



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

31 januari 2023*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Artikelen 107 en 108 VWEU – Herstructureringssteun – Bankensector – Inleidende fase van het onderzoek – Besluit waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard met de interne markt – Herstructureringsplan – Toezeggingen van de betrokken lidstaat – Lastendelingsmaatregelen – Omzetting van achtergestelde schuldvorderingen in eigen vermogen – Houders van obligaties – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Procesbevoegdheid – Rechtstreeks en individueel geraakte natuurlijke of rechtspersoon – Schending van de procedurele rechten van belanghebbenden – Niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure – Artikel 108, lid 2, VWEU – Begrip ‚belanghebbenden’ – Verordening (EU) 2015/1589 – Artikel 1, onder h) – Begrip ‚belanghebbende’ – Door de Europese Commissie in aanmerking genomen nationale maatregelen – Niet-ontvankelijkheid van het beroep”

In zaak C-284/21 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 3 mei 2021,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Blanck en A. Bouchagiar als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Anthony Braesch, wonende te Luxemburg (Luxemburg),

Trinity Investments DAC, gevestigd te Dublin (Ierland),

Bybrook Capital Master Fund LP, gevestigd te Grand Cayman (Kaaimaneilanden),

Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP, gevestigd te Grand Cayman,

Bybrook Capital Badminton Fund LP, gevestigd te Grand Cayman,

vertegenwoordigd door A. Champsaur, avocate, en G. Faella, L. Prosperetti en M. Siragusa, avvocati,

verzoekers in eerste aanleg,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, E. Regan (rapporteur), M. Safjan, P.G. Xuereb, D. Gratsias en M.L. Arastey Sahún, kamerpresidenten, F. Biltgen, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: M. Longar, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 april 2022,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 juni 2022,

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 24 februari 2021, Braesch e.a./Commissie (T-161/18, EU:T:2021:102; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft verworpen die was opgeworpen in het kader van het door Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP en Bybrook Capital Badminton Fund LP (hierna: „Braesch e.a.”) op grond van artikel 263 VWEU ingestelde beroep tot nietigverklaring van besluit C(2017) 4690 final van de Commissie van 4 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.47677 (2017/N) – Italië, nieuwe steun en gewijzigd herstructureringsplan van Banca Monte dei Paschi di Siena (hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

Verordening 2015/1589

- 2 Artikel 1 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9), met als opschrift „Definities”, luidt als volgt:

„Voor de toepassingen van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚bestaande steun’,

[...]

ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad [van de Europese Unie] zijn goedgekeurd;

[...]

c) ‚nieuwe steun‘, alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[...]

f) ‚onrechtmatige steun‘, nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht;

g) ‚misbruik van steun‘, steun die door de begunstigde wordt gebruikt in strijd met een besluit dat werd genomen overeenkomstig artikel 4, lid 3, [...] van deze verordening;

h) ‚belanghebbende‘, een lidstaat en een persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen.”

3 Artikel 4 van deze verordening, „Eerste onderzoek van de aanmelding en besluiten van de Commissie”, bepaalt in de leden 3 tot en met 4:

„3. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel, in zoverre deze binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU valt, geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, neemt zij een besluit houdende dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt (‚besluit om geen bezwaar te maken‘). In het besluit wordt nader aangegeven welke uitzondering uit hoofde van het VWEU is toegepast.

4. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, neemt zij een besluit dat ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (‚besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure‘).”

4 Artikel 6 van die verordening, „Formele onderzoeksprocedure”, bepaalt in lid 1:

„Het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de interne markt. In het besluit worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die in de regel niet langer dan een maand mag zijn. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.”

5 Artikel 9 van verordening 2015/1589, „Besluiten van de Commissie tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure”, bepaalt in lid 4:

„De Commissie kan aan een positief besluit voorwaarden verbinden die haar in staat stellen de steun als verenigbaar met de interne markt te beschouwen, alsmede verplichtingen opleggen die het toezicht op de naleving van het besluit mogelijk maken (‚voorwaardelijk besluit‘).”

6 Artikel 16 van deze verordening, „Terugvordering van steun”, luidt in lid 1:

„Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...]. De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht.”

7 Artikel 20 van die verordening, „Misbruik van steun”, luidt als volgt:

Onverminderd artikel 28 kan de Commissie in gevallen van misbruik van steun de formele onderzoeksprocedure inleiden, overeenkomstig artikel 4, lid 4. De artikelen 6 tot en met 9, 11 en 12, artikel 13, lid 1, en de artikelen 14 tot en met 17 zijn van overeenkomstige toepassing.”

Richtlijn 2014/59

8 Artikel 32, „Afwikkelingsvoorwaarden”, 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/EG, 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), bepaalt in lid 4:

„Voor de toepassing van lid 1, onder a), wordt een instelling geacht te falen of waarschijnlijk te zullen falen onder ten minste één van de volgende omstandigheden:

[...]

d) er is buitengewone openbare financiële steun nodig, behalve wanneer, teneinde een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te vermijden of te verhelpen en de financiële stabiliteit te vrijwaren, de buitengewone openbare financiële steun een van de volgende vormen aanneemt:

[...]

iii) een injectie met eigen vermogen of aankoop van kapitaalinstrumenten tegen prijzen en onder voorwaarden die de instelling geen voordeel verschaffen, indien noch de onder a), b), of c) van dit lid bedoelde omstandigheden, noch die bedoeld in artikel 59, lid 3, zich voordoen op het moment dat de publieke steun wordt verleend.

In elk van de in punt d), onder i), ii) en iii), van de eerste alinea genoemde gevallen blijven de garantiemaatregelen of de daarin bedoelde gelijkwaardige maatregelen beperkt tot solvabele instellingen, en is goedkeuring op grond van het kader voor staatssteun van de [Europese] Unie vereist. Het betreft voorzorgsmaatregelen van tijdelijke aard die evenredig moeten zijn aan het doel om de gevolgen van de ernstige verstoring te verhelpen en niet mogen worden ingezet ter compensatie van verliezen die door de instelling zijn of waarschijnlijk in de nabije toekomst worden gemaakt.

Steunmaatregelen overeenkomstig punt d), iii), van de eerste alinea blijven beperkt tot injecties die noodzakelijk zijn om kapitaaltekorten aan te zuiveren die bij de door de Europese Centrale Bank [(ECB)], de [Europese Bankenautoriteit (EBA)] of nationale autoriteiten verrichte nationale of Unie- of GTM-brede [(gemeenschappelijk toezichtsmechanisme)] stresstests, doorlichtingen van de kwaliteit

van activa of andere exercities zijn vastgesteld en, waar van toepassing, door de bevoegde autoriteit zijn bevestigd.

[...]”

Verordening nr. 806/2014

- 9 Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1) bepaalt in artikel 18, „Afwikkelingsprocedure”, lid 4:

„Voor de toepassing van lid 1, punt a), wordt een entiteit beschouwd als een falende of waarschijnlijk falende entiteit onder één of meer van de volgende omstandigheden:

[...]

- d) er is buitengewone openbare financiële steun nodig, met uitzondering van het geval waarin die buitengewone openbare financiële steun, teneinde een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te verhelpen en de financiële stabiliteit te vrijwaren, één van de volgende vormen aanneemt:

[...]

- iii) een injectie met eigen vermogen of aankoop van kapitaalinstrumenten tegen prijzen en onder voorwaarden die de entiteit geen voordeel verschaffen, indien noch de in het onderhavige lid, punten a), b) of c), bedoelde omstandigheden, noch die bedoeld in artikel 21, lid 1, zich voordoen op het moment dat de openbare steun wordt verleend.

In elk van de in de eerste alinea, punt d), onder i), ii) en iii) genoemde gevallen blijven de daarin bedoelde garantiemaatregelen of gelijkwaardige maatregelen beperkt tot entiteiten die solvabel zijn, en worden zij afhankelijk gesteld van de definitieve goedkeuring op grond van de staatssteunregels van de Unie. Het betreft voorzorgsmaatregelen van tijdelijke aard die evenredig moeten zijn aan het doel om de gevolgen van de ernstige verstoring te verhelpen en niet mogen worden ingezet ter compensatie van verliezen die de entiteit heeft gemaakt of waarschijnlijk in de nabije toekomst zal maken.

Steunmaatregelen overeenkomstig de eerste alinea, punt d), onder iii) blijven beperkt tot injecties die noodzakelijk zijn om kapitaaltekorten aan te zuiveren die bij de door de ECB, de EBA of nationale autoriteiten verrichte nationale of Unie- of GTM-brede stresstests, doorlichtingen van de kwaliteit van activa of gelijkwaardige exercities zijn vastgesteld en in voorkomend geval door de bevoegde autoriteit zijn bevestigd.

[...]”

Bankenmededeling

- 10 Punt 15 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis („bankenmededeling”) (PB 2013, C 216, blz. 1) luidt als volgt:

„De crisismededelingen maken duidelijk dat, zelfs tijdens de crisis, de algemene beginselen van het staatssteuntoezicht van toepassing blijven. Met name dient, om de verstoring van de mededinging tussen banken en tussen lidstaten te beperken en om moral hazard aan te pakken, de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt te blijven en dient de begunstigde van de steun een passende eigen bijdrage te leveren aan de kosten van de herstructurering. De bank en haar aandeelhouders dienen zo veel mogelijk uit eigen middelen aan de herstructurering bij te dragen. Steun van de overheid dient te worden verleend op voorwaarden waarmee investeerders in de bank op passende wijze in de lasten delen.”

- 11 Deel 3 van de bankenmededeling heeft betrekking op herkapitalisatiemaatregelen en maatregelen ten behoeve van probleemactiva. Afdeling 3.1.2 daarvan, „Lastendeling door de aandeelhouders en de achtergestelde crediteuren”, omvat de punten 40 tot en met 46, die als volgt zijn verwoord:

„40. Staatssteun kan moral hazard doen ontstaan en kan de tucht van de markt ondergraven. Om moral hazard te beperken, mag steun alleen worden verleend op voorwaarden waarmee bestaande investeerders op passende wijze in de lasten delen.

41. Een passende lastendeling houdt normaal gesproken in dat, nadat de verliezen eerst zijn geabsorbeerd door het eigen vermogen, de houders van hybride kapitaal en van achtergestelde schuld een bijdrage leveren. Houders van hybride kapitaal en van achtergestelde schuld moeten bijdragen om het kapitaaltekort maximaal terug te brengen. Dit soort bijdragen kan de vorm aannemen van ofwel een omzetting in tier 1-kernkapitaal [...] of een afschrijving van de hoofdsom van de instrumenten. Hoe dan ook moet, voor zover dat wettelijk mogelijk is, worden voorkomen dat financiële middelen wegvloeien van de begunstigde naar de houders van die effecten.

42. De Commissie zal, bij de toepassing van de staatssteunregels, niet eisen dat houders van senior schulden (met name verzekerde deposito's, niet-verzekerde deposito's, obligaties en alle overige senior schulden) verplicht bijdragen in de lastendeling, noch door omzetting in kapitaal, noch door afschrijving van de instrumenten.

43. Wanneer de kapitaalratio van de bank met het vastgestelde kapitaaltekort boven het verplichte[, door de Europese Unie vastgestelde] minimum blijft, zou de bank doorgaans in staat moeten zijn om haar kapitaalpositie op eigen kracht te herstellen, met name door kapitaalversterkende maatregelen zoals die in punt 35 zijn beschreven. Indien er geen andere mogelijkheden voorhanden zijn (onder meer andere maatregelen van de toezichthouder zoals vroegtijdige interventie maatregelen of andere remediërende maatregelen) om het kapitaaltekort weg te werken zoals dat door de bevoegde toezichthouder of afwikkelingsautoriteit is vastgesteld, moet die achtergestelde schuld worden omgezet in eigen vermogen, in beginsel voordat staatssteun wordt verleend.

44. In gevallen waarin de bank niet langer voldoet aan de minimumeisen inzake toetsingsvermogen, moet de achtergestelde schuld worden omgezet of afgeschreven, in beginsel voordat staatssteun wordt verleend. Staatssteun mag niet worden verleend voordat eigen vermogen, hybride kapitaal en achtergestelde schuld volledig hebben bijgedragen in het compenseren van verliezen.
45. Een uitzondering op de vereisten van de punten 43 en 44 kan worden gemaakt wanneer de tenuitvoerlegging van die maatregelen de financiële stabiliteit in gevaar zou brengen of tot onevenredige resultaten zou leiden. Deze uitzondering zou kunnen gelden voor zaken waarin het te ontvangen steunbedrag gering is in vergelijking met de risicogewogen activa van de bank en het kapitaaltekort aanzienlijk is teruggebracht, met name via kapitaalversterkende maatregelen zoals die in punt 35 zijn beschreven. Voor onevenredige resultaten of risico's voor de financiële stabiliteit kan ook een herschikking van de maatregelen om het kapitaaltekort aan te pakken, een mogelijke oplossing bieden.
46. In het kader van de toepassing van de punten 43 en 44 dient ook de hand te worden gehouden aan het beginsel „geen crediteur slechter af [...]”. Op die wijze zouden achtergestelde crediteuren, financieel gezien, niet minder ontvangen dan wat hun instrument waard was geweest indien geen staatssteun was verleend.”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 12 De voorgeschiedenis van het geding is in de punten 1 tot en met 14 van het bestreden arrest als volgt uiteengezet:
 - „1 [...] Anthony Braesch, Trinity Investments [...], Bybrook Capital Master Fund [...], Bybrook Capital Hazelton Master Fund [...] en Bybrook Capital Badminton Fund [...], zijn – wat de eerste verzoeker betreft – een vertegenwoordiger van houders van obligaties van het type ‚Floating Rate Equity-Linked Hybrid-FRESH 2008’ (hierna: ‚FRESH-obligaties’) en – wat de overige verzoekende partijen betreft – houders van dergelijke obligaties.
 - 2 In april 2008 heeft Banca Monte dei Paschi di Siena (hierna: ‚BMPS’) een kapitaalverhoging van 950 miljoen EUR doorgevoerd, die was voorbehouden aan J.P. Morgan Securities Ltd (hierna: ‚JPM’). JPM heeft ingeschreven op aandelen van BMPS (hierna: ‚FRESH-aandelen’). Tegelijkertijd heeft zij op 16 april 2008 met BMPS een vruchtgebruikovereenkomst gesloten – op grond waarvan JPM de blote eigendom van de aandelen heeft behouden terwijl BMPS recht heeft op het vruchtgebruik – en een overeenkomst inzake de ruil tussen vennootschappen (hierna: ‚FRESH-overeenkomsten’) gesloten. JPM heeft de nodige middelen om te kunnen inschrijven op de FRESH-aandelen verkregen van Bank of New York Mellon (Luxemburg). Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking SA (Luxemburg) (hierna: ‚MUFJ’) is in de plaats getreden van Bank of New York Mellon en heeft op 16 april 2008 overeenkomstig het Luxemburgse recht de FRESH-obligaties uitgegeven voor een bedrag van 1 miljard EUR. JPM heeft met MUFJ een aan het Luxemburgse recht onderworpen ruilovereenkomst gesloten en MUFJ heeft op haar beurt met de houders van de FRESH-obligaties een fiduciaire overeenkomst gesloten die eveneens onderworpen is aan het Luxemburgse recht. Krachtens deze verschillende overeenkomsten – die door [Braesch e.a.] zijn aangemerkt als ‚FRESH-instrumenten’ – worden de vergoedingen die JPM ontvangt van BMPS op grond van de FRESH-overeenkomsten, uitgekeerd aan MUFJ en vervolgens aan de houders van FRESH-obligaties in de vorm van couponbetalingen.

- 3 Bij besluit van 27 november 2013 heeft de [...] Commissie de door de Italiaanse Republiek aan [...] BMPS toegekende herstructureringssteun goedgekeurd, waarbij zij rekening hield met een herstructureringsplan en toezeggingen. Tegen juni 2015 had BMPS de steun volledig terugbetaald.
- 4 Op 29 juli 2016 heeft de [EBA] de resultaten van de in 2016 in heel Europa uitgevoerde stresstest bekendgemaakt. Daaruit bleek dat BMPS in het ongunstige scenario een tekort aan eigen vermogen vertoonde.
- 5 Op 23 december 2016 hebben de Italiaanse autoriteiten decreto-legge n. 237 – Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio (wetgevend besluit nr. 237 houdende dringende bepalingen voor de bescherming van spaargeld in de kredietsector) (GURI nr. 299 van 23 december 2016) vastgesteld. Dit besluit (hierna: ‚wetgevend besluit nr. 237/2016’) – dat bij de legge di conversione (omzettingwet) van 17 februari 2017 (GURI nr. 43 van 21 februari 2017) in wet omgezet en gewijzigd is – bevat het wettelijke kader voor liquiditeitssteun en preventieve herkapitalisaties.
- 6 Nadat de [ECB] op 23 december 2016 had verklaard dat BMPS solvabel was, heeft de Commissie bij besluit van 29 december 2016 op basis van toezeggingen door de Italiaanse autoriteiten een tijdelijke goedkeuring verleend voor een bedrag van 15 miljard EUR aan individuele liquiditeitssteun ten gunste van BMPS. De Italiaanse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden om binnen twee maanden na de verlening van de garanties een herstructureringsplan in te dienen, tenzij de steun binnen deze termijn zou worden terugbetaald.
- 7 Aangezien de poging van BMPS om nieuw particulier kapitaal aan te trekken zonder resultaat was gebleven, heeft zij op 30 december 2016 een aanvraag ingediend voor buitengewone financiële overheidssteun in de vorm van een preventieve herkapitalisatie op grond van wetgevend besluit nr. 237/2016.
- 8 Op 28 juni 2017 hebben de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie steun ten belope van 5,4 miljard EUR voor de herkapitalisatie van BMPS aangemeld. Deze aanmelding ging vergezeld van een nieuw herstructureringsplan [(hierna: ‚herstructureringsplan’)] en nieuwe toezeggingen.
- 9 Diezelfde dag heeft de ECB de Commissie een brief doen toekomen waarin stond te lezen dat BMPS op dat ogenblik solvabel was.
- 10 In [het litigieuze besluit], dat na de inleidende onderzoeksfase is vastgesteld, heeft de Commissie twee steunmaatregelen beoordeeld. De eerste maatregel (hierna: ‚maatregel 1’) bestaat in de in punt 6 [van het bestreden arrest] vermelde liquiditeitssteun ten belope van 15 miljard EUR in de vorm van staatsgaranties voor niet-achtergestelde schulden. De tweede maatregel (hierna: ‚maatregel 2’) bestaat in de in punt 8 [van het bestreden arrest] vermelde steun voor de preventieve herkapitalisatie van BMPS ten belope van 5,4 miljard EUR.
- 11 Nadat de Commissie had overwogen dat de maatregelen 1 en 2 staatssteun vormden, verklaarde zij dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – dat ziet op steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen – de rechtsgrondslag vormde voor de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregelen [met de interne markt]. De Commissie was van mening dat de maatregelen 1 en 2 steun voor de herstructurering van

BMPS vormden en onderzocht aan de hand van het herstructureringsplan of zij verenigbaar waren in het licht van de zes mededelingen over de wereldwijde financiële crisis, met name de [bankenmededeling].

- 12 Wat betreft de verenigbaarheid van de steunmaatregelen in het licht van de [zes] mededelingen over de [financiële] crisis, heeft de Commissie zich ten eerste op het standpunt gesteld dat het herstructureringsplan geschikt was om de levensvatbaarheid van BMPS op lange termijn te herstellen. Ten tweede was zij van mening dat de verdeling van de lasten tussen de houders van aandelen en achtergestelde instrumenten adequaat was – waarbij de herstructureringskosten en het steunbedrag overeenkomstig de vereisten van de bankenmededeling tot een minimum werden beperkt – en is zij tot de slotsom gekomen dat het herstructureringsplan voldoende lastendelingsmaatregelen bevatte. Ten derde heeft de Commissie overwogen dat het herstructureringsplan voldoende waarborgen bevatte om onbehoorlijke verstoringen van de mededinging te beperken. Tevens heeft zij erop gewezen dat een adequaat toezicht op de uitvoering van het herstructureringsplan was gewaarborgd. Derhalve is zij tot de slotsom gekomen dat de steunmaatregelen evenredig waren om de gevolgen van een ernstige verstoring van de Italiaanse economie weg te nemen.
- 13 Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of de steunmaatregelen in overeenstemming waren met richtlijn [2014/59]. Zij heeft zich op het standpunt gesteld dat de voorwaarden waaronder de steunmaatregelen (maatregelen 1 en 2) waren toegekend, in overeenstemming waren met de bij artikel 32, lid 4, onder d), van richtlijn 2014/59 verleende vrijstelling.
- 14 In het dispositief van het [litigieuze] besluit is de Commissie tot de slotsom gekomen dat ten eerste de maatregelen 1 en 2 staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en dat ten tweede deze maatregelen voldeden aan de vereisten van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en om redenen van financiële stabiliteit verenigbaar waren met de interne markt.”

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 maart 2018, hebben Braesch e.a. krachtens artikel 263 VWEU beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit of, subsidiair, tot nietigverklaring van dat besluit voor zover het de behandeling van de FRESH-instrumenten betreft.
- 14 Ter ondersteuning van dit beroep voerden Braesch e.a. vijf middelen aan, waarvan het eerste was ontleend aan schending van de artikelen 18 en 21 van verordening nr. 806/2014 en niet-nakoming van de motiveringsplicht omdat de Commissie ten onrechte lastendelingsmaatregelen had goedgekeurd, het tweede aan schending van de bankenmededeling, het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel en niet nakoming van de motiveringsplicht omdat de Commissie had geëist dat de FRESH-overeenkomsten werden ontbonden, het derde aan schending van het gelijkheidsbeginsel, zoals verankerd in onder meer de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) omdat bij het litigieuze besluit lastendelingsmaatregelen waren goedgekeurd die leidden tot discriminatie van houders van FRESH-obligaties, het vierde aan schending van de met name in artikel 17 van het Handvest gewaarborgde eigendomsrechten van houders van FRESH-obligaties doordat de Commissie de toepassing van lastendelingsmaatregelen op FRESH-instrumenten had goedgekeurd, en het vijfde aan schending van artikel 108, leden 2 en 3, VWEU, artikel 4, leden 3 en 4, van verordening

2015/1589 en van hun procedurele rechten, doordat de Commissie geen formele onderzoeksprocedure had ingeleid terwijl er ernstige twijfels bestonden over de verenigbaarheid van de bij het litigieuze besluit goedgekeurde lastendelingsmaatregelen met het Unierecht.

- 15 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 mei 2018, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen overeenkomstig artikel 130, leden 1 en 7, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, waarbij zij aanvoerde dat het beroep van Braesch e.a. niet-ontvankelijk was omdat zij geen procesbelang hadden en niet procesbevoegd waren in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Op 10 juli 2018 hebben Braesch e.a. hun opmerkingen over deze exceptie ingediend.
- 16 Ter terechtzitting van 9 juli 2020 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht.
- 17 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid verworpen. Na in de punten 35 tot en met 41 van dat arrest te hebben vastgesteld dat Braesch e.a. moesten worden aangemerkt als „belanghebbenden” in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, heeft het Gerecht, ten eerste, in de punten 43 tot en met 55 van dit arrest, geoordeeld dat zij een procesbelang hadden, aangezien zij rechtens genoegzaam hadden aangetoond dat de eventuele nietigverklaring van het litigieuze besluit hun een voordeel kon verschaffen, en, ten tweede, in de punten 56 tot en met 64 van dat arrest, dat zij procesbevoegd waren in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aangezien de goedkeuring bij dat besluit van de steunmaatregelen in het licht van het herstructureringsplan hen rechtstreeks en individueel raakte als „belanghebbenden”.

Conclusies van partijen voor het Hof

- 18 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:
 - het bestreden arrest te vernietigen;
 - zelf uitspraak te doen op het beroep in eerste aanleg en het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, en
 - Braesch e.a. te verwijzen in de kosten.
- 19 Braesch e.a. verzoeken het Hof:
 - de hogere voorziening af te wijzen, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 20 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie één middel aan, ontleend aan een onjuiste uitlegging door het Gerecht, in de punten 35 tot en met 41 en 58 van het bestreden arrest, van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, voor zover Braesch e.a. zijn aangemerkt als „belanghebbenden” in de zin van die bepalingen.

Argumenten van partijen

- 21 De Commissie betoogt dat het begrip „belanghebbende”, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, dat gelijk is aan het in artikel 108, lid 2, VWEU gebruikte begrip, weliswaar een onbepaalde groep adressaten omvat, maar dat het hierbij alleen om personen kan gaan die aantonen dat de betrokken staatssteun concrete concurrentiële gevolgen voor hun situatie kan hebben, omdat anders de zin wordt ontnomen aan het vereiste dat een persoon een „belanghebbende” in de zin van artikel 1, onder h), moet zijn om te kunnen worden geacht rechtstreeks en individueel te worden geraakt door een op grond van artikel 4, lid 3, van die verordening genomen besluit.
- 22 Om te beginnen blijkt volgens haar uit de rechtspraak van het Hof op dit gebied dat het alleen personen die dergelijke gevolgen aantonen als belanghebbenden heeft erkend, ook als deze personen geen rechtstreekse concurrenten van de steunontvanger waren. Zo zijn in de arresten van 9 juli 2009, 3F/Commissie (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punt 33), en 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 63), respectievelijk een werknemersvakbond en inkopers van dezelfde grondstof als de begunstigde van de steun aangemerkt als belanghebbenden vanwege de mogelijke invloed van de betrokken steun op hun concurrentiepositie op de markt.
- 23 Vervolgens vindt deze uitlegging haars inziens steun in artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589. De in deze bepaling als voorbeeld genoemde belanghebbenden hebben immers gemeen dat een steunmaatregel, naargelang van het geval, gunstige of ongunstige concurrentiële gevolgen kan hebben voor hun situatie.
- 24 Tot slot blijkt uit de algemene opzet en de doelstellingen van het toezicht op staatssteun dat de Commissie alleen als mededingingsautoriteit met dat toezicht is belast en dat zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid dus niet wordt geacht de lidstaten beleid op te leggen dat geen verband houdt met de mededinging, zoals het Hof heeft benadrukt in het arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (C-594/18 P, EU:C:2020:742). Zo heeft het Hof in het arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 43, 46 en 47), na te hebben opgemerkt dat de staatssteunregels van de Unie tot doel hebben de mededinging veilig te stellen, geoordeeld dat verzoekende partijen, om rechtstreeks te zijn geraakt door een besluit ter zake, moeten bewijzen dat dit besluit hen in een nadelige concurrentiepositie heeft gebracht.
- 25 Hieruit volgt dat het begrip „belanghebbenden”, dat overigens in artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 wordt gedefinieerd als eenieder „waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt”, geen personen kan omvatten die grieven kunnen aanvoeren die geen verband houden met de betrokken staatssteun maar betrekking hebben op andere aspecten van de algemene overheidsmaatregel waarbij die steun ten uitvoer wordt gelegd, of zelfs op andere overheidsmaatregelen die met de staatssteun gepaard gaan.
- 26 Tal van personen kunnen immers opkomen tegen een overheidsmaatregel waarbij steun ten uitvoer wordt gelegd of die met de steun gepaard gaat, door bezwaren op te werpen die niet alleen geen verband houden met de mededinging maar ook losstaan van de betrokken steun. Voor de concurrenten van de begunstigde van staatssteun daarentegen is de toekenning van dergelijke steun aan laatstgenoemde de bestaansreden van hun bezwaren. Om als

- „belanghebbende” te worden aangemerkt, moet een persoon dus bezwaren uiten die op enige manier verband houden met de mededinging in ruime zin, zelfs al is deze persoon geen concurrent van de begunstigde van de steun.
- 27 Hieruit volgt volgens de Commissie dat het Gerecht in het bestreden arrest het begrip „belanghebbende” onjuist heeft uitgelegd en toegepast door zich te baseren op een open definitie van dat begrip die iedere persoon omvat die enige potentiële gevolgen van de steun of zelfs van andere met die steun gepaard gaande overheidsmaatregelen kan aantonen. Het Gerecht heeft zich zelfs gebaseerd op indirecte en zuiver economische gevolgen die geen enkel verband houden met de mededinging.
- 28 Zo is het Gerecht in de punten 37 en 41 van het bestreden arrest ten onrechte tot de slotsom gekomen dat het litigieuze besluit concrete gevolgen voor de situatie van Braesch e.a. dreigde te hebben, op grond dat het herstructureringsplan van BMPS voorzag in de mogelijkheid om de FRESH-overeenkomsten te ontbinden en dat, gezien de onderlinge samenhang tussen de verschillende contractuele betrekkingen die aan de FRESH-instrumenten ten grondslag lagen, het verlies van uitbetaling van de aan de FRESH-obligaties verbonden coupons op lange termijn zou leiden tot aanzienlijke economische schade.
- 29 De ontbinding van de FRESH-overeenkomsten was immers niet het gevolg van de aan BMPS verleende staatssteun, maar van het afzonderlijke besluit van de Italiaanse autoriteiten om de aandeelhouders en de achtergestelde crediteuren van BMPS een lastendelingsregeling op te leggen, waarmee rekening was gehouden in het herstructureringsplan van BMPS. Zelfs indien de Italiaanse autoriteiten hadden besloten BMPS zonder staatssteun te herstructureren, hadden zij de lastendelingsmaatregelen, waaronder de ontbinding van de FRESH-overeenkomsten, kunnen opleggen om het kapitaaltekort van BMPS te verminderen. Deze maatregelen staan dus los van de staatssteun die de Italiaanse autoriteiten aan BMPS hebben verleend. Bovendien zijn de ontbonden FRESH-overeenkomsten de tussen JPM en BMPS gesloten vruchtgebruikovereenkomst en de overeenkomst inzake de ruil tussen vennootschappen als bedoeld in punt 2 van het bestreden arrest, waarbij de houders van FRESH-obligaties geen partij waren.
- 30 Bijgevolg meent de Commissie dat elke invloed van de lastendelingsmaatregelen op de situatie van Braesch e.a. zuiver economisch en indirect is, via de verschillende contractuele banden die aan de FRESH-instrumenten ten grondslag liggen.
- 31 Hieruit volgt haars inziens dat de redenering in punt 40 van het bestreden arrest blijkt geeft van ten minste vier onjuiste rechtsopvattingen.
- 32 Ten eerste stelt het Gerecht ten onrechte dat het irrelevant is dat Braesch e.a. niet betwisten dat de betrokken steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt, terwijl uit deze omstandigheid uitdrukkelijk blijkt dat zij zich niet verzetten tegen de aan BMPS verleende staatssteun als zodanig, maar tegen de lastendelingsmaatregelen die voortvloeiden uit een daarvan losstaand besluit van de Italiaanse autoriteiten, hetgeen aantoont dat die steun geen concurrentiële gevolgen kon hebben voor hun situatie.
- 33 Ten tweede heeft het Gerecht weliswaar terecht vastgesteld dat de toezeggingen van de Italiaanse autoriteiten met betrekking tot het herstructureringsplan en de lastendeling „integreerend deel” uitmaken van de aangemelde steunmaatregelen, maar deze vaststelling is irrelevant voor het bepalen van de procesbevoegdheid. Het is juist dat, zoals blijkt uit het arrest van 15 oktober 2015,

- Iglesias Gutiérrez en Rion Bea (C-352/14 en C-353/14, EU:C:2015:691, punt 28), de door de Commissie verleende goedkeuring is gebaseerd op alle door de betrokken lidstaat – hetzij in zijn aanmelding, hetzij in zijn toezeggingen – uiteengezette hypothesen aangaande de feiten, zodat die lidstaat, indien hij van deze hypothesen afwijkt, een maatregel ten uitvoer legt die feitelijk verschilt van de door de Commissie goedgekeurde maatregel en die goedkeuring dus niet langer geldt. Aangezien de Commissie als mededingingsautoriteit toezicht houdt op staatssteun, volgt daaruit echter niet dat eenieder die bedenkingen heeft bij een van deze hypothesen over de feiten, als „belanghebbende” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 moet worden beschouwd.
- 34 Ten derde heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de aangemelde steunmaatregelen en de door de Italiaanse autoriteiten gedane toezeggingen die door de Commissie zijn beoordeeld, „onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn [...] doordat deze toezeggingen een voorwaarde waren voor de verklaring dat die steunmaatregelen verenigbaar zijn”. Deze stelling is in tegenspraak met de punten 99 en 100 van het arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570), waaruit volgt dat de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de punten 40 tot en met 46 van de bankenmededeling weliswaar voldoende is voor de Commissie om die maatregel verenigbaar met de interne markt te kunnen verklaren, maar daartoe niet noodzakelijk is. De Italiaanse Republiek hoefde zich er dus niet toe te verbinden de in die mededeling bedoelde lastendelingsmaatregelen te treffen.
- 35 Ten vierde heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat, aangezien bij het litigieuze besluit „zowel de tenuitvoerlegging van die steunmaatregelen is goedgekeurd als die toezeggingen bindend zijn verklaard”, de situatie van Braesch e.a. noodzakelijkerwijs door al deze elementen werd geraakt en zij hun belangen alleen konden verdedigen door te vorderen dat dit besluit in zijn geheel nietig wordt verklaard. Bij dit besluit zijn de toezeggingen van de Italiaanse autoriteiten immers geenszins bindend verklaard. Het litigieuze besluit is krachtens artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 vastgesteld op basis van vrijwillige toezeggingen van deze autoriteiten, waaronder de lastendelingsmaatregelen. Aangezien het litigieuze besluit geen „voorwaardelijk besluit” in de zin van artikel 9, lid 4, van deze verordening is, heeft het de lidstaat of derden geen voorwaarden opgelegd of kunnen opleggen.
- 36 Braesch e.a. betogen dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de door het Gerecht gegeven uitlegging van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting.
- 37 Om te beginnen is de stelling dat voor de kwalificatie als „belanghebbende” volgens de rechtspraak van het Hof vereist is dat de steun nadelige concurrentiële gevolgen heeft voor de betrokkene, ongegrond. In het bijzonder in de arresten van 9 juli 2009, 3F/Commissie (C-319/07 P, EU:C:2009:435), en 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341), heeft het Hof geoordeeld dat de verzoekende partijen belanghebbenden waren, gelet op het feit dat de steun nadelige gevolgen voor hen had. De door het Hof gegeven motivering vermeldt niet dat deze invloed betrekking moet hebben op hun concurrentiepositie op de markt.
- 38 Vervolgens is ook het argument dat artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 het begrip „belanghebbenden” beperkt tot entiteiten die met de begunstigde van de steun concurreren, ongegrond. Ten eerste staat deze bepaling uitdrukkelijk toe dat een onderneming die niet concurreert met de begunstigde van de steun, als belanghebbende wordt beschouwd wanneer haar belangen door de toekenning van de steun kunnen worden geraakt. Ten tweede is het vaste rechtspraak van het Hof, zoals met name verankerd in het arrest van 13 juni 2019, Copebi

(C-505/18, EU:C:2019:500, punt 34), dat de in die bepaling opgenomen lijst categorieën louter indicatief is en dat het begrip „belanghebbende” verder reikt dan alleen de begunstigde van de steun en diens concurrenten, aangezien het een onbepaalde groep van adressaten omvat, waaronder eenieder wiens belangen door de toekenning van de steun zijn geraakt.

- 39 Wat tot slot de algemene opzet en de doelstellingen van het toezicht op staatssteun betreft, is het arrest van 6 november 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 43, 46 en 47), irrelevant, aangezien het ziet op de voorwaarde dat degene die beroep instelt tegen een handeling daar rechtstreeks door moet zijn geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en niet op het begrip „belanghebbende” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589. Het arrest van 22 september 2020, *Oostenrijk/Commissie* (C-594/18 P, EU:C:2020:742), is evenmin relevant, aangezien daarin niet wordt ingegaan op de uitlegging van het begrip „belanghebbende”. Hoe dan ook bevestigt dit arrest dat de Commissie bevoegd is om niet alleen de gevolgen van een maatregel voor de mededinging te onderzoeken, maar ook de rechtmatigheid van de maatregel in zijn geheel, en dat zij rekening kan houden met verschillende aspecten die geen verband houden met de mededinging. Zo heeft de Commissie in het litigieuze besluit de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met richtlijn 2014/59 beoordeeld.
- 40 De argumenten dat Braesch e.a. alleen vanuit economisch oogpunt worden geraakt door het litigieuze besluit en dat zij alleen bezwaren opwerpen die geen verband houden met de mededinging, zijn volgens hen onjuist. Hun rechtspositie wordt immers specifiek beïnvloed door de toekenning van de betrokken steun, aangezien dat besluit de ontbinding van hun FRESH-instrumenten bindend maakt voor de Italiaanse Republiek en BMPS. Bovendien zijn Braesch e.a. het specifieke doelwit van de lastendelingsmaatregelen, die deel uitmaken van de toezeggingen en, zoals blijkt uit de overwegingen 101 tot en met 110 van het litigieuze besluit, een voorwaarde vormen voor de verenigbaarheid van de steun met de interne markt overeenkomstig de bankenmededeling.
- 41 Het Gerecht heeft huns inziens dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door – om de in punt 40 van het bestreden arrest uiteengezette redenen – te oordelen dat Braesch e.a. konden worden aangemerkt als „belanghebbenden” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 en artikel 108, lid 2, VWEU, op grond dat de betrokken steunmaatregelen, zoals deze zijn aangemeld en bij het litigieuze besluit verenigbaar met de interne markt zijn verklaard, concrete gevolgen dreigden te hebben voor hun situatie.
- 42 De ontbinding van de FRESH-instrumenten vloeit immers niet voort uit de vaststelling van wetgevend besluit nr. 237/2016 door de Italiaanse autoriteiten. Dat besluit, waarin specifiek de bij de lastenverdeling betrokken kapitaalinstrumenten van BMPS worden opgesomd, bevat geen enkele verwijzing naar de FRESH-instrumenten. Uit een e-mail van BMPS aan Braesch e.a. van 19 september 2017 blijkt overigens dat de Commissie eiste dat de door de Italiaanse autoriteiten genomen maatregelen zouden worden toegepast op de FRESH-overeenkomsten, waaruit blijkt dat deze maatregelen naar Italiaans recht niet van toepassing waren op die overeenkomsten en dat zij daar niet op zouden zijn toegepast zonder tussenkomst van de Commissie, die zelf van mening was dat die maatregelen moesten worden toegepast op grond van het bij het litigieuze besluit verbindend verklaarde herstructureringsplan.

- 43 In dit verband is niet van belang dat de Italiaanse autoriteiten, indien zij hadden besloten BMPS zonder staatssteun te herstructureren, nog steeds de lastendelingsmaatregelen, waaronder de ontbinding van de FRESH-overeenkomsten, hadden kunnen opleggen om het kapitaaltekort van BMPS te verminderen. Dit neemt namelijk niet weg dat BMPS wel degelijk is geherstructureerd met behulp van staatssteun en dat de wetgevende besluiten inzake de lastendelingsmaatregelen zijn vastgesteld onder verwijzing naar de bankenmededeling, hetgeen bevestigt dat de steun en de lastendelingsmaatregelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.
- 44 De Commissie heeft niet toegelicht waarom de conclusie van het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest dat de betrokken steunmaatregelen, zoals deze zijn aangemeld en bij het litigieuze besluit verenigbaar met de interne markt zijn verklaard, concrete gevolgen dreigden te hebben voor de situatie van Braesch e.a., onjuist zou zijn gelet op de door het Gerecht in dat arrest gegeven motivering.
- 45 Ten eerste toont het feit dat Braesch e.a. niet betwisten dat de betrokken steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt, niet aan dat die maatregelen geen gevolgen kunnen hebben voor hun concurrentiële situatie, maar vormt dit enkel een weerspiegeling van de rechtspraak van het Hof, zoals met name in herinnering gebracht in het arrest van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 59), volgens welke personen de hoedanigheid van belanghebbende bezitten wanneer hun procedurele rechten zijn geschonden, zonder dat zij ook de verenigbaarheid van de steun met de interne markt hoeven te betwisten.
- 46 Ten tweede blijkt uit geen enkele passage van het bestreden arrest dat eenieder die enig bezwaar uit over een van de in de aanmelding of in de toezeggingen uiteengezette hypothesen aangaande de feiten, als belanghebbende moet worden beschouwd. Het Gerecht heeft in punt 41 van dat arrest aangegeven dat het feit dat de betrokken steunmaatregelen, zoals deze zijn aangemeld en bij het litigieuze besluit verenigbaar met de interne markt zijn verklaard, de situatie van Braesch e.a. concreet dreigden te beïnvloeden, rechtvaardigde dat zij als „belanghebbenden” werden aangemerkt.
- 47 Ten derde is het onjuist dat de Italiaanse autoriteiten niet verplicht waren om de in de bankenmededeling bedoelde lastendelingsmaatregelen te treffen, en dat het Gerecht derhalve ten onrechte heeft geoordeeld dat de toezeggingen een voorwaarde vormden om de aan BMPS verleende steun verenigbaar met de interne markt te kunnen verklaren. De Commissie erkent immers zelf dat deze maatregelen bindend zijn, door aan te geven dat indien de lidstaat afwijkt van de aan haar voorgelegde hypothesen aangaande de feiten, hij een maatregel ten uitvoer zal leggen die feitelijk verschilt van de goedgekeurde maatregel en waarvoor haar goedkeuring niet zal gelden. Het Hof heeft in punt 100 van het arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570), niet anders geoordeeld voor zover het tot de slotsom is gekomen dat de betrokken lidstaat weliswaar niet verplicht was om lastendelingsmaatregelen op te leggen op grond van de bankenmededeling, maar dat hij deze toch moest opleggen opdat de steun als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd. Hoe dan ook waren dergelijke maatregelen, die deel uitmaken van de door de Italiaanse autoriteiten gedane toezeggingen, in casu een voorwaarde voor de verenigbaarheid van de steun met de interne markt, zoals blijkt uit de overwegingen 101 tot en met 110 van het litigieuze besluit zelf.
- 48 Ten vierde is het argument dat de Commissie niet in staat is om de door de lidstaten en de begunstigden gedane toezeggingen om te zetten in voorwaarden voor de goedkeuring van steun reeds door het Hof verworpen in het arrest van 3 april 2014, Commissie/Nederland e.a.

(C-224/12 P, EU:C:2014:213, punten 80 en 81), waarin het heeft geoordeeld dat de door de lidstaten gedane toezeggingen in wezen door de Commissie kunnen worden opgelegd als voorwaarde om de steun verenigbaar met de interne markt te verklaren.

Beoordeling door het Hof

- 49 Met de onderhavige hogere voorziening verwijt de Commissie het Gerecht in essentie blijkt te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 35 tot en met 41 en 58 van het bestreden arrest te oordelen dat Braesch e.a. procesbevoegdheid hadden om met hun beroep krachtens artikel 263 VWEU nietigverklaring te vorderen van het litigieuze besluit, waarin deze instelling heeft bepaald dat de betrokken steunmaatregelen die de Italiaanse Republiek krachtens artikel 108, lid 3, VWEU had aangemeld, „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen die op grond van artikel 107, lid 3, VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.
- 50 Aangezien dit besluit tot deze lidstaat is gericht en niet tot Braesch e.a., dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 263, vierde alinea, VWEU twee gevallen noemt waarin een natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen een handeling van de Unie die niet tot hem is gericht. Ten eerste kan hij een dergelijk beroep instellen indien deze handeling hem rechtstreeks en individueel raakt. Ten tweede kan hij beroep instellen tegen een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, indien deze hem rechtstreeks raakt (arrest van 30 juni 2022, Danske Slagtermestre/Commissie, C-99/21 P, EU:C:2022:510, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Wat de vraag betreft of Braesch e.a. rechtstreeks en individueel zijn geraakt door het litigieuze besluit in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, die in het bestreden arrest als enige is onderzocht door het Gerecht, is het vaste rechtspraak van het Hof dat degenen die niet de adressaat van een besluit zijn slechts kunnen stellen individueel te worden geraakt indien dit besluit hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (zie met name arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, EU:C:1963:17, blz. 232, en 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/Commissie, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 33).
- 52 Aangezien het beroep in eerste aanleg betrekking had op een besluit van de Commissie inzake staatssteun, moet ook in herinnering worden gebracht dat in het kader van de procedure van toezicht op steunmaatregelen in de zin van artikel 108 VWEU een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de in lid 3 van dit artikel bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt, en, anderzijds, de in lid 2 van datzelfde artikel bedoelde onderzoeksfase. Pas in deze laatste fase, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, is zij volgens het Verdrag verplicht om de belanghebbenden te verzoeken hun opmerkingen in te dienen (zie met name arresten van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 94, en 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/Commissie, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 35).
- 53 Hieruit volgt dat, zoals het Gerecht terecht in herinnering heeft gebracht in punt 59 van het bestreden arrest, wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, bij een besluit op grond van lid 3 van dat artikel vaststelt dat een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt, degenen die door de procedurele

- waarborgen van artikel 108, lid 2, VWEU worden beschermd de naleving daarvan alleen kunnen afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben dat besluit te betwisten voor de Unierechter. Om deze redenen is een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van een dergelijk besluit ontvankelijk wanneer degene die het beroep instelt met dat beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (zie met name arresten van 19 mei 1993, *Cook/Commissie*, C-198/91, EU:C:1993:197, punten 23-26; 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, EU:C:1993:239, punten 17-19, en 15 juli 2021, *Deutsche Lufthansa/Commissie*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 36).
- 54 Indien de verzoeker daarentegen ten gronde opkomt tegen een krachtens artikel 108, lid 3, VWEU vastgesteld besluit houdende beoordeling van de steun of tegen een aan het einde van de formele onderzoeksprocedure vastgesteld besluit, volstaat het feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU kan worden beschouwd niet om het beroep ontvankelijk te verklaren. Deze verzoeker moet dan een bijzondere status in de zin van de in punt 51 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak aantonen. Daarvan is met name sprake wanneer de positie van de verzoeker op de betrokken markt wezenlijk wordt aangetast door de steun waarop het betrokken besluit betrekking heeft (zie met name arresten van 17 september 2015, *Mory e.a./Commissie*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 95, en 15 juli 2021, *Deutsche Lufthansa/Commissie*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 37).
- 55 In casu staat vast dat het litigieuze besluit is vastgesteld na afloop van de in artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 bedoelde inleidende onderzoeksfase, en dus zonder dat de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU is ingeleid, zoals bedoeld in artikel 4, lid 4, van die verordening. Zoals het Gerecht in de punten 32 en 60 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, wordt evenmin betwist dat Braesch e.a. zich met het vijfde middel tot staving van hun beroep tot nietigverklaring van dat besluit voor het Gerecht hebben beroepen op schending van de procedurele rechten die zij stellen te ontleen aan artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van voornoemde verordening.
- 56 In die omstandigheden heeft het Gerecht, om te bepalen of Braesch e.a. rechtstreeks en individueel zijn geraakt door het litigieuze besluit in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, terecht onderzocht of zij „belanghebbenden” zijn in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU. Zoals blijkt uit de in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak voldoet een verzoeker die deze hoedanigheid heeft immers aan die criteria en kan hij dus een beroep tot nietigverklaring van een dergelijk besluit instellen teneinde zijn procedurele rechten te doen eerbiedigen.
- 57 Niettemin moet worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 37, 40, 41 en 58 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat Braesch e.a. in casu belanghebbenden zijn.
- 58 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de Uniewetgever de definitie van het begrip „belanghebbende”, zoals die voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof, heeft gecodificeerd in artikel 1, onder h), van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 1999, L 83, blz. 1), dat is vervangen door artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589. In die laatste bepaling wordt het begrip „belanghebbende” gedefinieerd als „een lidstaat en een persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende

- ondernemingen en beroepsverenigingen” (zie in die zin arrest van 2 september 2021, *Ja zum Nürburgring/Commissie*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Hoewel het aldus gedefinieerde begrip „belanghebbende” dus specifiek de met de begunstigde van de steun concurrerende ondernemingen omvat (zie in die zin met name arresten van 3 september 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 50, en 15 juli 2021, *Deutsche Lufthansa/Commissie*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 36), neemt dit niet weg dat het, zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt in punt 35 van het bestreden arrest, ziet op een onbepaalde groep van adressaten (zie in die zin arresten van 24 mei 2011, *Commissie/Kronoply en Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 63, en 7 april 2022, *Solar Ileias Bompaina/Commissie*, C-429/20 P, EU:C:2022:282, punt 34).
- 60 Zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een onderneming die geen rechtstreekse concurrent is van de begunstigde van de steun, niettemin kan worden aangemerkt als „belanghebbende” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, mits zij aanvoert dat haar belangen door de steunverlening kunnen worden geraakt, hetgeen veronderstelt dat deze onderneming rechtens genoegzaam aantoonbaar dat de steun haar situatie concreet dreigt te beïnvloeden (zie in die zin met name arresten van 24 mei 2011, *Commissie/Kronoply en Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punten 64 en 65, en 7 april 2022, *Solar Ileias Bompaina/Commissie*, C-429/20 P, EU:C:2022:282, punt 35). De hoedanigheid van „belanghebbende” veronderstelt dus niet noodzakelijkerwijs een concurrentieverhouding (arrest van 2 september 2021, *Ja zum Nürburgring/Commissie*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punt 58).
- 61 Na in punt 36 van het bestreden arrest in essentie deze rechtspraak in herinnering te hebben gebracht, heeft het Gerecht in de punten 37 tot en met 41 en 58 van dat arrest geoordeeld dat Braesch e.a. rechtens genoegzaam hadden aangetoond dat de toekenning van de betrokken steun en dus de vaststelling van het litigieuze besluit – volgens de bewoordingen in de punten 37 en 41 van dat arrest – hun situatie concreet „dreigen te beïnvloeden” en zelfs – volgens de bewoordingen in punt 58 – voor hun situatie concrete gevolgen „hebben”, zodat zij moeten worden aangemerkt als „belanghebbenden” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589.
- 62 Om tot deze conclusie te komen heeft het Gerecht in punt 39 van het bestreden arrest opgemerkt dat volgens Braesch e.a. het gedeelte van het litigieuze besluit dat betrekking heeft op de lastendelingsmaatregelen hun belangen aantast, aangezien het herstructureringsplan, zoals goedgekeurd door de Commissie, de mogelijkheid biedt om de FRESH-overeenkomsten te ontbinden, hetgeen later, in hun nadeel, ook is gebeurd, en dat de onderlinge samenhang tussen de verschillende aan de FRESH-instrumenten ten grondslag liggende contractuele banden tot gevolg heeft dat de economische schade die daar op lange termijn uit voortvloeit, gelet op het verlies aan couponbetalingen die verband houden met hun FRESH-obligaties, aanzienlijk is.
- 63 In dit verband heeft het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest gepreciseerd dat het irrelevant was dat Braesch e.a. niet betwisten dat de betrokken staatssteun als zodanig verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, omdat de toezeggingen van de Italiaanse autoriteiten met betrekking tot het herstructureringsplan en de lastendelingsmaatregelen integreerend deel uitmaken van de aangemelde steun, zodat het litigieuze besluit betrekking heeft op die steun en deze toezeggingen als geheel. Volgens het Gerecht zijn deze door de Commissie beoordeelde steun en toezeggingen onlosmakelijk met

elkaar verbonden omdat, ten eerste, deze toezeggingen een voorwaarde waren voor de verenigbaarverklaring van die steun en, ten tweede, bij het litigieuze besluit zowel de tenuitvoerlegging van de steun is goedgekeurd als die toezeggingen bindend zijn verklaard, waardoor de situatie van Braesch e.a. noodzakelijkerwijs ongunstig is beïnvloed door al deze factoren en zij hun belangen alleen kunnen verdedigen door te vorderen dat dit besluit in zijn geheel nietig wordt verklaard.

- 64 In herinnering dient te worden gebracht dat de Commissie, wanneer zij na de inleidende onderzoeksfase van artikel 108, lid 3, VWEU vaststelt dat de aangemelde maatregel „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt die geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 een besluit neemt om geen bezwaar te maken, waarbij zij verklaart dat deze maatregel verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, VWEU.
- 65 In casu blijkt uit het bestreden arrest, in het bijzonder uit de punten 8 tot en met 12 en 14 daarvan, dat de Commissie in het litigieuze besluit na afloop van de inleidende onderzoeksfase heeft vastgesteld dat het herstructureringsplan en de door de Italiaanse Republiek gedane toezeggingen geschikt waren om de levensvatbaarheid op lange termijn van BMPS te herstellen en dat de daarin vastgestelde maatregelen voor lastenverdeling tussen de houders van aandelen en achtergestelde instrumenten het betrokken door die lidstaat aangemelde steunbedrag overeenkomstig de bankenmededeling beperkten tot het strikte minimum, en dus van mening was dat het ging om „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd om redenen van financiële stabiliteit.
- 66 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat Braesch e.a., zoals zij ter terechtzitting voor het Hof herhaaldelijk hebben bevestigd en zoals reeds blijkt uit punt 63 van het onderhavige arrest, met hun beroep in eerste aanleg niet betwisten dat de betrokken steun „staatssteun” vormt of dat deze verenigbaar is met de interne markt, maar enkel, zoals blijkt uit de punten 28 tot en met 32 van het bestreden arrest, de verenigbaarheid met het Unierecht – met name met richtlijn 2014/59, verordening nr. 806/2014, het in artikel 17 van het Handvest verankerde recht op eigendom en meerdere algemene beginselen van Unierecht – betwisten van een deel van de door de Italiaanse Republiek aangemelde lastendelingsmaatregelen, die deel uitmaken van het in dat besluit omschreven herstructureringsplan en tot uiting komen in de daarbij gevoegde toezeggingen.
- 67 In dit verband staat vast dat de in het litigieuze besluit bedoelde lastendelingsmaatregelen, zoals blijkt uit de punten 39 en 58 van het bestreden arrest, voorzien in de mogelijkheid om de FRESH-overeenkomsten tussen BMPS en JPM te ontbinden in het kader van de omzetting van de achtergestelde instrumenten van BMPS in eigen vermogen, hetgeen niet is weersproken door de Commissie.
- 68 Door in de punten 37, 40, 41 en 58 van het bestreden arrest te oordelen dat deze gevolgen voor de belangen van de achtergestelde crediteuren van BMPS voortvloeien uit de betrokken staatssteun en dus uit het litigieuze besluit, op grond dat de daarin opgenomen lastendelingsmaatregelen net als het herstructureringsplan en de door de Italiaanse autoriteiten gedane toezeggingen integrerend deel uitmaken van de aangemelde steun, zodat de Commissie met dit besluit deze maatregelen verbindend heeft verklaard, is het Gerecht voorbijgegaan aan de Unierechtelijke regels betreffende de draagwijdte van dat besluit en heeft het aldus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting die de rechtmatigheid van dit arrest aantast.

- 69 Het is juist dat het Hof in wezen reeds heeft geoordeeld dat ingeval een aangemelde steunmaatregel op voorstel van de betrokken lidstaat gepaard gaat met door deze staat gedane toezeggingen, bij de beoordeling of de door de Commissie na afloop van de inleidende onderzoeksfase verleende toestemming voor de tenuitvoerlegging van een dergelijke steunmaatregel nog steeds geldt in omstandigheden waarin wordt aangevoerd dat die lidstaat zich niet aan deze toezeggingen heeft gehouden, moet worden aangenomen dat die toezeggingen integrerend deel uitmaken van de maatregel waarvoor toestemming is verleend, aangezien zij door deze instelling in aanmerking zijn genomen in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken staatssteun met de interne markt, zodat deze toestemming alleen geldt voor zover de toezeggingen worden nagekomen (zie in die zin arrest van 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez en Rion Bea, C-352/14 en C-353/14, EU:C:2015:691, punt 28).
- 70 Dit betekent echter niet dat dergelijke toezeggingen moeten worden geacht als zodanig door de Commissie te zijn opgelegd en dat de eventuele schadelijke gevolgen ervan voor derden dus zijn toe te schrijven aan het door deze instelling vastgestelde besluit.
- 71 Bij het litigieuze besluit, dat is vastgesteld na afloop van de inleidende onderzoeksfase op grond van artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589, heeft de Commissie, om te beoordelen of de betrokken staatssteun twijfel deed rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, de Italiaanse Republiek immers niet de onderdelen van het herstructureringsplan en de door deze lidstaat gedane toezeggingen opgelegd, waaronder met name de lastendelingsmaatregelen voor de houders van aandelen en achtergestelde instrumenten.
- 72 In dit verband moet worden benadrukt dat, zoals reeds blijkt uit de punten 52 tot en met 54 en 64 van het onderhavige arrest, de Commissie met een besluit als het litigieuze besluit de betrokken lidstaat niets kan opleggen of verbieden, maar uitsluitend het recht heeft om, bij een besluit om geen bezwaar te maken, een voorgenomen steunmaatregel zoals deze door die lidstaat is aangemeld goed te keuren door de steun verenigbaar met de interne markt te verklaren. Wanneer de Commissie daarentegen twijfels heeft over de verenigbaarheid van de aangemelde steun met de interne markt, moet zij de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU inleiden, waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589.
- 73 In casu moet dus worden vastgesteld dat de Commissie zich in het litigieuze besluit ertoe heeft beperkt de Italiaanse Republiek toe te staan de betrokken staatssteun ten uitvoer te leggen, rekening houdend met het feitelijke kader dat deze lidstaat vooraf in het herstructureringsplan en in zijn overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU aangemelde toezeggingen had vastgesteld om elke twijfel weg te nemen over de verenigbaarheid van die steun met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.
- 74 Het stond dus aan de Italiaanse Republiek om na te gaan of zij in staat was zich te houden aan de toezeggingen die deel uitmaakten van de bij dat besluit verleende goedkeuring. In dit verband diende zij zich er met name van te vergewissen dat deze toezeggingen in overeenstemming zijn met haar nationale wetgeving en met het toepasselijke Unierecht (zie in die zin arrest van 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez en Rion Bea, C-352/14 en C-353/14, EU:C:2015:691, punt 29).
- 75 Hieruit volgt dat het litigieuze besluit moet worden aangemerkt als een besluit waarin rekening wordt gehouden met de toezeggingen die de betrokken lidstaat vrijwillig is aangegaan in de fase van aanmelding van de betrokken staatssteun (zie in die zin arrest van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:395, punt 67). Zelfs al zou de Commissie de Italiaanse autoriteiten ertoe hebben aangezet, zoals Braesch e.a. betogen, om de

FRESH-overeenkomsten op te nemen in de voorgestelde maatregelen, neemt dit niet weg dat een dergelijke opneming hoe dan ook verband houdt met door de Italiaanse Republiek aangegane verbintenissen, die niet door de Commissie zijn opgelegd in het litigieuze besluit.

- 76 Zo heeft de Commissie in haar hogere voorziening en ter terechtzitting voor het Hof terecht benadrukt dat een besluit waarbij staatssteun na afloop van de inleidende onderzoeksfase wordt goedgekeurd als verenigbaar met de interne markt, zoals het litigieuze besluit, waarbij de Commissie geen bezwaar maakt tegen dergelijke steun, moet worden onderscheiden van een „voorwaardelijk besluit” in de zin van artikel 9, lid 4, van verordening 2015/1589, dat wordt vastgesteld na afloop van de formele onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie zelf aan haar besluit tot goedkeuring van staatssteun voorwaarden verbindt die haar in staat stellen de steun als verenigbaar met de interne markt te beschouwen, alsmede verplichtingen die haar in staat stellen toezicht te houden op de naleving van dat besluit (zie in die zin arrest van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:395, punt 67).
- 77 Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de in casu door de Italiaanse Republiek in het kader van het vooronderzoek aangemelde lastendelingsmaatregelen zijn opgelegd bij het litigieuze besluit zelf, aangezien deze maatregelen uitsluitend voortvloeien uit door die lidstaat vastgestelde handelingen.
- 78 Ten eerste stond niets eraan in de weg dat deze lidstaat een herstructureringsplan en toezeggingen met andere maatregelen aanmeldde, ook al zou de Commissie in dat geval eventueel de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU moeten inleiden als bedoeld in artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589 (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, punten 43 en 44).
- 79 Ten tweede verleent het litigieuze besluit de Italiaanse Republiek weliswaar toestemming om de aangemelde steun uit te keren, zonder haar evenwel daartoe te verplichten (zie met name arrest van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punten 52 en 53, en beschikking van 30 mei 2018, Yanchev, C-481/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:352, punten 22 en 23), maar biedt het geen juridische grondslag op basis waarvan het BMPS verboden kan zijn om couponbetalingen te verrichten aan houders van FRESH-obligaties. Een dergelijk verbod vloeit immers niet voort uit dat besluit, maar uit het Italiaanse recht.
- 80 Hieruit volgt dat, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, de in het litigieuze besluit bedoelde lastendelingsmaatregelen niet door de Commissie in dat besluit zijn opgelegd of verbindend verklaard, maar zuiver nationale maatregelen vormen die de Italiaanse Republiek op grond van artikel 108, lid 3, VWEU onder haar eigen verantwoordelijkheid heeft aangemeld en die door de Commissie als feitelijk gegeven in aanmerking zijn genomen bij de beoordeling of de betrokken staatssteun, na afloop van de inleidende onderzoeksfase, verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard, voor zover er geen twijfels over die verenigbaarheid bestaan.
- 81 Bijgevolg kan de ontbinding van de FRESH-overeenkomsten, die Braesch e.a. als houders van FRESH-obligaties – volgens henzelf – aanzienlijke economische schade kan berokkenen, niet worden beschouwd als een dwingend gevolg van het litigieuze besluit, aangezien deze ontbinding niet voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de betrokken steun als zodanig. Zij vloeit daarentegen voort uit de feitelijk ongetwijfeld verwante, maar juridisch onderscheiden maatregelen van de lidstaat die deze steun bij de Commissie heeft aangemeld. De omstandigheid dat die maatregelen

- door deze lidstaat met name zijn vastgesteld teneinde van de Commissie een besluit tot goedkeuring van die steun te verkrijgen en dat zij deel uitmaken van toezeggingen waarmee in een dergelijk besluit van deze instelling rekening is gehouden, is in dit verband niet relevant.
- 82 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten die Braesch e.a. ter ondersteuning van hun beroep hebben aangevoerd.
- 83 Wat in de eerste plaats hun betoog inzake de gevolgen van een schending van de in het litigieuze besluit bedoelde lastendelingsmaatregelen betreft, is het juist dat, zoals blijkt uit punt 69 van het onderhavige arrest, de door de Commissie in dat besluit verleende toestemming voor de tenuitvoerlegging van de betrokken staatssteun alleen geldt voor zover alle elementen die deze instelling in dat besluit in aanmerking heeft genomen bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die steun met de interne markt, in acht worden genomen.
- 84 Elke niet-nakoming door BMPS van de door de Italiaanse Republiek gedane toezeggingen op het gebied van lastenverdeling, zoals de uitbetaling van coupons aan houders van onder deze toezeggingen vallende financiële instrumenten, zou dus neerkomen op misbruik van de betrokken steun in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 1, onder g), van verordening 2015/1589. In een dergelijk geval zou die steun namelijk door de begunstigde worden gebruikt in strijd met een overeenkomstig artikel 4, lid 3, van die verordening genomen besluit, in de zin van artikel 1, onder g), aangezien dan andere steun ten uitvoer wordt gelegd dan die welke de Commissie in het litigieuze besluit heeft goedgekeurd (zie in die zin arrest van 7 april 2022, Autonome Provinz Bozen, C-102/21 en C-103/21, EU:C:2022:272, punt 38).
- 85 Bijgevolg kan de Commissie overeenkomstig artikel 20 van verordening 2015/1589 ten aanzien van deze steun de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU inleiden als bedoeld in artikel 4, lid 4, van deze verordening, teneinde de Italiaanse Republiek te verplichten de misbruikte steun in te trekken of te wijzigen, en in voorkomend geval krachtens artikel 16, lid 1, van die verordening, dat volgens artikel 20 ervan van overeenkomstige toepassing is op deze procedure, de terugvordering van onrechtmatig uitgekeerde steunbedragen te gelasten.
- 86 Bovendien kan steun die ten uitvoer wordt gelegd zonder overeen te stemmen met de steun die is aangemeld en door de Commissie is goedgekeurd in het litigieuze besluit, ook worden beschouwd als „nieuwe steun” in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589, gelezen in samenhang met artikel 1, onder b), ervan, die, aangezien hij in strijd met artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU is toegekend, „onrechtmatige steun” vormt in de zin van artikel 1, onder f), van die verordening, zodat ook de nationale rechterlijke instanties terugvordering ervan zouden kunnen gelasten (zie naar analogie arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punten 87-89).
- 87 Hoewel de Italiaanse Republiek aldus verplicht zou kunnen zijn om de betrokken steun terug te vorderen, is dat echter niet omdat de in de bijlage bij het litigieuze besluit opgenomen lastendelingsmaatregelen bij dat besluit zijn opgelegd, aangezien de Commissie, zoals is opgemerkt in punt 72 van het onderhavige arrest, in het kader van de inleidende onderzoeksfase niet over een dergelijke bevoegdheid beschikt, maar, zoals blijkt uit de punten 84 en 86 van dit arrest, omdat deze steun niet meer overeenstemt met de door deze lidstaat op grond van artikel 108, lid 3, VWEU aangemelde maatregelen, waardoor de toestemming tot tenuitvoerlegging die de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU in dat besluit heeft verleend, daar niet meer voor geldt.

- 88 Wat in de tweede plaats het aan de bankenmededeling ontleende betoog van Braesch e.a. betreft, volgens hetwelk deze mededeling de verenigbaarheid met de interne markt van alle in het kader van de financiële crisis aan banken verleende steun afhankelijk stelt van de vaststelling van lastendelingsmaatregelen, moet worden vastgesteld dat, zoals Braesch e.a. terecht hebben opgemerkt en zoals blijkt uit punt 12 van het bestreden arrest, de Commissie in de overwegingen 101 tot en met 110 van het litigieuze besluit inderdaad heeft onderzocht of de betrokken steun in overeenstemming was met die mededeling, teneinde zich ervan te vergewissen dat het steunbedrag beperkt bleef tot het noodzakelijke minimum, verstoringen van de mededinging op de interne markt werden beperkt en de moral hazard werd ondervangen door ervoor te zorgen dat de aandeelhouders en achtergestelde crediteuren van BMPs, overeenkomstig de punten 40 tot en met 46 van die mededeling, een passende bijdrage zouden leveren aan de kosten van de herstructurering door middel van een adequate lastenverdeling.
- 89 Aangezien de Italiaanse Republiek in casu lastendelingsmaatregelen had aangemeld opdat de Commissie de toekenning van de betrokken steun zou goedkeuren, was de Commissie bovendien verplicht om een dergelijk onderzoek te verrichten.
- 90 Door gedragsregels aan te nemen, zoals die welke zijn opgenomen in de bankenmededeling, om de criteria vast te stellen op grond waarvan de Commissie de verenigbaarheid met de interne markt van door de lidstaten voorgenomen steunmaatregelen wenst te beoordelen, en door via de publicatie daarvan te kennen te geven dat deze voortaan op de betrokken gevallen zullen worden toegepast, stelt deze instelling grenzen aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid die haar in dit verband toekomt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en kan zij in beginsel niet van deze regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punten 39 en 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 91 Dit neemt echter niet weg dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, de omstandigheid dat een steunmaatregel voorziet in een lastendelingsmaatregel die voldoet aan de in de bankenmededeling, in het bijzonder in punt 44 ervan, gestelde criteria, weliswaar in beginsel voldoende is voor de Commissie om die maatregel verenigbaar met de interne markt te kunnen verklaren, maar daartoe niet strikt noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punt 99).
- 92 Met de vaststelling van de in de bankenmededeling vervatte gedragsregels heeft de Commissie zichzelf immers alleen beperkingen opgelegd bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid, in die zin dat zij door een lidstaat bij haar aangemelde voorgenomen staatssteun in beginsel dient goed te keuren indien deze aan die regels voldoet. De lidstaten behouden evenwel de mogelijkheid om bij de Commissie voorgenomen staatssteun aan te melden die niet voldoet aan de in deze mededeling gestelde criteria, en zoals volgt uit punt 45 van die mededeling kan de Commissie dergelijke staatssteun in uitzonderlijke omstandigheden goedkeuren (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punt 43).
- 93 De Commissie kan er immers, door gedragsregels vast te stellen, niet van afzien om de haar bij artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verleende beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen. De vaststelling van een mededeling zoals de bankenmededeling bevrijdt de Commissie dus niet van haar verplichting om de uitzonderlijke specifieke omstandigheden te onderzoeken op basis waarvan een lidstaat in een concreet geval verzoekt om rechtstreekse toepassing van deze

bepaling, en evenmin van haar verplichting om haar weigering om een dergelijk verzoek in te willigen, met redenen te omkleden (arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 94 Hieruit volgt dat de bankenmededeling geen autonome verplichtingen ten laste van de lidstaten in het leven kan roepen, maar enkel voorwaarden stelt die ervoor moeten zorgen dat de in het kader van de financiële crisis aan de banken verleende staatssteun verenigbaar is met de interne markt, waarmee de Commissie rekening dient te houden bij de uitoefening van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij krachtens artikel 107, lid 3, onder b), VWEU beschikt. Deze mededeling is dus niet bindend voor de lidstaten en kan hun in het bijzonder niet verplichten om lastendelingsmaatregelen te treffen (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punten 44, 45 en 70).
- 95 Een lidstaat is dus niet gehouden om noodlijdende banken vóór de toekenning van enige staatssteun te verplichten om de achtergestelde instrumenten in eigen vermogen om te zetten of af te schrijven, of om deze instrumenten volledig te laten bijdragen in het absorberen van de verliezen. Doet hij dat niet, dan kan de voorgenomen staatssteun evenwel niet worden geacht tot het strikt noodzakelijke minimum te zijn beperkt overeenkomstig punt 15 van de bankenmededeling, aangezien de lidstaat en de banken die de voorgenomen staatssteun ontvangen dan het risico lopen dat de Commissie jegens hen een besluit zal nemen waarbij deze steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punt 100).
- 96 Wat in de derde plaats het betoog van *Braesch e.a.* betreft dat is ontleend aan de verplichting van de Commissie om voor alle door de Italiaanse Republiek aangemelde maatregelen na te gaan of zij in overeenstemming zijn met het Unierecht, dient in herinnering te worden gebracht dat de procedure van artikel 108 VWEU volgens vaste rechtspraak nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met specifieke Verdragsbepalingen (arresten van 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, EU:C:1993:239, punt 41; 19 september 2000, *Duitsland/Commissie*, C-156/98, EU:C:2000:467, punt 78, en 15 april 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 50). Aldus kan staatssteun die – als zodanig of vanwege bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan – bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht schendt, niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard (arresten van 15 april 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 50, en 22 september 2020, *Oostenrijk/Commissie*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44).
- 97 Wanneer de uitvoeringsvoorschriften van een steunmaatregel zo onlosmakelijk verbonden zijn met het doel van de steun dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld, moeten de gevolgen ervan voor de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van de steun als geheel immers noodzakelijkerwijs worden beoordeeld aan de hand van de procedure van artikel 108 VWEU (zie in die zin arresten van 22 maart 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, EU:C:1977:51, punt 14, en 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, EU:C:1993:239, punt 41).
- 98 Zo heeft het Hof geoordeeld dat staatssteun ten behoeve van een economische bedrijvigheid in de kernenergiesector, waarvan na onderzoek blijkt dat zij in strijd is met de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied, niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU (arrest van 22 september 2020, *Oostenrijk/Commissie*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 45). De economische activiteit die centraal staat in het met steun gefinancierde project is immers onlosmakelijk verbonden met het

doel van die steun, zodat de Commissie in de zaak die tot dat arrest heeft geleid zich ervan moest vergewissen dat het project voor de financiering van de kerncentrale in kwestie niet in strijd was met die Unierechtelijke voorschriften.

- 99 Evenzo heeft het Hof in omstandigheden waarin een lidstaat in wezen de voorwaarden had gewijzigd op basis waarvan werd bepaald welke personen in aanmerking kwamen voor een reeds bestaande steunregeling, waardoor ten aanzien van bepaalde marktdeelnemers het beginsel van gelijke behandeling zou zijn geschonden, het argument verworpen dat een dergelijke schending van het beginsel van gelijke behandeling als gevolg van deze wijziging van de regeling hoe dan ook niet kan leiden tot de onrechtmatigheid van het besluit van de Commissie tot goedkeuring van die regeling, zoals gewijzigd (arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punten 49-52). Dergelijke uitvoeringsvoorschriften, die de voorwaarden bepalen om voor een steunregeling in aanmerking te komen, zijn immers zelf ook onlosmakelijk verbonden met de steun als zodanig en behoren dus tot de elementen die de Commissie moet onderzoeken en, in voorkomend geval, moet goedkeuren, zodat een besluit van de Commissie tot goedkeuring van een dergelijke regeling op zijn beurt noodzakelijkerwijs onrechtmatig is indien dergelijke uitvoeringsvoorschriften leiden tot een schending van algemene beginselen van het Unierecht.
- 100 Hieruit volgt dat de Commissie in casu de door de Italiaanse Republiek aangemelde staatssteun niet op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt kon verklaren zonder zich er eerst van te vergewissen dat die steun, evenals de herkapitalisatie van BMPS die deze moest financieren, voorts niet in strijd was met andere relevante bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht.
- 101 Zo staat vast dat de Commissie in het litigieuze besluit, zoals blijkt uit de overwegingen 120 tot en met 136 ervan, is nagegaan of de betrokken staatssteun in overeenstemming was met richtlijn 2014/59 en in overweging 137 van dat besluit tot de conclusie is gekomen dat die steun voldeed aan de voorwaarden van artikel 32, lid 4, onder d), van deze richtlijn, onder meer de goedkeuring ervan op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU, waaronder vormen van buitengewone openbare financiële steun aan een kredietinstelling of beleggingsonderneming als bedoeld in dat artikel 32, lid 4, onder d), die bedoeld zijn om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te vermijden of te verhelpen en de financiële stabiliteit te vrijwaren, geen afwikkelingsprocedure inluiden.
- 102 In het kader van deze analyse is de Commissie – met name in overweging 132 van het litigieuze besluit maar ook in de overwegingen 101 tot en met 110 ervan – nagegaan of de in het herstructureringsplan opgenomen lastendelingsmaatregelen geschikt waren om het toegekende steunbedrag te beperken tot wat strikt noodzakelijk is om de doelstelling van herkapitalisatie van BMPS te verwezenlijken.
- 103 De Commissie hoefde daarentegen niet na te gaan of deze door de Italiaanse Republiek vastgestelde lastenverdeling zelf inbreuk maakte op de rechten die Braesch e.a. aan het Unierecht of aan het nationale recht stellen te ontnemen. Indien een dergelijke inbreuk zou worden aangetoond, zou deze immers niet voortvloeien uit de steun als zodanig, uit het doel ervan of uit de onlosmakelijk met elkaar verbonden uitvoeringsvoorschriften ervan, maar, zoals blijkt uit punt 81 van het onderhavige arrest, uit de maatregelen die deze lidstaat heeft genomen om van de Commissie een besluit te verkrijgen waarbij die steun na afloop van de inleidende onderzoeksfase wordt goedgekeurd.

- 104 Indien een derde zich in deze omstandigheden benadeeld acht door maatregelen die de autoriteiten van een lidstaat hebben genomen in het kader van de herstructurering van een onderneming, verleent het feit dat die maatregelen deel uitmaken van een met staatssteun te bekostigen herstructureringsplan en dat deze lidstaat die steun dus bij de Commissie aanmeldt opdat zij deze na afloop van de inleidende onderzoeksfase goedkeurt, deze derde niet de hoedanigheid van „belanghebbende” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 in het kader van de door die instelling overeenkomstig artikel 108 VWEU gevoerde procedure. Indien die derde in een dergelijk geval meent dat de betrokken lidstaat door de vaststelling van dergelijke maatregelen het Unierecht heeft geschonden, moet hij de rechtmatigheid van die maatregelen aanvechten voor de nationale rechter, die in dit verband bij uitsluiting bevoegd is, waarbij die rechter de mogelijkheid heeft, of zelfs de verplichting indien hij in laatste instantie uitspraak doet, om zo nodig het Hof krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing, teneinde vragen te stellen over de uitlegging of de geldigheid van de relevante Unierechtelijke bepalingen.
- 105 Zoals reeds vastgesteld in punt 66 van het onderhavige arrest, stellen Braesch e.a. in casu niet dat zij worden geraakt door de betrokken steun, waarvan zij voorts niet betwisten dat deze „staatssteun” vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en evenmin dat deze verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, maar stellen zij te worden geconfronteerd met de gevolgen van de in het litigieuze besluit bedoelde lastendelingsmaatregelen. Over de verenigbaarheid van die maatregelen met het Unierecht, waarop de ter ondersteuning van hun beroep in eerste aanleg aangevoerde middelen betrekking hadden, rijzen volgens hen ernstige twijfels, die de Commissie ertoe hadden moeten brengen de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- 106 Zoals blijkt uit de punten 69 tot en met 80 van het onderhavige arrest zijn deze lastendelingsmaatregelen echter zuiver nationale maatregelen die de Italiaanse Republiek onder haar eigen verantwoordelijkheid heeft aangemeld en die dan ook niet door de Commissie zijn opgelegd en dus juridisch losstaan van de betrokken steun, aangezien deze instelling ze bij de vaststelling van het litigieuze besluit uitsluitend als feitelijk gegeven in aanmerking heeft genomen. Zoals volgt uit punt 104 van het onderhavige arrest staat het dus uitsluitend aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties om de rechtmatigheid van die maatregelen te toetsen aan het relevante nationale recht en Unierecht.
- 107 In dit verband moet worden benadrukt dat een nationale rechterlijke instantie die, na te zijn verzocht zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de betrokken lastendelingsmaatregelen, deze maatregelen geheel of gedeeltelijk nietig verklaart op grond dat zij onrechtmatig zijn, niet zou handelen in strijd met het litigieuze besluit, aangezien die maatregelen niet bij dit besluit zijn opgelegd en in dat besluit niet is beoordeeld of zij in overeenstemming zijn met het Unierecht.
- 108 Mocht deze rechterlijke instantie, in het licht van de uitlegging van het Unierecht die het Hof na een eventuele prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU zou geven, tot de conclusie komen dat de betrokken lastendelingsmaatregelen geheel of gedeeltelijk onrechtmatig zijn, dan zou het aan de Italiaanse Republiek staan om – indien zij vanwege deze onrechtmatigheid niet langer alle toezeggingen die zij ten aanzien van de Commissie heeft gedaan, kan nakomen door de aangemelde steun overeenkomstig de bij het litigieuze besluit verleende goedkeuring uit te voeren – nieuwe maatregelen aan te melden op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, bij gebreke waarvan zij, zoals blijkt uit de punten 84 tot en met 86 van het onderhavige arrest, de reeds krachtens dat besluit uitgekeerde steun zal moeten terugvorderen.

- 109 Hieruit volgt ten eerste dat Braesch e.a., anders dan zij ter terechtzitting voor het Hof hebben betoogd, geenszins het door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte is ontnomen, en ten tweede dat het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat Braesch e.a. hun belangen alleen konden verdedigen door de Unierechter te verzoeken het litigieuze besluit nietig te verklaren.
- 110 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat het Gerecht in het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 37, 40, 41 en 58 van dat arrest te oordelen dat Braesch e.a. als „belanghebbenden” in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 moeten worden aangemerkt.
- 111 Derhalve moet het enige middel dat de Commissie in haar hogere voorziening heeft aangevoerd, worden aanvaard.
- 112 Bijgevolg dient het bestreden arrest te worden vernietigd.

Beroep bij het Gerecht

- 113 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 114 Dit is in casu het geval voor de door de Commissie tijdens de procedure voor het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, voor zover zij Braesch e.a. verwijt geen procesbevoegdheid te hebben in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU om nietigverklaring van het litigieuze besluit te vorderen.
- 115 Vooraf moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie in het kader van deze exceptie terecht aanvoert, het litigieuze besluit, dat tot de Italiaanse Republiek is gericht, geen regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, tweede zinsnede, VWEU is, aangezien het geen handeling van algemene strekking is (arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 116 In die omstandigheden dient overeenkomstig de in punt 50 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak enkel te worden onderzocht of Braesch e.a., zoals de Commissie in haar exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvoert, niet kunnen worden geacht door dat besluit rechtstreeks en individueel te worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, eerste zinsnede, VWEU.
- 117 In de eerste plaats moet, voor zover Braesch e.a. met hun vijfde middel beogen de procedurele rechten te waarborgen die zij stellen te ontlenen aan artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van verordening 2015/1589, worden opgemerkt dat zij om de in de punten 64 tot en met 110 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen niet de hoedanigheid van „belanghebbenden” in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 1, onder h), van deze verordening hebben, zodat zij in zoverre niet kunnen worden geacht door dat besluit rechtstreeks en individueel te worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, eerste zin, VWEU.

- 118 Hieruit volgt dat Braesch e.a. geen procesbevoegdheid in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU hebben om de procedurele rechten te waarborgen die zij stellen te ontlenen aan artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van verordening 2015/1589.
- 119 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd dat, voor zover Braesch e.a. met hun eerste vier middelen de geldigheid van het litigieuze besluit willen betwisten, volgens de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17), waarnaar wordt verwezen in de punten 51 en 54 van het onderhavige arrest, deze partijen in een dergelijk geval slechts kunnen stellen dat zij door dit besluit individueel worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, eerste zinsdeel, VWEU, indien het hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat, hetgeen met name het geval zou zijn wanneer hun positie op de betrokken markt wezenlijk wordt aangetast door de steun waarop het litigieuze besluit betrekking heeft.
- 120 In casu staat evenwel vast dat Braesch e.a. niet betogen dat het litigieuze besluit enige invloed heeft op hun concurrentiepositie op de markt, maar in wezen enkel aanvoeren, ten eerste, dat zij de Commissie een brief hebben gestuurd waarin zij hun bezorgdheid uiten over de negatieve gevolgen van dat besluit voor hun situatie en, ten tweede, dat dit besluit, in overweging 32 en voetnoot 35, bij de omschrijving van de in het herstructureringsplan opgenomen lastendelingsmaatregelen betreffende de achtergestelde crediteuren van BMPS, verwijst naar de vruchtgebruikovereenkomst voor de FRESH-instrumenten, als bedoeld in punt 2 van het bestreden arrest.
- 121 Deze omstandigheden tonen echter geenszins aan dat Braesch e.a. zich in een feitelijke situatie bevinden die hen individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat, aangezien zij als houders van financiële instrumenten op dezelfde wijze door de in het litigieuze besluit bedoelde lastendelingsmaatregelen worden getroffen als alle andere houders van instrumenten die door diezelfde maatregelen worden getroffen. Anders dan Braesch e.a. met name ter terechtzitting voor het Hof hebben betoogd, is het in dit verband irrelevant dat de FRESH-instrumenten, anders dan deze andere financiële instrumenten, niet uitdrukkelijk onder wetgevend besluit nr. 237/2016 vallen.
- 122 Voorts moet worden benadrukt dat volgens de rechtspraak van het Hof het enkele feit dat Braesch e.a. een actieve rol hebben gespeeld in het kader van de door de Commissie gevoerde inleidende onderzoeksfase, gesteld al dat dit vaststaat, niet volstaat om aan te nemen dat het litigieuze besluit hen individueel raakt, nu niet is aangetoond dat hun marktpositie wezenlijk is aangetast door de steun waarop dat besluit betrekking heeft (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/Commissie, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 123 Hieruit volgt dat Braesch e.a. door het litigieuze besluit niet individueel worden geraakt in de zin van de in de punten 51 en 54 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 124 Gelet op het cumulatieve karakter van de in artikel 263, vierde alinea, eerste zinsdeel, VWEU gestelde voorwaarden, volgens welke een persoon zowel rechtstreeks als individueel moet zijn geraakt door de handeling waarvan nietigverklaring wordt gevraagd, heeft de omstandigheid dat een rekwirant niet voldoet aan een van die voorwaarden tot gevolg dat het door hem tegen die handeling ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk moet worden verklaard (zie in

die zin arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 76, en 4 december 2019, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Commissie, C-342/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1043, punt 37).

- 125 Hieruit volgt dat Braesch e.a. evenmin procesbevoegdheid hebben om de gegrondheid van het litigieuze besluit te betwisten.
- 126 Bijgevolg moet de door de Commissie tijdens de procedure in eerste aanleg opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden aanvaard voor zover zij Braesch e.a. verwijt geen procesbevoegdheid te hebben in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU om nietigverklaring van het litigieuze besluit te vorderen.
- 127 Het beroep in eerste aanleg moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 128 Volgens artikel 184, lid 2, van zijn Reglement beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet.
- 129 Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, 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.
- 130 Aangezien in casu Braesch e.a. in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten van de procedure voor het Gerecht en van de onderhavige hogere voorziening.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 februari 2021, Braesch e.a./Commissie (T-161/18, EU:T:2021:102), wordt vernietigd.**
- 2) Het beroep in eerste aanleg van Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP en Bybrook Capital Badminton Fund LP, strekkende tot nietigverklaring van besluit C(2017) 4690 final van de Commissie van 4 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.47677 (2017/N) – Italië, nieuwe steun en gewijzigd herstructureringsplan van Banca Monte dei Paschi di Siena, wordt niet-ontvankelijk verklaard.**
- 3) Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP en Bybrook Capital Badminton Fund LP worden verwezen in hun eigen kosten alsmede in die van de Commissie in de procedure in eerste aanleg en inde procedure in hogere voorziening.**

ondertekeningen