

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 10 november 1999

houdende voorwaardelijke goedkeuring van de door Italië aan de Siciliaanse overheidsbanken Banco di Sicilia en Sicilcassa verleende steun

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3865)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2000/600/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op de artikelen 87 en 88,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op de artikelen 61 en 62,

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken ⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven van 24 juli 1997 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om inlichtingen verzocht over de voorgenomen oplossing voor de crises bij de Siciliaanse overheidsbanken en de oprichting van een regionale bankenpool onder leiding van de — naar behoren geherkapitaliseerde — overheidsbank Banco di Sicilia SpA (hierna „BS” genoemd) en van Mediocredito centrale (hierna „MC” genoemd), een gespecialiseerde bank onder de zeggenschap van de Schatkist. De Italiaanse autoriteiten hebben geantwoord met twee brieven, van, onderscheidenlijk, 1 en 11 september 1997, waarbij zij de Commissie een deel van de door haar gevraagde documenten deden toekomen en de algemene lijnen uiteenzetten van het reddingsvoornemen voor de pool van overheidsbanken op Sicilië.
- (2) Deze maatregelen omvatten de vereffening van de spaarkas Sicilcassa (hierna: „SC” genoemd) in het kader van een gerechtelijk akkoord en de overdracht van al haar activa en passiva aan BS met steun van Banca d'Italia (d.i. de Italiaanse Nationale Bank), MC en Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (hierna „FITD” genoemd). Om te kunnen nagaan of bij het saneringsvoornemen eventueel sprake was van overheidssteun, heeft de Commissie bij schrijven van 8 oktober 1997 om aanvullende inlichtingen verzocht, verzoek waarop de Italiaanse autoriteiten hebben geantwoord bij schrijven van 3 december 1997.
- (3) Het pakket steunmaatregelen ter ondersteuning van de overdracht omvatte een bijdrage van FITD tot een bedrag van 1 000 miljard ITL ter dekking van de verliezen van Sicilcassa, alsmede een interventie van Banca d'Italia overeenkomstig de bepalingen van het decreet van de minister van de Schatkist van 27 september 1974 (hierna „DM 27.9.1974” genoemd). De precieze omvang van deze laatste maatregel kon toentertijd niet worden berekend, omdat het precieze tekort van de vereffening van SC nog niet was bepaald. Voorts was erin voorzien dat MC de hoofdaandeelhouder van BS zou worden via een gereserveerde inschrijving op een verhoging van het kapitaal van de Siciliaanse bank met

⁽¹⁾ PB C 297 van 25.9.1998, blz. 3.

1 000 miljard ITL. Hoewel niet uitdrukkelijk in het project beschreven, moet bij het herkapitalisatieplan voor BS ook rekening worden gehouden met het besluit van het ministerie van de Schatkist om zijn eigen belang in Irfis-Mediocredito della Sicilia in de bank in te brengen; het betreft hier een kleine financiële overheidsinstelling die gespecialiseerd is in het beheer van regionale fondsen ten behoeve van Siciliaanse ondernemingen. De waarde van Irfis was op het tijdstip van haar overdracht niet bekend. Deze maatregelen moesten worden uitgevoerd samen met de vereffening van SC, dus in september 1997.

- (4) Omdat bij de geplande ondersteunende maatregelen ten behoeve van SC of BS sprake kon zijn van overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, heeft de Commissie op 7 mei 1998 de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ingeleid. Terzelfder tijd heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om verdere verduidelijkingen betreffende de voorgenomen steunmaatregelen verzocht.
- (5) Onder begeleiding van MC begon voor BS, na de integratie van wat er restte van SC, een diepgaande herstructurering op basis van een plan waarin voorzien werd in een forse reductie van de personeelsuitgaven — die op dat tijdstip ver boven het sectorale gemiddelde lagen —, een programma voor het beheer van de vorderingen en een plan voor de ontwikkeling van diensten waarmee de inkomsten van de bank konden worden gediversifieerd, zoals bij de overige, efficiëntere kredietinstellingen. Dankzij de strikte toepassing van het herstructureringsplan kon de bank haar rendabiliteitsdoelstelling bereiken, één jaar vroeger dan gepland. De door BS geleverde inspanningen werden door de markt erkend, aangezien in juni 1999 de verzekeringsonderneming Cardiff (Paribas-concern) besloten heeft een minderheidsbelang (circa 6 %) te verwerven in het kapitaal van de bank.
- (6) Tijdens deze bijeenkomsten die plaatsvonden op, onderscheidenlijk, 11 december 1998, 19 maart en 5 juli 1999, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie de gevraagde documenten meegedeeld; deze omvatten onder meer een verslag over de waarde van Irfis, het door MC vooraf opgestelde herstructureringsplan voor BS en een verslag waarin het passief van de vereffening van SC op 4 445 miljard ITL wordt geraamd en het definitieve bedrag van de voorzieningen die Banca d'Italia ter dekking van dit passief moet aanleggen, op 3 400 miljard ITL.
- (7) Ten slotte heeft de Italiaanse regering de Commissie bij faxbericht van 18 oktober 1999 meegedeeld dat zij zich ertoe verbindt MC tegen 30 juni 2000 te privatiseren middels een open, transparante en niet-discriminerende procedure. Deze transactie zal plaatsvinden in het kader van het privatiseringsprogramma voor het Italiaanse bancaire stelsel, en met het oog op een gelijktijdige privatisering ervan.

2. BESCHRIJVING

2.1. De Siciliaanse overheidsbanken

- (8) BS is een voormalige kredietinstelling naar publiek recht die is omgevormd in een naamloze vennootschap in de zin van wet nr. 218 van 30 juli 1990 (de wet-Amato) en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten. Op grond van deze wet moeten de bancaire activiteiten worden uitgevoerd door een naamloze vennootschap naar privaatsrecht die — in tegenstelling tot de vroegere overheidsinstelling — een winst oogmerk heeft; de sociale activiteiten worden toevertrouwd aan een bankstichting die gericht is op doelstellingen van openbaar belang en maatschappelijk nut, hetgeen voordien een werkterrein was van de overheidsbanken. De bankstichting heeft het kapitaal in handen van de bankvennootschap. Vooraleer de betrokken steunmaatregelen ten uitvoer werden gelegd, had Fondazione Banco di Sicilia 31,11 % van het maatschappelijk kapitaal van BS in handen, terwijl de rest verdeeld was tussen de Schatkist (36,52 %) en de regio Sicilië (32,37 %).
- (9) De bancaire groep BS is op verschillende gebieden van financiële en bancaire bemiddeling actief; hij bestaat uit de bankvennootschap Banco di Sicilia (moedermaatschappij), twee dochters (Banco di

Sicilia International SA te Luxemburg en Irfis-Mediocredito della Sicilia SpA, een kleine financiële overheidsinstelling die gespecialiseerd is in het beheer van regionale fondsen ten behoeve van Siciliaanse ondernemingen) en twee financiële vennootschappen. BS is een bank met een nationaal karakter: het merendeel van haar bijkantoren zijn op Sicilië gevestigd; slechts twee bevinden er zich in het buitenland, één in Londen en één in New York.

- (10) Toen de Italiaanse autoriteiten het betrokken voornemen presenteerden, kwam de groep BS net uit een periode van ernstige moeilijkheden. Hij had namelijk niet alleen te lijden gehad van de moeilijkheden in de Siciliaanse economie en de daaruit voortvloeiende achteruitgang van zijn activiteiten, maar ook van het sedert lang ondoelmatige bestuur en een ondoelmatige middelenallocatie, alsmede van een ontoereikend commercieel beleid dat een diversificatie van de bronnen van inkomsten heeft verhinderd. Meer bepaald werd BS gekenmerkt door hoge werkingskosten — vooral inzake personeel — die het resultaat sterk beïnvloedden. In de boekjaren 1993, 1994 en 1995 leed BS verliezen voor in totaal 1 781,5 miljard ITL. Ter dekking van het ontoereikend eigen vermogen hadden de grootste zes Italiaanse banken in 1993 ingeschreven op een ondergeschikte obligatieleening van 700 miljard ITL. Eind 1995 bedroeg het eigen vermogen van de bank in totaal 1 806 miljard ITL, met voor 1 000 miljard ITL ondergeschikte passiva. De situatie van BS is slechts eind 1996 lichtjes beginnen te verbeteren, dankzij de goede resultaten van de financiële transacties met haar effectenportefeuille en de vermindering van waardecorrecties op vorderingen. Er werd een winst van circa 12 miljard ITL gemaakt, maar de verhouding winst/eigen vermogen (ROE) is nog ontoereikend (0,84 %).
- (11) De sanering van de bank werd ook ondersteund met een herkapitalisatie die werd doorgevoerd door de Schatkist (reeds 200,2 miljard ITL gestort en nog 115,5 miljard ITL te storten) op grond van de wet-Amato en door de regio Sicilië krachtens regionale wet nr. 39/91 betreffende de herkapitalisatie van de Siciliaanse banken (600 miljard ITL) ⁽²⁾. Dankzij de kapitaalinzameling van de aandeelhouders kon de solvabiliteitsratio worden bereikt (stijging van 7,1 naar 8,2 %) die vereist is volgens de Europese regelgeving inzake prudentieel toezicht voor banken.
- (12) De versterking van BS werd verder ondersteund door de Schatkist die in 1995 het belang inbracht dat zij bezat in Irfis, een kleine financiële overheidsinstelling die gespecialiseerd is in het beheer van regionale fondsen ten behoeve van Siciliaanse ondernemingen, en waarover zij thans de zeggenschap uitoefent (68 %). De inbreng van Irfis in de bancaire groep BS heeft het evenwicht van de groep niet wezenlijk gewijzigd, aangezien deze activa in 1995 slechts 4 % van de totale geconsolideerde activa van de groep vertegenwoordigden en haar bijdrage tot de geconsolideerde onderneming beperkt is.
- (13) In september 1997 besloot BS tot overname van de activa en passiva van SC ⁽³⁾, een kleine regionale bank die in zware moeilijkheden verkeerde en ten aanzien waarvan de Schatkist op 5 september 1997 de procedure van gedwongen administratieve vereffening had ingeleid, na twee jaar van „amministrazione straordinaria”. Dit besluit werd noodzakelijk na de zware verliezen die SC had geleden door het beleid van haar bestuurders dat onverenigbaar was gebleken met de beginselen van gezond en voorzichtig beleid en dat soms onduidelijk was in de verhoudingen met een deel van de cliëntèle. De door register-accountants gecontroleerde boekhouding van SC gaf, ondanks waardecorrecties van vorderingen ten belope van 2 197 miljard ITL, een verlies te zien van 1 138 miljard ITL, waarin onder meer een vermindering van het vermogen met 227 miljard ITL begrepen was. Ondanks de in 1996 door de regio Sicilië ingebrachte 300 miljard ITL — in aanvulling op de door regionale wet nr. 39 van 19 juni 1991 betreffende de herkapitalisatie van de Siciliaanse banken voorgeschreven bijdragen — bedroeg het nettovermogen slechts 73 miljard ITL. In augustus 1997 oordeelden de buitengewone commissarissen dat voor de herkapitalisatie en de sanering van SC minstens 1 800 miljard ITL nodig was.
- (14) Aangezien uit de boekhouding bleek dat de bank geen vooruitzicht had om opnieuw economisch en financieel rendabel te worden, droegen de commissarissen-vereffenaars — overeenkomstig artikel 90 van de Italiaanse bankwet en met toestemming van Banca d'Italia — alle bancaire activiteiten van SC voor één symbolische lire over aan BS. De verkoop van de activa en passiva van SC aan BS vond plaats zonder een openbaar bod, maar op basis van besloten onderhandelingen.

