



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

2 maart 2021 *

„Hogere voorziening – Staatssteun – Interventie van een privaatrechtelijk bankenconsortium ten bate van een van zijn leden – Goedkeuring van de interventie door de centrale bank van de lidstaat – Begrip ‚staatssteun‘ – Toerekenbaarheid aan de staat – Staatsmiddelen – Aanwijzingen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat een maatregel kan worden toegerekend – Onjuiste opvatting van het recht en van de feiten – Besluit waarbij de steun onverenigbaar wordt verklaard met de interne markt”

In zaak C-425/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 29 mei 2019,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Stancanelli, L. Flynn, A. Bouchagiar en D. Recchia als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili en S. Fiorentino, avvocati dello Stato,

Banca Popolare di Bari SCpA, voorheen Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA), gevestigd te Teramo (Italië), aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Santa Maria, M. Crisostomo, E. Gambaro en F. Mazzocchi, avvocati, vervolgens door A. Santa Maria, M. Crisostomo en E. Gambaro, avvocati,

Fondo interbancario di tutela dei depositi, gevestigd te Rome (Italië), vertegenwoordigd door M. Siragusa, G. Scassellati Sforzolini, G. Faella en A. Comino, avvocati,

verzoekers in eerste aanleg,

Banca d'Italia, gevestigd te Rome, vertegenwoordigd door M. Perassi, M. Todino, L. Sciotto en O. Capolino, avvocati,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin en N. Wahl, kamerpresidenten, E. Juhász, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 oktober 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167; hierna: „bestreden arrest”), houdende nietigverklaring van besluit (EU) 2016/1208 van de Commissie van 23 december 2015 betreffende steunmaatregel SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Banca Tercas (PB 2016, L 203, blz. 1; hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Bij decreto legislativo n. 385, e successive modifiche e integrazioni – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (besluit nr. 385, zoals gewijzigd en aangevuld – gecoördineerde tekst van de wetten op het bank- en kredietwezen) van 1 september 1993 (GURI nr. 230 van 30 september 1993 en gewoon supplement bij GURI nr. 92), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „TUB”), is aan de Banca d’Italia (de Italiaanse centrale bank) de rol van banktoezichthouder toegeedeeld en is haar opgedragen om de gezonde en prudente bedrijfsvoering van de onder toezicht staande bankinstellingen, de algehele stabiliteit, de efficiëntie en het concurrentievermogen van het financiële stelsel en de naleving van de bepalingen op het gebied van kredietverstrekking te garanderen.
- 3 Volgens artikel 96, lid 1, TUB zijn de Italiaanse banken aangesloten bij een van de in Italië ingestelde en erkende depositogarantiestelsels. Coöperatieve kredietbanken zijn aangesloten bij het op hun gebied ingestelde depositogarantiestelsel.
- 4 Volgens artikel 96 bis, lid 1, TUB verrichten de depositogarantiestelsels terugbetalingen in geval van gedwongen administratieve liquidatie van in Italië erkende banken, maar kunnen deze stelsels ook voorzien in andere gevallen en vormen van interventie. Overeenkomstig artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB keurt de Banca d’Italia onder andere de interventies van depositogarantiestelsels goed, „rekening houdend met de bescherming van spaarders en de stabiliteit van het bankenstelsel”.

Voorgeschiedenis van het geding

- 5 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 3 tot en met 32 van het bestreden arrest en kan ten behoeve van het onderhavige arrest als volgt worden samengevat.

Betrokken instanties

- 6 Tercas-Cassa di risparmio della provincia di Teramo SpA (Banca Tercas SpA) (hierna: „Tercas”) is een bank die openstaat voor privékapitaal en hoofdzakelijk actief is in de regio Abruzzes (Italië). Banca Popolare di Bari SCpA (hierna: „BPB”) is de holding van een bankgroep die openstaat voor privékapitaal en hoofdzakelijk actief is in het zuiden van Italië.
- 7 Het Fondo interbancario di tutela dei depositi (hierna: „FITD”) is een op onderlinge bijstand gebaseerd privaatrechtelijk bankenconsortium dat op vrijwillige basis is opgericht in 1987 om de gemeenschappelijke belangen van zijn leden na te streven.
- 8 Volgens artikel 1 van zijn statuten heeft het FITD tot doel een waarborg te zijn voor de depositanten van zijn leden. Na de omzetting in Italiaans recht van richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (PB 1994, L 135, blz. 5) is het FITD in 1996 door de Banca d’Italia erkend als een van de depositogarantiestelsels die actief mogen zijn in Italië en als het enige stelsel waar niet-coöperatieve banken zich bij kunnen aansluiten.
- 9 Krachtens artikel 27 van zijn statuten biedt het FITD in geval van de gedwongen administratieve liquidatie van een van zijn leden ondersteuning door de deposito’s van de depositanten daarvan terug te betalen tot een maximumbedrag van 100 000 EUR per deposant (hierna: „verplichte interventie”).
- 10 Het FITD kan in de volgende twee situaties ook op vrijwillige basis ingrijpen ten bate van zijn leden (hierna: „vrijwillige interventies”). Ten eerste kan het FITD overeenkomstig artikel 28 van zijn statuten, in plaats van de terugbetaling waarin is voorzien in het kader van de garantie van de deposito’s, een lid dat onder gedwongen administratieve liquidatie is geplaatst ondersteuning bieden bij de overdracht van activa en passiva. Ten tweede kan het FITD krachtens artikel 29, lid 1, van zijn statuten een lid dat onder buitengewoon bewind is geplaatst ondersteunen middels financiering, garanties, aandelenverwerving of andere technische methoden, wanneer er perspectief op herstel is en dit een minder zware last met zich meebrengt dan die welke zou voortvloeien uit de interventie van het FITD in geval van een gedwongen administratieve liquidatie van dat lid.
- 11 De Banca d’Italia is een overheidsinstantie die optreedt als centrale bank van de Italiaanse Republiek. Zij beschikt over een autonome rechtspersoonlijkheid die onderscheiden is van die van de Italiaanse Staat. Als lid van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) moet de Banca d’Italia, krachtens artikel 127, lid 5, VWEU, bijdragen tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.
- 12 Ter verwezenlijking van de doelstellingen die haar in de TUB zijn toebedeeld, met name die inzake de gezonde en prudente bedrijfsvoering van de onder toezicht staande instellingen, beschikt de Banca d’Italia over een regelgevingsbevoegdheid, controle- en inspectiebevoegdheden, alsmede de bevoegdheid om verscheidene vergunningen te verstrekken. Deze bevoegdheden maken het

voor de Banca d'Italia mogelijk in te grijpen in alle belangrijke gebeurtenissen in het bestaan van een bank, met inachtneming van haar commerciële autonomie, met als enig doel om te verzekeren dat zij op gezonde en prudente wijze wordt beheerd.

- 13 In het kader van haar prerogatieven heeft de Banca d'Italia met name de statuten van het FITD goedgekeurd, als waarnemer zonder stemrecht vergaderingen van het FITD bijgewoond en overeenkomstig artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB de interventies van het FITD ten bate van de leden van dat consortium goedgekeurd.

Context en interventie van het FITD ten bate van Tercas

- 14 Bij besluit van 30 april 2012 heeft het Ministero dell'Economia e delle finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië), op voorstel van de Banca d'Italia, die bij Tercas onregelmatigheden had vastgesteld, laatstgenoemde onder buitengewoon bewind geplaatst. De Banca d'Italia heeft vervolgens een buitengewoon bewindvoerder aangesteld die werd belast met het beheer van Tercas gedurende de periode van buitengewoon bewind.
- 15 Na verscheidene opties ter beëindiging van de moeilijkheden van Tercas te hebben overwogen, heeft de buitengewoon bewindvoerder in oktober 2013 onderhandelingen gestart met de BPB, die interesse had getoond in inschrijving op een kapitaalverhoging van Tercas, op voorwaarde dat er een voorafgaande audit van Tercas zou plaatsvinden en het FITD het vermogenstekort van die bank volledig zou dekken.
- 16 Op 28 oktober 2013 heeft het Comitato di gestione (college van bestuur) van het FITD, na een verzoek van de buitengewoon bewindvoerder van Tercas, op grond van artikel 29 van de statuten van dat consortium besloten om in te grijpen ten bate van Tercas voor een maximumbedrag van 280 miljoen EUR. Dit besluit is op 29 oktober 2013 door de Consiglio (raad van toezicht) van het FITD bekrachtigd. Op 4 november 2013 heeft de Banca d'Italia deze steuninterventie overeenkomstig artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB goedgekeurd.
- 17 Op 18 maart 2014 heeft het FITD besloten de voorgenomen steuninterventie op te schorten, wegens onzekerheden omtrent de economische en vermogenssituatie van Tercas alsmede de fiscale behandeling van die interventie. Na afloop van de door de BPB aangevraagde audit van de activa van Tercas is namelijk een geschil ontstaan tussen de deskundigen van het FITD en die van de BPB. Dit geschil is vervolgens beslecht door middel van arbitrage.
- 18 In het licht van de conclusies van een audit- en advieskantoor in een rapport van 26 mei 2014, en gelet op de kosten van steun in vergelijking met die van compensatie uit hoofde van een verplichte interventie, hebben het college van bestuur en de raad van toezicht van het FITD op 30 mei 2014 besloten tot een steuninterventie ten bate van Tercas.
- 19 Op 7 juli 2014 heeft de Banca d'Italia deze steuninterventie van het FITD ten bate van Tercas goedgekeurd. Voornoemde steuninterventie bestond uit drie maatregelen: ten eerste een bijdrage van 265 miljoen EUR ter dekking van Tercas' negatieve eigen vermogen, ten tweede een garantie van 35 miljoen EUR ter dekking van het kredietrisico verbonden aan bepaalde uitzettingen van Tercas en ten derde een garantie van 30 miljoen EUR ter dekking van de kosten die uit de fiscale behandeling van de eerste maatregel voortvloeiden (hierna: „litigieuze maatregelen”).

- 20 Tijdens een algemene vergadering van de aandeelhouders van Tercas, die in overleg met de Banca d'Italia op 27 juli 2014 door de buitengewoon bewindvoerder was bijeengeroepen, werd besloten, ten eerste, om de verliezen gedeeltelijk te dekken, met name door het eigen vermogen terug te brengen tot nul en alle uitstaande gewone aandelen in te trekken, en, ten tweede, om het kapitaal te verhogen tot 230 miljoen EUR middels de uitgifte van nieuwe, aan de BPB voorbehouden gewone aandelen. Deze kapitaalverhoging werd op diezelfde dag uitgevoerd.
- 21 Op 1 oktober 2014 werd het buitengewoon bewind van Tercas beëindigd en heeft de BPB nieuwe bestuursorganen voor die bank aangesteld.

Administratieve procedure en litigieus besluit

- 22 Op 8 augustus en 10 oktober 2014 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om inlichtingen verzocht over de interventie van het FITD ten bate van Tercas. De Italiaanse autoriteiten hebben op 16 september en 14 november 2014 op deze verzoeken om inlichtingen geantwoord.
- 23 De Commissie heeft de Italiaanse Republiek bij schrijven van 27 februari 2015 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de litigieuze maatregelen de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden. Op 24 april 2015 heeft de Commissie het inleidingsbesluit gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- 24 Op 23 december 2015 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, waarin zij heeft geoordeeld dat de litigieuze maatregelen, die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU waren goedgekeurd, onverenigbare en onrechtmatige steun van de Italiaanse Republiek aan Tercas vormden en waarin zij heeft bevolen dat die steun zou worden teruggevorderd.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 25 De Italiaanse Republiek (T-98/16), de BPB (T-196/16) en het FITD, ondersteund door de Banca d'Italia (T-198/16), hebben elk beroep ingesteld tegen het litigieuze besluit.
- 26 In de eerste plaats heeft het Gerecht in de punten 68, 69 en 89 tot en met 91 van het bestreden arrest in wezen vastgesteld dat de Commissie, om tot de slotsom te komen dat een steunmaatregel aan de staat kan worden toegerekend, des te meer gehouden is om voldoende aanwijzingen te verstrekken om aan te tonen dat die maatregel onder invloed of daadwerkelijke controle van de overheid is vastgesteld wanneer het gaat om een door een privaatrechtelijke entiteit vastgestelde maatregel, vergeleken met het geval waarin de maatregel door een openbaar bedrijf wordt genomen. Het Gerecht heeft in deze context opgemerkt dat, in tegenstelling tot een situatie waarin een door een openbaar bedrijf genomen maatregel aan de staat wordt toegerekend, de Commissie in het geval van een door een privaatrechtelijke entiteit genomen maatregel niet louter kan vaststellen dat het onwaarschijnlijk is dat de overheid geen invloed en daadwerkelijke controle op die entiteit uitoefent.
- 27 In de tweede plaats heeft het Gerecht, na in de punten 114 tot en met 131 van het bestreden arrest de elementen te hebben onderzocht op basis waarvan de Commissie had geoordeeld dat de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse Staat konden worden toegerekend, in punt 132 van dat arrest geconcludeerd dat de Commissie niet rechtens genoegzaam had bewezen dat de Italiaanse overheid betrokken was bij de vaststelling van die maatregelen en, dientengevolge, evenmin dat zij toerekenbaar waren aan de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

