Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 30 czerwca 2021 r.*

Odpowiedzialność pozaumowna – Pomoc państwa – Sektor bankowy – Projekt dokapitalizowania przez konsorcjum bankowe prawa prywatnego na rzecz jednego z jego członków – Zatwierdzenie interwencji przez bank centralny państwa członkowskiego – Odstąpienie od ratowania i wszczęcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Dyrektywy 2014/49/WE i 2014/59/UE – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Żądania udzielenia informacji i zajęcia stanowiska przez Komisję na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego – Brak związku przyczynowego

W sprawie T-635/19

Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, z siedzibą w Pesaro (Włochy),

Montani Antaldi Srl, z siedzibą w Pesaro,

Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, z siedzibą w Fano (Włochy),

Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, z siedzibą w Jesi (Włochy),

Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, z siedzibą w Maceracie (Włochy),

które reprezentują A. Sandulli i B. Cimino, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentują P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar i D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 268 TFUE żądanie naprawienia szkody majątkowej, jaką skarżące miały ponieść w szczególności z powodu niezgodnego z prawem zachowania Komisji, które uniemożliwiło ratowanie Banca delle Marche,

SĄD (trzecia izba),

* Język postępowania: włoski.

w składzie: Z. Csehi, pełniący obowiązki prezesa, G. De Baere i G. Steinfatt (sprawozdawczyni), sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W niniejszej skardze skarżące, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi i Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, wnoszą o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej w trybie art. 340 akapit drugi TFUE, na tej podstawie, że Komisja Europejska poprzez zarzucane jej bezprawne zachowanie, między innymi bezprawne naciski na władze włoskie, w szczególności na bank centralny Republiki Włoskiej – Banca d'Italia (Bank Włoch), uniemożliwiła ratowanie Banca delle Marche, którego skarżący byli akcjonariuszami i posiadaczami obligacji podporządkowanych, przez co ponieśli oni szkodę. Ściślej rzecz ujmując, Komisja uniemożliwiła takie ratowanie przez Fondo interbancario di tutela dei depositi (międzybankowy fundusz ochrony depozytów, zwany dalej „FITD"), włoski system gwarantowania depozytów w formie konsorcjum prawa prywatnego utworzonego przez banki zarządzające funduszami własnymi, oraz skłoniła władze włoskie, a w szczególności Bank Włoch, jako właściwy organ krajowy, do wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche na podstawie przepisów prawa włoskiego transponujących dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190).

2 Banca delle Marche, utworzony w wyniku połączenia kas oszczędnościowych z Maceraty (Włochy), Pesaro (Włochy) i Jesi (Włochy), był główną instytucją bankową we włoskim regionie Marche. W dniu 30 września 2015 r. nadal posiadał sieć około 300 oddziałów, aktywa ogółem w wysokości 14,713 mld EUR, zgromadzone oszczędności w wysokości 13,527 mld EUR oraz pożyczki netto w wysokości 12,237 mld EUR.

3 W dniu 9 stycznia 2012 r. Bank Włoch stwierdził, że Banca delle Marche wykazuje „oznaki rosnących trudności" i wskazał, że przeprowadzone kontrole ujawniły poważne braki w wewnętrznych systemach kontroli, prowadzące do nieuniknionych reperkusji w odniesieniu do jego „znacznej ekspozycji […] na ryzyko kredytowe i finansowe".

4 W dniu 25 czerwca 2013 r. Bank Włoch podniósł, że Banca delle Marche stoi w obliczu „znacznego pogorszenia aspektów technicznych, w szczególności w odniesieniu do ryzyka kredytowego i wynikających z tego konsekwencji dla rentowności i [dla] adekwatności kapitałowej”.

5 W dniu 8 października 2013 r. Bank Włoch zaproponował Ministero dell'Economia e delle Finanze (włoskiemu ministerstwu gospodarki i finansów) objęcie Banca delle Marche zarządem nadzwyczajnym na podstawie art. 70 i 98 Testo Unico Bancario italiano (tekstu jednolitego dotyczącego banków), wprowadzonego decreto legislativo (dekretem ustawodawczym) nr 385 z dnia 1 września 1993 r. (GURI nr 230 z dnia 30 września 1993 r., dodatek zwyczajny nr 92), w szczególności ze względu na „poważne usterki i nieprawidłowości […]”. W tym dniu sytuacja księgowa Banca delle Marche obejmowała zgromadzone środki wynoszące 20,9 mld EUR, kapitał regulacyjny wynoszący 996 mln EUR, łączny współczynnik kapitałowy wynoszący 6,65% i deficyt szacowany z uwzględnieniem wymogów ostrożnościowych na 202 mln EUR.

6 W dniu 15 października 2013 r. Banca delle Marche został objęty zarządem nadzwyczajnym. Komisarze nadzwyczajni Banca delle Marche podjęli pierwszą próbę rozwiązania kryzysu tego banku poprzez interwencję wspierającą Credito Fondiario SpA (zwanej dalej „FonSpa”) i FITD, o którą ten ostatni wystąpił w dniu 12 września 2014 r., i uzyskał w dniu 3 grudnia 2014 r. zgodę Banku Włoch. Interwencja ta nie została jednak przeprowadzona z powodu trudności napotkanych przy dokapitalizowaniu Banca delle Marche, ponieważ FonSpa nie była w stanie zgromadzić na rynku pełnej kwoty niezbędnych środków finansowych.

7 W dniu 10 października 2014 r., w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego wszczętego z własnej inicjatywy w odniesieniu do interwencji na rzecz wsparcia planowanych przez FITD dla innego włoskiego banku, Banca Tercas [SA.39451 (2014/CP)], oraz dla Banca delle Marche [SA.39543 (2014/CP)], Komisja skierowała do władz włoskich wezwanie do udzielenia informacji, podkreślając, że nie można wykluczyć, iż środki te stanowią pomoc państwa.

8 Pismem z dnia 18 grudnia 2014 r. Komisja poinformowała władze włoskie, że interwencja na rzecz Banca delle Marche zaproponowana przez FITD może stanowić pomoc państwa oraz że w przypadku gdyby Bank Włoch rozważał zatwierdzenie takiej interwencji, właściwe byłoby zgłoszenie przez te władze przedmiotowego środka przed jego zatwierdzeniem, zgodnie z wymogami art. 108 ust. 3 TFUE.

9 W dniu 27 lutego 2015 r. Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie interwencji wspierających FITD na rzecz Banca Tercas [SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)] (Dz.U. 2015, C 136, s. 17). W decyzji tej Komisja uznała w szczególności, że do owych interwencji wykorzystane zostały zasoby państwowe i że można je przypisać państwu włoskiemu.

10 Pismem z dnia 21 sierpnia 2015 r., w szczególności w przedmiocie postępowania SA.39543, dotyczącego Banca delle Marche, Komisja przypomniała o możliwości zakwalifikowania spornej interwencji jako pomocy państwa i wezwała władze włoskie do dostarczenia jej aktualnych informacji w tym zakresie oraz do powstrzymania się od wdrażania jakiegokolwiek środka FITD przed jego zgłoszeniem i uzyskaniem od niej decyzji.

11 We wrześniu 2015 r. Bank Włoch poinformował Komisję o tym, że plany rozwiązania kryzysów trzech banków, w tym Banca delle Marche, są w trakcie przygotowywania i że przewidują one pokrycie strat przez rezerwy i kapitał zakładowy, obniżenie do zera lub konwersję wierzytelności podporządkowanych oraz podwyższenie kapitału – albo poprzez kapitał prywatny, albo poprzez interwencję FITD.

12 Zdaniem nadzwyczajnych komisarzy sytuacja księgowa Banca delle Marche w dniu 30 września 2015 r. wykazywała kapitał własny netto, czyli wartość księgową akcji, w wysokości 13 mln EUR oraz deficyt majątkowy w wysokości 1,432 mld EUR.

13 W dniu 8 października 2015 r. FITD ustalił i zatwierdził kluczowe elementy drugiej próby interwencji wspierającej polegającej na zastrzyku kapitałowym dla Banca delle Marche w wysokości 1,2 mld EUR „w drodze finansowania, które [było] w trakcie realizacji dzięki niektórym bankom będącym członkami konsorcjum", czemu towarzyszył plan restrukturyzacji tego banku przygotowany przez spółkę konsultingową, i poinformował o tym Bank Włoch pismami z dnia 9 i 15 października 2015 r. W piśmie z dnia 9 października 2015 r. FITD wyjaśnił, że zgodnie z tymi kluczowymi elementami, po pierwsze, jego interwencja nastąpi po transpozycji dyrektywy 2014/59 do prawa krajowego (zob. pkt 1 powyżej), a po drugie, jej szczegółowe zasady podlegają radzie FITD po określeniu struktury transakcji dotyczącej kapitału, w szczególności ze względu na fakt, że interwencja zostanie przeprowadzona w drodze finansowania przez konsorcjum banków na warunkach rynkowych. Wreszcie wskazano, że całość tej operacji jest uzależniona w szczególności od zatwierdzenia przez Bank Włoch zmiany statutu FITD w celu wprowadzenia nowego mechanizmu składek ex ante oraz od prawnego wdrożenia operacji podwyższenia kapitału.

14 W październiku 2015 r. Bank Włoch przekazał Komisji notę zatytułowaną „System rozwiązania dla grupy Banca delle Marche", przypominając sytuację księgową tego banku, o tym, że został on objęty zarządem nadzwyczajnym, o nieudanej próbie jego ratowania z pomocą FonSpa, a także o istnieniu planu restrukturyzacji zleconego przez FITD i przygotowanego przez spółkę konsultingową. Bank Włoch doszedł na tej podstawie do wniosku, że ze względu na fakt, iż w dniu 31 grudnia 2015 r. kapitał akcjonariuszy miał się zbliżyć do zera, dokapitalizowanie banku zostanie zrealizowane z jednej strony poprzez redukcję do zera lub konwersję wierzytelności podporządkowanych (w wysokości 427,5 mln EUR na dzień 30 września 2015 r.), a z drugiej strony poprzez podwyższenie kapitału przez FITD do wysokości 1,2 mld EUR. Do noty tej załączono między innymi pismo FITD z dnia 9 października 2015 r. (zob. pkt 13 powyżej) i wspomniany plan restrukturyzacji.

15 Pismem z dnia 4 listopada 2015 r. nadzwyczajni komisarze Banca delle Marche powiadomili Bank Włoch o zbliżającej się sytuacji zaprzestania płatności przez ten bank i wyrazili obawę, że jego ratowanie może nie nastąpić w odpowiednim czasie ze względu na jego sytuację finansową.

16 W dniu 16 listopada 2015 r. Republika Włoska dokonała transpozycji dyrektywy 2014/59 do prawa krajowego poprzez przyjęcie decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 180/15 (GURI nr 267 z dnia 16 listopada 2015 r., s. 1), dotyczącego między innymi utworzenia funduszu lub funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w Banku Włoch, z możliwością delegowania jego obowiązków na system gwarancji depozytów uznany na podstawie art. 96 tekstu jednolitego dotyczącego banków (zob. art. 78–86 tego dekretu), taki jak FITD.

17 Wspólnym pismem z dnia 19 listopada 2015 r. członkowie Komisji, J. Hill i M. Vestager, którzy byli w tym czasie odpowiedzialni, odpowiednio, za stabilność finansową, usługi finansowe i unię rynków kapitałowych oraz za konkurencję, poinformowali władze włoskie o swojej interpretacji wymogów określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149) w związku z dyrektywą 2014/59, a w szczególności zwrócili uwagę na fakt, że wykorzystanie systemu gwarancji depozytów w celu dokapitalizowania banku, zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2014/49, podlega zastosowaniu przepisów dotyczących pomocy państwa. I tak, zgodnie z tym pismem, jeżeli zostanie stwierdzone, że korzystanie z takiego systemu wiąże się z przyznaniem pomocy państwa, restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banku należy rozpatrzeć w świetle dyrektywy 2014/59, która kwalifikuje każde „nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe" jako „pomoc państwa – udzielaną w celu utrzymania lub przywrócenia rentowności, płynności bądź wypłacalności instytucji". Z tego względu zastosowanie znajduje warunkowość wynikająca z tej ostatniej dyrektywy. Gdyby natomiast korzystanie z systemu gwarancji depozytów zostało zakwalifikowane nie jako pomoc państwa, lecz jako interwencja czysto prywatna, nie stanowiłoby ono podstawy do wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie tej dyrektywy.

18 W dniu 21 listopada 2015 r., za zgodą włoskiego ministerstwa gospodarki i finansów – wydaną w dniu 22 listopada 2015 r. – Bank Włoch wszczął restrukturyzację i uporządkowaną likwidację na podstawie art. 32 dekretu ustawodawczego nr 180/15 wobec Banca delle Marche. Projekt restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został przedłożony Komisji w dniu 20 listopada 2015 r.

19 W swoim „projekcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche" Bank Włoch wskazał w szczególności, że dokapitalizowanie Banca delle Marche przez FITD nie mogło mieć miejsca w braku „uprzedniej pozytywnej oceny Komisji […] w przedmiocie zgodności [tej operacji] z przepisami [Unii] w dziedzinie pomocy państwa". W ramach „wyceny wstępnej" dotyczącej przesłanek wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu art. 25 dekretu ustawodawczego nr 180/15 i art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59 Bank Włoch uznał Banca delle Marche za będący u progu upadłości, o czym świadczą łączne straty w wysokości 1,445 mld EUR i deficyt majątkowy w wysokości 1,432 mld EUR wykazane na dzień 30 września 2015 r. Zdaniem Banku Włoch w trakcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego nie było możliwe określenie działań ze strony sektora prywatnego, które mogłyby rozwiązać sytuację kryzysową Banca delle Marche. Podobnie interwencja FITD na jego rzecz okazała się niewykonalna i niedostosowana do wymogu szybkiego rozwiązania kryzysu. W istocie, w świetle publicznego charakteru, jaki przypisywał on interwencjom systemów gwarancji depozytów, realizacja planowanej interwencji wymagałaby uprzedniej zgody Komisji w zakresie zgodności tej interwencji z przepisami prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa. Operacja ta została przedstawiona Komisji, ale nie mogła zostać przeprowadzona bez uprzedniej pozytywnej oceny Komisji. Ta wycena wstępna została potwierdzona ostateczną wyceną przeprowadzoną w kwietniu 2016 r. przez niezależnego biegłego na zlecenie Banku Włoch.

20 Zarządzona przez Bank Włoch restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banca delle Marche polegała na przeniesieniu aktywów i pasywów tego banku do nowo utworzonego banku pomostowego, a mianowicie Nuova Banca delle Marche SpA (zwanego dalej „bankiem pomostowym"), którego kapitał został objęty przez fundusz na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nowo utworzony za pomocą wkładów pochodzących z sektora bankowego, w celu umożliwienia utrzymania podstawowej działalności banku do czasu jego sprzedaży w otwartym i niedyskryminującym postępowaniu. Równolegle przewidziano, po

pierwsze, późniejsze przeniesienie aktywów o obniżonej wartości, zwanych pożyczkami zagrożonymi, z banku pomostowego do nowej spółki celowej w celu zarządzania aktywami lub do banku likwidującego złe aktywa, tj. do REV – Gestione Crediti SpA, kontrolowanego przez fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, po cenie zakupu odpowiadającej około 18% wartości początkowej, po drugie, całkowite odpisanie rezerw i kapitału akcyjnego, co skutkowało wygaśnięciem praw administracyjnych i majątkowych (odpis), i po trzecie, rezygnację z obligacji podporządkowanych w pasywach „dawnego" Banca delle Marche, który stał się „wydmuszką", bez możliwości odzyskania wierzytelności przez uprawnionych. Pomoc przewidziana w celu wdrożenia tych operacji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche podlegała, po pierwsze, „pierwszemu środkowi", obejmującemu zastrzyk kapitałowy mający na celu pokrycie ujemnych funduszy własnych banku pomostowego do wysokości 1,005 mld EUR oraz dokapitalizowanie tego banku w wysokości 1,041 mld EUR, a po drugie, „drugiemu środkowi" polegającemu na przeniesieniu aktywów o obniżonej wartości w wysokości 916 mln EUR do banku likwidującego złe aktywa.

21 W dniu 22 listopada 2015 r. Komisja, po zakończeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego, wydała decyzję C(2015) 8371 final w sprawie pomocy państwa SA.39543 (2015/N) wdrożonej przez Włochy – Pomoc na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, nie podnosząc zastrzeżeń wobec środków pomocy przewidzianych w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, jako zgodnych z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W tym dniu saldo środków własnych Banca delle Marche było ujemne, o wartości 1,412 mld EUR.

22 W dniu 26 listopada 2015 r. nadzwyczajne zgromadzenie banków stowarzyszonych w konsorcjum FITD zatwierdziło zmiany w statucie zezwalające na „dobrowolną" interwencję FITD ex ante. Zmiany te zostały następnie zatwierdzone przez Bank Włoch.

23 W okresie od 22 listopada do 31 grudnia 2015 r. bank pomostowy wykazał około 12 mln EUR straty netto. Ponadto w 2016 r. spółka ta poniosła straty wynoszące około 775 mln EUR, z czego 668,7 mln EUR wynikało z dalszego pogorszenia się sytuacji w zakresie pożyczek zagrożonych.

24 W dniu 9 grudnia 2015 r. kierownik departamentu nadzoru Banku Włoch został przesłuchany przez komisję finansów Camera dei deputati (izby deputowanych, Włochy). Z protokołu przesłuchania wynika między innymi, co następuje:

„[Z]arządzanie [przez nadzwyczajnych komisarzy Banca delle Marche] trwało przez długi czas […]. Wtedy właśnie ujawniła się zdolność F[ITD] [do] wchłonięcia ryzyka związanego z pożyczkami zagrożonymi. Interwencja [FITD] umożliwiłaby, poprzez zasoby udostępnione przez inne banki, stworzenie podstaw wyjścia z kryzysu bez poświęcenia wierzycieli […]. Nie było to możliwe w świetle wcześniejszej opinii – której nie podzielamy – wyrażonej przez służby Komisji […], które uważały, że interwencje [FITD] należy traktować jako pomoc państwa […].

Jak już powiedziałem, ta metoda interwencji została dokładnie rozważona i szczegółowo określona przez [FITD] […]. Jednakże jej wdrożenie nie było możliwe, ponieważ interwencja FITD została zakwalifikowana przez służby Komisji […] jako pomoc państwa poprzez zrównanie jej wykorzystania z wykorzystaniem środków publicznych. Jak zaznaczyłem, nie podzielamy tego punktu widzenia. We Włoszech systemy gwarancji są podmiotami prywatnymi; ich interwencje stanowiące alternatywę dla spłaty deponentów są podejmowane autonomicznie i finansowane z całkowicie prywatnych środków […]".

25 W dniu 23 grudnia 2015 r. Komisja wydała decyzję (UE) 2016/1208 w sprawie pomocy państwa SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonej przez Włochy na rzecz Banca Tercas (Dz.U. 2016, L 203, s. 1, zwaną dalej „decyzją w sprawie Banca Tercas"), uznając interwencję FITD za bezprawną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa oraz nakazując jej odzyskanie.

26 W notatce opublikowanej na swojej stronie internetowej w dniu 25 marca 2016 r., zatytułowanej „Kryzys Banca delle Marche", Bank Włoch przypomniał w istocie między innymi, że w październiku 2014 r. Komisja przekazała władzom włoskim żądanie udzielenia informacji dotyczących planowanych interwencji FITD na rzecz Banca Tercas i Banca delle Marche, zważywszy na możliwość, że stanowią one pomoc państwa. Władze te, przy technicznym wsparciu Banku Włoch, rozpoczęły następnie długotrwałe konsultacje z Komisją, obejmujące liczne wymiany wiadomości elektronicznych i wyjazdy włoskich urzędników do Brukseli (Belgia), w trakcie których starały się przekonać Komisję, że hipoteza pomocy państwa jest bezpodstawna. Według Banku Włoch konieczne było jednak uzyskanie uprzedniej zgody Komisji na interwencję FITD, której przeprowadzenie doprowadziłoby w przeciwnym razie do formalnego wszczęcia sporu z Komisją przed sądami Unii, ze wszystkimi negatywnymi skutkami bezpośrednimi, jakie by to wywołało. Służby Komisji trwały jednak przy stanowisku odmownym w odniesieniu do interwencji FITD, nawet w formie umożliwiającej podział obciążeń (burden sharing), jak przewidziano w ostatniej kolejności, co w każdym wypadku byłoby znacznie mniej dotkliwym rozwiązaniem niż to, które ostatecznie przeważyło. Podejście to zostało oficjalnie potwierdzone na najwyższym szczeblu w piśmie członków Komisji, J. Hilla i M. Vestager z dnia 19 listopada 2015 r.

27 Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2016 r. (sprawa nr 12884/2016), w następstwie skargi wniesionej przez skarżące przeciwko Bankowi Włoch i ministerstwu gospodarki i finansów, mającej na celu stwierdzenie nieważności środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjętych w odniesieniu do Banca delle Marche oraz naprawienie szkody spowodowanej tą procedurą, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) oddalił żądania skarżących.

28 W 2017 r., kiedy sprzedano bank pomostowy, wymagana była dalsza pomoc państwa, polegająca w szczególności na dokapitalizowaniu w wysokości 556 mln EUR z funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a cena sprzedaży została ustalona na symboliczną kwotę 1 EUR [zob. decyzja Komisji C(2017) 3000 final z dnia 30 kwietnia 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.39543 (2017/N-2), SA.41134 (2017/N-2), SA.43547 (2017/N-2) (Dz.U. 2018, C 140, s. 1)].

29 Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2019 r. (sprawa nr 00550/2019) Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) oddaliła apelację wniesioną przez skarżące od wyroku Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum).

30 Wyrokiem z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) Sąd stwierdził nieważność decyzji dotyczącej Banca Tercas.

31 W dniu 29 maja 2019 r. Komisja wniosła odwołanie od wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), które zostało zarejestrowane pod numerem sprawy C-425/19 P.

32 W następstwie wniesionego przez skarżące wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Consiglio di Stato (rada stanu), postanowieniem z dnia 7 października 2019 r. (sprawa nr 03465/2019), zawiesiła postępowanie w sprawie zmiany wyroku, o którym mowa w pkt 29 powyżej, do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie C-425/19 P.

33 Postanowieniem z dnia 13 listopada 2019 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, niepublikowanym, EU:C:2019:980) prezes Trybunału oddalił wniosek skarżących o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania skarżących w pierwszej instancji ze względu na to, że nie uzasadniły one interesu w rozstrzygnięciu sprawy C-425/19 P w rozumieniu art. 40 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

34 Wyrokiem z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) Trybunał oddalił odwołanie Komisji od wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167).

Postępowanie i żądania stron

35 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2019 r. skarżące wniosły niniejszą skargę.

36 W replice złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 14 lutego 2020 r. skarżące wniosły do Sądu o wezwanie Komisji, na podstawie art. 91 regulaminu postępowania, do przedstawienia całości akt administracyjnych związanych ze sprawą „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)”, w tym wszystkich „dokumentów poufnych” wymienionych w odpowiedzi na skargę w celu zagwarantowania poszanowania ich prawa do obrony i zasady kontradyktoryjności, zgodnie z przepisami art. 103 regulaminu postępowania.

37 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 kwietnia 2020 r., w następstwie wniosku Komisji o zastosowanie środka dowodowego mającego na celu wezwanie skarżących do przedstawienia protokołu z posiedzenia rady FITD w dniu 8 października 2015 r. oraz wszelkich innych dokumentów pochodzących od FITD i dotyczącego pisma z dnia 9 października 2015 r., uzupełniającego załącznik A.7 do skargi, skarżące przedstawiły nowy wniosek dowodowy dotyczący tych dokumentów. W uwagach z dnia 25 czerwca 2020 r. Komisja nie sprzeciwiła się włączeniu tych dowodów do akt sprawy i uwzględnieniu ich przez Sąd.

38 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania wezwał Komisję do przedstawienia potencjalnie poufnych dokumentów, do których odniosła się ona w odpowiedzi na skargę. Komisja przedstawiła te dokumenty w wyznaczonym terminie, wyjaśniając, że nie uważa ich już za poufne.

39 Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2021 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd.

40 Skarżące wnoszą do Sądu o:

– ustalenie i stwierdzenie powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii z tego powodu, że Komisja uniemożliwiła, w drodze niezgodnych z prawem instrukcji przekazanych władzom włoskim, dokapitalizowanie Banca delle Marche przez FITD;

– zasądzenie od Komisji odszkodowania za wyrządzone im szkody, oszacowane zgodnie z kryteriami przedstawionymi w pkt 43–51 skargi lub w kwocie, którą Sąd uzna za słuszną;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

41 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie odwołania jako bezzasadnego;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii

42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie od istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między naruszeniem obowiązku spoczywającego na autorze aktu a poniesioną przez poszkodowanego szkodą (zob. wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Jeśli chodzi w szczególności o przesłankę związku przyczynowego przewidzianą w art. 340 akapit drugi TFUE, z orzecznictwa wynika, że wymaga ona istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem instytucji Unii a szkodą – związku, którego udowodnienie należy do skarżącego – tak że zarzucane instytucjom Unii zachowanie powinno być decydującą przyczyną szkody (zob. wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Ponadto pozaumowna odpowiedzialność Unii nie powstaje w razie braku spełnienia wszystkich przesłanek, od których jest uzależniony obowiązek naprawienia szkody wskazany w art. 340 akapit drugi TFUE (wyrok z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 165; zob. także postanowienie z dnia 12 marca 2020 r., EMB Consulting i in./EBC, C-571/19 P, niepublikowane, EU:C:2020:208, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego, że niespełnienie jednej z tych przesłanek wystarczy do oddalenia skargi.

45 Sąd uważa, że należy rozpocząć od zbadania istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między uznanym przez skarżące za bezprawne zachowaniem Komisji a podnoszoną szkodą w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 powyżej.

W przedmiocie istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego

46 Skarżące utrzymują, że niezgodne z prawem zachowanie zarzucane Komisji, a mianowicie w szczególności niewłaściwe zastosowanie przez nią pojęcia pomocy państwa, potwierdzone w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16,

EU:T:2019:167), było faktyczną i wyłączną przyczyną poniesionej przez nie szkody. Zostało bowiem ustalone, że po pierwsze, władze włoskie poszukiwały wszystkich możliwych rozwiązań w celu uniknięcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, ale zostały one uniemożliwione przez sprzeciw Komisji, a po drugie, że te inne rozwiązania znacznie ograniczyłyby szkodliwe skutki dla akcjonariuszy i zainteresowanych posiadaczy obligacji. Przypominają one różne działania kontrolne, jakie służby Komisji podjęły od października 2014 r. w odniesieniu do prowadzonych działań ratunkowych, w szczególności na rzecz Banca Tercas i Banca delle Marche. Z notatki Banku Włoch o kryzysie Banca delle Marche wynika, że następnie ministerstwo gospodarki i finansów, ze wsparciem technicznym Banku Włoch, rozpoczęło długie konsultacje z Komisją, obejmujące liczne wymiany wiadomości elektronicznych i wyjazdy włoskich urzędników do Brukseli, przy czym władze włoskie były przekonane, że hipoteza pomocy państwa jest bezpodstawna i że możliwe jest przekonanie o tym Komisji. Niezależnie od tych prób wykazania zgodności z prawem stanowiska władz włoskich Komisja wystosowała kilka pism o „coraz ostrzejszym charakterze", w tym wielokrotnie ostrzegała, że realizacja takiego wsparcia dla Banca delle Marche wymaga uprzedniego powiadomienia Komisji i oczekiwania na jej decyzję. Zdaniem skarżących, jak wyjaśnia Bank Włoch w swojej notatce, „służby [Komisji] trwały jednak przy stanowisku odmownym w odniesieniu do interwencji FITD, nawet w formie umożliwiającej podział obciążeń (burden sharing), jak przewidziano w ostatniej kolejności, co w każdym wypadku byłoby znacznie mniej dotkliwym rozwiązaniem niż to, które ostatecznie przeważyło". Podejście to „zostało oficjalnie potwierdzone na najwyższym szczeblu w piśmie członków Komisji, J. Hilla i M. Vestager z dnia 19 listopada 2015 r.".

47 Skarżące uważają, że to niezgodne z prawem stanowisko przyjęte przez Komisję okazało się być w stanie całkowicie sparaliżować działania władz włoskich. Jak wyjaśnił Bank Włoch w notatce, o której mowa w pkt 46 powyżej, konieczne byłoby uzyskanie uprzedniego zezwolenia Komisji na interwencję FITD, którego brak w przypadku podjęcia tej interwencji doprowadziłby do formalnego wszczęcia sporu z Komisją przed sądami Unii, ze wszystkimi negatywnymi skutkami bezpośrednimi, jakie by to wywołało. W związku z tym Komisja poprzez swoje działanie uniemożliwiła ratowanie Banca delle Marche, pomimo wysiłków podjętych przez władze włoskie.

48 Skarżące wyjaśniają, że skutki ratowania Banca delle Marche przez FITD różniły się od skutków wynikających z interwencji funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Takie ratowanie byłoby mniej szkodliwe dla zainteresowanych akcjonariuszy, którzy mogliby zachować procentowy udział i pozostać akcjonariuszami, a jednocześnie mogliby oczekiwać odzyskania wartości przez wspomniany bank w przyszłości, gdy zacznie on znów przynosić zyski. I tak w sprawozdaniu końcowym nadzwyczajni komisarze Banca delle Marche wyjaśnili, że działanie „w formie umożliwiającej podział obciążeń (burden sharing), jak przewidziano w ostatniej kolejności, w każdym wypadku byłoby znacznie mniej dotkliwym rozwiązaniem niż to, które ostatecznie przeważyło". Interwencja FITD w październiku i listopadzie 2015 r. pozwoliła bowiem na wyposażenie Banca delle Marche w zasoby konieczne do przezwyciężenia kryzysu poprzez utrzymanie działalności bez poświęcenia wierzycieli i poświęcenia w mniejszym zakresie akcjonariuszy, co potwierdza wspomniany raport końcowy i sam Bank Włoch.

49 Komisja kwestionuje argumentację skarżących. Na rozprawie zrezygnowała ona jednak z kwestionowania dopuszczalności notatki Banku Włoch, o której mowa w pkt 46 powyżej, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

50 Sąd przypomina na wstępie, że skarżące twierdzą w istocie, iż zachowanie i akty Komisji, które uniemożliwiły interwencję FITD, a tym samym doprowadziły do wydania decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, są skutkiem niewłaściwego

zastosowania przez Komisję pojęcia pomocy, ponieważ błędnie uznała ona, że pomimo ich prywatnego charakteru interwencje FITD stanowią środki, które można przypisać państwu włoskiemu i które obejmują zasoby państwowe.

51 Tymczasem należy stwierdzić, że pisma i wstępne stanowiska Komisji na etapie postępowania wyjaśniającego dotyczącego sytuacji Banca delle Marche, przypomniane w pkt 7 i nast. powyżej, nie zawierają żadnej oceny prawnej w świetle kryteriów pojęcia pomocy.

52 I tak, po pierwsze, w wezwaniu do udzielenia informacji z dnia 10 października 2014 r. Komisja ograniczyła się do podkreślenia, że nie można wykluczyć, iż planowane interwencje FITD na rzecz Banca Tercas i Banca delle Marche stanowią pomoc państwa (zob. pkt 7 powyżej).

53 Po drugie, podobnie w piśmie z dnia 18 grudnia 2014 r. Komisja ograniczyła się do wskazania władzom włoskim, że interwencja wspierająca na rzecz Banca delle Marche zaproponowana przez FITD może stanowić pomoc państwa i że gdyby Bank Włoch zamierzał zezwolić na taką interwencję, byłoby właściwe, by władze te zgłosiły rozpatrywany środek przed jego zatwierdzeniem, zgodnie z wymogami art. 108 ust. 3 TFUE (zob. pkt 8 powyżej).

54 Po trzecie, w piśmie z dnia 21 sierpnia 2015 r., w szczególności w odniesieniu do postępowania SA.39543 dotyczącego Banca delle Marche, Komisja ograniczyła się do przypomnienia możliwości, że planowana interwencja może stanowić pomoc państwa, i wezwała władze włoskie do dostarczenia jej zaktualizowanych informacji w tym względzie oraz do rezygnacji z wdrożenia wszelkich środków FITD przed zgłoszeniem ich Komisji i uzyskaniem jej decyzji (zob. pkt 10 powyżej).

55 Po czwarte, pismem z dnia 19 listopada 2015 r., zaledwie jeden dzień przed powiadomieniem przez władze włoskie Komisji o wszczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, co nastąpiło w dniu 21 listopada 2015 r. (zob. pkt 18 powyżej), członkowie Komisji J. Hill i M. Vestager poinformowali wspomniane władze jedynie o swojej interpretacji wspólnych wymogów ustanowionych w dyrektywach 2014/49 i 2014/59 oraz w przepisach dotyczących pomocy państwa. W szczególności zwrócili oni uwagę na fakt, że wykorzystanie systemu gwarancji depozytów w celu dokapitalizowania banku na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2014/49 podlega zastosowaniu przepisów z dziedziny pomocy państwa, przyznając jednocześnie, że gdyby wykorzystanie tego systemu nie zostało zakwalifikowane jako pomoc państwa, lecz jako interwencja czysto prywatna, nie stanowiłoby ono podstawy do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy tej dyrektywy (zob. pkt 17 i 18 powyżej).

56 Z powyższego wynika, że te stanowiska Komisji, wyrażone przed wszczęciem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, miały jedynie charakter proceduralny, przypominając władzom włoskim o konieczności uprzedniego zgłoszenia i niewdrażania ewentualnych środków pomocy na rzecz zwłaszcza tego banku. Stanowiska te nie dotyczyły konkretnego środka, ponieważ nie został on jeszcze wyraźnie zdefiniowany ani zgłoszony, ani też dokładnego sposobu, w jaki Komisja miałaby w tym kontekście interpretować pojęcie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

57 Z dokumentów wydanych przez Bank Włoch po wydarzeniach opisanych w pkt 52–55 powyżej rzeczywiście wynika, że był on przekonany, iż służby Komisji uznały, że interwencje FITD na rzecz banku u progu upadłości mogą stanowić pomoc państwa, w szczególności dlatego, że można je przypisać państwu włoskiemu i że pochodzą z zasobów znajdujących się pod jego kontrolą. W swojej ocenie wstępnej przesłanek wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej

likwidacji Banca delle Marche Bank Włoch wskazał przede wszystkim na konieczność zgłoszenia ewentualnego środka wsparcia w ramach FITD na rzecz Banca delle Marche Komisji oraz uzyskania jej uprzedniej zgody dotyczącej zgodności tego środka z przepisami Unii dotyczącymi pomocy państwa (zob. pkt 19 powyżej). Ponadto zeznania jednego ze współpracowników i jego notatka o kryzysie Banca delle Marche świadczą o tym, że w toku postępowania administracyjnego służby Komisji wyraziły stanowisko, zgodnie z którym interwencje wspierające FITD mogły stanowić pomoc państwa, w szczególności ze względu na to, że jego zasoby miały charakter państwowy lub publiczny. Tak więc w protokole z tych zeznań wskazano, że w odróżnieniu od władz włoskich i Banku Włoch Komisja uznała, iż działania FITD należy utożsamiać z pomocą państwa poprzez zakwalifikowanie jego zasobów jako środków publicznych (zob. pkt 24 powyżej). Wbrew temu, co podnosi Komisja, treść tych zeznań znajduje potwierdzenie w notatce Banku Włoch o kryzysie Banca delle Marche, w której wyraźnie wskazano, że władze włoskie i Bank Włoch bezskutecznie próbowały przekonać służby Komisji, iż planowane interwencje FITD na rzecz Banca Tercas i Banca delle Marche nie mogą zostać uznane za pomoc państwa (zob. pkt 26 powyżej).

58 Z dowodów tych nie wynika jednak, że na danym etapie, to jest bezpośrednio przed podjęciem przez Bank Włoch i ministerstwo gospodarki i finansów, w ramach wykonywania ich własnych uprawnień i zakresu uznania (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 106–108), decyzji o wszczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, Komisja, ze względów przypomnianych w pkt 57 powyżej, zagroziła władzom włoskim zablokowaniem lub zakazaniem ewentualnych interwencji FITD na rzecz Banca delle Marche w świetle art. 107 TFUE lub wywarła presję w tym zakresie.

59 W tym względzie skarżące nie mają podstaw do powoływania się na decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie interwencji FITD na rzecz Banca Tercas, wydaną w dniu 27 lutego 2015 r., a więc kilka miesięcy przed wszczęciem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, w której Komisja uznała, że ta interwencja spełnia kryteria przypisania i zasobów państwowych (zob. pkt 45–61 wspomnianej decyzji o wszczęciu postępowania i pkt 9 powyżej). W odróżnieniu od tych środków wsparcia przewidzianych względem Banca Tercas przed wydaniem decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche nie istniał ani projekt konkretnej interwencji FITD na rzecz Banca delle Marche, ani wniosek o zatwierdzenie takiego projektu skierowany do Banku Włoch (zob. pkt 13 powyżej), ani formalne zgłoszenie tego projektu, ani też inny powód, by Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w tym względzie. W tych okolicznościach na tym etapie Komisja nie miała bowiem możliwości ustalenia z wystarczającą dokładnością, czy ewentualna interwencja planowana przez FITD na rzecz Banca delle Marche mogła spełniać kryteria pomocy państwa.

60 Przeciwnie, z wyceny wstępnej przeprowadzonej przez Bank Włoch w momencie wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. pkt 19 powyżej) wynika, że decydującymi czynnikami przemawiającymi za tą decyzją były okoliczność, że Banca delle Marche znajdował się u progu upadłości, o czym świadczyły łączne straty w wysokości 1,445 mld EUR i deficyt majątkowy w wysokości 1,432 mld EUR na dzień 30 września 2015 r., a także fakt, że w toku nadzwyczajnego postępowania administracyjnego nie można było określić interwencji ze strony sektora prywatnego zdolnych do rozwiązania jego sytuacji kryzysowej. Bank Włoch podkreślił, że interwencja FITD okazała się niewykonalna i niedostosowana do wymogu szybkiego rozwiązania sytuacji kryzysowej. W tym kontekście przypomniany przez Bank Włoch fakt, że realizacja takiej interwencji wymagałaby uprzedniej zgody Komisji na podstawie przepisów w dziedzinie pomocy

państwa, stanowił wprawdzie dodatkowy aspekt uniemożliwiający takie szybkie rozwiązanie, ale z uwagi na wciąż niepełny charakter projektu interwencji FITD na rzecz Banca delle Marche (zob. pkt 59 powyżej) sam w sobie nie miał decydującego znaczenia dla decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wydanej ostatecznie przez te władze. Ponadto w zakresie, w jakim Bank Włoch wskazał, że interwencja ta została przedłożona Komisji, lecz nie mogła zostać przeprowadzona w braku jej uprzedniej pozytywnej oceny, wyraźnie odniósł się on do notatki zatytułowanej „Plan rozwiązania dla grupy Banca delle Marche" (zob. pkt 14 powyżej), co do której wystarczy wskazać, że przedłożenie Komisji nie może być utożsamiane z formalnym zgłoszeniem ostatecznego i konkretnego projektu pomocy, która podlegałaby zakazowi lub zezwoleniu ze strony Komisji.

61 Ocenę tę potwierdza bowiem, po pierwsze, fakt, że w dniu 8 października 2015 r. FITD określił jedynie kluczowe elementy drugiej próby interwencji w postaci wsparcia na rzecz Banca delle Marche, polegającej na zastrzyku kapitałowym dla tego banku w wysokości 1,2 mld EUR, wraz z planem restrukturyzacji, o którym poinformował Bank Włoch pismami z dnia 9 i 15 października 2015 r. I tak, w piśmie z dnia 9 października 2015 r., FITD wyjaśnił, że zgodnie z tymi kluczowymi elementami jego interwencja z jednej strony miałaby miejsce dopiero po dokonaniu transpozycji dyrektywy 2014/59 do prawa wewnętrznego i po zatwierdzeniu przez Bank Włoch zmiany jego statutu koniecznej do jej wdrożenia, a z drugiej strony szczegółowe zasady jej realizacji zostałyby przedłożone radzie FITD po określeniu struktury transakcji kapitałowej, w szczególności w związku z faktem, że interwencja zostałaby przeprowadzona w drodze finansowania przez konsorcjum banków na warunkach rynkowych (zob. pkt 13 powyżej). W związku z tym, jak podnosi Komisja, dokładna treść i zasady przyznania takiej interwencji były jeszcze dalekie od ustalenia przez wewnętrzne organy FITD, dlatego też, w przeciwieństwie do pierwszej zaproponowanej, lecz nie zrealizowanej interwencji FITD (zob. pkt 6 powyżej), ani w tym piśmie, ani w późniejszym czasie nie zwrócono się o zgodę do Banku Włoch. W odróżnieniu bowiem od pisma FITD skierowanego do Banku Włoch w dniu 12 września 2014 r. dotyczącego projektu interwencji przy wsparciu FonSpa, jego pism z dnia 9 i 15 października 2015 r. nie można interpretować jako zawierających taki wniosek o zezwolenie. W odpowiedzi na konkretne pytanie zadane w tej kwestii przez Sąd na rozprawie skarżące podkreśliły fakt, że na tym etapie zaangażowana spółka konsultingowa zatwierdziła już planowaną interwencję FITD i że we wspomnianych pismach FITD sygnalizował Bankowi Włoch gotowość do jej przeprowadzenia, lecz nie były one w stanie wskazać fragmentu tych pism, który mógłby być rozumiany jako zawierający wniosek o zezwolenie.

62 Po drugie, jeszcze przed transpozycją do prawa wewnętrznego dyrektywy 2014/59 poprzez przyjęcie dekretu ustawodawczego nr 180/15 w dniu 16 listopada 2015 r., który zgodnie z własnymi twierdzeniami FITD umożliwił taką interwencję w postaci wsparcia, w piśmie z dnia 4 listopada 2015 r. nadzwyczajni komisarze Banca delle Marche powiadomili Bank Włoch o zbliżającej się sytuacji zaprzestania płatności przez ten bank i wskazali, że obawiają się, iż jego ratunek nie będzie mógł nastąpić w odpowiednim czasie ze względu na jego sytuację finansową. Wskazuje to samo w sobie na niemożność szybkiej interwencji FITD, i to niezależnie od ewentualnej potrzeby uprzedniego powiadomienia Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE (zob. pkt 14 i 16 powyżej). Niemożność tę potwierdza fakt, że nadzwyczajne zgromadzenie banków stowarzyszonych w konsorcjum FITD zatwierdziło zmiany wprowadzone do statutu FITD, co umożliwiłoby taką interwencję zgodnie z nowymi ramami regulacyjnymi dopiero w dniu 26 listopada 2015 r. (zob. pkt 21 powyżej), czyli pięć dni po wydaniu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche.

63 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzą skarżące, zarówno zeznania współpracownika Banku Włoch, jak i jego notatka o kryzysie Banca delle Marche (zob. pkt 24 i 26 powyżej) nie są w stanie podważyć powyższej oceny. Dokumenty te zostały sporządzone długo po wydaniu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, a w szczególności w czasie, gdy Bank Włoch był już narażony na pozwy odszkodowawcze wniesione przez skarżące do sądów włoskich. Ponadto notatka o kryzysie Banca delle Marche zawiera informację o domniemanej odmowie przez Komisję zgody na dokapitalizowanie tego banku przez FITD, co zostało „oficjalnie potwierdzone na najwyższym szczeblu pismem członków Komisji J. Hilla i M. Vestager z dnia 19 listopada 2015 r.", mimo że temu pismu nie można przypisać takiej treści (zob. pkt 55 powyżej). W każdym wypadku nie wydaje się prawdopodobne, by konieczność powiadomienia Komisji o takim środku interwencyjnym FITD, jeszcze niesprecyzowanym pod względem treści i trybu, w szczególności w odniesieniu do wielkości i sposobu uczestnictwa jego członków, ani nieustalonym przez wewnętrzne organy FITD i właściwe władze, sama uniemożliwiła ratowanie Banca delle Marche, jak wynika z części wspomnianych zeznań. Notatka Banku Włoch o kryzysie Banca delle Marche nie pozwala na inną interpretację. W istocie choć we wspomnianej notatce podkreśla się konieczność zgłoszenia takiego środka Komisji i uzyskania jej uprzedniej zgody, jest ona niespójna, ponieważ nie odnotowuje znaczenia sytuacji kryzysowej tego banku, jaka istniała na początku listopada 2015 r. i została odnotowana w wycenie wstępnej przeprowadzonej przez Bank Włoch, poprzedzającej i uzasadniającej decyzję o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

64 Po czwarte, takie rozumienie odpowiada treści wyroków Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum) i Consiglio di Stato (rady stanu) (zob. pkt 27 i 29 powyżej), co do którego skarżące twierdzą bezpodstawnie, że zasadniczo uznano w nich, iż decyzja Banku Włoch o wszczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche nie była „autonomiczna", lecz „narzucona" przez Komisję. Fragmenty tych wyroków powołane przez skarżące ograniczają się bowiem do przypomnienia w istocie pewnych okoliczności faktycznych, które zostały przedstawione w pkt 52 i nast. powyżej, nie dokonując jednak takiej kwalifikacji prawnej. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) przypomniał wprawdzie wypowiedzi Banku Włoch, który „wyraźnie wskazał w osnowie decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że interwencja [FITD] nie mogła mieć miejsca, ponieważ Komisja […] wyraziła sprzeciw, jako że owa interwencja nie była zgodna z przepisami z dziedziny pomocy państwa, oraz że interwencję [FITD] należało uprzednio zgłosić [Komisji] […] w sposób formalny w celu zbadania jej zgodności z tymi przepisami". Jednak wbrew temu, co skarżące podniosły na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Sądu, przypomnienie tych wypowiedzi nie wskazuje na to, że Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) był zdania, iż Bank Włoch nie miał już żadnego pola manewru wyłącznie z powodu stanowiska Komisji. W ramach własnej oceny i kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sąd ten podkreślił różne elementy i dane ekonomiczne, które uzasadniały uznanie, że w chwili wydania decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche był u progu upadłości, a w konsekwencji postępowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było zarówno racjonalne, jak i zgodne z zasadą proporcjonalności. Zresztą z kolei w swym wyroku Consiglio di Stato (rada stanu), podkreśliwszy wprawdzie fakt, że zgodnie ze swoim podejściem w sprawie dotyczącej Banca Tercas Komisja uznała interwencje FITD za pomoc państwa (pkt 8.3, 8.4), nie dokonała pogłębionej oceny tych okoliczności faktycznych i prawnych, lecz ograniczyła się do odrzucenia dowodu na istnienie związku przyczynowego między niewszczęciem postępowania w celu ratowania Banca delle Marche a podnoszoną szkodą i jej rzeczywistym charakterem (pkt 8.5 i 9).

65 Po piąte, równoległe postępowanie w sprawie dotyczącej Banca Tercas wykazuje, że gdyby władze włoskie, Bank Włoch i FITD były rzeczywiście przekonane zarówno o konieczności, jak i możliwości ratowania Banca delle Marche, mogłyby one przyjąć takie samo podejście kontradyktoryjne, jak i w tej innej sprawie, która doprowadziła do wydania decyzji dotyczącej Banca Tercas, do wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), a także do postępowania odwoławczego w sprawie C-425/19 P. W tym względzie należy wskazać, że pierwsza interwencja FITD na rzecz Banca Tercas miała miejsce na długo przed transpozycją dyrektywy 2014/59 do prawa krajowego, a zatem aspekt ten jako taki nie może odegrać decydującej roli w wyjaśnieniu wahań włoskiego prywatnego sektora bankowego co do udzielenia wsparcia Banca delle Marche. Ponadto Komisja wskazała, czemu skarżące nie zaprzeczyły, że w międzyczasie wyraziła zgodę na drugą interwencję FITD na rzecz Banca Tercas w świetle przepisów w dziedzinie pomocy państwa, co świadczy o tym, że nie zamierzała zakazywać wszelkiej interwencji tego rodzaju i że należy zbadać każdy przypadek indywidualnie, bez możliwości zastosowania wyniku konkretnego badania do innego przypadku.

66 Po szóste, należy przypomnieć, że w postanowieniu z dnia 13 listopada 2019 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, niepublikowanym, EU:C:2019:980, pkt 17–21) prezes Trybunału oddalił wniosek skarżących o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania skarżących w pierwszej instancji ze względu na to, że nie uzasadniły one interesu w rozstrzygnięciu sprawy C-425/19 P w rozumieniu art. 40 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uznał on bowiem w szczególności, że skarżące nie wykazały istnienia związku przyczynowego między stanowiskiem przyjętym przez Komisję w decyzji dotyczącej Banca Tercas, a nawet wszczęciem postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji, a restrukturyzacją i uporządkowaną restrukturyzacją Banca delle Marche.

67 W świetle ogółu powyższych rozważań nie można uwzględnić twierdzeń skarżących, zgodnie z którymi zarzucane bezprawne zachowanie Komisji uniemożliwiło ratowanie Banca delle Marche pomimo wysiłków poczynionych przez władze włoskie i było rzeczywistą i wyłączną przyczyną poniesionej przez nie szkody. Całościowa ocena istotnych dowodów prowadzi bowiem do wniosku, że nawet jeśli zachowanie to odegrało pewną rolę w procesie dochodzenia, który skłonił władze włoskie do podjęcia decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji tego banku, w ten sposób, że uznały one, iż konieczność uprzedniego powiadomienia Komisji o ewentualnym środku wsparcia FITD dla tego banku stanowiła przeszkodę w szybkim rozwiązaniu kryzysu finansowego Banca delle Marche, to ich decyzja z dnia 21 listopada 2015 r. o wszczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, przyjęta w ramach wykonywania ich własnych uprawnień i zakresu uznania (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 58 powyżej), była jednak autonomiczna, bez decydującego wpływu stanowiska Komisji, i opierała się zasadniczo na stwierdzeniu przez nie okoliczności, że bank znajduje się u progu upadłości, co stanowiło decydującą przyczynę tej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu orzecznictwa (zob. podobnie wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 32).

68 Innymi słowy, skarżące nie są w stanie wykazać w sposób wymagany prawem wiarygodności alternatywnej hipotezy, zgodnie z którą w braku zarzucanego Komisji bezprawnego zachowania FITD za zgodą władz włoskich, a w szczególności Banku Włoch, faktycznie był w stanie przeprowadzić ratowanie Banca delle Marche w listopadzie 2015 r.

69 Wynika z tego, że w niniejszej sprawie skarżące nie wykazały istnienia związku przyczynowego między zarzucanym bezprawnym zachowaniem Komisji a podnoszoną szkodą, co wystarczy do stwierdzenia, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii nie zostały spełnione (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 44 powyżej).

70 Co się tyczy wniosku skarżących o przeprowadzenie środka dowodowego dotyczącego całości akt administracyjnych związanych ze sprawą „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)", wystarczy stwierdzić, że Sąd uważa, iż na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy posiada wystarczającą wiedzę, aby rozstrzygnąć spór, i że nie ma potrzeby skłaniać skarżących do poszukiwania w tych aktach dokumentów, które nie będą miały wpływu na ocenę braku związku przyczynowego dokonaną przez Sąd.

71 W tych okolicznościach skargę należy oddalić bez konieczności badania pozostałych przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii.

W przedmiocie kosztów

72 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi i Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata zostają obciążone kosztami postępowania.

Csehi De Baere Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 30 czerwca 2021 r.

Podpisy