme, motywy 44–53; decyzja w sprawie NN 36/2008 – Dania – Roskilde bank A/S, motywy 28–31; decyzja w sprawie NN 61/2009 – Hiszpania – ratowanie i restrukturyzacja Caja Castilla-La Mancha, motywy 97–106.

⁽⁹²⁾ Zob. Komisja przeciwko EDF, sprawa C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 80 i 81.

- (151) Włochy i zainteresowane strony twierdzą, że wspomniane środki były w rzeczywistości zgodne z testem prywatnego inwestora ⁽⁹³⁾, w szczególności z tego względu, że działania umożliwiły FITD ograniczenie kosztów, na które w przeciwnym wypadku byłby narażony, mianowicie kosztów FITD związanych ze spłatą deponentów na etapie przymusowej likwidacji administracyjnej Tercas.
- (152) Zainteresowane strony twierdzą, że dalsze działania FITD leżą w zakresie prywatnej autonomii banków członkowskich.
- (153) Komisja jest zdania, że środki można jednoznacznie przypisać FITD, który jest kontrolowany przez organy publiczne (zob. ocena w motywach 134–136), a nie przez banki członkowskie. Wszelkie porównania z działaniami podejmowanymi przez FITD zanim banki członkowskie zostały prawnie zobowiązane, aby do niego należeć, jest bez znaczenia z uwagi fakt, iż banki członkowskie nie mają teraz możliwości rezygnacji z poszczególnych środków, jak wyjaśniono w motywach 134 i 135. Sytuację tę pogarsza mechanizm, w oparciu o który FITD decyduje o takich środkach, jak opisano w motywie 36, który jest stronniczy na korzyść dużych banków ⁽⁹⁴⁾ w ten sposób, że decyzje dotyczące interwencji można podejmować wbrew woli większości banków członkowskich.
- (154) Przedmiotowe koszty wynikają z obowiązków nałożonych na FITD będący systemem gwarantowania depozytów, który jest zobowiązany do działania w ramach mandatu publicznego, aby chronić deponentów. Żaden prywatny inwestor nie musiałby spełniać obowiązków wynikających z mandatu publicznego, np. takich jak obowiązek spłaty deponentów w przypadku likwidacji Tercas. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązki wynikające z mandatu publicznego nie mogą być zostać uwzględnione przy zastosowaniu testu prywatnego inwestora ⁽⁹⁵⁾.
- (155) Pomijając obowiązki wynikające z mandatu publicznego FITD, Komisja stwierdza, że żaden z tych trzech środków nie został zatem przyjęty przez prywatnego inwestora. Brak biznesplanu i jakichkolwiek perspektyw na jakikolwiek zwrot z inwestycji jest zasadniczy dla tej oceny i zdecydowanie potwierdza wnioszek.
- (156) Ponadto BPB i Tercas twierdzą, że działania FITD można traktować jako realizowane równocześnie z wkładem BPB, która działa jako prywatny inwestor. Komisja wskazuje, że równoczesna inwestycja tego rodzaju musi być prowadzona na całkowicie równych warunkach zarówno w odniesieniu do prywatnych, jak i do publicznych współinwestorów. Ten warunek wyraźnie nie jest spełniony w tym przypadku. BPB uzyskała pełny tytuł własności Tercas, a FITD nie otrzymał zwrotu ze swojej inwestycji.
- (157) Z powodów wymienionych w motywach 149–156 środki wdrożone przez FITD na rzecz Tercas zapewniły Tercas korzyść, mianowicie bezzwrotny wkład w celu pokrycia jego ujemnego kapitału własnego, niepodlegającą wynagrodzeniu gwarancję dotyczącą niektórych ekspozycji [...] oraz warunkowy bezzwrotny wkład potrzebny na wypadek uchronienia Tercas przed częścią zobowiązań podatkowych w ramach obowiązujących wówczas zasad prawa podatkowego. Wspomniane środki łącznie uchroniły Tercas przed opuszczeniem rynku. Tercas nie odniósłby korzyści z tych środków w normalnych warunkach rynkowych.
- (158) Komisja jest zdania, że przedmiotowe interwencje są selektywne, ponieważ dotyczą tylko Tercas. Takie środki wsparcia są dostępne wyłącznie dla banków objętych specjalnym zarządzeniem i udzielane wyłącznie w indywidualnych przypadkach. W rezultacie Komisja jest zdania, że środki ocenione w tej decyzji były ukierunkowane konkretnie i wyłącznie na Tercas, aby uchronić Tercas przed opuszczeniem rynku, zatem były selektywne.
- (159) W końcu korzyści przyznane Tercas przez działanie FITD zakłócają konkurencję poprzez uchronienie go przed upadłością i opuszczeniem rynku. Tercas konkuruje z zagranicznymi przedsiębiorstwami, co wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (160) Co się tyczy środka 1, dotacja w wysokości 265 mln EUR miała prawną formę bezzwrotnego wkładu na pokrycie ujemnego kapitału własnego Tercas bez jakiegokolwiek elementu wynagrodzenia. Komisja twierdzi, że element pomocy obejmował pełną kwotę w wysokości 265 mln EUR.

⁽⁹³⁾ Zob. motywy 80–97.

⁽⁹⁴⁾ Cztery duże banki – które zagwarantowały przedstawicieli w Radzie, z których każdy ma po dwa głosy – potrzebują razem tylko jeszcze pięciu przedstawicieli, aby mieć większość (13 głosów).

⁽⁹⁵⁾ Zob. Land Burgenland i in. przeciwko Komisji, sprawy połączone C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 52.

- (161) Co się tyczy środka 2, gwarancję w wysokości 35 mln EUR przewidziano na okres do trzech lat na pokrycie ryzyka kredytowego związanego z niektórymi ekspozycjami Tercas [...]. Zgodnie z zawiadomieniem Komisji w sprawie gwarancji ⁽⁹⁶⁾ element pomocy powinien być obliczany jako ekwiwalent dotacji brutto różnicy między premią, którą beneficjent musiałby płacić na rzecz podmiotu gospodarczego, aby uzyskać taką gwarancję, oraz premią, jaką w rzeczywistości zapłacił za taką samą gwarancję w okresie, w którym był nią objęty.
- (162) Komisja nie posiada żadnych informacji na temat opłaty, którą musiałby uiścić podmiot gospodarczy w celu ubezpieczenia ekspozycji kredytowej na rzecz [...] lub jakości kredytowej [...]. Zakładając jednak, że w tym czasie istniała ekspozycja i że kredyt został ostatecznie spłacony w terminie oraz biorąc pod uwagę znacznie większe kwoty pomocy udzielonej w ramach środków 1 i 3, Komisja jest zdania, że wystarczy ustalić niższy pułap w celu oszacowania kwoty przedmiotowej pomocy.
- (163) Ten niższy pułap można ustalić, biorąc za punkt odniesienia średnią wartośći swapu ryzyka kredytowego („CDS”) ⁽⁹⁷⁾ z trzech lat z okresu, kiedy pomoc udzielono największym włoskim przedsiębiorstwom niefinansowym, których swapy ryzyka kredytowego były przedmiotem aktywnego obrotu. Średnia ta wynosi 53 punkty bazowe ⁽⁹⁸⁾. Biorąc pod uwagę, że gwarancja pokryła 35 mln EUR ekspozycji i obowiązywała jedynie przez dziewięć miesięcy, wartość gotówkowa premii gwarancyjnej wynosi 0,14 mln EUR. W umowach nie uwzględniono żadnej premii na rzecz FITD, którą można byłoby odjąć od tej kwoty, w związku z czym Komisja uznaje, iż kwota pomocy wynosi 0,14 mln EUR.
- (164) Co się tyczy środka 3, Komisja zauważa, że zgodnie z prawem włoskim zwolnienie z podatku podlega zgłoszeniu i zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Ani w czasie przyznania pomocy, ani później Komisja nie podjęła decyzji dotyczącej środka 3, należy zatem uznać, że gwarancja stała się wymagalna. Zwolnienie z podatku nie zostało formalnie zgłoszone Komisji, co oznacza, że nie mogło mieć ono zastosowania. Dlatego też Komisja nie może uznać, że środek jest gwarancją, a raczej innym bezzwrotnym wkładem bez wynagrodzenia. Komisja twierdzi, że element pomocy obejmuje pełną kwotę w wysokości 30 mln EUR.

6.1.3 Wnioski w sprawie istnienia pomocy

- (165) Z powodów wymienionych w motywach 149–164 powyżej Komisja jest zdania, że środek 1 (bezzwrotny wkład w wysokości 265 mln EUR), środek 2 (gwarancja w wysokości 35 mln EUR z tytułu ekspozycji kredytowych [...]) wraz z elementem pomocy w wysokości 0,14 mln EUR) oraz środek 3 (kolejny bezzwrotny wkład w wysokości 30 mln EUR) stanowią pomoc państwa opiewającą łącznie na 295,14 mln EUR, udzieloną przez FITD oraz że przyniosły one wybiórczą korzyść na rzecz Tercas, która to korzyść zakłóciła konkurencję i wpłynęła na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wybiórcza korzyść została udzielona przy użyciu zasobów państwowych i za pośrednictwem działania podjętego przez FITD, które można przypisać państwu z powodów wymienionych w motywach 112–148. Pomoc udzielono dnia 7 lipca 2014 r.

6.2. Beneficjent pomocy

- (166) Komisja przypomina swoją ocenę, w której wszystkie trzy przedmiotowe środki przynoszą korzyść na rzecz Tercas. Komisja jest zatem zdania, że wspomniane środki przyniosły korzyści działalności gospodarczej Tercas poprzez uchronienie Tercas przed opuszczeniem rynku i umożliwienie kontynuacji tejże działalności gospodarczej w ramach przedsiębiorstwa nabywającego, czyli BPB.
- (167) Aby ocenić, czy sprzedaż działalności banku wiąże się z przyznaniem pomocy nabywcy, zgodnie z pkt 79, 80 i 81 komunikatu bankowego z 2013 r. oraz pkt 20 komunikatu w sprawie restrukturyzacji ⁽⁹⁹⁾ Komisja musi ocenić, czy zostały spełnione określone wymogi. Musi zbadać w szczególności, czy: (i) proces sprzedaży miał charakter otwarty, bezwarunkowy i niedyskryminujący; (ii) czy sprzedaż odbyła się na warunkach rynkowych; oraz (iii) czy instytucja finansowa lub rząd dążyły do uzyskania jak najwyższej ceny sprzedaży za odnośne aktywa i pasywa.

⁽⁹⁶⁾ Zawiadomienie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10).

⁽⁹⁷⁾ Swap ryzyka kredytowego (CDS) jest szczególnym rodzajem swapu opracowanym w celu przeniesienia ekspozycji kredytowych produktów finansowych między dwiema stronami lub większą ich liczbą. Nabywca CDS dokonuje szeregu płatności na rzecz sprzedawcy i w zamian otrzymuje rekompensatę, jeżeli pierwotny dłużnik nie wykona zobowiązania.

⁽⁹⁸⁾ Średnie wartości CDS z trzech lat z ENI, ENEL, Telecom Italia i Atlantia zostały odnotowane dnia 1 lipca 2014 r.

⁽⁹⁹⁾ Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie obecnego kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa („komunikat w sprawie restrukturyzacji”).

- (168) Jak już wspomniano w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja nie posiada żadnych dowodów, które umożliwiłyby jej stwierdzenie, że: (i) proces sprzedaży nie był otwarty, bezwarunkowy i niedyskryminujący; (ii) że sprzedaż nie odbyła się na warunkach rynkowych; ani (iii) że władze włoskie nie dążyły do uzyskania jak najwyższej ceny sprzedaży na rzecz Tercas.
- (169) Komisja jest zdania, że jedynym beneficjentem środka pomocy jest Tercas i że nie udzielono pomocy nabywcy, którym jest BPB.

7. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (170) W związku z tym Komisja stwierdza, że zidentyfikowane środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu i zostały udzielone z naruszeniem obowiązku zgłoszenia oraz klauzul zawieszających nałożonych przez art. 108 ust. 3 Traktatu. Dlatego Komisja uważa, że środki przyznane na rzecz Tercas stanowią pomoc państwa niezgodną z prawem.

8. ZGODNOŚĆ POMOCY Z ZASADAMI RYNKU WEWNĘTRZNEGO

8.1. Podstawa prawna oceny zgodności

- (171) Włochy nie twierdziły, że przedmiotowe środki są zgodne ze wspólnym rynkiem. Nie spełniono żadnego z postanowień zawartych w art. 107 ust. 2 Traktatu. Tym samym lit. a) i d) art. 107 ust. 3 wyraźnie nie mają zastosowania, a wymogi określone w art. 107. ust. 3 lit. c) są bardziej rygorystyczne niż te obecnie stosowane przez Komisję w odniesieniu do instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b). Komisja zbada zatem zgodność interwencji FTID wyłącznie na podstawie ostatniego postanowienia.
- (172) W art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu upoważnia się Komisję do stwierdzenia zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, jeżeli ma ona na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Komisja przyznała, że globalny kryzys finansowy może spowodować poważne zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego i że środki na rzecz wsparcia banków mogą zaradzić tym zaburzeniom. Pogląd ten był sukcesywnie doprecyzowywany i opracowywany w siódmym komunikacie kryzysowym⁽¹⁰⁰⁾ oraz został potwierdzony ponownie w komunikacie bankowym z 2013 r., w którym Komisja przedstawiła powody dlaczego uważa, że wymogi stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) są nadal spełnione.
- (173) Aby środek pomocy był zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu, musi on spełniać ogólne kryteria zgodności określone w art. 107 ust. 3, biorąc pod uwagę ogólne cele Traktatu. W poprzednich decyzjach⁽¹⁰¹⁾ Komisja uznała zatem, że jakkolwiek środek pomocy lub program musi pomyślnie przejść trzy testy: (i) adekwatności; (ii) konieczności i (iii) proporcjonalności.
- (174) Komunikat bankowy z 2013 r. ma zastosowanie do środków pomocy państwa udzielonych od dnia 1 sierpnia 2013 r. Interwencja wspierająca FITD została zatwierdzona przez Banca d'Italia dnia 7 lipca 2014 r.
- (175) W celu ustalenia czy środki są zgodne z odpowiednimi komunikatami kryzysowymi, Komisja oceni pomoc udzieloną w ramach następujących trzech środków:
- 1) *środek 1*: bezzwrotny wkład w wysokości 265 mln EUR będzie traktowany jako operacja dokapitalizowania dla celów analizy, o którym mowa w komunikacie bankowym z 2013 r. i komunikacie w sprawie restrukturyzacji, mimo iż wkład ten różni się od standardowego środka dokapitalizowania w tym względzie, że organ przyznający pomoc nie nabył żadnych praw ani też nie zostało wypłacone żadne wynagrodzenie;

⁽¹⁰⁰⁾ Komunikat Komisji w sprawie dokapitalizowania instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji (komunikat w sprawie dokapitalizowania) (Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2); komunikat w sprawie restrukturyzacji; komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat w sprawie przedłużenia z 2011 r.) (Dz.U. C 356 z 6.12.2011, s. 7); oraz komunikat bankowy z 2013 r.

⁽¹⁰¹⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 6 września 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37314 – pomoc na ratowanie na rzecz Probanka (Dz.U. C 314 z 29.10.2013, s. 1) oraz decyzja Komisji z dnia 6 września 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37315 – pomoc na ratowanie na rzecz Factor Banka (Dz.U. C 314 z 29.10.2013, s. 2).

- 2) *środek 2*: gwarancja w wysokości 35 mln EUR przeznaczona na pokrycie ryzyka kredytowego związanego z niektórymi ekspozycjami Tercas [...], zawierająca element pomocy w wysokości 0,14 mln EUR, na podstawie komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości⁽¹⁰²⁾, komunikatu bankowego z 2013 r. oraz komunikatu w sprawie restrukturyzacji, może być traktowana jako pomoc na rzecz restrukturyzacji Tercas;
- 3) *środek 3*: z uwagi na to, że Komisja nie podjęła żadnej decyzji, gwarancja w wysokości 30 mln EUR będzie traktowana jako dodatkowe wsparcie w postaci bezzwrotnego wkładu. W rezultacie należy ją traktować jako dokapitalizowanie, które podlega kontroli w ten sam sposób, co *środek 1*.
- (176) Komisja najpierw oceni zgodność *środka 2* z rynkiem wewnętrznym w świetle komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości, a następnie dokona łącznej oceny wszystkich trzech *środków* objętych komunikatem bankowym z 2013 r. oraz komunikatem w sprawie restrukturyzacji.

8.2. Zgodność *środka 2* z komunikatem w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości

- (177) *Środek 2* należy ocenić w oparciu o kryteria zgodności wymienione w komunikacie w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości, ponieważ przewiduje on „zwolnienie banku będącego beneficjentem (lub wynagrodzenie dla banku w związku z taką koniecznością) z konieczności wykazywania straty lub rezerwy na pokrycie ewentualnych strat wynikających z utraty jakości jego aktywów”. Kryteria te obejmują: (i) kwalifikowalność aktywów; (ii) przejrzystość i ujawnienie informacji o utracie jakości aktywów; (iii) zarządzanie aktywami; (iv) prawidłowe i spójne podejście do wyceny; oraz (v) stosowność wynagrodzenia oraz podział obciążenia.

8.2.1 Kwalifikowalność aktywów

- (178) Jeżeli chodzi o kwalifikowalność aktywów, w sekcji 5.4 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości wskazuje się, że ratowanie aktywów wymaga precyzyjnego określenia aktywów o obniżonej jakości oraz że w związku z kwalifikowalnością mają zastosowanie określone ograniczenia.
- (179) Podczas gdy w komunikacie w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości za aktywa kwalifikowalne uznaje się te, które wywołały kryzys finansowy, wspomniany komunikat przewiduje również, że państwa członkowskie „będą rozszerzały pomoc na ściśle określone kategorie aktywów związane z takim zagrożeniem dla systemu – po należytych uzasadnieniu i bez ograniczeń ilościowych”. Pkt 35 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości stanowi, że „aktywa, w przypadku których nie można obecnie stwierdzić utraty wartości, nie powinny zostać objęte programem pomocy”.
- (180) W tym przypadku w sprawozdaniu FITD z lipca 2014 r. wspomniano, że ekspozycje, o których mowa w *środku 2*, odnoszą się wprawdzie do kredytów niezagrożonych, ale problematycznych. Zgodnie z kryteriami określonymi w sekcji 5.4 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości, kredyty niezagrożone nie są kwalifikowalne. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że *środek 2* nie jest zgodny z kryteriami kwalifikowalności aktywów określonymi w komunikacie w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości.

8.2.2 Przejrzystość i ujawnienie informacji, zarządzanie oraz wycena

- (181) Zgodnie z sekcją 5.1 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości Komisja wymaga pełnej przejrzystości przed zastosowaniem *środka*, ujawniania informacji o utracie wartości aktywów, które będą pokryte przez *środki* na rzecz ratowania. Komisja nie otrzymała jednak żadnych informacji dotyczących przedmiotowych ekspozycji lub przedmiotowego przedsięwzięcia.
- (182) Co więcej, ani zainteresowane państwo członkowskie, ani żadna z zainteresowanych stron nie dostarczyli wyceny aktywów o obniżonej jakości, jak przewidziano w sekcji 5.5 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości, nie przekazano też żadnych informacji, na podstawie których Komisja może stwierdzić, że, jak przewidziano w sekcji 5.6 komunikatu, aktywa były odpowiednio wyodrębnione pod względem funkcjonalnym i organizacyjnym.

⁽¹⁰²⁾ Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1).

- (183) Komisja stwierdza, że kryteria dotyczące przejrzystości i ujawniania informacji nie są spełnione i że nie ma żadnego dowodu, na podstawie którego Komisja mogłaby stwierdzić, że kryteria dotyczące zarządzania i wyceny są spełnione.

8.2.3 Podział obciążenia i wynagrodzenie

- (184) Jeżeli chodzi o wynagrodzenie, w sekcji 5.2 komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości powtórzono ogólną zasadę, która stanowi, że banki powinny w jak największym zakresie same pokrywać straty związane z aktywami o obniżonej jakości oraz zapewnić odpowiednie wynagrodzenie, tak aby zagwarantować równy podział odpowiedzialności i obciążenia między akcjonariuszy.
- (185) Jak opisano w motywach 195–212, odpowiednie środki związane z podziałem obciążenia nie zostały podjęte. Ponadto Komisja zauważa, że w przypadku gwarancji odnoszącej się do ekspozycji na rzecz [...] nie przewidziano żadnego wynagrodzenia.
- (186) W związku z tym Komisja stwierdza, że środek 2 nie spełnia łącznie żadnych wymogów określonych w komunikacie w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości. W rezultacie środek 2 nie może być uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

8.3. Zgodność środków 1, 2 i 3 z komunikatem bankowym z 2013 r. oraz komunikatem w sprawie restrukturyzacji

- (187) Jeżeli chodzi o środki 1 i 3, z punktu widzenia prawa mają one postać bezzwrotnej dotacji, tj. wkładu pieniężnego bez wynagrodzenia w zamian za jego wniesienie (w formie praw własności lub zapłaty). W kryteriach zgodności określonych w komunikacie bankowym z 2013 r. nie przewiduje się dotacji jako takich.
- (188) Jedyną formą pomocy podobną do dotacji, o której mowa w komunikacie bankowym z 2013 r., jest pomoc w zakresie dokapitalizowania. Aby uzyskać dokapitalizowanie, należy jednak spełnić szereg kryteriów zgodności: w celu otrzymania dokapitalizowania należy: (i) przedstawić plan pozyskania kapitału określający wszystkie możliwości pozyskania kapitału z prywatnych źródeł dostępne dla zainteresowanego banku; (ii) przedstawić plan restrukturyzacji, który przyczyni się do rentowności instytucji finansowej; (iii) wykazać odpowiedni wkład po stronie samego beneficjenta, wraz z podmiotami zaangażowanymi w kapitał oraz podporządkowanymi instrumentami dłużnymi przyczyniającymi się w jak największym stopniu do podziału obciążenia; oraz (iv) wykazać środki ograniczające w wystarczającym stopniu konkurencję. W czasie gdy plan pozyskania kapitału został wdrożony przez specjalnego zarządcę Tercas (zob. motyw 15), Komisja nie otrzymała dowodów potwierdzających, że wymogi dotyczące zgodności opisane tutaj zostały spełnione.
- (189) Zasadniczo zapewniono bezzwrotne wkłady w ramach środków 1 i 3 celem pokrycia w całości ujemnego kapitału własnego Tercas, zanim działalność Tercas została przejęta przez BPB. Komisja zauważyła w przeszłości, że podobne transakcje są zgodne z rynkiem wewnętrznym, lecz tylko jako pomoc w celu usprawnienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w celu wspierania zorganizowanej likwidacji banku⁽¹⁰³⁾. W związku z tym, że Włochy rozumieją, iż środki na rzecz wsparcia Tercas nie miały zastosowania do systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ani do systemów likwidacji, Komisja nie może zastosować tego samego toku rozumowania jak w przypadku Tercas. Musi zatem potraktować wspomniany środek jak pomoc w formie dokapitalizowania.
- (190) Środek 2 miał uchronić Tercas przed ewentualnymi stratami w wyniku ekspozycji na rzecz [...]. Jest on więc bliższy pomocy w formie dokapitalizowania na restrukturyzację Tercas. Niezależnie od zgodności środka 2 z komunikatem w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości, gdyby środek ten miał zostać uznany za zgodny, musiałby również być zgodny z komunikatem bankowym z 2013 r. oraz komunikatem w sprawie restrukturyzacji. Ponadto nie można ocenić środków 1 i 3 w kontekście wspomnianych komunikatów bez odnoszenia się do środka 2.

⁽¹⁰³⁾ Decyzja w sprawie SA.39250 (2014/N) – Portugalia – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Espírito Santo, SA; decyzja Komisji w sprawie SA.41503 (2015/N) – Grecja – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Panellinia Bank przez zlecenie rozrachunku na rzecz Piraeus Bank (Dz.U. C 325 z 2.10.2015, s. 1); decyzja Komisji z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie SA.41924 (2015/N) – Włochy – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja (poprzez likwidację) Banca Romagna Cooperativa (Dz.U. C 369 z 6.11.2015, s. 1).

8.3.1 Przywrócenie długoterminowej rentowności

- (191) W komunikacie bankowym z 2013 r. określono wymóg opracowania zarówno planu pozyskania kapitału, w celu zapewnienia wykorzystania wszystkich ewentualnych źródeł prywatnego kapitału przed wnioskowaniem o pomoc państwa, oraz planu restrukturyzacji, w celu wykazania powrotu do długoterminowej rentowności. Bank osiąga długoterminową rentowność, jeżeli jest w stanie konkurować o kapitał na rynku na podstawie własnych osiągnięć zgodnie z odpowiednimi wymogami regulacyjnymi. Aby tego dokonać, bank musi być w stanie pokryć wszystkie swoje koszty oraz wypracować odpowiednią stopę zwrotu z kapitału własnego z uwzględnieniem profilu ryzyka banku. Zgodnie z punktem 17 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, rentowność można również osiągnąć poprzez sprzedaż banku.
- (192) Zainteresowane strony twierdzą, że specjalny zarządca działań w celu wyeliminowania niedoskonałości w organizacji i wewnętrznym systemie kontroli Tercas. BPB twierdzi również, że elementy strukturalne planu naprawy opracowano w ramach biznesplanu BPB na lata 2015–2019.
- (193) Komisja zwraca uwagę, że nie otrzymała planu restrukturyzacji ani planu naprawy, który wykazywałby powrót do długoterminowej rentowności, mimo iż wystąpiła z formalnym wnioskiem w sprawie takiego planu do Włoch.
- (194) Komisja stwierdza, że może zbadać plan restrukturyzacji przedłożony po wdrożeniu środka służącego dokapitalizowaniu. Komunikat bankowy z 2013 r. przewiduje taką możliwość, w szczególności jeżeli pomoc została zgłoszona i wdrożona jako pomoc na ratowanie w ściśle określonych warunkach. Niemniej jednak w związku z tym, że nie zgłoszono żadnego środka pomocy na ratowanie oraz uwzględniając dostępne informacje, w szczególności brak planu restrukturyzacji, Komisja nie może uznać, że warunek dotyczący długoterminowej rentowności określony w szczegółowym planie restrukturyzacji jest spełniony.

8.3.2 Ograniczenie pomocy do minimum i podział obciążenia

- (195) W komunikacie w sprawie restrukturyzacji uzupełnionym komunikatem bankowym z 2013 r. wskazuje się, że odpowiedni wkład ze strony beneficjenta jest konieczny, aby ograniczyć pomoc do minimum oraz usunąć zakłócenia konkurencji i pokusę nadużycia. W tym celu komunikat stanowi, że (i) zarówno koszty restrukturyzacji, jak i kwota pomocy powinny być ograniczone; oraz (ii) powinien istnieć maksymalny podział obciążenia między istniejącymi udziałowcami i wierzycielami nieuprzywilejowanych.
- (196) Zgodnie z punktem 29 komunikatu Komisja może zatwierdzić środki pomocy tylko gdy zainteresowane państwa członkowskie wykażą, że maksymalnie wykorzystano wszystkie środki ograniczające taką pomoc do niezbędnego minimum. W tym celu państwa członkowskie wzywa się do przedłożenia planu pozyskania kapitału przed przedłożeniem planu restrukturyzacji lub razem z nim jako jego część.
- (197) Zgodnie z pkt 44 komunikatu „dług podporządkowany należy przekształcić lub objąć odpisem aktualizującym wartość, co do zasady przed przyznaniem pomocy państwa. Pomoc państwa można przyznać dopiero po tym, gdy kapitał własny, kapitał hybrydowy i dług podporządkowany wniosą pełny wkład w pokrycie strat”.
- (198) Zgodnie z pkt 47 komunikatu aby ograniczyć pomoc do niezbędnego minimum, możliwie najwcześniej należy zapobiec odpływowi środków.
- (199) Zgodnie z pkt 52 komunikatu Komisja zatwierdzi pomoc na ratowanie w formie środków w zakresie dokapitalizowania (i pozwoли na przedłożenie planu restrukturyzacji po wdrożeniu tego środka), tylko jeżeli pomoc na ratowanie nie będzie uniemożliwiała spełnienia wymogów związanych z podziałem obciążenia, jak określono w komunikacie.
- (200) Komisja zauważa, że w Tercas została dokonana całkowita redukcja kapitału własnego akcjonariuszy.
- (201) Zgodnie z wymogami określonymi w komunikacie bankowym z 2013 r., dług podporządkowany w wysokości 189 mln EUR (na dzień 31 marca 2014 r.) na zasadzie skonsolidowanej (w tym należąca do Tercas spółkę zależną Caripe) należało jednak przekształcić lub umorzyć, zgodnie z wymogami określonymi w komunikacie bankowym z 2013 r. w celu obniżenia niedoboru kapitału oraz ograniczenia kwoty pomocy do minimum. Nie

miało miejsca żadne takie przekształcenie ani umorzenie, a z informacji dostarczonych przez Tercas wynika, że termin zapadalności długu podporządkowanego, w wysokości 36 mln EUR, wyemitowanego przez spółkę holdingową upłynął i że dług ten został spłacony w grudniu 2014 r. Komisja nie posiada informacji dotyczących tego, czy upłynął termin zapadalności jakiegokolwiek długu podporządkowanego wyemitowanego przez Caripe i czy ten dług został spłacony.

- (202) Komisja uznaje, że odpływ środków związanych z upływem terminu zapadalności długu podporządkowanego oraz dokonana później wypłata zasadniczo naruszają warunki, na podstawie których pomoc w zakresie dokapitalizowania jest zgodna z komunikatem bankowym z 2013 r.
- (203) Zainteresowane strony twierdzą, że nie było prawnej możliwości umorzenia długu podporządkowanego na mocy obecnie obowiązującego ustawodawstwa włoskiego oraz że dług może zostać umorzony tylko w przypadku przymusowej likwidacji administracyjnej. W komunikacie bankowym z 2013 r. określono czynniki, które Komisja weźmie pod uwagę w celu ustalenia, czy środek pomocy państwa jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, między innymi wymóg umorzenia długu. Taki podział obciążenia jest możliwy w przypadku likwidacji, jak wyraźnie wynika z kontekstu decyzji podjętej w przypadku Banca Romagna⁽¹⁰⁴⁾, zgodnie z którą pomoc udzielona Włochom została zatwierdzona, a wymogi dotyczące podziału obciążenia w odniesieniu do długu podporządkowanego zostały spełnione.
- (204) Zainteresowane strony odnoszą się do pkt 42 komunikatu bankowego z 2013 r., lecz Komisja zauważa, że w pkt 42 mowa jest o właścicielach długu uprzywilejowanego, a nie o właścicielach długu podporządkowanego.
- (205) Zainteresowane strony odwołują się również do pkt 45 komunikatu, w którym dopuszczono wyjątek od zasady konwersji lub umorzenia długów podporządkowanych, jeżeli wdrożenie takich środków zagroziłoby stabilności finansowej lub przyniosło nieproporcjonalne rezultaty.
- (206) Komisja zauważa, że zgodnie z komunikatem bankowym z 2013 r. podział obciążenia między właścicieli długów podporządkowanych został zastosowany w dużej części do całego systemu bankowego w Słowenii⁽¹⁰⁵⁾ oraz w odniesieniu do trzeciego największego banku w Portugalii⁽¹⁰⁶⁾. Wspomniany podział obciążenia zastosowano również w dużej części do systemów bankowych w Hiszpanii przed przyjęciem komunikatu bankowego z 2013 r., bez narażania stabilności finansowej; podział ten nie doprowadził do nieproporcjonalnych rezultatów. Z powodu niewielkich rozmiarów Tercas Komisja nie może zaakceptować, że istnieje takie ryzyko w tym przypadku. Jedyne przypadki kiedy Komisja zaakceptowała odejście od normalnego podziału obciążenia na podstawie nieproporcjonalnych rezultatów nie są w tym przypadku istotne⁽¹⁰⁷⁾.
- (207) Komisja stwierdza, że posiadacze podporządkowanych instrumentów dłużnych nie wnieśli możliwie największych wkładów i że działanie FITD nie jest zgodne z podstawowym aspektem komunikatu bankowego z 2013 r.
- (208) W przedłożonych przez siebie uwagach FITD twierdzi, że operacja restrukturyzacji zakładała pełne dokapitalizowanie Tercas wykonane za pomocą interwencji BPB, które przyczyniło się do podwyższenia kapitału poprzez pozyskanie kapitału na rynku. Z drugiej strony w pkt 34 komunikatu bankowego z 2013 r. określono, że po przedłożeniu planu pozyskania kapitału państwo członkowskie musi ustalić pozostały niedobór kapitału, który należy pokryć poprzez pomoc państwa. Dokapitalizowanie przez BPB było jednak zależne – jak BPB i Tercas przyznały w swojej uwadze – od wcześniejszego pokrycia wspomnianego ujemnego kapitału własnego przez FITD.

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. przypis 103.

⁽¹⁰⁵⁾ Decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie SA.35709 (2013/N) – Słowenia – Restrukturyzacja Nova Kreditna Banka Maribor dd (NKBM) (Dz.U. C 120 z 23.4.2014, s. 1); decyzja Komisji 2014/535/UE z dnia 18 grudnia 2013 r. z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) – Restrukturyzacja NLB – Słowenia, którą Słowenia planuje wdrożyć na rzecz Nova Ljubljanska banka d.d. (Dz.U. L 246 z 21.8.2014, s. 28); decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie SA.37690 (13/N) – Słowenia – Pomoc na ratowanie na rzecz Abanka dd (Dz.U. C 37 z 7.2.2014, s. 1); decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie SA.37642 (13/N) – Słowenia – Kontrolowana likwidacja Probanka d.d. (Dz.U. C 69 z 7.3.2014, s. 1); oraz decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie SA.37643 (2013/N) – Słowenia – Kontrolowana likwidacja Factor Banka (Dz.U. C 69 z 7.3.2014, s. 1).

⁽¹⁰⁶⁾ Decyzja w sprawie SA.39250 (2014/N) – Portugalia – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Espírito Santo, SA.

⁽¹⁰⁷⁾ Sytuacja w sprawie Tercas nie jest porównywalna z sytuacją, której dotyczy decyzja w sprawie Eurobank i w której Komisja przyjęła, że niektóre rezultaty byłyby niewspółmierne, jeżeli państwo w pełni gwarantowałoby środek dokapitalizowania bez bycia ostatecznie zmuszonym do zapewniania jakiegokolwiek kapitału, jako że nowy kapitał był subskrybowany z prywatnych źródeł. 2014/885/UE z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie pomocy państwa 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) wdrożonej przez Grecję na rzecz Eurobank Group związanej z: dokapitalizowaniem i restrukturyzacją Eurobank Ergasias SA; pomocą restrukturyzacyjną dla Proton Bank poprzez utworzenie i dokapitalizowanie Nea Proton Bank i dodatkowe dokapitalizowanie New Proton Bank przez grecki fundusz stabilności finansowej; restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją Hellenic Postbank przez utworzenie banku pomostowego (Dz.U. L 357 z 12.12.2014, s. 112).

- (209) BPB i Tercas dalej twierdzą, że środki były ograniczone do minimum niezbędnego do osiągnięcia celu, tj. długoterminowej rentowności Tercas. Podają następujące powody: 1) wkład FITD spełnia kryterium „najmniejszych kosztów” określone w statucie FITD; 2) był to jedyny wykonalny wariant w świetle pogarszającej się sytuacji Tercas i potrzeby znalezienia nabywcy; oraz 3) FITD przyczynił się tylko częściowo do rozwiązania problemu ujemnego kapitału własnego i do przywrócenia minimalnych współczynników kapitałowych: konkretnie wniósł wkład w wysokości 265 mln EUR przy wymaganej kwocie 495 mln EUR.
- (210) W tym kontekście Komisja zauważa, że kryterium najmniejszych kosztów określone w statucie FITD nie ma znaczenia dla oceny zgodności środków z rynkiem wewnętrznym. Z punktu widzenia oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym jedynym istotnym pytaniem w tym wypadku jest to, czy przyznana pomoc państwa wystarczy, aby przywrócić długoterminową rentowność instytucji finansowej, i czy jest ona ograniczona do niezbędnego minimum przy odpowiednim ograniczeniu zakłócenia konkurencji. Twierdzenie, że przyznana pomoc była mniejsza niż kwota potrzebna do spełnienia wymogów kapitałowych nie stanowi dowodu na to, że pomoc była ograniczona do niezbędnego minimum.
- (211) Jak zauważono w motywie 194, z dostarczonych informacji nie jest dla Komisji jasne, że pomoc faktycznie wystarczała do przywrócenia rentowności. Co więcej, oczywiste jest, że pomoc nie była ograniczona do minimum, jako że nie dokonano zamiany długu podporządkowanego na kapitał.
- (212) Należy dodać, że jeżeli FITD działałby zgodnie z podejściem określonym w komunikacie bankowym z 2013 r., koszt poniesiony przez FITD można by jeszcze bardziej ograniczyć poprzez pełne objęcie długu podporządkowanego w wysokości 169 mln EUR (88 mln EUR na rzecz Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA i 81 mln EUR na rzecz Caripe) odpisem aktualizującym wartość, tym samym zmniejszając w znaczny sposób obciążenie państwa członkowskiego. Takie objęcie odpisem aktualizującym wartość byłoby możliwe z prawnego punktu widzenia w przypadku likwidacji ⁽¹⁰⁸⁾.

8.3.3 Środki mające na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji

- (213) Ponadto w sekcji 4 komunikatu w sprawie restrukturyzacji zawarto wymóg, zgodnie z którym restrukturyzacja instytucji finansowej powinna obejmować środki ograniczające zakłócenia konkurencji. Środki takie powinny być dostosowane do konkretnych zakłóceń występujących na rynkach, na których bank będący beneficjentem działa po restrukturyzacji.
- (214) W pkt 34 komunikatu w sprawie restrukturyzacji przewidziano, że odpowiednia opłata za publiczne zastrzyki kapitałowe jest jednym z najodpowiedniejszych ograniczeń zakłócenia konkurencji, ponieważ ogranicza kwotę pomocy.
- (215) Wszystkie trzy środki cechują się całkowitym brakiem jakiegokolwiek elementu wynagrodzenia wkładu FITD lub brakiem jakiegokolwiek premii za gwarancję, lub też brakiem jakiegokolwiek nabycia praw (np. akcji zwykłych) lub udziału w jakichkolwiek przyszłych przychodach. Nie wprowadzono także żadnego mechanizmu wycofania umożliwiającego odzyskanie części pomocy od banku Tercas po osiągnięciu przez niego rentowności.
- (216) FITD utrzymuje, że gdy podejmuje się działania w celu pokrycia wspomnianego ujemnego kapitału własnego, aby umożliwić nabycie przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji przez inne strony, wówczas całkiem normalną sytuacją jest brak zwrotu. Komisja zauważa, że środki stanowiły dotacje pomocy, której bezpośrednim skutkiem było to, że Tercas nie opuścił rynku, co prawdopodobnie zrobiliby w przypadku braku wsparcia. Należy je zatem uznać za poważne zakłócenie konkurencji. W związku z tym, jak stwierdzono w motywie 189, Komisja uznaje takie środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy pomoc przyznano na ułatwienie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub na wsparcie kontrolowanej likwidacji.
- (217) FITD podnosi, że Komisja wcześniej zaakceptowała niski poziom wynagrodzenia lub nawet jego brak, przykładowo w sprawach Banco de Valencia (BVA) ⁽¹⁰⁹⁾, Banco Português de Negócios (BPN) ⁽¹¹⁰⁾ lub Banco CAM ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Zob. przypis 103.

⁽¹⁰⁹⁾ Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie SA.34053 (12/N) – Hiszpania – Dokapitalizowanie i restrukturyzacja Banco de Valencia SA (Dz.U. C 75 z 14.3.2013, s. 1).

⁽¹¹⁰⁾ Decyzja Komisji 2012/660/UE z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie środków nr SA. 26909 (2011/C) wdrożonych przez Portugalię na rzecz restrukturyzacji Banco Português de Negócios (BPN) (Dz.U. L 301 z 30.10.2012, s. 1).

⁽¹¹¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie NN 61/09 – Hiszpania – Ratowanie i restrukturyzacja Caja Castilla-La Mancha (Dz.U. C 289 z 26.10.2010, s. 1).

- (218) Komisja wskazuje, że wszystkie te decyzje – w zakresie w jakim zatwierdzona pomoc nie była pomocą na ułatwienie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ani na wsparcie kontrolowanej likwidacji (motyw 189) – zostały podjęte przez rozpoczęciem stosowania komunikatu bankowego z 2013 r.
- (219) W kwestii istoty sprawy Komisja zauważa, że we wszystkich trzech przypadkach przywołanych przez zainteresowane strony wdrożono szczególnie daleko idące środki restrukturyzacyjne zgodnie z wymogami komunikatu w sprawie restrukturyzacji. We wszystkich trzech przypadkach doprowadziło to do zniknięcia z rynku banku i jego marki. Ponadto zmniejszenie skali działalności odgrywało szczególnie istotną rolę w każdej z tych spraw (w przypadku CAM obniżono o około 50 % liczbę oddziałów i o około 35 % liczbę pracowników; w przypadku BVA obniżono o około 90 % liczbę oddziałów i o około 50 % liczbę pracowników; w przypadku BPN w bilansie obniżono o 65 % sumę bilansową i zamknięto wszystkie rodzaje działalności oprócz działalności detalicznej).
- (220) Komisja zauważa, że z drugiej strony w sprawie Tercas liczba oddziałów i liczba pracowników mają zostać obniżone o jedynie [...] % każda, a wszystkie rodzaje działalności będą dalej funkcjonować. Marka Tercas dalej istnieje, a działalność jest dalej prowadzona w jej poprzednim obszarze działalności.
- (221) Na tej podstawie Komisja stwierdza, że w przeciwieństwie do tego, co twierdzą FITD, BPB i Tercas, reorganizacja, którą ma wdrożyć Tercas, nie sięga tak daleko jak w przytoczonych przez nich przykładach i nie uzasadnia całkowitego braku wynagrodzenia za środki.
- (222) FITD dalej podnosi, że wpływ operacji na rynek jest sam w sobie ograniczony z powodu ograniczonego rozmiaru i zasięgu geograficznego działalności Tercas, który prowadzi działalność głównie w Abruzji.
- (223) Zgodnie ze statystykami udostępnionymi przez Banca d'Italia pod koniec 2014 r. w Abruzji aktywnych jest 12 banków, w tym przynajmniej jedna duża europejska instytucja finansowa. Biorąc pod uwagę, że Tercas prowadzi działalność w sektorze finansowym, posiadając 163 oddziały w Abruzji na stan z 2011 r., i że konkuruje z wieloma innymi europejskimi instytucjami finansowymi z oddziałami w tym samym regionie, jakkolwiek korzyść przyznana Tercas mogłaby grozić zakłóceniem konkurencji.
- (224) Biorąc pod uwagę brak wynagrodzenia za środki podjęte przez FITD i stosunkowo niewielkie ograniczenie działalności Tercas, a także fakt, że marka Tercas będzie dalej w użyciu, Komisja stwierdza, że nie zapewniono wystarczających zabezpieczeń, aby ograniczyć potencjalne zakłócenie konkurencji.

8.4. Wnioski dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym

- (225) Podsumowując, Komisja nie może wskazać żadnych podstaw pozwalających stwierdzić, że trzy przedmiotowe środki są zgodne ze rynkiem wewnętrznym.
- (226) W szczególności przedłożone dokumenty wskazują, że w ramach przedmiotowych środków nie przewidziano podziału obciążenia, do którego należy dążyć zgodnie z komunikatem bankowym z 2013 r., i że nie spełniają one łącznych wymogów określonych w komunikacie w sprawie restrukturyzacji w zakresie zgodności pomocy na restrukturyzację z rynkiem wewnętrznym, tj. przywrócenia długoterminowej rentowności, ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum i podjęcia środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji.

9. ODZYSKANIE ŚRODKÓW

- (227) Zgodnie z Traktatem i z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia, że pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, Komisja jest organem właściwym do podjęcia decyzji, czy dane państwo członkowskie musi ją znieść, czy zmienić⁽¹¹²⁾. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału nałożenie na przedmiotowe państwo obowiązku wycofania pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym służy przywróceniu stanu pierwotnego⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Zob. wyrok w sprawie C-70/72 Komisja przeciwko Niemcom, EU:C:1973:87, pkt 13.

⁽¹¹³⁾ Zob. wyrok w sprawach połączonych C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1994:325, pkt 75.

- (228) W tym kontekście Trybunał ustalił, że cel ten zostaje osiągnięty z chwilą, gdy beneficjent dokona zwrotu kwoty przyznanej jako pomoc niezgodna z prawem, tracąc tym samym korzyść, jaką odnosił względem swoich konkurentów na rynku, oraz gdy następuje przywrócenie sytuacji sprzed wypłaty pomocy ⁽¹¹⁴⁾.
- (229) Zgodnie z orzecznictwem art. 16 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽¹¹⁵⁾ stanowi, że: „[w] przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy niezgodnej z prawem, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]. Komisja nie wymaga windykacji pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii”.
- (230) Ani Włochy, ani żadne z osób trzecich nie zwróciły się na drodze formalnej o to, aby odzyskanie nie zostało zarządzane na podstawie tego, że byłoby to niezgodne z ogólną zasadą prawa unijnego. Niemniej w świetle wymian prowadzonych między Włochami a osobami trzecimi Komisja uważa, że właściwe byłoby ocenić, czy w przedmiotowym przypadku nakaz odzyskania środków nie byłby sprzeczny z żadną ogólną zasadą prawa unijnego.
- (231) W świetle odniesienia do działania podjętego przez systemy gwarantowania depozytów w pkt 63 komunikatu bankowego z 2013 r. i praktyki Komisji z poprzednich decyzji ⁽¹¹⁶⁾ żaden bank ani żadne państwo członkowskie nie mogły w czerwcu 2014 r. spodziewać się, że środki wdrożone przez systemy gwarantowania nie będą mogły zostać uznane za pomoc państwa. Co więcej, beneficjent pomocy niezgodnej z prawem nie może w uzasadniony sposób oczekiwać, że pomoc jest zgodna z prawem, dopóki Komisja nie podejmie ostatecznej decyzji na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu.
- (232) Co do zasady Komisja ocenia zgodność środka pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie kryteriów mających zastosowanie w dniu, w którym podejmuje ona swoją decyzję. Kryteria zgodności określone w komunikacie bankowym z 2013 r. zaczęto stosować od dnia 1 sierpnia 2013 r., a zatem miały one zastosowanie na ponad 11 miesięcy przed podjęciem przedmiotowych środków. Nie można było mówić o problemie w zakresie pewności prawa na podstawie tego, że komunikat bankowy z 2013 r. był nowym aktem.
- (233) Odzyskanie środków jest zwykłą konsekwencją negatywnej decyzji w sprawie pomocy niezgodnej z prawem i jako takiego nie można go uznać za nieproporcjonalny rezultat.
- (234) W orzecznictwie sądów unijnych ściśle ograniczono zakres spraw, w których spełnienie nakazu odzyskania środków jest całkowicie niemożliwe dla państwa członkowskiego. W szczególności problemy finansowe, które napotkałby beneficjent pomocy, jeżeli pomoc miałaby zostać odzyskana, stanowią jedną z przyczyn tej niemożliwości. Komisja stwierdza, że w przedmiotowej sprawie nie można powołać się na całkowity brak możliwości odzyskania pomocy.
- (235) W związku z tym, biorąc pod uwagę, że środki objęte postępowaniem wdrożono z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu i że uznaje się je za pomoc niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym, a także biorąc pod uwagę, że odzyskanie środków nie byłoby niezgodne z ogólną zasadą prawa unijnego, pomoc ta musi zostać odzyskana w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku sprzed przyznania pomocy. Okres, w trakcie którego pomoc ma zostać odzyskana, jest okresem od dnia odniesienia korzyści przez beneficjenta po raz pierwszy, to jest począwszy od dnia przekazania mu pomocy, do dnia skutecznego odzyskania, a kwota, jaką należy odzyskać, powinna być powiększona o kwotę odsetek naliczanych do dnia jej skutecznego odzyskania. W przedmiotowej sprawie dzień, w którym pomoc przekazano przedsiębiorstwu, jest dniem płatności wkładu dla środka 1 i dniem udzielenia gwarancji dla środków 2 i 3.

10. WNIOSEK

- (236) Komisja uznaje, że Włochy niezgodnie z prawem wdrożyły środek 1, tj. bezzwrotny wkład w wysokości 265 mln EUR, środek 2, tj. gwarancję w wysokości 35 mln EUR w postaci ekspozycji kredytowych [...] z elementem pomocy w wysokości 0,14 mln EUR, oraz środek 3, tj. kolejny bezzwrotny wkład w wysokości 30 mln EUR,

⁽¹¹⁴⁾ Zob. wyrok w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, EU:C:1999:311, pkt 64 i 65.

⁽¹¹⁵⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

⁽¹¹⁶⁾ Zob. decyzja w sprawie SA.33001 (2011/N) – Dania – Część B – Poprawka do duńskiego programu likwidacji instytucji kredytowych, motywy 43–49; decyzja w sprawie SA.34255 (2012/N) – Hiszpania – Restrukturyzacja CAM i Banco CAM, motywy 76–87; oraz decyzja w sprawie SA.37425 (2013/N) – Polska – Program kontrolowanej likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, motywy 44–53.

czyli w sumie 295,14 mln EUR pomocy państwa przyznanej w dniu 7 lipca 2014 r. z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W rezultacie niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc należy odzyskać od beneficjenta, Tercas, wraz z naliczonymi odsetkami,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa wdrożona za pomocą środka 1, tj. bezzwrotnego wkładu w wysokości 265 mln EUR, środka 2, tj. gwarancji w wysokości 35 mln EUR w postaci ekspozycji kredytowych [...] z elementem pomocy w wysokości 0,14 mln EUR, oraz środka 3, tj. kolejnego bezzwrotnego wkładu w wysokości 30 mln EUR, w sumie 295,14 mln EUR, niezgodnie z prawem przyznana przez Włochy na rzecz spółki Tercas w dniu 7 lipca 2014 r. z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

1. Włochy odzyskują od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres poczynszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 ⁽¹¹⁷⁾ i rozporządzenia Komisji (WE) nr 271/2008 ⁽¹¹⁸⁾ zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004.

Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Włochy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Włochy przekazują Komisji następujące informacje:
 - a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki) do odzyskania od beneficjenta;
 - b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
 - c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

⁽¹¹⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

⁽¹¹⁸⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 82 z 25.3.2008, s. 1).

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Włochy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Włochy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Włochy dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 grudnia 2015 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
