



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 31 januari 2023*

”Överklagande – Statligt stöd – Artiklarna 107 och 108 FEUF – Stöd till omstrukturering – Banksektorn – Preliminär granskningsfas – Beslut i vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden – Omstruktureringsplan – Åtagande som gjorts av den berörda medlemsstaten – Åtgärder för bördefördelning – Omvandling av underställda fordringar till eget kapital – Innehavare av obligationer – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Artikel 263 fjärde stycket FEUF – Talerätt – Fysiska eller juridiska personer som är direkt och personligen berörda – Åsidosättande av berörda parters processuella rättigheter – Underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet – Artikel 108.2 FEUF – Begreppet ’berörda parter’ – Förordning (EU) 2015/1589 – Artikel 1 h – Begreppet ’intresserad part’ – Nationella åtgärder som beaktats av Europeiska kommissionen – Avvisning av talan”

I mål C-284/21 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 3 maj 2021,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Blanck och A. Bouchagiar, båda i egenskap av ombud,
klagande,

i vilket de andra parterna är:

Anthony Braesch, Luxemburg (Luxemburg),

Trinity Investments DAC, Dublin (Irland),

Bybrook Capital Master Fund LP, Grand Cayman (Caymanöarna),

Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP, Grand Cayman,

Bybrook Capital Badminton Fund LP, Grand Cayman,

företrädda av A. Champsaur, avocate, samt av G. Faella, L. Prosperetti och M. Siragusa, avvocati,

sökande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, E. Regan (referent), M. Safjan, P.G. Xuereb, D. Gratsias och M.L. Arastey Sahún samt domarna F. Biltgen, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer och M. Gavalec,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 april 2022,

och efter att den 21 juni 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 24 februari 2021, Braesch m.fl./kommissionen (T-161/18, EU:T:2021:102) (nedan kallad den överklagade domen). Tribunalen ogillade genom denna dom den invändning om rättegångshinder som anförts inom ramen för talan som väckts av Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital LP, Bybrook Capital LP och Bybroch Capital LP (nedan kallade Braesch m.fl.), i enlighet med artikel 263 FEUF, om ogiltigförklaring av beslut C(2017) 4690 final av den 4 juli 2017 om statligt stöd SA.47677 (2017/N) – Italien, nytt stöd och modifierad omstruktureringsplan för Banca Monte dei Paschi di Siena (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EU) 2015/1589

- 2 Artikel 1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9), med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

b) befintligt stöd:

...

- ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av [Europeiska unionens råd],

...

- c) **nytt stöd**: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,
- ...
- f) **olagligt stöd**: nytt stöd som införs i strid med artikel 108.3 [FEUF],
- g) **missbruk av stöd**: stöd som används av mottagaren i strid med ett beslut fattat i enlighet med ... artikel 4.3 ... i denna förordning,
- h) **intresserad part**: en medlemsstat eller en person, ett företag eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer.”
- 3 I artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Preliminär granskning av anmälan samt kommissionens beslut”, föreskrivs följande i punkterna 3 och 4:
- ”3. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel 107.1 [FEUF], inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden (nedan kallat *beslut om att inte göra invändningar*). I beslutet ska närmare anges vilket undantag i EUF-fördraget som har tillämpats.
4. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 [FEUF] (nedan kallat *beslut om att inleda formellt granskningsförfarande*).”
- 4 Artikel 6 i förordningen har rubriken ”Formellt granskningsförfarande”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:
- ”Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd ska inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden ska anges. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra berörda parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte ska överskrida en månad. I vederbörligen berättigade fall får kommissionen förlänga den föreskrivna tidsfristen.”
- 5 I artikel 9 i förordning nr 2015/1589, med rubriken ”Kommissionens beslut om att avsluta det formella granskningsförfarandet”, föreskrivs följande i punkt 4:
- ”Kommissionen får förena ett positivt beslut med villkor enligt vilka ett stöd kan anses förenligt med den inre marknaden och får fastställa skyldigheter för att göra det möjligt att övervaka att beslutet efterlevs (nedan kallat *villkorligt beslut*).”
- 6 I artikel 16 i förordningen, med rubriken ”Återkrav av stöd”, föreskrivs följande i punkt 1:
- ”Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren ... Kommissionen ska inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i unionsrätten.”

7 I artikel 20 i förordningen, med rubriken ”Missbruk av stöd”, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 28 får kommissionen inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 4.4 i fall av missbruk av stöd. Artiklarna 6–9, 11 och 12, 13.1 och 14–17 ska gälla i tillämpliga delar.”

Direktiv 2014/59/EU

8 Artikel 32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190) har rubriken ”Villkor för resolution”. I punkt 4 i denna artikel föreskrivs följande:

”Vid tillämpningen av punkt 1 a ska ett institut anses falla eller sannolikt kunna falla om en eller flera av följande omständigheter föreligger:

...

d) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd krävs, utom när det extraordinära offentliga finansiella stödet, för att undvika eller avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och för att den finansiella stabiliteten ska kunna bevaras, antar någon av följande former:

...

iii) Ett tillskott av kapitalbas eller förvärv av kapitalinstrument till priser och på villkor som inte ger institutet någon fördel, när varken omständigheterna som avses i leden a, b eller c i denna punkt eller omständigheterna som avses i artikel 59.3 föreligger vid tidpunkten för beviljande av det offentliga stödet.

I vart och ett av de fall som avses i leden d i, d ii och d iii[,] i första stycket ska de garantiåtgärder eller likvärdiga åtgärder som avses där vara begränsade till solida institut och villkorade av ett slutligt godkännande enligt [Europeiska] unionens regler om statligt stöd. De åtgärderna ska vara tidsbegränsade skyddsåtgärder som är proportionerliga för att avhjälpa följdverkningarna av den allvarliga störningen, och får inte användas för att kompensera förluster som institutet har ådragit sig eller inom den närmaste framtiden sannolikt kommer att ådra sig.

Stödåtgärder enligt led d iii[,] i första stycket ska begränsas till tillskott som krävs för att åtgärda kapitalunderskott som fastställts i stresstest på nationell nivå, unionsnivå eller inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, tillgångsöversyner eller motsvarande genomgångar som Europeiska centralbanken [ECB], [Europeiska bankmyndigheten] EBA eller nationella myndigheter genomfört och som i förekommande fall bekräftats av den behöriga myndigheten.

...”

Förordning (EU) nr 806/2014

- 9 Artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1) har rubriken "Resolutionsförfarande". I punkt 4 i denna artikel föreskrivs följande:

"Vid tillämpningen av punkt 1 a ska en enhet anses falla eller sannolikt komma att falla, om en eller flera av följande omständigheter föreligger:

...

- d) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd krävs, utom när sådant stöd ges i någon av följande former för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och bevara den finansiella stabiliteten:

...

- iii) Ett tillskott av kapitalbas eller köp av kapitalinstrument till priser och på villkor som inte medför fördelar för enheten, när varken omständigheterna som avses i leden a, b och c i denna punkt eller omständigheterna som avses i artikel 21.1 föreligger vid tidpunkten för beviljande av det offentliga stödet.

För vart och ett av fallen som avses i första stycket led d i, ii och iii ska garantiåtgärderna eller motsvarande åtgärder som avses där begränsas till solida enheter och ska förutsätta ett slutligt godkännande enligt reglerna om statligt stöd. De åtgärderna ska vara av förebyggande och tillfällig natur och ska vara proportionerliga för att avhjälpa följderna av den allvarliga störningen och får inte användas för att kompensera förluster som enheten har ådragit sig eller sannolikt kommer att ådra sig inom den närmaste framtiden.

Stödåtgärder enligt första stycket led d iii ska begränsas till tillskott som krävs för att åtgärda kapitalunderskott som fastställts i stresstest på nationell nivå, unionsnivå eller inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, översyn av tillgångarnas kvalitet eller motsvarande genomgångar som [Europeiska centralbanken (ECB)], [Europeiska bankmyndigheten (EBA)] eller nationella myndigheter genomfört och som i förekommande fall bekräftats av den behöriga myndigheten.

..."

Bankmeddelandet

- 10 Punkt 15 i meddelandet från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (bankmeddelandet) (EUT C 216, 2013, s. 1) (nedan kallat bankmeddelandet) har följande lydelse:

"I krismeddelandena sägs det tydligt att de allmänna principerna för kontroll av statligt stöd fortsätter att gälla även under finanskrisen. För att begränsa snedvridningen av konkurrensen mellan banker och medlemsstater på den inre marknaden och hindra ett överdrivet risktagande bör stödet framför allt begränsas till vad som är absolut nödvändigt, och stödmottagaren bör lämna ett lämpligt eget bidrag till omstruktureringskostnaderna. Banken och dess kapitalägare

bör i största möjliga utsträckning bidra till omstruktureringen med egna medel ... Statligt stöd bör beviljas på villkor som innebär en lämplig bördefördelning mellan dem som investerat i banken.”

- 11 Del 3 i bankmeddelandet rör rekapitalisering och övertagande av värdeminskade tillgångar. I avdelning 3.1.2 i meddelandet, med rubriken ”Bördefördelning: aktieägare och innehavare av efterställda fordringar”, anges följande i punkterna 40–46:

”40. Statligt stöd kan leda till överdrivet risktagande och undergräva marknadsdisciplinen. För att minska ett överdrivet risktagande bör stöd endast ges på villkor som omfattar en lämplig bördefördelning mellan befintliga investerare.

41. En lämplig bördefördelning omfattar vanligtvis, efter det att förlusterna först absorberats av eget kapital, bidrag från innehavare av hybridkapital och innehavare av efterställda lån. Innehavare av hybridkapital och innehavare av efterställda lån måste bidra till att minska kapitalunderskottet i största möjliga utsträckning. Sådana bidrag kan utgöras antingen av en omräkning till kärnprimärkapital ... eller en nedskrivning av kapitalbeloppet av instrumenten. Under alla omständigheter måste utbetalningar från stödmottagaren till innehavarna av sådana värdepapper förhindras så långt det är möjligt enligt lag.

42. Kommissionen kommer inte att kräva något bidrag från innehavare av prioriterade skulder (särskilt inte från försäkrade insättningar, oförsäkrade insättningar, obligationer och övriga prioriterade skulder) som ett obligatoriskt inslag i bördefördelningen enligt reglerna om statligt stöd, vare sig genom omvandling till kapital eller genom nedskrivning av instrumenten.

43. Om kapitaltäckningskvoten för den bank som lider av det konstaterade kapitalunderskottet fortfarande ligger över den miniminivå som EU-reglerna föreskriver bör banken normalt sett kunna återställa kapitalpositionen på egen hand, särskilt genom kapitalanskaffningsåtgärder som anges i punkt 35. Om det inte finns några andra möjligheter, till exempel andra tillsynsåtgärder såsom tidiga interventionsåtgärder eller andra korrigerande åtgärder för att råda bot på det underskott som bekräftats av den behöriga tillsyns- eller rekonstruktionsmyndigheten ska det efterställda lånet omvandlas till eget kapital, i princip innan statligt stöd beviljas.

44. I fall där banken inte längre uppfyller de lagstadgade minimikapitalkraven ska efterställda skulder omvandlas eller skrivas ned, i princip innan statligt stöd beviljas. Statligt stöd får inte beviljas innan eget kapital, hybridkapital och efterställda skulder i full utsträckning har bidragit till att uppväga eventuella förluster.

45. Ett undantag från kraven i punkterna 43 och 44 kan göras om genomförandet av dessa åtgärder skulle äventyra den finansiella stabiliteten eller leda till orimliga resultat. Detta undantag kan omfatta fall där det stödbelopp som ska tas emot är litet i förhållande till bankens riskvägda tillgångar och kapitalunderskottet har minskat avsevärt i synnerhet genom kapitalanskaffningsåtgärder som avses i punkt 35. Oproportionerliga resultat eller ett hot mot den finansiella stabiliteten skulle också kunna hanteras genom en omprövning av i vilken ordning åtgärder för att avhjälpa kapitalunderskottet vidtas.

46. I samband med genomförandet av punkterna 43 och 44 bör principen ’inte sämre villkor för borgenär’ ... följas. Efterställda fordringshavare bör således inte få mindre i ekonomiska termer än vad deras instrument skulle ha varit värt om inget statligt stöd beviljats.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

12 Bakgrunden till tvisten framgår av punkterna 1–14 i den överklagade domen, som har följande lydelse:

”1 ... Anthony Braesch [är företrädare för innehavare av obligationer som benämns 'Floating Rate Equity-Linked Subordinated Hybrid-FRESH' 2008 (nedan kallade FRESH-obligationerna) och], Trinity Investments ..., Bybrook Capital Master Fund ..., Bybrook Capital Hazelton Master Fund ... och Bybrook Capital Badminton Fund ... [är] innehavare av sådana obligationer.

2 I april 2008 genomförde Banca Monte dei Paschi di Siena (nedan kallad BMPS) en kapitalökning med 950 miljoner euro som var reserverad för J.P. Morgan Securities Ltd (nedan kallad JPM), som tecknade aktier i BMPS (nedan kallade FRESH-aktierna). Samtidigt ingick JPM den 16 april 2008 ett nyttjanderättsavtal med BMPS, enligt vilket JPM behåller äganderätten till aktierna medan BMPS har nyttjanderätt och ett avtal om utbyte av bolag (nedan kallade FRESH-avtalen). JPM erhöll nödvändiga medel för att teckna FRESH-aktierna i Bank of New-York Mellon (Luxemburg), som ersattes av Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxembourg) SA (nedan kallat MUFJ), som den 16 april 2008 emitterade FRESH-obligationerna med stöd av luxemburgsk rätt till ett värde av en miljard euro. JPM ingick ett utbytesavtal med MUFJ som omfattades av luxemburgsk rätt och MUFJ ingick ett förvaltningsavtal med innehavarna av FRESH-obligationerna, vilket också lydde under luxemburgsk rätt. Enligt dessa olika avtal, som av [Braesch m.fl.] betecknas som FRESH-instrument, överförs de avgifter som JPM av BMPS uppburit med stöd av FRESH-avtalen till MUFJ och därefter till innehavarna av FRESH-obligationer i form av kuponger.

3 Genom beslut av den 27 november 2013 godkände ... kommissionen det omstruktureringsstöd som Republiken Italien hade beviljat ... BMPS, med beaktande av en omstruktureringsplan och av olika åtaganden. I juni 2015 hade BMPS helt återbetalat stödet.

4 Den 29 juli 2016 offentliggjorde ... EBA resultaten av det stresstest som genomfördes på europeisk nivå år 2016. Detta test visade att BMPS saknade eget kapital under det mest ogynnsamma scenariot.

5 Den 23 december 2016 antog de italienska myndigheterna decreto-legge n. 237 – Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio (lagdekret nr 237 om brådskande åtgärder inom kreditväsendet till skydd för sparande) (GURI nr 299 av den 23 december 2016), som omvandlades till lag och även ändrades genom legge di conversione (omvandlingslag) av den 17 februari 2017 (GURI nr 43 av den 21 februari 2017) (nedan kallat lagdekret 237/2016), varigenom en rättslig ram för likviditetsstöd och förebyggande rekaptalisering upprättades.

6 Till följd av [ECB:s] förklaring av den 23 december 2016, enligt vilken BMPS var solvent, godkände kommissionen tillfälligt, genom beslut av den 29 december 2016, ett individuellt likviditetsstöd på 15 miljarder euro till BMPS på grundval av de åtaganden som de italienska myndigheterna hade erbjudit. De italienska myndigheterna åtog sig att inom två månader från det att garantierna beviljades inkomma med en omstruktureringsplan, om inte stödet återbetalades inom samma frist.

- 7 BMPS försök att samla in nytt privat kapital misslyckades. BMPS ansökte därför den 30 december 2016 om ett statligt undantagsstöd i form av en förebyggande rekapitalisering enligt lagdekret 237/2016.
- 8 Den 28 juni 2017 anmälde de italienska myndigheterna till kommissionen ett stöd för rekapitalisering av BMPS, uppgående till 5,4 miljarder euro, tillsammans med en ny omstruktureringsplan [(nedan kallad omstruktureringsplanen)] och nya åtaganden.
- 9 Samma dag sände ECB en skrivelse till kommissionen i vilken det angavs att BMPS var solvent vid denna tidpunkt.
- 10 I [det omtvistade beslutet], vilket antogs efter den preliminära granskningsfasen, bedömde kommissionen två stödåtgärder. Den första åtgärden (nedan kallad åtgärd 1) består av ett likviditetsstöd på 15 miljarder euro i form av statliga garantier för skulder med bästa förmånsrätt, som nämns i punkt 6 [i den överklagade domen]. Den andra åtgärden (nedan kallad åtgärd 2) består av ett stöd för förebyggande rekapitalisering av BMPS med ett belopp på 5,4 miljarder euro, som nämns i punkt 8 [i den överklagade domen].
- 11 Efter att ha konstaterat att åtgärderna 1 och 2 utgjorde statligt stöd angav kommissionen att den rättsliga grunden för att bedöma huruvida åtgärderna var förenliga med den inre marknaden utgjordes av artikel 107.3 b FEUF, avseende stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. Kommissionen ansåg att åtgärderna 1 och 2 utgjorde stöd till omstrukturering av BMPS och undersökte deras förenlighet med den inre marknaden på grundval av omstruktureringsplanen mot bakgrund av sex meddelanden om den globala finanskrisen, särskilt [bankmeddelandet].
- 12 När det gäller frågan huruvida stödåtgärderna var förenliga med [de sex meddelandena om finanskrisen] ansåg kommissionen för det första att omstruktureringsplanen var ägnad att återställa BMPS långfristiga lönsamhet. För det andra ansåg kommissionen att bördefördelningen mellan innehavarna av befintliga aktier och efterställda skulder var adekvat, eftersom den begränsade omstruktureringskostnaderna och stödbeloppet till ett minimum, i enlighet med kraven i bankmeddelandet, och drog slutsatsen att omstruktureringsplanen innehöll tillräckliga åtgärder för bördefördelning. För det tredje ansåg kommissionen att omstruktureringsplanen innehöll tillräckliga garantier för att begränsa den otillbörliga snedvridningen av konkurrensen. Kommissionen påpekade även att det var säkerställt att omstruktureringsplanens genomförande övervakades på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen drog därför slutsatsen att stödåtgärderna var proportionerliga för att avhjälpa konsekvenserna av en allvarlig störning i den italienska ekonomin.
- 13 Kommissionen undersökte därefter huruvida stödåtgärderna var förenliga med bestämmelserna i ... direktiv 2014/59 ... Kommissionen ansåg att de villkor under vilka stödåtgärderna (åtgärderna 1 och 2) hade beviljats var förenliga med undantaget i artikel 32.4 d i direktiv 2014/59.
- 14 I artikeldelen i det [omtvistade] beslutet fann kommissionen, för det första, att åtgärderna 1 och 2 utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, och, för det andra, att dessa åtgärder uppfyllde kraven i artikel 107.3 b FEUF och att de var förenliga med den inre marknaden med hänsyn till finansiell stabilitet.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 13 Braesch m.fl. väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 5 mars 2018, talan med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet eller, i andra hand, om ogiltigförklaring av beslutet i den del det avsåg behandlingen av FRESH-instrumenten.
- 14 Till stöd för denna talan åberopade Braesch m.fl. fem grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av artiklarna 18 och 21 i förordning nr 806/2014 och av motiveringsskyldigheten, eftersom kommissionen rättsstridigt hade godkänt åtgärder för bördefördelning. Den andra grunden avsåg åsidosättande av bankmeddelandet, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om likabehandling och motiveringsskyldigheten, genom att kommissionen krävde att FRESH-avtalen skulle hävas. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av principen om likabehandling som bland annat fastställs i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), genom att det omtvistade beslutet innebar godkännande av åtgärder för bördefördelning som diskriminerade innehavarna av FRESH-obligationer. Den fjärde grunden avsåg åsidosättande av FRESH-obligationsinnehavarnas rätt till egendom, som bland annat garanteras enligt artikel 17 i stadgan, genom att kommissionen godkände tillämpningen av åtgärder för bördefördelning avseende FRESH-instrumenten. Den femte grunden avsåg åsidosättande av artikel 108.2 och 108.3 FEUF, artikel 4.3 och 4.4 i förordning nr 2015/1589 och av Braesch m.fl.:s processuella rättigheter, eftersom kommissionen inte inledde det formella granskningsförfarandet, trots att det fanns allvarliga tvivel angående huruvida de åtgärder för bördefördelning som godkänkts genom det omtvistade beslutet var förenliga med unionsrätten.
- 15 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 16 maj 2018 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 och 130.7 i tribunalens rättegångsregler. Kommissionen gjorde därvid gällande att den talan som väckts av Braesch m.fl. inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom de varken hade ett berättigat intresse av att få saken prövad eller talerätt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Braesch m.fl. inkom med yttrande över denna invändning den 10 juli 2018.
- 16 Parterna utvecklade sin talan, svarade på tribunalens skriftliga frågor och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 9 juli 2020.
- 17 Genom den överklagade domen avslog tribunalen kommissionens invändning om rättegångshinder. Tribunalen konstaterade i punkterna 35–41 i denna dom att Braesch m.fl. hade ställning som ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF respektive ”intresserade parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning nr 2015/1589 och slog därefter, i punkterna 43–55 i denna dom, för det första fast att de hade ett intresse av att väcka talan, eftersom de i tillräcklig utsträckning hade visat att en eventuell ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet kunde vara till deras fördel, och, för det andra, i punkterna 56–64 i samma dom, att de hade talerätt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom godkännandet av stödåtgärderna inom ramen för omstruktureringsplanen i nämnda beslut berörde dem direkt och personligen i egenskap av ”berörda parter” och ”intresserade parter”.

Parternas yrkanden vid domstolen

- 18 Kommissionen har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen,
 - själv avgöra talan i första instans och avvisa talan, och
 - förplikta Braesch m.fl. att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Braesch m.fl. har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 20 Kommissionen har till stöd för sitt överklagande åberopat en enda grund, nämligen att tribunalen i punkterna 35–41 och 58 i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av artikel 108.2 FEUF och artikel 1 h i förordning 2015/1589, eftersom Braesch m.fl. ansågs vara ”berörda parter” respektive ”intresserade parter” i den mening som avses i dessa bestämmelser.

Parternas argument

- 21 Kommissionen har gjort gällande att begreppet ”intresserad part”, såsom det definieras i artikel 1 h i förordning 2015/1589, vilket är synonymt med begreppet ”berörd part” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, visserligen omfattar en obestämd grupp av adressater, men begreppet kan inte – med hänsyn till att det annars blir verkningslöst kräva att en person ska vara ”intresserad part” i den mening som avses i nämnda artikel 1 h för att kunna anses vara direkt och personligen berörd av ett beslut som antagits med stöd av artikel 4.3 i nämnda förordning – enbart innefatta fysiska och juridiska personer som visar att det aktuella statliga stödet kan ha en konkret inverkan på deras situation i konkurrenshänseende.
- 22 Inledningsvis framgår det av domstolens rättspraxis på området att domstolen endast har godtagit personer som visar en sådan inverkan som berörd part, även om dessa personer inte direkt konkurrerar med stödmottagaren. I dom av den 9 juli 2009, 3F/kommissionen (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punkt 33), och dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 63), ansågs således en fackförening respektive köpare av samma råvara som stödmottagaren vara berörda parter på grund av stödets potentiella inverkan på deras ställning på marknaden i konkurrenshänseende.
- 23 Denna tolkning stöds vidare av artikel 1 h i förordning 2015/1589. De intresserade parter som upplysningsvis räknas upp i denna bestämmelse har nämligen det gemensamt att ett stöd i förekommande fall kan ha en positiv eller negativ inverkan på deras situation i konkurrenshänseende.
- 24 Slutligen framgår det av den allmänna systematiken i och syftena med kontrollen av statligt stöd att kommissionen har befogenhet att utöva denna kontroll enbart i egenskap av konkurrensmyndighet och att det inte är avsett att denna institution, vid utövandet av denna befogenhet, ska ålägga medlemsstaterna en politik som inte har något samband med konkurrensen, vilket domstolen framhöll i domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742). I domen av den 6 november 2018, Scuola

Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 43, 46 och 47), slog domstolen fast, efter att ha konstaterat att syftet med unionens regler om statligt stöd är att bevara konkurrensen, att sökandena, för att vara direkt berörda av ett beslut på området, måste bevisa att detta beslut kan vara till nackdel för dem i konkurrenshänseende.

- 25 Av detta följer att begreppet "intresserade parter", vilket för övrigt definieras i artikel 1 h i förordning 2015/1589 som varje person "vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas", inte omfattar personer som kan göra invändningar som saknar samband med det aktuella statliga stödet, utan som avser andra aspekter av den allmänna statliga åtgärd genom vilken stödet genomförs eller andra statliga åtgärder som åtföljer det statliga stödet.
- 26 Många personer skulle nämligen kunna väcka talan mot en statlig åtgärd som genomför eller åtföljer ett stöd, genom att endast ge uttryck för farhågor som inte bara saknar samband med konkurrensen utan som även är fristående från det aktuella stödet. För konkurrenterna till en stödmottagare är däremot beviljandet av ett sådant stöd till den aktuella mottagaren skälet till deras farhågor. För att kunna betecknas som "intresserad part" måste en fysisk eller juridisk person således på ett visst sätt uttrycka farhågor som på något sätt har samband med konkurrensen i vid mening, även om denna person inte konkurrerar med stödmottagaren.
- 27 Härav följer att tribunalen i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning och tillämpning av begreppet "berörd part" genom att grunda sig på en öppen definition av detta begrepp som omfattar alla personer som kan visa någon form av potentiell inverkan till följd av stödet eller andra statliga åtgärder som åtföljer detta stöd. Tribunalen grundade sig till och med på indirekta och rent ekonomiska verkningar som inte har något samband med konkurrensen.
- 28 Tribunalen gjorde således en felaktig bedömning när den i punkterna 37 och 41 i den överklagade domen slog fast att det omtvistade beslutet riskerade att ha en konkret inverkan på situationen för Braesch m.fl., eftersom det i BMPS omstruktureringsplan föreskrevs en möjlighet att upphäva FRESH-avtalen och att den ekonomiska skada som detta skulle medföra på lång sikt, med hänsyn till de uteblivna kupongbetalningarna på FRESH-obligationerna, skulle vara väsentlig på grund av det ömsesidiga beroendet mellan de olika avtalsförhållanden som ligger till grund för FRESH-instrumenten.
- 29 Upphävandet av FRESH-avtalen är nämligen inte en följd av det statliga stöd som beviljats BMPS, utan av de italienska myndigheternas separata beslut att ålägga BMPS aktieägare och efterställda fordringshavare en bördefördelning, vilket beaktades i BMPS omstruktureringsplan. Även om de italienska myndigheterna hade beslutat att omstrukturera BMPS utan statligt stöd, skulle de ha kunnat föreskriva åtgärder för bördefördelning, inbegripet upphävandet av FRESH-avtalen, för att minska BMPS kapitalunderskott. Dessa åtgärder är således fristående i förhållande till det statliga stöd som de italienska myndigheterna har beslutat att bevilja BMPS. De upphävda FRESH-avtalen består för övrigt av nyttjanderättsavtalet och avtalet om utbyte av bolag som ingåtts mellan JPM och BMPS, vilka nämns i punkt 2 i den överklagade domen, medan innehavarna av FRESH-obligationer inte var parter i dessa avtal.
- 30 Följaktligen är den inverkan som åtgärderna för bördefördelning skulle kunna ha på Braesch m.fl.'s situation av rent ekonomisk och indirekt art genom de olika avtalsförbindelser som ligger till grund för FRESH-instrumenten.

- 31 Härav följer att resonemanget i punkt 40 i den överklagade domen innehåller åtminstone fyra fall av felaktig rättstillämpning.
- 32 För det första gjorde tribunalen fel när den slog fast att det saknar relevans att Braesch m.fl. inte har bestritt de aktuella stödåtgärdernas förenlighet med den inre marknaden, trots att detta förhållande uttryckligen bekräftar att Braesch m.fl. inte bestrider det statliga stöd som beviljats BMPS som sådant, utan de åtgärder för bördefördelning som följde av ett fristående beslut fattat av de italienska myndigheterna. Detta visar att nämnda stöd inte kunde ha någon inverkan på deras situation i konkurrenshänseende.
- 33 För det andra, även om tribunalen med rätta konstaterade att de italienska myndigheternas åtaganden avseende omstruktureringsplanen och bördefördelningen utgjorde "en integrerad del" av de anmälda stödåtgärderna, saknar detta konstaterande relevans för bedömningen av talerätten. Såsom framgår av domen av den 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez och Rion Bea (C-352/14 och C-353/14, EU:C:2015:691, punkt 28), grundar sig visserligen kommissionens godkännande på samtliga faktiska förhållanden som den berörda medlemsstaten har presenterat, oavsett om det sker i anmälan eller i dess åtaganden. Detta innebär att om medlemsstaten avviker från dessa faktiska förhållanden skulle den således genomföra en åtgärd som i praktiken skiljer sig från den som godkänts av kommissionen och som således inte längre omfattas av detta godkännande. Eftersom kommissionen prövar statligt stöd i egenskap av konkurrensmyndighet innebär detta emellertid inte att varje person som hyser tveksamhet av något slag över något av de faktiska förhållandena ska anses vara en "intresserad part" i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589.
- 34 För det tredje gjorde tribunalen fel när den slog fast att de anmälda stödåtgärderna och de åtaganden som gjorts av de italienska myndigheterna, vilka var föremål för kommissionens bedömning, "inte kan åtskiljas, i det avseendet att de utgör ett villkor för att förklara att de är förenliga med den inre marknaden". Detta påstående strider mot punkterna 99 och 100 i dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), av vilka det framgår att det inte är nödvändigt att en statlig stödåtgärd är förenlig med punkterna 40–46 i bankmeddelandet, om den är tillräcklig för att kommissionen ska förklara åtgärden förenlig med den inre marknaden. Republiken Italien var således inte skyldig att åta sig att vidta de åtgärder för bördefördelning som avses i detta meddelande.
- 35 För det fjärde gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den slog fast att eftersom det omtvistade beslutet godkände genomförandet av stödåtgärderna "samtidigt som åtagandena blir bindande", har Braesch m.fl.'s situation nödvändigtvis påverkats av samtliga dessa omständigheter, varvid Braesch m.fl. endast kan tillvarata sina intressen genom att yrka att beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet. De italienska myndigheternas åtaganden har nämligen inte alls blivit bindande genom nämnda beslut. Beslutet antogs med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 2015/1589 på grundval av dessa myndigheters frivilliga åtaganden, inklusive åtgärder för bördefördelning. Eftersom det omtvistade beslutet inte är ett "villkorligt beslut" i den mening som avses i artikel 9.4 i denna förordning, har kommissionen inte ålagt, och heller inte kunnat ålägga, medlemsstaten eller tredje man några villkor.
- 36 Braesch m.fl. har hävdats att kommissionen inte har visat att tribunalens tolkning av artikel 1 h i förordning 2015/1589 utgör felaktig rättstillämpning.

- 37 Inledningsvis saknas grund för påståendet att kvalificeringen som ”berörd part” i domstolens praxis kräver att stödet ska ha en skadlig inverkan på den berörda personen i ett konkurrensförhållande. I dom av den 9 juli 2009, 3F/kommissionen (C-319/07 P, EU:C:2009:435), och dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341), fann domstolen att sökandena var berörda parter med hänsyn till att stödet hade en skadlig inverkan på dem. I domstolens motivering nämns inte något om att denna inverkan ska påverka deras konkurrensställning på marknaden.
- 38 Även argumentet att artikel 1 h i förordning 2015/1589 begränsar begreppet ”intresserade parter” till att omfatta enheter som konkurrerar med stödmottagaren är ogrundat. Enligt denna bestämmelse är det uttryckligen tillåtet för ett företag som inte konkurrerar med stödmottagaren att betraktas som en berörd part när dess intressen kan påverkas av att stödet beviljas. Vidare följer det av domstolens fasta praxis, som bland annat fastställdes i domen av den 13 juni 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, punkt 34), att förteckningen över kategorier i denna bestämmelse endast är vägledande och begreppet ”intresserad part” går utöver stödmottagaren eller dennes konkurrenter, eftersom det omfattar en obestämd grupp adressater som inbegriper samtliga personer vars intressen påverkas av att stödet beviljas.
- 39 Slutligen, vad gäller den allmänna systematiken i och syftet med prövningen av statligt stöd, saknar domen av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 43, 46 och 47) relevans, eftersom den avser villkoret att den som väckt talan mot en rättsakt ska vara direkt berörd av denna, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, och inte begreppet ”intresserad part” i artikel 1 fjärde stycket i förordningen. Domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), är inte heller relevant, eftersom tolkningen av begreppet ”intresserad part” inte behandlas där. Under alla omständigheter bekräftar denna dom att kommissionen har befogenhet att undersöka inte bara åtgärdens inverkan på konkurrensen, utan även huruvida åtgärden i sin helhet är lagenlig samt att kommissionen kan beakta olika aspekter som inte har något samband med konkurrensen. I det omtvistade beslutet bedömde kommissionen således huruvida de aktuella åtgärderna var förenliga med direktiv 2014/59.
- 40 Vad gäller argumenten att Braesch m.fl. endast berörs av det omtvistade beslutet ur ekonomisk synvinkel och endast har åberopat farhågor som saknar samband med konkurrensen, är dessa argument vilseledande. Braesch m.fl.s rättsliga ställning påverkas nämligen specifikt av beviljandet av stödet i fråga, eftersom detta beslut innebär att det blir bindande för Republiken Italien och BMPS att ogiltigförklara deras FRESH-instrument. Braesch m.fl. är dessutom det specifika målet för åtgärderna för bördefördelning, vilka utgör en del av åtagandena och, såsom framgår av skälen 101–110 i det omtvistade beslutet, utgör ett villkor för stödets förenlighet med den inre marknaden, i enlighet med bankmeddelandet.
- 41 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den, av de skäl som anges i punkt 40 i den överklagade domen, fann att Braesch m.fl. kunde kvalificeras som ”intresserade parter” eller ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589 respektive artikel 108.2 FEUF och därvid stödde sig på motiveringen att de aktuella statliga stödåtgärderna, såsom de anmälts och förklarats förenliga med den inre marknaden i det omtvistade beslutet, riskerar att ha en konkret inverkan på deras situation.

- 42 Upphävandet av FRESH-instrumenten var nämligen inte en följd av att de italienska myndigheterna antog lagdekret 237/2016. Detta lagdekret, som specifikt räknar upp BMPS kapitalinstrument som omfattas av bördefördelningen, innehåller inte någon hänvisning till FRESH-instrumenten. Det framgår för övrigt av ett e-postmeddelande av den 19 september 2017 från BMPS till Braesch m.fl. att kommissionen krävde att de åtgärder som vidtagits av de italienska myndigheterna skulle tillämpas på FRESH-avtalen, vilket visar att dessa åtgärder enligt italiensk rätt inte var tillämpliga på dessa avtal och att de inte hade tillämpats på avtalen utan ingripande av kommissionen, som ansåg att dessa åtgärder skulle tillämpas enligt den omstruktureringsplan som blev tvingande genom det omtvistade beslutet.
- 43 Det saknar härvid betydelse att de italienska myndigheterna, om de hade beslutat att omstrukturera BMPS utan statligt stöd, ändå hade kunnat föreskriva åtgärder för bördefördelning, inbegripet ogiltigförklaring av FRESH-avtalen, för att minska BMPS kapitalunderskott. Icke desto mindre har BMPS i praktiken omstrukturerats med hjälp av statligt stöd och dekretet om fastställande av åtgärder för bördefördelning antogs med stöd av bankmeddelandet, vilket bekräftar det oskiljaktiga sambandet mellan stödet och åtgärderna för bördefördelning.
- 44 Kommissionen har inte förklarat varför tribunalens slutsats i punkt 40 i den överklagade domen, att stödåtgärderna i fråga, såsom de anmäls och förklarats förenliga med den inre marknaden i det omtvistade beslutet, riskerade att ha en konkret inverkan på Braesch m.fl.:s situation, är felaktig med hänsyn till de skäl som tribunalen angav i den domen.
- 45 För det första visar inte den omständigheten att Braesch m.fl. inte har bestritt de aktuella stödåtgärdernas förenlighet med den inre marknaden att dessa åtgärder inte kunde påverka deras situation i konkurrenshänseende, utan återspeglar endast domstolens praxis, som det bland annat erinrats om i domen av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59), enligt vilken fysiska och juridiska personer ska anses vara berörda parter på grund av att deras processuella rättigheter har åsidosatts, utan att det är nödvändigt att de även åberopar frågor som rör stödets förenlighet med den inre marknaden.
- 46 För det andra framgår det inte av något avsnitt i den överklagade domen att varje person som hyser tveksamhet av något slag över något av de faktiska förhållanden som anges i anmälan eller i åtagandena ska anses som en berörd part. Tribunalen angav i punkt 41 i den överklagade domen att det var den omständigheten att de aktuella stödåtgärderna, såsom de anmäls och förklarats förenliga med den inre marknaden i det omtvistade beslutet, riskerade att ha en konkret inverkan på Braesch m.fl.:s situation som motiverade att de ansågs vara "berörda parter".
- 47 För det tredje är det inte riktigt att de italienska myndigheterna inte var skyldiga att åta sig att vidta de åtgärder för bördefördelning som angavs i bankmeddelandet och att tribunalen följaktligen felaktigt förklarade att dessa åtaganden utgjorde ett villkor för att det stöd som beviljats BMPS skulle förklaras förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har nämligen själv medgett att dessa åtgärder är tvingande genom att ange att om medlemsstaten avviker från de faktiska omständigheter som läggs fram för denna institution, kommer den att genomföra en åtgärd som i praktiken skiljer sig från den som godkänts och som inte omfattas av kommissionens godkännande. Domstolen gjorde inte någon annan bedömning i punkt 100 i dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), när den slog fast att även om den berörda medlemsstaten inte är skyldig att föreskriva åtgärder för bördefördelning enligt bankmeddelandet, är den emellertid skyldig att föreskriva sådana åtgärder för att stödet ska anses vara förenligt med den inre marknaden. I förevarande fall utgjorde sådana åtgärder, som ingick i

de åtaganden som gjorts av de italienska myndigheterna, under alla omständigheter en förutsättning för att stödet skulle anses förenligt med den inre marknaden, såsom framgår av skälen 101–110 i det omtvistade beslutet.

- 48 För det fjärde har argumentet att kommissionen inte kan omvandla de åtaganden som medlemsstaterna och stödmottagarna erbjudit till villkor för godkännande av ett stöd redan avfärdats av domstolen i domen av den 3 april 2014, kommissionen/Nederländerna och ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, punkterna 80 och 81), i vilken kommissionen slog fast att medlemsstaternas åtaganden, i allt väsentligt, kan föreskrivas av kommissionen som ett villkor för att stödet ska kunna anses vara förenligt med den inre marknaden.

Domstolens bedömning

- 49 Kommissionen har genom förevarande överklagande i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 35–41 och 58 i den överklagade domen, slog fast att Braesch m.fl. hade rätt att väcka talan i syfte att genom sin talan enligt artikel 263 FEUF yrka ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Kommissionen hade i detta beslut fastställt att det aktuella stödet som anmälts av Republiken Italien i enlighet med artikel 108.3 FEUF utgjorde ”statligt stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF.
- 50 Eftersom detta beslut var riktat till denna medlemsstat och inte till Braesch m.fl., erinrar domstolen om att det i artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs två fall där fysiska eller juridisk personer har talerätt mot en unionsrättsakt som inte är riktad till dem. För det första får en sådan talan väckas på villkor att akten direkt och personligen berör dem. För det andra kan fysiska och juridiska personer väcka talan mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder (dom av den 30 juni 2022, Danske Slagtermestre/kommissionen, C-99/21 P, EU:C:2022:510, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 51 När det gäller frågan huruvida Braesch m.fl. är direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet i den mening som avses i den bestämmelsen, vilken var den enda bestämmelse som prövades av tribunalen i den överklagade domen, framgår det av domstolens fasta praxis att andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till kan göra gällande att de är personligen berörda endast om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (se, bland annat, dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 33).
- 52 Eftersom talan i första instans avsåg ett beslut som kommissionen antagit i fråga om statligt stöd, erinrar domstolen även om att det inom ramen för förfarandet för granskning av statligt stöd enligt artikel 108 FEUF ska göras åtskillnad mellan, å ena sidan, den preliminära granskningsfasen av stödåtgärderna som anges i artikel 108.3 FEUF – som endast syftar till att ge kommissionen tillfälle att bilda sig en första uppfattning om huruvida det aktuella stödet helt eller delvis är förenligt med den inre marknaden – och å andra sidan den granskning som anges i artikel 108.2 FEUF. Det är endast inom ramen för den sistnämnda granskningen, vilken syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet, som kommissionen enligt fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (se,

bland annat, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 94, och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 35).

- 53 Av detta följer, såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 59 i den överklagade domen, att om kommissionen, utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF, genom ett beslut enligt artikel 108.3 FEUF, slår fast att ett stöd är förenligt med den inre marknaden, kan de personer som omfattas av nyss nämnda processrättsliga skyddsregler endast göra dem gällande om de har möjlighet att väcka talan mot kommissionens beslut vid unionsdomstolen. Av dessa skäl ska unionsdomstolen ta upp en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut, vilken väckts av en berörd part, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, till sakprövning, om den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt den sistnämnda bestämmelsen (se, bland annat, dom av den 19 maj 1993, Cook/kommissionen, C-198/91, EU:C:1993:197, punkterna 23–26, dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkterna 17–19, och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 36).
- 54 Om sökanden däremot ifrågasätter lagenligheten av ett beslut om bedömning av ett stöd som fattats antingen på grundval av artikel 108.3 FEUF eller efter det formella granskningsförfarandet, räcker inte enbart den omständigheten att sökanden är en ”berörd part” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF för att talan ska kunna tas upp till sakprövning. Sökanden måste i ett sådant fall styrka att vederbörande har en särskild ställning i den mening som avses i den rättspraxis som angetts ovan i punkt 51. Så är till exempel fallet om sökandens ställning på den berörda marknaden påverkas väsentligt av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (se, bland annat, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 95, och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 37).
- 55 I förevarande fall är det utrett att det omtvistade beslutet antogs efter den preliminära granskningsfasen som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF och som avses i artikel 4.3 i förordning 2015/1589, och följaktligen utan att det formella granskningsförfarandet som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF och som avses i artikel 4.4 i denna förordning inleddes. Såsom tribunalen påpekade i punkterna 32 och 60 i den överklagade domen har det inte heller bestritts att Braesch m.fl., genom den femte grunden som åberopats vid tribunalen till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av detta beslut, åberopade att deras processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i nämnda förordning hade åsidosatts.
- 56 Under dessa omständigheter gjorde tribunalen en riktig bedömning när den, för att avgöra huruvida Braesch m.fl. var direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, prövade huruvida Braesch m.fl. var ”berörd part” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF. Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om ovan i punkt 53 uppfyller nämligen en sökande som har denna ställning dessa kriterier och har således rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter.
- 57 Domstolen konstaterar emellertid att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkterna 37, 40, 41 och 58 i den överklagade domen när den slog fast att Braesch m.fl. hade en sådan ställning i förevarande fall.

- 58 Domstolen erinrar om att definitionen av begreppet ”berörd part” som följer av domstolens praxis har kodifierats av unionslagstiftaren i artikel 1 h i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), vilken har ersatts av artikel 1 h i förordning 2015/1589. I den sistnämnda bestämmelsen definieras det analoga begreppet ”intresserad part” som ”en medlemsstat eller en person, ett företag eller en företagsammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, *Ja zum Nürburgring/kommissionen*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 59 Även om begreppet ”intresserad part” som definieras i den sistnämnda bestämmelsen således särskilt omfattar företag som konkurrerar med stödmottagaren (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 3 september 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 50, och dom av den 15 juli 2021, *Deutsche Lufthansa/kommissionen*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 36), kvarstår det faktum att detta begrepp, som tribunalen med rätta konstaterade i punkt 35 i den överklagade domen, omfattar en obestämd grupp adressater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, *kommissionen/Kronoply och Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 63, och dom av den 7 april 2022, *Solar Ileias Bompaina/kommissionen*, C-429/20 P, EU:C:2022:282, punkt 34).
- 60 Det framgår således av domstolens praxis att ett företag som inte är direkt konkurrent till stödmottagaren ändå kan kvalificeras som ”intresserad part” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589, förutsatt att företaget gör gällande att dess intressen kan påverkas av att stödet beviljas. Detta förutsätter att företaget visar att det föreligger en risk för att stödet har konkret inverkan på dess situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, *kommissionen/Kronoply och Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkterna 64 och 65, och dom av den 7 april 2022, *Solar Ileias Bompaina/kommissionen*, C-429/20 P, EU:C:2022:282, punkt 35). Ställning som ”intresserad part” förutsätter således inte nödvändigtvis att det föreligger ett konkurrensförhållande (dom av den 2 september 2021, *Ja zum Nürburgring/kommissionen*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punkt 58).
- 61 Efter att i punkt 36 i den överklagade domen ha erinrat om denna rättspraxis slog tribunalen, i punkterna 37–41 och 58 i den domen, fast att Braesch m.fl. hade styrkt att beviljandet av det aktuella stödet, och därmed antagandet av det omtvistade beslutet, ”riskerar”, enligt punkterna 37 och 41 i nämnda dom, och enligt punkt 58 i domen till och med ”har” en konkret inverkan på deras situation, varför de ska anses utgöra ”intresserade parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589.
- 62 För att komma fram till denna slutsats påpekade tribunalen, i punkt 39 i den överklagade domen, att enligt Braesch m.fl. påverkar den del av det omtvistade beslutet som avser åtgärderna för bördefördelning deras intressen, eftersom det i omstruktureringsplanen, såsom den godkänts av kommissionen, föreskrivs en möjlighet att upphäva FRESH-avtalen, vilket senare skedde till nackdel för Braesch m.fl., och – på grund av den ömsesidiga beroendeställningen mellan de olika avtalsförbindelser som ligger bakom FRESH-instrumenten – var den ekonomiska skada som härvidlag uppkom på långsikt väsentlig med hänsyn till uteblivna kupongutbetalningar på de FRESH-obligationer som Braesch m.fl. innehar.

- 63 Tribunalen preciserade i detta avseende, i punkt 40 i den överklagade domen, att det saknade betydelse att Braesch m.fl. inte i sig bestred att det aktuella statliga stödet var förenligt med den inre marknaden, i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF, eftersom de åtaganden som gjorts av de italienska myndigheterna avseende omstruktureringsplanen och åtgärderna för bördefördelning utgör en integrerad del av de anmälda stöden, vilket innebär att det omtvistade beslutet avser stödet och åtagandena i deras helhet. Tribunalen angav att eftersom nämnda stöd och de åtaganden som gjorts, som var föremål för kommissionens bedömning, inte kan åtskiljas, i det avseendet att de utgör ett villkor för att förklara att stödet är förenligt med den inre marknaden, och eftersom det omtvistade beslutet innebär att genomförandet av nämnda stödåtgärder godkänns samtidigt som dessa åtaganden blir bindande, påverkas Braesch m.fl.:s situation med nödvändighet av samtliga dessa omständigheter, varvid dessa sökande endast kan tillvarata sina intressen genom att yrka att beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet.
- 64 Det ska erinras om att enligt artikel 4.3 i denna förordning ska kommissionen – om den efter den preliminära granskningen enligt artikel 108.3 FEUF finner att den anmälda åtgärden utgör ett ”statligt stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF som inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden – fatta ett beslut om att inte göra invändningar, genom vilket den förklarar att åtgärden är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 FEUF.
- 65 I förevarande fall har kommissionen, såsom framgår av den överklagade domen, särskilt av punkterna 8–12 och 14 i denna, i det omtvistade beslutet, efter den preliminära granskningsfasen funnit att den omstruktureringsplan och de åtaganden som Republiken Italien lagt fram var lämpliga för att återställa BMPS långsiktiga lönsamhet och att de åtgärder för att fördela bördan för innehavarna av aktier och efterställda värdepapper som föreskrivs i omstruktureringsplanen och åtagandena begränsade det stödbelopp som anmälts av medlemsstaten till ett absolut minimum, såsom föreskrivs i bankmeddelandet, och bedömt att stödet utgjorde ”statligt stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket kunde anses vara förenligt med den inre marknaden av skäl som rör finansiell stabilitet, i enlighet med artikel 107.3 b FEUF.
- 66 Det bör inledningsvis påpekas att Braesch m.fl. i sin talan i första instans, såsom de upprepade gånger bekräftade vid förhandlingen inför domstolen och som redan framgår ovan av punkt 63, inte ifrågasätter vare sig det aktuella stödets karaktär av ”statligt stöd” eller dess förenlighet med den inre marknaden, utan endast, vilket framgår av punkterna 28–32 i den överklagade domen, att det är förenligt med unionsrätten, i synnerhet direktiv 2014/59, förordning nr 806/2014, rätten till egendom som fastställts i artikel 17 i stadgan och flera allmänna principer i unionsrätten, såvitt avser en del av de åtgärder för bördefördelning som anmälts av Republiken Italien och som ingår i den omstruktureringsplan som beskrivs i det beslutet och som återspeglas i de åtaganden som bifogas detta beslut.
- 67 Det är utrett att de åtgärder för bördefördelning som avses i det omtvistade beslutet föreskriver, såsom framgår av punkterna 39 och 58 i den överklagade domen, och utan att detta har bestritts av kommissionen, en möjlighet att upphäva FRESH-avtalen som ingåtts mellan BMPS och JPM avseende konvertering till eget kapital av BMPS efterställda skulder.
- 68 Genom att i punkterna 37, 40, 41 och 58 i den överklagade domen slå fast att denna inverkan på BMPS efterställda fordringsägares intressen följer av det aktuella statliga stödet och därmed av det omtvistade beslutet, med motiveringen att de åtgärder för bördefördelning som avses i beslutet utgör en integrerad del av de anmälda stödåtgärderna, på samma sätt som omstruktureringsplanen och att de åtaganden som de italienska myndigheterna har gjort, vilket

innebar att kommissionen genom detta beslut gjorde dessa åtgärder bindande, har tribunalen emellertid åsidosatt reglerna i unionsrätten angående beslutets räckvidd och därigenom gjort en felaktig rättstillämpning som medför att domen är rättsstridig.

- 69 Domstolen har visserligen redan slagit fast att när en anmäld stödåtgärd på förslag av den berörda medlemsstaten innehåller åtaganden som denna stat har gjort, ska dessa åtaganden – vid bedömningen av om det godkännande att genomföra en sådan stödåtgärd som kommissionen beviljade efter den preliminära granskningsfasen fortfarande är tillämpligt under sådana omständigheter där det påstås att denna medlemsstat inte har uppfyllt dessa åtaganden – anses utgöra en integrerad del av den godkända åtgärden, eftersom de har beaktats av denna institution vid bedömningen av det berörda statliga stödets förenlighet med den inre marknaden, så att godkännandet endast är giltigt i den mån som dessa åtaganden uppfylls (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez och Rion Bea, C-352/14 och C-353/14, EU:C:2015:691, punkt 28).
- 70 Av detta följer emellertid inte att sådana åtaganden ska anses ha föreskrivits av kommissionen som sådana och att deras eventuella skadliga verkningar för tredje man således kan hänföras till det beslut som antagits av kommissionen.
- 71 Det omtvistade beslutet, som antogs efter den preliminära granskningsfasen enligt artikel 108.3 FEUF och artikel 4.3 i förordning 2015/1589, innebar nämligen inte att kommissionen, för att bedöma huruvida det aktuella statliga stödet föranledde tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ålade Republiken Italien att genomföra åtgärderna i omstruktureringsplanen och de åtaganden som denna medlemsstat hade lagt fram, vilka bland annat omfattade åtgärder för bördefördelning för innehavare av aktier och efterställda skulder.
- 72 Såsom framgår av punkterna 52–54 och 64 ovan kan kommissionen genom ett sådant beslut som det omtvistade beslutet inte föreskriva något som innebär ett åläggande eller förbud för den berörda medlemsstaten, utan kommissionen har endast rätt att genom ett beslut om att inte göra invändningar godkänna den planerade stödåtgärden såsom den anmälts av medlemsstaten genom att förklara stödet förenligt med den inre marknaden. Om kommissionen däremot tvivlar på att det anmälda stödet är förenligt med den inre marknaden, är den skyldig att inleda det formella granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF och som avses enligt artikel 4.4 i förordning 2015/1589.
- 73 I förevarande fall konstaterar domstolen att kommissionen genom det omtvistade beslutet endast gav Republiken Italien tillstånd att genomföra det aktuella statliga stödet genom att beakta ramarna för de faktiska förhållanden som denna medlemsstat hade angett i omstruktureringsplanen och i de åtaganden som denna stat hade anmält enligt artikel 108.3 FEUF i syfte att skingra alla tveksamheter i fråga om stödets förenlighet med den inre marknaden, i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF.
- 74 Det ankom således på Republiken Italien att säkerställa att denna stat kunde uppfylla de åtaganden som ingår i det tillstånd som beviljats genom detta beslut. Denna medlemsstat är därför skyldig att försäkra sig om att dessa åtaganden är förenliga med dess nationella lagstiftning och relevant unionsrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez och Rion Bea, C-352/14 och C-353/14, EU:C:2015:691, punkt 29).

- 75 Av detta följer att det omtvistade beslutet ska anses utgöra ett beslut som beaktar åtaganden som den berörda medlemsstaten gjorde frivilligt under anmälningsfasen för det statliga stödet i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkt 67). Även om det antas att kommissionen, såsom Braesch m.fl. har gjort gällande, tryckte på för att de italienska myndigheterna skulle inkludera FRESH-avtalen i de föreslagna åtgärderna, är ett sådant inkluderande emellertid under alla omständigheter knutet till Republiken Italiens åtaganden och har inte föreskrivits av kommissionen i det omtvistade beslutet.
- 76 Kommissionen har således med rätta i sitt överklagande och vid förhandlingen inför domstolen betonat att ett beslut som godkänner statligt stöd som förenligt med den inre marknaden efter den preliminära granskningsfasen, såsom det omtvistade beslutet, i vilket kommissionen inte gör några invändningar mot sådant stöd, måste skiljas från ett ”villkorligt beslut” i den mening som avses i artikel 9.4 i förordning 2015/1589 som antas efter det formella granskningsförfarandet och genom vilket kommissionen för sitt beslut om godkännande av statligt stöd uppställer villkor som gör det möjligt för kommissionen att anse stödet som förenligt med den inre marknaden samt föreskriver skyldigheter som gör det möjligt för kommissionen att kontrollera efterlevnaden av beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkt 67).
- 77 De åtgärder för bördefördelning som Republiken Italien har anmält inom ramen för det preliminära granskningsförfarandet kan således inte anses ha föreskrivits genom det omtvistade beslutet som sådant, eftersom dessa åtgärder endast är en följd av rättsakter som antagits av denna medlemsstat.
- 78 Således fanns det inget som hindrade den berörda medlemsstaten från att anmäla en omstruktureringsplan och åtaganden som innehöll andra åtgärder, även om kommissionen i så fall hade varit skyldig att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF och som avses i artikel 4.4 i förordning 2015/1589 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 43 och 44).
- 79 Vidare utgör det omtvistade beslutet, även om Republiken Italien därigenom ges rätt att utbetala de anmälda stöden, dock utan att medlemsstaten är skyldig att göra detta (se, bland annat, dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina Power & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punkterna 52 och 53, och beslut av den 30 maj 2018, Yanchev, C-481/17, ej publicerat, EU:C:2018:352, punkterna 22 och 23), inte en juridisk handling med stöd av vilken BMPS skulle kunna förbjudas att genomföra kupongutbetalningar till innehavare av FRESH-obligationer, eftersom ett sådant förbud inte har sin grund i detta beslut utan i italiensk rätt.
- 80 Av detta följer, i motsats till vad tribunalen slog fast, att de åtgärder för bördefördelning som avses i det omtvistade beslutet inte har vidtagits eller gjorts bindande av kommissionen i detta beslut, utan de utgör rent nationella åtgärder som anmälts av Republiken Italien på eget ansvar i enlighet med artikel 108.3 FEUF. Dessa åtgärder har beaktats av kommissionen såsom faktiska förhållanden vid bedömningen av huruvida det aktuella statliga stödet, i avsaknad av tveksamheter i detta avseende, kunde förklaras vara förenligt med den inre marknaden efter den preliminära granskningsfasen.
- 81 Ett upphävande av FRESH-avtalen, som Braesch m.fl. anser kan medföra en väsentlig ekonomisk skada för dem i deras egenskap av innehavare av FRESH-obligationer, kan följaktligen inte anses utgöra en bindande verkan av det omtvistade beslutet, eftersom upphävandet inte är en följd av

genomförandet av det aktuella stödet som sådant. Upphävandet följer däremot av åtgärder som visserligen är knutna till de faktiska förhållandena, men som är rättsligt åtskilda, och som vidtagits av den medlemsstat som har anmält stödet till kommissionen. Den omständigheten att dessa åtgärder bland annat har vidtagits av denna medlemsstat i syfte att erhålla ett beslut från kommissionen om godkännande av nämnda stöd och att de omfattas av åtaganden som denna institution har beaktat i ett sådant beslut, saknar betydelse i detta avseende.

- 82 Denna slutsats påverkas inte av de argument som Braesch m.fl. har anfört till stöd för sitt överklagande.
- 83 För det första, vad gäller Braesch m.fl.:s argument avseende konsekvenserna av ett åsidosättande av de åtgärder för bördefördelning som avses i det omtvistade beslutet, är det riktigt, såsom framgår ovan av punkt 69, att kommissionens godkännande i detta beslut av genomförandet av det aktuella statliga stödet endast gäller i den mån samtliga omständigheter iaktas som kommissionen beaktade i nämnda beslut vid bedömningen av stödets förenlighet med den inre marknaden.
- 84 Ett åsidosättande från BMPS sida av de åtaganden om bördefördelning som gjorts av BMPS, såsom kupongbetalningar till innehavare av finansiella instrument som omfattas av dessa åtaganden, skulle således ge upphov till missbruk av det aktuella stödet i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF jämförd med artikel 1 g i förordning 2015/1589. Stödet skulle nämligen i ett sådant fall användas av stödmottagaren i strid med ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 4.3 i denna förordning, i den mening som avses i nämnda artikel 1 g, eftersom stödmottagaren därigenom genomför andra stöd än dem som godkänts av kommissionen i det omtvistade beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2022, Autonome Provinz Bozen, C-102/21 och C-103/21, EU:C:2022:272, punkt 38).
- 85 Kommissionen skulle följaktligen, i enlighet med artikel 20 i förordning 2015/1589, kunna inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF och som avses i artikel 4.4 i denna förordning, för att ålägga Republiken Italien att upphäva eller ändra det stöd som har missbrukats samt, i förekommande fall, med stöd av artikel 16.1 i nämnda förordning, som enligt artikel 20 i förordningen ska gälla i tillämpliga delar på detta förfarande, förordna om att olagligt utbetalt stöd ska återkrävas.
- 86 Stöd som genomförts utan att det motsvarar det stöd som anmälts och godkänts av kommissionen i det omtvistade beslutet skulle också kunna anses utgöra ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589, jämförd med artikel 1 b i samma förordning, som beviljats i strid med artikel 108.3 sista meningen FEUF och som därför utgör ”olagligt stöd” i den mening som avses i artikel 1 f i denna förordning. Detta skulle innebära att de nationella domstolarna även kan förordna om återkrav av stödet (se, analogt, dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkterna 87–89).
- 87 Även om Republiken Italien således skulle kunna vara skyldig att återkräva det aktuella stödet, är det emellertid inte på grund av att de åtgärder för bördefördelning som anges i bilagan till det omtvistade beslutet har föreskrivits genom detta beslut, eftersom kommissionen, såsom påpekats ovan i punkt 72, inte har någon sådan befogenhet under den preliminära granskningsfasen, utan, såsom framgår ovan av punkterna 84 och 86, på grund av att nämnda stöd inte längre motsvarar de åtgärder som anmälts av denna medlemsstat enligt artikel 108.3 FEUF och således inte längre omfattas av tillståndet till genomförande som beviljats av kommissionen i nämnda beslut i enlighet med artikel 107.3 b FEUF.

- 88 För det andra, när det gäller det argument som Braesch m.fl. har framfört med avseende på bankmeddelandet, enligt vilket, i huvudsak, förenligheten med den inre marknaden av allt stöd som beviljas bankerna i samband med finanskrisen är beroende av att åtgärder för bördefördelning vidtas, konstaterar domstolen att kommissionen, såsom Braesch m.fl. med rätta har påpekat, och såsom framgår av punkt 12 i den överklagade domen, i skälen 101–110 i det omtvistade beslutet undersökte huruvida stödet i fråga var förenligt med bestämmelserna i bankmeddelandet för att försäkra sig om att stödbeloppet begränsades till ett nödvändigt minimum, snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden begränsades och den moraliska risken avhjälpes genom att se till att BMPS aktieägare och efterställda fordringsägare i enlighet med punkterna 40–46 i bankmeddelandet bidrar på lämpligt sätt till kostnaderna för omstruktureringen genom en adekvat bördefördelning.
- 89 Eftersom Republiken Italien i förevarande fall hade anmält åtgärder för bördefördelning i syfte att från kommissionen erhålla tillstånd att bevilja det aktuella stödet, var kommissionen för övrigt skyldig att göra en sådan granskning.
- 90 Genom att anta förhållningsregler, såsom de som anges i bankmeddelandet, för att fastställa de kriterier som ska utgöra grunden för att bedöma om de stödåtgärder som planeras av medlemsstaterna är förenliga med den inre marknaden och genom offentliggörandet av dessa regler tillkännage att kommissionen fortsättningsvis kommer att tillämpa reglerna på de fall som omfattas av dem, begränsar kommissionen nämligen själv det utrymme för skönsmässig bedömning som den tillerkänns i detta avseende genom artikel 107.3 b FEUF och riskerar i princip om den frångår dessa regler att dömas för att i förekommande fall ha åsidosatt allmänna rättsprinciper, såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 39 och 40 och där angiven rättspraxis).
- 91 Domstolen har emellertid redan slagit fast att den omständigheten att det i ett statligt stöd föreskrivs en åtgärd för bördefördelning som uppfyller kriterierna i bankmeddelande, särskilt i punkt 44, även om det utgör ett villkor som i princip är tillräckligt för att kommissionen ska förklara stödet förenligt med den inre marknaden, inte är absolut nödvändig för ett sådant beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 99).
- 92 Genom att anta förhållningsreglerna i bankmeddelandet har kommissionen nämligen endast själv begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning, i den meningen att om en medlemsstat anmäler ett planerat statligt stöd till kommissionen som är förenligt med dessa regler, ska denna institution i princip godkänna det planerade stödet. Medlemsstaterna behåller emellertid möjligheten att till kommissionen anmäla planerat statligt stöd som inte uppfyller kriterierna i detta meddelande, och såsom framgår av punkt 45 i meddelandet, kan kommissionen under exceptionella omständigheter godkänna sådant planerat stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 43).
- 93 Kommissionen kan nämligen inte genom att anta förhållningsregler avstå från att utöva det utrymme för skönsmässig bedömning som den tillerkänns enligt artikel 107.3 b FEUF. Antagandet av ett meddelande såsom bankmeddelandet fråntar således inte kommissionen dess skyldighet att undersöka de specifika särskilda omständigheter som åberopats av en medlemsstat i ett specifikt fall för att hävda en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF samt att motivera sitt avslag på en sådan begäran (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

- 94 Härav följer att bankmeddelandet inte kan medföra fristående skyldigheter för medlemsstaterna, utan det inskränker sig till att fastställa de villkor som ska säkerställa att sådant statligt stöd som beviljas banker i samband med den finansiella krisen är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen är därvid skyldig att beakta dessa villkor vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning i enlighet med artikel 107.3 b FEUF. Detta meddelande har därför ingen bindande verkan för medlemsstaterna och kan i synnerhet inte medföra en skyldighet för dem att genomföra åtgärder för bördefördelning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 44, 45 och 70).
- 95 En medlemsstat är således inte skyldig att föreskriva att banker i svårigheter – innan statligt stöd beviljas – ska omvandla efterställda skulder till eget kapital eller genomföra en nedskrivning av deras värde och inte heller att dessa skulder helt ska absorbera förlusterna. I ett sådant fall kan det planerade stödet emellertid inte anses ha begränsats till vad som är absolut nödvändigt, såsom krävs enligt punkt 15 i bankmeddelande. Medlemsstaten och de banker som är mottagare av det planerade stödet tar således risken att kommissionen fattar ett beslut till deras nackdel och förklarar stödet oförenligt med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 100).
- 96 För det tredje, vad gäller Braesch's m.fl. argument avseende kommissionens skyldighet att kontrollera huruvida samtliga åtgärder som anmälts av Republiken Italien är förenliga med unionsrätten, erinrar domstolen om att förfarandet enligt artikel 108 FEUF enligt fast rättspraxis aldrig får leda till ett resultat som strider mot specifika bestämmelser i fördraget (dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 41, dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 78, och dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 50). Ett stöd som i sig eller på grund av vissa av dess villkor strider mot unionsbestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten kan således inte förklaras vara förenligt med den inre marknaden (dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 50, och dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkt 44).
- 97 När villkoren för ett stöd är så oskiljaktigt förbundna med stödets syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat, måste deras inverkan på stödets förenlighet eller oförenlighet i sin helhet nödvändigtvis bedömas genom det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punkt 14, och dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 41).
- 98 Domstolen har således slagit fast att ett statligt stöd till förmån för näringsverksamhet inom kärnenergisektorn, som vid en prövning visar sig åsidosätta unionsregler om miljöskydd, inte kan förklaras vara förenligt med den inre marknaden med tillämpning av artikel 107.3 c FEUF (dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkt 45). Den huvudsakliga näringsverksamheten i det projekt som finansieras genom ett stöd är nämligen oskiljaktigt förenad med stödets syfte, vilket innebär att kommissionen i det mål som gav upphov till den domen var skyldig att försäkra sig om att det aktuella projektet för finansiering av det aktuella kärnkraftverket inte åsidosatte nämnda unionsrättsliga bestämmelser.
- 99 Domstolen godtog inte heller – under sådana omständigheter där en medlemsstat hade ändrat villkoren för att fastställa identiteten på de rättssubjekt som kunde komma i åtnjutande av en befintlig stödordning, vilket påstods ha inneburit ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen i förhållande till vissa ekonomiska aktörer – ett argument enligt vilket ett sådant åsidosättande av

likabehandlingsprincipen till följd av denna ändring av stödordningen under alla omständigheter inte kan medföra att kommissionens beslut att godkänna denna ordning, i dess ändrade lydelse, anses rättsstridigt (dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkterna 49–52). Även sådana villkor, som fastställer villkoren för stödberättigande enligt en stödordning, kan nämligen inte skiljas från stödet som sådant och hör således till de omständigheter som kommissionen ska pröva och, i förekommande fall, godkänna. Om sådana villkor leder till ett åsidosättande av allmänna unionsrättsliga principer, är således ett beslut som antagits av kommissionen som godkänner en sådan ordning med nödvändighet rättsstridigt.

- 100 Härav följer att kommissionen i förevarande fall inte kunde förklara att de statliga stöd som Republiken Italien hade anmält var förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF, utan att först ha försäkrat sig om att dessa stöd, liksom rekapitaliseringen av BMPS som de var avsedda att finansiera, inte stred mot andra relevanta bestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten.
- 101 Det står således klart att kommissionen i det omtvistade beslutet, vilket framgår av skälen 120–136, kontrollerade att de aktuella statliga stöden var förenliga med direktiv 2014/59, och kom till slutsatsen i skäl 137 i detta beslut att stöden uppfyllde villkoren enligt artikel 32.4 d i detta direktiv – vilka innefattar godkännande av stöden enligt artiklarna 107 och 108 FEUF – för att de former av extraordinärt offentligt finansiellt stöd till ett kreditinstitut eller värdepappersföretag, som anges i artikel 32.4 d i det direktivet och som syftar till att undvika eller avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och bevara den finansiella stabiliteten, inte ska utlösa ett resolutionsförfarande.
- 102 Inom ramen för denna bedömning kontrollerade kommissionen bland annat, i skäl 132 i det omtvistade beslutet, men även i skälen 101–110 i beslutet, att de åtgärder för bördefördelning som föreskrevs i omstruktureringsplanen var lämpliga för att begränsa det stödbelopp som hade beviljats till vad som var absolut nödvändigt för att uppnå målet att rekapitalisera BMPS.
- 103 Kommissionen var däremot inte skyldig att pröva huruvida den bördefördelning som beslutats av Republiken Italien i sig åsidosatte Braesch m.fl. rättigheter enligt unionsrätten eller nationell rätt. Ett sådant åsidosättande, om det antas vara styrkt, följer nämligen inte av stödet som sådant, dess syfte eller oskiljaktiga villkor, utan, såsom framgår ovan av punkt 81, av de åtgärder som denna medlemsstat vidtagit för att erhålla ett beslut från kommissionen om godkännande av stödet efter den preliminära granskningsfasen.
- 104 Om tredje man under dessa omständigheter anser sig påverkas av åtgärder som vidtagits av myndigheterna i en medlemsstat i samband med omstruktureringen av ett företag, medför inte den omständigheten att dessa åtgärder ingår i en omstruktureringsplan som kräver utbetalning av statliga stöd och att denna medlemsstat följaktligen anmäler dessa stöd till kommissionen för att erhålla godkännande av nämnda stöd efter den preliminära granskningsfasen, att nämnda tredje man ska anses vara en "intresserad part" i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589 inom ramen för förfarandet enligt artikel 108 FEUF. Om tredje man i ett sådant fall anser att den berörda medlemsstaten har åsidosatt unionsrätten på grund av att sådana åtgärder har vidtagits, är det vid den nationella domstolen, som är ensam behörig i detta avseende, som vederbörande ska bestrida lagenligheten av dessa åtgärder, varvid denna domstol har möjlighet, eller till och med skyldighet, att vid behov begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF för att få klarhet i tolkningen eller giltigheten av de relevanta bestämmelserna i unionsrätten.

- 105 I det aktuella fallet har Braesch m.fl., som redan konstaterats ovan i punkt 66, inte påstått att de påverkas av stödet i fråga, som de för övrigt inte bestrider utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att det är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. De gör dock gällande att de påverkas av de åtgärder för bördefördelning som avses i det omtvistade beslutet, vars förenlighet med unionsrätten, som är föremål för de grunder som åberopats till stöd för deras talan i första instans, enligt deras mening ger upphov till allvarliga tvivel som borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 106 Såsom framgår ovan av punkterna 69–80 utgör åtgärderna för bördefördelning emellertid rent nationella åtgärder som Republiken Italien har anmält på eget ansvar och som således inte har föreskrivits av kommissionen och som därför rättsligt sett skiljer sig från det aktuella stödet. Kommissionen beaktade nämligen endast dessa åtgärder som ett faktiskt förhållande vid antagandet av det omtvistade beslutet. Såsom framgår ovan av punkt 104 ankommer det således uteslutande på behöriga nationella domstolar att pröva huruvida dessa åtgärder är lagenliga i förhållande till relevant nationell rätt och unionsrätt.
- 107 Det ska i detta hänseende understrykas att om en nationell domstol, som har att pröva lagenligheten av de aktuella åtgärderna för bördefördelning, helt eller delvis ogiltigförklarar åtgärderna på grund av att de är rättsstridiga, skulle detta inte strida mot det omtvistade beslutet, eftersom det beslutet inte föreskriver dessa åtgärder och inte heller innehåller någon prövning av deras förenlighet med unionsrätten.
- 108 Om nämnda domstol, mot bakgrund av den tolkning av unionsrätten som EU-domstolen gör efter en eventuell begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, skulle komma fram till att de ifrågavarande åtgärderna för bördefördelning helt eller delvis är rättsstridiga, ankommer det på Republiken Italien – för det fall rättsstridigheten inte längre gör det möjligt för denna medlemsstat att uppfylla alla de åtaganden som den gjort gentemot kommissionen genom att genomföra det anmälda stödet i enlighet med det godkännande som beviljats genom det omtvistade beslutet – att anmäla nya åtgärder i enlighet med artikel 108.3 FEUF, vid äventyr av att Republiken Italien annars blir skyldig att återkräva det stöd som redan har betalats ut i enlighet med nämnda beslut, i enlighet med vad som framgår ovan av punkterna 84–86.
- 109 Härav följer dels att Braesch m.fl., tvärtemot vad Braesch m.fl. hävdade vid förhandlingen vid domstolen, inte på något sätt berövas rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 första stycket i stadgan, dels att tribunalen i punkt 40 i den överklagade domen felaktigt slog fast att Braesch m.fl. endast kunde tillvarata sina intressen genom att yrka ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet vid unionsdomstolen.
- 110 Av det ovan anförda följer att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 37, 40, 41 och 58 i den överklagade domen fann att Braesch m.fl. skulle anses vara ”intresserade parter” i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589.
- 111 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den enda grund som kommissionen har åberopat till stöd för sitt överklagande.
- 112 Den överklagade domen ska följaktligen upphävas.

Talan vid tribunalen

- 113 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan denna, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 114 Så är fallet i förevarande mål vad gäller den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställde under förfarandet vid tribunalen, i den del kommissionen har gjort gällande att Braesch m.fl. saknar rätt att väcka talan, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, för att yrka ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 115 Domstolen konstaterar inledningsvis, såsom kommissionen med rätta har gjort gällande i sin invändning om rättegångshinder, att det omtvistade beslutet, som är riktat till Republiken Italien, inte är en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket andra ledet FEUF, eftersom det inte är en rättsakt med allmän giltighet (dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 116 Under dessa omständigheter ska domstolen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om ovan i punkt 50, endast pröva huruvida Braesch m.fl., såsom kommissionen har gjort gällande i sin invändning om rättegångshinder, inte kan anses vara direkt och personligen berörda av detta beslut i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF.
- 117 För det första, i den mån som Braesch m.fl. genom den femte grunden syftar till att säkerställa deras processuella rättigheter som de följer av artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i förordning nr 2015/1589, påpekar domstolen att Braesch m.fl., av de skäl som anges i ovan i punkterna 64–110, inte har ställning som ”berörda parter” och ”intresserade parter”, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF respektive artikel 1 h i nämnda förordning. De kan således inte i detta avseende anses vara direkt och individuellt berörda av detta beslut i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF.
- 118 Härav följer att Braesch m.fl. inte har talerätt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF för att tillvarata de processuella rättigheter som de åtnjuter enligt artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i förordning 2015/1589.
- 119 För det andra, i den mån Braesch m.fl. genom sina fyra första grunder syftar till att ifrågasätta huruvida det omtvistade beslutet är välgrundat, erinrar domstolen om att enligt den rättspraxis som följer av domen av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17), till vilken det hänvisas ovan i punkterna 51 och 54, kan dessa parter i ett sådant fall endast göra anspråk på att vara personligen berörda av beslutet, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF, om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till, vilket särskilt skulle vara fallet om deras ställning på marknaden väsentligt påverkades av det stöd som är föremål för det omtvistade beslutet.
- 120 I det aktuella fallet står det dock klart att Braesch m.fl. inte gör gällande att det omtvistade beslutet har någon inverkan på deras konkurrenssituation på marknaden, utan de gör i huvudsak endast gällande att de skickade en skrivelse till kommissionen där de uttryckte farhågor över beslutets negativa inverkan på deras situation och att beslutet hänvisar – genom att det i beslutets skäl 32

och fotnot 35 till detta skäl redogörs för de åtgärder för bördefördelning som föreskrivs i omstruktureringsplanen för BMPS:s efterställda borgenärer – till avtalet om nyttjanderätt rörande FRESH-instrumenten, såsom nämns i punkt 2 i den överklagade domen.

- 121 Sådana omständigheter visar emellertid inte att Braesch m.fl. befinner sig i en situation på grund av faktiska omständigheter som medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till, eftersom Braesch m.fl. påverkas av de åtgärder för bördefördelning som avses i det omtvistade beslutet i egenskap av innehavare av finansiella instrument på samma sätt som alla andra innehavare av instrument som påverkas av dessa åtgärder. Det saknar i detta avseende betydelse, tvärtemot vad Braesch m.fl. har gjort gällande, bland annat, under förhandlingen vid domstolen, att FRESH-instrumenten som sådana, till skillnad från dessa andra finansiella instrument, inte uttryckligen omfattas av lagdekret 237/2016.
- 122 Det ska dessutom understrykas att det följer av domstolens praxis att enbart den omständigheten, om den antas vara styrkt, att Braesch m.fl. spelade en aktiv roll under kommissionens preliminära granskningsförfarande inte i sig räcker för att de ska anses vara personligen berörda av det omtvistade beslutet om det inte visas att deras ställning på marknaden har påverkats väsentligt av det stöd som är föremål för detta beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 123 Härav följer att Braesch m.fl. inte är personligen berörda av det omtvistade beslutet i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om ovan i punkterna 51 och 54.
- 124 Med hänsyn till den kumulativa karaktären hos de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF, enligt vilka en person ska vara både direkt och personligen berörd av den rättsakt som yrkas ogiltigförklarad, leder den omständigheten att ett av villkoren inte är uppfyllt för en sökandes del till att den talan om ogiltigförklaring som vederbörande väckt mot denna akt ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 76, och dom av den 4 december 2019, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/kommissionen, C-342/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:1043, punkt 37).
- 125 Härav följer att Braesch m.fl. inte heller har talerätt för att bestrida att det omtvistade beslutet är välgrundat.
- 126 Följaktligen ska den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställde i första instans bifallas i den del det görs gällande att Braesch m.fl. saknar rätt att väcka talan, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, för att yrka ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 127 Talan i första instans ska således avvisas.

Rättegångskostnader

- 128 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

- 129 I enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som i enlighet med artikel 184.1 i rättegångsreglerna är tillämplig på mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 130 Kommissionen har yrkat att Braesch m.fl. ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Braesch m.fl. har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Europeiska unionens tribunals dom av den 24 februari 2021, Braesch m.fl./kommissionen (T-161/18, EU:T:2021:102), upphävs.**
- 2) Talan som väckts i första instans av Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP och Bybrook Capital Badminton Fund LP, med yrkande om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2017) 4690 final av den 4 juli 2017 om statligt stöd SA.47677 (2017/N) – Italien, nytt stöd och ändrad omstruktureringsplan för Banca Monte dei Paschi di Siena, avvisas.**
- 3) Anthony Braesch, Trinity Investments DAC, Bybrook Capital Master Fund LP, Bybrook Capital Hazelton Master Fund LP och Bybrook Capital Badminton Fund LP ska, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, ersätta de kostnader som uppkommit för kommissionen såväl i förfarandet i första instans som i målet om överklagande.**

Underskrifter