⁽²⁾ De Commissie had tegen deze financiële steun geen bezwaar gemaakt (PB C 160 van 26.6.1992, blz. 8).

⁽³⁾ Een voormalige overheidsbank die was omgevormd in een naamloze vennootschap in de zin van wet nr. 218/90 („wet-Amato”), waarvan het maatschappelijk kapitaal (400 miljard ITL) in handen was van de regio Sicilië (23,1 %) en Fondazione Sicilcassa (76,9 %).

- (15) Volgens de verkoopovereenkomst zouden de commissarissen-vereffenaars tot 31 mei 1997 het beheer voortzetten van 50 % van de dubieuze vorderingen (1 600 miljard ITL), van de gerechtelijke invorderingen van de niet-overgedragen of niet-vereffende vorderingen en van de wettelijke-aansprakelijkheidsvorderingen tegen de gewezen bestuurders van SC. In het kader van een „due diligence” werd de toestand van de overgedragen activa en passiva onderzocht door een internationaal auditbureau; deze studie moest eind september 1998 zijn afgerond. De „due diligence” werd uiteindelijk begin 1999 afgerond; daarbij bleek dat de vereffening een tekort van 4 445 miljard ITL zou opleveren.
- (16) De inspanningen van BS om SC in de eigen structuur te integreren en een Siciliaanse bankenpool op te richten werden gesteund door MC, een bank die onder de uitsluitende zeggenschap staat van de Schatkist en gespecialiseerd is in kredietverlening aan het MKB voor middellange en lange termijn (tegen concurrerende voorwaarden zowel als tegen verlaagde tarieven). In het laatste kwartaal van 1997 heeft MC ingetekend op een gereserveerde kapitaalverhoging via een inbreng van 1 000 miljard ITL in het maatschappelijk kapitaal van BS, waardoor zij ook de belangrijkste aandeelhouder werd (40,88 %), terwijl de Schatkist een direct belang van 21,59 % behield, de regio Sicilië 19,14 % en de Fondazione Banco di Sicilia 18,39 %. Om MC een vertegenwoordiging te garanderen in de raad van bestuur van BS, werd het aantal bestuurders uitgebreid van zeven tot elf en werd er een tweede vice-president aangesteld. Door deel te nemen in het kapitaal van BS zou MC toegang krijgen tot een net van bijkantoren en zou BS haar kredietaanbod voor ondernemingen kunnen verbeteren dankzij de ervaring van de bank van de Schatkist op het gebied van projectfinanciering; een en ander zou resulteren in belangrijke synergie-effecten. Na de toetreding van MC tot het kapitaal BS hebben de ratingbureaus Standard & Poor en Moody's hun rating met één niveau verlaagd, tot, onderscheidenlijk, A en A1 ⁽⁴⁾.
- (17) Door deze transactie werd Sicilcassa een divisie van Banco di Sicilia, maar blijven haar bijkantoren onder het oude logo functioneren. BS is begonnen met de integratie van de beide structuren en informaticasystemen. In het kader van een overeenkomst met de vakbonden (bekrachtigd bij decreet-*legge* nr. 292 van 9 september 1997, omgezet door wet nr. 388 van 8 november 1997 houdende dringende maatregelen voor de oplossing van de crisis bij Sicilcassa SpA en de sanering van Banco di Sicilia SpA) bleven de bestaande loon- en sociale voorwaarden voor het personeel van SC behouden totdat er een nieuwe overeenkomst met de vakbonden kwam waarin voor de werknemers de gevolgen van het bedrijfsplan van BS geregeld worden. Volgens wet nr. 388/97 kan in deze overeenkomst worden afgeweken van de wettelijke bepalingen of de collectieve arbeidsovereenkomsten voor het bankbedrijf.
- (18) Nadat in 1997 de integratie van de economische activiteiten van SC had plaatsgevonden, bedroeg het balanstotaal van BS 57 000 miljard ITL (zie tabel 1), waardoor zij tiende werd onder de Italiaanse banken die momenteel actief zijn. Zij had haar aantal bijkantoren nagenoeg verdubbeld tot de huidige 641, waarvan er 85 % op Sicilië gevestigd zijn; zij had 10 240 werknemers in dienst. Dankzij de reeds bestaande participatie van SC steeg haar belang in Irfis van 68 tot 76,26 %.
- (19) BS is vooral in Italië actief: het merendeel van haar activiteiten vindt plaats in Italië (87,5 %). Na de afstoting van het bijkantoor te Frankfort is de rechtstreekse activiteit van BS in het buitenland thans beperkt tot haar bijkantoren in Londen en in New York, en een vertegenwoordiging in Parijs en in Luxemburg via haar dochteronderneming naar Luxemburgs recht. BS heeft een aanzienlijk belang in de Italiaanse Banca Italo-Romena SpA (30 %), die gespecialiseerd is in de financiering van handels-transacties tussen Italië en Roemenië, en in de Oostenrijkse Internationale Handelsbank AG Centrobank (27,23 %). BS heeft een belang van 14,5 % in de Maltese Bank of Valletta Ltd.
- (20) Wat het kapitaal betreft, beschikt BS thans — na de inbreng van 1 000 miljard ITL door MC, van 33,3 miljard ITL door de Schatkist (in het kader van de herkapitalisering op grond van de wet-Amato ⁽⁵⁾) en van circa 150 miljard ITL door de nieuwe partner Cardiff — over circa 2 440 miljard ITL eigen vermogen, hetgeen in de lijn ligt van de minimale solvabiliteitsratio die door de banktoezichthouder wordt geëist. Voorts was het dankzij de goede financiële resultaten van BS mogelijk een deel van de achtergestelde leningen vervroegd terug te betalen; deze zijn zodoende met bijna 50 % verminderd ten opzichte van 1996.

⁽⁴⁾ De ratings van het gespecialiseerde bureau Standard & Poor zijn als volgt ingedeeld: AAA = uitzonderlijke kwaliteit; AA = uitstekende kwaliteit; A = goede kwaliteit maar gevoelig voor de economische omstandigheden; BBB = aanvaardbare kwaliteit maar zeer gevoelig voor de economische omstandigheden; BB en B = labiel tot zwak; CCC, CC en C = zeer zwak; D = reeds in gebreke blijvend. Moody's hanteert volgende schaal voor investeringsrisico's: Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2. De beide ratingschalen zijn niet punt per punt vergelijkbaar.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 2.

Tabel 1

Balans van Banco di Sicilia

(in miljard ITL)

	31.12.1998	31.12.1997	31.12.1996
Activa			
Kas, centrale bank, effecten, zichtrekeningen	7 954	4 844	3 218
Vorderingen	33 576	40 587	34 017
a) vorderingen op banken	6 441	10 163	9 243
b) vorderingen op cliëntèle	27 135	30 424	24 774
Effecten	3 658	2 868	2 467
Beleggingen	1 873	1 499	1 207
Participaties	890	1 142	1 076
Overige activa	7 414	6 230	3 284
Activa — Totaal	55 365	57 170	45 269
Passiva			
Schulden	22 680	23 190	16 765
a) schulden ten aanzien van banken	5 636	6 247	6 053
b) schulden ten aanzien van cliëntèle	17 044	16 943	10 712
Schulden uit effecten	22 971	24 427	21 213
Overige passiva	6 966	6 744	5 385
Ondergeschikte passiva	259	377	537
Kapitaal en reserves	2 441	2 401	1 357
Winst/verliezen	48	31	12
Passiva — Totaal	55 365	57 170	45 269

Bron: Banco di Sicilia — Balansgegevens 1997 en 1998.

- (21) De „operatie-SC” resulteerde in een verslechtering van de toestand bij BS, met name wat betreft de dubieuze en oninbare vorderingen, die in totaal zijn toegenomen met, onderscheidenlijk, 36 % en 30 %. Deze stijging is voor 86 % toe te schrijven aan SC. Dit hoge volume aan dubieuze vorderingen is nog een van de factoren met de sterkste negatieve invloed op het resultaat van de bank.
- (22) De bijdrage van opbrengsten uit diensten tot de opbouw van de bemiddelingsmarge is nog beperkt (18,6 % eind 1998) en is grotendeels afhankelijk van de traditionele bancaire activiteiten (69 %) (zie tabel 2). Aangezien in het bedrijfsresultaat de waarde van de vorderingen in verband met activa van het vroegere SC aanzienlijk werd gecorrigeerd, is de winst van zowat 48 miljard ITL toe te schrijven aan buitengewone baten. In 1998 heeft BS haar bankdochter Banca del Sud namelijk overgedragen aan Banca Credem, alsmede een bijkantoor te Ravenna (samen goed voor 114 miljard ITL). Volgens de prognoses van BS is het boekjaar 1998 evenwel het laatste waarin de waardecorrecties van vorderingen een buitengewone omvang zullen vertonen. Omdat BS dankzij de in de laatste drie jaar aangelegde enorme voorzieningen denkt te beschikken over passende dekking voor de verliezen op haar vorderingen, meent zij, vanaf volgend jaar, positieve resultaten te behalen op het niveau van de gewone bedrijfsuitoefening.

Tabel 2

Resultatenrekening van Banco di Sicilia

(in miljard ITL)

	31.12.1998	31.12.1997	31.12.1996
Actief rente en vergelijkbare inkomsten	3 590	3 539	3 735
Passief rente en vergelijkbare lasten	(2 204)	(2 458)	(2 777)
Opbrengsten uit effecten	7	9	12
Rentemarge	1 393	1 090	970
Actief commissielonen	373	282	233
Passief commissielonen	(41)	(28)	(17)
Winsten uit financiële verrichtingen	160	170	188
Overige exploitatieopbrengsten	123	98	45
Opbrengst bedrijfsuitoefening	615	522	449
Bemiddelingsmarge	2 008	1 612	1 419
Algemene lasten bedrijfsuitoefening	(1 355)	(1 167)	(1 089)
a) personeelskosten	(959)	(863)	(855)
b) overige bedrijfskosten	(396)	(304)	(234)
Waardecorrecties op immateriële en materiële vaste activa	(174)	(65)	(58)
Resultaat uit bedrijfsuitoefening	479	380	272
Opwaarderingen	136	197	129
Voorzieningen	(79)	(74)	(77)
Waardecorrecties	(555)	(553)	(314)
Winst/verlies uit gewone activiteiten	(19)	(50)	10
Buitengewone baten	207	194	61
Buitengewone lasten	(80)	(110)	(59)
Buitengewoon resultaat	127	84	2
Belastingen	(60)	(3)	(1)
Winst/verliezen	48	31	11

Bron: Banco di Sicilia — Balansgegevens 1997 en 1998.

2.2. Beschrijving van de overheidsmaatregelen

- (23) Bij de inleiding van de onderhavige procedure onderzocht de Commissie of de maatregelen die de Italiaanse autoriteiten voornemens zijn te nemen om het hoofd te bieden aan de diepe crisis waarin voornoemde Siciliaanse kredietinstellingen verkeren, overheidssteun bevatten in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Het ging hierbij om:

- a) het besluit van FITD om voor 1 000 miljard ITL bij te dragen in de vereffening van SC zodat een deel van het tekort bij de overdracht van activa en passiva van SC aan BS kon worden gedekt;
- b) de mogelijkheid voor Banca d'Italia om in het kader van de procedure waarbij activa en passiva van SC aan haar werden overgedragen, overeenkomstig de bepalingen van DM 27.9.1974, voorschotten te verstrekken voor de verliezen die voortvloeiden uit de procedure van de gedwongen administratieve vereffening. Het tekort bij de overdracht werd op 18 december 1998 vastgesteld op 4 445 miljard ITL, waarbij de 417 miljard ITL moeten worden gerekend die SC aan BS verschuldigd is als rente op dit bedrag. Banca d'Italia heeft aan het wegwerken van dit tekort bijgedragen voor 3 400 miljard ITL⁽⁶⁾;

de verklaring van de Italiaanse autoriteiten dat de resterende tekorten zullen worden gedekt met de opbrengst van de vereffening van SC via de verkoop van niet aan BS overgedragen vorderingen;

- c) de voor MC gereserveerde verhoging van het maatschappelijk kapitaal van BS, ten belope van 1 000 miljard ITL;
 - d) de inbreng in BS van de participatie van de Schatkist in het maatschappelijk kapitaal van Irfis (52 %).
- (24) In het kader van de inleiding van de onderhavige procedure heeft de Commissie uitgemaakt dat de bijdrage van 1 000 miljard ITL die FITD leverde bij de vereffening van SC — met het oog op de dekking van het tekort bij de overdracht van activa en passiva van SC aan BS — op basis van de beschikbare inlichtingen geen overheidssteun in de zin van artikel 87 van het Verdrag leek te vormen.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (25) In het kader van de onderhavige procedure heeft de Commissie binnen de gestelde termijn geen opmerkingen van belanghebbende partijen ontvangen.

4. OPMERKINGEN VAN ITALIË

- (26) In de loop van de procedure hebben de Italiaanse autoriteiten diverse argumenten aangevoerd om aan te tonen dat de maatregelen geen overheidssteun vormden en dat deze, zelfs wanneer zij als overheidssteun werden beschouwd, verenigbaar waren met de in het EG-Verdrag vervatte regels. De opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten werden in diverse documenten meegedeeld, en samengevat in het schrijven van 18 augustus 1999.
- (27) Wat betreft de bijdrage van Banca d'Italia op grond van het decreet van het ministerie van de Schatkist van 27 september 1974 (DM 27.9.1974), hebben de Italiaanse autoriteiten onderstreept dat de maatregel ten gunste kwam van de deposanten van SC, en niet van de overnemer van haar activa en passiva — BS. Volgens hen kan SC niet de begunstigde zijn van deze maatregelen, aangezien zij in vereffening is gesteld en alle activiteiten heeft stopgezet. De Italiaanse autoriteiten sluiten uit dat de economische activiteit van de bank kan worden onderscheiden van haar rechtspersoonlijkheid en als begunstigde van de steun kan worden aangemerkt. Wat BS betreft, beschouwen de Italiaanse autoriteiten de maatregel van Banca d'Italia als een compensatie voor de ongemakken die BS ondervond bij de overname van SC, met name de moeilijkheden bij de integratie van de beide organisaties en bij het beheer van de overgeërfde vorderingen.
- (28) Voorts verklaren de Italiaanse autoriteiten dat een overdracht in blok van alle activa en passiva van SC de beste oplossing vormde om de kosten voor de deposanten en de gemeenschap tot een minimum te beperken. Zij benadrukken dat, ondanks herhaalde pogingen om een overnemer te vinden voor de economische activiteiten van SC, alleen BS zich bereid heeft getoond om deze over te nemen, omdat zij de kredietinstelling was die het best geplaatst was om — dankzij haar terreinkennis en vertrouwdschap met de situatie op Sicilië — de positieve aspecten van de transactie ten volle te benutten.
- (29) Had Banca d'Italia niet ingegrepen, dan had de bijdrage van FITD beduidend hoger moeten zijn (circa 6 500 miljard ITL), met negatieve gevolgen voor bepaalde participanten in dit fonds.

⁽⁶⁾ Het nog resterende passief van 462 miljard ITL dat nog moet worden gedekt, blijft ten laste van de in vereffening gestelde onderneming.

- (30) De Italiaanse autoriteiten hebben beklemtoond dat:
- a) de maatregel werd doorgevoerd als ultiem middel, nadat alle pogingen tot herstructurering en sanering van de kredietinstelling waren uitgeput. Daardoor kon de overheidsbijdrage tot het noodzakelijke minimum worden beperkt;
 - b) het mechanisme uit DM 27.9.1974 in werking werd gezet zodat de omvang van het overheidsaandeel met zekerheid kon worden vastgesteld. Nadat de „due diligence” had plaatsgevonden in discussie tussen de instanties die belast waren met de vereffening van SC en BS, werd het tekort van de overname definitief vastgesteld, waarbij alle eventuele nieuwe tekorten in verband met de door SC overgedragen onderdelen, ten laste komen van BS.
- (31) Ten slotte verklaren de Italiaanse autoriteiten dat indien de Commissie deze maatregel als steun zou beschouwen, het steun voor FITD zou betreffen. De steun zou namelijk ten goede komen aan het hele Italiaanse bancaire stelsel, aangezien alle Italiaanse banken en de Italiaanse bijkantoren van buitenlandse banken in dit fonds participeren.
- (32) Wat betreft de kapitaalverhoging van BS waarop door MC werd ingetekend, hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat de investering van MC plaatsvond in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder die actief is in een markteconomie. In twee brieven van, onderscheidenlijk, 15 maart en 7 juli 1999 heeft MC aan de Commissie toegelicht hoe haar bestuursinstanties functioneren, teneinde hun onafhankelijkheid van de Schatkist aan te tonen en de economische, financiële en strategische redenen voor deze investering uiteen te zetten.
- (33) Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de bank heeft MC verklaard dat in de raad van bestuur van de bank ook leden zaten die niet worden benoemd door de Schatkist; de macht van deze laatste om het beheersbeleid van de raad te beïnvloeden gaat niet verder dan de besluiten die behoren tot de bevoegdheid van de algemene aandeelhoudersvergadering.
- (34) Wat het rendement van de investering betreft, heeft MC verklaard dat een rendementsniveau van 11 % na belastingen vanaf het derde jaar, de bank een gunstig investeringsvooruitzicht bood gezien de trend van een dalende lange rente. Voorts had MC ook bijzonder goede strategische redenen voor deze transactie. Als gespecialiseerde bank had zij — na de opheffing van het onderscheid zowel tussen de diverse soorten financiële instellingen onderling als naargelang de looptijd van de transacties waarin deze waren gespecialiseerd — een net van bijkantoren nodig om haar producten te distribueren, vooral in de Mezzogiorno. MC had namelijk al geprobeerd een andere overheidsbank uit het zuiden, Banco di Napoli, over te nemen toen deze onlangs werd geprivatiseerd.
- (35) Voor de beoordeling van het door de Schatkist ingebrachte Irfis-belang hebben de Italiaanse autoriteiten een rapport meegedeeld dat was opgesteld door het financiële consultantbureau Giubergia Warburg (hierna „GW” genoemd). Volgens hen blijkt uit dit verslag dat de waarde van de BS-aandelen die de Schatkist ontving in ruil voor haar Irfis-belang, de nominale was. Voorts hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat de Schatkist door de inbreng van de Irfis-participatie niet ten doel had BS te helpen, maar eerder de structuur van haar participaties in financiële overheidsinstellingen (Irfis, BS, SC, MC) te vereenvoudigen. Ten slotte werd beklemtoond dat de inbreng van Irfis in BS als compensatie bedoeld was, gelet op de vertraging bij de betaling van de in de wet-Amato uitgetrokken middelen, die reeds door de Commissie waren goedgekeurd.

5. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGELEN

- (36) De Commissie wijst erop dat zij zich niet heeft kunnen uitspreken over de verenigbaarheid van de steun ten faveure van BS vooraleer de herkapitalisering door MC en de interventie van Banca d'Italia plaatsvonden, omdat de Italiaanse autoriteiten besloten hadden de voorgenomen maatregelen niet aan te melden en ze onverwijld ten uitvoer te leggen. Daar de Commissie over onvolledige informatie beschikte, was zij — tot de onderhavige beschikking — niet in staat een beoordeling ervan uit te voeren.
- (37) De Commissie heeft weliswaar begrip voor de redenen die de Italiaanse autoriteiten ertoe hebben aangezet om deze transactie zo snel mogelijk uit te voeren, maar betreurt toch dat de transacties plaatsvonden zonder te zijn aangemeld. Gelet op de vertraging waarmee de Italiaanse autoriteiten een degelijk herstructureringsplan en de overige door de Commissie gevraagde inlichtingen hebben meegedeeld, is de steun onrechtmatig omdat hij werd toegekend vooraleer de Commissie zich, overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, kon uitspreken over de verenigbaarheid ervan.

5.1. Voordelen voor de begunstigde onderneming

- (38) Bij de beoordeling van financiële maatregelen van de lidstaten past de Commissie het beginsel toe van de particuliere investeerder die in een markteconomie actief is. Aangezien de betrokken steun in september 1997 werd toegekend, heeft de Commissie dit beginsel toegepast overeenkomstig haar mededeling betreffende overheidsbedrijven⁽⁷⁾. Volgens deze mededeling is er bij een transactie sprake van overheidssteun wanneer een particuliere investeerder die handelt onder normale marktvoorwaarden, deze niet had willen doorvoeren wanneer hij zich louter baseerde op het verwachte rendement van de ingebrachte middelen ten opzichte van het aangegeve risico.

5.1.1. De maatregel van Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)

- (39) In het kader van de inleiding van de procedure heeft de Commissie, op grond van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen, geoordeeld dat het besluit van FITD om voor 1 000 miljard ITL deel te nemen in de vereffening van BS — met het oog op het wegwerken van een deel van het tekort bij de overdracht van activa en passiva van SC aan BS — op basis van de toentertijd beschikbare inlichtingen geen overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag kon vormen. In de loop van de procedure heeft de Commissie kunnen uitsluiten dat de betrokken maatregel overheidssteun vormt, dankzij door de Italiaanse autoriteiten verstrekte documenten, met name het statuut van FITD en de notulen van de vergadering van de raad van FITD. De Commissie heeft kunnen constateren dat bij het nemen van het besluit van 13 augustus 1997 niet-overheidsbanken een significant aandeel hadden in de zin van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen de lidstaten en de openbare bedrijven⁽⁸⁾, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 93/84/EEG⁽⁹⁾; zij constateerde ook dat het besluit met inachtneming van de statuten eenparig werd aangenomen. Opgemerkt moet worden dat de particuliere banken de meerderheid van stemrechten hadden in de raad van FITD op het tijdstip dat het betrokken besluit werd genomen.

5.1.2. De voorschotten van de Banca d'Italia uit hoofde van DM 27.9.1974

- (40) De overdracht van de activa en passiva van SC aan BS was mogelijk dankzij de steunmaatregelen van Banca d'Italia, overeenkomstig de bepalingen van DM 27.9.1974. Krachtens dit decreet kan Banca d'Italia voorschotten op overheidseffecten toekennen, voor 24 maanden en tegen een rente van 1 %, aan banken die in de rechten zijn getreden van deposanten van in gedwongen vereffening gestelde banken en die verliezen uit niet-invorderbare vorderingen af te schrijven hebben. Banca d'Italia stelt het bedrag van de voorschotten vast, op basis van de omvang van de verliezen en de afschrijvingsplannen.
- (41) In dit geval zijn de maatregelen van de centrale bank bestemd om BS de verliezen te vergoeden die met betrekking tot de overgedragen activa waren voortgevloeid uit de economische activiteit van SC en die niet door de interventie van FITD waren gedekt. Met andere woorden, het totaal van de door SC geleden verliezen zoals de vereffenaars dat hebben vastgesteld, geeft een tekort van 4 445 miljard ITL te zien, hetgeen de verplichte bijdrage van Banca d'Italia op 3 400 miljard ITL brengt.
- (42) In het kader van de procedure heeft de Commissie de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen beoordeeld, met name de opmerkingen die gezonden werden in verband met de voorwaarden van de overheidsinterventie op grond van DM 27.9.1974 en het door de Italiaanse autoriteiten verdedigde standpunt dat de steun uitsluitend voor SC was bestemd.
- (43) Is de bijdrage van Banca d'Italia weliswaar bestemd om aan BS enkel de verliezen van de overgedragen SC-activa terug te betalen, toch moet zij ook worden beschouwd als steun ten behoeve van BS. Deze heeft immers alle activa van SC overgenomen (inclusief de dubieuze vorderingen) en werd nadien — door Banca d'Italia — vergoed voor haar verliezen op deze vorderingen van SC.

⁽⁷⁾ Mededeling van de Commissie aan de lidstaten betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriële sector (PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3).

⁽⁸⁾ PB L 195 van 29.7.1980, blz. 35.

⁽⁹⁾ PB L 254 van 12.10.1993, blz. 16.

- (44) De interventie van Banca d'Italia was op het tijdstip dat het besluit werd genomen alleen nog maar een mogelijkheid, maar vormde toch het fundamentele onderdeel in de besluitvorming van BS en MC. Zoals de Italiaanse autoriteiten hebben verklaard, zou er zonder deze maatregel geen overnemer voor de economische activiteit van SC zijn gevonden. Het gaat derhalve om een soort garantie die, ook al is zij bestemd voor BS, de verliezen van de economische activiteit van SC dekt en de voortzetting ervan mogelijk maakt.
- (45) Het overheidsingrijpen heeft een verstoring effect, omdat het het voortbestaan mogelijk maakt van een economische activiteit zonder duidelijke rendabiliteitsvooruitzichten (SC) die normaliter had moeten verdwijnen, en omdat daardoor activiteiten in de herstructurering van BS konden worden ingeschakeld zodat deze er integrerend deel van kunnen uitmaken. Het feit dat SC in vereffening is, doet niets af aan de beoordeling van de Commissie wat de concurrentievervalsing betreft, aangezien de productiestructuur van de bank — vooral haar netwerk van bijkantoren — zal blijven bestaan en op de markt actief zal zijn. Ondanks de vereffening van de rechtspersoonlijkheid, blijft het going concern bestaan.
- (46) Het concurrentievervalsing karakter van het overheidsingrijpen dat een onderneming zonder duidelijke vooruitzichten inzake economisch-financiële efficiëntie laat voortbestaan, kan ook worden afgeleid uit het feit dat er geen officiële en doorzichtige openbare verkoping plaatsvond. Volgens de verklaringen van de Italiaanse autoriteiten heeft, behalve de door MC gesteunde BS, geen enkele andere Italiaanse bank belangstelling getoond voor de overname in blok van de activa en passiva van SC. Wat buitenlandse banken betreft, moet worden onderstreept dat reeds tijdens het openbaar overnamebod op Banco di Napoli, geen enkele buitenlandse bank geïnteresseerd leek te zijn om in de Mezzogiorno te investeren. Hoe dan ook, uit de informatie van de Italiaanse autoriteiten kan nog niet worden geconcludeerd dat er bij de overname van SC sprake was van reële concurrentie tussen binnen- en buitenlandse belangstellenden, onder de vorm van het indienen van een bod en het vaststellen van vervaldata. Daarentegen maakt het verslag van de buitengewone commissarissen wel melding van belangstelling van andere banken voor de verwerving van onderdelen van de bank die van hun schulden zijn bevrijd. Er zijn namelijk economische redenen waarom het netwerk van SC voor buitenlandse kandidaat-overnemers een hogere waarde heeft dan voor BS. Aangezien BS op Sicilië al over een belangrijk netwerk beschikt, is het nut daarvan marginaal en ligt ook de prijs die zij voor een nieuw bijkantoor wil betalen, onder die van een buitenlandse kandidaat-overnemer.
- (47) Ten slotte, daar beide banken in dezelfde regio gevestigd zijn en bijgevolg misschien hetzelfde cliënteel hebben, beschikt de Commissie over onvoldoende gegevens om te kunnen uitsluiten dat BS rechtstreeks kon profiteren van de voorschotten van Banca d'Italia om het risico van haar eigen vorderingen te beperken.
- (48) De Commissie heeft ook de opmerking van de Italiaanse autoriteiten onderzocht als zou het overheidsingrijpen noodzakelijk zijn geweest om te voorkomen dat de bancaire markt grotere schade zou lijden ingeval FITD massaal moest ingrijpen. Wanneer de staat — rechtstreeks of indirect — het grootste deel van de financiële maatregelen ten gunste van een bank in moeilijkheden verstrekt, dient de Commissie na te gaan of bij deze overheidsmaatregelen eventueel sprake is van steun. Het feit dat een overheidsmaatregel soms noodzakelijk is, laat de toetsing van een dergelijke maatregel door de Commissie aan artikel 87 van het Verdrag onverlet.
- (49) Concluderend is de Commissie op basis van de voorgaande overwegingen van oordeel dat de maatregel die Banca d'Italia op grond van DM 27.9.1974 ten gunste van BS heeft genomen om de voortzetting van de economische activiteit van SC mogelijk te maken, niet voldoet aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Het besluit om de voorschotten van Banca d'Italia te gebruiken bij de overdracht van de economische activiteit van SC, diende volgens de Commissie vooraf te worden aangemeld.

5.1.3. De kapitaalverhoging van Banco di Sicilia

- (50) Bij de bekendmaking van het plan ter ondersteuning van de Siciliaanse banken hadden de Italiaanse autoriteiten voorzien in rechtstreekse steun ten behoeve van BS, in de vorm van een voor MC gereserveerde kapitaalverhoging. Deze operatie had een dubbel doel:
- de structuur van de participaties van de Schatkist vereenvoudigen door alle bancaire activiteiten op Sicilië via MC onder controle van de regering te brengen;
 - BS voorzien van nieuw kapitaal.

- (51) Er zij aan herinnerd dat BS, die weliswaar niet dringend kapitaal nodig had omdat haar solvabiliteitsratio voldeed aan de regels van het prudentieel toezicht, slechts matig rendabel was en dat haar toestand enkel kon verbeteren door te besparen op — vooral structurele — kosten en te investeren in de vernieuwing van haar productieve activiteiten; daarvoor ontbrak het de bank evenwel aan middelen.
- (52) De Commissie heeft eerst onderzocht of BS en MC overheids- of particuliere instellingen zijn, om vervolgens te bezien of hun participatie volstaat om te kunnen besluiten dat met de overheidsmaatregel het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in acht werd genomen. Aan de hand van artikel 2 van Richtlijn 80/723/EEG ⁽¹⁰⁾ kan worden nagegaan of beide banken openbare bedrijven zijn. Als openbaar bedrijf wordt namelijk aangemerkt, elk bedrijf waarop overheden rechtstreeks of indirect een dominerende invloed ⁽¹¹⁾ kunnen uitoefenen omdat zij de meerderheid van het geplaatste kapitaal van het bedrijf bezitten of daadwerkelijke zeggenschap uitoefenen via de bedrijfsorganen zelf.
- (53) In dit geval staat de privaatrechtelijke vorm van beide banken (vennootschap op aandelen) er niet aan in de weg dat zij als openbaar bedrijf worden aangemerkt, omdat de aandeelhouders overheidsinstanties zijn. Beide banken zijn ontstaan uit de omvorming van voormalige publiekrechtelijke kredietinstellingen in een vennootschap op aandelen, overeenkomstig wet nr. 218/90; bij deze operatie heeft de Schatkist — vergeleken bij andere overheidsbanken — echter een veel sterkere positie behouden.
- (54) De financiële moeilijkheden van BS hebben geresulteerd in een vermindering van het belang van Fondazione Banco di Sicilia en de regio Sicilië ten voordele van dat van de Schatkist, omdat eerstgenoemden niet over de financiële middelen beschikten om de bank tijdens de jongste crisisjaren te kapitaliseren. Bijgevolg kwam de Commissie tot de bevinding dat BS ook vóór de kapitaalverhogingen in ieder geval onder de zeggenschap stond van overheidsinstanties.
- (55) Wat MC betreft, op het moment van haar interventie ging het zonder enige twijfel om een overheidsbank. MC bleef na haar omvorming in een vennootschap op aandelen in de zin van de wet nr. 489 van 26 november 1993 — waarbij alle banken waarin de staat de meerderheid van het kapitaal of de werkmiddelen bezat, verplicht werden omgevormd tot een vennootschap op aandelen — onder de uitsluitende zeggenschap van de Schatkist staan.
- (56) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat MC, ook al staat zij voor 100 % onder de zeggenschap van de Schatkist, haar activiteit volledig onafhankelijk van de overheidsinstanties uitoefende. Deze laatste oefenden uitsluitend de rechten uit waarover aandeelhouders bij aandeelhoudersvergaderingen beschikken. Op grond van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen heeft de Commissie evenwel uitgemaakt dat er voor MC geen bijzondere regels zijn die kunnen gelden om de onafhankelijkheid van haar bestuurders te versterken ten opzichte van de meerderheidsaandeelhouder (in casu de Schatkist). Integendeel, de bevoegdheid om bestuurders te benoemen en te ontslaan en om het algemeen commercieel beleid van de bank vast te leggen, blijven die welke volgens het handelsrecht voor alle ondernemingen gelden. Het beheer van MC wordt dus vastgelegd door haar hoofdaandeelhouder, in deze zaak de Schatkist, die de uitsluitende zeggenschap uitoefent.
- (57) Het besluit van MC om een belang te nemen in BS door middel van een gereserveerde kapitaalverhoging, is een overheidsmaatregel. Bij de beoordeling van overheidsmaatregelen in de vorm van kapitaalbreng hanteert de Commissie het criterium van de particuliere investeerder die handelt onder normale voorwaarden van een markteconomie: er is geen sprake van overheidssteun wanneer de steunmaatregel wordt uitgevoerd tegen voor een particuliere investeerder aanvaardbare voorwaarden.
- (58) Volgens de mededeling van 1984 betreffende de participatie van de overheden in het kapitaal van ondernemingen ⁽¹²⁾ bestaat er een vermoeden van overheidssteun wanneer de inbreng van een openbaar bedrijf plaatsvond in omstandigheden die voor een particuliere investeerder in een markteconomie niet aanvaardbaar waren geweest. Dit is onder meer het geval wanneer:
- de financiële situatie van de onderneming en vooral de structuur en de omvang van de schuldenlast binnen een redelijke termijn geen normaal rendement van de geïnvesteerde kapitalen in het vooruitzicht stellen;
 - de onderneming, alleen al vanwege haar ontoereikende cashflow, de voor haar investeringsplan noodzakelijke financiële middelen niet op de kapitaalmarkt kan verkrijgen.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹¹⁾ Er wordt vermoed dat er sprake is van dominerende invloed, wanneer de overheden — al dan niet rechtstreeks — de meerderheid van het geplaatste kapitaal van het bedrijf bezitten, over de meerderheid van de stemrechten, verbonden aan de door het bedrijf uitgegeven aandelen beschikken, of meer dan de helft van de leden van het orgaan van bestuur, van beheer of van toezicht van het bedrijf kunnen benoemen.

⁽¹²⁾ Zie Bulletin EG 9-1984.

- (59) Deze beginselen gelden ook voor de banksector: vooral bij overheidsparticipaties in het maatschappelijk kapitaal geldt het vermoeden van overheidssteun wanneer de ondernemingen zich in een zodanige financiële situatie bevinden dat het niet gerechtvaardigd lijkt binnen een redelijke termijn een normaal rendement op het geïnvesteerde kapitaal (in de vorm van dividenden of kapitaalwinst) te verwachten of wanneer de risico's van een dergelijke verrichting te groot zijn of zich over een te lange periode uitstrekken.
- (60) Om de Commissie de mogelijkheid te geven na te gaan of aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie is voldaan, moet het optreden van de staat als aandeelhouder gerechtvaardigd worden door het te vergelijken met dat van een particuliere investeerder. Hiertoe moet een coherent en gedetailleerd herstructureringsplan worden voorgelegd, waaruit blijkt dat geredelijk mag worden aangenomen dat de steunmaatregel tijdens de hele operatie een normale opbrengst oplevert die ook aanvaardbaar zou zijn voor een particuliere investeerder die in een markteconomie handelt. Anders is er sprake van overheidssteun.
- (61) De Italiaanse autoriteiten hebben de Commissie het bedrijfsplan van MC meegedeeld dat werd opgesteld naar aanleiding van de investering in BS. Dit plan voorzag in een herstructurering van BS over een periode van drie jaar waardoor het — dankzij de integratie van SC, de besparingen op de exploitatiekosten (inzonderheid de personeelskosten) en een strikt beheer van de dubieuze vooreringen — mogelijk zou worden om in de Mezzogiorno een gediversifieerde bankenpool uit te bouwen.
- (62) De Italiaanse autoriteiten hebben namelijk opgemerkt dat bij de beoordeling van het optreden van MC moet worden gekeken naar de strategie die de bank in de voorbije jaren ontwikkelde met het oog op een diversificatie van haar bronnen van inkomsten. MC wilde met de verwerving van een uitgebreid netwerk als dat van BS, ook al was het overwegend in één regio geconcentreerd, haar activiteiten van bank die gespecialiseerd is in kredieten tegen verlaagde rente, merchant banking en projectfinanciering, uitbreiden tot corporate en retail banking.
- (63) De Commissie erkent dat het besluit van MC om meerderheidsaandeelhouder van BS te worden vergelijkbaar is met andere recente operaties van diverse gespecialiseerde financiële instellingen waarmee een strategische diversificatie van de activiteiten en de bronnen van inkomsten werd beoogd. Toch wijst de Commissie erop dat kredietinstellingen enkel tot deze strategische diversificatieoperaties besluiten indien de effecten ervan voor de rendabiliteit ruimschoots positief zijn, dankzij de vermindering van het globale risico en de verwerving van stabielere winstbronnen. De plannen voor dergelijke industriële projecten bevatten rendementsprognoses waarin de positieve effecten van de diversificatie zijn verrekend.
- (64) Wat het door BS uitgewerkte plan betreft, heeft de Commissie gemerkt dat het rendement van de onderneming weliswaar verbeterde, maar onder het gemiddelde blijft van het Europese bankbedrijf en pas vanaf het derde jaar in de buurt komt van 11 %.
- (65) Ondanks de aanzienlijke herstructureringsinspanningen die werden geleverd, blijkt uit het plan dat BS pas na drie jaar met voldoende rendement kan werken. De positieve effecten van de samenwerking tussen een commerciële en een investeringsbank worden onvoldoende weergegeven in het bedrijfsplan. Geen enkele particuliere investeerder zou drie jaar wachten om een amper bevredigend rendement te behalen met een investering die een dergelijk risico inhoudt. Het investeringsbesluit van Mediocredito lijkt veeleer door doelstellingen van de overheid te zijn ingegeven dan door het bereiken van toereikende rendabiliteit.
- (66) Er zij op gewezen dat ook de rendabiliteit van MC in de afgelopen jaren bescheiden was. De Commissie is van mening dat een particuliere investeerder alleen in dergelijke projecten middelen had geïnvesteerd indien daardoor de economische situatie van de onderneming opnieuw in evenwicht kon worden gebracht dankzij de voorziene opbrengsten van het geïnvesteerde kapitaal; deze zouden op hun beurt de zwakke rendabiliteit van de activiteiten kunnen compenseren of doen toenemen.
- (67) Volgens de Commissie voldoet de aan MC voorbehouden verhoging van het kapitaal van BS niet aan het beginsel van de particuliere investeerder die handelt in een markteconomie, zoals dat werd uiteengezet in de mededeling die de Commissie op 13 november 1993 aan de lidstaten richtte ⁽¹³⁾. Bijgevolg is deze transactie te beschouwen als overheidssteun.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 7.

- (68) Zoals reeds in andere beschikkingen van de Commissie betreffende banken werd onderstreept, vormen dergelijke herkapitaliseringsten indien de staat als aandeelhouder ze niet doorvoert onder normale marktvoorwaarden, zelfs indien de financiële inspanningen geringer zijn dan de kosten die eventueel verbonden zijn aan de vereffening van de gesteunde onderneming.
- (69) De minimale solvabiliteitsratio is een van de criteria inzake de economisch-financiële efficiëntie van een bank en garandeert terzelfder tijd ook gelijkheid op het gebied van mededingingsvoorwaarden, aangezien de banken in beginsel altijd hun verplichtingen kunnen verminderen in plaats van hun eigen middelen uit te breiden om te voldoen aan het solvabiliteitscriterium.
- (70) De economisch-financiële efficiëntie van BS was misschien gering, maar vormde nog geen gevaar voor de solvabiliteitsratio van de bank. De Commissie is evenwel van oordeel dat zelfs indien het optreden van MC niet bepaald werd door de eis de solvabiliteitsratio van BS te garanderen, dit toch moet worden getoetst aan het beginsel van de particuliere investeerder die handelt in een marktconomie.

5.1.4. *De overdracht van de Irfis-participatie van de Schatkist aan Banco di Sicilia*

- (71) Tot juli 1995 was het maatschappelijk kapitaal van Irfis, na de kapitaalverhoging in 1994, vooral in handen van de regio Sicilië (21 %), de Schatkist (52 %) en SC (8,26 %). Het probleem van de ontoereikende kapitaaldekking van BS in vergelijking met haar concurrenten, had haar belangrijkste aandeelhouders ertoe aangezet met het Irfis-kapitaal maatregelen uit te werken om een nieuwe participatie in BS aan te trekken.
- (72) In juli 1995 droeg de Schatkist haar controleaandeel in Irfis (52 %) over aan BS, die zelf reeds een minderheidsbelang bezat. De participatie van de Schatkist werd geraamd op 218 841 miljoen ITL. Sedert 1995 is Irfis dus in de geconsolideerde balans van BS opgenomen, waardoor de waarde van de participaties van de groep is verhoogd.
- (73) Bij schrijven van 16 oktober 1995 zond de regio Sicilië de Commissie een ontwerp van regionale wet ten behoeve van de overdracht van de toenmalige participatie van de Schatkist aan BS, een operatie waarvoor gedeeltelijk regionale steun zou worden verleend. Vervolgens zou de regio haar belang in Irfis op de kapitaalmarkt aan de regionale coöperatieve banken verkopen. Dit plan werd echter niet uitgevoerd omdat het ontwerp van regionale wet nooit werd besproken in het regionale parlement, dat in juni 1996 werd ontbonden.
- (74) De overdracht van de participatie van de Schatkist is nooit geregulariseerd: in 1995 zou de Schatkist haar Irfis-participatie aan BS hebben overgedragen zonder de waarde van de aandelen van deze bank vast te stellen bij gebreke van een waardering van het vermogen van deze laatste. De Schatkist heeft deze Siciliaanse bank weliswaar gesteund, maar heeft willen wachten tot in 1996 het evenwicht binnen BS was hersteld om de ruilwaarde voor de Irfis- en BS-aandelen vast te leggen, en zodoende van de nettowaardevermindering van BS te profiteren.
- (75) Er zij herhaald dat op het tijdstip van de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag de precieze omvang van deze overheidsmaatregel niet kon worden vastgesteld omdat er onvoldoende informatie bestond over de aandelen die BS in ruil van de Schatkist had ontvangen.
- (76) Tijdens een bijeenkomst die op 11 december 1998 in Brussel plaatsvond, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie een rapport meegedeeld dat door een onafhankelijke consultant, Giubergia Warburg (GW), was opgesteld; daarin werd een waardering gemaakt van de participatie die de Schatkist had ontvangen in ruil voor de inbreng van haar belang in Irfis.
- (77) De consultant onderstreepte eerst dat het door hoge onzekerheid moeilijk was de precieze waarde van BS vast te stellen, en stelde daarna een waardering voor binnen ruime marges, tussen 417 miljard ITL en 1 437 miljard ITL. Op grond hiervan werd een BS-aandeel gewaardeerd tussen een negatief minimum en een maximum van 104 000 ITL, of 4 000 ITL boven de nominale waarde.

- (78) De Commissie is van oordeel dat de uitersten bij deze waardering zo sterk uiteenlopen dat zij geen enkele hulp bieden bij het bepalen van de waarde van de inbreng van de Schatkist. Zij wijst er evenwel op dat de maximumwaarde iets hoger ligt dan die welke de Italiaanse autoriteiten hanteren (100 000 ITL, of de nominale waarde); deze laatste hebben ervoor gekozen de waarde van het aandeel vast te stellen in het bovenste segment van de waarderingsschaal.
- (79) Er moet op gewezen worden dat de Italiaanse autoriteiten geen lagere waarde in aanmerking konden nemen, omdat de vigerende wetgeving verbiedt dat aandelen worden uitgegeven onder hun nominale waarde ⁽¹⁴⁾.
- (80) Voorts wijst de Commissie erop dat in dit geval het optreden van de Schatkist niet kan worden vergeleken met dat van een particuliere investeerder, aangezien de aandelenoverdracht plaatsvond bij ontstentenis van een bedrijfsplan waaruit blijkt dat BS haar rendabiliteit minstens weer op het niveau van het marktgemiddelde zal brengen. Volgens het GW-rapport bedroeg de rendabiliteit van de bank in 1997 2,7 %.
- (81) Wel heeft de transactie de concurrentiepositie van BS en haar economische en vermogenssituatie verbeterd.
- (82) Aangezien de mogelijkheid van een vereffening nog steeds open blijft, vormt deze herkapitalisering steun indien zij niet plaatsvindt tegen normale voorwaarden, die qua opbrengst aanvaardbaar zijn voor een particuliere investeerder. Wordt het optreden van de staat vergeleken met dat van een investeerder die handelt in een markteconomie, dan moet de beoordeling van het steunbedrag uitgaan van een vergelijking tussen de kosten van de transactie en de waarde ervan, correct geactualiseerd.
- (83) Op grond van de informatie waarover de Commissie beschikt, komt zij tot de conclusie dat de kapitaalverhoging steun vormt waarvan de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt moet worden beoordeeld in het licht van de herstructureringsmaatregelen van BS.
- (84) Concluderend bedraagt de steun die aan de Siciliaanse banken werd toegekend in totaal 4 618 miljard ITL, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3

Overzicht van de steun

<i>(in miljard ITL)</i>	
Voorgenomen maatregel	Steunbedrag
Interventie Banca d'Italia (DM 27.9.1974)	3 400
Aan MC voorbehouden kapitaalverhoging	1 000
Overdracht Irfis-belang	218
Totaal	4 618

5.2. Gevolgen voor het intracommunautaire handelsverkeer

- (85) De vrijmaking van de financiële diensten en de integratie van de financiële markten hebben ten gevolge dat het intracommunautaire handelsverkeer steeds gevoeliger wordt voor mededingingsdistorsies. Deze tendens wordt des te sterker in het kader van de Economische en Monetaire Unie.

5.2.1. Verstoring van de mededinging

- (86) De steun die verleend wordt aan een bancaire groep als BS die aan ondernemingen kredieten en andere financiële diensten verleent en deposito's aanvaardt van een brede clientèle, kan leiden tot vervalsing van de concurrentie met andere kredietinstellingen. Overheidssteun aan de meest kwetsbare instellingen speelt een nefaste rol en draagt bij tot een verdere versmalling van de winstmarges in deze sector. Steun vormt een beloning voor ondoeltreffendheid en druist in tegen de markt-discipline. De bescherming van de staat die bereid is in te grijpen wanneer kredietinstellingen

⁽¹⁴⁾ Artikel 2346 van het Burgerlijk Wetboek.

in moeilijkheden komen, zet crediteuren er niet meer toe aan het gedrag van hun debiteuren te controleren. In dat geval zijn de kredietinstellingen niet langer onderworpen aan de controle en de sancties van de markten. Een dergelijke bescherming is niet alleen ongepast en overdreven, maar kan tevens een ongezond beheer bij kredietinstellingen in de hand werken. BS verstrekt kredieten en andere financiële middelen aan ondernemingen die concurreren op de internationale markten en financiële diensten aanbieden in concurrentie met andere Europese kredietinstellingen. De steun ten behoeve van BS en de overgenomen activiteiten van SC kan, ondanks de beperkte omvang van de activiteit van BS in het buitenland, toch een versturende werking hebben op het intracommunautaire handelsverkeer.

- (87) Gelet op de opnemings van de te gebruiken middelen, een activiteit waarbij de concurrentie even sterk speelt, is het concurrentieverstorend effect van de steun aanmerkelijk geweest, aangezien BS het belangrijkste banknet op het eiland bezit. De inbreng van het SC-net heeft de omvang en de geografische aanwezigheid van BS duidelijk verbeterd, waardoor zij in deze sector een belangrijk concurrentievoordeel kreeg ten opzichte van potentiële nieuwe marktdeelnemers, in het bijzonder uit het buitenland.

5.2.2. *Gevolgen voor het intracommunautaire handelsverkeer*

- (88) Er zij aan herinnerd dat banken hun activiteiten op basis van de inzameling van deposito's en het verstrekken van kredieten in beginsel zonder grenzen kunnen ontwikkelen, maar dat zij bij hun expansie in het buitenland toch op belemmeringen stuiten.
- (89) Deze belemmeringen houden dikwijls verband met de lokale gebondenheid van de binnenlandse banken, hetgeen de markttoegang voor buitenlandse concurrenten lastiger maakt. Aangezien de voltooiing van de interne markt voor banken steeds meer mogelijkheden heeft geopend om in andere lidstaten diensten aan te bieden, kan overheidssteun ten behoeve van een — internationale of nationale — bank dergelijke mogelijkheden belemmeren.
- (90) Steun die gericht is op de instandhouding van — zelfs maar lokale — banken, die anders wegens hun geringere efficiëntie en concurrentievermogen van de markt zouden zijn verdreven, heeft dus het risico de concurrentie op communautair niveau te vervalsen, aangezien een en ander het voor buitenlandse financiële instellingen moeilijker maakt de Italiaanse markt te betreden.
- (91) Zonder de betrokken steun had SC waarschijnlijk moeten worden vereffend zonder overdracht van activa en passiva aan BS. In dat geval hadden een of meerdere buitenlandse concurrenten, die zich een goede marktpositie in Sicilië willen verwerven, de activiteiten van SC kunnen overnemen. De cliëntèle van SC had zich dan tot een andere, eventueel buitenlandse bank moeten richten. BS had de activa en passiva van SC niet kunnen verwerven indien de sanering van activa niet werd gegarandeerd door de voorschotten van Banca d'Italia. De cliëntèle van SC had zich dan moeten richten tot een andere bank, eventueel uit een andere lidstaat.
- (92) Voorts had de groei van het BS-net — door de overname van SC — niet kunnen plaatsvinden zonder de kapitaalbreng van MC. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de steunmaatregelen ten gunste van SC en BS voor de overname van de activa en passiva van SC onder de toepassing van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vallen, aangezien zij de concurrentie zodanig vervalsen dat het intracommunautaire handelsverkeer er nadelig door kan worden beïnvloed.

5.3. **Onderzoek van de verenigbaarheid van de steun voor de Siciliaanse overheidsbanken met het Verdrag**

- (93) Nu de Commissie heeft vastgesteld dat de aan BS en SC verleende financiële steun overheidssteun vormt, dient zij thans na te gaan of deze steun verenigbaar kan worden verklaard met het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag.
- (94) In het onderhavige geval moet eerst worden geconstateerd dat het hier geen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers betreft, noch steun ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde Italiaanse regio's. Het gaat evenmin om steun voor het oplossen van een ernstige verstoring van de economie, aangezien de steun uitsluitend bestemd is om de problemen van welbepaalde begunstigden — BS en SC — te verhelpen, en niet de problemen van alle marktdeelnemers in de sector.

- (95) De Commissie is van oordeel dat de problemen van de Siciliaanse banken niet voortvloeien uit een crisis van het Italiaanse bancaire stelsel. BS en SC zijn niet de enige Italiaanse kredietinstellingen die in moeilijkheden verkeren, want ook andere — vooral openbare — banken hebben met moeilijkheden te kampen. De oorzaken van de verliezen van SC zijn eigen aan de instellingen en lijken grotendeels verband te houden met het wanbeheer op het gebied van kredieten voor de commerciële sector op Sicilië, zonder voldoende strikt risicobeheer, vooral dan wat SC betreft. Aangezien SC bovendien een eerder kleine bank is en er een depositogarantiefonds bestaat, zouden de negatieve gevolgen van een eventueel faillissement van de bank voor de financiële markten marginaal geweest zijn. Ook in de hypothese van een faillissement van de bank kunnen de Italiaanse autoriteiten door aangepast ingrijpen een gecontroleerde vereffening van de onderneming regelen en de omvang van de crisis beperken. Bijgevolg kan de toegekende steun evenmin worden gerechtvaardigd op grond van een gemeenschappelijk Europees belang, door een dreigende veralgemeende bancaire crisis in te roepen.
- (96) Enkel de afwijking van artikel 87, lid 3, onder c), tweede deel, kan in aanmerking worden genomen. De verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen dient te worden onderzocht in het licht van de specifieke regels die zijn vastgelegd in de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁵⁾. Volgens het algemene beginsel dat van toepassing is op overheidssteun ten behoeve van ondernemingen in moeilijkheden, is de verenigbaarheid van steun, in casu herstructureringssteun onder meer afhankelijk van de volgende voorwaarden:
1. voorlegging van een herstructureringsplan op grond van realistische veronderstellingen, waarmee binnen een redelijk tijdsbestek de vereiste minimale kapitaalopbrengst kan worden verkregen, en zodoende de levensvatbaarheid op lange termijn kan worden hersteld;
 2. het bieden van voldoende tegenprestaties om het concurrentieverstorende effect van de steun zoveel mogelijk te compenseren, zodat de steun het gemeenschappelijk belang niet schaadt;
 3. de steun moet in verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen en beperkt blijven tot het voor de herstructurering strikt noodzakelijke minimum, zodat de last van de sanering zoveel mogelijk door de onderneming zelf wordt gedragen;
 4. volledige tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan en uitvoering van alle andere in de eindbeschikking van de Commissie opgelegde maatregelen;
 5. het opzetten van een systeem voor toezicht op de naleving van de voormelde voorwaarden.
- Overeenkomstig de kaderregeling voor herstructureringssteun is de Commissie van oordeel dat dergelijke herstructureringssteun normaal slechts eenmaal nodig mag zijn.
- (97) Hierbij is de Commissie van mening dat in bepaalde omstandigheden bijzondere schikkingen moeten worden getroffen om te voorkomen dat het faillissement van een bank negatieve gevolgen sorteert voor de financiële markten, vooral wanneer het gaat om algemene moeilijkheden die niet aan het optreden van de betrokken bank kunnen worden toegeschreven. In onderhavige zaak is dit evenwel niet het geval, gelet op het lokale karakter van de bank die steun ontving.

5.3.1.1. De economische en financiële levensvatbaarheid van de onderneming

- (98) Tijdens de bijeenkomst die op 17 september 1998 in Palermo plaatsvond, presenteerde de directeur-generaal van BS aan de Commissie het plan voor de herstructurering en de strategische heroriëntatie van de nieuwe bank na de integratie van SC in BS; dit plan werd uitgewerkt door de kredietinstelling zelf, met de hulp van MC en het advies van het auditbureau KPMG. Met dit plan moet de bank binnen drie jaar gesaneerd zijn en opnieuw een rendabiliteit behalen die aansluit bij die in de sector. Op basis van dit plan heeft MC de Commissie de redenen gegeven voor haar optreden inzake de Siciliaanse bankenpool.
- (99) De veronderstellingen van het plan lijken voldoende realistisch te zijn. Alle aspecten van het nog broze karakter van BS worden in aanmerking genomen, met het oog op de sanering van het bedrijfsprofiel van de bank en het herstel van het financieel en economisch evenwicht van het eigen vermogen. Ook met de externe, regionale achtergrond wordt rekening gehouden.

⁽¹⁵⁾ PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.

- (100) In het plan worden de belangrijkste problemen waarmee BS te maken zal krijgen, correct geïdentificeerd; het betreft hier niet alleen de gevolgen van de bestaande gebreken inzake structuur, financiën en beheer die BS en SC gemeen hadden — ook al waren er onderlinge verschillen qua omvang — maar ook de integratie van het net van bijkantoren van de beide banken die in het verleden concurrerende programma's inzake territoriale expansie voerden.
- (101) Wat het beheer betreft, kon meer bepaald een complexe organisatiestructuur, een onaangepast personeelsbeleid, ondoeltreffende informaticasystemen, te weinig ontwikkelde commerciële activiteiten en een riskant financieel beleid worden vastgesteld. Uit het oogpunt van de strategische ontwikkeling geeft de analyse het volgende te zien: een niet-homogene territoriale expansie, een ongecontroleerd kredietbeleid, een niet-geïntegreerde aanwezigheid in het buitenland, investeringen in te riskante operaties en het ontbreken van innoverende producten. Deze tekortkomingen hebben geleid tot verliezen bij de kredietportefeuille, ontoereikende kapitalisatie, daling van de rendabiliteit en een liquiditeitscrisis. Door de verliezen op de kredieten namen het exploitatietekort (daling van de rentemarge en jaarlijkse verliezen) en het onevenwicht op de balans (stijging onrendabele activa en vermindering van passiva zonder kosten) nog toe, waarbij een buitensporig beroep werd gedaan op de interbancaire markt. Het netwerk van bijkantoren werd op ongecontroleerde wijze uitgebreid: de bijkantoren die werden geopend in de Noord-Italiaanse regio's, waar de concurrentie in de banksector zeer scherp is, hebben niet de verwachte resultaten opgeleverd wegens te geringe marges, te hoge risico's en hoge structurele kosten. De personeelskosten stonden niet in verhouding tot de kosten van andere kredietinstellingen op de markt, zowel afzonderlijk als samen.

Tabel 4

Bedrijfsplan Banco di Sicilia

	1997	1998	1999	2000	1997-2000 (%)
Rentemarge	1 094	1 247	1 148	1 124	2,74
Dienstenmarge	484	565	579	604	24,79
Bemiddelingsmarge	1 578	1 811	1 727	1 728	9,51
Personeelskosten	922	983	863	742	- 19,52
Overige bedrijfskosten	318	384	377	377	18,55
Totaal algemene kosten	1 240	1 368	1 240	1 193	- 3,79
Resultaat uit bedrijfsuitoefening	337	444	487	609	80,71
Verliezen op vorderingen en voorzieningen	375	300	300	323	- 13,87
Buitengewone baten (netto)	54	15	15	15	- 72,22
Winst vóór belastingen	16	159	202	301	1 781,25
Belastingen	1	12	14	125	12 400,00
Winst na belastingen	15	147	188	176	1 073,33

- (102) In het plan wordt ook op een correcte manier rekening gehouden met alle significante variabelen uit de recente ontwikkelingen binnen het bankbedrijf, dat gekenmerkt wordt door kleinere marges en een onvolledige vervanging van de verschillende elementen waaruit deze zijn samengesteld. De vermindering van de bemiddelingsmarge die is toe te schrijven aan de daling van de beheerde middelen en de concurrentie van andere financiële bemiddelaars, kan alleen ten dele worden gecompenseerd door een hogere bijdrage van de opbrengsten uit diensten. Een toename in de bancaire diensten zou niet alleen de activiteiten in de sector spaartegoedenbeheer moeten beslaan, maar ook de betalings- en uitbetalingsdiensten. Deze laatste worden door de cliëntèle van BS grotendeels niet gebruikt, maar vormen de bron van opbrengsten met grotere toegevoegde waarde, waarvan de bank een deel kan behouden. Het herstel van de rendabiliteit teneinde de algemene uitgaven en kosten te dekken en de financiering mogelijk te maken van de voor de reconversie, reorganisatie en groei noodzakelijke investeringen, kan een compensatie bieden voor de concurrentiedruk waaraan BS werd blootgesteld nadat banken uit Noord-Italië tot de Siciliaanse markt waren toegetreden. Dankzij analyse van de kenmerken van de cliëntèle en van de in het bedrijfsplan gebruikte referentiemarkt kan een uitsplitsing van de cliëntèle naar beschikbaar inkomen bijdragen tot het herstel van de rendabiliteit.
- (103) De Commissie heeft tijdens twee bijeenkomsten met de Italiaanse autoriteiten en de directie van BS en MC die plaatsvonden op 17 september 1998 en 26 juli 1999, kunnen vaststellen hoever de tenuitvoerlegging van dit plan is gevorderd. Ondanks de moeilijkheden in de nasleep van de internationale financiële crises in Azië en Rusland, verloopt de tenuitvoerlegging van het plan naar verwachting:
- a) door de interne herstructurering werd het organisatieschema van de groep vereenvoudigd door het samenvoegen van bijkantoren volgens een doeltreffender schema, hetgeen een personeelsinkrimping van circa 19 % mogelijk maakte;
 - b) de commerciële activiteiten vormen voor de directie van BS een prioriteit en hebben belangrijke resultaten opgeleverd inzake totstandbrenging van opbrengsten uit minder traditionele bankdiensten. Dankzij de inspanningen van haar commerciële net heeft BS haar verlies inzake marktaandeel in de sector retail banking kunnen beperken, en heeft zij andere inkomstenbronnen aangeboord;
 - c) een beleid van afstoting van activiteiten in het kader van de heroriëntatie van de basisactiviteiten heeft bijgedragen tot een verbetering van de liquiditeit van de bank. In 1998 heeft zij voor circa 200 miljard ITL activa en niet-strategische participaties afgestoten;
 - d) wat betreft de evolutie van de dubieuze vorderingen en voorzieningen, blijft de toestand ernstig. Toch werd het totaal aantal dubieuze vorderingen afgebouwd parallel met de vermindering van alle vorderingen en denkt de bank voor de eerste twee jaar van het bedrijfsplan toereikende voorzieningen te hebben aangelegd om toekomstige risico's het hoofd te kunnen bieden. Een en ander zal positieve effecten hebben op de rendabiliteit van de bank nog vóór het bedrijfsplan volledig is uitgevoerd;
 - e) er werden belangrijke inspanningen geleverd voor een verbetering van het controlesysteem voor risico's en door dochterondernemingen aangegane verbintenissen;
 - f) de belangrijkste inspanningen vonden plaats op het gebied van de structurele kosten, met het oog op de integratie van de activiteiten van de beide banken en de vermindering van de exploitatiekosten. In deze sector bleven de resultaten evenwel beneden de verwachtingen.
- (104) Het herstructureringsplan paste in een operatie waarbij MC binnen een vrij korte tijdsspanne werd geprivatiseerd, vóór de definitieve bevestiging af te wachten van de sanering van haar dochteronderneming BS. De Commissie wijst erop dat voormelde maatregel in beginsel de garantie biedt dat het probleem van de sanering van de bank definitief wordt opgelost, en bijdraagt tot de hervorming van het algemene systeem voor de controle op het beheer („corporate governance”) dat aan de oorsprong lag van de vereffening van SC en de beperkte rendabiliteit van BS. Volgens de Commissie is dit een geschikte oplossing omdat zij het mogelijk maakt opnieuw een doeltreffender controlesysteem op te zetten zonder dat deze maatregel marktversturende effecten heeft. Het besluit van Cardiff Paribas om toe te treden tot het kapitaal van BS met het oog op een duurzame samenwerking op de Siciliaanse markt gold in dit opzicht voor de Commissie als een bevestiging van de waarde van het plan.

5.3.1.2. De tegenprestaties

- (105) In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat zonder het ingrijpen van de overheid een vereffening had moeten plaatsvinden van alle activa van SC. Overeenkomstig de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽¹⁶⁾ dient te worden nagegaan of wel gezocht werd naar de oplossing die de mededinging zo min mogelijk verstoort. Is een aanzienlijke concurrentieverstoring onvermijdelijk, dan worden wezenlijke tegenprestaties geëist om de negatieve gevolgen van de steun voor de andere ondernemingen in de sector te verzachten.
- (106) In dit verband dient daaraan te worden toegevoegd dat de tegenprestaties een aanvullende inspanning zijn vanwege de gesteunde ondernemingen bij de herstructurering die strikt noodzakelijk is voor haar sanering. Bijgevolg mogen de maatregelen niet direct of indirect worden gefinancierd door aanvullende overheidssteun. Vindt er geen capaciteitsinkrimping plaats, dan kunnen tegenprestaties worden uitgewerkt in de vorm van overdracht van activiteiten, mits deze rendabel zijn, of van een vermindering van de commerciële aanwezigheid van de onderneming.
- (107) In het bankbedrijf houdt het in de toepasselijke regelgeving vastgestelde solvabiliteitsvereiste (het basis- en het totale vermogen moeten, onderscheidenlijk, 4 % en 8 % bedragen van de naar risicograad gewogen activa) een verplichting in die het groeivermogen van de kredietinstellingen inperkt. In werkelijkheid geldt een dergelijk kapitalisatievereiste in absolute zin op middellange en lange termijn voor elk type onderneming, maar in de banksector wordt dit vereiste voortdurend en onmiddellijk toegepast. Het is op de gebruikelijke manier kwantificeerbaar, en kan niet tijdelijk worden aangepast, in het kader van een door de kredietinstelling gevoerde groeistrategie. Een kredietinstelling die maar net aan het solvabiliteitsvereiste voldoet, beschikt niet over groeimarge zolang zij niet bij machte is nieuw vermogen aan te trekken of het eigen vermogen uit te breiden door een behoorlijk winstniveau. Bijgevolg wordt de groei van een inefficiënte kredietinstelling „beteugeld”, terwijl een bank met een aanzienlijke winst over een groeimarge beschikt die evenredig is aan haar rendabiliteit. Deze beteugeling van de groei van de minder goed presterende instellingen met behulp van het solvabiliteitsvereiste illustreert duidelijk de complementariteit van preventief prudentieel beleid en mededingingsbeleid.
- (108) Dankzij dit solvabiliteitsvereiste kan bij steun aan kredietinstellingen de traditionele raming van de concurrentiedistorsie worden gemaakt ⁽¹⁷⁾. Indien de steun kan worden gelijkgesteld aan kapitaalinjecties, dan kan de concurrentiedistorsie worden beoordeeld in termen van naar risicograad gewogen activa. Een kapitaalinjectie van 1 miljoen EUR (of een maatregel van gelijke werking) kan een bank in staat stellen de naar risico gewogen activa in haar balans uit te breiden (rekening houdende met het voorgeschreven solvabiliteitsvereiste van 8 %), en dus het niveau van haar activiteiten te verhogen. In dit concrete geval houdt de transactie een potentiële concurrentiedistorsie in, gerekend naar activa, van de grootteorde van 12,5 miljoen EUR (zonder de betrokken steun had de bank het bedrag van haar naar risico gewogen activa niet met 12,5 miljoen EUR kunnen verhogen). Deze verhouding houdt ook in dat indien de steun aan een kredietinstelling groter is dan haar eigen vermogen, de concurrentiedistorsie groter is dan alle naar risico gewogen activa samen. In een dergelijke situatie bestaat de rol van de tegenprestaties erin de concurrentiedistorsie te beperken welke hier op de traditionele wijze zeer indicatief werd geraamd.
- (109) In dit geval dient te worden onderstreept dat de Commissie van oordeel is dat, wat betreft de door BS aan haar concurrenten gegeven tegenprestaties waarover de Commissie bij de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag nadere inlichtingen gevraagd had, de in het bedrijfsplan voorziene daling van de opbrengsten uit traditionele bankactiviteiten geen tegenprestatie vormt, maar juist een resultaat is van de vermindering van de heroriëntering van de activiteiten van BS met het oog op een grotere diversificatie van de winstbronnen.
- (110) De Italiaanse autoriteiten hebben evenwel passende tegenprestaties geleverd, bovenop de herstructureringsinspanningen die binnen de BS-groep geleverd werden na de integratie van SC. In dit verband geldt voor de Commissie als belangrijke tegenprestatie die het concurrentieverstorende effect van de steun kan verzachten, het besluit van BS om 55 bijkantoren van haar net op Sicilië (8,6 % van het totale aantal bijkantoren en 10 % van die op Sicilië) te verkopen of te sluiten en er in de komende drie jaar geen te openen in andere regio's.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 15.

⁽¹⁷⁾ Zie Beschikking 98/490/EG van de Commissie, *Crédit Lyonnais* (PB L 221 van 8.8.1998, blz. 28).

- (111) Deze inspanningen vormen een belangrijke bijdrage ten aanzien van de concurrentievervalsing die in dit geval op de traditionele manier kan worden geraamd; ook doen zij het marktaandeel van de bank in de Mezzogiorno afnemen.

5.3.1.3. Evenredigheid van de steun en bijdrage van de onderneming tot de sanering

- (112) Er dient aan herinnerd dat de Italiaanse autoriteiten de herstructurering van de Siciliaanse overheidsbanken reeds hadden aangevat vóór de betrokken overheidsmaatregelen werden doorgevoerd; deze maatregelen bleken noodzakelijk toen de andere saneringsinspanningen voor de banken onsuccesvol bleven. Dankzij het besluit van de Italiaanse autoriteiten om SC in vereffening te stellen kon een minder efficiënte tussenpersoon van de markt worden gehaald.
- (113) Wat betreft de bijdrage van BS tot de sanering van haar eigen activiteiten en die welke zij overgeërfd had van SC, heeft de Commissie zich gunstig opgesteld ten aanzien van het besluit van de Italiaanse autoriteiten om geen bad bank op te richten en het definitieve bedrag van de bijdrage van de staat te bepalen op het tijdstip van de waardering van het resterende passief van de vereffening. Bijgevolg erfde BS de financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van de door SC overgedragen verdringen, waardoor de staat ontlast wordt van eventuele latere interventies.
- (114) Is de sanering van BS, die na de integratie met SC nog noodzakelijker werd, grotendeels ten uitvoer gelegd, toch is de Commissie van oordeel dat de onzekerheden die bestaan ten aanzien van de uiteindelijke economisch-financiële rendabiliteit van de bank, moeten worden weggenomen door de overdracht van de onderneming aan MC en de daaropvolgende privatisering van de zeggenschap uitoefenende onderneming.
- (115) Het rendement dat de bank in 1998 op haar eigen vermogen behaalde (berekend op basis van de ratio geconsolideerde winst/geconsolideerde eigen middelen), bedraagt immers circa 4,5 % en zou tegen het eind van het lopende jaar 10 tot 11 % moeten benaderen. Dit percentage, dat nog niet overeenstemt met het gemiddelde rendement in het bankbedrijf, noch met de verwachtingen van een particuliere aandeelhouder, rechtvaardigt de overdracht aan een solide partner, zoals dat voorzien is in het kader van de privatisering van de bank op korte termijn met het oog op de versterking van haar economisch-financiële efficiëntie.
- (116) Het feit dat de heropbouw van het eigen vermogen en de definitieve sanering van de bank toevertrouwd werden aan een belangrijke partner — hetgeen de tenuitvoerlegging van het bedrijfsplan zou moeten mogelijk maken — doet problemen rijzen wat betreft de overdracht van de onderneming.
- (117) Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun dient de Commissie de voorwaarden na te gaan waaronder de bank wordt geprivatiseerd, zoals de Italiaanse autoriteiten die hebben bekendgemaakt bij decreet van 19 februari 1999. Bij faxbericht van 18 oktober 1999 heeft het Italiaanse ministerie van de Schatkist de Commissie de toezegging van de Italiaanse regering meegedeeld om MC te privatiseren door middel van een openbare, doorzichtige en niet-discriminerende procedure. Voorts hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat de Italiaanse regering niet voornemens is over de onderneming enige zeggenschap — in rechte of in feite — te behouden, in de vorm van een bijzonder recht of voorrecht in de raad van bestuur (golden share). De privatisering zal zo snel mogelijk plaatsvinden, volgens marktvoorwaarden, en in ieder geval tegen 30 juni 2000. De Commissie neemt kennis van deze toezegging en herinnert eraan dat zij in haar XXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid van 1993 ⁽¹⁸⁾ de algemene beginselen heeft genoemd die zij bij privatiseringen toepast om na te gaan of deze operaties steunelementen kunnen bevatten.
- (118) In dit stadium en op basis van de informatie die beschikbaar is over de privatisering van BS welke zal verlopen via de verkoop van MC, is de Commissie van oordeel dat het, gelet op het feit dat de overnemer geselecteerd wordt overeenkomstig marktcriteria inzake prijs en bedrijfsplan van de overnemer, door deze procedure uitgesloten is dat er sprake kan zijn van aanvullende overheidssteun. Tijdens het toezicht op de tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking zal de Commissie nagaan of de in haar XXIIIe mededingingsverslag uiteengezette beginselen worden nageleefd.

⁽¹⁸⁾ Cf. XXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid, punt 403, blz 276. De beginselen waarvan de Commissie uitgaat bij de beoordeling van de vraag of er bij een privatisering eventueel sprake is van overheidssteun, zijn op een eerder tijdstip ter kennis van de Franse autoriteiten gebracht in een schrijven van de directeur-generaal Concurrentie van 14 juli 1993.

- (119) De Commissie meent dat de privatisering een definitieve oplossing zal brengen voor de hierboven vermelde problemen van BS en ervoor zal zorgen dat de bank in de toekomst een beroep doet op haar particuliere aandeelhouders en de markt om de extra financiële middelen aan te trekken die zij nodig heeft.
- (120) Bij haar beoordeling van de steun houdt de Commissie geen rekening met het bedrag dat de staat kan ontvangen uit de privatisering van de onderneming: in dit stadium is de verkoopprijs van MC nog niet vastgesteld, is het aandeel van BS in dit bedrag nog niet bekend en is er evenmin een waardering beschikbaar die daaromtrent aanwijzingen kan geven.
- (121) Gelet op het voorgaande en de verhouding van het steunbedrag ten opzichte van de geleverde tegenprestaties, is de Commissie van oordeel dat BS uit haar eigen middelen een significante bijdrage heeft geleverd tot de herstructureringskosten, inzonderheid door haar toezegging de dubieuze vorderingen van SC te beheren en te participeren in het risico van de tegenprestatie in verband met de van SC overgeërfde vorderingen die niet gedekt zijn door middelen die werden uitgetrokken krachtens DM 27.9.1974.

6. CONCLUSIES

- (122) Concluderend is de Commissie op basis van het voorgaande en van de beschikbare informatie van oordeel dat het saneringsplan voor de Siciliaanse banken belangrijke steunelementen bevat, met name in de vorm van:
- voorschotten welke Banca d'Italia overeenkomstig DM 27.9.1974 aan SC verstrekke, voor de verliezen die voortvloeien uit de procedure van de gedwongen administratieve vereffening van SC;
 - de voor MC gereserveerde verhoging van het maatschappelijk kapitaal van BS ten belope van 1 000 miljard ITL;
 - de inbreng in BS van de participatie van de Schatkist in het maatschappelijk kapitaal van Irfis (52 %).
- (123) Deze maatregelen zijn in het kader van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag onderzocht teneinde na te gaan of zij als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt konden worden beschouwd. Op grond van de voorgaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de aan de Siciliaanse overheidsbanken BS en SC verleende steun voldoet aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, mits de voorwaarden uit het laatst aangemelde plan worden nageleefd.
- (124) Gezien de omvang van de steun is het bovendien noodzakelijk dat gewaakt wordt over de correcte uitvoering van het plan, met name wat de herstructureringsinspanningen en de privatisering betreft, om ervoor te zorgen dat het aan de Commissie voorgelegde saneringsplan daadwerkelijk en volledig wordt uitgevoerd. Derhalve dienen de Italiaanse autoriteiten de Commissie vanaf de datum van goedkeuring van de onderhavige beschikking om de zes maanden in kennis te stellen van de voortgang van het plan en van alle eventuele afwijkingen tussen resultaten en prognoses, totdat de doelstellingen van het herstructureringsplan volledig zijn bereikt. Zonder de voorafgaande goedkeuring van de Commissie mag in het plan geen enkele wijziging worden aangebracht die kan leiden tot een verhoging van de overheidssteun voor de bank.
- (125) De Italiaanse autoriteiten hebben aangekondigd dat de resterende tekorten van de vereffening van SC zullen worden gedekt met de opbrengst van de verkoop van de niet aan BS overgedragen activa. Mochten deze bedragen niet volstaan, dan zal de Italiaanse staat waarschijnlijk een aanvullende maatregel moeten nemen ten behoeve van de vereffening. In voorkomend geval kan de Commissie dergelijke transactie als aanvullende steun aanmerken en de onderhavige beschikking ook opnieuw bezien. Bijgevolg dient een eventuele dergelijke transactie voorafgaandelijk te worden aangemeld.
- (126) Op grond van bovenstaande voorwaarden kan de betrokken steun derhalve worden vrijgesteld van het verbod uit artikel 87, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst, aangezien hij op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden aangemerkt.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

1. De steunmaatregelen voor een bedrag van naar raming 4 618 miljard ITL welke bestemd zijn voor de sanering en herstructurering van Banco di Sicilia en Sicilcassa, met name:

- het gebruik van door Banca d'Italia, op grond van het decreet van het ministerie van de Schatkist van 27 september 1974, toegekende voorschotten om de verliezen te dekken welke voortvloeien uit de vereffening van Sicilcassa;
- de voor Mediocredito Centrale gereserveerde kapitaalsverhoging van Banco di Sicilia ten belope van 1 000 miljard ITL, en
- de overdracht van de Irfis-participatie van de Schatkist aan Banco di Sicilia,

zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst, mits de in artikel 2 genoemde voorwaarden worden nageleefd.

2. De deelneming van Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi ten bedrage van 1 000 miljard ITL in de vereffening van Sicilcassa — met het oog op de dekking van het tekort bij de overdracht van activa en passiva van Sicilcassa aan Banco di Sicilia — vormt geen overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

Artikel 2

Italië moet de volgende voorwaarden naleven:

- a) garanderen dat alle saneringsmaatregelen en alle bepalingen uit het aan de Commissie voorgelegde herstructureringsplan volledig ten uitvoer worden gelegd;
- b) geen wijzigingen doorvoeren van de in het herstructureringsplan vastgelegde voorwaarden, met inachtneming van de in de onderhavige beschikking opgelegde voorwaarden, behoudens voorafgaande goedkeuring door de Commissie;
- c) Banco di Sicilia de mogelijkheid ontnemen te profiteren van een overdracht van belastingverliezen voor het bedrag van de door de kapitaalverhoging van Mediocredito Centrale gedekte verliezen;
- d) ervoor zorgen dat Banco di Sicilia geen activa verwerft uit de vereffening van Sicilcassa, behalve indien het onmogelijk zou blijken deze aan derden te verkopen of ze te gelde te maken tegen gunstiger voorwaarden dan bij de vereffening;
- e) de verzekering geven dat Banco di Sicilia vóór eind december 2000 op Sicilië 55 bijkantoren afstoot of sluit;
- f) garanderen dat Banco di Sicilia vóór 31 december 2002 geen bijkantoren, agentschappen, filialen of andere structuren voor de commerciële distributie van haar producten op Sicilië opzet of verwerft.

Artikel 3

1. De Italiaanse autoriteiten verlenen hun volledige medewerking aan het toezicht op de uitvoering van de onderhavige beschikking en leggen de Commissie een omstandig verslag voor over de toepassing ervan, de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan en de privatisering van de onderneming.

In dit verslag moet in het bijzonder:

- de economische en financiële rendabiliteit worden onderzocht van de verschillende onderdelen van de groep die eventueel onder de zeggenschap van de staat blijven, door gedetailleerde resultaten te geven en deze te vergelijken met de in het plan vervatte prognoses;
- worden beschreven in welke mate de in artikel 2 beschreven verbintenissen en voorwaarden zijn nageleefd;
- verslag worden gedaan over de vooruitgang bij de terugbetaling door het in vereffening gestelde Sicilcassa van het resterende passief van 462 miljard ITL dat nog niet gedekt is en dat de in vereffening gestelde onderneming ten laste heeft genomen;
- nader worden geanalyseerd hoe het privatiseringsproces van BS verloopt; deze operatie vindt plaats door middel van de verkoop van de groep Mediocredito Central en met name de financiële herstructurering van de participaties van de staat in deze bank en in Banco di Sicilia.

2. Het in lid 1 bedoelde verslag wordt de Commissie onmiddellijk na de goedkeuring door de raad van bestuur van de ondernemingen gezonden, en nadien, om de zes maanden, tot de datum waarop is voldaan aan de in artikel 2 beschreven toezeggingen en voorwaarden.

Aan dit verslag zijn de volgende documenten gehecht: balansen, resultatenrekeningen en (jaarlijkse en halfjaarlijkse) verslagen van de bestuurders van Banco di Sicilia en Sicilcassa totdat de vereffening is voltooid.

3. De Commissie kan verzoeken om gespecialiseerde audits voor de beoordeling van deze documenten en de uitvoering van het plan. De Italiaanse autoriteiten verlenen in voorkomend geval hun medewerking bij de uitvoering van deze audits.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 10 november 1999.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie
