



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

12. oktober 2022*

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – genopretning og afvikling af kreditinstitutter – foranstaltninger i forbindelse med tidlig indgriben – ECB's afgørelse om midlertidigt at sætte Banca Carige under midlertidig administration – annullationsøgsmål – sag anlagt af en aktionær – søgsmålskompetence – interesse, der adskiller sig fra bankens – antagelse til realitetsbehandling – retlig fejl ved fastlæggelse af retsgrundlaget – Unionens retsinstansers fortolkning i overensstemmelse med national ret – grænse – forbud mod at fortolke national ret contra legem«

I sag T-502/19,

Francesca Corneli, Velletri (Italien), ved advokaterne M. Condinanzi, L. Boggio og F. Ferraro,

sagsøger,

mod

Den Europæiske Centralbank (ECB), ved C. Hernández Saseta, A. Pizzolla og G. Marafioti, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, D. Triantafyllou og A. Nijenhuis, som befuldmægtigede,

intervenient

har

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, S. Pappasavvas, og dommerne S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul (refererende dommer) og J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitssekretær: fuldmægtig P. Nuñez Ruiz,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig:

- ECB's formalitetsindsigelse indleveret ved særskilt dokument til Rettens Justitskontor den 2. oktober 2019
- kendelsen af 29. april 2020 om, at formalitetsindsigelsen skulle behandles sammen med realiteten i medfør af artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement
- afgørelse af 24. juni 2020, hvorved Kommissionen blev givet tilladelse til at intervenere til støtte for ECB's påstande
- Rettens afgørelse i henhold til procesreglementets artikel 28 om at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium
- bevisoptagelsen af 17. november 2021, hvorved Retten i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b), og artikel 92, stk. 3, pålagde ECB at fremlægge den fuldstændige udgave af dennes afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-11 af 1. januar 2019, hvorved Banca Carige SpA blev sat under midlertidig administration, og de tre afgørelser om forlængelse af denne foranstaltning
- Rettens afgørelse af 15. december 2012 i henhold til artikel 103, stk. 3, i procesreglementet, hvorved sagsøgeren og Kommissionen blev tilkendt adgang til de af ECB fremlagte dokumenter under hensyn til den effektive retsbeskyttelse,

og efter retsmødet den 19. januar 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved sit søgsmål anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Francesca Corneli, nedlagt påstand om annullation af ECB's afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-11 af 1. januar 2019, hvorved Banca Carige SpA (herefter »banken«) blev sat under midlertidig administration, samt af enhver efterfølgende eller senere retsakt, herunder bl.a. ECB's afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-13 af 29. marts 2019, hvorved varigheden af placeringen under midlertidig administration blev forlænget til den 30. september 2019.

Twistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

- 2 Banken er et kreditinstitut med hjemsted i Italien, som er noteret på børsen, og som siden 2014 har været underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB's) direkte tilsyn. Selskabet kumulerede underskud på mere end 1,6 mia. EUR i perioden fra december 2014 til den 1. januar 2019. Sagsøgeren er minoritetsaktionær i banken. På tidspunktet for sagens anlæg ejede sagsøgeren 200 000 ordinære aktier svarende til 0,000361% af kapitalandelene i banken.
- 3 I 2016 vedtog ECB en forebyggende foranstaltning vedrørende banken ved afgørelse ECB/SSM/2016. – F1T 87K3OQ2OV1UORLH26/26, som fastsatte mål mellem 2017 og 2019 for misligholdte lån og den dertil knyttede dækning.

- 4 For at opfylde de fastsatte mål godkendte bestyrelsen i september 2017 en rekapitaliseringsplan, der skulle genskabe et tilstrækkeligt kapitalniveau, dække de opståede underskud og mere generelt styrke kapitalstrukturen med henblik på at genskabe acceptable kapitalprocenter.
- 5 Trods udstedelsen af instrumenter for et beløb på 544 mio. EUR, som blev afsluttet den 21. december 2017, overholdt banken den 1. januar 2018 ikke kapitalgrundlagskravene.
- 6 Efterfølgende forsøgte banken forgæves at forhøje sit kapitalgrundlag for at opfylde de gældende krav. Et forsøg på at udstede kapitalgrundlagsinstrumenter mislykkedes således tre gange i 2018 (i marts, maj og juni) på grund af investorernes ringe interesse.
- 7 Disse fejlslagene forsøg forstærkede i bankens bestyrelse spændinger, som førte til flere fratrædelser (16 mellem marts 2016 og august 2018), som gjorde det nødvendigt at udnævne nye medlemmer. Bankens aktionærer fornyede således den nævnte bestyrelse på den ekstraordinære generalforsamling den 20. september 2018 og udpegede Pietro Modiano til posten som formand. Under bestyrelsesmødet den 21. september 2018 blev Fabio Innocenzi udnævnt til administrerende direktør.
- 8 I slutningen af september 2018 rådede banken stadig over kapitalprocenter, der var lavere end kravene. ECB anmodede derfor banken om at fremlægge en kapitalbevaringsplan i overensstemmelse med artikel 142 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338). Efter et tredje forgæves forsøg på at forhøje sit kapitalgrundlag (jf. præmis 6 ovenfor) fremlagde banken en ny kapitalbevaringsplan. Idet ECB imidlertid ikke anså denne plan for at indeholde nogen væsentlig ændring, afslog ECB at godkende planen og anmodede banken om senest den 30. november 2018 at fremlægge en strategi med henblik på inden den 1. januar 2019 at genoprette og varigt sikre overholdelse af kravene.
- 9 Bankens bestyrelse vedtog den 12. november 2018 som svar på denne anmodning en »plan for udvidelse af kapitalgrundlaget af november 2018«, der byggede på to etaper, nemlig for det første udstedelse af efterstillede obligationer i kategori 2 og dernæst en kapitalforhøjelse, der var betinget af aktionærernes godkendelse.
- 10 Den første etape blev gennemført med en tegning af obligationer på 318,2 mio. EUR af den frivillige interventionsfond Fondo interbancario di tutela dei depositi (interbankfonden til beskyttelse af indskud, Italien) og på 1,8 mio. EUR af Banco di Desio e della Brianza SpA.
- 11 Den anden etape kunne ikke gennemføres som følge af, at aktionærer, der ejede 70% af kapitalen, på en ekstraordinær generalforsamling den 22. december 2018 modsatte sig en kapitalforhøjelse, der vedrørte ombytning af efterstillede obligationer mod nyudstedte aktier. Før de pågældende aktionærer tog stilling, ønskede de, at de blev underrettet om dels forretningsplanen, dels balancen for de aktiviteter, som banken havde udøvet i 2018.
- 12 Efter disse begivenheder skete følgende:
 - Den 23. december 2018 oplyste banken ved en pressemeddelelse, at på bestyrelsens opfordring var næstformanden og et andet bestyrelsesmedlem trådt tilbage med øjeblikkelig virkning.

