Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 18 декември 2025 година [1]

Дело C-145/24 P

BdM Banca SpA, по-рано Banca Popolare di Bari SpA
срещу

Европейска комисия

„Жалба — Държавни помощи — Помощ, предоставена от италианските органи в полза на Banca Tercas — Намеса на Fondo interbancario di tutela dei depositi (Междубанков фонд за защита на депозитите, Италия) (FITD) за покриване на загубите на Banca Tercas и в подкрепа на продажбата ѝ на Banca Popolare di Bari — Решение (ЕС) 2016/1208 на Комисията, с което мярката се обявява за несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ — Решение, отменено със съдебно решение от 19 март 2019 г., Италия и др./Комисия (T-98/16, T-196/16 и T-198/16, EU:T:2019:167) — Решение, потвърдено в производството по обжалване с решение от 2 март 2021 г., Комисия/Италия и др. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) — Иск за обезщетение — Член 340, втора алинея ДФЕС — Давностен срок — Понятие „достатъчно съществено нарушение“ на правото на Съюза — Причинно-следствена връзка“

Въведение

1. С жалбата си BdM Banca SpA, по-рано Banca Popolare di Bari SpA (наричана по-нататък „жалбоподателят“) иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 20 декември 2023 г., Banca Popolare di Bari/Комисия (T-415/21, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2023:833), с което Общият съд отхвърля иска ѝ за обезщетение за вредите, причинени с Решение (ЕС) 2016/1208 на Комисията от 23 декември 2015 г. относно държавна помощ SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN), приведена в действие от Италия в полза на Banca Tercas (наричано по-нататък „решение Tercas“) [2].

2. С настоящата жалба от Съда се иска да разгледа класически аспекти, свързани с исковете за извъндоговорна отговорност на Европейския съюз, като, на първо място, началният момент на давностния срок, предвиден в член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз, по-специално що се отнася до разграничението между „непосредствена“ и „продължаваща“ вреда, след това, евентуалното квалифициране на нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС като „достатъчно съществено“ по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС и накрая,

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ L 203, 2016 г., стр. 1.

преценката на причинно-следствената връзка между поведението, за което в случая се упреква Комисията, и вредата, която жалбоподателят твърди, че е претърпял, по-специално при наличието на потенциални съпътстващи причини за тази вреда.

Обстоятелствата по спора и обжалваното съдебно решение

3. С решение Tercas Комисията приема, че намесата, разрешена на 7 юли 2014 г. от Banca d'Italia (Централната банка на Италия) на Fondo interbancario di tutela dei depositi (Междубанков фонд за защита на депозитите, Италия) (наричан по-нататък „FITD“) в полза на Banca Tercas (наричана по-нататък „Tercas“)[3], цялото имущество на която от 1 октомври 2014 г. се притежава от жалбоподателя, представлява несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, която трябва да бъде възстановена от нейния ползвател[4]. На 4 февруари 2016 г. FITD извършва „доброволна намеса“ в полза на Tercas, а на 14 юли 2016 г. жалбоподателят придобива Tercas.

4. С решение на Общия съд от 19 март 2019 г., Италия и др./Комисия[5], потвърдено в производство по обжалване с решение на Съда от 2 март 2021 г., Комисия/Италия и др.[6] (наричани по-нататък заедно „съдебните решения Tercas“), решение Tercas е отменено. Вследствие на тези съдебни решения жалбоподателят иска от Комисията обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял поради приемането на решение Tercas, което искане е отхвърлено от Комисията.

5. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля иска на жалбоподателя за обезщетение на тези вреди. След като установява, че условията, свързани с неправомерността на поведението и с наличието на причинно-следствена връзка, не са изпълнени[7], Общият съд стига до извода, че искът следва да се отхвърли, без да е необходимо да се разглежда условието за наличие на вреда[8].

[3] Намесата на FITD предвижда три мерки, а именно, първо, вноска в размер на 265 милиона евро за покриване на отрицателната стойност на капитала на Tercas, второ, гаранция в размер на 35 милиона евро за покриване на кредитния риск, свързан с някои експозиции на Tercas, и трето, гаранция в размер на 30 милиона евро за покриване на разходите в резултат от данъчното третиране на първата мярка.

[4] През 2012 г. вследствие на установени от Централната банка на Италия нередности италианското правителство поставя Tercas под извънредно управление. Вследствие на намесата на FITD тази мярка е отменена и са извършени няколко увеличения на капитала по-специално от жалбоподателя, за да се възстанови икономическото положение на Tercas.

