



Datum van inontvangstneming : 27/07/2018

Zaak C-414/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 juni 2018

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 januari 2018

Verzoekende partij:

Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo

Verwerende partij:

Banca d'Italia

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Nietigverklaring van een aantal besluiten waarbij verweerster, Banca d'Italia, als op grond van richtlijn 2014/59 aangewezen nationale afwikkelingsautoriteit, van verzoekster eist dat deze gewone, buitengewone en aanvullende bijdragen voor de jaren 2015 en 2016 afdraagt aan het Fondo Nazionale di Risoluzione (nationaal afwikkelingsfonds; hierna: „FNR”), en van alle daarmee verband houdende handelingen. Vaststelling van de juiste wijze van berekening van de door verzoekster werkelijk verschuldigde bedragen en, als gevolg daarvan, terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen. Veroordeling van de overheidsdienst tot vergoeding van alle berokkende schade.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van artikel 5 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2015/63, en inzonderheid de vraag, of artikel 5, lid 1, onder a) en f), waarin is bepaald dat

passiva binnen de groep en uit stimuleringsleningen voortvloeiende passiva buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van de jaarlijkse bijdrage aan het FNR, naar analogie eveneens van toepassing is in geval van een „de-factogroep” of zelfs indien sprake is van verwevenheid tussen een instelling en andere banken van eenzelfde systeem.

Prejudiciële vraag

Staat artikel 5, lid 1, inzonderheid onder a) en f), van verordening 2015/63, zoals uitgelegd tegen de achtergrond van de beginselen die te vinden zijn in deze verordening en in richtlijn 2014/59, verordening 2014/806 en artikel 120 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en op grond van de grondbeginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en evenredigheid als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het verbod op dubbele bijdrageheffing, voor de berekening van de bijdragen als bedoeld in artikel 103, lid 2 van richtlijn 2014/59 eraan in de weg dat de regeling betreffende passiva binnen de groep ook wordt toegepast op een „de-factogroep” of zelfs indien sprake is van verwevenheid tussen een instelling en andere banken van eenzelfde systeem? Kan de gunstige behandeling die in artikel 5 aan de stimuleringsleningen wordt voorbehouden, tegen de achtergrond van bovengenoemde beginselen daarentegen naar analogie ook worden toegepast op de schulden van een zogeheten bank „van het tweede niveau” jegens andere banken van het systeem (van de Credito Cooperativo), of moet dit kenmerk van een instelling – die in concreto fungeert als centrale instelling binnen een groep van kleine met elkaar verweven en geïntegreerde banken, ook in de betrekkingen met de ECB en met de financiële markt – op grond van de geldende regeling tot gevolg hebben dat enige correcties worden aangebracht in de door de nationale afwikkelingsautoriteit bij de communautaire organen ingediende gegevens en bij de vaststelling van de bijdragen die de instelling aan het afwikkelingsfonds verschuldigd is op grond van haar werkelijke passiva en haar concrete risicoprofiel?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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 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 verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad. Deze richtlijn draagt het beheer van het afwikkelingssysteem op aan een „afwikkelingsautoriteit” die te dien einde door elke lidstaat wordt aangewezen. Voor Italië is dat de Banca d’Italia. Artikel 102, lid 1, van richtlijn 2014/59 bepaalt met name dat „[d]e lidstaten [er zorg voor] dragen dat uiterlijk op 31 december 2024 de beschikbare financiële middelen van

hun financieringsregelingen ten minste gelijk zijn aan 1 % van het bedrag aan de gedekte deposito's van alle instellingen waaraan op hun grondgebied vergunning is verleend". Overeenkomstig artikel 102, lid 2, van dezelfde richtlijn „[worden] [t]ijdens de in lid 1 bedoelde initiële termijn de overeenkomstig artikel 103 geïnde bijdragen aan de financieringsregelingen zo gelijk mogelijk in de tijd gespreid totdat het streefbedrag is bereikt, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met de conjunctuurcyclus en de mogelijke effecten van procyclische bijdragen op de financiële positie van de instellingen die de bijdragen betalen". Artikel 103 „Vooraf te betalen bijdragen”, van richtlijn 2014/59 de inning van de gewone bijdragen, die moet zorgen voor een stabiele financiële positie en voor de handhaving ervan. De bijdragen worden omschreven als „vooraf te betalen” omdat ze met het oog op eventuele toekomstige crises worden geïnd. Wanneer zich een of meerdere bankencrises in concreto voordoen en de beschikbare financiële middelen ontoereikend zijn, mag de afwikkelingsautoriteit krachtens artikel 104, „Buitengewone achteraf te betalen bijdragen”, van richtlijn 2014/59 buitengewone achteraf te betalen bijdragen aan de onder toezicht staande instellingen opleggen, die niet meer mogen bedragen dan drie keer het jaarlijkse bedrag van de gewone bijdragen.

Gedelegeerde verordening (EU) 2015/63 van de Commissie van 21 oktober 2014 tot aanvulling van richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van wat de vooraf te betalen bijdragen aan afwikkelingsfinancieringsregelingen betreft (PB 2015, L 11, blz. 46). Deze verordening regelt de berekening van de door de instellingen verschuldigde bijdragen. Overeenkomstig deze gedelegeerde verordening moet de afwikkelingsautoriteit eerst het jaarlijks streefbedrag (een percentage van het finale streefbedrag, dat op zijn beurt een deel, namelijk 1 %, van de gedekte deposito's van het systeem vormt) berekenen, met andere woorden het totaalbedrag dat over alle bijdrageplichtige instellingen moet worden verdeeld. De verdelingsregels zorgen ervoor dat er een hogere bijdrage moet worden betaald door de instellingen waaraan het fonds bij wanbetaling een groter bedrag zal moeten betalen, dat zijn dus de instellingen met de grootste „passiva”. Om deze reden zijn in verordening 2015/63 aanpassingsmechanismen opgenomen, zoals artikel 5, „Risicoaanpassing van de jaarlijkse basisbijdrage”. Volgens deze bepaling worden bij de berekening van de in artikel 103, lid 2, van richtlijn 2014/59 bedoelde bedragen met name buiten beschouwing gelaten: de passiva binnen de groep welke voortvloeien uit transacties die een instelling heeft gesloten met een instelling die van dezelfde groep deel uitmaakt, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan [artikel 5, lid 1, onder a)], en in geval van instellingen die stimuleringsleningen verstrekken, de verplichtingen van de bemiddelende instelling jegens de initiërende of een andere ontwikkelingsbank, dan wel een andere bemiddelende instelling, en de verplichtingen van de oorspronkelijke ontwikkelingsbank jegens de partijen die haar financieren, voor zover tegenover het bedrag van die verplichtingen stimuleringsleningen van de instelling in kwestie staan [artikel 5, lid 1, onder f)].

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).

Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB 2014, L 173, blz. 149).

Artikel 120 VWEU

Artikel 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Aangevoerde nationale bepalingen

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 180 van 16 november 2015 houdende omzetting van richtlijn 2014/59 in nationaal recht (GURI nr. 267 van 16 november 2015): artikelen 78, 81, 82 en 83. Daarin is bepaald dat „[o]m de afwikkelingsdoelstellingen te kunnen realiseren [...] bij de Banca d'Italia een of meer afwikkelingsfondsen [worden] opgericht” (artikel 78); „[u]iterlijk op 31 december 2024 stemt het totale budget van de afwikkelingsfondsen overeen met 1 procent van de gedekte deposito's op de einddatum van de laatste door de bijdrageplichtigen goedgekeurde jaarrekening” (artikel 81, lid 1); „[o]m het in lid 1 vermelde niveau te bereiken, vinden de berekening en de inning van de bijdragen overeenkomstig artikel 82 op jaarbasis zo gelijk mogelijk in de tijd gespreid plaats, waarbij ook rekening wordt gehouden met het mogelijke procyclische effect van de bijdragen op de financiële positie van de bijdrageplichtigen” (artikel 81, lid 2); „[d]e banken die hun statutaire zetel in Italië hebben, en de Italiaanse bijkantoren van banken van buiten de Gemeenschap betalen op jaarbasis gewone bijdragen aan de afwikkelingsfondsen, waarvan het bedrag door de Banca d'Italia in overeenstemming met de instructies van de Europese Commissie overeenkomstig artikel 103, lid 7, van richtlijn 2014/59/EU wordt bepaald” (artikel 82) en „[i]ndien de financiële middelen ontoereikend zijn om de in artikel 79, lid 1, genoemde maatregelen te kunnen uitvoeren, betalen de banken die hun statutaire zetel in Italië hebben, en de Italiaanse bijkantoren van banken van buiten de Gemeenschap aan de afwikkelingsfondsen buitengewone bijdragen om de aanvullende kosten te dekken, waarvan het bedrag door de Banca d'Italia wordt vastgesteld” (artikel 83).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een zogeheten bank „van het tweede niveau” die aan het hoofd van een netwerk van kredietinstellingen staat en als statutair doel heeft, „de activiteiten van de coöperatieve banken (Banche di Credito Cooperativo) vollediger, intensiever en doeltreffender te maken door hun handelen te ondersteunen en kracht bij te zetten, en wel door kredietverleningsactiviteiten uit te oefenen en elke vorm van technische bemiddeling en financiële assistentie te

verlenen. Verzoekster fungeert derhalve als technische en financiële „spil” tussen de coöperatieve banken en het Italiaanse en buitenlandse kredietstelsel, door als financiële centrale van het systeem van de Credito Cooperativo grensoverschrijdende diensten te verlenen, betalingen en elektronische betaalmiddelen te verzorgen, te voorzien in reglementering en bewaring van effecten, en diensten van financiële aard te verlenen, en daarbij tevens de liquiditeit te beheren. In het kader daarvan verstrekt verzoekster de coöperatieve banken met name een aantal diensten om zowel bij de Europese Centrale Bank als op de markt op gestructureerde wijze toegang te krijgen tot door zekerheden gedekte financieringen (cash pooling) door een door effecten gegarandeerd krediet te openen, waardoor aan de afzonderlijke coöperatieve banken de mogelijkheid wordt geboden –wat anders niet mogelijk was – om herfinancieringstransacties met de Europese Centrale Bank aan te gaan of toegang tot de financiële markten te krijgen.

- 2 In haar beroep vordert verzoekster dat een aantal besluiten waarbij de Banca d'Italia eist dat bijdragen aan het FNR worden afgedragen, nietig worden verklaard, de juiste wijze voor de berekening van de door haar werkelijk verschuldigde bijdrage wordt vastgesteld, en als gevolg daarvan de ten onrechte betaalde bedragen worden terugbetaald, en dat de overheidsdienst tot schadevergoeding wordt veroordeeld.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 3 Ter ondersteuning van haar vorderingen voert verzoekster aan: schending en onjuiste toepassing van artikel 5, lid 1, onder a), van verordening 2015/63 en artikel 103, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2014/59, en verzuim om artikel 5, lid 1, onder f), van verordening 2015/63 naar analogie toe te passen, met name gelet op de beginselen van gelijke behandeling en evenredigheid, schending van het recht en bevoegdheidsoverschrijding wegens kennelijke onredelijkheid en onrechtmatigheid, en inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap.
- 4 Meer in het bijzonder voert verzoekster aan dat verweerster geen rekening heeft gehouden met het feit dat de passiva tussen haarzelf en de coöperatieve banken moesten worden aangemerkt als passiva binnen de groep en/of dat deze passiva als stimuleringsleningen hadden moeten worden behandeld, met als gevolg dat zij een aanzienlijk lager bedrag verschuldigd zou zijn dan de geëiste bijdrage. Zo heeft verweerster bij de bekendmaking van de gegevens van de op het nationale grondgebied actieve banken en bij de verwerking van de gegevens die voor de vaststelling van de verschuldigde bijdrage waren verzameld, geen rekening gehouden met de bijzonderheden van het geïntegreerde systeem tussen verzoekster en de coöperatieve banken. Ter onderbouwing van haar stelling verwijst verzoekster ten eerste naar een mededeling van verweerster waarin staat dat de bijzondere rol die verzoekster vervult om de coöperatieve banken toegang tot bepaalde vormen van inzameling te bieden, in deze optiek heroverweging verdient. Ten tweede verwijst verzoekster naar de beginselen in het advies van het

Europees Economisch en Sociaal Comité van 18 februari 2015 (2015/C 251/02), volgens welke het „[i]n het licht van het feit dat onderlinge waarborging van risico's noodzakelijk is [...]bij het bepalen van de bijdrage van iedere entiteit aan het toekomstige gemeenschappelijk afwikkelingsfonds rekening wordt gehouden met het risicomodel van die entiteit”, door de in richtlijn 2014/59 vastgestelde indicatoren op adequate wijze toe te passen, waarbij „[s]paarbanken en kredietcoöperaties [...] bij de toepassing van de prudentiële voorschriften een speciale behandeling [verdienen], aangezien zij het bankmodel vormen waar de Europese burgers om vragen: een bank met een op verantwoordelijkheid en solidariteit gebaseerd bestuur die gestoeld is op de beginselen en de waarden van de sociale economie”; daarbij moet het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd, met als gevolg dat de bijdrage niet alleen dient te worden aangepast aan de omvang, maar ook en vooral aan de risicobereidheid, de systeemrelevantie en de mate van financialisering van de intermediair, dat wil zeggen, die kenmerken die het aannemelijker maken dat de middelen van het Fonds zullen moeten worden aangewend. Ten derde verwijst verzoekster naar de overwegingen 8, 9 en 14 van verordening 2015/63, waarin wordt benadrukt dat „[b]ij groepen [...] de berekening van bijdragen op individueel niveau [zou] leiden tot de dubbeltelling van bepaalde passiva bij de bepaling van de jaarlijkse basisbijdrage van de verschillende groepsentiteiten”, dat dit probleem kan worden verholpen door de bepaling van de jaarlijkse bijdrage nader te beschrijven om „de verwevenheid van de groepsentiteiten te weerspiegelen en te vermijden dat intragroepblootstellingen dubbel worden geteld”, en dat in elk geval ernaar wordt gestreefd dat „een passend en billijk evenwicht [wordt] gevonden tussen de verplichting van een instelling om aan een afwikkelingsfinancieringsregeling bij te dragen en de schaal, het risicoprofiel, de omvang en de complexiteit van haar activiteiten, haar verwevenheid met andere instellingen en met het financiële stelsel als geheel”.

- 5 Daarbij, is verweerster volledig voorbijgegaan aan de ondersteunende rol die verzoekster ten opzichte van de coöperatieve banken heeft, en aan het bestaan van een „de-factogroep”, waarvan de passiva hadden moeten vallen onder de vrijstellingen van verordening 2015/63, en hoe dan ook op grond van de beginselen van evenredigheid, non-discriminatie en gelijke behandeling niet hadden mogen worden onderworpen aan dubbeltelling (en aan een dubbele bijdrage).
- 6 Daartegen voert verweerster preliminair aan dat de verwijzende rechter niet bevoegd is ten aanzien van vorderingen betreffende het jaar 2016, dat het recht van verzoekster om vorderingen in te stellen is vervallen, dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het niet aan ten minste een van de andere betrokkenen is betekend, dat zijzelf niet passief procesbevoegd is, dat verzoekster niet actief procesbevoegd is en geen procesbelang heeft, en ten gronde dat het beroep ongegrond is.
- 7 Verweerster voert ten gronde aan dat er tussen verzoekster en de coöperatieve banken geen sprake is van een zodanige afhankelijkheid of overheersende invloed

dat is voldaan aan het vereiste van artikel 5, lid 1, onder a), punt ii), van verordening 2015/63, dat geen rechtsbelang kan worden toegekend aan een zuiver feitelijk gegeven zoals de „ondernemingsmissie” die door middel van de contractuele betrekkingen met de coöperatieve banken concreet wordt nagestreefd, en dat de functie van „dienstige” bank, die volgens verzoekster haar bijzondere positie binnen het systeem van de Credito Cooperativo kenmerkt en een indicatie van het bestaan en het belang van een „de-factogroep” vormt, niet anders is dan de „concrete wijze waarop de bankactiviteiten worden uitgevoerd”. Daaruit volgt volgens verweerster dat de passiva jegens de coöperatieve banken geen geprivilegieerde behandeling verdienen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 8 Volgens de verwijzende rechter kan geen van de preliminaire excepties van verweerster worden toegewezen en verhinderen dat het geding ten gronde wordt onderzocht, en kunnen zij dus evenmin ertoe leiden dat de voorgelegde vragen over de uitlegging van het Unierecht niet ter zake dienend zijn.
- 9 Bij het onderzoek van deze excepties wijst de verwijzende rechter er met name op dat de Banca d'Italia niet louter optreedt als intermediair tussen de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (hierna: „GAR”) en de kredietinstellingen, en dat zij met haar besluiten niet louter de inhoud van een besluit van de GAR meedeelt, maar juist een actieve en doorslaggevende rol speelt in zowel de fase waarin de bijdrage wordt vastgesteld, als in de fase waarin deze bijdragen worden geïnd, door één besluit te geven dat bindende gevolgen voor de kredietinstellingen heeft.
- 10 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat de Uniewetgever ook na de oprichting van de GAR heeft beslist dat de verantwoordelijkheid voor de inningsprocedure op nationaal niveau moet blijven. In overweging 120 van verordening 806/2014 staat immers te lezen: „De nationale rechterlijke instanties dienen overeenkomstig hun nationale recht bevoegd te zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de besluiten die door de afwikkelingsautoriteiten van de deelnemende lidstaten in de uitoefening van de hun bij deze verordening toegekende bevoegdheden worden genomen, alsook voor het bepalen van hun niet-contractuele aansprakelijkheid.”
- 11 Volgens de verwijzende rechter houdt een bevestigend antwoord op deze uitleggingsvragen aan het Hof van Justitie in dat de relevante gegevens die verweerster voor de vaststelling van de door verzoekster verschuldigde bijdrage – waarvan de bepaling het belangrijkste voorwerp van het voor deze rechter aanhangige geding is – aan de GAR dient te verstrekken, opnieuw moeten worden bewerkt en gedefinieerd.
- 12 Aangezien de centrale bank van het systeem van coöperatieve banken een delicate rol heeft, moet verzoekster immers niet alleen de schulden jegens centrale banken, die zijn aangegaan om de coöperatieve banken toegang te kunnen geven tot de

betreffende financieringen (waarvan deze wegens hun bescheiden omvang anders zouden zijn uitgesloten) op de passiefzijde opvoeren, maar ook de schulden jegens de coöperatieve banken die, indien zij onder de categorie van intragroeptransacties vallen, althans gedeeltelijk zouden worden uitgesloten van de berekeningsgrondslag voor de door hen verschuldigde bijdragen.