



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

30. juni 2021 *

»Ansvar uden for kontraktforhold – statsstøtte – banksektoren –
privatretnligt bankkonsortiums rekapitaliseringsplan til fordel for et af sine medlemmer –
medlemsstatens centralbanks tilladelse til interventionen – manglende iværksættelse af redning
og indledning af en afviklingsprocedure – direktiv 2014/49/EU og 2014/59/EU – beslutning om
ikke at gøre indsigelse – anmodninger om oplysninger og udtalelser fra Kommissionen i den
indledende undersøgelsesfase – manglende årsagssammenhæng«

I sag T-635/19,

Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Pesaro (Italien),

Montani Antaldi Srl, Pesaro,

Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fano (Italien),

Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, Jesi (Italien),

Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, Macerata (Italien),

ved advokaterne A. Sandulli og B. Cimino,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar og D. Recchia, som
befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 268 TEUF med påstand om erstatning for den
økonomiske skade, som sagsøgerne angiveligt har lidt, bl.a. som følge af Kommissionens ulovlige
adfærd, der hindrede redningen af Banca delle Marche,

har

RETTEN (Tredje Afdeling),

* Processprog: italiensk.

sammensat af dommerne Z. Csehi, som fungerende afdelingsformand, G. De Baere og G. Steinfatt (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. januar 2021,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Med dette søgsmål ønsker sagsøgerne, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi og Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, at drage Den Europæiske Union til ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF med den begrundelse, at Europa-Kommissionen ved en angiveligt ulovlig adfærd, bl.a. ved at lægge utilbørligt pres på de italienske myndigheder og navnlig på Den Italienske Republiks centralbank, Banca d'Italia (herefter »Banca d'Italia«), hindrede redningen af Banca delle Marche, hvori sagsøgerne var aktionærer og indehavere af efterstillede obligationer, hvorved de blev påført et tab. Kommissionen har nærmere bestemt forhindret Fondo interbancario di tutela dei depositi (interbankfonden til beskyttelse af indskud, herefter »FITD«), den italienske indskudsgarantiordning, der består af et privatretligt bankkonsortium til forvaltning af egenkapital, i at foretage en sådan redning og har foranlediget de italienske myndigheder og bl.a. Banca d'Italia i dens egenskab af kompetent national myndighed til at indlede en procedure for afvikling af Banca delle Marche i henhold til de italienske retsregler, der gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber 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).
- 2 Banca delle Marche, der opstod ved en fusion mellem sparekasser i Macerata (Italien), Pesaro (Italien) og Jesi (Italien), var den største bank i den italienske region Marche. Pr. 30. september 2015 havde den stadig et netværk med ca. 300 filialer, samlede aktiver for 14,713 mia. EUR, indlån på 13,527 mia. EUR og nettoudlån på 12,237 mia. EUR.
- 3 Banca d'Italia konstaterede den 9. januar 2012, at Banca delle Marche udviste »tegn på stigende vanskeligheder«, og fremhævede, at kontroller havde afsløret alvorlige mangler i de interne kontrolsystemer, som havde uundgåelige følgevirkninger for bankens »betydelige eksponering [...] for kredit- og finansrisici«.
- 4 Den 25. juni 2013 påpegede Banca d'Italia, at Banca delle Marche havde oplevet »en væsentlig forværring med hensyn til tekniske aspekter, bl.a. kreditrisiciene og de heraf følgende konsekvenser for rentabiliteten og [for] kapitalgrundlagets tilstrækkelighed«.

- 5 Den 8. oktober 2013 opfordrede Banca d'Italia Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet) til at sætte Banca delle Marche under særlig administration i henhold til artikel 70 og 98 i Testo Unico Bancario italiano (den italienske banklov, herefter »bankloven«), som blev indført ved decreto legislativo (lovdekret) nr. 385 af 1. september 1993 (GURI nr. 230 af 30.9.1993, almindeligt tillæg nr. 92), bl.a. som følge af »[...] alvorlige forstyrrelser og uregelmæssigheder«. På dette tidspunkt var Banca delle Marches regnskabsmæssige situation kendetegnet ved indlån på 20,9 mia. EUR, en lovpligtig egenkapital på 996 mio. EUR, en samlet kapitalprocent på 6,65 og et underskud, der, henset til tilsynskravene, blev anslået til 202 mio. EUR.
- 6 Den 15. oktober 2013 blev Banca delle Marche sat under særlig administration. Banca delle Marches ekstraordinære kommissærer gjorde et første forsøg på at overvinde krisen i denne bank ved hjælp af en støtteintervention fra Credito Fondiario SpA (herefter »FonSpa«) og fra FITD, som FITD den 12. september 2014 havde anmodet om og den 3. december 2014 havde opnået Banca d'Italias tilladelse til at iværksætte. Denne intervention fandt imidlertid ikke sted på grund af vanskeligheder med at gennemføre rekapitaliseringen af Banca delle Marche, da FonSpa ikke havde været i stand til at rejse alle de nødvendige finansielle midler på markedet.
- 7 Den 10. oktober 2014 sendte Kommissionen i forbindelse med en indledende undersøgelse på eget initiativ vedrørende FITD's påtænkte støtteinterventioner til fordel for en anden italiensk bank, Banca Tercas (SA.39451 (2014/CP)), og Banca delle Marche (SA.39543 (2014/CP)) en anmodning om oplysninger til de italienske myndigheder, hvori den fremhævede, at det ikke kunne udelukkes, at de nævnte interventioner udgjorde statsstøtte.
- 8 Ved skrivelse af 18. december 2014 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at den støtteintervention til fordel for Banca delle Marche, som FITD havde foreslået, kunne udgøre statsstøtte, og at disse myndigheder, såfremt Banca d'Italia havde til hensigt at tillade en sådan intervention, burde anmelde den omhandlede foranstaltning, før den blev godkendt, i overensstemmelse med kravene i artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 9 Den 27. februar 2015 besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende FITD's støtteinterventioner til fordel for Banca Tercas (SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) (EUT 2015, C 136, s. 17). I denne afgørelse fastslog den bl.a., at disse interventioner udgjorde statsmidler og kunne tilregnes den italienske stat.
- 10 Ved skrivelse af 21. august 2015, der bl.a. omhandlede sag SA.39543 vedrørende Banca delle Marche, påpegede Kommissionen, at den omhandlede intervention kunne udgøre statsstøtte, hvorefter den opfordrede de italienske myndigheder til at fremlægge ajourførte oplysninger herom og til at undlade at iværksætte enhver foranstaltning fra FITD's side, før den var blevet anmeldt, og Kommissionen havde truffet en afgørelse.
- 11 I september 2015 underrettede Banca d'Italia Kommissionen om, at der blev arbejdet på planer om at overvinde kriserne i tre banker, heriblandt Banca delle Marche, og at der som led i disse planer skulle ske dækning af tab med reserver og aktiekapital, fuldstændig afskrivning eller konvertering af efterstillede fordringer og kapitalforhøjelse enten ved hjælp af privat kapital eller ved intervention fra FITD.
- 12 Ifølge de ekstraordinære kommissærer var Banca delle Marches regnskabsmæssige situation pr. 30. september 2015 kendetegnet ved en nettoegenkapital svarende til aktiernes bogførte værdi på 13 mio. EUR og et formueunderskud på 1,432 mia. EUR.

- 13 Den 8. oktober 2015 fastlagde og godkendte FITD de centrale elementer i et andet forsøg på en støtteintervention, der bestod i et kapitalindskud i Banca delle Marche på 1,2 mia. EUR »med en finansiering, der [var] ved at være på plads takket være visse medlemmer af konsortiet«, ledsaget af en plan for omstrukturering af denne bank, som var udarbejdet af et konsulentfirma, hvilket den underrettede Banca d'Italia om ved skrivelser af 9. og 15. oktober 2015. I skrivelsen af 9. oktober 2015 præciserede FITD med henvisning til de nævnte centrale elementer dels, at dens intervention ville finde sted, efter at direktiv 2014/59 var blevet gennemført i national ret (jf. præmis 1 ovenfor), dels at den konkrete fremgangsmåde ville blive forelagt for FITD's bestyrelse, efter at transaktionen vedrørende kapitalen var blevet tilrettelagt, bl.a. henset til den omstændighed, at interventionen ville blive gennemført med finansiering fra et bankkonsortium i henhold til markedsvilkårene. Det fremgik endelig, at hele denne transaktion bl.a. var betinget af Banca d'Italias godkendelse af en ændring af FITD's vedtægter, der gjorde det muligt at indføre en ny mekanisme for ex ante-bidrag, og af den retlige gennemførelse af kapitalforhøjelsen.
- 14 I oktober 2015 sendte Banca d'Italia et notat med titlen »En løsning for Banca delle Marche-koncernen« til Kommissionen, hvori den henviste til den nævnte banks regnskabsmæssige situation, at den var blevet sat under særlig administration, at det ikke var lykkedes at redde den med hjælp fra FonSpa, og at der forelå en omstruktureringsplan, som var bestilt af FITD og udarbejdet af et konsulentfirma. Banca d'Italia konkluderede heraf, at eftersom det pr. 31. december 2015 forventedes, at aktiekapitalen nærmede sig nul, skulle rekapitaliseringen af banken gennemføres dels ved en fuldstændig afskrivning eller konvertering af de efterstillede fordringer (der udgjorde 427,5 mio. EUR pr. 30. september 2015), dels ved en forhøjelse af kapitalen med 1,2 mia. EUR fra FITD. Notatet var bl.a. vedlagt FITD's skrivelse af 9. oktober 2015 (jf. præmis 13 ovenfor) og den nævnte omstruktureringsplan.
- 15 Ved skrivelse af 4. november 2015 orienterede Banca delle Marches ekstraordinære kommissærer Banca d'Italia om den nært forestående betalingsstandsning og om deres frygt for, at redningen ikke kunne finde sted i tide, henset til bankens økonomiske situation.
- 16 Den 16. november 2015 gennemførte Den Italienske Republik direktiv 2014/59 i national ret med vedtagelsen af decreto legislativo (lovdekret) nr. 180/15 (GURI nr. 267 af 16.11.2015, s. 1), der bl.a. vedrørte oprettelsen af en eller flere afviklingsfonde under Banca d'Italia med mulighed for at overdrage deres funktioner til en indskudsgarantiordning, der var anerkendt i henhold til banklovens artikel 96 (jf. artikel 78-86 i det nævnte dekret), såsom FITD.
- 17 Ved fælles skrivelse af 19. november 2015 oplyste kommissær Jonathan Hill og kommissær Margrethe Vestager, der på daværende tidspunkt var ansvarlige for finansiel stabilitet, finansielle tjenesteydelser og kapitalmarkedsunionen, henholdsvis konkurrence, de italienske myndigheder om deres fortolkning af kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149), sammenholdt med direktiv 2014/59, samtidig med at de specifikt henledte deres opmærksomhed på, at anvendelsen af en indskudsgarantiordning til rekapitalisering af en bank i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2014/49 er betinget af anvendelsen af reglerne på statsstøtteområdet. Det fremgik således af denne skrivelse, at når det er konkluderet, at anvendelsen af en sådan ordning er forbundet med tildeling af statsstøtte, bør afviklingen af en bank ske inden for rammerne af direktiv 2014/59, hvori enhver »ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige« kvalificeres som »statsstøtte, [...] som ydes for at bevare eller genoprette levedygtigheden, likviditeten eller solvensen af et institut«. Betingelserne i det sidstnævnte direktiv finder som følge heraf anvendelse. Hvis anvendelsen af indskudsgarantiordningen ikke kvalificeres som statsstøtte, men som en rent privat intervention, giver den derimod ikke anledning til en afvikling i henhold til dette direktiv.

- 18 Den 21. november 2015 indledte Banca d'Italia efter økonomi- og finansministeriets godkendelse af 22. november 2015 en afviklingsprocedure i henhold til artikel 32 i lovdekret nr. 180/15 over for Banca delle Marche. Afviklingsplanen blev meddelt Kommissionen den 20. november 2015.
- 19 I sin »afviklingsplan for Banca delle Marche« anførte Banca d'Italia bl.a., at FITD's rekapitalisering af Banca delle Marche ikke havde fundet sted, hvilket skyldes Kommissionens manglende »forudgående positive vurdering [...] af [denne transaktions] forenelighed med [EU's statsstøtteregler]«. I forbindelse med Banca d'Italias »midlertidige værdiansættelse« vedrørende betingelserne for indledning af en afviklingsprocedure som omhandlet i artikel 25 i lovdekret nr. 180/15 og artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59 fastslog den, at Banca delle Marche var nødlidende, hvilket sås af det samlede tab på 1,445 mia. EUR og det formueunderskud på 1,432 mia. EUR, der kunne konstateres pr. 30. september 2015. Ifølge Banca d'Italia havde det under den særlige administrationsprocedure ikke været muligt at finde frem til interventioner fra den private sektor, som gjorde det muligt at overvinde den krise, hvori Banca delle Marche befandt sig. FITD's intervention til fordel for banken havde desuden vist sig umulig at gennemføre og uforenelig med kravet om en hurtig overvindelse af krisen. Da der blev lagt vægt på den offentlige karakter af garantiordningernes interventioner, ville den påtænkte intervention nemlig kun kunne gennemføres med forudgående tilladelse fra Kommissionen baseret på dens overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Denne transaktion blev forelagt for Kommissionen, men kunne ikke gennemføres uden dennes forudgående positive vurdering. Denne midlertidige værdiansættelse blev bekræftet ved den endelige værdiansættelse, der i april 2016 blev foretaget af en uafhængig ekspert, som Banca d'Italia havde udpeget.
- 20 Den af Banca d'Italia foranstaltede afvikling af Banca delle Marche bestod i en overførsel af denne banks aktiver og passiver til en nyoprettet brobank ved navn Nuova Banca delle Marche SpA (herefter »brobanken«), hvis kapital var blevet tilvejebragt af en nyoprettet afviklingsfond baseret på bidrag fra banksektoren, for at gøre det muligt at videreføre bankens vigtigste aktiviteter, indtil den kunne sælges i forbindelse med en åben og ikke-diskriminerende procedure. Sideløbende hermed var der planlagt for det første en senere afhændelse af værdiforringede aktiver, de såkaldte misligholdte fordringer, fra brobanken til et nyt formidlende selskab, der skulle forvalte aktiverne, eller til et porteføljeadministrationsselskab (bad bank), dvs. REV – Gestione Crediti SpA, der var kontrolleret af afviklingsfonden, til en købspris, der svarede til ca. 18% af den oprindelige værdi, for det andet en fuldstændig nedskrivning af reserverne og aktiekapitalen med heraf følgende bortfald af administrative og økonomiske rettigheder (write down) og for det tredje opgivelse af efterstillede obligationer i den »gamle« Banca delle Marches passiver, som var blevet en »tom skal«, og hvor det ikke var muligt for indehaverne at inddrive deres fordringer. Den påtænkte støtte til gennemførelsen af disse transaktioner i forbindelse med afviklingen af Banca delle Marche indgik i dels en »første foranstaltning«, der bestod i et kapitalindskud til dækning af brobankens negative egenkapital på 1,005 mia. EUR og en rekapitalisering af denne bank med 1,041 mia. EUR, dels en »anden foranstaltning«, der bestod i en overførsel af værdiforringede aktiver for 916 mio. EUR til porteføljeadministrationsselskabet.
- 21 Den 22. november 2015 vedtog Kommissionen efter den indledende undersøgelsesfase afgørelse C(2015) 8371 endelig om statsstøtte ydet af Italien – støtte til afvikling af Banca delle Marche (sag SA.39543 (2015/N)), idet den ikke gjorde indsigelse mod de støtteforanstaltninger, der var påtænkt i forbindelse med afviklingen af Banca delle Marche, fordi de var forenelige med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Banca delle Marche havde på daværende tidspunkt en negativ egenkapital på 1,412 mia. EUR.

- 22 På en ekstraordinær generalforsamling den 26. november 2015 godkendte FITD's medlemsbanker de vedtægtsændringer, der tillod FITD's forudgående »frivillige« intervention. Disse ændringer blev senere godkendt af Banca d'Italia.
- 23 I perioden fra den 22. november til den 31. december 2015 registrerede brobanken et nettotab på ca. 12 mio. EUR. I 2016 realiserede den desuden et tab på ca. 775 mio. EUR, hvoraf de 668,7 mio. skyldtes en yderligere forringelse af de nødlidende lån.
- 24 Den 9. december 2015 blev lederen af Banca d'Italias tilsynsafdeling hørt af finansudvalget i Camera dei deputati (deputeretkammeret, Italien). Der fremgår bl.a. følgende af referatet af denne høring:

»[Banca delle Marche ekstraordinære kommissærers] forvaltning strakte sig over lang tid [...] Det viste sig på dette tidspunkt, at F[ITD] [...] var villig til at påtage sig risiciene i forbindelse med de misligholdte lån. [FITD's intervention] kunne med tilførsel af midler fra andre banker have vist en vej ud af krisen, som ikke var til nogen skade for kreditorerne [...] Dette var ikke muligt, hvilket skyldtes den forudfattede holdning – som vi ikke deler – der blev tilkendegivet af Kommissionens tjenestegrene [...], som mente, at [FITD's] interventioner skulle sidestilles med statsstøtte [...]

Som jeg tidligere har nævnt, blev denne form for intervention overvejet og fastlagt detaljeret af [FITD] [...] Men det var ikke muligt at gennemføre den, eftersom Kommissionens tjenestegrene [...] kvalificerede den som statsstøtte og sidestillede dens anvendelse med brug af offentlige midler. Som jeg har bemærket, deler vi ikke dette synspunkt. De italienske garantiordninger er private foretagender. Deres interventioner, der udgør et alternativ til godtgørelse af indskyderne, besluttes selvstændigt og finansieres ligeledes med private midler [...]

- 25 Den 23. december 2015 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2016/1208 om statsstøtte ydet af Italien til Banca Tercas (sag SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) (EUT 2016, L 203, s. 1, herefter »afgørelsen om Banca Tercas«), hvori den kvalificerede de omhandlede interventioner fra FITD som ulovlig statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, og krævede støtten tilbagesøgt.
- 26 Banca d'Italia offentliggjorde den 25. marts 2016 et notat med titlen »Krisen i Banca delle Marche« på sit websted, hvori den bl.a. i det væsentlige påpegede, at Kommissionen i oktober 2014 havde sendt de italienske myndigheder en anmodning om oplysninger vedrørende FITD's påtænkte interventioner til fordel for Banca Tercas og Banca delle Marche, da disse interventioner muligvis kunne udgøre statsstøtte. Med teknisk støtte fra Banca d'Italia indledte disse myndigheder dernæst en længere høring med Kommissionens tjenestegrene, som bestod af talrige udvekslinger af e-mails og adskillige besøg af italienske embedsmænd i Bruxelles (Belgien), hvor disse forsøgte at overbevise Kommissionen om, at hypotesen om statsstøtte var grundløs. Ifølge Banca d'Italia var det imidlertid nødvendigt at indhente Kommissionens forudgående tilladelse i forbindelse med FITD's intervention, hvis gennemførelse ellers ville have fået Kommissionen til at indlede en formel sag, som skulle indbringes for Unionens retsinstanser, med alle de umiddelbare negative virkninger, som dette ville have medført. Kommissionens tjenestegrene fastholdt imidlertid deres modstand mod denne intervention, også i den endelige udformning, som gjorde det muligt at fordele byrderne (burden sharing), og som under alle omstændigheder ville have været en mindre skadelig løsning end den, der til sidst blev valgt. Denne holdning blev officielt bekræftet på højeste niveau i skrivelsen af 19. november 2015 fra kommissær Jonathan Hill og kommissær Margrethe Vestager.

- 27 Ved dom af 30. december 2016 (sag nr. 12884/2016), der blev afsagt i en sag anlagt af sagsøgerne mod Banca d'Italia og økonomi- og finansministeriet med påstand om annullation af afviklingsforanstaltningerne over for Banca delle Marche og erstatning for det tab, som afviklingen var årsag til, frifandt Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) de sagsøgte.
- 28 I 2017, hvor brobanken blev solgt, blev der behov for ny statsstøtte, som bl.a. bestod i en rekapitalisering på 556 mio. EUR fra afviklingsfonden, og salgsprisen blev fastsat til en symbolsk euro (jf. Kommissionens afgørelse C(2017) 3000 endelig af 30.4.2017 om statsstøtte i sag SA.39543 (2017/N-2), sag SA.41134 (2017/N-2) og sag SA.43547 (2017/N-2) (EUT 2018, C 140, s. 1)).
- 29 Ved dom af 22. januar 2019 (sag nr. 00550/2019) forkastede Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) sagsøgernes appel af den dom, der var afsagt af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio).
- 30 Ved dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), annullerede Retten afgørelsen om Banca Tercas.
- 31 Den 29. maj 2019 iværksatte Kommissionen en appel til prøvelse af dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), som blev registreret under sagsnummer C-425/19 P.
- 32 Efter anmodning om genoptagelse indgivet af sagsøgerne udsatte Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved kendelse af 7. oktober 2019 (sag nr. 03465/2019) proceduren for genoptagelse af den dom, der er nævnt i præmis 29 ovenfor, indtil Domstolen havde truffet sin endelige afgørelse i sag C-425/19 P.
- 33 Ved kendelse af 13. november 2019, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:980), forkastede Domstolens præsident sagsøgernes anmodning om at måtte intervenere til støtte for de påstande, der var nedlagt af sagsøgerne i første instans, fordi de ikke havde godtgjort, at de havde en berettiget interesse i afgørelsen af tvisten i sag C-425/19 P som omhandlet i artikel 40, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
- 34 Ved dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), forkastede Domstolen Kommissionens appel af dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167).

Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 35 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2019 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.
- 36 I replikken, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 14. februar 2020, har sagsøgerne anmodet Retten om i henhold til artikel 91 i Rettens procesreglement at pålægge Kommissionen at fremlægge alle administrative akter i sagen vedrørende »Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)«, herunder alle »fortrolige dokumenter«, der er nævnt i svarskriftet, for at sikre overholdelsen af deres ret til forsvar og af kontradiktionsprincippet i overensstemmelse med bestemmelserne i procesreglements artikel 103.

- 37 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 14. april 2020 i forlængelse af Kommissionens anmodning om bevisoptagelse med henblik på at pålægge sagsøgerne at fremlægge referatet af FITD's bestyrelsesmøde den 8. oktober 2015 og ethvert andet dokument fra FITD, der omhandler skrivelsen af 9. oktober 2015, som supplement til bilag A.7 til stævningen har sagsøgerne fremlagt nye beviser vedrørende de nævnte dokumenter. I bemærkningerne af 25. juni 2020 har Kommissionen ikke modsat sig, at disse beviser tilføres sagsakterne og tages i betragtning af Retten.
- 38 Retten (Tredje Afdeling) har efter forslag fra den refererende dommer besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 opfordret Kommissionen til at fremlægge de angiveligt fortrolige dokumenter, hvortil den har henvist i svarskriftet. Kommissionen har fremlagt de nævnte dokumenter inden for den fastsatte frist og præciseret, at den ikke længere anser dem for at være fortrolige.
- 39 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 21. januar 2021.
- 40 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Det fastslås og konstateres, at Unionen er ifaldet ansvar uden for kontraktforhold, idet Kommissionen gennem ulovlige instrukser, som blev meddelt de italienske myndigheder, hindrede, at FITD rekapitaliserede Banca delle Marche.
 - Kommissionen tilpligtes at betale erstatning for det af sagsøgerne lide tab, som opgøres i henhold til de kriterier, der er nævnt i stævningens punkt 43-51, eller fastsættes med et beløb, som Retten finder rimeligt.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 41 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Betingelserne for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold

- 42 Ifølge fast retspraksis forudsætter Unionens ansvar uden for kontraktforhold, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en EU-retlig regel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, der påhviler den, som har udstedt retsakten, og de skadelidtes tab (jf. dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Hvad nærmere angår betingelsen om årsagssammenhæng i artikel 340, stk. 2, TEUF fremgår det af retspraksis, at den vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem EU-institutionernes adfærd og tabet, hvilket det påhviler sagsøgeren at bevise, således at den anfægtede adfærd skal være den afgørende årsag til tabet (jf. dom af 5.9.2019, Den Europæiske Union mod Guardian Europe og Guardian Europe mod Den Europæiske Union, C-447/17 P og C-479/17 P, EU:C:2019:672, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Unionen kan desuden ikke pålægges ansvar uden for kontraktforhold, uden at alle betingelserne for erstatningspligten, der således er fastlagt i artikel 340, stk. 2, TEUF, er opfyldt (dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 165; jf. ligeledes kendelse af 12.3.2020, EMB Consulting m.fl. mod ECB, C-571/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:208, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at sagsøgte frifindes, hvis blot én af disse betingelser ikke er opfyldt.
- 45 Det bør efter Rettens opfattelse først undersøges, om der er en tilstrækkelig direkte årsagssammenhæng mellem Kommissionens angiveligt ulovlige adfærd og det hævdede tab, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 43 ovenfor.

Forekomsten af en tilstrækkelig direkte årsagssammenhæng

- 46 Sagsøgerne har anført, at den ulovlige adfærd, som Kommissionen foreholdes, dvs. bl.a. dens tilsidesættelse af statsstøttebegrebet som bekræftet ved dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), var den faktiske og eneste årsag til det tab, som de har lidt. Det ligger nemlig fast, dels at de italienske myndigheder undersøgte alle potentielle løsninger for at undgå en afvikling af Banca delle Marche, men at disse blev umuliggjort af Kommissionens modstand, dels at disse andre løsninger i betydelig grad ville have begrænset de skadevoldende virkninger for de berørte aktionærer og obligationsindehavere. Sagsøgerne har henvist til de forskellige kontrolforanstaltninger, som Kommissionens tjenestegrene fra oktober 2014 iværksatte vedrørende de igangværende redningstransaktioner, bl.a. til fordel for Banca Tercas og Banca delle Marche. Det fremgår af Banca d'Italias notat om krisen i Banca delle Marche, at økonomi- og finansministeriet dernæst indledte en længere høring med Kommissionen, som bestod af talrige udvekslinger af e-mails og adskillige besøg af italienske embedsmænd i Bruxelles, idet de italienske myndigheder var overbeviste om, at hypotesen om statsstøtte var grundløs, og at det var muligt at overbevise Kommissionen herom. Til trods for de italienske myndigheders forsøg på at godtgøre, at støtten efter deres opfattelse var lovlig, fremsendte Kommissionen en række »stadig strengere« skrivelser, hvori den gentagne gange advarede om, at en sådan støtte til Banca delle Marche ikke kunne iværksættes, før den var blevet anmeldt til Kommissionen, og denne havde truffet sin afgørelse. Sagsøgerne har anført, hvilket Banca d'Italia præciserede i sit notat, at »[Kommissionens] tjenestegrene stædigt fastholdt deres modstand mod FITD's intervention, også i den endelige udformning, som gjorde det muligt at fordele byrderne (burden sharing), og som under alle omstændigheder ville have været en meget mindre skadelig løsning end den, der til sidst blev valgt«. Denne holdning blev »officielt bekræftet på højeste niveau i skrivelser af 19. november 2015 fra kommissær Jonathan Hill og kommissær Margrethe Vestager«.
- 47 Sagsøgerne har anført, at Kommissionens ulovlige holdning var i stand til at lamme de italienske myndigheders arbejde. Som Banca d'Italia præciserede i det notat, der er nævnt i præmis 46 ovenfor, var det nødvendigt at indhente Kommissionens forudgående tilladelse til FITD's intervention, hvis gennemførelse ellers ville have fået Kommissionen til at indlede en formel sag,

som skulle indbringes for Unionens retsinstanser, med alle de umiddelbare negative virkninger, som dette ville have medført. Kommissionens handlinger hindrede derfor redningen af Banca delle Marche til trods for de bestræbelser, som de italienske myndigheder havde gjort.

- 48 Sagsøgerne har præciseret, at FITD's redning af Banca delle Marche ville have haft andre virkninger end dem, der fulgte af afviklingsfondens intervention. En sådan redning ville have været mindre skadelig for de berørte aktionærer, som kunne have beholdt en kapitalandel og være fortsat som aktionærer, mens de ventede på, at værdien af den nævnte bank blev genoprettet, efter at den igen havde opnået et overskud. I deres endelige rapport præciserede Banca delle Marches ekstraordinære kommissærer, at interventionen »i den endelige udformning, som gjorde det muligt at fordele byrderne (burden sharing), under alle omstændigheder ville have været »en meget mindre skadelig løsning end den, der til sidst blev valgt««. En intervention fra FITD i oktober og november 2015 ville have gjort det muligt at forsyne Banca delle Marche med de ressourcer, der var nødvendige for at overvinde krisen og holde banken kørende, hvilket bekræftes i Banca d'Italias egen rapport, og at sikre, at dette ikke gik ud over kreditorerne og kun i mindre grad gik ud over aktionærerne.
- 49 Kommissionen har anfægtet sagsøgernes argumenter. I retsmødet undlod den imidlertid at gøre gældende, at Banca d'Italias notat, som er nævnt i præmis 46 ovenfor, burde afvises, hvilket blev indført i protokollatet fra dette retsmøde.
- 50 Retten bemærker indledningsvis, at sagsøgerne i det væsentlige hævder, at Kommissionens adfærd og handlinger, der forhindrede FITD's intervention og dermed førte til vedtagelse af beslutningen om afvikling af Banca delle Marche, skyldtes Kommissionens tilsidesættelse af støttebegrebet, for så vidt som den med urette fastslog, at FITD's interventioner, selv om de var af privat karakter, udgjorde foranstaltninger, der kunne tilregnes den italienske stat, og indebar statsmidler.
- 51 Det må imidlertid konstateres, at de skrivelser og foreløbige udtalelser, som Kommissionen fremkom med under den indledende undersøgelse vedrørende Banca delle Marches situation, og som er nævnt i præmis 7 ff. ovenfor, ikke indeholder nogen retlig vurdering i forhold til kriterierne for støttebegrebet.
- 52 For det første begrænsede Kommissionen sig således i anmodningen om oplysninger af 10. oktober 2014 til at fremhæve, at det ikke kunne udelukkes, at FITD's påtænkte interventioner til fordel for Banca Tercas og Banca delle Marche udgjorde statsstøtte (jf. præmis 7 ovenfor).
- 53 For det andet meddelte Kommissionen i sin skrivelse af 18. december 2014 endvidere blot de italienske myndigheder, at den støtteintervention til fordel for Banca delle Marche, som FITD havde foreslået, kunne udgøre statsstøtte, og at disse myndigheder, såfremt Banca d'Italia havde haft til hensigt at tillade en sådan intervention, burde have anmeldt den omhandlede foranstaltning, før den blev tilladt, i overensstemmelse med kravene i artikel 108, stk. 3, TEUF (jf. præmis 8 ovenfor).
- 54 For det tredje nøjedes Kommissionen i sin skrivelse af 21. august 2015, der bl.a. omhandlede sag SA.39543 vedrørende Banca delle Marche, med at påpege, at den påtænkte intervention kunne udgøre statsstøtte, hvorefter den opfordrede de italienske myndigheder til at fremlægge ajourførte oplysninger herom og til at undlade at iværksætte enhver foranstaltning fra FITD's side, før den var blevet anmeldt, og Kommissionen havde truffet en afgørelse (jf. præmis 10 ovenfor).

- 55 For det fjerde oplyste kommissær Jonathan Hill og kommissær Margrethe Vestager ved skrivelse af 19. november 2015, dvs. blot én dag før de italienske myndigheder underrettede Kommissionen om indledningen af proceduren for afvikling af Banca delle Marche, som gik i gang den 21. november 2015 (jf. præmis 18 ovenfor), blot de nævnte myndigheder om deres fortolkning af de samlede krav, der er fastsat i direktiv 2014/49 og 2014/59 og i statsstøttere reglerne. De gjorde nærmere bestemt opmærksom på, at anvendelsen af en indskudsgarantiordning til rekapitalisering af en bank i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2014/49 er betinget af anvendelsen af reglerne på statsstøtteområdet, men erkendte også, at hvis anvendelsen af den nævnte ordning ikke kvalificeres som statsstøtte, men som en rent privat intervention, giver den ikke anledning til en afvikling i henhold til dette direktiv (jf. præmis 17 og 18 ovenfor).
- 56 Det følger heraf, at disse udtalelser, som Kommissionen fremsatte, før proceduren for afvikling af Banca delle Marche blev indledt, alene var af proceduremæssig karakter, da de italienske myndigheder blev mindet om, at de på forhånd skulle anmelde og undlade at iværksætte eventuelle støtteforanstaltninger til fordel for bl.a. denne bank. Disse udtalelser drejede sig ikke om en konkret foranstaltning, eftersom der endnu ikke fandtes nogen klart fastlagt eller anmeldt foranstaltning, eller om Kommissionens præcise fortolkning af støttebegrebet i artikel 107, stk. 1, TEUF i denne sammenhæng.
- 57 Det fremgår ganske vist af de dokumenter fra Banca d'Italia, som lå efter de begivenheder, der er beskrevet i præmis 52-55 ovenfor, at denne bank var overbevist om, at Kommissionens tjenestegrene var af den opfattelse, at FITD's interventioner til fordel for en nødlidende bank kunne udgøre statsstøtte, bl.a. fordi de kunne tilregnes den italienske stat og stammede fra midler, som staten udøvede kontrol med. I den midlertidige værdiansættelse vedrørende betingelserne for indledning af en procedure for afvikling af Banca delle Marche påpegede Banca d'Italia nemlig i det væsentlige, at det var nødvendigt at anmelde enhver eventuel støtteforanstaltning fra FITD til fordel for Banca delle Marche til Kommissionen og at opnå dens forudgående tilladelse baseret på en sådan foranstaltnings overensstemmelse med EU's statsstøttere regler (jf. præmis 19 ovenfor). I en vidneerklæring fra en af Banca d'Italias samarbejdspartnere og i dens notat om krisen i Banca delle Marche henvises der desuden til, at Kommissionens tjenestegrene under den administrative procedure havde tilkendegivet, at FITD's støtteinterventioner i givet fald ville have været statsstøtte, bl.a. fordi midlerne var af statslig eller offentlig karakter. Det fremgår således af den skriftlige vidneerklæring, at Kommissionen til forskel fra de italienske myndigheder og Banca d'Italia mente, at FITD's interventioner skulle sidestilles med statsstøtte, da disse interventioner skulle finansieres med offentlige midler (jf. præmis 24 ovenfor). I modsætning til det af Kommissionen anførte bekræftes indholdet af denne vidneerklæring af Banca d'Italias notat om krisen i Banca delle Marche, hvoraf det klart fremgår, at de italienske myndigheder og Banca d'Italia forgæves havde forsøgt at overbevise Kommissionens tjenestegrene om, at FITD's påtænkte interventioner til fordel for Banca Tercas og Banca delle Marche ikke kunne kvalificeres som statsstøtte (jf. præmis 26 ovenfor).
- 58 Det fremgår imidlertid ikke af disse beviser, at Kommissionen på det relevante tidspunkt, dvs. umiddelbart før Banca d'Italia og økonomi- og finansministeriet ved udøvelsen af deres egne beføjelser og deres skønsmargen (jf. i denne retning dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 106-108) besluttede at indlede afviklingen af Banca delle Marche, af de grunde, der er anført i præmis 57 ovenfor, havde truet de italienske myndigheder til at blokere for eller forbyde FITD's eventuelle interventioner til fordel for Banca delle Marche, henset til artikel 107 TEUF, eller havde udøvet et pres i denne forbindelse.

- 59 Sagsøgerne kan i denne henseende ikke med rette påberåbe sig afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende FITD's intervention til fordel for Banca Tercas, som blev vedtaget den 27. februar 2015, dvs. flere måneder før indledningen af proceduren for afvikling af Banca delle Marche, og hvori Kommissionen havde fastslået, at denne intervention opfyldte kriterierne om tilregnelser til staten og anvendelse af statsmidler (jf. 45.-61. betragtning til den nævnte indledningsafgørelse og præmis 9 ovenfor). Til forskel fra disse støtteforanstaltninger til fordel for Banca Tercas forelå der før vedtagelsen af beslutningen om afvikling af Banca delle Marche hverken en fast plan om FITD's intervention til fordel for Banca delle Marche eller en anmodning til Banca d'Italia om tilladelse til en sådan plan (jf. præmis 13 ovenfor) og heller ikke en formel anmeldelse af denne plan eller en anden grund til, at Kommissionen skulle indlede en formel undersøgelsesprocedure herom. Under disse omstændigheder var det på dette tidspunkt umuligt for Kommissionen at vide med tilstrækkelig sikkerhed, om FITD's eventuelle påtænkte intervention til fordel for Banca delle Marche kunne opfylde statsstøttekriterierne.
- 60 Det fremgår derimod af den midlertidige værdiansættelse, som Banca d'Italia foretog, da afviklingsproceduren blev indledt (jf. præmis 19 ovenfor), at de vigtigste årsager til denne beslutning var, at Banca delle Marche var nødlidende, hvilket sås af det samlede tab på 1,445 mia. EUR og det formueunderskud på 1,432 mia. EUR, som kunne noteres pr. 30. september 2015, og af den omstændighed, at det under den særlige administrationsprocedure ikke havde været muligt at finde frem til interventioner fra den private sektor, som kunne hjælpe banken ud af krisen. Banca d'Italia fremhævede således, at FITD's intervention havde vist sig umulig at gennemføre og uforenelig med kravet om en hurtig overvindelse af krisen. Banca d'Italia påpegede i denne sammenhæng, at en sådan intervention i henhold til statsstøttereglerne kun kunne gennemføres med forudgående tilladelse fra Kommissionen, hvilket ganske vist var endnu et aspekt, der kunne hindre en sådan hurtig overvindelse, men da planen om FITD's intervention til fordel for Banca delle Marche endnu ikke var færdiggjort (jf. præmis 59 ovenfor), var det ikke i sig selv afgørende for den beslutning om afvikling, som de italienske myndigheder endte med at vedtage. For så vidt som Banca d'Italia anførte, at denne intervention var blevet forelagt for Kommissionen, men ikke kunne gennemføres uden dennes forudgående positive vurdering, henviste den tydeligvis til notatet med titlen »En løsning for Banca delle Marche-koncernen« (jf. præmis 14 ovenfor), hvortil det blot skal bemærkes, at en forelæggelse for Kommissionen ikke kan betragtes som en formel anmeldelse af en fast og konkret interventionsplan, som kunne have resulteret i et forbud eller en tilladelse fra Kommissionen.
- 61 Denne bedømmelse understøttes nemlig for det første af den omstændighed, at FITD den 8. oktober 2015 kun havde fastlagt de centrale elementer i et andet forsøg på en støtteintervention til fordel for Banca delle Marche, som bestod i et kapitalindskud i den nævnte bank på 1,2 mia. EUR, ledsaget af en omstruktureringsplan, hvilket den underrettede Banca d'Italia om ved skrivelser af 9. og 15. oktober 2015. I skrivelsen af 9. oktober 2015 præciserede FITD således med henvisning til de nævnte centrale elementer dels, at dens intervention først ville finde sted, efter at direktiv 2014/59 var blevet gennemført i national ret, og efter at Banca d'Italia havde godkendt den ændring af vedtægterne, der var nødvendig for at gennemføre den, dels at den konkrete fremgangsmåde ville blive forelagt for FITD's bestyrelse, efter at transaktionen vedrørende kapitalen var blevet tilrettelagt, bl.a. henset til den omstændighed, at interventionen ville blive gennemført med finansiering fra et bankkonsortium i henhold til markedsvilkårene (jf. præmis 13 ovenfor). Som Kommissionen har gjort gældende, var FITD's interne organer derfor stadig langt fra at fastlægge en sådan interventions nøjagtige indhold og fremgangsmåden for dens tildeling, hvilket var årsagen til, at der i modsætning til den første intervention fra FITD, som blev foreslået, men ikke gennemført (jf. præmis 6 ovenfor), hverken i

den nævnte skrivelse eller senere blev anmodet om Banca d'Italias tilladelse. Til forskel fra FITD's skrivelse af 12. september 2014 til Banca d'Italia, der vedrørte en plan om intervention med støtte fra FonSpa, kan dens skrivelser af 9. og 15. oktober 2015 nemlig ikke anses for at indeholde en sådan anmodning om tilladelse. Som svar på et præcist spørgsmål herom, som Retten stillede i retsmødet, fremhævede sagsøgerne, at det valgte konsulentfirma allerede havde valideret FITD's påtænkte intervention, og at FITD ved de nævnte skrivelser havde meddelt Banca d'Italia, at den var klar til at gennemføre den, men sagsøgerne har ikke kunnet pege på en passage i disse skrivelser, som kunne forstås som en anmodning om tilladelse.

- 62 For det andet orienterede Banca delle Marche særlige kommissærer – allerede før den 16. november 2015, hvor direktiv 2014/59 blev gennemført i national ret ved lovdekret nr. 180/15, der som anført af FITD muliggjorde en sådan støtteintervention – ved skrivelse af 4. november 2015 Banca d'Italia om den nært forestående betalingsstandsning og om deres frygt for, at redningen ikke kunne finde sted i tide henset til bankens økonomiske situation. Dette tyder i sig selv på, at en hurtig intervention fra FITD's side ikke var mulig, uanset om den skulle anmeldes til Kommissionen på forhånd i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF (jf. præmis 14 og 16 ovenfor). Dette bekræftes af den omstændighed, at FITD's medlemsbanker først på den ekstraordinære generalforsamling den 26. november 2015 (jf. præmis 21 ovenfor), dvs. fem dage efter vedtagelsen af beslutningen om afvikling af Banca delle Marche, godkendte de ændringer af FITD's vedtægter, der muliggjorde en sådan intervention i overensstemmelse med de nye lovgivningsmæssige rammer.
- 63 For det tredje kan vidneerklæringen fra Banca d'Italias samarbejdspartner og dens notat om krisen i Banca delle Marche (jf. præmis 24 og 26 ovenfor) ikke som anført af sagsøgerne rejse tvivl om ovenstående vurdering. Disse dokumenter blev udarbejdet længe efter, at det var blevet besluttet at afvikle Banca delle Marche, og på et tidspunkt, hvor sagsøgerne allerede havde anlagt erstatningssøgsmål mod bl.a. Banca d'Italia ved de italienske domstole. I notatet om krisen i Banca delle Marche berettes der desuden om Kommissionens angivelige modstand mod FITD's rekapitalisering af denne bank, hvilket blev »officielt bekræftet på højeste niveau i skrivelsen af 19. november 2015 fra kommissær Jonathan Hill og kommissær Margrethe Vestager«, selv om dette ikke kan læses i den nævnte skrivelse (jf. præmis 55 ovenfor). Det er under alle omstændigheder ikke sandsynligt, at behovet for at underrette Kommissionen om en sådan interventionsforanstaltning fra FITD, hvis indhold og nærmere fremgangsmåde endnu ikke var tilstrækkelig præciseret, navnlig med hensyn til omfanget og medlemmernes deltagelse, og som heller ikke var blevet vedtaget af FITD's interne organer og af de kompetente myndigheder, i sig selv hindrede redningen af Banca delle Marche, således som det antydes i en del af den nævnte vidneerklæring. Banca d'Italias notat om krisen i Banca delle Marche kan ikke forstås anderledes. Selv om behovet for at anmelde en sådan foranstaltning til Kommissionen og indhente dens forhåndsgodkendelse fremhæves i det nævnte notat, virker det nemlig inkonsekvent, at der ikke henvises til den alvorlige krise i denne bank, som gjorde sig gældende i begyndelsen af november 2015 og var blevet konstateret i forbindelse med Banca d'Italias midlertidige værdiansættelse, og som gik forud for og begrundede afviklingsbeslutningen.
- 64 For det fjerde svarer denne fortolkning til den, der blev lagt til grund i dommene fra Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) og Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (jf. præmis 27 og 29 ovenfor), selv om sagsøgerne med urette har anført, at det heri hovedsageligt erklæres, at Banca d'Italias beslutning om at foranstalte afviklingen af Banca delle Marche ikke blev truffet »selvstændigt«, men blev »pålagt« af Kommissionen. I de passager i de nævnte domme, som sagsøgerne har påberåbt sig, henvises nemlig blot i det væsentlige til nogle af de faktiske omstændigheder, der er beskrevet i

præmis 52 ff. ovenfor, uden at der foretages en sådan retlig kvalificering. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) henviste ganske vist til et udsagn fra Banca d'Italia, der »i afviklingsplanen udtrykkeligt anførte, at [FITD's intervention] ikke kunne finde sted, fordi Kommissionen [...] havde taget afstand fra den, for så vidt som den ikke var forenelig med reglerne på statsstøtteområdet, og [FITD's intervention] burde have været forelagt [den] på forhånd [...] til formel undersøgelse, således at den kunne kontrollere, om den var forenelig med de nævnte regler«. I modsætning til hvad sagsøgerne gjorde gældende i retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten, følger det imidlertid ikke af henvisningen til dette udsagn, at Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) var af den opfattelse, at Banca d'Italia havde mistet sin handlefrihed alene på grund af Kommissionens holdning. I forbindelse med denne domstols bedømmelse og retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder pegede den snarere på forskellige forhold og økonomiske oplysninger, der gav grund til at antage, at Banca delle Marche var nødlidende, da afviklingsbeslutningen blev vedtaget, og at det som følge heraf var både fornuftigt og foreneligt med proportionalitetsprincippet at afvikle den. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fremhævede ganske vist i sin dom, at Kommissionen i overensstemmelse med sin tilgang i Banca Tercas-sagen havde kvalificeret FITD's interventioner som statsstøtte (præmis 8.3 og 8.4), men foretog i øvrigt ikke nogen grundig bedømmelse af disse faktiske og retlige omstændigheder og begrænsede sig til at forkaste beviset for en årsagssammenhæng mellem den manglende indledning af en procedure for redning af Banca delle Marche og det angivelige tab og spørgsmålet om, hvorvidt der forelå et virkeligt tab (præmis 8.5 og 9).

- 65 For det femte følger det af den parallelle procedure i Banca Tercas-sagen, at hvis de italienske myndigheder, Banca d'Italia og FITD faktisk havde været overbeviste om behovet og muligheden for at redde Banca delle Marche, burde de have fulgt den samme kontradiktoriske tilgang som i denne anden sag, der gav anledning til vedtagelsen af afgørelsen om Banca Tercas, dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), og appelproceduren i sag C-425/19 P. Det skal herved præciseres, at FITD's første intervention til fordel for Banca Tercas fandt sted, længe før direktiv 2014/59 blev gennemført i national ret, og at dette aspekt derfor ikke i sig selv kan være en afgørende forklaring på, hvorfor den private italienske banksektor tøvede med at komme Banca delle Marche til undsætning. Kommissionen anførte desuden uden at blive modsagt af sagsøgerne, at den i mellemtiden havde givet samtykke til en anden intervention fra FITD til fordel for Banca Tercas på grundlag af reglerne på statsstøtteområdet, hvilket vidner om, at den ikke nødvendigvis er indstillet på at forbyde enhver intervention af denne type, og at der skal foretages en undersøgelse fra sag til sag, uden at det er muligt at overføre resultatet af en konkret undersøgelse på et andet tilfælde.
- 66 Det skal for det sjette bemærkes, at Domstolens præsident i sin kendelse af 13. november 2019, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:980, præmis 17-21), forkastede sagsøgernes anmodning om at måtte intervenere til støtte for de påstande, der var nedlagt af sagsøgerne i første instans, fordi de ikke havde godtgjort, at de havde en berettiget interesse i afgørelsen af tvisten i sag C-425/19 P som omhandlet i artikel 40, stk. 2, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolens præsident fastslog bl.a., at sagsøgerne ikke havde påvist nogen årsagssammenhæng mellem på den ene side den holdning, som Kommissionen havde indtaget i afgørelsen om Banca Tercas, herunder indledningen af den procedure, der førte til vedtagelsen af denne afgørelse, og på den anden side afviklingen af Banca delle Marche.

- 67 Henset til det ovenfor anførte kan sagsøgernes anbringender om, at den angiveligt ulovlige adfærd, der foreholdes Kommissionen, hindrede redningen af Banca delle Marche til trods for de bestræbelser, som de italienske myndigheder havde gjort, og var den faktiske og eneste årsag til det tab, som de har lidt, ikke tages til følge. Ud fra en helhedsvurdering af de relevante beviser må det nemlig konkluderes, at selv om denne adfærd spillede en vis rolle i den undersøgelsesproces, der resulterede i, at de italienske myndigheder besluttede at afvikle denne bank, for så vidt som behovet for på forhånd at underrette Kommissionen om en eventuel støtteforanstaltning fra FITD til fordel for den nævnte bank efter deres opfattelse udgjorde en hindring for en hurtig løsning på den finansielle krise, som Banca delle Marche befandt sig i, var deres beslutning af 21. november 2015 om at indlede proceduren for afvikling af Banca delle Marche, som blev truffet ved udøvelsen af deres egne beføjelser og deres skønsmargen (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 58 ovenfor), ikke desto mindre selvstændig, ikke i afgørende grad påvirket af Kommissionens holdning og hovedsageligt baseret på deres konstatering om, at denne bank var nødlidende, hvilket var den afgørende årsag til denne afvikling, som omhandlet i retspraksis (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Den Europæiske Union mod Guardian Europe og Guardian Europe mod Den Europæiske Union, C-447/17 P og C-479/17 P, EU:C:2019:672, præmis 32).
- 68 Sagsøgerne har med andre ord ikke godtgjort i tilstrækkeligt omfang, at der er hold i den kontrafaktiske hypotese om, at FITD efter godkendelse fra de italienske myndigheder og navnlig fra Banca d'Italia faktisk ville have været i stand til at foretage en redning af Banca delle Marche i november 2015, hvis Kommissionen ikke havde udvist den angiveligt ulovlige adfærd.
- 69 Det følger heraf, at sagsøgerne i det foreliggende tilfælde ikke har påvist en årsagssammenhæng mellem Kommissionens angiveligt ulovlige adfærd og det hævdede tab, hvilket er tilstrækkeligt til at fastslå, at betingelserne for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, ikke er opfyldt (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 44 ovenfor).
- 70 Med hensyn til sagsøgernes anmodning om bevisoptagelse vedrørende alle administrative akter i sagen vedrørende »Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)« skal det blot konstateres, at Retten anser sig selv for tilstrækkeligt oplyst af de oplysninger, der er tilført sagsakterne, til at kunne træffe afgørelse i sagen, og at sagsøgerne ikke bør gives adgang til at finde dokumenter i disse sagsakter, som ikke kan have nogen betydning for Rettens bedømmelse vedrørende den manglende årsagssammenhæng.
- 71 Kommissionen bør som følge heraf frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige betingelser for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold.

Sagsomkostninger

- 72 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi og Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata betaler sagsomkostningerne.

Csehi

De Baere

Steinfatt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. juni 2021.

Underskrifter