



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

30 juni 2021 *

„Niet-contractuele aansprakelijkheid – Staatssteun – Banksector –
Voorgenomen herkapitalisatie door een privaatrechtelijk bankenconsortium ten gunste van een
van zijn leden – Goedkeuring van de interventie door de centrale bank van de lidstaat –
Afzien van redding en inleiding van een afwikkelingsprocedure – Richtlijnen 2014/49/EU
en 2014/59/EU – Besluit om geen bezwaar te maken – Verzoeken om inlichtingen en
standpuntbepalingen van de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase – Geen
causaal verband”

In zaak T-635/19,

Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, gevestigd te Pesaro (Italië),

Montani Antaldi Srl, gevestigd te Pesaro,

Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, gevestigd te Fano (Italië),

Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, gevestigd te Jesi (Italië),

Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, gevestigd te Macerata (Italië),

vertegenwoordigd door A. Sandulli en B. Cimino, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar en
D. Recchia als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 268 VWEU strekkende tot vergoeding van de materiële
schade die verzoeksters stellen te hebben geleden door met name de onrechtmatige handelswijze
van de Commissie die de redding van Banca delle Marche zou hebben verhinderd,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

* Procestaal: Italiaans.

samengesteld als volgt: Z. Csehi, waarnemend voor de president, G. De Baere en G. Steinfatt (rapporteur), rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 januari 2021,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Met het onderhavige beroep vorderen verzoeksters, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi en Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, de vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie uit hoofde van artikel 340, tweede alinea, VWEU, op grond dat de Europese Commissie door vermeend onrechtmatig handelen, met name door het uitoefenen van ongeoorloofde druk op de Italiaanse autoriteiten, in het bijzonder op de centrale bank van de Italiaanse Republiek, de Banca d'Italia (Italiaanse centrale bank; hierna: „Banca d'Italia”), de redding heeft verhinderd van Banca delle Marche, waarvan verzoeksters aandeelhouders en houders van achtergestelde obligaties waren, en waardoor zij schade hebben geleden. Meer bepaald heeft de Commissie een dergelijke redding verhinderd door het Fondo interbancario di tutela dei depositi (interbancair depositobeschermingsfonds, het Italiaanse depositogarantiestelsel dat wordt gevormd door een privaatrechtelijk consortium tussen banken die eigen vermogen beheren; hierna: „FITD”), verhinderd, en zou zij de Italiaanse autoriteiten, en met name de Banca d'Italia in haar hoedanigheid van bevoegde nationale autoriteit, ertoe hebben gebracht een afwikkelingsprocedure ten aanzien van Banca delle Marche in te leiden op grond van de regels van het Italiaanse recht tot omzetting van richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 173, blz. 190).
- 2 Banca delle Marche is ontstaan uit de fusie van de spaarbanken van Macerata (Italië), Pesaro (Italië) en Jesi (Italië) en was de belangrijkste bank van de Italiaanse regio Marche. Op 30 september 2015 beschikte zij nog over een netwerk van ongeveer 300 agentschappen, met een totaal aan activa van 14,713 miljard EUR, een spaarinzameling van 13,527 miljard EUR aan ingelegde spaargelden en netto uitstaande leningen van 12,237 miljard EUR.
- 3 Op 9 januari 2012 heeft de Banca d'Italia vastgesteld dat Banca delle Marche „tekenen van toenemende moeilijkheden” vertoonde en erop gewezen dat bij de uitgevoerde controles ernstige tekortkomingen in de interne controlesystemen aan het licht waren gekomen, die onvermijdelijk een nadelige invloed hadden op haar „aanzienlijke blootstelling [...] aan krediet- en financiële risico's”.

- 4 Op 25 juni 2013 heeft de Banca d'Italia opgemerkt dat Banca delle Marche te maken had met „een aanzienlijke verslechtering van de technische aspecten, met name wat betreft de kredietrisico's en de gevolgen daarvan voor de winstgevendheid en de toereikendheid van het eigen vermogen”.
- 5 Op 8 oktober 2013 heeft de Banca d'Italia het Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën) voorgesteld Banca delle Marche onder buitengewoon bewind te plaatsen krachtens de artikelen 70 en 98 van de Testo Unico Bancario italiano (geconsolideerde wet inzake het bankwezen; hierna: „TUB”), ingevoerd bij decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 385 van 1 september 1993 (GURI nr. 230 van 30 september 1993, gewoon supplement nr. 92), met name wegens „ernstige tekortkomingen en onregelmatigheden”. Op die datum omvatte de boekhoudkundige situatie van Banca delle Marche ingezamelde middelen ten bedrage van 20,9 miljard EUR, wettelijk voorgeschreven eigen vermogen ten bedrage van 996 miljoen EUR, een totaal eigenvermogensaandeel van 6,65 % en een geschat tekort ten opzichte van de prudentiële eisen van 202 miljoen EUR.
- 6 Op 15 oktober 2013 is Banca delle Marche onder buitengewoon bewind geplaatst. De buitengewone commissarissen van Banca delle Marche hebben een eerste poging ondernomen om de crisis van deze bank op te lossen door een steuninterventie van Credito Fondiario SpA (hierna: „FonSpa”) en het FITD, waarvoor het FITD op 12 september 2014 om machtiging van Banca d'Italia had verzocht, welke zij op 3 december 2014 heeft verkregen. Deze interventie heeft echter niet plaatsgevonden wegens de moeilijkheden die werden ondervonden bij de herkapitalisatie van Banca delle Marche, aangezien FonSpa niet in staat is geweest om op de markt het totale bedrag van de noodzakelijke financiële middelen bijeen te brengen.
- 7 Op 10 oktober 2014 heeft de Commissie in het kader van een op eigen initiatief ingeleide voorlopige onderzoeksfase met betrekking tot de voorgenomen steuninterventies van het FITD ten gunste van een andere Italiaanse bank, Banca Tercas [SA.39451 (2014/CP)], en van Banca delle Marche [SA.39543 (2014/CP)], de Italiaanse autoriteiten verzocht om inlichtingen, waarbij zij benadrukte dat niet kon worden uitgesloten dat die interventies staatssteun vormden.
- 8 Bij brief van 18 december 2014 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten meegedeeld dat de door het FITD voorgestelde steuninterventie ten gunste van Banca delle Marche staatssteun kon vormen en dat zij, indien de Banca d'Italia voornemens zou zijn een dergelijke interventie goed te keuren, de betrokken maatregel vóór de goedkeuring ervan zouden moeten aanmelden overeenkomstig de vereisten van artikel 108, lid 3, VWEU.
- 9 Op 27 februari 2015 heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot de steuninterventies van het FITD ten gunste van Banca Tercas [SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)] (PB 2015, C 136, blz. 17). In dat besluit heeft zij met name geoordeeld dat deze maatregelen staatsmiddelen vormden die aan de Italiaanse Staat konden worden toegerekend.
- 10 Bij brief van 21 augustus 2015, die met name betrekking had op procedure SA.39543 betreffende Banca delle Marche, heeft de Commissie herinnerd aan de mogelijkheid dat de interventie staatssteun vormde en heeft zij de Italiaanse autoriteiten verzocht haar dienaangaande bijgewerkte informatie te verstrekken en af te zien van de uitvoering van de maatregelen van het FITD zolang deze niet waren aangemeld en zij hierover geen besluit van de Commissie hadden gekregen.

- 11 In september 2015 heeft Banca d'Italia de Commissie ervan in kennis gesteld dat er voor drie banken, waaronder Banca delle Marche, crisisplannen werden opgesteld, volgens welke de verliezen moesten worden geabsorbeerd door de reserves en het aandelenkapitaal, de achtergestelde schuldvorderingen tot nul moesten worden teruggebracht of worden omgezet en het kapitaal moest worden verhoogd, hetzij door middel van privékapitaal, hetzij door de interventie van het FITD.
- 12 Volgens de buitengewone commissarissen vertoonde de boekhoudkundige situatie van Banca delle Marche op 30 september 2015 een netto eigen vermogen, zijnde een boekwaarde van de aandelen van 13 miljoen EUR, en een vermogenstekort van 1,432 miljard EUR.
- 13 Op 8 oktober 2015 heeft het FITD de krachtlijnen van een tweede poging tot steuninterventie vastgesteld en goedgekeurd, die bestond in een kapitaalinjectie ten bedrage van 1,2 miljard EUR in Banca delle Marche „door middel van de financiering die op dat moment dankzij bepaalde bij het consortium aangesloten banken werd gerealiseerd”, met daarbij een plan voor de herstructurering van deze bank dat was opgesteld door een consultancybureau. Het FITD heeft de Banca d'Italia daarvan bij brieven van 9 en 15 oktober 2015 in kennis gesteld. In zijn brief van 9 oktober 2015 heeft het FITD gepreciseerd dat, overeenkomstig die krachtlijnen, zijn interventie zou plaatsvinden na de omzetting van richtlijn 2014/59 in nationaal recht (zie punt 1 hierboven) en de concrete modaliteiten ervan zouden worden voorgelegd aan de raad van het FITD wanneer eenmaal was vastgelegd hoe de transactie met betrekking tot het kapitaal moest worden ingericht, met name in verband met het feit dat de interventie zou worden uitgevoerd door middel van financiering door een bankenconsortium volgens de marktvoorwaarden. Ten slotte werd in die brief uiteengezet dat deze hele operatie met name afhankelijk was van de goedkeuring door de Banca d'Italia van de wijziging van de statuten van het FITD met het oog op de invoering van het nieuwe ex ante bijdragemechanisme en van de juridische uitvoering van de kapitaalverhoging.
- 14 In oktober 2015 heeft de Banca d'Italia de Commissie een nota gezonden met als opschrift „Een oplossingsregeling voor de Banca delle Marche groep”, waarin zij wees op de boekhoudkundige situatie van die bank, op het feit dat zij onder buitengewoon bewind was geplaatst, op de mislukte reddingspoging met de hulp van FonSpa, en op het bestaan van een door het FITD opgedragen en door een consultancybureau voorbereid herstructureringsplan. De Banca d'Italia heeft daaruit de conclusie getrokken dat, aangezien het kapitaal van de aandeelhouders op 31 december 2015 werd vermoed nagenoeg nul te zijn, de herkapitalisatie van de bank ten uitvoer zou worden gelegd door, ten eerste, een verlaging tot nul of de omzetting van achtergestelde schuldvorderingen (ten belope van 427,5 miljoen EUR op 30 september 2015) en, ten tweede, een kapitaalverhoging van 1,2 miljard EUR door het FITD. Bij die nota waren met name de brief van het FITD van 9 oktober 2015 (zie punt 13 hierboven) en het hierboven genoemde herstructureringsplan gevoegd.
- 15 Bij brief van 4 november 2015 hebben de buitengewone commissarissen van Banca delle Marche Banca d'Italia gewezen op de nakende insolventie van deze bank en meegedeeld dat zij vreesden dat de redding van Banca delle Marche, gelet op haar financiële situatie, niet tijdig zou plaatsvinden.
- 16 Op 16 november 2015 heeft de Italiaanse Republiek richtlijn 2014/59 in nationaal recht omgezet bij decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 180/15 (GURI nr. 267 van 16 november 2015, blz. 1), houdende onder meer de oprichting van het (de) afwikkelingsfonds(en) bij Banca d'Italia, met de mogelijkheid haar taken te delegeren aan een krachtens artikel 96 TUB erkend depositogarantiestelsel (zie artikelen 78-86 van dit decreet), zoals het FITD.

- 17 Bij gezamenlijke brief van 19 november 2015 hebben de leden van de Commissie, Hill en Vestager, destijds verantwoordelijk voor Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarkten, respectievelijk voor Mededinging, de Italiaanse autoriteiten op de hoogte gebracht van hun uitlegging van de vereisten van richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB 2014, L 173, blz. 149), gelezen in samenhang met richtlijn 2014/59, en meer in het bijzonder gewezen op het feit dat de staatssteunregels op grond van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2014/49 van toepassing waren op het gebruik van een depositogarantiestelsel om een bank te herkapitaliseren. Volgens deze brief moet, wanneer wordt geconcludeerd dat het gebruik van een dergelijk systeem staatssteun inhoudt, de afwikkeling van een bank worden overwogen in het licht van richtlijn 2014/59, die elke „buitengewone openbare financiële steun” aanmerkt als „staatssteun die wordt verstrekt om de levensvatbaarheid, liquiditeit of solvabiliteit te vrijwaren of te herstellen van een instelling”. Daardoor is de voorwaardelijkheid van laatstgenoemde richtlijn van toepassing. Indien het gebruik van het depositogarantiestelsel daarentegen niet als staatssteun, maar als een zuiver particuliere interventie wordt aangemerkt, zou het niet leiden tot een afwikkeling op grond van deze richtlijn.
- 18 Op 21 november 2015 leidde de Banca d'Italia, met instemming van het ministerie van Economische Zaken en Financiën op 22 november 2015, krachtens artikel 32 van decreto legislativo nr. 180/15 ten aanzien van Banca delle Marche een afwikkelingsprocedure in. Het ontwerp van afwikkeling werd op 20 november 2015 bij de Commissie aangemeld.
- 19 In haar „ontwerp voor de afwikkeling van Banca delle Marche” heeft de Banca d'Italia met name gewezen op het feit dat geen herkapitalisatie van Banca delle Marche door het FITD had kunnen plaatsvinden „zonder dat de Commissie deze operatie voorafgaand als verenigbaar met de staatssteunregels van de Unie had beoordeeld”. In het kader van haar „voorlopige waardering”, betreffende de voorwaarden voor de inleiding van een afwikkelingsprocedure in de zin van artikel 25 van decreto legislativo nr. 180/15 en artikel 36, lid 9, van richtlijn 2014/59, heeft de Banca d'Italia vastgesteld dat Banca delle Marche falend was, hetgeen bleek uit het totale verlies van 1,445 miljard EUR en een vermogenstekort van 1,432 miljard EUR op 30 september 2015. Volgens de Banca d'Italia was het tijdens de procedure van buitengewoon bewind niet mogelijk geweest om te bepalen door welke interventies van de particuliere sector de crisissituatie van Banca delle Marche kon worden verholpen. Evenzo bleek de interventie van het FITD te haren gunste onuitvoerbaar en niet geschikt voor het vereiste van een snelle oplossing van de crisis. Aangezien de interventies van de garantiestelsels volgens haar van publieke aard waren, had de Commissie voor de uitvoering van de voorgenomen maatregel namelijk vooraf goedkeuring moeten verlenen wat de verenigbaarheid ervan met de staatssteunregels van de Unie betreft. Deze operatie zou zijn voorgelegd aan de Commissie, maar zou niet hebben kunnen worden uitgevoerd zonder haar voorafgaande positieve beoordeling. Deze voorlopige waardering werd bevestigd door de eindwaardering in april 2016, door een door de Banca d'Italia aangewezen onafhankelijke deskundige.
- 20 De afwikkeling van Banca delle Marche, zoals gelast door de Banca d'Italia, bestond in de overdracht van de activa en de passiva van deze bank aan een nieuw opgerichte overbruggingsbank, namelijk Nuova Banca delle Marche SpA (hierna: de „overbruggingsbank”) – waarvan op het kapitaal was ingetekend door het middels bijdragen van de banksector nieuw opgerichte afwikkelingsfonds – zodat haar kernactiviteiten konden worden voortgezet totdat zij in het kader van een open en niet-discriminerende procedure zou worden verkocht. Daarnaast was ten eerste voorzien in een latere overdracht van de aan waardevermindering onderhevige activa van de overbruggingsbank – de zogenoemde niet-succesvolle schuldvorderingen – aan een nieuwe vehikelvennootschap voor activabeheer of aan een afwikkelingsvehikel (bad bank), te

weten REV – Gestione Crediti SpA, dat door het afwikkelingsfonds wordt gecontroleerd, tegen een prijs van ongeveer 18 % van de beginwaarde. Ten tweede was voorzien in een volledige waardevermindering van de reserves en het aandelenkapitaal, waardoor de administratieve en vermogensrechtelijke rechten vervielen (write down), en ten derde zouden de aan de passiefzijde achtergestelde obligaties van de „oude” Banca delle Marche – thans een „lege huls” – vervallen, zonder de mogelijkheid voor de houders om hun vorderingen te innen. De steun voor de uitvoering van deze afwikkelingsoperaties van Banca delle Marche omvatte een „eerste maatregel”, bestaande in een kapitaalinjectie ter dekking van het negatieve eigen vermogen van de overbruggingsbank ten bedrage van 1,005 miljard EUR en een herkapitalisatie van deze bank ten bedrage van 1,041 miljard EUR, en verder een „tweede maatregel”, bestaande in een overdracht aan het afwikkelingsvehikel van de activa waarop 916 miljoen EUR aan waarde was afgeschreven.

- 21 Op 22 november 2015 heeft de Commissie na een inleidende onderzoeksfase besluit C(2015) 8371 final inzake de door Italië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.39543 (2015/N) – Steun aan de afwikkeling van Banca delle Marche vastgesteld, waarin geen bezwaar wordt gemaakt tegen de in het kader van de afwikkeling van Banca delle Marche voorgenomen steunmaatregelen omdat deze verenigbaar zijn met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Op die datum bedroeg het negatieve saldo van het eigen vermogen van Banca delle Marche 1,412 miljard EUR.
- 22 Op 26 november 2015 heeft de buitengewone vergadering van de banken van het FITD-consortium ingestemd met de wijzigingen van de statuten waarbij de voorafgaande „vrijwillige” interventie van het FITD werd toegestaan. Deze wijzigingen zijn vervolgens goedgekeurd door de Banca d'Italia.
- 23 Tussen 22 november en 31 december 2015 heeft de overbruggingsbank ongeveer 12 miljoen EUR nettoverlies geleden. Bovendien heeft zij in 2016 verliezen geleden ten bedrage van ongeveer 775 miljoen EUR, waarvan 668,7 miljoen EUR als gevolg van een nieuwe verslechtering van de weinig renderende leningen.
- 24 Op 9 december 2015 is het hoofd van de afdeling toezicht van de Banca d'Italia gehoord door de financiële commissie van de Camera dei deputati (Italiaanse kamer van afgevaardigden). Uit het verslag van dat gehoor blijkt met name het volgende:

„Het beheer [van de buitengewone commissarissen van Banca delle Marche] heeft [...] lang voortgeduurd. Op dat moment is gebleken dat de F[ITD] beschikbaar was om de risico's van onproductieve leningen op te vangen. Door de interventie van het [FITD], met de door de andere banken verstrekte middelen, zou het mogelijk zijn geweest de basis te leggen voor een uitweg uit de crisis zonder de schuldeisers op enige wijze op te offeren [...]. Dat is niet mogelijk gebleken wegens het vooroordeel – dat wij niet deelden – van de diensten van de Commissie [...] die zich op het standpunt stelden dat de interventies van het [FITD] neerkwamen op staatssteun [...]

Zoals ik al heb gezegd is deze manier van interveniëren zorgvuldig overwogen en in detail omschreven door het [FITD] [...] Maar de uitvoering ervan was niet mogelijk omdat de interventie van het FITD door de diensten van de Commissie werd gekwalificeerd als staatssteun, aangezien de inzet ervan werd gelijkgesteld met het gebruik van overheidsmiddelen. Zoals ik heb opgemerkt, deelden wij dit standpunt niet. In Italië zijn garantiestelsels particuliere entiteiten; hun interventies als alternatief voor de terugbetaling van de deposanten zijn onderwerp van autonome beslissing en zij worden gefinancierd uit middelen die ook particulier zijn [...].”

- 25 Op 23 december 2015 heeft de Commissie besluit (EU) 2016/1208 betreffende steunmaatregel SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Banca Tercas (PB 2016, L 203, blz. 1; hierna: „besluit betreffende Banca Tercas”) vastgesteld, en daarbij de betrokken interventies van het FITD aangemerkt als onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun, en de terugvordering ervan gelast.
- 26 In een op haar website gepubliceerde nota van 25 maart 2016, met als opschrift „De crisis van Banca delle Marche”, heeft de Banca d’Italia er in wezen aan herinnerd dat de Commissie in oktober 2014 de Italiaanse autoriteiten had verzocht om inlichtingen over de voorgenomen interventies van het FITD ten gunste van Banca Tercas en Banca delle Marche, gelet op de mogelijkheid dat deze maatregelen staatssteun konden vormen. Deze autoriteiten zijn vervolgens met de technische hulp van de Banca d’Italia een langdurig overleg met de diensten van de Commissie begonnen met een groot aantal e-mails en talrijke dienstreizen van Italiaanse ambtenaren naar Brussel, in het kader waarvan zij hebben getracht de Commissie ervan te overtuigen dat de hypothese van staatssteun ongegrond was. Volgens de Banca d’Italia was het echter essentieel om de voorafgaande goedkeuring van de Commissie te verkrijgen voor de interventie van het FITD, waarvan de uitvoering anders zou hebben geleid tot de formele opening van een geschil met de Commissie dat voor de rechterlijke instanties van de Unie moest worden gebracht, met alle onmiddellijke negatieve gevolgen van dien. De diensten van de Commissie zijn bij hun weigering met betrekking tot de interventie van het FITD gebleven, zelfs in een in laatste instantie overwogen vorm die het mogelijk maakte de lasten te verdelen (burden sharing), en die hoe dan ook een veel minder traumatiserende oplossing zou zijn geweest dan deze welke het uiteindelijk is geworden. Deze houding is op het hoogste niveau officieel bevestigd in de brief van de leden van de Commissie, Hill en Vestager, van 19 november 2015.
- 27 Bij arrest van 30 december 2016 (zaak nr. 12884/2016) heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), de vordering afgewezen die verzoeksters hadden ingesteld tegen de Banca d’Italia en het ministerie van Economische Zaken en Financiën en die strekte tot nietigverklaring van de ten aanzien van Banca delle Marche genomen afwikkelingsmaatregelen en tot vergoeding van de door die afwikkeling veroorzaakte schade.
- 28 Toen de overbruggingsbank in 2017 werd verkocht, was nieuwe staatssteun noodzakelijk, die met name bestond in een herkapitalisatie van 556 miljoen EUR uit het afwikkelingsfonds, en werd de verkoopprijs vastgesteld op een symbolisch bedrag van 1 EUR [zie besluit C(2017) 3000 final van de Commissie van 30 april 2017, inzake de steunmaatregelen SA.39543 (2017/N-2), SA.41134 (2017/N-2), SA.43547 (2017/N-2) (PB 2018, C 140, blz.1)].
- 29 Bij arrest van 22 januari 2019 (zaak nr. 00550/2019) heeft de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) de hogere voorziening van rekwirantes tegen het arrest van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio afgewezen.
- 30 Bij arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), heeft het Gerecht het besluit betreffende Banca Tercas nietig verklaard.
- 31 Op 29 mei 2019 heeft de Commissie hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167) (C-425/19 P).

- 32 Naar aanleiding van een door verzoeksters ingediend verzoek tot herziening heeft de Consiglio di Stato bij beschikking van 7 oktober 2019 (zaak nr. 03465/2019) de procedure tot herziening van zijn in punt 29 hierboven bedoelde arrest geschorst tot de eindbeslissing van het Hof in zaak C-425/19 P.
- 33 Bij beschikking van 13 november 2019, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:980), heeft de president van het Hof het verzoek tot interventie van verzoeksters ter ondersteuning van de conclusies van de verzoeksters in eerste aanleg afgewezen op grond dat zij geen belang hadden bij de beslissing van het geding in zaak C-425/19 P in de zin van artikel 40, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 34 Bij arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), heeft het Hof de hogere voorziening van de Commissie tegen het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), afgewezen.

Procedure en conclusies van partijen

- 35 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 september 2019, hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld.
- 36 Bij repliek, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 februari 2020, hebben verzoeksters het Gerecht verzocht om de Commissie krachtens artikel 91 van zijn Reglement voor de procesvoering te gelasten het gehele administratieve dossier betreffende de zaak „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)” over te leggen, met inbegrip van alle in het verzoekschrift vermelde „vertrouwelijke documenten”, om overeenkomstig artikel 103 van het Reglement voor de procesvoering te verzekeren dat hun rechten van verdediging en het beginsel van een procedure op tegenspraak werden geëerbiedigd.
- 37 Na een verzoek van de Commissie om een maatregel van instructie tot gelasting van verzoeksters om ter aanvulling van bijlage A.7 bij het verzoekschrift, de notulen van de vergadering van de raad van het FITD van 8 oktober 2015 alsmede elk ander document van het FITD betreffende de brief van 9 oktober 2015 over te leggen, hebben verzoeksters bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 april 2020, een nieuw bewijsaanbod met betrekking tot die documenten ingediend. In haar opmerkingen van 25 juni 2020 heeft de Commissie zich er niet tegen verzet dat deze bewijzen bij het dossier worden gevoegd en door het Gerecht in aanmerking worden genomen.
- 38 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het in het kader van de in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering voorziene maatregelen tot organisatie van de procesgang de Commissie verzocht om overlegging van de beweerdelijk vertrouwelijke documenten waarnaar zij in haar verzoekschrift heeft verwezen. De Commissie heeft deze documenten binnen de gestelde termijn overgelegd en daarbij gepreciseerd dat zij ze niet langer vertrouwelijk achtte.
- 39 Ter terechtzitting van 21 januari 2021 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en hebben zij geantwoord op de vragen van het Gerecht.

40 Verzoeksters verzoeken het Gerecht:

- vast te stellen en te verklaren dat de Unie niet-contractueel aansprakelijk is op grond dat de Commissie door middel van onrechtmatige instructies aan de Italiaanse autoriteiten de herkapitalisatie van Banca delle Marche door het FITD heeft verhinderd;
- de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij hun heeft berokkend, geraamd volgens de in de punten 43 tot en met 51 van het verzoekschrift genoemde criteria of ten belope van het bedrag dat het Gerecht billijk zal achten;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

41 De Commissie verzoekt het Gerecht:

- het beroep te verwerpen;
- verzoeksters in de kosten te verwijzen.

In rechte

Voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie

- 42 Volgens vaste rechtspraak moet voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, te weten dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er werkelijke schade is geleden en dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schending van de op de auteur van de handeling rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (zie arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Wat meer in het bijzonder de in artikel 340, tweede alinea, VWEU gestelde voorwaarde inzake het causaal verband betreft, blijkt uit de rechtspraak dat deze betrekking heeft op het bestaan van een voldoende direct causaal verband tussen het gedrag van de instellingen van de Unie en de schade, welk verband door de verzoekende partij dient te worden bewezen, zodat het verweten gedrag de doorslaggevende oorzaak van de schade moet zijn (zie arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Voorts kan niet worden aangenomen dat de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie is ontstaan indien niet is voldaan aan alle voorwaarden voor de in artikel 340, tweede alinea, VWEU neergelegde schadevergoedingsplicht (arrest van 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punt 165; zie ook beschikking van 12 maart 2020, EMB Consulting e.a./ECB, C-571/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:208, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hieruit volgt dat het feit dat aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, volstaat om het beroep te verwerpen.
- 45 Het Gerecht acht het opportuun om eerst te onderzoeken of er een voldoende rechtstreeks causaal verband in de zin van de in punt 43 hierboven aangehaalde rechtspraak bestaat tussen de vermeende onrechtmatige gedraging van de Commissie en de gestelde schade.

Bestaan van een voldoende rechtstreeks causaal verband

- 46 Verzoeksters betogen dat de aan de Commissie verweten onrechtmatige gedraging, te weten met name haar miskennen van het begrip staatssteun, zoals bevestigd in het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), de werkelijke en enige oorzaak van de door hen geleden schade is geweest. Het staat immers vast dat de Italiaanse autoriteiten alle mogelijke oplossingen hebben gezocht om de afwikkeling van Banca delle Marche te voorkomen, maar dat deze onmogelijk werden gemaakt door het verzet van de Commissie, en dat deze andere oplossingen de schadelijke gevolgen voor de betrokken aandeelhouders en houders van obligaties aanzienlijk zouden hebben beperkt. Zij herinneren ten eerste aan de verschillende pogingen die de diensten van de Commissie vanaf oktober 2014 hebben ondernomen om de lopende reddingsoperaties, met name die ten gunste van Banca Tercas en Banca delle Marche, te controleren. Uit de nota van de Banca d'Italia over de crisis van Banca delle Marche komt naar voren dat het ministerie van Economische Zaken en Financiën vervolgens met technische steun van de Banca d'Italia langdurig overleg is gaan voeren met de Commissie, hetgeen tot uiting kwam in een uitgebreide e-mailcorrespondentie en talrijke dienstreizen van Italiaanse ambtenaren te Brussel (België), aangezien de Italiaanse autoriteiten ervan overtuigd waren dat de hypothese van staatssteun ongegrond was en dat het mogelijk was de Commissie daarvan te overtuigen. Ondanks deze pogingen om aan te tonen dat het standpunt van de Italiaanse autoriteiten rechtmatig was, heeft de Commissie verschillende brieven gestuurd die „steeds harder werden”, met onder andere de herhaalde waarschuwing dat de uitvoering van een dergelijke steun aan Banca delle Marche vereiste dat deze voorafgaand bij haar werd aangemeld en dat haar besluit werd afgewacht. Verzoeksters stellen dat, zoals de Banca d'Italia in haar nota preciseert, „de diensten van de [Commissie] de interventie van het FITD koppig zijn blijven weigeren, zelfs in een in laatste instantie overwogen vorm die het mogelijk maakte de lasten te verdelen (burden sharing), en die hoe dan ook veel minder traumatiserend zou zijn geweest dan de oplossing die het uiteindelijk is geworden”. Deze houding is „op het hoogste niveau officieel bevestigd in de brief van de leden van de Commissie, Hill en Vestager van 19 november 2015”.
- 47 Volgens verzoeksters is gebleken dat dit onrechtmatige standpunt van de Commissie het optreden van de Italiaanse autoriteiten volledig heeft verlamd. Zoals de Banca d'Italia in haar in punt 46 supra genoemde nota heeft gepreciseerd, was het noodzakelijk om de voorafgaande goedkeuring van de Commissie betreffende de interventie van het FITD te verkrijgen, omdat de tenuitvoerlegging ervan anders zou hebben geleid tot de formele opening van een geschil met de Commissie dat voor de rechterlijke instanties van de Unie moest worden gebracht, met alle onmiddellijke negatieve gevolgen van dien. Derhalve heeft de Commissie, ondanks de inspanningen van de Italiaanse autoriteiten, met haar optreden de redding van Banca delle Marche verhinderd.
- 48 Verzoeksters preciseren dat de redding van Banca delle Marche door het FITD andere gevolgen zou hebben gehad dan de interventie van het afwikkelingsfonds. Deze redding zou minder schadelijk zijn geweest voor de betrokken aandeelhouders, die een deel van hun participatie hadden kunnen behouden en aandeelhouders hadden kunnen blijven, terwijl ze konden verwachten dat de waarde van de bank zich in de toekomst zou herstellen wanneer zij weer winstgevend zou worden. Zo hebben de buitengewone commissarissen van Banca delle Marche in hun eindrapport gepreciseerd dat de interventie „in een in laatste instantie overwogen vorm die het mogelijk maakte de lasten te verdelen (burden sharing), [...] hoe dan ook veel minder traumatiserend zou zijn geweest dan de oplossing die het uiteindelijk is geworden”. Een interventie van het FITD in oktober en november 2015 zou het immers mogelijk hebben gemaakt

om Banca delle Marche de nodige middelen te verschaffen om de crisis te overwinnen en tegelijkertijd de activiteit voort te zetten, zoals in dat eindrapport en door de Banca d'Italia zelf is bevestigd, zonder de schuldeisers op te offeren en – de aandeelhouders in mindere mate.

- 49 De Commissie bestrijdt het betoog van verzoeksters. Ter terechtzitting heeft zij echter afgezien van betwisting van de ontvankelijkheid van de in punt 46 hierboven bedoelde nota van de Banca d'Italia, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.
- 50 Het Gerecht brengt om te beginnen in herinnering dat verzoeksters in wezen stellen dat het gedrag en de handelingen van de Commissie die de interventie van het FITD hebben verhinderd en dus hebben geleid tot de vaststelling van het besluit tot afwikkeling van Banca delle Marche, voortvloeien uit een onjuiste opvatting door de Commissie van het begrip steun, doordat zij ten onrechte heeft geoordeeld dat de interventies van het FITD, ondanks het particuliere karakter ervan, aan de Italiaanse Staat toe te rekenen maatregelen waren waarmee staatsmiddelen gemoeid waren.
- 51 Evenwel moet worden vastgesteld dat de brieven en de voorlopige standpuntbepalingen van de Commissie in de inleidende onderzoeksfase betreffende de situatie van Banca delle Marche, zoals hierboven in de punten 7 en volgende in herinnering is gebracht, geen enkele juridische beoordeling bevatten van de criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van steun.
- 52 Ten eerste heeft de Commissie in het verzoek om inlichtingen van 10 oktober 2014 slechts benadrukt dat niet kon worden uitgesloten dat de voorgenomen interventies van het FITD ten gunste van Banca Tercas en Banca delle Marche staatssteun vormden (zie punt 7 hierboven).
- 53 Ten tweede heeft de Commissie zich in haar brief van 18 december 2014 ertoe beperkt de Italiaanse autoriteiten erop te wijzen dat de door het FITD voorgestelde steuninterventie ten gunste van Banca delle Marche staatssteun kon vormen en dat, indien de Banca d'Italia voornemens was die interventie goed te keuren, deze autoriteiten de betrokken maatregel vóór de goedkeuring ervan overeenkomstig de vereisten van artikel 108, lid 3, VWEU hadden moeten aanmelden (zie punt 8 hierboven).
- 54 Ten derde heeft de Commissie in haar brief van 21 augustus 2015, met name over de procedure SA.39543 betreffende Banca delle Marche, enkel herinnerd aan de mogelijkheid dat er sprake was van staatssteun en heeft zij de Italiaanse autoriteiten verzocht haar bijgewerkte informatie te verstrekken en af te zien van de uitvoering van alle maatregelen van het FITD vóór de aanmelding ervan en het verkrijgen van een besluit van de Commissie (zie punt 10 hierboven).
- 55 Ten vierde hebben de leden van de Commissie, Hill en Vestager, bij brief van 19 november 2015 – dat wil zeggen slechts één dag voordat de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie de start van de op 21 november 2015 ingeleide afwikkelingsprocedure van Banca delle Marche hebben aangemeld (zie punt 18 hierboven) – deze autoriteiten enkel in kennis gesteld van hun uitlegging van de gezamenlijke eisen die de richtlijnen 2014/49 en 2014/59 en de staatssteunregels stellen. Meer in het bijzonder hebben zij erop gewezen dat de staatssteunregels op grond van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2014/49 van toepassing waren op het gebruik van een depositogarantiestelsel voor de herkapitalisatie van een bank, waarbij zij erkenden dat indien het gebruik van dat stelsel niet als staatssteun maar als louter particuliere interventie zou worden aangemerkt, dit niet zou leiden tot een afwikkeling uit hoofde van deze richtlijn (zie punten 17 en 18 hierboven).

- 56 Uit het voorgaande volgt dat deze standpuntbepalingen van de Commissie, die waren geuit vóór de inleiding van de afwikkelingsprocedure van Banca delle Marche, slechts van procedurele aard waren en de Italiaanse autoriteiten eraan herinnerden dat een voorafgaande aanmelding noodzakelijk was en dat eventuele steunmaatregelen ten gunste van met name deze bank niet ten uitvoer mochten worden gelegd. Deze standpuntbepalingen hadden geen betrekking op een concrete maatregel, aangezien er nog geen sprake was van een duidelijk omschreven of aangemelde maatregel, en evenmin op de precieze wijze waarop de Commissie het begrip steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU in dit verband zou uitleggen.
- 57 Uit de documenten van de Banca d'Italia die dateren van na de gebeurtenissen die in de punten 52 tot en met 55 hierboven in herinnering zijn gebracht, blijkt inderdaad dat zij ervan overtuigd was dat de diensten van de Commissie van mening waren dat de interventies van het FITD ten gunste van een falende bank staatssteun konden vormen, met name omdat zij aan de Italiaanse Staat konden worden toegerekend en afkomstig waren van middelen waarover deze laatste controle uitoefende. Bij de voorlopige waardering van de voorwaarden voor de inleiding van een afwikkelingsprocedure ten aanzien van Banca delle Marche heeft de Banca d'Italia er immers in wezen aan herinnerd dat een eventuele steunmaatregel van het FITD ten gunste van die bank bij de Commissie moest worden aangemeld en dat de Commissie voorafgaand goedkeuring moest verlenen met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de staatssteunregels van de Unie (zie punt 19 hierboven). Bovendien lijken de getuigenverklaring van een van haar medewerkers en haar nota over de crisis van Banca delle Marche aan te tonen dat de diensten van de Commissie tijdens de administratieve procedure het standpunt hadden ingenomen dat de steuninterventies van het FITD in voorkomend geval als staatssteun konden worden aangemerkt, met name omdat de daarvoor ingezette middelen een staats- of overheidskarakter hadden. Zo wordt in de notulen van die getuigenverklaring uiteengezet dat de Commissie, anders dan de Italiaanse autoriteiten en de Banca d'Italia, van mening was dat de interventies van het FITD moesten worden gelijkgesteld met staatssteun door de daarvoor ingezette middelen aan te merken als overheidsmiddelen (zie punt 24 hierboven). Anders dan de Commissie stelt, wordt de inhoud van deze getuigenis bevestigd door de nota van de Banca d'Italia over de crisis van Banca delle Marche, waarin duidelijk is aangegeven dat de Italiaanse autoriteiten en de Banca d'Italia tevergeefs hadden geprobeerd de diensten van de Commissie te overtuigen van het feit dat de voorgenomen interventies van het FITD ten gunste van Banca Tercas en Banca delle Marche niet als staatssteun konden worden aangemerkt (zie punt 26 hierboven).
- 58 Uit dit bewijsmateriaal blijkt echter niet dat de Commissie er in de relevante fase – die onmiddellijk voorafging aan het moment dat de Banca d'Italia en het ministerie van Economische Zaken en Financiën in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden en beoordelingsvrijheid (zie in die zin arrest van 16 december 2020, Raad e.a./K Chrysostomides cd's Co. e.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P en C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punten 106-108), hadden besloten om de afwikkeling van Banca delle Marche in te leiden – om de in punt 57 hierboven genoemde redenen tegenover de Italiaanse autoriteiten mee heeft gedreigd eventuele interventies van het FITD ten gunste van Banca delle Marche te blokkeren of te verbieden in het licht van artikel 107 VWEU of dat zij ter zake druk zou hebben uitgeoefend.
- 59 In dit verband kunnen verzoeksters zich niet beroepen op het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de interventie van het FITD ten gunste van Banca Tercas, dat is vastgesteld op 27 februari 2015 en dus meerdere maanden vóór de afwikkelingsprocedure van Banca delle Marche werd ingeleid. In dat besluit had de Commissie zich op het standpunt gesteld dat deze andere interventie voldeed aan de criteria toerekenbaarheid en staatsmiddelen (zie punten 45-61 van dat inleidingsbesluit en punt 9

hierboven). Anders dan bij de steunmaatregelen ten gunste van Banca Tercas, bestond er vóór de vaststelling van het besluit tot afwikkeling van Banca delle Marche noch een definitief voornemen van interventie van het FITD ten gunste van Banca delle Marche, noch een verzoek om goedkeuring van een dergelijk voornemen aan de Banca d'Italia (zie punt 13 hierboven), noch een formele aanmelding van dit voornemen, noch een andere reden waarom de Commissie dienaangaande een formele onderzoeksprocedure inleidt. In die omstandigheden kon de Commissie in dat stadium immers onmogelijk met voldoende nauwkeurigheid weten of de eventuele door het FITD voorgenomen interventie ten gunste van Banca delle Marche mogelijk voldeed aan de criteria voor staatssteun.

- 60 Uit de voorlopige waardering door de Banca d'Italia die ten grondslag ligt aan de inleiding van de afwikkelingsprocedure blijkt juist (zie punt 19 hierboven) dat de doorslaggevende elementen voor dat besluit waren dat Banca delle Marche falend was, hetgeen bleek uit het totale verlies van 1,445 miljard EUR, het feit dat zij op 30 september 2015 een vermogenstekort had van 1,432 miljard EUR, en het feit dat tijdens de procedure van buitengewoon beheer niet kon worden bepaald door welke interventies van de particuliere sector haar crisissituatie kon worden verholpen. De Banca d'Italia heeft aldus benadrukt dat de interventie van het FITD onuitvoerbaar was gebleken en niet geschikt was voor het vereiste van een snelle oplossing van de crisis. In die context was het door de Banca d'Italia in herinnering gebrachte feit dat krachtens de staatssteunregels voor de uitvoering van een dergelijke interventie voorafgaande goedkeuring van de Commissie nodig was, zeker een bijkomend aspect dat een dergelijke snelle oplossing nog meer verhinderde, maar gelet op het nog onvolledige interventieplan ten gunste van Banca delle Marche van het FITD (zie punt 59 hierboven) was het op zich niet beslissend voor het uiteindelijk door die autoriteiten genomen afwikkelingsbesluit. Voor zover de Banca d'Italia heeft aangegeven dat deze interventie aan de Commissie was voorgelegd maar niet kon worden uitgevoerd zonder voorafgaande positieve beoordeling, verwees zij bovendien duidelijk naar de nota met het opschrift „Een oplossingsregeling voor de Banca delle Marche groep” (zie punt 14 hierboven). Op dat punt kan worden volstaan met de opmerking dat de indiening daarvan bij de Commissie niet kan worden gelijkgesteld met een formele aanmelding van een definitief en concreet interventieplan dat door de Commissie zou kunnen worden verboden of goedgekeurd.
- 61 Deze beoordeling vindt namelijk steun in, ten eerste, het feit dat het FITD op 8 oktober 2015 enkel de krachtlijnen had vastgesteld van een tweede poging tot steuninterventie ten gunste van Banca delle Marche, die bestond in een kapitaalinjectie in die bank ten bedrage van 1,2 miljard EUR met daarbij een herstructureringsplan, waarvan het de Banca d'Italia bij brieven van 9 en 15 oktober 2015 in kennis heeft gesteld. Zo heeft het FITD in zijn brief van 9 oktober 2015 gepreciseerd dat, overeenkomstig die krachtlijnen, zijn interventie pas zou plaatsvinden na de omzetting van richtlijn 2014/59 in nationaal recht en nadat de Banca d'Italia de voor de uitvoering ervan noodzakelijke wijziging van haar statuten had goedgekeurd, en voorts dat de concrete modaliteiten ervan aan de raad van het FITD zouden worden voorgelegd wanneer eenmaal was vastgelegd hoe de transactie met betrekking tot het kapitaal moest worden ingericht, met name in verband met het feit dat de interventie zou worden uitgevoerd door middel van financiering door een bankenconsortium volgens de marktvoorwaarden (zie punt 13 hierboven). Zoals de Commissie betoogt, hadden de interne organen van het FITD de precieze inhoud en de toekenningsvoorwaarden van een dergelijke interventie dus nog helemaal niet bepaald, waardoor er in tegenstelling tot de eerste voorgestelde maar niet uitgevoerde interventie van het FITD (zie punt 6 hierboven) in die brief of later geen goedkeuring aan de Banca d'Italia werd gevraagd. Anders dan de brief van het FITD aan de Banca d'Italia van 12 september 2014 betreffende het voornemen tot interventie met steun van FonSpa, kunnen zijn brieven van 9 en 15 oktober 2015 namelijk niet aldus worden uitgelegd dat zij een dergelijk verzoek om

goedkeuring bevatten. In antwoord op een specifieke vraag die het Gerecht daarover ter terechtzitting heeft gesteld, hebben verzoeksters benadrukt dat het ingeschakelde consultancybureau in dat stadium reeds de voorgenomen interventie van het FITD had goedgekeurd en dat het met die brieven aan de Banca d'Italia te kennen had gegeven dat het bereid was die interventie uit te voeren, maar dat zij niet in staat waren om een passage in die brieven aan te wijzen die had kunnen worden opgevat als een verzoek om goedkeuring.

- 62 Ten tweede hebben de buitengewone commissarissen van Banca delle Marche nog vóór de omzetting van richtlijn 2014/59 in nationaal recht door de vaststelling van decreto legislativo nr. 180/15 op 16 november 2015, die volgens het FITD zelf een dergelijke steunmaatregel mogelijk zou hebben gemaakt, bij brief van 4 november 2015 de Banca d'Italia gewezen op de nakende insolventie van deze bank en erop gewezen dat zij vreesden dat de redding van deze bank, gelet op haar financiële situatie, niet tijdig zou plaatsvinden. Dit wijst op zich reeds op de onmogelijkheid van een snelle interventie van het FITD, los van de eventuele noodzaak om deze interventie vooraf bij de Commissie aan te melden op grond van artikel 108, lid 3, VWEU (zie punten 14 en 16 hierboven). Deze onmogelijkheid wordt bevestigd door het feit dat de buitengewone vergadering van de aangesloten banken van het FITD-consortium de wijzigingen in de statuten van het FITD, dat een dergelijke interventie overeenkomstig het nieuwe regelgevingskader mogelijk heeft gemaakt, pas op 26 november 2015 heeft goedgekeurd (zie punt 21 hierboven), dat wil zeggen vijf dagen na de vaststelling van het besluit tot afwikkeling van Banca delle Marche.
- 63 Ten derde, en anders dan verzoeksters menen, kunnen noch de getuigenverklaring van de medewerker van de Banca d'Italia, noch zijn nota over de crisis van Banca delle Marche (zie punten 24 en 26 hierboven) afdoen aan de voorgaande beoordeling. Deze documenten zijn lang na het besluit tot afwikkeling van die bank opgesteld en op een tijdstip waarop met name de Banca d'Italia reeds was blootgesteld aan de vorderingen tot schadevergoeding die verzoeksters bij de Italiaanse rechterlijke instanties hadden ingesteld. Bovendien maakt de nota over de crisis van Banca delle Marche melding van een vermeende weigering van de Commissie om een herkapitalisatie van Banca delle Marche door het FITD te aanvaarden, hetgeen „op het hoogste niveau officieel is bevestigd door de brief van de leden van de Commissie, Hill en Vestager van 19 november 2015”, ook al kan een dergelijke inhoud niet aan die brief worden toegeschreven (zie punt 55 hierboven). Hoe dan ook lijkt het niet aannemelijk dat de noodzaak om een dergelijke interventie maatregel van het FITD aan te melden bij de Commissie, waarvan de inhoud en de modaliteiten nog niet voldoende nauwkeurig waren bepaald, in het bijzonder wat betreft de omvang en de wijze van deelneming van de leden van het FITD, en waarover evenmin een besluit was genomen door de interne organen van het FITD en de bevoegde autoriteiten, op zich de redding van Banca delle Marche zou hebben belet, zoals doorschemert in een deel van die getuigenis. De nota van de Banca d'Italia over de crisis van Banca delle Marche laat geen andere lezing toe. Hoewel in die nota wordt gewezen op de noodzaak om een dergelijke maatregel bij de Commissie aan te melden en vooraf de goedkeuring van die instelling te verkrijgen, wordt hierin namelijk onlogisch genoeg niet gewezen op het belang van de crisissituatie van deze bank, zoals deze zich begin november 2015 voordeed en was vastgesteld in de voorlopige waardering door de Banca d'Italia, die aan het afwikkelingsbesluit was voorafgegaan en die dat besluit rechtvaardigde.
- 64 Ten vierde stemt deze lezing overeen met die van de arresten van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio en van de Consiglio di Stato (zie punten 27 en 29 hierboven), waarvan verzoeksters ten onrechte stellen dat hierin in wezen is verklaard dat het besluit van de Banca d'Italia om de afwikkeling van Banca delle Marche te gelasten niet „autonoom” was geweest, maar door de Commissie was „opgelegd”. In de passages van die arresten waarop verzoeksters zich

beroepen, wordt immers in wezen slechts een aantal van de in de punten 52 en volgende hierboven uiteengezette feiten in herinnering gebracht, zonder dat evenwel wordt overgegaan tot een dergelijke juridische kwalificatie. Zo heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio inderdaad herinnerd aan de uitlatingen van de Banca d'Italia, die „in de afwikkelingsregeling uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de interventie van het [FITD] niet [had] kunnen plaatsvinden, aangezien de Commissie [...] zich daar negatief over had uitgelaten, aangezien zij niet verenigbaar was met de staatssteunregels en de interventie van het [FITD] vooraf formeel aan [haar] had moeten worden voorgelegd met het oog op onderzoek zodat zij kon beoordelen of de regeling verenigbaar was met die regels”. Anders dan verzoeksters ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht hebben betoogd, blijkt uit de weergave van deze uitlatingen echter niet dat de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio van oordeel was dat de Banca d'Italia enkel wegens de houding van de Commissie niet langer over enige speelruimte beschikte. In het kader van zijn eigen beoordeling en de juridische kwalificatie van de feiten heeft deze rechtbank immers eerder de nadruk gelegd op de verschillende elementen en de economische gegevens op grond waarvan kon worden geoordeeld dat Banca delle Marche ten tijde van de vaststelling van het besluit tot afwikkeling falend was en dat haar afwikkeling derhalve zowel redelijk als in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel was. Voorts heeft de Consiglio di Stato in zijn arrest, na weliswaar te hebben gewezen op het feit dat de Commissie overeenkomstig haar benadering in de zaak betreffende Banca Tercas de interventies van het FITD als staatssteun aanmerkte (punten 8.3 en 8.4), deze feitelijke en juridische elementen niet grondig beoordeeld, maar enkel het bewijs verworpen voor het bestaan van een causaal verband tussen het verzuim om een reddingsprocedure voor Banca delle Marche in te leiden en de gestelde schade, evenals het bestaan van die schade (punten 8.5 en 9).

- 65 Ten vijfde blijkt uit de parallelle procedure in de zaak betreffende Banca Tercas dat indien de Italiaanse autoriteiten, de Banca d'Italia en het FITD daadwerkelijk overtuigd waren geweest van zowel de noodzaak als de mogelijkheid om Banca delle Marche te redden, zij dezelfde tegenstrijdige benadering hadden kunnen volgen als in die andere zaak, die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit betreffende Banca Tercas, het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), en de procedure in hogere voorziening in zaak C-425/19 P. In dit verband moet erop worden gewezen dat de eerste interventie van het FITD ten gunste van Banca Tercas had plaatsgevonden lang nadat richtlijn 2014/59 in nationaal recht was omgezet, zodat dit aspect als zodanig geen beslissende rol kan hebben gespeeld die de aarzelingen van de Italiaanse particuliere bankensector om Banca delle Marche te redden kan verklaren. Bovendien heeft de Commissie opgemerkt, zonder door verzoeksters te zijn weersproken, dat zij inmiddels had ingestemd met een tweede interventie van het FITD ten gunste van Banca Tercas in het licht van de staatssteunregels, hetgeen aantoont dat zij niet noodzakelijkerwijs geneigd was om elke interventie van dit type te verbieden en dat elk geval afzonderlijk moet worden onderzocht, zonder dat het resultaat van een specifiek onderzoek naar een ander geval kan worden getransponeerd.
- 66 Ten zesde zij eraan herinnerd dat de president van het Hof in zijn beschikking van 13 november 2019, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:980, punten 17-21), het verzoek van verzoeksters om toelating tot interventie aan de zijde van de verzoeksters in eerste aanleg heeft afgewezen op grond dat zij geen belang hadden bij de beslechting van het geschil in zaak C-425/19 P in de zin van artikel 40, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Hij heeft met name geoordeeld dat verzoeksters niet hadden aangetoond dat er een causaal verband bestond tussen enerzijds het

standpunt van de Commissie in het besluit betreffende Banca Tercas, of zelfs de inleiding van de procedure die tot de vaststelling van dat besluit had geleid, en anderzijds de afwikkeling van Banca delle Marche.

- 67 Gelet op een en ander kan de stelling van verzoeksters dat de vermeende onrechtmatige gedraging die zij aan de Commissie verwijten, namelijk dat zij de redding van Banca delle Marche in weerwil van de inspanningen van de Italiaanse autoriteiten heeft verhinderd en de werkelijke en enige oorzaak is van de door hen geleden schade, niet worden aanvaard. De algehele beoordeling van het relevante bewijs leidt immers tot de conclusie dat deze gedraging dan wellicht een bepaalde rol heeft gespeeld in de onderzoeksprocedure die de Italiaanse autoriteiten ertoe heeft gebracht te besluiten tot de afwikkeling van deze bank, doordat zij van mening waren dat de noodzaak om een eventuele steunmaatregel van het FITD ten gunste van die bank vooraf bij de Commissie aan te melden een belemmering vormde voor de snelle regeling voor de financiële crisis van Banca delle Marche, maar dat hun besluit van 21 november 2015, dat zij in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden en binnen hun beoordelingsmarge, om de afwikkelingsprocedure ten aanzien van Banca delle Marche in te leiden (zie de in punt 58 hierboven aangehaalde rechtspraak) niettemin autonoom was en niet op beslissende wijze beïnvloed door de houding van de Commissie. Dit besluit was hoofdzakelijk gebaseerd op hun vaststelling dat deze bank falend was, hetgeen de doorslaggevende oorzaak van die afwikkeling was in de zin van de rechtspraak (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie (C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 32).
- 68 Met andere woorden: verzoeksters kunnen niet rechtens genoegzaam de contrafeitelijke hypothese bewijzen dat het FITD zonder de gestelde onrechtmatige gedraging van de Commissie Banca delle Marche daadwerkelijk in november 2015 had kunnen redden met de toestemming van de Italiaanse autoriteiten, meer bepaald van de Banca d'Italia.
- 69 Hieruit volgt dat verzoeksters in casu niet hebben aangetoond dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de gestelde onrechtmatige gedraging van de Commissie en de gestelde schade, hetgeen volstaat om vast te stellen dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie (zie de in punt 44 hierboven aangehaalde rechtspraak).
- 70 Wat het verzoek van verzoeksters betreft om een maatregel van instructie te gelasten met betrekking tot het gehele administratieve dossier in verband met de zaak „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)”, kan worden volstaan met de vaststelling dat het Gerecht zich voldoende voorgelicht acht door de gegevens in het dossier om het geschil te beslechten en dat verzoeksters niet in staat hoeven te worden gesteld om in dat dossier te zoeken naar documenten die geen invloed kunnen hebben op de beoordeling van het Gerecht inzake het ontbreken van een causaal verband.
- 71 In die omstandigheden moet het beroep worden verworpen zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

Kosten

- 72 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi en Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata worden verwezen in de kosten.

Csehi

De Baere

Steinfatt

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 juni 2021.

ondertekeningen