- 28 Wat in de derde plaats het begrip „met staatsmiddelen bekostigde interventie” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU betreft, heeft het Gerecht, na in de punten 139 tot en met 160 de in dat verband in het litigieuze besluit verstrekte aanwijzingen te hebben onderzocht, in punt 161 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie niet rechtens genoegzaam had aangetoond dat de betrokken middelen onder toezicht, en daarmee ter beschikking, van de Italiaanse overheid stonden. Volgens het Gerecht kon de Commissie derhalve niet concluderen dat, ondanks het feit dat de interventie van het FITD ten bate van Tercas overeenkomstig de statuten van dat consortium en in het belang van zijn leden met gebruikmaking van particuliere fondsen werd uitgevoerd, het in werkelijkheid de overheid was die, door een dominerende invloed uit te oefenen op het FITD, zou hebben besloten om het gebruik van die middelen ter financiering van een dergelijke interventie te sturen.
- 29 Aangezien niet was voldaan aan de eerste voorwaarde voor kwalificatie van een steunmaatregel als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, namelijk dat deze steun door de staat wordt verleend of met staatsmiddelen is bekostigd, heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen in hogere voorziening

- 30 De Commissie verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
 - de beroepen in eerste aanleg te verwerpen voor zover daarbij wordt betwist dat uit het bestreden besluit blijkt dat de litigieuze maatregelen en de financiering ervan met staatsmiddelen toerekenbaar zijn aan de staat;
 - de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht met het oog op onderzoek van de overige middelen in eerste aanleg, en
 - de beslissing omtrent de kosten van de procedure in eerste aanleg en van de hogere voorziening aan te houden.
- 31 De Banca d’Italia, het FITD, de BPB en de Italiaanse Republiek verzoeken het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 32 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 juli 2019, hebben de Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, de Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, de Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi en de Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata verzocht om in de onderhavige zaak te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek, de BPB, het FITD en de Banca d’Italia.
- 33 Bij beschikking van de president van het Hof van 13 november 2019, Commissie/Italië en Fondo interbancario di tutela dei depositi (C-425/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:980), is het verzoek tot interventie afgewezen.

- 34 De Italiaanse Republiek heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om zitting te houden in Grote kamer.

Hogere voorziening

- 35 Tot staving van haar hogere voorziening voert de Commissie twee middelen aan.

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 36 Het eerste middel, dat is ontleend aan schending van artikel 107, lid 1, VWEU, bestaat uit twee onderdelen.
- 37 Met het eerste onderdeel betoogt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door haar, voor de bepaling of in casu is voldaan aan de vereisten van de toerekenbaarheid van een steunmaatregel aan de staat en van de bekostiging ervan met staatsmiddelen, een zwaardere bewijslast op te leggen dan die welke wordt vereist door de rechtspraak van het Hof.
- 38 In de eerste plaats brengt de Commissie in herinnering dat zij volgens deze rechtspraak, wanneer zij wil aantonen dat door een van de staat losstaande entiteit vastgestelde maatregelen aan de overheid kunnen worden toegerekend, aan de hand van een samenstel van uit het concrete geval voortvloeiende aanwijzingen het bewijs moet leveren van de betrokkenheid van de overheid bij dan wel haar invloed op de vaststelling van de betrokken maatregel, of althans van de onwaarschijnlijkheid dat de overheid daar niet bij betrokken is geweest. De Commissie hoeft daarentegen niet aan te tonen dat deze autoriteiten een concrete stimulans of bindende instructies hebben gegeven aan de entiteit die de steun daadwerkelijk heeft verleend. Zij hoeft evenmin aan te tonen dat deze betrokkenheid daadwerkelijk invloed heeft gehad op het gedrag van de entiteit, noch vast te stellen dat het gedrag van die entiteit anders zou zijn geweest als zij autonoom had gehandeld. In dit verband preciseert de Commissie in het bijzonder dat zij niet hoeft aan te tonen dat de toerekenbaarheid van een maatregel aan de staat veronderstelt dat het openbaar belang afwijkt van dat van die entiteit. Ten slotte verschilt de door de rechtspraak van het Hof vereiste bewijsnorm niet naargelang de entiteit die de steun verleent in publieke of particuliere eigendom is.
- 39 Volgens de Commissie heeft het Gerecht in de punten 69 en 89 tot en met 91 van het bestreden arrest deze rechtspraak geschonden door haar, voor het bewijs dat een steunmaatregel toerekenbaar is aan de overheid en het bewijs dat een maatregel met staatsmiddelen is bekostigd, een strengere bewijsstandaard op te leggen dan die waarin de rechtspraak voorziet, om de enkele reden dat de steunmaatregel in casu door een privaatrechtelijke entiteit is verstrekt.
- 40 Hieruit volgt volgens de Commissie dat het Gerecht in de punten 114, 116, 117 en 127 van het bestreden arrest de aanwijzingen die zij dienaangaande in het litigieuze besluit had verstrekt, onjuist heeft beoordeeld. In het bijzonder heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de Commissie het positieve bewijs moest leveren dat de litigieuze maatregelen waren vastgesteld onder de overheersende invloed van overheidsinstanties en moest aantonen dat die instanties –

door het geven van bindende instructies – betrokken waren bij alle fasen van het proces dat tot de vaststelling van deze maatregelen heeft geleid en dat de betrokkenheid van de overheid van invloed is geweest op de inhoud van die maatregelen.

- 41 Voorts merkt de Commissie op dat het onlogisch is om haar een verzwaarde bewijslast op te leggen ingeval de entiteit die de maatregelen heeft genomen een privaatrechtelijke entiteit is, aangezien zij in een dergelijke situatie per definitie slechts over een beperkt aantal aanwijzingen kan beschikken om de betrokkenheid van de overheid aan te tonen. In het bijzonder moet deze betrokkenheid bij gebreke van organieke banden worden gezocht op basis van minder zichtbare aanwijzingen.
- 42 In de tweede plaats voert de Commissie subsidiair aan dat het FITD een entiteit is waaraan de Italiaanse Republiek specifieke bevoegdheden heeft verleend krachtens richtlijn 94/19. Dientengevolge kan dit consortium, gelet op de rechtspraak van het Hof inzake de rechtstreekse werking van niet – of niet correct – omgezette richtlijnen, in het bijzonder het arrest van 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), worden beschouwd als een orgaan van de Italiaanse Staat. Om die reden heeft het Gerecht, zelfs al zou het geen blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat een strengere bewijsstandaard is vereist ingeval de entiteit die de steun verleent een privaatrechtelijke entiteit is, in het bestreden arrest niettemin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door op het FITD het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publieke entiteiten toe te passen met betrekking tot de vereisten inzake de toerekenbaarheid van steun aan de staat en de bekostiging ervan met staatsmiddelen.
- 43 In de derde plaats brengt de Commissie in herinnering dat krachtens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB 2014, L 173, blz. 149), de depositogarantiestelsels „alternatieve maatregelen” (i.e. andere maatregelen dan afwikkeling) kunnen vaststellen om het falen van een kredietinstelling te voorkomen. Aan het gebruik van een dergelijk instrument is echter de voorwaarde verbonden dat er ten aanzien van de betrokken kredietinstelling geen afwikkelingsmaatregelen zijn genomen. Volgens artikel 32, lid 4, onder d), van richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EU, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 173, blz. 190) kan een afwikkelingsmaatregel alleen worden genomen indien er „buitengewone openbare financiële steun” nodig is, welke steun in artikel 2, lid 1, punt 28, van deze richtlijn wordt gedefinieerd als „staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU”.
- 44 Aangezien het vanwege de striktere bewijsstandaard die het Gerecht heeft toegepast voor de Commissie praktisch onmogelijk is om de betrokkenheid van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de staat van maatregelen van de depositogarantiestelsels te bewijzen wanneer zij uit privaatrechtelijke banken bestaan, kunnen deze stelsels dus voortdurend „alternatieve maatregelen” in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2014/49 vaststellen zonder de afwikkelingsprocedure van artikel 32 van richtlijn 2014/59 te hoeven inleiden. Bijgevolg stelt het bestreden arrest de lidstaten en de banken in staat om de werking van de wetgeving inzake de bankenunie te omzeilen of in ieder geval te verzwakken.

- 45 Met het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door geen alomvattende analyse te verrichten van de aanwijzingen die deze instelling als bewijs heeft overgelegd om aan te tonen dat in casu was voldaan aan de voorwaarden inzake toerekenbaarheid aan de staat en bekostiging met staatsmiddelen.
- 46 Aldus is het Gerecht afgeweken van de rechtspraak van het Hof volgens welke de bewijskracht van aanwijzingen moet worden beoordeeld door deze als geheel te onderzoeken, ook al zijn die aanwijzingen afzonderlijk en buiten hun context beschouwd niet noodzakelijkerwijs beslissend.
- 47 Die onjuiste benadering in, ten eerste, de punten 96 tot en met 99 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht ertoe gebracht te verklaren dat met de interventies van het FITD werd beoogd de particuliere belangen van zijn leden te dienen, zonder de redenen te geven die een dergelijke verklaring kunnen rechtvaardigen. Ten tweede is het Gerecht in de punten 100 tot en met 106 van het bestreden arrest voorbijgegaan aan de aard van de bij de Italiaanse wetgeving aan het FITD opgedragen overheidstaak, door te oordelen dat deze taak beperkt was tot verplichte interventies, te weten de terugbetaling aan deposanten. Volgens de Commissie houden vrijwillige interventies nauw verband met verplichte interventies, aangezien eerstgenoemde interventies alleen kunnen worden uitgevoerd indien zij minder belastend zijn dan een eventuele verplichte interventie. Ten derde heeft het Gerecht in de punten 115, 116 en 126 van het bestreden arrest ten onrechte één voor één de aanwijzingen afgewezen die de Commissie had verstrekt met betrekking tot de betrokkenheid van de Banca d'Italia bij de toekenning van de litigieuze maatregelen, terwijl de litigieuze maatregelen op grond van deze aanwijzingen, gezamenlijk beschouwd, hadden kunnen worden toegerekend aan de Italiaanse Staat.
- 48 De Italiaanse Republiek, de BPB, het FITD en de Banca d'Italia concluderen primair tot niet-ontvankelijkheid van het eerste middel. Zij zijn in dit verband van mening dat de Commissie, onder het mom van het invoeren van een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht, van het Hof een nieuwe beoordeling van de feiten en het bewijs beoogt te verkrijgen ten opzichte van het bestreden arrest, met name betreffende de toerekenbaarheid van de litigieuze maatregelen aan de staat en de aard van de aan het FITD opgedragen taak.
- 49 De Italiaanse Republiek voert voorts aan dat het argument van de Commissie dat het Gerecht bij het onderzoek van het bewijs rekening had moeten houden met de context van de onderhandelingen tussen het FITD, de BPB en de buitengewoon bewindvoerder, niet-ontvankelijk is, aangezien de hogere voorziening niet gericht is tegen de punten 125 tot en met 132 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht deze kwestie heeft onderzocht.
- 50 Subsidiair zijn de Italiaanse Republiek, de BPB, het FITD en de Banca d'Italia van mening dat het eerste middel ongegrond is.
- 51 De Commissie betwist de argumenten inzake de vermeende niet-ontvankelijkheid van het eerste middel onder aanvoering dat zij met dit middel de vraag opwerpt op welk juridisch criterium het Gerecht zich heeft gebaseerd bij het onderzoek van het bewijs dat was aangedragen om aan te tonen dat de Italiaanse autoriteiten invloed uitoefenden op de besluiten van het FITD.