[5] T-98/16, T-196/16 и T-198/16, наричано по-нататък „решение Tercas на Общия съд“, EU:T:2019:167.

[6] C-425/19 P, наричано по-нататък „решение Tercas на Съда“, EU:C:2021:154.

[7] От една страна, що се отнася до условието за неправомерност на поведението, в което се упреква Комисията, като констатира, че член 107, параграф 1 ДФЕС, на който се позовава жалбоподателят в случая, трябва да се квалифицира като „норма, която има за цел предоставянето на права на частноправните субекти“ (т. 76—96 от обжалваното съдебно решение), Общият съд заключава, че не е налице достатъчно съществено нарушение на тази норма (т. 101—125 от това съдебно решение). От друга страна, що се отнася до условието за наличие на причинно-следствена връзка, Общият съд заключава, че жалбоподателят не е доказал наличието на пряка причинно-следствена връзка между твърдяното неправомерно поведение на Комисията и твърдените вреди (т. 126—161 от посоченото съдебно решение).

[8] Общият съд обаче приема, че искът е погасен по давност по отношение на един от изтъкнатите от жалбоподателя видове вреди, а именно този, свързан с вредата, изведена от намаляването на числеността на персонала (т. 61 от обжалваното съдебно решение).

Производството пред Съда и исканията на страните

6. На 26 февруари 2024 г. жалбоподателят подава жалба срещу обжалваното съдебно решение. Той иска от Съда, от една страна, да отмени обжалваното съдебно решение и от друга страна, като главно искане, да се произнесе окончателно по спора, както и да осъди Съюза, представляван от Комисията, да му заплати сумата от 203,3 милиона евро като обезщетение за имуществените вреди и обезщетение в подходящ размер за неимуществените вреди, както и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, и при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане.

7. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата като недопустима или безпредметна и във всички случаи като неоснователна в своята цялост или, при условията на евентуалност, да отхвърли искането за обезщетение като напълно неоснователно, както и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

8. Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Съда въпроси са изслушани в съдебното заседание на 30 септември 2025 г.

Анализ

9. Жалбата се фокусира върху три основания, първото от които се отнася до погасяването по давност на иска по дела в областта на извъндоговорната отговорност по смисъла на член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз, що се отнася до един от видовете вреди, второто, до квалифицирането на твърдяното нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС като „достатъчно съществено“ по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС и третото, до наличието на причинно-следствена връзка между поведението, за което се упреква Комисията, и вредите, които жалбоподателят твърди, че е претърпял по смисъла на последната разпоредба.

По първото основание за обжалване

10. Първото основание е изведено от нарушение на член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз, доколкото Общият съд е приел, че искът е недопустим в частта, в която се отнася до вредата, свързана с намаляването на числеността на персонала. Жалбоподателят упреква Общия съд, че е приел, че тази вреда се е конкретизирала при приемането на плана с насърчителни мерки, въведен на 30 декември 2015 г. (наричан по-нататък „планът с насърчителни мерки“)[9], и има еднократен характер[10], докато в

[9] Става въпрос по-специално за споразумение, сключено между жалбоподателя и синдикалните организации относно плана с насърчителни мерки за напускане, предназначен за щатните служители, за да се намали числеността на персонала с 85 души.

[10] Следователно петгодишният давностен срок бил изтекъл, когато жалбоподателят подал предварителното си искане до Комисията (вж. в това отношение точки 61 и 68 от обжалваното съдебно решение).

действителност посочената вреда не произтичала от този план, а от последващите действия, довели до конкретното намаляване на числеността на персонала, и следователно имала продължаващ характер [11].

11. Съгласно член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз, който е приложим към производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут, исковете срещу Съюза по дела в областта на извъндоговорната отговорност се погасяват след изтичането на срок от пет години от датата на възникване на събитието, което ги обуславя [12]. Съгласно практиката на Съда този срок започва да тече, след като са изпълнени всички условия за възникване на задължението за поправяне на вреди, и по-специално когато подлежащата на поправяне вреда се конкретизира [13]. Така, посоченият срок започва да тече не от датата на вредоносния факт, а от момента, в който вреди действително са настъпили по отношение на съответните лица [14].

12. В точка 61 от обжалваното съдебно решение Общият съд само отбелязва, че вредата, изведена от намаляването на числеността на персонала, произтича от въведения на 30 декември 2015 г. план за насърчителни мерки и следователно давностният срок е изтекъл, когато жалбоподателят е отправил искането си до Комисията, без да дава изрични обяснения относно естеството на въпросната вреда.

13. В това отношение отбелязвам, че доколкото планът за насърчителни мерки е задължителен, твърдяното увреждане е настъпило на датата на този план [15], като фактът, че е бил изпълнен по-късно, е без значение [16]. Всъщност под „продължаваща вреда“ трябва да се разбира вреда, която не възниква в резултат на еднократно събитие, а се появява и развива постепенно, като нейният мащаб нараства пропорционално на изминалото време [17]. С други думи, причината за вредата не е еднократно събитие, а продължаващо положение, докато в настоящия случай твърдяната вреда остава постоянна още от приемането на плана с насърчителни мерки.

[11] Според жалбоподателя разглежданата вреда не е можела да се усети незабавно при сключването на плана с насърчителни мерки (30 декември 2015 г.), като се има предвид, че на тази дата е било възможно само да се изчисли размерът на тежестта, която трябва да се понесе (който е бил предварително определен през финансовата 2015 г.), докато плащанията са извършени на по-късна дата, а именно с постепенното приемане от служителите на предложения от жалбоподателя план. Противно на защитаваната от Комисията позиция, това основание според мен е допустимо, тъй като жалбоподателят не цели Общият съд да извърши нова преценка на доказателствата и фактите (без да твърди изопачаване на фактите), а оспорва правната квалификация на тези факти, тъй като по същество Общият съд е квалифицирал твърдяната вреда като „еднократна“, а не като „продължаваща“.

[12] Както припомня Общият съд в точка 29 от обжалваното съдебно решение, функцията на този срок е, от една страна, да се гарантира защитата на правата на увреденото лице, тъй като то трябва да разполага с достатъчно време, за да събере необходимата информация с оглед на предявяване на евентуален иск, и от друга страна, да се избегне възможността това лице да бави безкрайно упражняването на правото си на обезщетение. Общият съд цитира в това отношение решения от 8 ноември 2012 г., Evropaïki Dynamiki/Комисия (C-469/11 P, EU:C:2012:705, т. 33 и цитираната съдебна практика), и от 7 юли 2021 г., Bateni/Съвет (T-455/17, EU:T:2021:411, т. 62 и цитираната съдебна практика).

[13] Вж. по-специално решения от 19 април 2007 г., Holcim (Deutschland)/Комисия (C-282/05 P, EU:C:2007:226, т. 29), и от 8 ноември 2012 г., Evropaïki Dynamiki/Комисия (C-469/11 P, EU:C:2012:705, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[14] Вж. в този смисъл решения от 19 април 2007 г., Holcim (Deutschland)/Комисия (C-282/05 P, EU:C:2007:226, т. 30) и от 28 февруари 2013 г., Inalca и Cremonini/Комисия (C-460/09 P, EU:C:2013:111, т. 60).

[15] В иска си в първоинстанционното производство жалбоподателят признава по същество, че тежестта, свързана с този план, е била „оценена конкретно и предварително през финансовата 2015 г., като е била „понесена на практика през следващите години“.

[16] Впрочем жалбоподателят не е срещнал затруднения при определянето на размера на тази вреда въз основа на сума, заделена към 31 декември 2015 г.

[17] Вж. в този смисъл решение от 28 февруари 2013 г., Inalca и Cremonini/Комисия (C-460/09 P, EU:C:2013:111, т. 80 и цитираната съдебна практика). Вж. също *Baranowska*, N., P. Machnikowski. European Union. Prescription in tort law: analytical and comparative perspectives. Cambridge: Intersentia, 2020, p. 706; както и *Dimitrova*, Y., F. Picod. La prescription dans l'action en responsabilité contre l'Union européenne. — Revue des affaires européennes, 2021, No. 4, p. 858.

14. Вярно е, че към датата на приемане на плана с насърчителни мерки жалбоподателят не е бил в състояние да определи количествено точния размер на вредата, който може да варира в зависимост от успеха или неуспеха на този план. Към тази дата обаче той е можел да оцени максималния размер на твърдяната вреда и да разпредели ресурсите, необходими за справяне с тази възможност. Впрочем член 340, втора алинея ДФЕС не възпрепятства сезирането на Съда, за да се установи по принцип отговорността на Съюза за вреди, които са непосредствени и предвидими, с достатъчна степен на сигурност, дори ако точният им размер все още не може да бъде изчислен [18].

