



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

12 december 2014\*

„Staatssteun — Financiële sector — Staatsgarantie ter dekking van een banklening — Steun die bedoeld is om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen — Artikel 107, lid 3, sub b, VWEU — Besluit waarbij de steun onverenigbaar wordt verklaard met de interne markt — Richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden — Conformiteit met de mededelingen van de Commissie inzake steun aan de financiële sector in de context van de financiële crisis — Gewettigd vertrouwen — Motiveringsplicht”

In zaak T-487/11,

**Banco Privado Português, SA**, gevestigd te Lissabon (Portugal),

**Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA**, gevestigd te Lissabon,

vertegenwoordigd door C. Fernández Vicién, F. Pereira Coutinho, M. Esperança Pina, T. Mafalda Santos, R. Leandro Vasconcelos en A. Kéri, advocaten,

verzoeksters,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door L. Flynn en M. Afonso als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van besluit 2011/346/EU van de Commissie van 20 juli 2010 betreffende de staatssteun C 33/09 [ex NN 57/09 (ex CP 191/09)] die door Portugal is toegekend in de vorm van een staatsgarantie voor BPP (PB 2011, L 159, blz. 95),

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, I. Labucka en V. Kreuschitz (rapporteur), rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 maart 2014,

het navolgende

\* Procestaal: Portugees.

## Arrest<sup>1</sup>

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Banco Privado Português, SA (hierna: „BPP”) is een in Lissabon (Portugal) gevestigde financiële instelling die diensten op het gebied van vermogensbeheer, bedrijfsadvies en private equity aanbiedt in Portugal en Spanje, en in mindere mate ook in Brazilië en Zuid-Afrika. Tot haar klantenkring behoren met name particuliere en institutionele depositohouders, waaronder vijf banken voor landbouwkrediet, een spaarbank, diverse pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. De aandelen van BPP zijn niet aan de beurs genoteerd. Op 30 juni 2008 bedroegen de totale activa op de balans van BPP 2,9 miljard EUR, wat minder dan 1% is van de totale activa van de Portugese banksector. Het volledige maatschappelijke kapitaal van BPP is in handen van de houdstermaatschappij Privado Holding SGPS (sociedade gestora de participações sociais), SA (hierna: „holding”).
- 2 Vanaf september 2008 ondervond BPP liquiditeitsproblemen door de verslechtering van de mondiale economische situatie. In die context heeft zij de Portugese centrale bank (hierna: „centrale bank”) op 24 november 2008 formeel meegedeeld dat het risico bestond dat zij niet langer aan haar betalingsverplichtingen zou kunnen voldoen. Op 1 december 2008 heeft de centrale bank met name besloten dat „BPP 3 maanden lang [werd] ontheven van de verplichting om haar voorheen aangegane verbintenissen, in het bijzonder op het gebied van het vermogensbeheer, strikt na te leven, voor zover dat noodzakelijk [was] voor haar herstructurering en sanering”.
- 3 Bij besluit 31268-A/2008 van 1 december 2008 (gepubliceerd in de *Diário da República*, tweede reeks, nr. 235 van 4 december 2008) hebben de Portugese autoriteiten aan BPP een staatsgarantie verleend op grond van wet nr. 112/97 van 16 september 1997, dus buiten het kader van de Portugese garantieregeling van wet nr. 60-A/2008 van 20 oktober 2008, die door de Commissie van de Europese Gemeenschappen is goedgekeurd bij beschikking C(2008) 6527 van 29 oktober 2008 betreffende de door Portugal genomen steunmaatregel NN 60/08 – Garantieregeling voor kredietinstellingen in Portugal (PB 2009, C 9, blz. 2). Deze staatsgarantie is toegekend op 5 december 2008 en beoogde een lening van 450 miljoen EUR te dekken die aan BPP zou worden verstrekt door een consortium van zes Portugese banken, te weten Banco Comercial Português, SA, Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Espírito Santo, SA, Banco BPI, SA, Banco Santander Totta, SA, en Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL (hierna: „crediteurenbanken”). Overeenkomstig de relevante bedingen van de leningsovereenkomst en de garantieovereenkomst was het ontleende bedrag uitsluitend bedoeld ter dekking van de verplichtingen van BPP zoals die op 24 november 2008 op haar balans waren opgenomen, en mocht het enkel worden gebruikt om depositohouders en andere schuldeisers terug te betalen en niet om de schulden van de andere dochterondernemingen van de holding te dekken. De looptijd van de lening bedroeg 6 maanden, maar was verlengbaar tot maximaal 24 maanden. De lening werd verstrekt tegen de Euribor-rentevoet, vermeerderd met 100 basispunten. De vergoeding voor de staatsgarantie werd vastgesteld op 20 basispunten, rekening houdend met de door BPP gestelde zekerheden.
- 4 Bij een op 5 december 2008 tussen BPP, de Portugese Staat en de centrale bank gesloten pandovereenkomst heeft BPP aan de Portugese Staat bij wijze van zekerheid een pandrecht van eerste rang toegekend op verschillende van haar activa, waaronder roerende waarden en roerende goederen, alsook een hypotheek van eerste rang op onroerende activa die toebehoorden aan dochterondernemingen van de holding. De waarde van deze zekerheden werd toen geraamd op 672 miljoen EUR, terwijl de centrale bank ze op 7 mei 2010 raamde op 582 miljoen EUR.
- 5 Op 5 december 2008 hebben de Portugese autoriteiten de verlening van de staatsgarantie ten gunste van BPP aangemeld bij de Commissie.

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

- 6 Bij besluit C(2009) 1892 definitief van 13 maart 2009 betreffende steunmaatregel NN 71/08 – Portugal, Auxílio estatal ao Banco Privado Português – BPP (PB C 174, blz. 1; hierna: „besluit van 13 maart 2009”) heeft de Commissie bij wijze van noodmaatregel besloten om geen bezwaar te maken tegen de toekenning van de staatsgarantie aan BPP, op grond dat zij overeenkomstig artikel 87, lid 3, sub b, EG verenigbaar kon worden geacht met de interne markt.
- 7 Bij besluit 13364-A/2009 (gepubliceerd in de *Diário da República*, tweede serie, nr. 109 van 5 juni 2009) hebben de Portugese autoriteiten de betrokken staatsgarantie met 6 maanden verlengd. Zij hebben de Commissie daarvan op de hoogte gesteld bij e-mail van 23 juni 2009, maar hebben deze verlenging niet formeel bij haar aangemeld op grond van artikel 88, lid 3, EG.
- 8 Op 23 december 2008, 12 januari 2009, 19 februari 2009, 24 april 2009 en 10 juli 2009 heeft BPP aan de centrale bank saneringsplannen overgelegd. De Portugese autoriteiten hebben geen van die plannen aangemeld bij de Commissie.

[omissis]

- 10 In een brief van 23 juni 2009 aan de Commissie hebben de Portugese autoriteiten betoogd dat de verlenging van de looptijd van de staatsgarantie met 6 maanden tot doel had BPP in staat te stellen om haar herstructurerings- en saneringsplan te voltooien en om binnen een korte periode een concrete oplossing uit te werken die de belangen van haar klanten vrijwaarde, met name van de klanten die hadden belegd in een product met een gegarandeerd rendement.
- 11 Op 15 juli 2009 heeft de Commissie de Portugese autoriteiten verzocht het plan voor de herstructurering van BPP, al was het maar in voorlopige vorm, zo spoedig mogelijk in te dienen, en heeft zij eraan herinnerd dat de betrokken steun vanaf 6 juni 2009 onwettig werd geacht. Aangezien de Portugese autoriteiten geen gevolg hadden gegeven aan dit verzoek, heeft de Commissie hun op 6 oktober 2009 een aanmaningsbrief gestuurd krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1).
- 12 Bij een besluit van 10 november 2009 en een brief van diezelfde dag, die beide waren gericht aan de Portugese Republiek, heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG ingeleid in verband met de toekenning van de staatsgarantie aan BPP, en heeft zij de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen in te dienen (PB 2010, C 56, blz. 10; hierna: „inleidingsbesluit”). Bij dit inleidingsbesluit heeft de Commissie de Portugese Republiek op grond van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 ook aangemaand om het plan voor de herstructurering van BPP in te dienen binnen 30 dagen na ontvangst van haar brief, te weten uiterlijk op 22 december 2009.

[omissis]

- 14 Op 3 december 2009 hebben de Portugese autoriteiten de Commissie meegedeeld dat zij de staatsgarantie met 6 maanden hadden verlengd, te weten tot 5 juni 2010. Als reden daarvoor voerden zij met name aan dat „de onmiddellijke verstoring van de activiteit van BPP de [destijds] overwogen oplossing kennelijk in gevaar zou hebben gebracht” en dat „de crediteurenbanken ermee [hadden] ingestemd de looptijd [van de lening] met 6 maanden te verlengen, zonder wijziging van de geldende voorwaarden en zonder aanvullende financiering, mits de overeenkomstige staatsgarantie eveneens werd verlengd”. De staatsgarantie werd verlengd bij besluit 26556-B/2009 (gepubliceerd in de *Diário da República*, tweede reeks, nr. 236 van 7 december 2009), maar de Portugese autoriteiten hebben deze verlenging niet formeel aangemeld bij de Commissie op grond van artikel 108, lid 3, VWEU.
- 15 In een document dat zij op 25 februari 2010 aan de Commissie hebben toegezonden, hebben de Portugese autoriteiten uiteengezet op basis van welke elementen volgens hen een oplossing kon worden gevonden voor de problemen die BPP voor een aanzienlijk deel van haar klanten had

veroorzaakt, en met name voor degenen die in het „absolute return”-product hadden belegd. Op basis van deze inzichten hebben deze autoriteiten diverse maatregelen genomen, zoals de oprichting van een Fundo Especial de Investimento (FEI) (bijzonder beleggingsfonds) op 30 maart 2010.

- 16 In het voornoemde document hebben de Portugese autoriteiten niet alleen melding gemaakt van de voorgenomen maatregelen om een oplossing te vinden voor de klanten van BPP, maar hebben zij ook herhaald dat het noodzakelijk was geweest om de staatsgarantie toe te kennen en om deze te verlengen, en dat de operatie ter financiering van BPP een interventie van korte duur was die noodzakelijk was om deze bank draaiende te houden en de latere uitvoering van een levensvatbaarheidsstudie mogelijk te maken, alsook om het nationale financiële stelsel te stabiliseren. Bovendien hebben de Portugese autoriteiten in dat document beklemtoond dat de staatsgarantie er enkel toe strekte BPP in staat te stellen een herstructureringsplan in te dienen en dus uiteindelijk een oplossing ten uitvoer te leggen die de bescherming van haar beleggers kon garanderen. Tot slot hebben de Portugese autoriteiten in het betrokken document de inhoud van de herstructurerings- en saneringsplannen van 12 januari, „27 april” en 10 juni 2009 beschreven, en hebben zij opgemerkt dat die plannen door de centrale bank en de Portugese regering waren verworpen.
- 17 Bij besluit van 15 april 2010, dat in werking is getreden op 16 april 2010 om 12 uur, heeft de centrale bank de bankvergunning van BPP ingetrokken, omdat zij onmogelijk kon worden geherstructureerd of geherkapitaliseerd.
- 18 Op 21 april 2010 hebben de crediteurenbanken verzocht om uitvoering van de staatsgarantie en op 7 mei 2010 heeft de Portugese Staat hun het volledige bedrag van de door deze garantie gedekte lening terugbetaald.
- 19 Op 22 april 2010 heeft de centrale bank de handelsrechtbank te Lissabon op grond van artikel 8, lid 2, van Decreto-Lei nr. 199/2006 van 25 oktober 2006 verzocht om de procedure ter liquidatie van BPP in te leiden (zaak 519/10.5TYLSB) en heeft zij de aanstelling van een liquidatiecommissie voorgesteld. Bij beschikking van 23 april 2010 heeft de handelsrechtbank te Lissabon de liquidatieprocedure ingeleid. In dat verband heeft zij een liquidatiecommissie aangesteld en een termijn van 30 dagen gesteld voor het indienen van vorderingen.
- 20 Op 20 juli 2010 heeft de Commissie besluit 2011/346/EU betreffende staatssteun C 33/09 [ex NN 57/09 (ex CP 191/09)] die door Portugal is toegekend in de vorm van een staatsgarantie voor BPP (PB 2011, L 159, blz. 95; hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, waarbij zij deze steun onverenigbaar heeft verklaard met de interne markt (artikel 1) en de Portugese Republiek heeft gelast hem onmiddellijk en effectief terug te vorderen (artikelen 2 en 3).

*[omissis]*

- 22 Bij brief van 23 februari 2011 heeft de liquidatiecommissie op verzoek van de Portugese autoriteiten erkend dat de Portugese Staat een vorderingsrecht had ten belope van de leensom waarvoor hij in de rechten van de banken was gesubrogeerd.

### **Procesverloop en conclusies van partijen**

- 23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9 september 2011, hebben BPP en Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA (hierna samen: „verzoekster”) het onderhavige beroep ingesteld.
- 24 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
  - het bestreden besluit nietig te verklaren;

- subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover de betrokken steun daarbij onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard voor de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009;
- meer subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover daarbij de terugvordering van de betrokken steun wordt gelast;
- nog meer subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover daarbij de terugvordering van de betrokken steun wordt gelast voor de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

*[omissis]*

29 De Commissie verzoekt het Gerecht:

- zowel de hoofdvordering als de subsidiaire vorderingen af te wijzen;
- verzoekster te verwijzen in de kosten.

*[omissis]*

32 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vierde kamer, waaraan de onderhavige zaak bijgevolg is toegewezen.

33 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

34 Ter terechtzitting van 14 maart 2014 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht. Zo heeft verzoekster op een mondelinge vraag van het Gerecht geantwoord dat zij instemde met de beslissing van het Gerecht om het verweerschrift bij het dossier te voegen, hoewel het te laat was ingediend. Daarvan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

## **In rechte**

### *Samenvatting van de middelen tot nietigverklaring*

35 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster zeven middelen aan.

*[omissis]*

43 Gelet op de opzet van de voorschriften van artikel 107 VWEU, acht het Gerecht het noodzakelijk om eerst het derde middel te onderzoeken, volgens hetwelk de feiten kennelijk onjuist zijn beoordeeld en het begrip staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU onjuist is opgevat. Vervolgens zullen het tweede middel, dat ziet op schending van de in artikel 107, lid 3, sub b, VWEU neergelegde afwijkingsbepaling, en het vierde tot en met zevende middel worden onderzocht, en pas als laatste het eerste middel, waarmee wordt aangevoerd dat het bestreden besluit gebrekkig is gemotiveerd.

*Derde middel: kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten en schending van artikel 107, lid 1, VWEU*

#### Voorafgaande opmerkingen

- 44 Volgens verzoekster beschikt de Commissie op grond van artikel 107, lid 1, VWEU weliswaar over een ruime „discretionaire” bevoegdheid, maar is zij verplicht om alle relevante gegevens van een zaak zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. Zo moet zij de marktsituatie, de positie van de begunstigde en diens concurrenten op de betrokken markt en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer tussen de lidstaten plaatsvindt, correct analyseren en dient zij „aan te geven in welke zin de [steun]maatregel een voordeel in dat handelsverkeer heeft opgeleverd” in het licht van de feiten en de rechtstoestand ten tijde van de vaststelling van haar besluit. In casu heeft de Commissie de feiten evenwel juridisch onjuist gekwalificeerd en geen rekening gehouden met het feit dat BPP sinds 24 november 2008 geen activiteit meer uitoefende die beantwoordde aan haar normale bedrijfsdoel, noch met het feit dat de staatsgarantie er uitsluitend toe strekte BPP in staat te stellen bepaalde verbintenissen te honoreren die dateerden van vóór de verlening van die garantie. Aldus is de Commissie voorbijgegaan aan het feit dat BPP vanaf die datum geen concurrent meer was van de andere kredietinstellingen, terwijl zij – met haar vaststelling dat BPP „de markt op korte termijn (opnieuw) had kunnen betreden” – nochtans zelf heeft erkend dat BPP niet meer actief was op de markt. Voorts heeft de Commissie niet in aanmerking genomen dat de staatsgarantie er uitsluitend toe strekte BPP in staat te stellen bepaalde verbintenissen te honoreren die op 24 november 2008 op haar balans waren ingeschreven, en dat deze garantie enkel mocht worden gebruikt om de depositohouders en andere schuldeisers te vergoeden en niet om activiteiten te ontplooiën op de markt, noch om de schulden van de andere dochterondernemingen van de holding te dekken of om immateriële of andere verbintenissen uit overige – direct of indirect – door BPP verrichte financiële activiteiten of diensten te dekken. Die garantie heeft er dus niet voor gezorgd dat BPP in staat werd gesteld om normale activiteiten als kredietinstelling op de markt te verrichten als bestaande of potentiële concurrent, en kon haar evenmin een voordeel opleveren waardoor de mededinging met andere kredietinstellingen werd vervalst of het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig werd beïnvloed. Punt 72 van het bestreden besluit bevestigt die conclusie, daar de Commissie in dat punt heeft vastgesteld dat uit de liquidatie van BPP was gebleken dat geen sprake was van concurrentievervalsing.

*[omissis]*

- 46 Wat verzoeksters argument betreft dat „de Commissie [krachtens artikel 107, lid 1, VWEU] over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt”, hoeft enkel in herinnering te worden gebracht dat dit argument kennelijk in strijd is met de vaste rechtspraak volgens welke het begrip steun een rechtsbegrip is dat op basis van objectieve elementen moet worden uitgelegd, zodat de rechter van de Europese Unie in beginsel volledig moet toetsen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt en de Commissie in dit verband – tenzij in uitzonderingsgevallen – geen beoordelingsvrijheid heeft (zie in die zin arrest Hof van 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie*, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punten 111-113). Dit argument moet dus worden afgewezen.
- 47 Niettemin dient te worden nagegaan of de beoordelingen van de Commissie inzake het bestaan van staatssteun, die in de punten 56 tot en met 60 van het bestreden besluit zijn uiteengezet, berusten op feitelijke of juridische vergissingen. In dit verband zij opgemerkt dat verzoeksters redenering, die verwijst naar een „onjuiste juridische kwalificatie van de feiten”, aldus moet worden opgevat dat zij daarmee zowel verwijst naar het criterium inzake de toekenning van een voordeel als naar de criteria inzake de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en de vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 48 Bijgevolg moet allereerst worden beoordeeld of de Commissie de staatsgarantie in het bestreden besluit terecht heeft aangemerkt als een steunmaatregel waarbij BPP een economisch voordeel is verleend.

Vraag of een economisch voordeel is verleend aan BPP

- 49 Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, onverenigbaar met de interne markt voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- 50 Derhalve dienen enkel de voordelen die rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen worden bekostigd of die een extra last voor de staat uitmaken, als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te worden beschouwd. Uit de bewoordingen van deze bepaling en de in artikel 108 VWEU neergelegde procedureregels volgt immers dat voordelen die met andere middelen dan staatsmiddelen worden bekostigd, niet binnen de werkingssfeer van de betrokken bepalingen vallen (arrest Hof van 19 maart 2013, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a., C-399/10 P en C-401/10 P, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Worden met name als steun beschouwd maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van dezelfde aard zijn en identieke gevolgen hebben. Artikel 107, lid 1, VWEU definieert overheidsmaatregelen dus aan de hand van de gevolgen ervan (zie in die zin arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a., punt 50 supra, punten 101 en 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Verder kan een overheidsmaatregel die de ondernemingen waarop hij van toepassing is in een gunstigere toestand kan brengen dan andere ondernemingen en die tegelijk een voldoende concreet gevaar in het leven roept dat de staat in de toekomst een extra last zal moeten dragen, de staatsbegroting belasten. In het bijzonder kunnen voordelen die de vorm van een staatsgarantie aannemen, een extra last inhouden voor de staat (zie in die zin arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a., punt 50 supra, punten 106 en 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Wat de vraag betreft of de staatsgarantie in het onderhavige geval kan worden aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet in herinnering worden geroepen dat de Commissie in punt 24 van het besluit van 13 maart 2009 in essentie had vastgesteld dat BPP dankzij die staatsgarantie financiering had verkregen die zij op de markt niet had kunnen krijgen en dat haar in zoverre een economisch voordeel is verleend dat haar positie ten opzichte van haar concurrenten heeft versterkt, de mededinging heeft vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig heeft beïnvloed. In punt 38 van dat besluit heeft de Commissie in wezen gepreciseerd dat een premie van 20 basispunten lager lag dan de premie die moest worden toegepast op grond van de aanbeveling van de ECB van 20 oktober 2008, waarin sprake was van een vaste premie van 50 basispunten voor garanties die voor een periode van minder dan één jaar werden verleend ten gunste van solvabele banken. In punt 39 van het besluit van 13 maart 2009 heeft de Commissie hier met name aan toegevoegd dat „de vergoeding voor de staatsgarantie, ondanks de hoge waarde van de gestelde zekerheden, aanmerkelijk lager [lag] dan wat algemeen wordt beschouwd als een passende vergoeding bij banken in moeilijkheden”.

*[omissis]*

- 55 Uit de voorgaande overwegingen blijkt duidelijk dat de Commissie de staatsgarantie vanaf het besluit van 13 maart 2009 steeds coherent als steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU heeft aangemerkt en dat zij in punt 59 van het bestreden besluit heeft geantwoord op het door de Portugese autoriteiten aangevoerde en door verzoekster in het kader van dit beroep herhaalde argument dat in wezen inhoudt dat BPP vanaf 1 december 2008 niet langer actief was op de markt.

- 56 Wat de vraag betreft of sprake is van een voordeel, moet worden beklemtoond dat verzoekster noch in het kader van het onderhavige middel, noch in het kader van de andere middelen van dit beroep de vaststellingen van de Commissie heeft betwist dat BPP zonder de staatsgarantie, dus onder „normale” marktomstandigheden, nooit had kunnen lenen tegen de gunstige financiële voorwaarden waartegen zij van de crediteurenbanken kon lenen en dat de vergoeding voor de staatsgarantie als zodanig ontegenzeggelijk lager lag dan wat algemeen wordt beschouwd als een passende vergoeding bij banken in moeilijkheden (zie punt 57 van het bestreden besluit). Verzoekster betwist evenmin dat dit economisch voordeel met staatsmiddelen is bekostigd. Aan dit criterium was ten laatste voldaan op het ogenblik dat de Portugese Staat de lening ter nakoming van de garantie terugbetaalde aan de crediteurenbanken (zie punt 56 in fine van het bestreden besluit).
- 57 Verzoekster betwist namelijk enkel dat de toekenning van dat voordeel verband hield met activiteiten die BPP op de markt in concurrentie met andere financiële instellingen verrichtte. Gesteld al dat dit argument kan slagen, dan nog kan het geen invloed hebben op de kwalificatie van de staatsgarantie als voordeel.
- 58 Bijgevolg is de Commissie in het bestreden besluit terecht tot de slotsom gekomen dat BPP een met staatsmiddelen bekostigd voordeel had ontvangen.

Criteria van economische activiteit, ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en concurrentievervalsing

- 59 Wat het argument betreft dat BPP vanaf 24 november 2008 niet langer actief was op de markt als bestaande of potentiële concurrent van andere financiële instellingen, moet er ten eerste op worden gewezen dat verzoekster niet betwist dat BPP toen wel haar hoedanigheid van onderneming in de zin van artikel 107 VWEU behield, aangezien zij een economische activiteit bleef uitoefenen, zij het een beperkte (zie in die zin arrest Hof van 3 maart 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, Jurispr. blz. I-973, punten 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Gerecht van 12 september 2013, Duitsland/Commissie, T-347/09, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 25 en 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 Wat ten tweede het criterium van beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, is geoordeeld dat dit verkeer moet worden geacht te zijn beïnvloed door de steun van een lidstaat, wanneer die steun de positie van een onderneming ten opzichte van haar concurrenten in dat handelsverkeer heeft versterkt. Het feit dat een economische sector, zoals die van de financiële diensten, op gemeenschapsniveau sterk is geliberaliseerd – hetgeen de mededinging die reeds het gevolg kan zijn van het in het Verdrag verankerde vrije verkeer van kapitaal nog heeft versterkt –, kan een werkelijke of potentiële weerslag van de steun op de mededinging alsmede het effect daarvan op het handelsverkeer tussen de lidstaten nog duidelijker doen uitkomen (zie in die zin arrest Hof van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, Jurispr. blz. I-289, punten 141, 142 en 145, eerste streepje, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Wat ten derde het criterium inzake de mededingingsverstoring betreft, zij eraan herinnerd dat steun die bedoeld is om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen, in beginsel de concurrentievoorwaarden vervalst (arrest Hof van 30 april 2009, Commissie/Italië en Wam, C-494/06 P, Jurispr. blz. I-3639, punt 54; zie in die zin arrest Hof van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 30).
- 62 Ten vierde blijkt uit vaste rechtspraak dat de Commissie met het oog op de kwalificatie van een overheidsmaatregel niet hoeft aan te tonen dat de handel tussen lidstaten werkelijk wordt beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk wordt vervalst. Zij dient enkel te onderzoeken of de



steunmaatregelen dat handelsverkeer ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen (zie in die zin arrest Hof van 9 juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, Jurispr. blz. I-4727, punt 134).

- 63 In casu is de bankvergunning van BPP pas op 16 april 2010 ingetrokken en is pas op 22 en 23 april 2010 gestart met de liquidatie van BPP. Tussen 24 november 2008 en de voornoemde data bleef deze instelling dus aanwezig op de markt. BPP was dus niet alleen een begunstigde „onderneming” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU toen de staatsgarantie werd verleend, maar zij heeft tijdens de voornoemde periode ook minstens een beperkte commerciële activiteit uitgeoefend, die erin bestond bepaalde financiële producten of diensten aan te bieden of te beheren. De continuïteit van dat beheer werd mogelijk gemaakt door de lening en de staatsgarantie.
- 64 Dienaangaande is verzoekster er niet in geslaagd aan te tonen dat BPP niet een dergelijke commerciële activiteit uitoefende.
- 65 Ten eerste heeft de centrale bank namelijk op 1 december 2008 met name besloten dat „BPP 3 maanden lang [werd] ontheven van de verplichting om haar voorheen aangegane verbintenissen, in het bijzonder op het gebied van het vermogensbeheer, strikt na te leven, voor zover dat noodzakelijk [was] voor haar herstructurering en sanering”. Dit houdt noodzakelijkerwijs in dat zij op de markt aanwezig bleef gedurende de periode in kwestie.
- 66 Ten tweede strekte zowel de leningsovereenkomst als de overeenkomst inzake de staatsgarantie, die is goedgekeurd bij besluit 31268-A/2008 van 1 december 2008, tot dekking van de passiva die op 24 november 2008 waren ingeschreven op de balans van BPP, en tot de vergoeding van haar depositohouders en andere schuldeisers die zich op die datum kenbaar hadden gemaakt. Aangezien het probleem van de financiering van de betrokken schulden hiermee tijdelijk was opgelost, wijst deze omstandigheid er op zich reeds op dat BPP in zekere mate haar commerciële activiteiten kon voortzetten.
- 67 Ten derde staat vast dat BPP tussen 23 december 2008 en 10 juli 2009 verschillende herstructureringsplannen heeft ingediend bij de centrale bank. Aangezien deze laatste bank geen van die plannen heeft aanvaard, hebben de Portugese autoriteiten deze plannen niet aangemeld bij de Commissie (zie punt 8 hierboven). Het uiteindelijke doel van deze herstructureringsplannen kon niets anders zijn dan de sanering en het herstel van BPP, in die zin dat zij haar normale commerciële activiteiten opnieuw volledig zou kunnen hervatten. Dienaangaande moet in de eerste plaats ook worden verwezen naar de punten 2, 30 en 31 van de mededeling van de Commissie, getiteld „De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen” (PB 2008, C 270, blz. 8; hierna: „mededeling inzake financiële instellingen”), die een verband legt tussen de herstructurering en het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken financiële instellingen. Voorts moet worden verwezen naar punt 4 van de mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels (PB 2009, C 195, blz. 9). Ten slotte moet de aandacht worden gevestigd op punt 17 van de mededeling van de Commissie, getiteld „Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden” (PB 2004, C 244, blz. 2; hierna: „richtsnoeren inzake redding en herstructurering”). In diezelfde zin heeft de Commissie terecht aangevoerd dat de brief van de Portugese autoriteiten van 23 juni 2009 alsook het door deze autoriteiten op 25 februari 2010 aan de Commissie toegezonden document bevestigden dat deze autoriteiten de verlening en de verlenging van de staatsgarantie in verband hadden gebracht met de noodzaak BPP in staat te stellen met name een herstructureringsplan op te stellen en aldus voorlopig aanwezig te blijven op de markt.

68 Ten vierde wordt reddingssteun, zoals een staatsgarantie, blijkens punt 15 van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering, waarvan de algemene beginselen toepasselijk zijn verklaard bij punt 10 van de mededeling inzake financiële instellingen – naar zijn aard geacht tijdelijke en omkeerbare steun te zijn die voor maximaal 6 maanden wordt toegekend en als „hoofddoel” heeft een „noodlijdende onderneming in staat te stellen zich te handhaven gedurende de periode die nodig is om een herstructurerings- of liquidatieplan uit te werken”. Evenzo bepaalt punt 30 van de mededeling inzake financiële instellingen dat „[het,] [w]anneer ten behoeve van individuele financiële instellingen op garantieregelingen een beroep wordt gedaan, [...] van essentieel belang [is] dat er na deze urgente reddingsmaatregel die is bedoeld om de insolvabele instelling drijvende te houden [...], passende stappen komen die leiden tot een herstructurering of liquidatie van de begunstigde instelling”, wat meebrengt dat „voor de ondernemingen die in het kader van de garantie betalingen ontvangen, een herstructurerings- of liquidatieplan moet worden aangemeld”. Aldus had de staatsgarantie die is goedgekeurd bij het besluit van 13 maart 2009, in casu hoofdzakelijk dan wel uitsluitend tot doel de commerciële activiteiten van BPP tijdelijk in stand te houden, totdat de Portugese autoriteiten het beoogde herstructureringsplan overlegden.

69 Uit geen van de door verzoekster aangevoerde argumenten blijkt dat BPP haar commerciële activiteiten niet is blijven verrichten tot op 16 april 2010, de dag waarop haar bankvergunning daadwerkelijk is ingetrokken.

*[omissis]*

72 Gelet op een en ander moet verzoeksters argument worden verworpen dat BPP sinds 24 november 2008 geen commerciële activiteiten meer verrichtte, zodat zij niet meer binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU viel. De Commissie heeft in het bestreden besluit immers aangetoond dat BPP toentertijd een onderneming was die een dergelijke – zij het beperkte – commerciële activiteit verrichtte en die een economisch voordeel genoot.

73 Uit de voorgaande overwegingen vloeit ook voort dat verzoekster, gelet op de in de punten 60 tot en met 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, niet met succes kan betogen dat de verlening van het voordeel in kwestie het handelsverkeer tussen de lidstaten niet kon beïnvloeden en de mededingingsvoorwaarden niet kon vervalsen. De betrokken steun heeft BPP immers in staat gesteld om haar commerciële activiteiten gedurende een bepaalde tijd en in zekere mate voort te zetten, en heeft aldus ten eerste haar economische positie ten opzichte van haar concurrenten in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, en haar ten tweede voorlopig bevrijd van kosten – te weten van hogere financieringskosten met het oog op de nakoming van haar betalingsverplichtingen – die zij normaliter had moeten dragen in het kader van het lopend beheer van haar vermogen of van haar dagelijkse commerciële activiteiten.

74 Voor zover verzoekster ten slotte aanvoert dat in punt 72 van het bestreden besluit, in tegenstrijd met de voormelde bevindingen, wordt geconstateerd dat geen sprake is van mededingingsvervalsing, hoeft enkel te worden opgemerkt dat dit punt uitsluitend refereert aan de toekomstige situatie van BPP na de intrekking van haar bankvergunning en na haar liquidatie. In dat verband is de Commissie dus, zonder haar beoordeling inzake de situatie van vóór die intrekking tegen te spreken, tot de slotsom gekomen dat er in de toekomst „geen risico op mededingingsvervalsing in verband met BPP meer [zou bestaan]”.

75 Bijgevolg moet het derde middel in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

*Tweede middel: schending van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU*

Argumenten van partijen

- 76 Volgens verzoekster is in het bestreden besluit noch rekening gehouden met het feit dat de staatsgarantie voldoet aan de in artikel 107, lid 3, sub b, VWEU bedoelde voorwaarden voor een afwijking, aangezien deze garantie ertoe strekte „een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen”, met name tijdens de periode van 5 juni 2009 tot 15 april 2010, noch met de verenigbaarheidsvoorwaarden die in de mededeling inzake financiële instellingen zijn gepreciseerd onder titel 3, „Garanties ter dekking van de verplichtingen van financiële instellingen”. In dit verband preciseert verzoekster in wezen dat de context waarin de Commissie de staatsgarantie had goedgekeurd bij haar besluit van 13 maart 2009 ongewijzigd is blijven voortbestaan tot op 15 april 2010. Deze maatregel bleef dus gerechtvaardigd en de verlenging ervan was zelfs noodzakelijk om het risico te beheersen dat bij een faillissement van BPP het hele systeem zou worden ontwricht. In het bestreden besluit heeft de Commissie artikel 107, lid 3, sub b, VWEU geschonden door voorbij te gaan aan dit aspect en zich niet uit te spreken over de vraag of de vermeende steun in kwestie verenigbaar was met de interne markt.

*[omissis]*

Inhoud van het besluit van 13 maart 2009 *[omissis]*

Inhoud van het bestreden besluit *[omissis]*

Beoordeling

- 82 Met het onderhavige middel verwijt verzoekster de Commissie in wezen dat zij in het bestreden besluit is afgeweken van haar oorspronkelijke beoordeling – zoals deze was geformuleerd in het besluit van 13 maart 2009 – over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU en de criteria van de mededeling inzake financiële instellingen, dit terwijl de verlenging van de staatsgarantie – waarvan de voorwaarden niet waren gewijzigd – noodzakelijk was om een „ernstige verstoring in de [Portugese] economie op te heffen”. Bijgevolg moet worden onderzocht of de Commissie aldus bij de toepassing van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt dan wel blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 83 Allereerst moet in herinnering worden geroepen dat de in artikel 107, lid 3, sub b, VWEU bedoelde afwijking en dus ook het begrip „ernstige verstoring in de economie van een lidstaat” strikt moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest Hof van 30 september 2003, Freistaat Sachsen e.a./Commissie, C-57/00 P en C-61/00 P, Jurispr. blz. I-9975, punt 98). Voorts beschikt de Commissie bij de uitvoering van deze bepaling over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader. Bij zijn toetsing of die bevoegdheid rechtmatig is uitgeoefend, mag de rechter van de Unie zijn oordeel ter zake niet in de plaats stellen van dat van het bevoegde orgaan, maar dient hij zich te beperken tot het onderzoek of deze beoordeling niet is aangetast door een kennelijke beoordelingsfout of door misbruik van bevoegdheid (zie in die zin en naar analogie arrest Hof van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Jurispr. blz. I-11137, punt 71, en arrest Comitato „Venezia vuole vivere” e.a./Commissie, punt 62 supra, punt 176).
- 84 Vervolgens moet worden opgemerkt dat partijen het erover eens zijn dat het besluit van 13 maart 2009 slechts een voorlopige spoedbeoordeling omtrent de verenigbaarheid van de betrokken steun bevatte en dat de goedkeuring van de Commissie duidelijk beperkt was in de tijd en was gegeven onder de

voorwaarde dat de Portugese autoriteiten hun verbintenis nakwamen om binnen 6 maanden, te weten uiterlijk op 5 juni 2009, een plan ter herstructurering van BPP in te dienen. Voorts is in dat besluit uitdrukkelijk akte genomen van de toezegging van deze autoriteiten om bij de Commissie een eventuele handhaving van de staatsgarantie na de aanvankelijke periode van 6 maanden, die was gedekt door de voorlopige goedkeuring, aan te melden (zie de punten 39, 41 en 44 van het besluit van 13 maart 2009). In die context is het irrelevant dat deze essentiële elementen enkel in de motivering van dit besluit zijn vermeld en niet in het dispositief ervan, waarin enkel melding wordt gemaakt van het besluit om geen bezwaar te maken. Dit dispositief moet immers gelezen worden tegen de achtergrond van deze motivering (zie in die zin beschikking Gerecht van 30 april 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Commissie, T-387/04, Jurispr. blz. II-1195, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 85 In dit verband moet worden gepreciseerd dat de Commissie zich in de punten 31 en 32 van het besluit van 13 maart 2009 heeft gebaseerd op de mededeling inzake financiële instellingen, waarvan punt 10 verwijst naar de algemene beginselen die zijn vastgesteld in de richtsnoeren inzake redding en herstructurering. Ook wordt in punt 30 van deze mededeling in wezen vereist dat er, zeker bij de toepassing van een garantieregeling op individuele gevallen, na de urgente reddingsmaatregel die bedoeld is om de insolvabele instelling drijvende te houden, passende maatregelen worden genomen ter herstructurering of liquidatie van de begunstigde instelling, wat meebrengt dat een herstructureringsplan om de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen dan wel een liquidatieplan moet worden aangemeld. Voorts blijkt uit punt 10 van diezelfde mededeling, gelezen in samenhang met punt 15 van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering, dat uitzonderlijke reddingsmaatregelen zoals een staatsgarantie in beginsel een looptijd van maximaal 6 maanden hebben. Ook volgt uit punt 25, sub a en c, van de voornoemde richtsnoeren dat reddingssteun in de vorm van een garantie moet „aflopen binnen een termijn van maximaal [6] maanden” en „bij de aanmelding ervan vergezeld [moet] gaan van een toezegging van de betrokken lidstaat om de Commissie binnen [6] maanden na de goedkeuring van de reddingssteun een herstructurerings- of liquidatieplan voor te leggen dan wel aan te tonen [...] dat de garantie is stopgezet”. Ten slotte is in de punten 28 en 29 van deze richtsnoeren gepreciseerd dat „de Commissie [in ieder geval kan] besluiten om [...] [de] procedure in te leiden wanneer zij van mening is dat [...] de garantie [is] misbruikt of wanneer na het verstrijken van de termijn van [6] maanden het niet-terugbetalen van de steun niet langer is gerechtvaardigd” en dat „[d]e goedkeuring van reddingssteun [...] niet noodzakelijk [betekent] dat nadien steun in het kader van een herstructureringsplan wordt goedgekeurd; dergelijke steun wordt op zijn eigen waarde beoordeeld”.
- 86 Bovendien heeft verzoekster niet betwist dat de Commissie bevoegd is om haar goedkeuring op grond van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU in de tijd te beperken en afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de lidstaat de verbintenissen nakomt die hij is aangegaan overeenkomstig de mededeling inzake financiële instellingen en de richtsnoeren inzake redding en herstructurering. Zij heeft evenmin betwist dat de Portugese autoriteiten zich in casu daadwerkelijk hebben verbonden als beschreven in het besluit van 13 maart 2009.
- 87 Ten eerste blijkt aldus uit de voorgaande overwegingen dat de Commissie in de punten 31 en 32 van het besluit van 13 maart 2009 getrouw de relevante criteria heeft gehanteerd die zijn vastgesteld in de mededeling inzake financiële instellingen, gelezen in het licht van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering, en dat de tijdslimiet en de voorwaarden die aan de voorlopige goedkeuring van de Commissie waren verbonden, op deze mededeling waren gebaseerd.
- 88 Ten tweede moet worden geconstateerd dat de Commissie in het bestreden besluit terecht heeft vastgesteld dat vanaf 5 juni 2009 niet of niet langer was voldaan aan de criteria die relevant waren voor de voorlopige goedkeuring van de betrokken steun, die is gegeven bij het besluit van 13 maart 2009. De Portugese autoriteiten hadden immers ondanks hun beloften ook na het verstrijken van de gestelde termijn geen plan voor de herstructurering van BPP ingediend en zij hadden – zonder dit formeel bij de Commissie aan te melden – de staatsgarantie tweemaal verlengd, waardoor deze de

maximumduur van 6 maanden overschreed waarin was voorzien door dat besluit en door de mededeling inzake financiële instellingen, gelezen in samenhang met de richtsnoeren inzake redding en herstructurering.

- 89 Wat ten derde de vraag betreft of de betrokken steun verenigbaar is in het licht van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU, moet in herinnering worden geroepen dat de Commissie reeds in punt 39 van het besluit van 13 maart 2009 in wezen had geconstateerd dat de vergoeding voor de staatsgarantie, ondanks de hoge waarde van de gestelde zekerheden, aanmerkelijk lager lag dan wat algemeen wordt beschouwd als een passende vergoeding bij banken in moeilijkheden, en dat zij voorts een dergelijke vergoeding slechts bij wijze van uitzondering als passend kon aanmerken voor zover zij het voortbestaan van BPP tijdens een korte reddingsperiode verzekerde, en dit enkel op voorwaarde dat binnen 6 maanden een herstructureringsplan zou worden ingediend. Die beoordeling strookt met de vereisten die zijn neergelegd in punt 30 van de mededeling inzake financiële instellingen, gelezen in samenhang met de punten 15 en 25 van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering, volgens welke reddingssteun steeds voorlopig en omkeerbaar is en beperkt blijft tot een periode van 6 maanden, en er na die steun steeds hetzij een herstructurerings- of liquidatieplan moet worden ingediend, hetzij bewijs moet worden aangedragen dat de lening volledig is afgelost of, in het geval van een staatsgarantie, dat deze garantie is stopgezet. Voorts heeft de Commissie in punt 71 van het bestreden besluit in overeenstemming met de voormelde overwegingen herhaald dat de vergoeding voor de staatsgarantie lager lag dan het niveau waarvan volgens de mededeling inzake financiële instellingen normaliter sprake moet zijn om de steun als verenigbaar te kunnen aanmerken, en dat zij dit vergoedingsniveau in het besluit van 13 maart 2009 enkel had aanvaard op voorwaarde dat een herstructurerings- of liquidatieplan werd ingediend.
- 90 Uit de voorgaande overwegingen volgt ook dat verzoekster niet met succes kan betogen dat de context waarin de Commissie de staatsgarantie bij besluit van 13 maart 2009 voorlopig had goedgekeurd, ongewijzigd was blijven voortbestaan tot op 15 april 2010.
- 91 Tot slot kan verzoekster de Commissie niet met succes verwijten dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, dat zij de grenzen heeft overschreden van de haar krachtens artikel 107, lid 3, sub b, VWEU toekomstige ruime beoordelingsbevoegdheid zoals die door de mededeling inzake financiële instellingen wordt afgebakend, of dat zij op onrechtmatige wijze is afgeweken van de regels die zij zichzelf in dit verband heeft opgelegd (zie arrest Hof van 11 september 2008, Duitsland e.a./Kronofrance, C-75/05 P en C-80/05 P, Jurispr. blz. I-6619, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu is de Commissie immers in nauwe overeenstemming met de regels van deze mededeling tot het besluit gekomen dat de betrokken steun onverenigbaar is met de interne markt.
- 92 De Commissie heeft bij de toepassing van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt en geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te concluderen dat de staatsgarantie en de verlenging ervan tot na 5 juni 2009 onverenigbaar moesten worden verklaard met de interne markt, aangezien op die datum geen herstructurerings- of liquidatieplan was ingediend.
- 93 Bijgevolg moet het onderhavige middel ongegrond worden verklaard.

*Vierde middel: schending van artikel 108, lid 2, VWEU*

- 94 In het kader van dit middel verwijt verzoekster de Commissie in de eerste plaats in wezen dat zij is voorbijgegaan aan het feit dat de staatsgarantie BPP geen economisch voordeel heeft opgeleverd dat een bevel tot terugvordering kon rechtvaardigen. De verlening van die garantie heeft de verliezen van BPP immers niet doen dalen en evenmin iets veranderd aan de situatie van economische onevenwichtigheid waarin BPP zich bevond. Het bevel tot terugvordering was dus ongeschikt voor het

bereiken van het voornaamste na te streven doel, te weten de door het verleende economische voordeel veroorzaakte concurrentievervalsing weg te werken. Derhalve is het bestreden besluit in strijd met artikel 108, lid 2, VWEU.

- 95 Louter op basis van de overwegingen van de punten 56 tot en met 58 van dit arrest kan reeds worden besloten dat dit eerste onderdeel van het vierde middel ongegrond moet worden verklaard. Voorts is verzoeksters argument dat de verlening van de staatsgarantie de verliezen van BPP niet heeft doen dalen en evenmin iets heeft veranderd aan de onevenwichtige situatie waarin BPP zich bevond, niet ter zake dienend. BPP had zonder deze garantie immers nooit kunnen lenen tegen de gunstige financiële voorwaarden waartegen zij van de crediteurenbanken kon lenen, en de vergoeding voor de garantie lag ontegenzeggelijk lager dan wat algemeen wordt beschouwd als een passende vergoeding bij banken in moeilijkheden (zie punt 57 van het bestreden besluit en punt 89 van dit arrest). Verzoekster heeft deze vaststelling in wezen niet betwist.
- 96 In de tweede plaats voert verzoekster primair aan dat de Commissie artikel 108, lid 2, VWEU heeft geschonden doordat zij de terugvordering van de betrokken steun uitsluitend heeft bevolen om procedurele redenen, namelijk op grond van het feit dat er geen herstructureringsplan is ingediend en dat de verlengingen van de staatsgarantie niet zijn aangemeld. Het bestreden besluit is dus in strijd met „de beginselen van materiële rechtvaardigheid, evenredigheid en adequaatheid”. Subsidiair verwijt verzoekster de Commissie dat deze ten onrechte de terugvordering heeft gelast voor de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009, terwijl de aan BPP verleende steun voor die periode goedgekeurd was bij het besluit van 13 maart 2009.
- 97 Wat de hoofdrief van dit tweede onderdeel betreft, moet eraan worden herinnerd dat artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, dat strekt tot uitvoering van artikel 108, lid 2, eerste alinea, VWEU, bepaalt dat de Commissie, wanneer zij een negatief besluit geeft in gevallen van onrechtmatige steun, beslist dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen, tenzij die terugvordering in strijd is met een algemeen beginsel van Unierecht. Volgens vaste rechtspraak is de intrekking van onrechtmatige steun door terugvordering ervan het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onrechtmatig is. Een lidstaat die bij besluit wordt gelast onrechtmatige steun terug te vorderen, is dus verplicht om alle nodige maatregelen te nemen om dat besluit uit te voeren. In dit verband dient de betrokken staat de verschuldigde bedragen daadwerkelijk terug te vorderen (zie arrest Hof van 29 maart 2012, Commissie/Italië, C-243/10, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 98 Bovendien heeft deze terugvorderingsplicht tot doel de situatie te herstellen die vóór de toekenning van de steun op de markt bestond. Meer in het bijzonder strekt de terugvordering van met de interne markt onverenigbare steun ertoe de verstoring van de mededinging als gevolg van het concurrentievoordeel dat de begunstigde van die steun op de markt ten opzichte van zijn concurrenten heeft genoten, ongedaan te maken en aldus de toestand van vóór de steunverlening te herstellen (zie in die zin arresten Hof van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 27, en 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, Jurispr. blz. I-11483, punt 61). Van die beginselen wordt ook melding gemaakt in de punten 13 en 14 van de mededeling van de Commissie met als titel „Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en [met de interne markt] onverenigbare steun terug te vorderen” (PB 2007, C 272, blz. 4).
- 99 Gelet op deze beginselen en op het feit dat de Commissie in het bestreden besluit terecht heeft geconstateerd dat in casu sprake is van met de interne markt onverenigbare en dus onrechtmatige steun, moet worden opgemerkt dat zij de Portugese Staat terecht heeft gelast deze steun, inclusief het voordeel dat verband hield met de verlening van de staatsgarantie, terug te vorderen. Zoals in de punten 56, 73 en 95 hierboven is uiteengezet, heeft BPP door de toekenning van die garantie immers een economisch voordeel genoten dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging kon vervalsen, wat het bevel rechtvaardigt om haar dit

concurrentievoordeel te ontnemen en aldus op de relevante markt de toestand te herstellen die bestond vóór de toekenning van deze steun. Verzoeksters hoofdgrief volgens welke de Commissie de terugvordering van de betrokken steun enkel om procedurele redenen heeft gelast, is dus ongegrond en moet worden afgewezen.

- 100 Wat de subsidiaire vraag betreft of de Commissie de terugvordering mocht gelasten van het economische voordeel dat door de staatsgarantie is verleend in de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009 (zie de punten 71 en 85 van het bestreden besluit), die werd gedekt door de voorlopige goedkeuring die was verleend bij het besluit van 13 maart 2009, moet allereerst worden verwezen naar de overwegingen die in de punten 88 en 89 hierboven zijn weergegeven.
- 101 In dit verband moet worden gepreciseerd dat de punten 15 en 25, sub a en c, van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering, waarvan de algemene beginselen toepasselijk zijn verklaard bij punt 10 van de mededeling inzake financiële instellingen, niets zeggen over het doel, de inhoudelijke draagwijdte, de tijdshorizon of de specifieke voorwaarden van een bevel tot terugvordering. Zo worden in punt 25, sub a en c, van deze richtsnoeren uitsluitend de voorwaarden omschreven waaronder reddingssteun eventueel kan worden goedgekeurd. Krachtens punt 25, sub a, van deze richtsnoeren moeten na afloop van de maximumtermijn van 6 maanden in beginsel „[a]lle leningen [...] worden terugbetaald en alle garanties [...] aflopen”, terwijl op grond van punt 25, sub c, van die richtsnoeren ook moet worden „[aangetoond dat] de lening volledig is afgelost en/of dat de garantie is stopgezet”. Dit punt 25 geeft dus geen definitie van het aan de toekenning van een dergelijke lening of garantie verbonden voordeel dat kan worden teruggevorderd, en omschrijft evenmin hoe het bedrag daarvan moet worden berekend. De berekening van het voordeel van garanties is uiteengezet in punt 4.2 van de mededeling [van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op staatssteun in de vorm van garanties (PB 2008, C 155, blz. 10; hierna: „mededeling inzake garanties”)] en in de mededeling van de Commissie van 19 januari 2008 over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14, blz. 6; hierna: „mededeling inzake de vaststelling van de referentiepercentages”).
- 102 Voor zover de punten 15 en 25 van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering bepalen dat reddingssteun „in de vorm van leninggaranties of leningen” slechts kan worden goedgekeurd indien hij „[tijdelijk] en [omkeerbaar]” is, berusten deze punten evenwel op de algemene premisse dat ieder bij wijze van reddingssteun voorlopig toegekend voordeel, ongeacht de vorm ervan, moet worden terugbetaald indien niet of niet langer is voldaan aan de voorwaarden waarop het voorlopig is verleend. Die uitlegging strookt met de omkeerbaarheid en de strekking van de reddingssteun, die enkel tot doel heeft de onderneming in moeilijkheden in staat te stellen een korte periode van crisis te doorstaan, na afloop waarvan zij er ofwel weer bovenop komt – in welk geval zij verplicht is de steun terug te betalen – ofwel een herstructurerings- of liquidatieplan indient. Bij staatsgaranties brengt dit beginsel mee dat de begunstigde gehouden is het economische voordeel terug te geven dat de garantie hem heeft opgeleverd tijdens de periode waarin zij gold. De loutere intrekking „ex nunc” van de garantie volstaat in dit verband niet en zou bovendien in strijd zijn met het in de punten 97 en 98 hierboven bedoelde begrip terugvordering.
- 103 Aangezien de Portugese autoriteiten hun verbintenissen op grond van het besluit van 13 maart 2009 – dat berustte op een getrouwe en coherente toepassing van punt 30 van de mededeling inzake financiële instellingen, gelezen in samenhang met de punten 15 en 25 van de richtsnoeren inzake redding en herstructurering – in casu niet waren nagekomen, mocht de Commissie het bevel tot terugvordering ook laten slaan op die periode, aangezien het verleende voordeel op die manier volledig kon worden teruggevorderd.
- 104 Bijgevolg kan verzoekster de Commissie niet met succes verwijten dat zij artikel 108, lid 2, VWEU heeft geschonden door de terugvordering te gelasten van het aan de staatsgarantie verbonden voordeel, voor zover deze betrekking had op de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009.

- 105 Derhalve moet de subsidiaire grief van dit tweede onderdeel eveneens worden afgewezen.
- 106 Wat in de derde plaats de berekening van het terug te vorderen bedrag betreft, verwijt verzoekster de Commissie dat zij met name in punt 82 van het bestreden besluit ten eerste punt 4.2 van de mededeling inzake garanties heeft geschonden, ten tweede inbreuk heeft gemaakt op de vergoedingsvoorwaarden die in de bijzondere garantieregeling voor kredietinstellingen in Portugal waren vastgelegd op grond van de Portugese wet nr. 60-A/2008 van 20 oktober 2008, zoals ten uitvoer gelegd bij besluit 1219-A/2008 van 23 oktober 2008, die beide zijn goedgekeurd bij beschikking C(2008) 6527, en ten derde voorbijgegaan is aan de rentevoetverschillen („spreads”) die in Portugal tussen december 2008 en april 2010 werden gehanteerd voor nieuwe door nationale financiële instellingen toegekende leningen.
- 107 Wat de eerste grief betreft, preciseert verzoekster dat de in punt 4.2 van de mededeling inzake garanties bedoelde criteria kunnen worden opgedeeld in een „hoofdcriterium” en een „bijkomstig criterium”. De Commissie mocht het bedrag van de vermeende steun dus niet berekenen op grond van „het verschil tussen de theoretische marktrente en het rentepercentage dat dankzij de staatsgarantie wordt betaald, na aftrek van eventueel betaalde premies”, aangezien op de markt vergelijkbare elementen konden worden gevonden, die niet zijn onderzocht.
- 108 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat punt 4.2 van de mededeling inzake garanties bepaalt dat „[v]oor een individuele garantie [...] het subsidie-equivalent van een garantie in geld [dient] te worden berekend als het verschil tussen de marktprijs van de garantie en de feitelijk betaalde prijs”. Dit punt preciseert bovendien het volgende:
- „Wanneer de markt voor het betrokken soort transactie geen garanties biedt, is er voor de garantie geen marktprijs voorhanden. In dat geval dient het steunbestanddeel op dezelfde wijze te worden berekend als bij het subsidie-equivalent van een zachte lening, namelijk als het verschil tussen de specifieke marktrente die de onderneming zonder de garantie had moeten betalen, en het rentepercentage dat dankzij de staatsgarantie wordt betaald, rekening houdend met eventueel betaalde premies. Ingeval er geen marktrentepercentage voorhanden is en de lidstaat het referentiepercentage als maatstaf wil gebruiken, benadrukt de Commissie dat de voorwaarden van de mededeling over referentiepercentages [...] gelden voor het berekenen van de steunintensiteit van een individuele garantie. Dit betekent dat de nodige aandacht moet gaan naar de verhoging bovenop het basispercentage, om rekening te houden met het desbetreffende risicoprofiel dat samenhangt met de gedekte transactie, de onderneming die de garantie krijgt en de gestelde zekerheden.”
- 109 Uit die bepalingen volgt dat de Commissie, indien zij tot de conclusie komt dat er voor de betrokken garantie geen marktprijs bestaat, het steunbestanddeel moet berekenen „op dezelfde wijze [...] als bij het subsidie-equivalent van een zachte lening”. Aangezien de Commissie zich er zelf toe heeft verbonden om bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid bepaalde grenzen te respecteren (zie de in punt 91 hierboven aangehaalde rechtspraak), moet zij deze verplichting en deze berekeningsregels naleven.
- 110 Uit de tekst van de punten 81 en 82 van het bestreden besluit blijkt evenwel dat de Commissie weliswaar correct heeft verwezen naar de mededeling inzake garanties die in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt en op het onderhavige geval van toepassing is, maar dat zij ten onrechte de voorschriften van haar vorige mededeling betreffende „de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op staatssteun in de vorm van garanties” (PB 2000, C 71, blz. 14) heeft vermeld en in het bijzonder punt 3.2, eerste streepje, ervan, volgens hetwelk „[v]oor garanties ter dekking van leningen [...] het contante subsidie-equivalent in een bepaald jaar op dezelfde wijze [kan] worden berekend als het subsidie-equivalent van een zachte lening, [...] waarbij de rentesubsidie gelijk is aan het verschil tussen de marktrentevoet en de dankzij de staatsgarantie verkregen rentevoet[, na aftrek van de betaalde premies]”. In punt 82 van het bestreden besluit heeft de Commissie namelijk in wezen in herinnering gebracht dat het niet mogelijk was een passende marktprijs voor de vergoeding van de



staatsgarantie vast te stellen en dat daarom een redelijke referentiewaarde moest worden bepaald. Zonder in dit verband te verwijzen naar haar in punt 108 hierboven bedoelde absolute en onvoorwaardelijke verplichting, heeft de Commissie het volgende gepreciseerd:

„Zoals in punt 3.2, eerste streepje, van de [mededeling inzake] garanties wordt uiteengezet, kan het ‚contante subsidie-equivalent’ van een leninggarantie in een bepaald jaar op dezelfde wijze worden berekend als het subsidie-equivalent van een zachte lening. Het steunbedrag kan dus worden berekend als het verschil tussen de theoretische marktrente en het rentepercentage dat dankzij de staatsgarantie wordt betaald, rekening houdend met eventueel betaalde premies.”

- 111 Niettemin moet worden geconstateerd dat de Commissie in casu het economisch voordeel dat door de betrokken garantie is verleend, heeft berekend op grond van de methode die zij volgens punt 4.2 van de mededeling inzake garanties hoe dan ook had moeten gebruiken, te weten de methode voor de berekening van het subsidie-equivalent van een zachte lening. In die omstandigheden kan het enkele feit dat zij ten onrechte de bepalingen van de vorige mededeling heeft aangehaald en het woord „kan” heeft gebruikt in plaats van het woord „dient”, de in het bestreden besluit gevolgde benadering niet aantasten.
- 112 Bijgevolg moet de eerste grief worden afgewezen, voor zover daarmee wordt aangevoerd dat punt 4.2 van de mededeling inzake garanties is geschonden. Of er binnen de markt vergelijkbare elementen bestaan om de marktprijs van de staatsgarantie te bepalen, moet worden beoordeeld in het kader van de tweede en de derde grief.
- 113 Met haar tweede en derde grief verwijt verzoekster de Commissie dat zij geen rekening heeft gehouden met de vergoeding waarvan sprake is in de bijzondere garantieregeling voor kredietinstellingen in Portugal, die is goedgekeurd bij beschikking C(2008) 6527, noch met de „spreads” die tussen december 2008 en april 2010 in Portugal werden gehanteerd voor nieuwe door de nationale financiële instellingen toegekende leningen en die aanzienlijk lager waren dan de in het bestreden besluit bedoelde tarieven, met name gelet op de hoge waarde van de gestelde zekerheden.
- 114 Wat de tweede grief betreft, hoeft enkel met de Commissie te worden vastgesteld dat deze bijzondere regeling slechts betrekking had op Portugese financiële instellingen die aan de solvabiliteitscriteria van de betrokken wet voldeden, waarmee in punt 39 van de voormelde beschikking van de Commissie rekening is gehouden. De Commissie heeft dus terecht vastgesteld dat een instelling in moeilijkheden die op de rand van het faillissement stond, zoals bij BPP het geval was ten tijde van de verlening van de staatsgarantie, geen gebruik kon maken van deze bijzondere regeling en dus evenmin van de daarin vermelde rentevoeten. De Commissie merkt ook terecht op dat de in deze regeling bepaalde vergoedingstarieven hoe dan ook per definitie niet met de marktvoorwaarden overeenstemmen.
- 115 Wat de derde grief betreft, te weten dat de Commissie rekening had moeten houden met de „spreads” die tussen december 2008 en april 2010 in Portugal werden gehanteerd, dus met de markttarieven, moet erop worden gewezen dat de Commissie, gelet op de financiële toestand van BPP op het tijdstip waarop de betrokken steun werd verleend, mocht aannemen dat het weinig waarschijnlijk was dat zij zonder de tussenkomst van de Portugese Staat een banklening op de markt zou hebben verkregen en dat het niet mogelijk was een passende marktprijs voor de vergoeding van de staatsgarantie vast te stellen (punten 81 en 82 van het bestreden besluit). Gelet op de omstandigheden die aanleiding hadden gegeven tot de verlening van deze garantie – in het bijzonder ten eerste de financiële problemen van BPP, die het noodzakelijk maakten dat zij door de centrale bank tijdelijk van haar betalingsverplichtingen werd ontheven, ten tweede het feit dat een zeer hoog geldbedrag nodig was om BPP op de markt te houden, te weten 450 miljoen EUR, en ten derde de crisis van de nationale, de Europese en de internationale financiële markten – mocht de Commissie namelijk op goede gronden concluderen dat BPP, ondanks de omvang van de door haar geboden zekerheden, op de markt geen vergelijkbare garantie had kunnen krijgen voor financiële steun ten belope van een

dergelijk bedrag. Bijgevolg mocht de Commissie zich overeenkomstig punt 4.2 van de mededeling inzake garanties baseren op de methode voor de berekening van het subsidie-equivalent van een zachte lening.

116 Derhalve dient dit middel in zijn geheel ongegrond te worden verklaard.

*Vijfde middel: schending van het recht op „behoorlijk bestuur” [omissis]*

*Zesde middel: schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel*

122 Met het onderhavige middel betoogt verzoekster in wezen dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel zich verzetten tegen het bevel tot terugvordering van de betrokken steun, minstens wat de periode van 5 december 2008 tot 5 juni 2009 betreft, waarvoor in het besluit van 13 maart 2009 een goedkeuring was verleend. Volgens verzoekster kon BPP er op goede gronden van uitgaan dat de procedure „verliep zoals voorgeschreven” en, subsidiair, dat de staatsgarantie tijdens die periode verenigbaar was met de interne markt.

*[omissis]*

124 Allereerst moet worden gepreciseerd dat de redenering van verzoekster in het kader van het onderhavige middel enkel is gebaseerd op het argument dat haar legitieme verwachtingen of hoop beschaamd zijn, en niet op schending van het beginsel van rechtszekerheid, zoals dit door de rechtspraak wordt uitgelegd (arresten Hof van 29 april 2004, Sudholz, C-17/01, Jurispr. blz. I-4243, punt 34, en 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, Jurispr. blz. I-4983, punt 80). Bijgevolg hoeft enkel te worden onderzocht of het vertrouwensbeginsel is geschonden.

125 Iedere justitiabele bij wie een instelling, orgaan of instantie van de Unie gegronde verwachtingen heeft gewekt door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, kan zich op het vertrouwensbeginsel beroepen. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen zijn als dergelijke toezeggingen aan te merken, ongeacht de vorm waarin zij worden verstrekt (zie in die zin arresten Hof van 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commissie, C-537/08 P, Jurispr. blz. I-12917, punt 63, en 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, punt 132). Gelet op het dwingende karakter van het door de Commissie uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten kunnen ondernemingen die steun genieten in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen hebben in de rechtmatigheid van de steun, wanneer deze met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU is toegekend. Een behoedzame marktdeelnemer moet normaliter in staat zijn zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd. In het bijzonder kan de steunontvanger, indien een steunmaatregel ten uitvoer is gelegd die niet vooraf bij de Commissie is aangemeld, zodat hij op grond van artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig is, op dat tijdstip geen gewettigd vertrouwen hebben in de rechtmatigheid van de toekenning van die steun (zie in die zin arrest Hof van 8 december 2011, France Télécom/Commissie, C-81/10 P, Jurispr. blz. I-12899, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

126 In het licht van die in de rechtspraak ontwikkelde beginselen moet worden onderzocht of de verschillende grieven en argumenten die verzoekster tot staving van het onderhavige middel heeft aangevoerd, gegrond zijn.

127 Ten eerste heeft verzoekster niet betoogd dat de Commissie haar, in welk stadium dan ook van de administratieve procedure, nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan die bij haar gegronde verwachtingen konden wekken. Zoals in punt 119 hierboven reeds is uiteengezet, bevatte het besluit van 13 maart 2009 immers slechts een voorlopig spoedoordeel omtrent de verenigbaarheid van de betrokken steun, dat bovendien verbonden was aan de voorwaarde dat de Portugese autoriteiten hun verbintenis nakwamen om binnen 6 maanden, te weten uiterlijk op 5 juni 2009, een plan ter herstructurering van BPP in te dienen en om bij de Commissie de eventuele handhaving van de

staatsgarantie na de oorspronkelijke periode van 6 maanden aan te melden. Ook blijkt reeds uit de gecombineerde lezing van de punten 39, 41 en 44 van het besluit van 13 maart 2009, waarvan verzoekster niet betwist dat BPP er tijdens de administratieve procedure kennis van had, en de punten 8 tot en met 10 van het inleidingsbesluit (zie punt 13 hierboven) dat BPP er niet op goede gronden op kon vertrouwen dat de betrokken steun na afloop van deze procedure uiteindelijk verenigbaar met de interne markt zou worden verklaard.

- 128 Wat ten tweede de termijn betreft die is verstreken tussen de vaststelling van het besluit van 13 maart 2009 en de vaststelling van het bestreden besluit, blijkt uit geen enkel argument van verzoekster dat die termijn onredelijk was of bij BPP gewettigde verwachtingen kon wekken. Integendeel, de Commissie heeft de Portugese autoriteiten er in casu op 15 juli en 6 oktober 2009, dus kort na het verstrijken van de termijn van 5 juni 2009, aan herinnerd dat een plan voor de herstructurering van BPP moest worden ingediend (zie punt 11 hierboven). Bovendien heeft de Commissie slechts ongeveer een maand later, te weten op 10 november 2009, het inleidingsbesluit vastgesteld, dat weliswaar pas op 6 maart 2010 in het Publicatieblad is bekendgemaakt en waarin is uiteengezet waarom zij betwijfelde of de staatsgarantie verenigbaar was met de interne markt (punten 8-10 van het inleidingsbesluit). Tevens heeft de Commissie in punt 9 van dat besluit duidelijk aangegeven dat zij, zolang er geen herstructureringsplan was, „niet [kon] beoordelen of de op 5 december 2008 verleende staatsgarantie en de verlenging ervan op 5 juni 2009 vanuit het oogpunt van de looptijd van de garantie en de vergoeding ervoor verenigbaar [waren] met de [interne] markt”. Tot slot werden de Portugese autoriteiten daarbij ook aangemaand uiterlijk op 22 december 2009 een plan voor de herstructurering van BPP in te dienen (zie punt 12 hierboven). Verzoekster voert zelfs niet aan dat BPP daar in dat stadium niet van op de hoogte was.
- 129 De Commissie heeft dus in het inleidingsbesluit op grond van de in punt 127 hierboven vermelde overwegingen de verenigbaarheid van de staatsgarantie met de interne markt ter discussie gesteld voor de gehele betrokken periode, dus ook voor het tijdvak van 5 december 2008 tot 5 juni 2009. In die omstandigheden kan verzoekster niet met succes betogen dat het verstrijken van 15 maanden tussen het besluit van 13 maart 2009 en de dag waarop het bestreden besluit is vastgesteld, het gewettigd vertrouwen kon wekken dat de Commissie de betrokken steun toch verenigbaar zou verklaren met de interne markt. Het feit dat in het besluit van 13 maart 2009 niet uitdrukkelijk was vermeld dat later eventueel een besluit kon worden vastgesteld waarbij de steun onverenigbaar werd verklaard en de terugvordering ex tunc ervan werd gelast, volstaat op zich niet om dergelijke legitieme verwachtingen te wekken. De Commissie heeft bij alle latere stappen die zij heeft gezet immers de relevante regels, die in de punten 85, 101 en 102 hierboven in herinnering zijn geroepen, nageleefd, en in het inleidingsbesluit ondubbelzinnig vermeld dat de voorlopige goedkeuring van de betrokken steun, die was gegeven bij het besluit van 13 maart 2009, niet zou kunnen worden bevestigd of bestendigd bij het besluit tot afsluiting van de administratieve procedure, indien geen plan voor de herstructurering van BPP werd ingediend.
- 130 Ten derde moet verzoeksters argument dat het volledig aan de Portugese autoriteiten te wijten is dat geen plan voor de herstructurering van BPP is ingediend, ongegrond en hoe dan ook niet ter zake dienend worden verklaard. Gesteld al dat dit het geval is, kan de Commissie immers, ongeacht de redenen waarom een dergelijk plan niet bij haar is aangemeld, niet aansprakelijk worden gesteld voor dat verzuim en evenmin worden geacht in dit verband gewettigde verwachtingen te hebben gewekt bij BPP. Zoals in punt 128 hierboven in herinnering is gebracht, heeft de Commissie na de termijn van 5 juni 2009 juist alle passende maatregelen genomen om de Portugese autoriteiten ertoe te bewegen zo spoedig mogelijk een plan voor de herstructurering van BPP bij haar in te dienen.
- 131 Wat ten vierde het argument betreft dat de Commissie met de besluiten die zij voordien reeds had vastgesteld ten aanzien van andere financiële instellingen die door de financiële crisis waren getroffen, bij BPP de gewettigde verwachting had gewekt dat de steun in kwestie uiteindelijk verenigbaar zou worden verklaard met de interne markt, kan worden volstaan met de vaststelling dat verzoekster niet heeft aangevoerd of aangetoond dat de situatie waarmee de Commissie in die andere zaken werd

geconfronteerd, vergelijkbaar was met die van de onderhavige zaak. Bovendien heeft verzoekster de verklaring van de Commissie niet tegengesproken dat de lidstaten in die andere zaken wel plannen voor de herstructurering of liquidatie van de betrokken financiële instellingen hadden ingediend. Voor zover verzoekster in deze context wil aanvoeren dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden en dat zij daardoor is benadeeld, moet worden opgemerkt dat dit betoog hoe dan ook wordt behandeld in het kader van het zevende middel, dat schending van het recht op een „billijke behandeling” betreft (zie de punten 136-143 hierna).

- 132 Ten vijfde is verzoeksters argument dat het terugvorderingsbevel voor BPP een „sanctie” inhoudt en de belangen van haar investeerders en schuldeisers ernstig schaadt, niet ter zake dienend en in ieder geval rechtens ongegrond. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat een bevel tot terugvordering van onrechtmatige steun geen sanctie in strikte zin vormt, maar er uitsluitend toe strekt de situatie te herstellen die vóór de steunverlening bestond (zie in die zin arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punten 178-182, en arrest Gerecht van 9 september 2009, Diputación Foral de Álava e.a., T-230/01–T-232/01 en T-267/01–T-269/01, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 377). Bovendien legt verzoekster niet uit of en in hoeverre de kwalificatie van een bevel tot terugvordering als „sanctie” een invloed kan hebben op de draagwijdte van de bescherming die BPP kon genieten op grond van het vertrouwensbeginsel, aangezien in casu niet is voldaan aan de relevante criteria voor de toepassing van dat beginsel.
- 133 Ten zesde voert verzoekster, gelet op de overwegingen in de punten 89 en 99 hierboven, ten onrechte aan dat het bestreden besluit enkel op procedurele gronden de terugvordering gelast. Voorts kunnen de begunstigen van steun in beginsel geen gewettigd vertrouwen koesteren in de rechtmatigheid van deze steun wanneer de steun, zoals in casu de herhaaldelijke verlenging van de staatsgarantie, is verleend in strijd met de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde verplichting om deze steun vooraf bij de Commissie aan te melden en met het in die bepaling opgenomen verbod om hem uit te voeren, en dus onrechtmatig was (zie in die zin arrest France Télécom/Commissie, punt 125 supra, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 134 Ten slotte betoogt de Commissie terecht dat de verplichting voor de lidstaten om onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun terug te vorderen niet wordt beperkt of niet op losse schroeven komt te staan door de insolventie van de begunstigde van de steun (arrest Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-42/93, Jurispr. blz. I-4175, punt 33).
- 135 Bijgevolg moet het onderhavige middel in zijn geheel worden afgewezen, aangezien het gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk niet ter zake dienend is.

*Zevende middel: schending van het recht op een „billijke behandeling”*

- 136 Tot staving van dit middel beroept verzoekster zich op verschillende besluiten inzake steun aan financiële instellingen die de Commissie in het kader van de financiële crisis heeft gegeven. Zij leidt er in wezen uit af dat BPP ongelijk of onbillijk is behandeld. Volgens verzoekster heeft de Commissie zich in het bijzonder in besluit 2012/660/EU van 27 maart 2012 betreffende de door Portugal verleende steun SA.26909 (2011/C) voor de herstructurering van Banco Português de Negócios (BPN) (PB L 301, blz. 1) „toleranter” opgesteld ten aanzien van de Portugese autoriteiten dan in de onderhavige zaak. Nochtans waren de twee maatregelen in kwestie ongeveer op hetzelfde moment aangemeld, hadden de Portugese autoriteiten er in het geval van BPN ook lang over gedaan om een herstructureringsplan in te dienen, en waren de ten gunste van BPN genomen steunmaatregelen, met inbegrip van een staatsgarantie, „vanuit financieel oogpunt oneindig veel belangrijker”.

*[omissis]*

- 138 Gelet op het in punt 136 hierboven samengevatte betoog van verzoekster, moet dit middel aldus worden begrepen dat het beginsel van gelijke behandeling volgens haar is geschonden.
- 139 Als algemeen beginsel van het Unierecht vereist dit beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Of verschillende situaties vergelijkbaar zijn, moet worden beoordeeld aan de hand van alle aspecten die deze situaties kenmerken. Die aspecten moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling van de Unie die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen die gelden op het gebied waaronder de betrokken handeling valt (arresten Hof van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punten 23, 25 en 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 mei 2011, Luxemburg/Parlement en Raad, C-176/09, Jurispr. blz. I-3727, punten 31 en 32).
- 140 Bijgevolg moet worden onderzocht of verzoekster afdoeende heeft bewezen dat de situaties die aan de basis lagen van de andere besluiten die de Commissie in het kader van de financiële crisis heeft genomen op zijn minst vergelijkbaar zijn met de situatie die aan de basis ligt van het bestreden besluit.
- 141 Wat in het bijzonder de vraag betreft of de situatie die aan de basis lag van het besluit inzake BPN vergelijkbaar is met de situatie die het voorwerp uitmaakt van het bestreden besluit, volstaan de door verzoekster aangevoerde feiten niet om aan te nemen dat BPN en BPP zich voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in een vergelijkbare situatie bevonden. Het loutere feit dat de Portugese autoriteiten de voorgenomen steun ten gunste van die banken min of meer gelijktijdig hebben aangemeld, is in dit verband niet doorslaggevend. Ten eerste volgt namelijk uit de punten 9 tot en met 14 van het besluit inzake BPN dat de Portugese autoriteiten in die zaak, anders dan in de onderhavige zaak, daadwerkelijk een plan ter herstructurering van BPN bij de Commissie hadden ingediend, zij het dat zij dit plan te laat hadden ingediend en later op verzoek van de Commissie nog aanvullende inlichtingen daarover hebben verstrekt. Ten tweede had de Commissie in het geval van BPN de formele onderzoeksprocedure in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU niet bij besluit van 24 oktober 2011 (PB C 371, blz. 14 en 15) ingeleid omdat geen herstructureringsplan was ingediend, maar wel omdat het aanvankelijk ingediende plan intussen achterhaald was doordat BPN was verkocht en er vervolgens een aangepast plan moest worden ingediend dat door de Commissie moest worden onderzocht. Aangezien de omstandigheid dat de Portugese autoriteiten geen plan voor de herstructurering van BPP hebben ingediend, doorslaggevend was voor het besluit om de betrokken steun onverenigbaar te verklaren met de interne markt (zie met name punt 71 van het bestreden besluit), rechtvaardigden die essentiële verschillen tussen de situatie van BPN en die van BPP op zich de conclusie dat deze situaties niet vergelijkbaar waren, zodat het door verzoekster aangevoerde gelijkheidsbeginsel in casu niet van toepassing kon zijn.
- 142 Met betrekking tot de andere door verzoekster aangevoerde besluiten hoeft enkel te worden vastgesteld dat verzoekster geen precieze gegevens heeft aangedragen op basis waarvan kan worden beoordeeld of de betrokken situaties vergelijkbaar zijn, zodat dit betoog om de in punt 131 hierboven aangehaalde redenen moet worden afgewezen.
- 143 Het onderhavige middel moet dus in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

*Eerste middel: gebrekkige motivering [omissis]*

- 162 Uit een en ander volgt dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat hoeft te worden ingegaan op verzoeksters verzoek om de Commissie op grond van artikel 65 van het Reglement voor de procesvoering bij wijze van maatregel van instructie te gelasten om aan het dossier een volledige versie toe te voegen van het document dat als bijlage B.2 bij het verweerschrift is gevoegd, inclusief bepaalde van de bij dit document gevoegde stukken.

### **Kosten**

- 163 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.
- 164 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Banco Privado Português, SA en Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2014.

ondertekeningen

## Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding .....	2
Procesverloop en conclusies van partijen .....	4
In rechte .....	5
Samenvatting van de middelen tot nietigverklaring .....	5
Derde middel: kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten en schending van artikel 107, lid 1, VWEU ..	6
Voorafgaande opmerkingen .....	6
Vraag of een economisch voordeel is verleend aan BPP .....	7
Criteria van economische activiteit, ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en concurrentievervalsing .....	8
Tweede middel: schending van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU .....	11
Argumenten van partijen .....	11
Inhoud van het besluit van 13 maart 2009 .....	11
Inhoud van het bestreden besluit .....	11
Beoordeling .....	11
Vierde middel: schending van artikel 108, lid 2, VWEU .....	13
Vijfde middel: schending van het recht op „behoorlijk bestuur” .....	18
Zesde middel: schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel .....	18
Zevende middel: schending van het recht op een „billijke behandeling” .....	20
Eerste middel: gebrekkige motivering .....	22
Kosten .....	22