Beoordeling door het Hof

– Ontvankelijkheid

- 52 Uit artikel 256, lid 1, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat de hogere voorziening beperkt is tot rechtsvragen, en dat daarom het Gerecht als enige bevoegd is om de relevante feiten en het bewijs vast te stellen en te beoordelen. De beoordeling van de feiten en van het bewijs levert, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig in hogere voorziening door het Hof kan worden getoetst. Een dergelijke onjuiste opvatting moet duidelijk uit de stukken van het dossier blijken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld (arrest van 10 juli 2019, VG/Commissie, C-19/18 P, EU:C:2019:578, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Wanneer het Gerecht feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, is het Hof evenwel bevoegd om zijn toezicht uit te oefenen voor zover het Gerecht die feiten juridisch heeft gekwalificeerd en daaraan rechtsgevolgen heeft verbonden (arrest van 22 november 2012, E.ON Energie/Commissie, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De toetsingsbevoegdheid van het Hof strekt zich met name uit tot de vraag of de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering zijn nageleefd, en tot de vraag of het Gerecht bij zijn beoordeling van de feiten en het bewijs juiste juridische criteria heeft toegepast (zie in die zin arrest van 18 januari 2017, Toshiba/Commissie, C-623/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:21, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 In casu moet ten eerste worden vastgesteld dat de Commissie met haar betoog in het kader van het eerste middel van de hogere voorziening niet opkomt tegen de feitelijke beoordeling door het Gerecht van de bewijswaarde van de aanwijzingen die zij aan het Gerecht had overgelegd, maar tegen wijze waarop het Gerecht de regels inzake de bewijslast en bewijsvoering heeft toegepast bij de beoordeling van die aanwijzingen en de kwalificatie van de litigieuze maatregelen.
- 55 Ten tweede moet, wat de in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, in herinnering worden gebracht dat uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 168, lid 1, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgt dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd zij is gericht, en welke juridische argumenten die vordering specifiek staven, op straffe van niet-ontvankelijkheid van de hogere voorziening of het betrokken middel (arrest van 10 juli 2014, Telefónica en Telefónica de España/Commissie, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu volstaat het op te merken dat de Commissie in haar hogere voorziening heeft gepreciseerd dat zij onder meer punt 126 van het bestreden arrest betwist.
- 56 In die omstandigheden is het eerste middel van de hogere voorziening ontvankelijk.

– Ten gronde

- 57 Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat voor de kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vier voorwaarden moeten zijn vervuld, te weten dat het gaat om een maatregel van de staat of een

met staatsmiddelen bekostigde maatregel, dat deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, dat de maatregel de begunstigde ervan een selectief voordeel verschafft en dat hij de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen (arrest van 15 mei 2019, Achema e.a., C-706/17, EU:C:2019:407, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 58 Betreffende de vraag of sprake is van een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel, wat in casu de enige relevante voorwaarde is, moet in herinnering worden gebracht dat voordelen slechts als „steunmaatregelen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen worden beschouwd indien zij direct of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend (zie in die zin arrest van 15 mei 2019, Achema e.a., C-706/17, EU:C:2019:407, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Wat meer in het bijzonder de toerekenbaarheid van een maatregel aan de staat betreft, heeft het Hof geoordeeld dat deze niet kan worden afgeleid uit de enkele omstandigheid dat die maatregel is genomen door een openbaar bedrijf. Zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, rechtvaardigt dit immers niet automatisch het vermoeden dat deze controle in een concreet geval ook daadwerkelijk wordt uitgeoefend. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de betreffende maatregel betrokken was (zie in die zin arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punten 50-52; 23 november 2017, SACE en Sace BT/Commissie, C-472/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:885, punt 34, en 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 46).
- 60 De toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan dus worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen. Dienaangaande kan niet worden geëist dat op basis van een gedetailleerd onderzoek wordt aangetoond dat de overheid het openbare bedrijf er concreet toe heeft aangezet de betrokken steunmaatregel te nemen (zie in die zin arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punten 53 en 55; 23 november 2017, SACE en Sace BT/Commissie, C-472/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:885, punt 35, en 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 In het bijzonder is elke aanwijzing relevant waaruit in het concrete geval hetzij blijkt dat de overheid betrokken is bij de vaststelling van een maatregel of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hier niet bij betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden, hetzij blijkt dat de overheid niet betrokken is bij de vaststelling van die maatregel (arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 48).
- 62 Tot de aanwijzingen op grond waarvan tot een dergelijke toerekenbaarheid kan worden geconcludeerd, behoren voorts het feit dat het betrokken openbare bedrijf het bestreden besluit niet kon nemen zonder rekening te houden met vereisten of aanwijzingen van de overheid, de integratie van het openbare bedrijf in de structuur van het openbaar bestuur, de aard van zijn activiteiten en de uitoefening daarvan op de markt onder normale concurrentievoorwaarden met particuliere marktdeelnemers, de rechtsvorm van het bedrijf of de mate van toezicht door de overheid (zie in die zin arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punten 55 en 56, en 23 november 2017, SACE en Sace BT/Commissie, C-472/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:885, punt 36).

- 63 In casu moet vooraf worden opgemerkt dat het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de Commissie in het litigieuze besluit geen duidelijk onderscheid had getracht te maken tussen het vereiste inzake de toerekenbaarheid van een steunmaatregel aan de staat en dat inzake de bekostiging met staatsmiddelen. Evenzo merkt de Commissie in haar hogere voorziening met betrekking tot dit tweede vereiste enkel op dat het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest heeft verwezen naar zijn eigen redenering betreffende het vereiste van toerekenbaarheid. Ten slotte doelt de Commissie in het kader van het eerste onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening op geen van de gronden in de punten 133 tot en met 161 van het bestreden arrest, die specifiek betrekking hebben op het onderzoek van het vereiste inzake het gebruik van staatsmiddelen.
- 64 In die omstandigheden hoeft alleen de voorwaarde betreffende de toerekenbaarheid van de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten te worden onderzocht.
- 65 In de eerste plaats moet er om te beginnen op worden gewezen dat het Gerecht in de punten 63 tot en met 68 en 83 tot en met 86 van het bestreden arrest heeft herinnerd aan de rechtspraak van het Hof inzake de toerekenbaarheid van steun aan de overheid wanneer de voordelen worden toegekend door entiteiten die losstaan van de staat. In het bijzonder heeft het Gerecht in punt 68 van het bestreden arrest, onder verwijzing naar de punten 50 tot en met 52 en 55 van het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), benadrukt dat er, zelfs in een situatie waarin de steun door een openbaar bedrijf is verleend, niet van kan worden uitgegaan dat de overheid controle uitoefent, en dat de Commissie moet beschikken over een geheel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van het geval en de context waarin de financiële bijstand is aangeboden, teneinde aan te tonen in hoeverre de overheid via een openbaar bedrijf betrokken was bij het verstrekken ervan.
- 66 Pas na deze rechtspraak in herinnering te hebben gebracht, heeft het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest geoordeeld dat de „verplichting van de Commissie” om over dergelijke aanwijzingen te beschikken „des te meer noodzakelijk” is in een situatie waarin de betrokken maatregel door een particuliere entiteit is genomen. Zoals het Gerecht in datzelfde punt 69 heeft opgemerkt, kan de Commissie zich immers niet baseren op het bestaan van kapitaalbanden tussen een dergelijke entiteit en de staat, aangezien er in een dergelijke situatie geen sprake is van een dergelijke relatie.
- 67 In het licht van deze overwegingen heeft het Gerecht in de punten 87 tot en met 90 van dat arrest geoordeeld dat de Commissie zich in casu niet kon baseren op de onwaarschijnlijkheid dat de overheid geen invloed en daadwerkelijke controle uitoefende op de privaatrechtelijke entiteit die de steun heeft verleend, maar dat deze instelling in een dergelijke situatie juist des te meer gehouden is om „voldoende aanwijzingen” uiteen te zetten en te onderbouwen op grond waarvan kan worden aangetoond dat de betrokken steunmaatregel onder invloed of effectieve controle van de overheid is genomen en derhalve aan de staat kan worden toegerekend.
- 68 Ten slotte heeft het Gerecht in de punten 94 tot en met 132 van het bestreden arrest de door de Commissie aangevoerde aanwijzingen geanalyseerd, alvorens vast te stellen dat de litigieuze maatregelen niet aan de Italiaanse autoriteiten konden worden toegerekend.
- 69 Bij zijn vaststellingen in de punten 68, 69 en 88 tot en met 90 van het bestreden arrest is het Gerecht niet voorbijgegaan aan de in de punten 58 tot en met 62 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, volgens welke het aan de Commissie staat om op basis van

een geheel van aanwijzingen aan te tonen dat de betrokken maatregelen aan de staat kunnen worden toegerekend, en heeft het de Commissie dus niet een hogere bewijsstandaard opgelegd om de enkele reden dat het FITD een privaatrechtelijke entiteit is.

- 70 Met deze vaststellingen heeft het Gerecht immers ten eerste, zoals blijkt uit met name de punten 87 en 88 van het bestreden arrest, enkel gewezen op de objectieve verschillen tussen een situatie waarin de steunverlenende entiteit een openbaar bedrijf is en de situatie waarin het – zoals in casu – gaat om een privaatrechtelijke entiteit, te weten het FITD.
- 71 Ten tweede heeft het Gerecht in de punten 69, 89 en 90 van het bestreden arrest de consequenties getrokken uit deze objectieve verschillen, om te verduidelijken met welk soort aanwijzingen in casu kon worden aangetoond dat de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten konden worden toegerekend.
- 72 Anders dan de Commissie stelt, verschillen in een situatie waarin – zoals in casu – de steunverlenende entiteit een privaatrechtelijk karakter heeft, de aanwijzingen die kunnen aantonen dat de maatregel aan de staat kan worden toegerekend, dus van de aanwijzingen die worden vereist ingeval de entiteit die de steun heeft verleend een openbaar bedrijf is.
- 73 Aldus heeft het Gerecht geen verschillende bewijsstandaarden opgelegd, maar juist de in punt 60 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak toegepast, volgens welke de aanwijzingen die de toerekenbaarheid van een steunmaatregel kunnen aantonen, voortvloeien uit de omstandigheden van het geval en uit de context waarin die maatregel is genomen. Het ontbreken van kapitaalbanden tussen de betrokken entiteit en de staat is in dit verband zeker relevant.
- 74 Het argument van de Commissie dat het Gerecht de toerekenbaarheid van de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten ervan afhankelijk heeft gesteld dat deze autoriteiten alle fasen van de uitvoering van de betrokken interventie van het FITD hebben beïnvloed, berust bovendien op een onjuiste lezing van punt 114 van het bestreden arrest. Het Gerecht heeft in dat punt immers enkel in herinnering gebracht dat de elementen moesten worden beoordeeld op basis waarvan de Commissie zelf in het litigieuze besluit had overwogen dat die autoriteiten over het gezag en de middelen beschikten om iedere fase van de tenuitvoerlegging van de litigieuze maatregelen te beïnvloeden.
- 75 Evenzo stelt de Commissie ten onrechte dat het Gerecht in punt 116 van het bestreden arrest zou hebben geoordeeld dat de Commissie, om aan te tonen dat een door een privaatrechtelijke entiteit vastgestelde maatregel aan de staat kan worden toegerekend, moet bewijzen dat de betrokkenheid van de overheid invloed heeft gehad op die maatregel. Zoals de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het Gerecht in dat punt immers niet nagegaan of de interventie van de Banca d'Italia in de praktijk van invloed is geweest op de inhoud van de litigieuze maatregelen, maar heeft het enkel vastgesteld, ten eerste, dat deze nationale autoriteit geen enkele invloed kon uitoefenen op de inhoud van de interventies en, ten tweede, dat de Banca d'Italia slechts de bevoegdheid had om in het kader van haar prudentiële toezicht te controleren of die maatregelen in overeenstemming waren met de regelgeving.
- 76 Ten slotte heeft het Gerecht in de punten 117 en 127 van het bestreden arrest evenmin geoordeeld dat het voor de vaststelling van de toerekenbaarheid van de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten vereist was dat de Commissie aantoonde dat de Banca d'Italia de bevoegdheid had om de depositogarantiestelsels te gelasten interventie maatregelen zoals de litigieuze maatregelen vast te stellen. In het kader van het onderzoek van de aanwijzingen die de

Commissie in het litigieuze besluit in aanmerking heeft genomen om te concluderen dat de litigieuze maatregelen konden worden toegerekend aan de Italiaanse Staat, heeft het Gerecht immers alleen vastgesteld dat de uitnodiging van de Banca d'Italia aan het FITD en de BPB om tot een evenwichtig akkoord te komen, niet bedoeld was om die partijen aanwijzingen te verstrekken en geen enkele invloed had gehad op het besluit van het FITD om door middel van de litigieuze maatregelen te interveniëren ten bate van Tercas.

- 77 Wat in de tweede plaats de argumenten van de Commissie met betrekking tot de aard van het FITD betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 128 en 129 van zijn conclusie, het begrip „overheidsorgaan” (*émanation de l'État*) door het Hof is ontwikkeld om justitiabelen in staat te stellen zich op onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepalingen van een niet of niet correct omgezette richtlijn te beroepen tegenover lichamen of entiteiten die onder gezag of toezicht van de staat staan of die over bijzondere bevoegdheden beschikken die verder gaan dan de uit de regels voor betrekkingen tussen particulieren geldende bevoegdheden (zie in die zin arrest van 10 oktober 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punt 33). Dit begrip is dus niet ontwikkeld om door dergelijke lichamen of entiteiten vastgestelde maatregelen als staatssteun te kunnen kwalificeren en kan dus ook niet worden toegepast op de vraag of steunmaatregelen aan de staat kunnen worden toegerekend.
- 78 Wat in de derde plaats het gevaar van omzeiling van de wetgeving inzake de bankenunie betreft, volstaat het op te merken dat het argument van de Commissie is gebaseerd op de premisse dat de vermeende strengere bewijsstandaard voor toerekenbaarheid aan de staat die het Gerecht zou hebben gehanteerd, het voor de Commissie praktisch onmogelijk zou maken om deze toerekenbaarheid aan te tonen met betrekking tot door de depositogarantiestelsels genomen maatregelen. Ten eerste blijkt uit de punten 65 tot en met 73 van het onderhavige arrest evenwel dat het Gerecht in het bestreden arrest niet een dergelijke strengere bewijsstandaard heeft toegepast. Ten tweede, ook al wordt geoordeeld dat de litigieuze maatregelen in casu niet aan de Italiaanse Staat kunnen worden toegerekend, impliceert deze omstandigheid, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 125 van zijn conclusie, niet dat een maatregel van een depositogarantiestelsel nooit als staatssteun kan worden aangemerkt en dus nooit tot toepassing van de afwikkelingsprocedure van artikel 32 van richtlijn 2014/59 kan leiden. Een dergelijke kwalificatie blijft immers mogelijk, maar hangt af van de kenmerken van het depositogarantiestelsel en van de betrokken maatregel.
- 79 Gelet op al deze overwegingen moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.
- 80 Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, moet worden vastgesteld dat dit middel is gebaseerd op een onjuiste lezing van het bestreden arrest, aangezien het Gerecht, anders dan de Commissie stelt, niet heeft verzuimd een alomvattende analyse te verrichten van de aanwijzingen die zij had aangedragen om aan te tonen dat de interventie van het FITD aan de Italiaanse Staat was toe te rekenen.
- 81 In de eerste plaats heeft het Gerecht immers in de punten 71 tot en met 82 van het bestreden arrest al deze aanwijzingen samengevat weergegeven.
- 82 In de tweede plaats heeft het Gerecht, in het kader van het onderzoek van de reikwijdte van de aan het FITD opgedragen overheidstaak, in de punten 96 tot en met 105 van het bestreden arrest alle aanwijzingen geanalyseerd die de Commissie in dit verband had aangedragen. Pas na deze analyse

is het Gerecht in punt 106 van dat arrest tot de slotsom gekomen dat een vrijwillige interventie van het FITD, zoals die welke in casu aan de orde is, een ander doel heeft dan het terugbetalen van deposito's in het kader van richtlijn 94/19 en dus geen uitvoering van een overheidstaak vormt.

- 83 In de derde plaats heeft het Gerecht in het kader van het onderzoek van de autonomie van het FITD bij de vaststelling van de litigieuze maatregelen, na eraan te hebben herinnerd dat het FITD optreedt „voor rekening [van zijn leden]” en dat „geen enkele organieke factor” het FITD verbindt met de Italiaanse overheid, in punt 114 van het bestreden arrest vastgesteld dat de door de Commissie in het litigieuze besluit in aanmerking genomen elementen „in die context” moesten worden geanalyseerd. Het Gerecht heeft in datzelfde punt ook vastgesteld dat er moest worden nagegaan of de door de Commissie aangedragen „aanwijzingen” volstonden om aan te tonen dat de litigieuze maatregelen aan de Italiaanse Staat konden worden toegerekend. Het Gerecht heeft dit onderzoek verricht in de punten 115 tot en met 131 van het bestreden arrest en heeft daarbij met name, in de punten 125 tot en met 127 van dat arrest, „de context waarin de interventie van het FITD ten bate van Tercas [was] vastgesteld” geanalyseerd.
- 84 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat, zoals blijkt uit punt 132 van het bestreden arrest, het oordeel van het Gerecht dat de Commissie blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in overweging 133 van het litigieuze besluit het standpunt in te nemen dat zij had aangetoond dat de Italiaanse autoriteiten een aanzienlijke overheidscontrole uitoefenden op de vaststelling van de interventie van het FITD ten bate van Tercas, berust op een analyse van alle door de Commissie gehanteerde aanwijzingen, in hun context beschouwd, en dus in overeenstemming is met de in punt 60 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 85 Gelet op voorgaande overwegingen moet het tweede onderdeel van het eerste middel – en, bijgevolg, het eerste middel in zijn geheel – worden verworpen.

Tweede middel

Argumenten van partijen

- 86 Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat het Gerecht de betrokken feiten en het Italiaanse recht onjuist heeft opgevat.
- 87 Ten eerste heeft het Gerecht in punt 116 van het bestreden arrest de inhoud van artikel 96 ter, lid 1, TUB kennelijk onjuist opgevat door te oordelen dat de Banca d'Italia alleen de wettigheid en niet de opportuniteit van de litigieuze maatregelen had getoetst. Aangezien uit die bepaling blijkt dat de Banca d'Italia bij het goedkeuren van steuninterventies ten gunste van banken „rekening [houdt] met de bescherming van spaarders en de stabiliteit van het bankstelsel”, gaat het toezicht dat deze overheidsinstantie kan uitoefenen immers verder dan alleen een verificatie van de wettigheid van de litigieuze maatregelen, wat ertoe zou kunnen leiden dat zij nagaat of dergelijke maatregelen beantwoorden aan haar bancaire en financiële beleidsdoelstellingen.
- 88 Ten tweede betoogt de Commissie dat het Gerecht in de punten 153 en 154 van het bestreden arrest de inhoud van artikel 21 van de statuten van het FITD onjuist heeft opgevat door te oordelen dat vrijwillige interventies op andere wijze worden gefinancierd dan verplichte interventies.

- 89 In dit verband preciseert de Commissie dat uit het feit dat punt 153 van het bestreden arrest begint met de term „bovendien” niet kan worden geconcludeerd dat de daarin vervatte argumenten ten overvloede zijn geformuleerd en dat de tegen deze argumenten gerichte grieven dus niet ter zake dienend zijn. Volgens de Commissie heeft het Gerecht immers juist in dat punt haar argument afgewezen dat de door de leden van het FITD aan dit consortium betaalde bijdragen een verplicht karakter hebben en dus staatsmiddelen vormen.
- 90 De Italiaanse Republiek, de BPB, het FITD en de Banca d’Italia concluderen primair dat het tweede middel niet-ontvankelijk is en subsidiair dat het ongegrond en hoe dan ook niet ter zake dienend is.

Beoordeling door het Hof

- 91 Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat het Gerecht in de punten 116 alsmede 153 en 154 van het bestreden arrest respectievelijk het nationale recht en de betrokken feiten onjuist heeft opgevat.
- 92 Dienaangaande dient in herinnering te worden gebracht dat, zoals blijkt uit de rechtspraak die is weergegeven in punt 52 van het onderhavige arrest, de beoordeling van de feiten en van het bewijs, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag oplevert die als zodanig door het Hof kan worden getoetst.
- 93 Wanneer het Hof in hogere voorziening de beoordelingen van het Gerecht met betrekking tot het nationale recht toetst, is het dan ook enkel bevoegd te onderzoeken of dat recht onjuist is opgevat (zie in die zin arrest van 9 november 2017, TV2/Danmark/Commissie, C-649/15 P, EU:C:2017:835, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 Ten slotte, en zoals in herinnering gebracht in datzelfde punt 52 van het onderhavige arrest, moet die onjuiste opvatting duidelijk blijken uit de stukken van het dossier, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld (zie in die zin arrest van 9 november 2017, TV2/Danmark/Commissie, C-649/15 P, EU:C:2017:835, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 95 Wat in casu de vermeende onjuiste opvatting van het nationale recht betreft, dient erop te worden gewezen dat het Gerecht in punt 116 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht dat de Banca d’Italia volgens artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB bij de goedkeuring van de interventies van de depositogarantiestelsels „rekening [houdt] met de bescherming van spaarders en de stabiliteit van het bankenstelsel”.
- 96 Op grond van de bewoordingen van deze bepaling kan worden aangenomen dat de Banca d’Italia, net als andere autoriteiten die ook met de bescherming van openbare belangen zijn belast, gemachtigd is om, ter bescherming van die belangen, de interventies van de depositogarantiestelsels te toetsen aan de geldende regelgeving.
- 97 Voorts moet worden opgemerkt dat het Gerecht in datzelfde punt 116 van het bestreden arrest het regelgevingskader heeft vermeld waarvan artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB deel uitmaakt, in het licht waarvan deze bepaling volgens het Gerecht moet worden uitgelegd. Zo oefent de Banca d’Italia krachtens artikel 5 TUB taken van prudentieel toezicht uit, waarbij zij „rekening houdt met de gezonde en prudente bedrijfsvoering van de onder haar toezicht staande instellingen, de algehele stabiliteit, de efficiëntie en het concurrentievermogen van het financiële stelsel en de

naleving van de toepasselijke bepalingen”. Uit dat punt 116 van het bestreden arrest blijkt tevens dat de Banca d’Italia volgens artikel 19 TUB goedkeuring verleent voor een aantal belangrijke besluiten van banken, zoals overnames.

- 98 In die omstandigheden blijkt, anders dan de Commissie stelt, uit de zinsnede „rekening houdend met de bescherming van spaarders en de stabiliteit van het bankstelsel” in artikel 96 ter, lid 1, onder d), TUB, niet duidelijk dat de Banca d’Italia de opportuniteit toetst van de interventies van depositogarantiestelsels, zoals de litigieuze maatregelen, zodat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Gerecht in punt 116 van het bestreden arrest die bepaling onjuist heeft opgevat door te oordelen dat de Banca d’Italia, in het kader van haar prudentiële toezicht, alleen nagaat of die maatregelen in overeenstemming zijn met de regelgeving.
- 99 Wat de vermeende onjuiste opvatting van artikel 21 van de statuten van het FITD betreft, moet worden opgemerkt dat de argumenten van de Commissie zijn gebaseerd op een onjuiste lezing van het bestreden arrest, aangezien het Gerecht, anders dan deze instelling aanvoert, in de punten 153 en 154 van dat arrest niet heeft geoordeeld dat vrijwillige interventies op andere wijze worden gefinancierd dan verplichte interventies.
- 100 Ten eerste heeft het Gerecht, zoals de advocaat-generaal in punt 177 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in het kader van het onderzoek van de vermeend verplichte aard van de bijdragen die het FITD voor de betrokken interventie heeft aangewend, in punt 153 van het bestreden arrest immers enkel vastgesteld dat deze bijdragen, anders dan de middelen die nodig zijn voor het functioneren van het consortium, werden beschouwd als voorschotten „van de leden aan het FITD, dat deze namens hen als gemachtigde beheerde”.
- 101 Ten tweede heeft het Gerecht in punt 154 van het bestreden arrest, wat vrijwillige interventies betreft, geoordeeld dat de verplichting om bij te dragen aan de interventie – en niet de wijze waarop die bijdragen worden gefinancierd – voortvloeit uit een privaatrechtelijke statutaire bepaling, waarbij het Gerecht heeft benadrukt dat de verplichting om over te gaan tot interventie voortvloeit uit een wettelijke bepaling wanneer het FITD „speciaal door de staat [is] belast met het beheer van de bijdragen die de leden betalen in het kader van de wettelijke garantie van de deposito’s”.
- 102 In die omstandigheden moet het tweede middel ongegrond worden verklaard, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan.
- 103 Aangezien geen van de twee door de Commissie ter ondersteuning van haar hogere voorziening aangevoerde middelen is aanvaard, moet deze hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

- 104 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening ongegrond is, ten aanzien van de proceskosten. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.

105 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Italiaanse Republiek, de BPB, het FITD en de Banca d'Italia worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen