A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2021. június 30.*

„Szerződésen kívüli felelősség – Állami támogatások – Bankszektor – Bankok között létrejött magánjogi konzorcium által valamely tagja javára tervezett feltőkésítés – A beavatkozásnak a tagállam központi bankja általi engedélyezése – A megmentésről való lemondás és szanálási eljárás indítása – 2014/49/EU és 2014/59/EU irányelvek – Kifogást nem emelő határozat – A Bizottság tájékoztatáskérései és állásfoglalásai az előzetes vizsgálati szakaszban – Okozati összefüggés hiánya”

A T-635/19. sz. ügyben,

a **Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro** (székhelye: Pesaro [Olaszország]),

a **Montani Antaldi Srl** (székhelye: Pesaro),

a **Fondazione Cassa di Risparmio di Fano** (székhelye: Fano [Olaszország]),

a **Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi** (székhelye: Jesi [Olaszország]),

a **Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata** (székhelye: Macerata [Olaszország])

(képviselik őket: A. Sandulli és B. Cimino ügyvédek)

felpereseknek

az **Európai Bizottság** (képviselik: P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar és D. Recchia, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

a Bizottság által tanúsított, a Banca delle Marche megmentését megakadályozó jogellenes magatartás miatt a felpereseket állítólagosan ért vagyoni kár megtérítése iránt az EUMSZ 268. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (harmadik tanács),

tagjai: Csehi Z., elnökként eljárva, G. De Baere és G. Steinfatt (előadó) bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2021. január 21-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 A jelen keresettel a felperesek, a Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, a Montani Antaldi Srl, a Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, a Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi és a Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján az Európai Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítását kérik arra hivatkozva, hogy az Európai Bizottság állítólagosan jogellenes magatartással, nevezetesen az olasz hatóságokra, különösen az Olasz Köztársaság központi bankjára, a Banca d'Italiára gyakorolt jogellenes nyomással megakadályozta a Banca delle Marche megmentését, amely banknak a felperesek részvényesei és alárendeltkötvény-birtokosai voltak, ami kárt okozott nekik. Közelebbről a Bizottság megakadályozta a Fondo interbancario di tutela dei depositi (bankközi betétbiztosítási alap, a továbbiakban: FITD), azaz a szavatolótőkét kezelő bankok között létrejött magánjogi konzorcium formájában működő olasz betétbiztosítási rendszer általi ilyen megmentést, és arra indította az olasz hatóságokat, különösen a Banca d'Italiát mint hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságot, hogy a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv,
a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2014. L 173., 190. o.; helyesbítések: HL 2019. L 165., 129. o.; HL 2021. L 104., 55. o.) átültető olasz jogszabályok alapján indítsák meg a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárást.

2 A Macerata (Olaszország), Pesaro (Olaszország) és Jesi (Olaszország) takarékpénztárainak egyesüléséből létrejött Banca delle Marche az olaszországi Marche régió fő bankja volt. 2015. szeptember 30-án még körülbelül 300 bankfiókból álló hálózattal, összesen 14,713 milliárd euró értékű eszközzel, 13,527 milliárd euró elhelyezett betéttel és 12,237 milliárd euró nettó kölcsönnel rendelkezett.

3 2012. január 9-én a Banca d'Italia megállapította, hogy a Banca delle Marche „egyre nagyobb nehézségekre utaló jeleket" mutat, és hangsúlyozta, hogy az elvégzett ellenőrzések a belső ellenőrzési rendszerekben olyan súlyos hiányosságokat tártak fel, amelyek elkerülhetetlenül kihatnak a „hitel- és pénzügyi kockázatoknak való […] jelentős kitettségére".

4 2013. június 25-én a Banca d'Italia megállapította, hogy a Banca delle Marche „a technikai szempontok jelentős romlásával szembesült, különösen a hitelhez kapcsolódó kockázatok, valamint az ebből eredő, a szavatolótőke megtérülésére és megfelelőségére gyakorolt következmények tekintetében".

5 2013. október 8-án a Banca d'Italia azt javasolta a Ministero dell'Economia e delle Finanzénak (gazdasági és pénzügyminisztérium), hogy az 1993. szeptember 1-jei 385. sz. decreto legislativo (felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, a GURI 1993. szeptember 30-i 230. számának 92. számú rendes melléklete) által bevezetett Testo Unico Bancario italiano (a bankokról szóló

egységes szöveg) 70. és 98. cikke alapján a Banca delle Marchét többek között „súlyos […] működésbeli zavarok és szabálytalanságok” miatt helyezze rendkívüli vagyonfelügyelet alá. Ebben az időpontban a Banca delle Marche számviteli helyzetét 20,9 milliárd euró értékben összegyűjtött pénzeszközök, 996 millió eurót kitevő szavatolótőke, 6,65%-os teljes tőkemegfelelési mutató és a prudenciális követelményekre figyelemmel 202 millió euróra becsült hiány jellemezte.

6 2013. október 15-én a Banca delle Marchét rendkívüli vagyonfelügyelet alá helyezték. A Banca delle Marche rendkívüli vagyonkezelői első kísérletet tettek e bank válságának megoldására a Credito Fondiario SpA (a továbbiakban: FonSpa) és az FITD támogatási beavatkozása révén, amely beavatkozáshoz az FITD 2014. szeptember 12-én kérte a Banca d’Italia engedélyét, amelyet 2014. december 3-án meg is kapott. E beavatkozásra azonban nem került sor a Banca delle Marche feltőkésítése során felmerült nehézségek miatt, mivel a FonSpa nem tudta mozgósítani a piacon a szükséges pénzügyi források teljes összegét.

7 2014. október 10-én a Bizottság az FITD által egy másik olasz bank, a Banca Tercas (SA.39451 (2014/CP)) és a Banca delle Marche (SA.39543 (2014/CP)) javára tervezett támogatási beavatkozások tekintetében saját kezdeményezésre megnyitott előzetes vizsgálati szakasz keretében tájékoztatáskérést intézett az olasz hatóságokhoz, hangsúlyozva, hogy nem zárható ki, hogy az említett beavatkozások állami támogatásnak minősülnek.

8 2014. december 18-i levelében a Bizottság jelezte az olasz hatóságoknak, hogy az FITD által javasolt, a Banca delle Marche javára történő támogatási beavatkozás állami támogatásnak minősülhet, és abban az esetben, ha a Banca d’Italia ilyen beavatkozás engedélyezését tervezi, helyénvaló, hogy e hatóságok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően a szóban forgó intézkedést annak engedélyezése előtt bejelentsék.

9 2015. február 27-én a Bizottság úgy határozott, hogy megindítja az FITD által a Banca Tercas javára tervezett támogatási beavatkozásokra vonatkozó hivatalos vizsgálati eljárást (SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) (HL 2015. C 136., 17. o.). E határozatban többek között megállapította, hogy e beavatkozások állami forrásokból állnak, és betudhatók az olasz államnak.

10 2015. augusztus 21-i levelében a Bizottság – többek között a Banca delle Marchéra vonatkozó SA.39543 eljárással kapcsolatban – emlékeztetett annak lehetőségére, hogy a szóban forgó beavatkozás állami támogatásnak minősülhet, és felhívta az olasz hatóságokat arra, hogy e tekintetben szolgáltassanak naprakész információkat, és tartózkodjanak az FITD bármely intézkedésének végrehajtásától annak bejelentését és a Bizottság határozatának meghozatalát megelőzően.

11 2015 szeptemberében a Banca d’Italia arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy három bank – köztük a Banca delle Marche – válságának megoldását célzó tervek előkészítése folyamatban van, és hogy azok előirányozzák a veszteségeknek a tartalékokból és részvénytőkéből való fedezését, az alárendelt követelések nullára csökkentését vagy átalakítását, valamint a tőkeemelést, vagy magántőke, vagy az FITD beavatkozása révén.

12 A rendkívüli vagyonfelügyelők szerint a Banca delle Marche 2015. szeptember 30-i számviteli helyzetét 13 millió euró nettó saját tőke – azaz a részvények könyv szerinti értéke – és 1,432 milliárd euró tőkehiány jellemezte.

13 2015. október 8-án az FITD rögzítette és jóváhagyta a támogatási beavatkozás második kísérletének kulcsfontosságú elemeit, amely abban állt, hogy a Banca delle Marche 1,2 milliárd euró összegű tőkeinjekciót kap „a konzorcium tagjait alkotó bizonyos bankoknak köszönhetően ténylegessé váló finanszírozás révén”, és amelyhez e banknak egy tanácsadó társaság által készített szerkezetátalakítási terve kapcsolódott, és az FITD erről 2015. október 9-i és 15-i levelében tájékoztatta a Banca d’Italiát. Így az FITD 2015. október 9-i levelében kifejtette, hogy az említett kulcsfontosságú elemeknek megfelelően egyrészt a beavatkozására a 2014/59 irányelv belső jogba való átültetését követően kerül majd sor (lásd a fenti 1. pontot), másrészt pedig annak konkrét részleteit benyújtják az FITD igazgatótanácsához azt követően, hogy a tőkére vonatkozó ügyletet részleteiben is kidolgozzák, többek között azon tényre tekintettel, hogy a beavatkozás bankok konzorciuma általi finanszírozás révén valósul majd meg a piaci feltételeknek megfelelően. Végül kifejtésre került, hogy e művelet egésze többek között attól függ, hogy a Banca d’Italia jóváhagyja az FITD alapszabályának az új előzetes hozzájárulási mechanizmus bevezetésére irányuló módosítását, valamint függ a tőkeemelési művelet jogi végrehajtásától is.

14 2015 októberében a Banca d’Italia „Megoldási rendszer a Banca delle Marche csoport számára” című feljegyzést közölt a Bizottsággal, emlékeztetve az említett bank számviteli helyzetére, arra a tényre, hogy a bankot rendkívüli vagyonfelügyelet alá helyezték, a FonSpa segítségével történő sikertelen megmentési kísérletre, valamint arra, hogy az FITD megbízásából egy tanácsadó társaság elkészített egy szerkezetátalakítási tervet. A Banca d’Italia ebből azt a következtetést vonta le, hogy tekintettel arra, hogy 2015. december 31-én a részvényesek tőkéje a tervek szerint megközelítőleg nulla lesz, a bank feltőkésítésére úgy kerül sor, hogy egyrészt az alárendelt követeléseket (amelyek értéke 2015. szeptember 30-án 427,5 millió euró volt) nullára csökkentik vagy átalakítják, másrészt pedig az FITD 1,2 milliárd euró összegű tőkeemelést hajt végre. E feljegyzéshez csatolták többek között az FITD 2015. október 9-i levelét (lásd a fenti 13. pontot) és az említett szerkezetátalakítási tervet.

15 2015. november 4-i levelükben a Banca delle Marche rendkívüli vagyonfelügyelői tájékoztatták a Banca d’Italiát arról, hogy e bank hamarosan fizetésképtelenné válik, és jelezték, hogy attól tartanak, hogy a bank pénzügyi helyzetére tekintettel a megmentésére nem tud kellő időben sor kerülni.

16 2015. november 16-án az Olasz Köztársaság a 2014/59 irányelvet a 180/15. sz. decreto legislativo (felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2015. november 16-i 267. száma, 1. o.) elfogadásával ültette át a belső jogba, amely rendelet többek között kimondja, hogy a Banca d’Italián belül szanálási alapot, illetve alapokat hoznak létre, és lehetőség van arra, hogy feladatait valamely, a bankokról szóló egységes szöveg 96. cikke alapján elismert betétbiztosítási rendszerre, mint például az FITD-re ruházzák át (lásd az említett rendelet 78–86. cikkét).

17 2015. november 19-i közös levelükben a Bizottság tagjai, J. Hill és M. Vestager – előbbi akkoriban a pénzügyi stabilitásért, a pénzügyi szolgáltatásokért és a tőkepiaci unióért felelős biztos, utóbbi pedig a versenypolitikáért felelős biztos volt – tájékoztatták az olasz hatóságokat arról, hogy a 2014/59 irányelvvel összefüggésben hogyan értelmezik a betétbiztosítási rendszerekről szóló, 2014. április 16-i 2014/49/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 173., 149. o.; helyesbítések: HL 2014. L 212., 47. o.; HL 2014. L 309., 37. o.) előírt követelményeket, és felhívták e hatóságok figyelmét különösen arra, hogy valamely betétbiztosítási rendszernek a 2014/49 irányelv 11. cikkének (3) bekezdése értelmében egy bank feltőkésítésére való igénybevétele az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik. Így e levél szerint, amennyiben megállapítást nyer, hogy e rendszer igénybevétele állami támogatás nyújtásával jár, elő kell irányozni a bank 2014/59 irányelv fényében történő szanálását, amely

irányelv minden olyan „rendkívüli állami pénzügyi támogatást” „állami támogatásnak” minősít, amelyet valamely „intézmény […] életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzése vagy helyreállítása céljából nyújtanak”. Ennélfogva az ez utóbbi irányelvben előírt feltételrendszer alkalmazandó. Ezzel szemben, ha a betétbiztosítási rendszer igénybevételét nem állami támogatásnak, hanem tisztán magánjellegű beavatkozásnak minősítik, az ezen irányelv szerinti szanálás nem indokolt.

18 2015. november 21-én a gazdasági és pénzügyminisztérium 2015. november 22-i jóváhagyásával a Banca d’Italia a 180/15. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 32. cikke alapján megindította a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárást. A szanálási tervet 2015. november 20-án megküldték a Bizottságnak.

19 A „Banca delle Marche szanálási terve” című dokumentumában a Banca d’Italia többek között rámutatott arra, hogy a Banca delle Marche FITD általi feltőkésítésére nem kerülhetett sor „[e műveletnek] az állami támogatásokra vonatkozó [uniós] szabályokkal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan a […] Bizottság által elvégzett előzetes pozitív értékelés” hiányában. A 180/15. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 25. cikke és a 2014/59 irányelv 36. cikkének (9) bekezdése szerinti, a szanálási eljárás megindításának feltételeire vonatkozó „ideiglenes értékelése” keretében a Banca d’Italia megállapította, hogy a Banca delle Marche fizetésképtelenné vált, mivel e banknak 2015. szeptember 30-án 1,445 milliárd euró összvesztesége és 1,432 milliárd euró összegű tőkehiánya volt. A Banca d’Italia szerint a rendkívüli vagyonkezelési eljárás során nem lehetett meghatározni a magánszektor részéről való olyan beavatkozásokat, amelyek a Banca delle Marche válsághelyzetére megoldást tudtak volna nyújtani. Ugyanígy az FITD e bank érdekében történő beavatkozása is kivitelezhetetlennek bizonyult, és nem felelt meg a válság gyors megoldására vonatkozó követelménynek. Tekintettel ugyanis arra, hogy a Bizottság a betétbiztosítási rendszerek beavatkozásainak állami jelleget tulajdonított, a tervezett beavatkozás végrehajtása megkövetelte volna a Bizottság előzetes engedélyét, amely megállapítja a beavatkozásnak az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségét. E műveletet benyújtották a Bizottsághoz, de ezen intézmény előzetes pozitív értékelése hiányában azt nem lehetett megvalósítani. Ezen ideiglenes értékelést megerősítette a Banca d’Italia által kirendelt független szakértő által 2016 áprilisában elvégzett végleges értékelés is.

20 A Banca delle Marche szanálása – amint azt a Banca d’Italia elrendelte – abban állt, hogy e bank eszközeit és kötelezettségeit egy újonnan létrehozott hídbankra, vagyis a Nuova Banca delle Marche SpA-ra (a továbbiakban: hídbank) ruházzák át, amelynek tőkéjét a bankszektor hozzájárulásai révén újonnan létrehozott szanálási alap jegyezte, annak érdekében, hogy lehetővé tegyék alapvető tevékenységeinek fenntartását mindaddig, amíg nyílt és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárás keretében nem értékesítik. Ezzel párhuzamosan előirányozták először is a hídbank értékvesztett eszközeinek, úgynevezett nemteljesítő követeléseinek egy, a szanálási alap által ellenőrzött új eszközkezelő közvetítő társaságra, illetve rossz bankra (bad bank), vagyis a REV – Gestione Crediti SpA-ra történő későbbi, az eredeti érték körülbelül 18%-ának megfelelő vételáron való átruházását, másodszor a tartalékok és a részvényekből álló tőke teljes értékcsökkenését, amely a közigazgatási és vagyoni jogok megszűnését eredményezi (write down), harmadszor pedig az „üres vázzá” váló „régi” Banca delle Marche kötelezettségeinek alárendelt kötvények megszüntetését, anélkül hogy a jogosultaknak lehetőségük lenne követeléseik behajtására. A Banca delle Marche e szanálási műveleteinek végrehajtása céljából előirányzott támogatások egyrészt azon „első intézkedés” részét képezték, amely a hídbank negatív saját tőkéjének fedezését célzó, 1,005 milliárd euró összegű tőkeinjekciót

és e bank 1,041 milliárd euró összegű feltőkésítését foglalta magában, másrészt pedig azon „második intézkedéshez” tartoztak, amely az értékvesztett eszközöknek 916 millió euró összegben a rossz bankra történő átruházásában állt.

21 2015. november 22-én a Bizottság az előzetes vizsgálati szakasz végén meghozta az Olaszország által végrehajtott SA.39543 (2015/N) állami támogatásról – A Banca delle Marche szanálásához nyújtott támogatás – szóló C(2015) 8371 final határozatot, amely nem emelt kifogást a Banca delle Marche szanálása keretében tervezett támogatási intézkedésekkel szemben azzal az indokkal, hogy azok az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében összeegyeztethetők a belső piaccal. Ebben az időpontban a Banca delle Marche saját tőkéjének egyenlege 1,412 milliárd euró negatív összegű volt.

22 2015. november 26-án az FITD keretében konzorciumba társult bankok rendkívüli közgyűlése jóváhagyta az alapszabály azon módosításait, amelyek lehetővé tették az FITD előzetes „önkéntes” beavatkozását. E módosításokat a Banca d’Italia ezt követően jóváhagyta.

23 2015. november 22. és december 31. között a hídbank mintegy 12 millió euró nettó veszteséget könyvelt el. Ezenkívül 2016-ban hozzávetőleg 775 millió euró veszteséget termelt, amelyből 668,7 millió euró a kevéssé jól teljesítő hitelek újabb romlásából eredt.

24 2015. december 9-én a Camera dei deputati (képviselőház, Olaszország) pénzügyi bizottsága meghallgatta a Banca d’Italia felügyeleti osztályának vezetőjét. E meghallgatás jegyzőkönyvéből többek között az alábbiak tűnnek ki:

„[A Banca delle Marche rendkívüli vagyonkezelők általi] irányítása hosszú ideig elhúzódott […] Ekkor derült ki, hogy az F[ITD] rendelkezésre áll […] a nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos kockázatok kezelése [érdekében]. Az [FITD] beavatkozása más bankok által biztosított források mellett lehetővé tette volna a válságból anélkül történő kilábalás megalapozását, hogy a hitelezők bármilyen módon károsultak volna […] Ez nem volt lehetséges, tekintettel a Bizottság szervezeti egységei […] által kinyilvánított előzetes véleményre – amelyet mi nem osztottunk –, amelyek úgy vélték, hogy az [FITD] beavatkozásait állami támogatásnak kell tekinteni […]

Amint azt már említettem, az [FITD] e beavatkozási módot alaposan megfontolta és részletesen meghatározta […]. Annak végrehajtása azonban nem volt lehetséges, mivel az FITD beavatkozását a […] Bizottság szervezeti egységei állami támogatásnak minősítették, ugyanis annak igénybevételét állami pénzeszközök felhasználásával egyenértékűnek tekintették. Amint azt megjegyeztem, nem értettünk egyet ezzel az állásponttal. Olaszországban a betétbiztosítási rendszerek magánjogi jogalanyok; a betétesek kifizetésének alternatíváiról önállóan döntenek, és e beavatkozásokat is magánforrásokból finanszírozzák […]”

25 2015. december 23-án a Bizottság meghozta az Olaszország által a Tercas bank számára nyújtott SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) állami támogatásról szóló (EU) 2016/1208 határozatot (HL 2016. L 203., 1. o.; a továbbiakban: a Banca Tercasra vonatkozó határozat), amelyben az FITD szóban forgó beavatkozásait jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette, és elrendelte annak visszatérítttetését.

26 A Banca d’Italia a honlapján 2016. március 25-én közzétett, „A Banca delle Marche válsága” című közleményben lényegében emlékeztetett többek között arra, hogy 2014 októberében a Bizottság tájékoztatáskérést küldött az olasz hatóságoknak az FITD által a Banca Tercas és a Banca delle Marche javára tervezett beavatkozásokra vonatkozóan, tekintettel arra a lehetőségre, hogy e

beavatkozások állami támogatásnak minősülhetnek. E hatóságok ezt követően a Banca d'Italia technikai támogatásával hosszú konzultációt kezdtek a Bizottság szervezeti egységeivel, amely számos levélváltással járt, és amely keretében olasz köztisztviselők számos alkalommal utaztak Brüsszelbe (Belgium), és megpróbálták meggyőzni a Bizottságot arról, hogy az állami támogatás feltételezése megalapozatlan. A Banca d'Italia szerint azonban elengedhetetlen volt, hogy megszerezzék a Bizottságnak az FITD beavatkozására vonatkozó előzetes engedélyét, amely beavatkozás végrehajtása máskülönben formálisan szükségképpen az uniós bíróságok elé vitt jogvitát eredményezett volna a Bizottsággal, az azzal járó valamennyi közvetlen negatív hatással együtt. Márpedig a Bizottság szervezeti egységei fenntartották az e beavatkozással kapcsolatos elutasító álláspontjukat, még akkor is, ha az olyan formában valósult volna meg, amely lehetővé teszi a terhek elosztását (burden sharing), amit végül is meg akartak valósítani, és amely mindenképpen sokkal kevésbé sérelmes megoldás lett volna, mint az, amely végeredményben megvalósult. Ezen álláspontot a legmagasabb szinten hivatalosan is megerősítette a Bizottság tagjai, J. Hill és M. Vestager által 2015. november 19-én küldött levél.

27 2016. december 30-i ítéletében (12884/2016. sz. ügy), a felperesek által a Banca delle Marche vonatkozásában hozott szanálási intézkedések megsemmisítése és az e szanálás által okozott károk megtérítése iránt a Banca d'Italiával, valamint a gazdasági és pénzügyminisztériummal szemben indított keresetet követően a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) elutasította a felperesek kérelmeit.

28 2017-ben, amikor a hídbankot értékesítették, új állami támogatás vált szükségessé, amely többek között a szanálási alapból származó, 556 millió euró összegű feltőkésítésből állt, és az eladási árat jelképesen egy euróban állapították meg (lásd: az SA.39543 (2017/N-2), SA.41134 (2017/N-2), SA.43547 (2017/N-2) állami támogatásokról szóló, 2017. április 30-i C(2017) 3000 final bizottsági határozat [HL 2018. C 140., 1. o.]).

29 2019. január 22-i ítéletében (00550/2019 ügy) a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) elutasította a felperesek által a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) ítéletével szemben benyújtott fellebbezést.

30 A 2019. március 19-i Olaszország és társai kontra Bizottság ítéletben (T-98/16, T-196/16 és T-198/16, EU:T:2019:167) a Törvényszék megsemmisítette a Banca Tercasra vonatkozó határozatot.

31 2019. május 29-én a Bizottság fellebbezést nyújtott be a 2019. március 19-i Olaszország és társai kontra Bizottság ítélettel (T-98/16, T-196/16 és T-198/16, EU:T:2019:167) szemben, amelyet a C-425/19 P ügyszámon vettek nyilvántartásba.

32 A felperesek által benyújtott felülvizsgálati kérelmet követően a Consiglio di Stato (államtanács) 2019. október 7-i végzésével (03465/2019. sz. ügy) felfüggesztette a fenti 29. pontban említett ítéletének felülvizsgálatára irányuló eljárást mindaddig, amíg a Bíróság a C-425/19. P. sz. ügyben az eljárást befejező határozatot nem hoz.

33 A Bíróság elnöke a 2019. november 13-i Bizottság kontra Olaszország és társai végzésben (C-425/19 P, nem tették közzé, EU:C:2019:980) elutasította a felperesek által az elsőfokú eljárás felperesei kérelmeinek támogatása végett benyújtott beavatkozási kérelmet azzal az indokkal, hogy nem igazolták a C-425/19. P. sz. ügyben a jogvita kimeneteléhez fűződő érdeküket az Európai Unió Bírósága alapokmánya 40. cikkének második bekezdése értelmében.

34 A 2021. március 2-i Bizottság kontra Olaszország és társai ítéletben (C-425/19 P, EU:C:2021:154) a Bíróság elutasította a Bizottság által a 2019. március 19-i Olaszország és társai kontra Bizottság ítélettel (T-98/16, T-196/16 és T-198/16, EU:T:2019:167) szemben benyújtott fellebbezést.

Az eljárás és a felek kérelmei

35 A Törvényszék Hivatalához 2019. szeptember 25-én benyújtott keresetlevelükkel a felperesek előterjesztették a jelen keresetet.

36 A Törvényszék Hivatalához 2020. február 14-én benyújtott válaszukban a felperesek azt kérték, hogy a Törvényszék az eljárási szabályzatának 91. cikke alapján kötelezze a Bizottságot arra, hogy nyújtsa be a „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)” üggyel kapcsolatos összes igazgatási ügyiratot, beleértve az ellenkérelemben említett valamennyi „bizalmas dokumentumot” is, a védelemhez való joguk és a kontradiktórius eljárás elve tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, az eljárási szabályzat 103. cikke rendelkezéseinek megfelelően.

37 A Törvényszék Hivatalához 2020. április 14-én benyújtott külön beadványban, miután a Bizottság arra irányuló bizonyításfelvétel iránti kérelmet terjesztett elő, hogy a Törvényszék kötelezze a felpereseket az FITD igazgatótanácsa 2015. október 8-i üléséről készült jegyzőkönyv, valamint az FITD-től származó, a 2015. október 9-i levélre vonatkozó bármely más dokumentum benyújtására, a felperesek az említett dokumentumokkal kapcsolatban a keresetlevél A.7. mellékletét kiegészítve új bizonyítékokat ajánlottak fel. 2020. június 25-i észrevételeiben a Bizottság nem kifogásolta, hogy e bizonyítékokat csatolják az iratokhoz, és hogy azokat a Törvényszék figyelembe vegye.

38 Az előadó bíró javaslatára a Törvényszék (harmadik tanács) úgy határozott, hogy megnyitja az eljárás szóbeli szakaszát, és az eljárási szabályzat 89. cikke szerinti pervezető intézkedések keretében felhívta a Bizottságot, hogy nyújtsa be azokat az állítólagosan bizalmas dokumentumokat, amelyekre a Bizottság az ellenkérelmében hivatkozott. A Bizottság az előírt határidőn belül benyújtotta az említett dokumentumokat, jelezve, hogy azokat már nem tekinti bizalmasnak.

39 A Törvényszék a 2021. január 21-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait.

40 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– állapítsa meg az Unió szerződésen kívüli felelősségét azzal az indokkal, hogy a Bizottság az olasz hatóságoknak adott jogellenes utasításokkal megakadályozta a Banca delle Marche FITD általi feltőkésítését;

– kötelezze a Bizottságot az általa a felpereseknek okozott károk megtérítésére, a keresetlevél 43–51. pontjában meghatározott szempontok szerint becsült vagy a Törvényszék által méltányosnak tekintett összeg erejéig;

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

41 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant;

– kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

A jogkérdésről

Az Unió szerződésen kívüli felelőssége megállapításának feltételeiről

42 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapításához több feltétel együttes teljesülése szükséges, nevezetesen a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető valamely jogszabály kellően súlyos megsértésének fennállása, a kár tényleges jellege, valamint az aktus kibocsátóját terhelő kötelezettség megsértése és a sérelmet szenvedett személyek kára közötti okozati összefüggés fennállása (lásd: 2019. szeptember 10-i HTTS kontra Tanács ítélet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Közelebbről az okozati összefüggésre vonatkozóan az EUMSZ 340. cikk második bekezdésében felállított feltételt illetően az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy e feltétel az uniós intézmények magatartása és a kár közötti, kellően közvetlen okozati összefüggés fennállására vonatkozik, amely összefüggést a felperesnek kell bizonyítania oly módon, hogy a kifogásolt magatartás kell, hogy legyen a kár meghatározó oka (lásd: 2019. december 5-i Európai Unió kontra Guardian Europe és Guardian Europe kontra Európai Unió ítélet, C-447/17 P és C-479/17 P, EU:C:2019:672, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Ezenkívül az Unió szerződésen kívüli felelőssége nem állapítható meg azon feltételek együttes fennállása nélkül, amelyeknek az EUMSZ 340. cikk második bekezdésében rögzített kártérítési kötelezettség alá van rendelve (2008. szeptember 9-i FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 165. pont; lásd továbbá: 2020. március 12-i EMB Consulting és társai kontra EKB végzés, C-571/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:208, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ebből következik, hogy e feltételek valamelyikének nemteljesülése elegendő a kereset elutasításához.

45 A Törvényszék célszerűnek tartja a fenti 43. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében a Bizottság állítólagosan jogellenes magatartása és a hivatkozott kár közötti, kellően közvetlen okozati összefüggés fennállásának vizsgálatával kezdeni.

A kellően közvetlen okozati összefüggés fennállásáról

46 A felperesek azt állítják, hogy a Bizottságnak felrótt jogellenes magatartás, vagyis különösen az állami támogatás fogalmának téves értelmezése, amint azt a 2019. március 19-i Olaszország és társai kontra Bizottság ítélet (T-98/16, T-196/16 és T-198/16, EU:T:2019:167) is megerősítette, volt az őket ért kár tényleges és kizárólagos oka. Megállapítást nyert ugyanis, hogy egyrészt az olasz hatóságok minden lehetséges megoldást felkutattak a Banca delle Marche szanálásának elkerülése érdekében, de azokat lehetetlenné tették a Bizottság kifogásai, másrészt pedig, hogy e más megoldások jelentősen korlátozták volna a részvényesekre és az érintett kötvénybirtokosokra gyakorolt káros hatásokat. Emlékeztetnek arra, hogy a Bizottság szervezeti egységei 2014

októberétől a folyamatban lévő, többek között a Banca Tercas és a Banca delle Marche érdekében hozott megmentési műveletekkel kapcsolatban különböző ellenőrzési intézkedéseket hoztak. A Banca d'Italia által a Banca delle Marche válságáról közzétett közleményből kitűnik, hogy ezt követően a gazdasági és pénzügyminisztérium a Banca d'Italia technikai támogatásával hosszú konzultációt kezdeményezett a Bizottsággal, amely számos levélváltással járt, és amely keretében olasz köztisztviselők számos alkalommal utaztak Brüsszelbe, mivel az olasz hatóságok meg voltak győződve arról, hogy az állami támogatás feltételezése megalapozatlan, és erről meg lehet győzni a Bizottságot. Az olasz hatóságok tett, álláspontjuk jogszerűségének bizonyítására irányuló e kísérletek ellenére a Bizottság több, „egyre keményebb hangvételű" levelet küldött, amelyekben többször is felhívta a figyelmet arra, hogy a Banca delle Marche részére nyújtott ilyen támogatás végrehajtását megelőzően azt be kell jelenteni a Bizottságnak, és meg kell várni ezen intézmény határozatát. A felperesek szerint, amint azt a Banca d'Italia a közleményében kifejti, „a [Bizottság] szervezeti egységei határozottan ragaszkodtak az FITD beavatkozásával kapcsolatos elutasító álláspontjukhoz, még akkor is, ha az olyan formában valósult volna meg, amely lehetővé teszi a terhek elosztását (burden sharing), amit végül is meg akartak valósítani, és amely mindenképpen sokkal kevésbé sérelmes megoldás lett volna, mint az, amely végeredményben megvalósult". Ezen álláspontot „a legmagasabb szinten hivatalosan is megerősítette a Bizottság tagjai, J. Hill és M. Vestager által 2015. november 19-én küldött levél".

47 A felperesek úgy vélik, hogy a Bizottság által elfogadott ezen jogellenes álláspont végül teljesen megbénította az olasz hatóságok fellépését. Amint azt a Banca d'Italia a fenti 46. pontban említett közleményben kifejtette, elengedhetetlen volt, hogy megszerezzék a Bizottságnak az FITD beavatkozására vonatkozó előzetes engedélyét, amely nélkül a beavatkozás végrehajtása formálisan szükségképpen az uniós bíróságok elé vitt jogvitát eredményezett volna a Bizottsággal, az azzal járó valamennyi közvetlen negatív hatással együtt. Ennélfogva a Bizottság a fellépésével az olasz hatóságok erőfeszítései ellenére megakadályozta a Banca delle Marche megmentését.

48 A felperesek kifejtik, hogy a Banca delle Marche FITD általi megmentése más hatásokkal járt volna, mint amelyek a szanálási alap általi beavatkozásból eredtek. Az ilyen megmentés kevésbé lett volna sérelmes az érintett részvényesek számára, akik megőrizhettek volna bizonyos részesedési arányt, és továbbra is részvényesek maradhattak volna, miközben számíthattak volna arra, hogy a jövőben az említett bank visszanyeri értékét, amikor ismét nyereséges lesz. Így a Banca delle Marche rendkívüli vagyonfelügyelői a végleges jelentésükben leszögezték, hogy a beavatkozás, ha az „olyan formában valósult volna meg, amely lehetővé teszi a terhek elosztását (burden sharing), amit végül is meg akartak valósítani, mindenképpen »sokkal kevésbé sérelmes megoldás lett volna, mint az, amely végeredményben megvalósult«". Az FITD 2015. októberi és novemberi beavatkozása ugyanis biztosította volna a Banca delle Marche számára – a tevékenység fenntartásával egyidőben – a válság leküzdéséhez szükséges forrásokat, amint azt az említett végleges jelentés és maga a Banca d'Italia is megerősítette, anélkül hogy feláldozták volna a hitelezőket, és kisebb mértékben feláldozták volna a részvényeseket.

49 A Bizottság vitatja a felperesek érveit. A tárgyaláson azonban elállt attól, hogy vitassa a Banca d'Italia fenti 46. pontban említett közleményének elfogadhatóságát, amit a tárgyalásról készült jegyzőkönyvben rögzítettek.

50 A Törvényszék előzetesen emlékeztet arra, hogy a felperesek lényegében azt állítják, hogy a Bizottság magatartása és aktusai, amelyek megakadályozták az FITD beavatkozását, és ennélfogva a Banca delle Marche szanálását elrendelő határozat meghozatalához vezettek, abból eredtek,

hogy a Bizottság tévesen értelmezte a támogatás fogalmát, amikor hibásan vélte úgy, hogy az FITD beavatkozásai – magánjellegüktől függetlenül – az olasz államnak betudható és állami forrásokkal járó intézkedéseknek minősülnek.

51 Márpedig meg kell állapítani, hogy a Banca delle Marche helyzetére vonatkozó előzetes vizsgálati szakaszban a Bizottság által megfogalmazott, a fenti 7. és azt követő pontokban említett levelek és előzetes állásfoglalások a támogatás fogalmának kritériumait illetően semmilyen jogi értékelést nem tartalmaznak.

52 Így először is a 2014. október 10-i tájékoztatáskérésben a Bizottság csupán azt hangsúlyozta, hogy nem zárható ki, hogy az FITD által a Banca Tercas és a Banca delle Marche javára tervezett beavatkozások állami támogatásnak minősülnek (lásd a fenti 7. pontot).

53 Másodszor és hasonlóképpen, a Bizottság a 2014. december 18-i levelében csupán azt jelezte az olasz hatóságoknak, hogy az FITD által javasolt, a Banca delle Marche javára történő támogatási beavatkozás állami támogatásnak minősülhet, és abban az esetben, ha a Banca d'Italia ilyen beavatkozás engedélyezését tervezi, helyénvaló, hogy e hatóságok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően a szóban forgó intézkedést annak engedélyezése előtt bejelentsék (lásd a fenti 8. pontot).

54 Harmadszor, a Bizottság 2015. augusztus 21-i levelében – többek között a Banca delle Marchéra vonatkozó SA.39543 eljárással kapcsolatban – csupán emlékeztetett annak lehetőségére, hogy a tervezett beavatkozás állami támogatásnak minősülhet, és felhívta az olasz hatóságokat arra, hogy e tekintetben szolgáltassanak naprakész információkat, és tartózkodjanak az FITD bármely intézkedésének végrehajtásától annak bejelentését és a Bizottság határozatának meghozatalát megelőzően (lásd a fenti 10. pontot).

55 Negyedszer a 2015. november 19-i levelükben, azaz csupán egy nappal azt megelőzően, hogy az olasz hatóságok bejelentették a Bizottságnak a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárás megindítását, amelyet 2015. november 21-én meg is indítottak (lásd a fenti 18. pontot), a Bizottság tagjai, J. Hill és M. Vestager csak a 2014/49 és a 2014/59 irányelvben, valamint az állami támogatásokra vonatkozó szabályokban előírt közös követelmények általuk történő értelmezéséről tájékoztatták az említett hatóságokat. Konkrétabban felhívták a figyelmet arra, hogy valamely betétbiztosítási rendszernek a 2014/49 irányelv 11. cikkének (3) bekezdése értelmében egy bank feltőkésítésére való igénybevétele az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik, elismerték ugyanakkor azt, hogy ha az említett rendszer igénybevételét nem állami támogatásnak, hanem tisztán magánjellegű beavatkozásnak minősítik, az ezen irányelv szerinti szanálás nem indokolt (lásd a fenti 17. és 18. pontot).

56 A fentiekből következik, hogy a Bizottság ezen állásfoglalásai, amelyekre a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárás megindítása előtt került sor, pusztán eljárási jellegűek, mivel csupán arra emlékeztették az olasz hatóságokat, hogy a többek között e bank javára hozott esetleges támogatási intézkedéseket előzetesen be kell jelenteni, és azok nem hajthatók végre. Ezen állásfoglalások nem egy konkrét intézkedésre vonatkoztak, mivel semmilyen intézkedés egyértelmű meghatározására, illetve bejelentésére nem került még sor, sem pedig arra, hogy a Bizottság konkrétan hogyan értelmezi e tekintetben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatás fogalmát.

57 Kétségtelen, hogy a Banca d'Italia által kibocsátott, a fenti 52–55. pontban felidézett eseményeket követően keletkezett dokumentumokból kitűnik, hogy a Banca d'Italia meg volt győződve arról, hogy a Bizottság szervezeti egységei úgy vélik, hogy az FITD-nek egy rossz bank javára történő beavatkozásai állami támogatásnak minősülhetnek többek között azért, mert azok az olasz államnak tudhatók be, és olyan forrásokból származnak, amelyek felett az állam ellenőrzést gyakorol. A Banca delle Marche szanálására irányuló eljárás megindításának feltételeire vonatkozó ideiglenes értékelésében ugyanis a Banca d'Italia lényegében emlékeztetett arra, hogy az FITD által a Banca delle Marche javára tervezett bármely esetleges támogatási intézkedést be kell jelenteni a Bizottságnak, és be kell szerezni ezen intézmény előzetes engedélyét, amely megállapítja az ilyen intézkedésnek az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségét (lásd a fenti 19. pontot). Ezenkívül az egyik alkalmazottjának tanúvallomása és a Banca delle Marche válságáról közzétett közleménye azt próbálja bizonyítani, hogy a közigazgatási eljárás során a Bizottság szervezeti egységei kifejezték, hogy az FITD támogatási beavatkozásai adott esetben állami támogatások lehetnek, többek között azzal az indokkal, hogy az FITD forrásai állami, illetve közforrások. Így az említett tanúvallomásról készült jegyzőkönyv kifejti, hogy az olasz hatóságoktól és a Banca d'Italiától eltérően a Bizottság az FITD forrásait állami pénzeszközöknek minősítve úgy vélte, hogy az FITD beavatkozásait állami támogatásnak kell tekinteni (lásd a fenti 24. pontot). A Bizottság állításával ellentétben e tanúvallomás tartalmát megerősíti a Banca d'Italia által a Banca delle Marche válságáról közzétett közlemény, amelyben egyértelműen szerepel, hogy az olasz hatóságok és a Banca d'Italia eredménytelenül próbálták meg meggyőzni a Bizottság szervezeti egységeit arról, hogy az FITD által a Banca Tercas és a Banca delle Marche javára tervezett beavatkozások nem minősíthetők állami támogatásnak (lásd a fenti 26. pontot).

58 E bizonyítékokból azonban nem tűnik ki, hogy a releváns szakaszban, azaz közvetlenül azt megelőzően, hogy a Banca d'Italia és a gazdasági és pénzügyminisztérium a saját hatáskörének gyakorlása során és mérlegelési mozgásterén belül eljárva (lásd ebben az értelemben: 2020. december 16-i Tanács és társai kontra K. Chrysostomides & Co. és társai ítélet, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P és C-604/18 P, EU:C:2020:1028, 106–108. pont) döntött volna a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárás megindításáról, a Bizottság a fenti 57. pontban felidézett okokból azzal fenyegette volna az olasz hatóságokat, hogy az EUMSZ 107. cikk alapján megakadályozza vagy megtiltja az FITD által a Banca delle Marche javára tervezett esetleges beavatkozásokat, vagy hogy ezzel összefüggésben nyomást gyakorolt volna.

59 E tekintetben a felperesek nem hivatkozhatnak megalapozottan az FITD-nek a Banca Tercas érdekében történő beavatkozására vonatkozóan hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozatra, amelyet a Bizottság 2015. február 27-én, vagyis több hónappal a Banca delle Marche szanálási eljárásának megindítását megelőzően hozott, és amelyben úgy ítélte meg, hogy e beavatkozás megfelel a betudhatóság és az állami források kritériumának (lásd az említett határozat 45–61. pontját és a fenti 9. pontot). A Banca Tercas javára tervezett e támogatási intézkedésekkel ellentétben a Banca delle Marche szanálását elrendelő határozat meghozatalát megelőzően nem létezett sem az FITD Banca delle Marche javára történő határozott beavatkozására irányuló terv, sem ilyen terv engedélyezése iránt a Banca d'Italiához benyújtott kérelem (lásd a fenti 13. pontot), nem került sor e terv hivatalos bejelentésére sem, és nem volt más oka sem annak, hogy a Bizottság e tekintetben hivatalos vizsgálati eljárást indítson. E körülmények között ugyanis e szakaszban a Bizottság számára lehetetlen volt kellő pontossággal megállapítani, hogy az FITD által a Banca delle Marche javára tervezett esetleges beavatkozás alkalmas-e arra, hogy megfeleljen az állami támogatás kritériumainak.

60 Épp ellenkezőleg, a Banca d'Italia által végzett, a szanálási eljárás megindításának alapjául szolgáló ideiglenes értékelésből (lásd a fenti 19. pontot) kitűnik, hogy az e döntés mellett szóló meghatározó körülmény egyrészt az volt, hogy a Banca delle Marche fizetésképtelenné vált, mivel e banknak 2015. szeptember 30-án 1,445 milliárd euró összveszteségе és 1,432 milliárd euró összegű tőkehiánya volt, másrészt pedig az, hogy a rendkívüli vagyonfelügyeleti eljárás során nem lehetett meghatározni a magánszektor részéről való olyan beavatkozásokat, amelyek megoldást tudtak volna nyújtani az említett bank válsághelyzetére. A Banca d'Italia ekképpen hangsúlyozta, hogy az FITD beavatkozása kivitelezhetetlennek bizonyult, és nem felelt meg a válság gyors megoldására vonatkozó követelménynek. Ebben az összefüggésben a Banca d'Italia által említett azon tény, hogy egy ilyen beavatkozás végrehajtása a Bizottság állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján történő előzetes engedélyezését igényelte volna, vitathatatlanul olyan további szempont volt, amely egy ilyen gyors megoldás ellen hatott, de tekintettel arra, hogy az FITD-nek a Banca delle Marche javára történő beavatkozási terve még nem volt kidolgozva (lásd a fenti 59. pontot), az említett tény önmagában nem volt meghatározó abból a szempontból, hogy e hatóságok végül a szanálás mellett döntöttek. Ezenkívül a Banca d'Italia – akkor, amikor jelezte, hogy e beavatkozást a Bizottság elé terjesztették, de az ez utóbbi által elvégzett előzetes pozitív értékelés hiányában az nem valósulhat meg – nyilvánvalóan a „Megoldási rendszer a Banca delle Marche csoport számára" című feljegyzésre (lásd a fenti 14. pontot) utalt, amellyel kapcsolatban elegendő rámutatni arra, hogy a Bizottság elé terjesztés nem tekinthető valamely határozott és konkrét beavatkozásra irányuló terv olyan hivatalos bejelentésének, amely a Bizottság általi tiltás vagy engedélyezés tárgyát képezhette volna.

61 Ugyanis először is ezen értékelést megerősíti az, hogy 2015. október 8-án az FITD a Banca delle Marche javára történő támogatási beavatkozás második kísérletének csak a kulcsfontosságú elemeit határozta meg, vagyis hogy egy szerkezetátalakítási terv által kísérve az említett bank 1,2 milliárd euró összegű tőkeinjekciót kap, amely elemekről az FITD 2015. október 9-i és 15-i levelében tájékoztatta a Banca d'Italiát. Így az FITD 2015. október 9-i levelében kifejtette, hogy az említett kulcsfontosságú elemeknek megfelelően egyrészt az általa történő beavatkozásra csak a 2014/59 irányelv belső jogba való átültetését követően, valamint azután kerül majd sor, hogy a Banca d'Italia jóváhagyta az alapszabályának ezen irányelv végrehajtásához szükséges módosítását, másrészt pedig a beavatkozás konkrét részleteit benyújtják az FITD igazgatótanácsához azt követően, hogy a tőkére vonatkozó ügyletet részleteiben is kidolgozzák, többek között azon tényre tekintettel, hogy a beavatkozás bankok konzorciuma általi finanszírozás révén valósul majd meg a piaci feltételeknek megfelelően (lásd a fenti 13. pontot). Ennélfogva, amint arra a Bizottság hivatkozik, egy ilyen beavatkozás pontos tartalmáról és nyújtásának részleteiről az FITD belső szervei még messze nem döntöttek, ezért az FITD által javasolt, de meg nem valósított első beavatkozástól (lásd a fenti 6. pontot) eltérően semmilyen engedélyt nem kértek a Banca d'Italiától az említett levélben, és később sem. Az FITD által a Banca d'Italiának 2014. szeptember 12-én küldött, a FonSpa támogatásával megvalósítandó beavatkozási tervre vonatkozó levéltől eltérően ugyanis az FITD 2015. október 9-i és 15-i levelei nem értelmezhetők úgy, hogy azok ilyen, engedély iránti kérelmet tartalmaztak. A Törvényszék által a tárgyaláson ezzel kapcsolatban feltett konkrét kérdésre válaszolva a felperesek hangsúlyozták, hogy e szakaszban a megbízott tanácsadó társaság már jóváhagyta az FITD tervezett beavatkozását, és hogy az említett levelekben az FITD jelezte a Banca d'Italia felé, hogy kész azt megvalósítani, azonban nem tudtak megjelölni e levelekben olyan szövegrészt, amelyet engedély iránti kérelemként lehetett volna értelmezni.

62 Másodszor, még mielőtt a 180/15. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 2015. november 16-i elfogadásával átültették volna a 2014/59 irányelvet a belső jogba, ami az FITD saját állítása szerint lehetővé tette volna az ilyen támogatási beavatkozást, a Banca delle Marche

rendkívüli vagyonfelügyelői 2015. november 4-i levelükben tájékoztatták a Banca d'Italiát arról, hogy e bank hamarosan fizetésképtelenné válik, és jelezték, hogy attól tartanak, hogy a bank pénzügyi helyzetére tekintettel a megmentésére nem tud kellő időben sor kerülni. Ez önmagában jelzi az FITD gyors beavatkozásának lehetetlenségét, éspedig függetlenül attól, hogy adott esetben szükséges volt-e a beavatkozást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen bejelenteni a Bizottságnak (lásd a fenti 14. és 16. pontot). A gyors beavatkozás lehetetlenségét az a tény is megerősíti, hogy az FITD keretében konzorciumba társult bankok rendkívüli közgyűlése az FITD alapszabályának azon módosításait, amelyek az új szabályozási keretnek megfelelően lehetővé tették volna e beavatkozást, csak 2015. november 26-án hagyta jóvá (lásd a fenti 21. pontot), vagyis öt nappal a Banca delle Marche szanálását elrendelő határozat meghozatalát követően.

63 Harmadszor, ellentétben azzal, amit a felperesek állítanak, sem a Banca d'Italia alkalmazottjának tanúvallomása, sem e banknak a Banca delle Marche válságáról közzétett közleménye (lásd a fenti 24. és 26. pontot) nem kérdőjelezheti meg a fenti értékelést. E dokumentumok jóval a Banca delle Marche szanálására vonatkozó határozatot követően, olyan időpontban keletkeztek, amikor nevezetesen a Banca d'Italiával szemben a felperesek az olasz bíróságok előtt már kártérítési kereseteket indítottak. Ezenkívül a Banca delle Marche válságáról közzétett közlemény szerint a Bizottság állítólag megtagadta e bank FITD általi feltőkésítésének elfogadását, amely álláspontot „a legmagasabb szinten hivatalosan is megerősítette a Bizottság tagjai, J. Hill és M. Vestager által 2015. november 19-én küldött levél", noha az említett levélnek nem tulajdonítható ilyen tartalom (lásd a fenti 55. pontot). Mindenesetre nem tűnik hihetőnek, hogy annak szükségessége, hogy az FITD ilyen beavatkozási intézkedését bejelentsék a Bizottságnak, amely intézkedés tartalmát és részleteit még nem dolgozták ki kellően, különösen a tagjai részvételének mértékét és módját illetően, és amely intézkedésről az FITD belső szervei és a hatáskörrel rendelkező hatóságok sem döntöttek, önmagában megakadályozta volna a Banca delle Marche megmentését, amint az az említett tanúvallomás egy részéből kitűnik. A Banca d'Italiának a Banca delle Marche válságáról közzétett közleménye nem tesz lehetővé más értelmezést. Az említett közlemény ugyanis, bár hangsúlyozza, hogy szükség van az ilyen intézkedés Bizottságnak való bejelentésére, és ezen intézmény előzetes jóváhagyására, kevéssé koherens módon eltekint attól, hogy rámutasson e bank 2015. november elején fennálló válsághelyzetének súlyosságára, amely helyzetet a Banca d'Italia által készített, a szanálási határozatot megelőző és azt indokoló ideiglenes értékelésben megállapították.

64 Negyedszer ezen értelmezés a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) és a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletei (lásd a fenti 27. és 29. pontot) értelmezésének is megfelel, amely ítéletekkel kapcsolatban a felperesek megalapozatlanul állítják, hogy azok lényegében kimondták, hogy a Banca d'Italiának a Banca delle Marche szanálását elrendelő határozata nem „önálló", hanem a Bizottság által „kikényszerített" döntés volt. Az említett ítéletek felperesek által hivatkozott részei ugyanis lényegében csupán felidéznek néhány, a fenti 52. és azt követő pontokban kifejtett tényt, anélkül azonban, hogy ilyen jogi minősítést tartalmaznának. Így a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) kétségkívül emlékeztetett a Banca d'Italia nyilatkozatára, miszerint „kifejezetten jelezte a szanálási rendelkezésben, hogy az [FITD] beavatkozására nem kerülhetett sor, ugyanis a Bizottság […] azt nem támogatta, mivel nem volt összeegyeztethető az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal, és hogy az [FITD] beavatkozását előzetes vizsgálat érdekében hivatalosan […] be kellett volna nyújtani [a Bizottsághoz], hogy az utóbbi megvizsgálja annak az említett szabályokkal való összeegyeztethetőségét". Márpedig ellentétben azzal, amit a felperesek a tárgyaláson a Törvényszék kérdésére válaszolva előadtak, e nyilatkozat felidézése nem utal arra, hogy a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) álláspontja az lett volna, hogy a Banca d'Italiának pusztán a Bizottság

hozzáállása miatt már nem volt mérlegelési mozgástere. E bíróság ugyanis a saját értékelése és a tények jogi minősítése keretében inkább azt emelte ki, hogy mely különböző tényezők és gazdasági adatok indokolták annak megállapítását, hogy a szanálási határozat meghozatalának időpontjában a Banca delle Marche fizetésképtelen volt, és hogy ennélfogva a szanálása észszerű volt, és egyúttal az arányosság elvének is megfelelt. Egyébiránt a Consiglio di Stato (államtanács) a maga részéről, miután ítéletében kétségkívül hangsúlyozta, hogy a Bizottság a Banca Tercasra vonatkozó ügyben követett megközelítésével összhangban az FITD beavatkozásait állami támogatásnak minősíti (8.3 és 8.4 pont), nem végezte el e ténybeli és jogi elemek mélyreható értékelését, hanem egyszerűen elutasította a Banca delle Marche megmentésére irányuló eljárás megindításának elmulasztása és az állítólagos kár közötti okozati összefüggés fennállására vonatkozó bizonyítékot, valamint nem ismerte el az említett kár ténylegességét (8.5 és 9. pont).

65 Ötödször, a Banca Tercasra vonatkozó ügyben folytatott párhuzamos eljárás azt bizonyítja, hogy ha az olasz hatóságok, a Banca d'Italia és az FITD ténylegesen meg lettek volna győződve arról, hogy a Banca delle Marche megmentése szükséges és egyúttal lehetséges is, akkor ugyanazon kontradiktórius megközelítést követhették volna, mint e másik ügyben, amely a Banca Tercasra vonatkozó határozat meghozatalához, a 2019. március 19-i Olaszország és társai kontra Bizottság ítélethez (T-98/16, T-196/16 és T-198/16, EU:T:2019:167) és a C-425/19. P. sz. ügyben lefolytatott fellebbezési eljáráshoz vezetett. E tekintetben le kell szögezni, hogy az FITD-nek a Banca Tercas érdekében történő első beavatkozására jóval a 2014/59 irányelvnek a belső jogba való átültetését megelőzően került sor, így önmagában e szempont nem adhat döntő magyarázatot arra, hogy az olasz magán bankszektor miért tétovázott azzal, hogy a Banca delle Marche segítségére siessen. Ezenkívül a Bizottság rámutatott arra – anélkül, hogy ezt a felperesek vitatták volna –, hogy ezen intézmény időközben kinyilvánította, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályokra is figyelemmel egyetért azzal, hogy az FITD a Banca Tercas érdekében másodszor is beavatkozzon, ami azt bizonyítja, hogy nem feltétlenül állt szándékában megtiltani minden ilyen típusú beavatkozást, és hogy esetenkénti vizsgálatot kell lefolytatni, mivel valamely egyedi vizsgálat eredményét nem lehet átültetni egy másik esetre.

66 Hatodszor emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság elnöke a 2019. november 13-i Bizottság kontra Olaszország és társai végzésében (C-425/19 P, nem tették közzé, EU:C:2019:980, 17–21. pont) elutasította a felperesek által az elsőfokú eljárás felperesei kérelmeinek támogatása végett benyújtott beavatkozási kérelmet azzal az indokkal, hogy nem igazolták a C-425/19. P. sz. ügyben a jogvita kimeneteléhez fűződő érdeküket az Európai Unió Bírósága alapokmánya 40. cikkének második bekezdése értelmében. Úgy ítélte meg ugyanis többek között, hogy a felperesek nem bizonyították az egyrészt a Bizottság által a Banca Tercasra vonatkozó határozatban képviselt álláspont, sőt az e határozat meghozatalához vezető eljárás megindítása, másrészt pedig a Banca delle Marche szanálása közötti okozati összefüggés fennállását.

67 A fenti megfontolások összességére tekintettel nem fogadhatók el a felperesek azon állításai, miszerint a Bizottságnak felrótt, állítólagosan jogellenes magatartás az olasz hatóságok által tett erőfeszítések ellenére megakadályozta a Banca delle Marche megmentését, és e magatartás volt az őket ért kár tényleges és kizárólagos oka. A releváns bizonyítékok átfogó mérlegelése ugyanis annak megállapításához vezet, hogy még ha e magatartás játszott is bizonyos szerepet az előzetes vizsgálat során, amely arra vezette az olasz hatóságokat, hogy e bank szanálásáról döntsenek, abban az értelemben, hogy úgy vélték, hogy az, hogy az FITD által az említett bank javára tervezett esetleges támogatási intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, akadályát képezi a Banca delle Marche pénzügyi válsága gyors rendezésének, a Banca delle Marche szanálására irányuló eljárás megindítására vonatkozó 2015. november 21-i határozatuk, amelyet saját hatáskörüket gyakorolva és mérlegelési mozgásterükön belül eljárva hoztak meg (lásd a fenti

58. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), ettől még önálló maradt, amelyet a Bizottság hozzáállása nem befolyásolt döntően, és amely alapvetően az e bank fizetésképtelenségére vonatkozó megállapításukon alapult, amely tény volt e szanálásnak az ítélkezési gyakorlat értelmében vett meghatározó oka (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Európai Unió kontra Guardian Europe és Guardian Europe kontra Európai Unió ítélet (C-447/17 P és C-479/17 P, EU:C:2019:672, 32. pont).

68 Másként fogalmazva, a felperesek nem tudták a jogilag megkövetelt módon bizonyítani azon kontrafaktuális feltevés hihetőségét, miszerint a Bizottság állítólagosan jogellenes magatartása hiányában az FITD az olasz hatóságok és különösen a Banca d'Italia egyetértésével 2015 novemberében ténylegesen meg tudta volna menteni a Banca delle Marchét.

69 Ebből következik, hogy a jelen ügyben a felperesek nem bizonyították a Bizottság állítólagosan jogellenes magatartása és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés fennállását, ami elegendő annak megállapításához, hogy az Unió szerződésen kívüli felelőssége megállapításának feltételei nem teljesülnek (lásd a fenti 44. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

70 A felperesek által előterjesztett, a „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)" üggyel kapcsolatos összes igazgatási ügyiratra vonatkozó bizonyításfelvétel iránti kérelmet illetően elegendő megállapítani, hogy a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, és nem indokolt lehetővé tenni, hogy a felperesek az említett ügyiratokban olyan dokumentumokat keressenek, amelyek a Törvényszék által az okozati összefüggés hiányát illetően elvégzett mérlegelésre nem lehetnek hatással.

71 E körülmények között a keresetet el kell utasítani, anélkül hogy az Unió szerződésen kívüli felelőssége megállapításának többi feltételét meg kellene vizsgálni.

A költségekről

72 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felpereseket, mivel pervesztesek lettek, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék a Fondazione Cassa di Risparmio di Pesarót, a Montani Antaldi Srl-t, a Fondazione Cassa di Risparmio di Fanót, a Fondazione Cassa di Risparmio di Jesit és a Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Maceratát kötelezi a költségek viselésére.

Csehi De Baere Steinfatt

Kihirdetve Luxembourgban, a 2021. június 30-i nyilvános ülésen.

Aláírások