- Den 2. januar 2019 meddelte en anden pressemeddelelse, ligeledes udsendt af banken, at fem andre bestyrelsesmedlemmer, herunder formanden, hr. Modiano, og den administrerende direktør, hr. Innocenzi, ville træde tilbage med virkning fra denne dato.
 - Disse fratrædelser medførte, at denne bestyrelse ikke længere var beslutningsdygtig i henhold til dels artikel 18, stk. 12, i bankens vedtægter, dels den italienske civile lovbogs artikel 2386.
- 13 I henhold til bankens vedtægter forblev de fire bestyrelsesmedlemmer, som ikke var fratrådt, i deres funktioner for at sikre den daglige ledelse.
- 14 Den 1. januar 2019 besluttede ECB at sætte banken under midlertidig administration (herefter »afgørelsen om placering under midlertidig administration«) med følgende virkninger:
- opløsning af bankens bestyrelse og udskiftning af de tidligere medlemmer med tre midlertidige administratorer, herunder Pietro Modiano og Fabio Innocenzi, som henholdsvis havde været bestyrelsesformand og administrerende direktør for denne bank
 - opløsning af bankens overvågningsudvalg og udskiftning af de tidligere medlemmer med tre andre personer
 - tildeling af opgaven bestående i »at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at [banken] på ny opfylder de økonomiske krav på en varig måde« til nye organer.
- 15 Den 2. januar 2019 blev afgørelsen om placering under midlertidig administration samtidig annonceret ved en pressemeddelelse fra ECB på den ene side og banken på den anden side. Samme dag blev handelen med udstedte eller garanterede værdipapirer stillet i bero af Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (det nationale børstilsyn, Italien), »indtil afgørelsen [om placering under midlertidig administration] trådte i kraft, eller indtil der – navnlig som følge af nye initiativer fra de kompetente myndigheder på tilsynsområdet – sker en genetablering af en fuldstændig oplysningsramme vedrørende værdipapirer, der er udstedt eller garanteret af banken«.
- 16 Den 5. januar 2019 anmodede sagsøgeren i henhold til artikel 6 i ECB's afgørelse ECB/2004/3 af 4. marts 2004 om aktindsigt i ECB's dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42) ECB om en kopi af afgørelsen om placering under midlertidig administration; da denne anmodning blevet afslået, indgav sagsøgeren et annullationssøgsmål vedrørende afgørelsen om afslag (dom af 29.6.2022, Corneli mod ECB, T-501/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:402)
- 17 Den 29. marts 2019 forlængede ECB varigheden af placeringen under midlertidig administration indtil den 30. september 2019 (herefter »afgørelsen om forlængelse«); vedtagelsen af denne afgørelse blev meddelt af banken i en pressemeddelelse den 30. marts 2019.
- 18 Den 30. september 2019 forlængede ECB placeringen under midlertidig administration indtil den 31. december 2019 (herefter »den anden afgørelse om forlængelse«).
- 19 Den 20. december 2019 forlængede ECB den midlertidige administration indtil den 31. januar 2020 med henblik på at gøre det muligt at afslutte indsatsen vedrørende styrkelse af kapitalgrundlaget (herefter »den tredje afgørelse om forlængelse«).

Parternes påstande

- 20 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Afgørelsen om placering under midlertidig administration samt alle efterfølgende eller senere afgørelser, herunder bl.a. afgørelsen om forlængelse og de følgende afgørelser om forlængelse, annulleres.
 - ECB og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 21 ECB, støttet af Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, eller under alle omstændigheder frifindes ECB.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

De retsakter, der påstås annulleret

- 22 I den foreliggende sag har sagsøgeren nedlagt påstand om annulation af flere retsakter:
- I stævningen har sagsøgeren nedlagt påstand om annulation af afgørelsen om placering under midlertidig administration og af »alle efterfølgende eller senere afgørelser«, herunder afgørelsen om forlængelse.
 - I en skrivelse til Justitskontoret vedrørende indlevering af replikken har sagsøgeren præciseret, at den anden afgørelse om forlængelse, der er blevet vedtaget i mellemtiden, skal indgå i søgsmålets genstand.
 - Sagsøgeren har i replikken gjort gældende, at søgsmålets genstand på samme måde skal omfatte den tredje afgørelse om forlængelse.
- 23 Det bemærkes i denne henseende, at i medfør af artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement skal stævningen indeholde søgsmålets genstand.
- 24 Annullationssøgsmål skal desuden være rettet mod eksisterende og bebyrdende retsakter (jf. dom af 5.10.2017, Ben Ali mod Rådet, T-149/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:693, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 I det foreliggende tilfælde er de regler, der er nævnt i præmis 23 og 24 ovenfor, overholdt dels for afgørelsen om placering under midlertidig administration, dels for afgørelsen om forlængelse, eftersom disse to afgørelser er omhandlet i stævningen, eksisterede på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet og således var bebyrdende for sagsøgeren.

- 26 Den anden og den tredje afgørelse om forlængelse er derimod blevet vedtaget efter indgivelsen af stævningen og er ikke omhandlet i denne. Sagsøgeren har ganske vist i stævningen – ud over afgørelsen om placering under midlertidig administration – angivet »alle efterfølgende eller senere afgørelser«. En så generel formulering kan imidlertid ikke anses for tilstrækkelig, henset til kravet i artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der også følger af procesreglementets artikel 76. Ifølge disse bestemmelser skal søgsmålets genstand være identificeret i stævningen, og stævningen skal i et annullationssøgsmål ledsages af en kopi af den anfægtede retsakt, således at sagens genstand kan fastlægges uden nogen tvivl. I det foreliggende tilfælde er det åbenbart, at dette krav ikke er opfyldt, når en sagsøger blot indfører en formulering af en sådan art i stævningen.
- 27 Derudover kan det ikke antages, at sagsøgeren har fremsat en anmodning om tilpasning af stævningen som omhandlet i artikel 86 i procesreglementet, der fastsætter:
- Når en retsakt, der påstås annulleret, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand, kan sagsøgeren, inden retsforhandlingernes mundtlige del afsluttes, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, tilpasse stævningen for at tage hensyn til dette nye forhold (stk. 1).
 - I så fald skal tilpasningen af stævningen foretages i et særskilt dokument og inden for den fastsatte frist (stk. 2).
- 28 Kravet om, at tilpasningen af stævningen skal ske i et særskilt dokument, er formelt ikke blevet overholdt i det foreliggende tilfælde. Sagsøgeren har ganske vist anfægtet lovligheden af den anden og den tredje afgørelse om forlængelse. Denne anfægtelse blev for så vidt angår de to dokumenter imidlertid foretaget dels i replikken, dels i en skrivelse til Justitskontoret vedrørende indleveringen af replikken. En angivelse i et dokument vedrørende en anden retsakt kan imidlertid ikke, henset til den analyserede bestemmelse, anses for en anmodning fremsat i et »særskilt dokument«.
- 29 Det fremgår således, at de betingelser, der er fastsat i procesreglementets artikel 86, ikke er overholdt i det foreliggende tilfælde, og at anmodningerne om tilpasning af stævningen følgelig ikke kan antages til realitetsbehandling. Som det fremgår af præmis 25 og 26 ovenfor, kan søgsmålet derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som det er rettet mod afgørelsen om placering under midlertidig administration og afgørelsen om forlængelse (herefter »de anfægtede afgørelser«), men søgsmålet kan ikke antages til realitetsbehandling for »alle efterfølgende eller senere retsakter«, herunder den anden og den tredje afgørelse om forlængelse.

Søgsmålskompetencen

- 30 ECB har, støttet af Kommissionen, fremsat en formalitetsindsigelse om, at sagsøgeren ikke har den fornødne søgsmålskompetence til at anlægge sag til prøvelse af de anfægtede afgørelser, idet sagsøgeren hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af disse afgørelser.
- 31 I denne henseende bemærkes, at søgsmålskompetencen, der kræves for at anlægge et annullationssøgsmål, er reguleret i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorefter – i det tilfælde, der er omhandlet i den foreliggende sag – en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart og individuelt berørt af den afgørelse, som vedkommende vil anfægte, når denne afgørelse er rettet til en anden person.

- 32 For at kunne træffe afgørelse skal disse krav undersøges i forhold til den situation, som sagsøgeren befandt sig i.
- *Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt*
- 33 I henhold til retspraksis er en person umiddelbart berørt, når den anfægtede retsakt kumulativt:
- umiddelbart har indvirkning på den pågældendes retsstilling
 - ikke overlader et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. i denne retning dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komerbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, herefter »Trasta-dommen« EU:C:2019:923, præmis 103).
- 34 Som det fremgår af sagsakterne, påvirkes sagsøgerens retsstilling i det foreliggende tilfælde – uden at der blev truffet en mellemkommende retsakt – af de anfægtede afgørelser, idet disse i sig selv ændrer de rettigheder, som sagsøgeren har til at deltage som aktionær i styringen af banken i henhold til de gældende regler:
- De nævnte afgørelser påvirker således sagsøgerens ret til som aktionær at vælge bankens ledelses- og tilsynsorganer, eftersom de aktionærer, der alene eller sammen med andre ejer en vis andel af kapitalen, i fraværet af disse afgørelser kan fremlægge en kandidatliste med henblik på valg af bestyrelsesmedlemmer og medlemmer af tilsynsrådet, og enhver aktionær kan blandt kandidaterne vælge medlemmerne af disse to organer i overensstemmelse med bankens vedtægter (artikel 18 og 26).
 - Afgørelsen om placering under midlertidig administration påvirker desuden den ret, der tilkommer aktionærerne, såsom sagsøgeren, til at indkalde til aktionærernes generalforsamling og til at fastsætte dagsordenen, eftersom aktionærerne i henhold til artikel 10, stk. 4, i bankens vedtægter kan foranledige, at der afholdes en generalforsamling, og fastsætte dagsordenspunkter, at denne ret i det foreliggende tilfælde suspenderes ved de anfægtede afgørelser, og at i henhold til artikel 70, stk. 2, i decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (lovdekret nr. 385 – konsolideret lovtekst for bank- og kreditområdet) af 1. september 1993 (almindeligt tillæg til GURI nr. 230 af 30.9.1993) (herefter »den konsoliderede banklov«) kan kun de midlertidige administratorer indkalde generalforsamlingen og fastsætte dagsordenen med ECB's godkendelse i henhold til artikel 72, stk. 6, i den konsoliderede banklov.
 - Endelig ændrer de anfægtede afgørelser betingelserne for, at ledelses- og tilsynsorganernes ansvar kan gøres gældende af aktionærerne, såsom sagsøgeren, eftersom dette ansvar, der i princippet reguleres af den italienske civile lovbogs artikel 2392, i tilfælde af midlertidig administration er begrænset – i henhold til artikel 72, stk. 9, i den konsoliderede banklov – til forsætlighed eller tilfælde af grov uagtsomhed, at denne bestemmelse i øvrigt fastsætter, at civile søgsmål, der anlægges mod de midlertidige administratorer er betinget af ECB's godkendelse, og at bestemmelsens stk. 5 giver de midlertidige administratorer ret til at indlede erstatningssøgsmål mod bankens opløste organer eller bankens administrative direktør, således at alle aktionærerne eller de aktionærer, der til sammen har en vis andel af kapitalen, fratages retten til at indlede et sådant søgsmål i henhold til den italienske civile lovbogs artikel 2393 og 2392a.

- 35 Det fremgår af det ovenstående, at retsforholdet mellem banken og dens aktionærer, herunder sagsøgeren, blev ændret – uden at der blev truffet nogen som helst mellemkommende retsakt – ved de anfægtede afgørelser, som således berører sagsøgeren umiddelbart.
- 36 Denne konklusion bestrides imidlertid af ECB og Kommissionen.
- 37 For det første har disse institutioner i det væsentlige gjort gældende, at de anfægtede afgørelses indvirkning på aktionærernes situation – såfremt indvirkningen måtte anses for godtgjort – kun har påvirket udøvelsen af deres rettigheder midlertidigt i den periode, der er omfattet af disse afgørelser.
- 38 Det skal i denne henseende bemærkes, at der med hensyn til retsbeskyttelse ikke sondres mellem virkningerne af en retsakt, alt efter om disse vedrører eksistensen eller udøvelsen af en rettighed; en rettighed findes for at den kan udøves, således at selv om retsaktens virkning vedrører udøvelsen af rettigheden, påvirkes rettigheden i det, der ligger til grund for dens oprettelse og tildeling (jf. i denne retning kendelse af 25.6.2014, Accorinti m.fl. mod ECB, T-224/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:611, præmis 89). Der er således intet i retspraksis, der tyder på, at situationer, hvor en parts retsstilling i en begrænset periode krænkes, ikke skal være opfattet af retsbeskyttelsen.
- 39 Argumentet skal derfor forkastes.
- 40 For det andet har ECB og Kommissionen gjort gældende, at afgørelsen om placering under midlertidig administration ikke har påvirket aktionærernes væsentligste rettigheder, eftersom beslutninger, der – ved at anvende de gældende reglers ordlyd – havde en væsentlig betydning for banken, fortsat henhørte under aktionærernes kompetence.
- 41 Det skal i denne henseende bemærkes, som ECB og Kommissionen har anført, at visse beslutninger, der påvirkede banken, under den midlertidige administration fortsat kunne træffes af aktionærerne, der samledes på generalforsamlingen. Generalforsamlingen skulle imidlertid i disse tilfælde indkaldes af de midlertidige administratorer, uden at aktionærerne selv kunne indkalde til generalforsamling. Der er imidlertid intet, der gør det muligt at sondre blandt de rettigheder, som aktionærerne har, mellem de rettigheder, der er væsentlige og fortjener en beskyttelse, mens andre, der anses for mindre betydningsfulde, ikke er beskyttet.
- 42 Argumentet skal derfor forkastes.
- 43 For det tredje har ECB og Kommissionen gjort gældende, at de rettigheder, som hævdes at være berørt, tilkommer generalforsamlingen og ikke de enkelte aktionærer. Det følger heraf, at den retlige situation for hver aktionær ikke berøres umiddelbart af de anfægtede afgørelser.
- 44 Det skal i denne henseende bemærkes, at ECB's og Kommissionens argument om generalforsamlingens rettigheder i det mindste ser bort fra den stemmeret, der gør det muligt for hver aktionær individuelt at deltage i valget af de medlemmer, der skal have sæde i ledelses- og tilsynsorganerne. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at med vedtagelsen af afgørelsen om placering under midlertidig administration kunne denne ret ikke længere udøves af aktionærerne på grund af den midlertidige administration, eftersom denne udnævnelse inden for rammerne af en sådan ordning skulle træffes af ECB selv, endda uden at ECB skulle konsultere aktionærerne.

- 45 En bestemt aktionærs stemme gør det ganske vist ikke i sig selv muligt at træffe beslutning på generalforsamlingen, når denne aktionær ikke ejer en tilstrækkelig stor andel af kapitalen. En sådan omstændighed fjerner imidlertid ikke eksistensen af denne stemmeret til hver aktionær, og dermed dens nødvendige retsbeskyttelse.
- 46 Argumentet skal derfor forkastes.
- 47 For det fjerde er ECB og Kommissionen – i modsætning til sagsøgeren, der er af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, kan støttes på Domstolens stillingtagen i Trasta-dommen – af den opfattelse, at denne dom snarere bekræfter deres synspunkt, nemlig at søgsmålet skal afvises.
- 48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i den pågældende dom – uden at tage stilling til, om aktionærene var individuelt berørt – tog stilling til de betingelser, hvorunder aktionærene kunne anses for at være umiddelbart berørt af en afgørelse, der var vedtaget i henhold til banktilsynet, over for et selskab, hvori aktionærene ejede andele.
- 49 I den pågældende sag havde ECB ved vedtagelsen af denne afgørelse inddraget den tilladelse, som dette selskab havde brug for til at udøve sine bankaktiviteter. Efter inddragelsen var der sket likvidation af det pågældende selskab i henhold til national ret. For at gennemføre likvidationen udpegede denne ret en likvidator. I den pågældende sag var den anfægtede afgørelse den, hvorved ECB havde inddraget tilladelsen til det nævnte selskab.
- 50 I Trasta-dommen fastslog Domstolen, at denne afgørelse om inddragelse umiddelbart berørte selve det pågældende selskabs retsstilling, idet selskabet – efter at afgørelsen var vedtaget – ikke længere havde tilladelse til at drive bankvirksomhed (præmis 104).
- 51 Afgørelsen om inddragelsen berørte derimod ikke aktionærene på en sådan måde. Kapitalandelenes værdi eller størrelsen af det udloddede udbytte faldt ganske vist efter vedtagelsen af denne afgørelse. Denne virkning havde ifølge Domstolen imidlertid ikke en retlig karakter, men derimod en økonomisk karakter. Ifølge Domstolen var inddragelsen af tilladelsen ikke i sig selv til hinder for, at aktionærene fortsatte med at udøve deres rettigheder på generalforsamlingen, f.eks. for at anmode om, at selskabets formål blev ændret, således at selskabet kunne udøve aktiviteter på et andet område end bankområdet.
- 52 Endelig fremgår det af Trasta-dommen, at det ifølge Domstolen var afgørelsen om likvidation, der påvirkede aktionærernes retsstilling, da denne afgørelse overdrog ledelsen af det pågældende selskab til en likvidator, idet aktionærene blev frataget muligheden for at påvirke denne ledelse. Den nævnte afgørelse var imidlertid ikke blevet truffet af ECB, men af en national retsinstant i henhold til national ret, uden at en sådan konsekvens, dvs. likvidationen, er fastsat i EU-retten i tilfælde af inddragelse af tilladelse. Den af ECB bestemte inddragelse af tilladelsen berørte således ikke i sig selv aktionærernes retsstilling umiddelbart. Da inddragelsen af tilladelsen var den anfægtede retsakt, skulle den af aktionærene anlagte sag afvises (dommens præmis 105-115).
- 53 Trasta-dommen vedrørte således en anden situation, eftersom – til forskel fra den foreliggende sag – den afgørelse, der blev anfægtet i den sag, der gav anledning til den pågældende dom, ikke i sig selv havde nogen indvirkning på de sagsøgende aktionærers retsstilling.
- 54 Argumentet skal således forkastes, og sagsøgeren kan derfor anses for at være umiddelbart berørt i det foreliggende tilfælde af de anfægtede afgørelser.

– *Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt*

- 55 Ifølge ECB og Kommissionen er sagsøgeren ikke individuelt berørt, idet dennes rettigheder er blevet berørt af de anfægtede afgørelser på en måde, der ikke adskiller sig fra, hvad bankens øvrige aktionærer mærkede.
- 56 I denne henseende skal det bemærkes, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF berøres andre personer end en afgørelses adressat kun individuelt af afgørelsen, hvis afgørelsen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som en afgørelses adressat (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, Sml. 1954-1964, s. 414).
- 57 Ifølge sagsøgeren er kravet om at være individuelt berørt opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet:
- Sagsøgeren indgår i en gruppe, hvis medlemmer var identificerede eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.
 - Denne identificering kunne baseres på kriterier, som er specifikke for medlemmerne af denne gruppe (jf. dom af 23.4.2009, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, C-362/06 P, EU:C:2009:243, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Hvad angår det første kriterium skal det bemærkes, således som sagsøgeren har anført, at sagsøgeren kunne identificeres i sin egenskab af aktionær på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser blev vedtaget. Afgørelsen om placering under midlertidig administration blev nemlig vedtaget den 1. januar, dvs. en dag, hvor kreditinstitutterne var lukkede, og kapitalandelene ikke kunne handles. Som ECB har anerkendt, var det i øvrigt på grund af den manglende mulighed for at købe eller sælge andele, at afgørelsen om placering under midlertidig administration blev truffet i løbet af denne dag. På dette tidspunkt var listen over aktionærer lukket. Hver aktionærs identitet kunne fastslås, således som det kræves i retspraksis. Situationen var ikke anderledes for afgørelsen om forlængelse. Denne afgørelse blev ganske vist i modsætning til den førstnævnte afgørelse ikke vedtaget på en fridag. Det forholder sig ikke desto mindre således, at listen over de aktionærer, der kunne blive berørt, ligeledes var bestemt på tidspunktet for afgørelsens vedtagelse.
- 59 Hvad angår det andet kriterium skal det på samme måde fastslås, at aktionærene, herunder sagsøgeren, som følge af vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, blev berørt i en egenskab, der specifikt karakteriserer dem, nemlig dels besiddelsen af andele i bankens kapital, dels ved som følge af disse afgørelser at hindres i at udøve visse rettigheder, der er knyttet til disse andele.
- 60 Kriteriet vedrørende at være specifikt berørt er blevet præciseret således, at det kan anses for opfyldt, bl.a. når den anfægtede retsakt ændrer rettigheder, der er erhvervet før dens vedtagelse af den pågældende person (jf. dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Sagsøgeren havde, før vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, imidlertid netop rettigheder, der var knyttet til sagsøgerens kapitalandele som, selv om de var blevet erhvervet, blev berørt i den dækkede periode.

- 62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til den konsoliderede banklovs artikel 70, stk. 2, består den første virkning af placeringen under midlertidig administration i at suspendere generalforsamlingens funktioner, dvs. aktionærernes mulighed for at tilkendegive deres holdning til de forslag, der forelægges dem.
- 63 Blandt aktionærerne var sagsøgeren desuden blandt de aktionærer, der havde afgivet en negativ stemme i forhold til det forslag, der blev forelagt generalforsamlingen den 22. december 2018, en afstemning, der – selv om den blot udtrykte en anmodning om udsættelse – medførte, at bestyrelsesmedlemmer trådte tilbage, og at bestyrelsen derefter blev opløst, idet banken blev sat i den situation, der, i den kontekst, som banken befandt sig i, førte til – således som det er anført i afgørelsen om placering under midlertidig administration – ECB's indgreb med suspendering af generalforsamlingens funktioner og følgelig muligheden for aktionærerne til ved deres stemmeafgivelse at påvirke bankens strategi.
- 64 På denne baggrund kan sagsøgeren anses for at opfylde de krav, der følger af dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17).
- 65 Denne konklusion bestrides imidlertid af ECB og Kommissionen.
- 66 For det første har de anført, at såfremt Retten måtte nå frem til den konklusion, at annullationssøgsmålet skal afvises, vil en sådan afvisning ikke være i strid med Unionens retsinstansers forpligtelse til at sikre reelle eller potentielle sagsøgere en effektiv retsbeskyttelse, da sagsøgeren i et sådant tilfælde stadig kan anlægge et erstatningssøgsmål ved samme retsinstanser med det formål i givet fald at opnå erstatning for det lidte tab.
- 67 Det skal i denne henseende bemærkes, at annullations- og erstatningssøgsmål ifølge retspraksis forfølger formål, der er forskellige, og som ikke kan forveksles (dom af 2.12.1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, 5/71, EU:C:1971:116); under disse omstændigheder kan Unionens retsinstanser ikke fastslå, at en type søgsmål (i det foreliggende tilfælde et annullationssøgsmål) kan afvises med den begrundelse, at et andet søgsmål (f.eks. et erstatningssøgsmål) ville kunne anses for at være i overensstemmelse med kravene vedrørende antagelse til realitetsbehandling.
- 68 Argumentet skal derfor forkastes.
- 69 ECB har for det andet, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at retspraksis vedrørende lukkede grupper skal begrænses til enheder med et lavt antal medlemmer. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet banken på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser blev vedtaget, havde ca. 35 000 aktionærer. At antage et søgsmål, der ville kunne anlægges af et så højt antal sagsøgere, til realitetsbehandling, ville ifølge disse to institutioner gå imod den tilgang, der er anlagt i dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17, Sml. 1954-1964).
- 70 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som ECB og Kommissionen har fremhævet, at flere af de domme, som sagsøgeren har påberåbt sig, vedrører grupper bestående af et lavt antal medlemmer, f.eks. 8 enheder i den sag, der gav anledning til dom af 22. juni 2006, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen (C-182/03 og C-217/03, EU:C:2006:416, præmis 63), 6 i den sag, der gav anledning til dom af 13. marts 2008, Kommissionen mod Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 76), eller 27 i dom af 1. juli 1965, Toepfer og Getreide-Import Gesellschaft mod Kommissionen (106/63 og 107/63, EU:C:1965:65, Sml. 1965-1968, s. 67).

- 71 Ifølge sagsøgeren har formuleringen af den således gennemgåede retspraksis imidlertid kun til formål at forklare det pågældende kriterium, nemlig kravet om, at den pågældende gruppe består af medlemmer, der kan identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om placering under midlertidig administration og således udgør en gruppe, der ikke kan udvides, og som følgelig fremstår med det kendetegn være »sluttet«, »begrænset« eller »lukket« (dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 71, og af 27.2.2014, Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, præmis 59).
- 72 Sagsøgeren er under alle omstændigheder af den opfattelse, at retspraksis tillader søgsmål i situationer, der kan omfatte et stort antal sagsøgere. Det forholder sig således for så vidt angår søgsmål anlagt af støttemodtagere til prøvelse af afgørelser, som Kommissionen har rettet til en eller flere medlemsstater vedrørende støtteordninger, der er ydet eller kan ydes af disse sidstnævnte. Selv om denne type afgørelse ikke er rettet til dem, gør retspraksis det muligt for disse modtagere at anfægte lovligheden af de således vedtagne afgørelser ved Retten, selv om disse sagsøgere kan være talrige, endog meget talrige, alt efter hvilken type ordning der er tale om (dom af 28.6.2018, Andres (Konkursboet efter Heitkamp BauHolding) mod Kommissionen, C-203/16 P, EU:C:2018:505).
- 73 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at i sådanne sager vedrørende støttemodtagere har de anfægtede retsakter en regelfastsættende karakter og ikke en individuel karakter; de minder nemlig om nationale foranstaltninger, der består af en støtteordning, som finder anvendelse på kategorier af personer med bestemte kendetegn.
- 74 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionens synspunkt vedrørende den regelfastsættende karakter af de retsakter, der er omhandlet i sager vedrørende støttemodtagere, ikke ville medføre – såfremt en sådan karakter skulle være bekræftet – at søgsmålet ikke ville kunne antages til realitetsbehandling. Artikel 263, stk. 4, TEUF sikrer således, at søgsmål til prøvelse af regelfastsættende retsakter kan antages til realitetsbehandling, når sagsøgernes situation berøres uden gennemførelsesforanstaltninger. Det er imidlertid, uden at der er truffet nogen mellemkommende retsakt af nogen art, at de anfægtede afgørelser har påvirket aktionærernes retsstilling – i det foreliggende tilfælde ved at fratage dem muligheden for at udøve visse af de rettigheder, der er knyttet til deres kapitalandele, under bankens placering under midlertidige administration (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 28 og 58).
- 75 Kommissionen kan således ikke med føje på den ene side bestride, at sagsøgeren er individuelt berørt med den begrundelse, at sagsøgeren er en del af en kategori af økonomiske aktører, og på den anden side gøre gældende, at søgsmålet skal afvises, da det er anlagt til prøvelse af en retsakt, der – for så vidt angår en sådan kategori – har regelfastsættende karakter i en kontekst, hvor denne retsakt har påvirket sagsøgerens retsstilling, uden at der er truffet en mellemkommende retsakt.
- 76 Den anden indvending skal derfor ligeledes forkastes, og det kan lægges til grund, dels at sagsøgeren er individuelt berørt af de anfægtede beslutninger, dels – henset til ovenstående betragtninger vedrørende spørgsmålet om at være umiddelbart berørt – at sagsøgeren opfylder de krav, der stilles i traktaten med hensyn til søgsmålskompetence.

Søgsmålsinteressen

- 77 ECB har gjort gældende, at sagsøgeren ikke har den fornødne retlige interesse i at anlægge det foreliggende søgsmål.
- 78 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af retspraksis, at sagsøgeren for at anlægge sag skal godtgøre eksistensen af en søgsmålsinteresse, der viser, at de retligt bindende virkninger af de anfægtede afgørelser kan berøre sagsøgerens interesser, og at dette kan godtgøres ved at fastslå, at retsakten væsentligt har ændret dennes retsstilling (jf. i denne retning dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 37).
- 79 Da sagsøgeren ejer andele i et selskabs kapital, skal søgsmålsinteressen være forskellig fra den, der forfølges af selskabet – i det foreliggende tilfælde banken, hvori sagsøgeren ejer andele. Det er nemlig kun selskabet, der i princippet har ret til at anlægge sag for at forsvare sin egen interesse. Hvis den interesse, der forsvares, er selskabets interesse, kan aktionæren anmode generalforsamlingen eller ledelsesorganset om at anlægge sag (jf. i denne retning dom af 20.6.2000, Euromin mod Rådet, T-597/97, EU:T:2000:157, præmis 50, og af 12.11.2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C og HSH Investment Holdings FSO mod Kommissionen, T-499/12, EU:T:2015:840, præmis 31).
- 80 På samme måde sonderer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mellem på den ene side søgsmål anlagt af aktionærerne med henblik på at forsvare deres rettigheder og på den anden side søgsmål anlagt af aktionærerne med henblik på at sikre beskyttelsen af virksomhedens rettigheder (Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.7.2020, Albert m.fl. mod Ungarn, CE:ECHR:2020:0707JUD000529414).
- 81 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren som begrundelse for søgsmålet ikke påberåbt sig den virkning, som de anfægtede beslutninger har for banken, men har fremhævet disse beslutningers betydning for de rettigheder, som sagsøgeren personligt har i sin egenskab af aktionær, navnlig retten til at indkalde til generalforsamling med henblik på at foreslå, at der anlægges sag, eller retten til at tilføje et sådant punkt på dagsordenen for en sådan generalforsamling.
- 82 Det kan således ikke, som ECB har gjort, antages, at hvis de anfægtede afgørelser annulleres, vil virkningen på aktionærernes situation være den samme som virkningerne af en annulation på bankens situation; idet sagsøgeren handler vedrørende den virkning, de anfægtede afgørelser har på vedkommendes egne rettigheder, kan sagsøgeren henvise til en interesse i at anmode om annulation af de nævnte afgørelser, som ikke forveksles med bankens interesse, men adskiller sig herfra. Kravet om en særskilt interesse er således opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 83 Det følger af det ovenstående, at det af sagsøgeren anlagte søgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det er anlagt på sagsøgerens vegne vedrørende de anfægtede afgørelser.

Realiteten

- 84 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren gjort syv anbringender gældende, nemlig henholdsvis:
- en tilsidesættelse af reglerne om proportionalitet

- en tilsidesættelse af begrundelsespligten og af retten til at blive hørt
 - udnævnelsen af personer, som tidligere besad vigtige funktioner i bankens ledelse og administration, som midlertidige administratorer
 - retlig fejl ved fastlæggelsen af det retsgrundlag, der blev anvendt til at vedtage de anfægtede afgørelser
 - den omstændighed, at ECB forsøgte at løse ledelsesproblemer ved at udnævne personer, der havde skabt disse problemer
 - tilsidesættelse dels af reglerne om aktionærens rettigheder, dels af de grundlæggende principper om beskyttelse af ejendom og opsparring, frihed til privat økonomisk initiativ og selvbestemmelse for borgeren i dennes personlige valg
 - den midlertidige administrations utilstrækkelighed i forhold til at løse det konstaterede problem.
- 85 Retten finder det hensigtsmæssigt at indlede undersøgelsen med anbringendet om en retlig fejl ved fastlæggelsen af det retsgrundlag, der blev anvendt til at vedtage de anfægtede afgørelser.

Anbringendet om, at ECB begik en retlig fejl ved fastlæggelsen af det retsgrundlag, der blev anvendt ved vedtagelsen af de anfægtede afgørelser

- 86 Sagsøgeren har gjort gældende, at ECB begik en retlig fejl ved at basere de anfægtede afgørelser på artikel 70, stk. 1, i den konsoliderede banklov, selv om denne bestemmelse ikke omhandler den situation, der er påberåbt som begrundelse for placeringen under midlertidig administration, nemlig en »betydelig forværring« af bankens situation.
- 87 ECB har, støttet af Kommissionen, bestridt dette anbringende.
- 88 I denne forbindelse skal det bemærkes, at artikel 69 octiesdecies, stk. 1, litra b), i den konsoliderede banklov, der gennemfører artikel 28 med overskriften »Fjernelse af den daglige ledelse og ledelsesorganet« i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190), fastsætter:

»1. Den italienske centralbank kan tage følgende foranstaltninger over for en bank eller over for moderselskabet for en bankkoncern

[...]

(b) afskedigelsen af de aktører, der er omhandlet i artikel 69 vicies semel, i tilfælde af alvorlige overtrædelser af love eller administrative bestemmelser eller alvorlige uregelmæssigheder i administrationen, eller hvis forværringen af bankens eller bankkoncernens situation er særlig betydelig, forudsat at de i litra a) omhandlede foranstaltninger eller foranstaltninger, der er fastsat i artikel 53a og 67b, er utilstrækkelige til at rette op på situationen.«

- 89 Den konsoliderede banklovs artikel 70, der gennemfører artikel 29 i direktiv 2014/59, der har overskriften »Midlertidig administrator«, bestemmer:
- »1. Den italienske centralbank kan opløse de organer, der udøver administration- og kontrolfunktioner i bankerne, i tilfælde af overtrædelse eller uregelmæssighed som omhandlet i artikel 69 octiesdecis, stk. 1, litra b), eller hvis der forventes alvorlige økonomiske tab, eller når der ved begrundet anmodning fra administrationsorganerne eller fra en ekstraordinær generalforsamling anmodes om opløsning.«
- 90 Det fremgår af ordlyden, at de to bestemmelser vedrører to forskellige situationer:
- Dels foreskriver artikel 69 octiesdecies, stk. 1, litra b), »afskedigelsen« af bankernes administrations- eller kontrolorganer, som, når denne foranstaltning er truffet, skal udskiftes efter de procedurer, der er fastsat i national ret og EU-retten.
 - Dels regulerer artikel 70 »opløsningen« (scioglimento) af bankernes administrations- eller kontrolorganer, som medfører, at generalforsamlings og andre organers funktioner indstilles, og at der oprettes en ekstraordinær administration.
- 91 Ved læsningen af artikel 28 og 29 i direktiv 2014/59, som de ovennævnte bestemmelser har til formål at gennemføre, kan de omhandlede foranstaltninger ikke anses for svarende til hinanden eller for alternativer, eftersom førstnævnte er mindre indgribende end den sidstnævnte, som kun kan vedtages, hvis den kompetente myndighed finder, at udskiftning af bankernes administrations- eller kontrolorganer efter procedurerne i national ret og EU-retten anses for være utilstrækkeligt til at rette op på situationen.
- 92 Betingelserne for anvendelse af artikel 69 octiesdecies, stk. 1, litra b), i den konsoliderede banklov og artikel 70 i denne lov er ligeledes forskellige. »Afskedigelse« af administrations- eller kontrolorganerne er således foreskrevet i tilfælde af:
- alvorlige overtrædelser af love eller administrative bestemmelser
 - eller alvorlige uregelmæssigheder i administrationen
 - eller hvis forværringen af bankens eller bankkoncernens situation er særlig betydelig.
- 93 Derimod er »opløsning« af administrations- eller kontrolorganer og indsættelsen af en ekstraordinær administration foreskrevet i tilfælde af:
- alvorlig overtrædelse af love eller administrative bestemmelser som omhandlet i artikel 69 octiesdecis, stk. 1, litra b)
 - alvorlig uregelmæssighed i administrationen som omhandlet i artikel 69 octiesdecis, stk. 1, litra b)
 - eller hvis der forventes alvorlige økonomiske tab
 - eller når der ved begrundet anmodning fra administrationsorganerne eller fra en ekstraordinær generalforsamling anmodes om opløsning.

- 94 Det følger af en ordlydsfortolkning vedrørende formuleringen af betingelserne for anvendelse af artikel 69 octiesdecies, stk. 1, litra b), i den konsoliderede banklov og af den nævnte lovs artikel 70, at bestemmelsernes opregning er udtømmende, og at betingelserne er alternative, således som det fremgår af anvendelsen af den alternative konjunktion »eller«. Den anden bestemmelse fastsætter således, at opløsning af bankernes administrations- eller kontrolorganer og indsættelsen af en ekstraordinær administration er mulig i fire tilfælde, hvoraf to er fastsat i den første bestemmelse, og som – som det fremgår af den direkte henvisning til denne bestemmelse – skal fortolkes på samme måde som ved »afskedigelse«. En gennemgang af teksten viser ligeledes, at der ikke er nogen rangorden mellem disse betingelser.
- 95 Det fremgår således af den konsoliderede banklovs artikel 69 octiesdecies, stk. 1, litra b), og af denne lovs artikel 70, at den anden bestemmelse ikke foreskriver opløsning af bankernes administrations- eller kontrolorganer og indsættelsen af en ekstraordinær administration i tilfælde af, at »forværringen af bankens eller bankkoncernens situation [ville være] særlig betydelig«.
- 96 I det foreliggende tilfælde besluttede ECB ved afgørelsen om placering under midlertidig administration at »opløse [bankens] administrations- og kontrolorganer og udskifte disse med tre ekstraordinære kommissærer og et overvågningsudvalg«.
- 97 Med henblik på at træffe denne afgørelse fastslog ECB i punkt 2.1, at »betingelserne fastsat i den konsoliderede banklovs artikel 69 octiesdecies og artikel 70, dvs. en betydelig forværring af [bankens] situation, [var] opfyldt«, hvorefter ECB i punkt 2.6 konkluderede, at »den ekstraordinære administration [var] nødvendig og passende«, og at »udøvelsen af beføjelserne som omhandlet i artikel 70 [i den nævnte lov] ligeledes ansås for forholdsmæssig med henblik på at imødegå den alvorlige situation, som banken [befandt sig i på daværende tidspunkt]«.
- 98 Det fremgår således af den begrundelse, der gives i ovennævnte afgørelse, at den beføjelse, som ECB har udøvet i den foreliggende sag, til at placere banken under midlertidig administration, er den, der er omhandlet i artikel 70 i den konsoliderede banklov, idet henvisningen til den nævnte lovs artikel 69 ikke gør det muligt at afkræfte denne konstatering.
- 99 På samme måde fandt ECB i afgørelsen om forlængelse, at den midlertidige administration skulle fortsættes begrundet i »den betydelige forværring af den tilsynsbelagte enheds situation« (punkt 2.1), og at »udøvelsen af beføjelsen i henhold til artikel 70 [i den konsoliderede banklov]« var passende under omstændighederne (punkt 2.6).
- 100 Det følger heraf, at ECB har tilsidesat den konsoliderede banklovs artikel 70, idet ECB – selv om denne betingelse ikke var fastsat i denne bestemmelse – baserede sig på »en betydelig forværring af [bankens] situation« for at opløse bankens administrations- eller kontrolorganer, indsætte en midlertidig administration og opretholde denne i den periode, der er omhandlet i afgørelsen om forlængelse.
- 101 Denne konklusion bestrides af ECB og Kommissionen.
- 102 For de første anfører disse to institutioner, at placeringen under midlertidig administration er foreskrevet i artikel 29 i direktiv 2014/59. Artikel 70 i den konsoliderede banklov skal læses i lyset af denne bestemmelse, som den havde til formål at gennemføre, i henhold til princippet om

overensstemmende fortolkning. Det følger af denne læsning, at en placering under midlertidig administration er tilladt i henhold til artikel 70, selv om den pågældende situation, dvs. den betydelige forværring af bankens situation, ikke udtrykkeligt er omhandlet i denne bestemmelse.

- 103 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at det påhviler de nationale retter ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes. Denne forpligtelse til overensstemmende fortolkning af national lovgivning er nemlig uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet traktaten giver de nationale retter mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem (jf. dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24, og af 19.1.2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 48 og den deri nævnte praksis, jf. også analogt dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 55, 57 og 58). Retten har den samme forpligtelse til at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret i lyset af et direktiv, når Retten, som i den foreliggende sag, i medfør af de relevante bestemmelser skal anvende denne ret.
- 104 For så vidt som der er tale om fortolkningen af en bestemmelse i national ret, skal det endvidere bemærkes, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i henhold til fast retspraksis skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. i denne retning dom af 24.4.2018, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence m.fl. mod ECB, T-133/16 – T-136/16, EU:T:2018:219, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 Dette princip om overensstemmende fortolkning af national ret er dog underlagt visse begrænsninger. Retsinstansernes forpligtelse til at henvise til indholdet af et direktiv, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses nemlig af generelle retsprincipper, og forpligtelsen kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 100, og af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 25).
- 106 Det følger heraf, at forpligtelsen til overensstemmende fortolkning af national ret, der er beskrevet ovenfor, ikke kan tjene som grundlag for en fortolkning, der er i strid med den ordlyd, der er anvendt i den nationale bestemmelse til gennemførelse af et direktiv.
- 107 Dette ville imidlertid være det resultat, der ville opnås, hvis denne fortolkningsmetode blev anvendt i den foreliggende sag. Den foranstaltning, der er truffet, er nemlig den, der er foreskrevet i den konsoliderede banklovs artikel 70, og det er følgelig betingelserne for anvendelsen af denne artikel, der skal være opfyldt. Henvisningen til den nævnte lovs artikel 69 octiesdecies i afgørelsen om placering under midlertidig administration – som måske kan forklares med henvisningen til denne bestemmelse for to af anvendelsesbetingelserne i samme lovs artikel 70 – kan hverken ændre de regler, der gælder for vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger, eller betingelserne for deres anvendelse.
- 108 »Forværring[en] af bankens situation« er ikke et generisk udtryk, men en betingelse, der er fastsat i en lovtekst, der henviser til en udtømmende liste over fire alternative betingelser. Disse betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i loven, for vedtagelse af en så indgribende foranstaltning – det mest indgribende i ordningen med tidlig indgriben – som foranstaltningen bestående i placering af en bank under midlertidig administration, skal være overholdt, og betingelserne for

vedtagelse af den mindre indgribende foranstaltning skal ikke kunne anses for at være tilstrækkelige, for at vedtagelsen af den mere indgribende foranstaltning kan begrundes, uden en konkret henvisning i teksten.

- 109 Argumentet skal derfor forkastes.
- 110 For det andet har ECB og Kommissionen under retsmødet gjort gældende, at ECB – ud over national ret – er forpligtet til, når ECB handler som kompetent myndighed i henhold til banklovgivningen, at anvende samtlige EU-retlige regler; i denne forbindelse var ECB ifølge disse institutioner forpligtet til at anvende den bestemmelse, der i direktiv 2014/59 foreskriver placering under midlertidig administration i tilfælde af en betydelig forværring af det pågældende selskabs situation.
- 111 Det skal i denne henseende bemærkes, at disse to institutioner – som de har anført – skal overholde EU-retten i deres handlinger. Denne forpligtelse følger af legalitetsprincippet, som pålægger institutionerne – under Unionens retsinstansers kontrol – at overholde de regler, som de er undergivet. Forpligtelsen er for så vidt angår tilsyn specifikt kommet til udtryk, således som de pågældende institutioner har fremhævet, i artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til ECB i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63), som bl.a. bestemmer, at »[m]ed henblik på at udføre de opgaver, som ECB overdrages ved denne forordning, og med det formål at sikre høje standarder for tilsyn, anvender ECB al relevant EU-ret, og såfremt denne EU-ret består af direktiver, den nationale lovgivning til gennemførelse af disse direktiver«.
- 112 Det følger imidlertid af denne bestemmelse, at når EU-retten består af direktiver, er det den nationale lovgivning, der gennemfører disse direktiver, der skal anvendes. Bestemmelsen kan ikke læses således, at den indeholder to forskellige kilder til forpligtelser, nemlig hele EU-retten, herunder direktiverne, hvortil skal tilføjes den nationale lovgivning, der gennemfører dem. En sådan fortolkning ville nemlig forudsætte, at de nationale bestemmelser adskiller sig fra direktiverne, og at de to typer af dokumenter i et sådant tilfælde finder anvendelse på ECB, som særskilte normative kilder. En sådan fortolkning kan ikke tiltrædes, da den ville være i strid med artikel 288 TEUF, der bestemmer, at »[e]t direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Det følger desuden af fast retspraksis, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private og derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer (dom af 26.2.1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, præmis 48; jf. ligeledes dom af 19.1.2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 Den fejl, som ECB har begået ved anvendelsen af den konsoliderede banklovs artikel 70, kan således ikke afhjælpes ved en fri fortolkning af bestemmelserne, som ville gøre det muligt at ændre betingelserne for bestemmelsernes anvendelse, der er udformet på forskellig vis i direktiv 2014/59 og i national ret.
- 114 Anbringendet skal således tages til følge, og de anfægtede afgørelser skal derfor annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender.

Sagsomkostninger

- 115 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 116 Da ECB har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale sagsøgerens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.
- 117 Procesreglementets artikel 138, stk. 1, fastsætter, at de institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Ved anvendelse af denne bestemmelse skal Kommissionen bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Centralbanks (ECB's) afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-11 af 1. januar 2019, hvorved Banca Carige SpA blev sat under midlertidig administration, samt afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-13 af 29. marts 2019, hvorved varigheden af placeringen under midlertidig administration blev forlænget til den 30. september 2019, annulleres.**
- 2) **I øvrigt frifindes ECB.**
- 3) **ECB bærer sine egne omkostninger og betaler de af Francesca Corneli afholdte omkostninger.**
- 4) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Papasavvas

Gervasoni

Madise

Nihoul

Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 2022.

Underskrifter