GERECHT

84 Gevoegde zaken T-98/16, T-196/16 en T-198/16, Italiaanse Republiek e.a./Europese Commissie

Arrest van 19 maart 2019 (Derde kamer – uitgebreid)

Staatssteun – Steuninterventie van een privaatrechtelijk bankenconsortium ten bate van een van zijn leden – Goedkeuring van de interventie door de centrale bank van de lidstaat – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Beroep tot nietigverklaring – Begrip 'staatssteun' – Toerekenbaarheid aan de staat – Staatsmiddelen

Een van verzoekers in deze zaak is Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). Het FITD is een privaatrechtelijk bankenconsortium en door de Banca d'Italia erkend als depositogarantiestelsel. Het FITD heeft de mogelijkheid om in te grijpen ten bate van zijn leden, niet alleen in het kader van de wettelijk verplicht geworden garantie van de deposito's van deposanten (verplichte interventie), maar overeenkomstig zijn statuten ook op vrijwillige basis indien daarmee lasten kunnen worden verminderd die kunnen voortvloeien uit het feit dat deposito's door zijn leden moeten worden gegarandeerd (vrijwillige interventie). De onderhavige zaak draait om de vrijwillige interventie van het FITD ten bate van Banca Tercas.
Banca Tercas is een Italiaanse bank die in zwaar weer verkeerde. De Banca d'Italia heeft in 2012 een buitengewoon bewindvoerder aangesteld die werd belast met het beheer van Tercas. Na verscheidene opties te hebben overwogen, heeft de buitengewoon bewindvoerder in oktober 2013 onderhandelingen gestart met Banco Popolare di Bari (BPB), die interesse had getoond in inschrijving op een kapitaalverhoging van Tercas, op voorwaarde dat er een voorafgaande audit van Tercas zou plaatsvinden en het FITD het vermogenstekort van die bank volledig zou dekken. Het FITD heeft vervolgens tot een steuninterventie ten bate van Tercas besloten en deze interventie is door de Banca d'Italia goedgekeurd. Op 23 december 2015 heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld. In dat besluit heeft de Commissie geoordeeld dat de interventie van het FITD onverenigbare en onrechtmatige steun van de Italiaanse Republiek aan Tercas vormde, en heeft zij bevolen dat die steun moest worden teruggevorderd. Zowel Italië, het FITD als BPB komen in beroep tegen het bestreden besluit.
De aangevoerde middelen zien onder meer op de kwalificatie van de interventie van het FITD als staatssteun. Dienaangaande roept het Gerecht in herinnering dat voordelen slechts als 'steunmaatregelen' in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU kunnen worden beschouwd indien zij direct of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend.
Wat betreft de toerekenbaarheid aan de staat overweegt het Gerecht dat ter beoordeling of een maatregel kan worden toegerekend aan de staat, moet worden onderzocht of de overheid bij de vaststelling van die maatregel betrokken was. In het onderhavige geval rust op de Commissie, gelet op het feit dat de betrokken maatregel door een privaatrechtelijke entiteit ten uitvoer was gelegd, des te meer de verplichting om de elementen uiteen te zetten en te onderbouwen op grond waarvan zij kon concluderen dat er voldoende aanwijzingen waren dat deze maatregel was genomen onder de invloed of effectieve controle van de overheid en dus feitelijk toe te rekenen was aan de staat. In het onderhavige geval heeft de Commissie in de eerste plaats geoordeeld dat de Italiaanse Staat aan het FITD een opdracht van de overheid met betrekking tot de bescherming van deposanten heeft toevertrouwd die het op verschillende wijzen uitvoert. Het Gerecht overweegt evenwel dat de aan de verschillende depositogarantiestelsels in Italië toevertrouwde overheidstaak alleen verplicht tot de tenuitvoerlegging van een stelsel voor de terugbetaling van de deposito's van deposanten in geval van het faillissement van een kredietinstelling. Deze overheidstaak omvat voor deze stelsels echter niet de plicht om, voordat een dergelijk faillissement plaatsvindt, preventief in te grijpen door bij hun leden de daartoe noodzakelijke middelen te vergaren. In het onderhavige geval zijn het juist de statuten van het FITD, een privaatrechtelijk consortium, die voorzien in de mogelijkheid om ten bate van een van zijn leden in moeilijkheden op te treden, indien er vooruitzichten op herstel bestaan en interventie minder kostbaar zou zijn dan het ten uitvoer leggen van de inmiddels wettelijk verplicht geworden garantie van de deposito's van deposanten. Uit het voorgaande volgt dat de in het onderhavige geval aan de orde zijnde steuninterventie, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie stelt in het bestreden besluit, een ander doel heeft dan de terugbetaling van deposito's in geval van gedwongen administratieve liquidatie en geen uitvoering van een overheidsopdracht vormt.
In de tweede plaats heeft de Commissie gesteld dat de Banca d'Italia controle uitoefent over de activiteiten van het FITD, onder meer door de voorafgaande goedkeuring van iedere interventie die het FITD voornemens is ten uitvoer te leggen. In dit verband overweegt het Gerecht dat de goedkeuring door de Banca d'Italia van de interventie van het FITD ten bate van Tercas geen aanwijzing vormt dat de betrokken maatregel kan worden toegerekend aan de staat. Ten eerste volgt uit de Italiaanse wetgeving dat steuninterventies pas worden goedgekeurd door de Banca d'Italia nadat deze in het kader van haar toezichtstaak heeft gecontroleerd of de maatregel in overeenstemming is met de regelgeving. De Banca d'Italia controleert derhalve enkel, ter uitoefening van prudentieel toezicht, of de maatregel in overeenstemming is met de regelgeving. Ten tweede stelt het Gerecht vast dat de Banca d'Italia op geen enkele wijze het FITD kan verplichten om steun te verlenen aan een bank in moeilijkheden. Verder vormt de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Banca d'Italia bij de vergaderingen van de bestuursorganen van het FITD, geen aanwijzing voor toerekenbaarheid van de betrokken maatregel aan de staat, aangezien deze afgevaardigden enkel een rol als waarnemer uitoefenen, zonder enig stemrecht of enige raadgevende stem. Het Gerecht komt daarom tot de slotsom dat de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft bewezen dat de Italiaanse overheid betrokken was bij de vaststelling van de betrokken maatregel en, dientengevolge, evenmin dat die maatregel toerekenbaar is aan de staat in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU.
Vervolgens onderzoekt het Gerecht de vraag of de interventie met staatsmiddelen bekostigd is. De Commissie heeft hierover opgemerkt dat de contributies waarmee het FITD de interventie heeft bekostigd een verplicht

karakter hadden, omdat de banken die er lid van zijn zich niet kunnen onttrekken aan de interventie waartoe het FITD heeft besloten. Het Gerecht overweegt als volgt. Het verplichte karakter van de bijdragen van de leden van het FITD tot de interventie vloeit voort uit een besluit dat tweemaal door die leden is aanvaard, namelijk niet alleen toen zij besloten om zich aan te sluiten bij het FITD, maar ook toen zij aanvaardden dat de bestuursorganen van het consortium een dergelijke interventie zouden vaststellen. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie in het bestreden besluit niet voldoende heeft onderbouwd dat de betrokken middelen onder toezicht, en daarmee ter beschikking, van de Italiaanse overheid stonden. De Commissie kon derhalve niet concluderen dat, ondanks het feit dat de interventie van het FITD ten bate van Tercas overeenkomstig de statuten van dat consortium en in het belang van zijn leden uitsluitend met gebruikmaking van particuliere fondsen werd uitgevoerd, het in werkelijkheid de overheid was die, door een dominerende invloed uit te oefenen op het FITD, zou hebben besloten om het gebruik van die middelen ter financiering van een dergelijke interventie te sturen.
Het bestreden besluit wordt nietig verklaard.