15. Освен това, дори да се приеме, подобно на жалбоподателя, че твърдяната вреда е започнала да се проявява „от първото плащане“ или че последиците от нея са се проявили постепенно с приемането на плана с насърчителни мерки от страна на служителите, тези обстоятелства все пак не означават, че тази вреда може да се квалифицира като „продължаваща“. Според мен при такова положение, от една страна, няма правно основание, което да позволява да се разграничи първото плащане от следващите [19], и от друга страна, посочената вреда се състои по-скоро в съвкупност от вреди, свързана с последователните приемания от служителите на плана с насърчителни мерки, за всяко от които се прилага собствен давностен срок.

16. В това отношение обаче, както отбелязва Комисията в писмените си изявления, е достатъчно да се отбележи, че жалбоподателят е определил искането си за обезщетение, препращайки към провизирането, вписано в счетоводния баланс от 31 декември 2015 г., и не е представил никакво доказателство относно различните моменти, в които служителите са приели предложения от жалбоподателя план с насърчителни мерки.

17. С оглед на гореизложеното първото основание на жалбата следва да се отхвърли.

По второто основание за обжалване

18. Второто основание е изведено от нарушение на член 340, втора алинея ДФЕС, доколкото Общият съд е изключил възможността неправомерното поведение на Комисията да представлява „достатъчно съществено нарушение“ на правото на Съюза, и не е приложил правилно критерия за сериозно и явно нарушение на това право. Според жалбоподателя, от една страна, Комисията не разполага с никаква свобода на преценка, за да прецени дали намесата на FITD в полза на Tercas представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, или при всички положения разполага с ограничена свобода на преценка и от друга страна, Общият съд не е трябвало да взема предвид фактическата и правната сложност на случая, за който се отнася решение Tercas, или при всички положения е трябвало да изключи тази сложност в настоящия случай.

[18] Вж. по-специално заключението на генерален адвокат Jääskinen по дело Inalca и Cremonini/Комисия (C-460/09 P, EU:C:2012:632, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[19] Освен това отбелязвам някаква форма на противоречие в доводите на жалбоподателя, който, след като твърди, че разглежданата вреда не може да бъде изчислена, а само оценена при сключването на плана с насърчителни мерки, твърди, че твърдяната вреда е започнала да поражда последици едва от момента на първото плащане, а именно на дата, на която тази вреда също не може да бъде окончателно изчислена.

19. В обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че въпреки грешката в преценката, за която носи отговорност Комисията [20], тя не е допуснала достатъчно съществено нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като допуснатата от нея нередност не е чужда на действаща нормално, разумно и с дължима грижа институция, натоварена да следи за прилагането на правилата на конкуренцията [21].

20. Най-напред, припомням, че съгласно постоянната практика на Съда достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се предоставят права на частноправните субекти, която е сред необходимите условия за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, се констатира, когато е налице явно и значително неспазване от страна на съответната институция на ограниченията, които са наложени на нейното право на преценка [22]. Съответно установяването на такова неспазване предполага констатирането на нередност, която при аналогични обстоятелства не би допуснала една действаща разумно и с дължима грижа администрация [23].

21. Освен това, за да се определи дали нарушението на норма от правото на Съюза трябва да се счита за достатъчно съществено, следва да се вземат предвид областта, условията и контекстът, в които действа институцията, като факторите, които трябва да се вземат под внимание в това отношение, са степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която тази норма предоставя на институцията на Съюза, сложността на подлежащото на уреждане положение, трудностите при прилагането или тълкуването на текстовете, както и извинимият или неизвинимият характер на евентуална грешка при прилагане на правото [24].

22. В това отношение обхватът на свободата на преценка, която нарушената правна норма предоставя на органа на Съюза, е само един от факторите, които трябва да се вземат предвид, за да се определи дали този орган е извършил достатъчно съществено нарушение на тази норма. Макар да е релевантен фактор, който трябва да се преценява във всички случаи, липсата на предоставена с нарушената разпоредба свобода на преценка не означава непременно, че нарушението е достатъчно съществено. Всъщност в зависимост от обстоятелствата на конкретния случай могат да се вземат предвид и други фактори, предвид контекста, в който е допуснато констатираното нарушение. Така неспазването на правна норма, която не предоставя никаква свобода на преценка на съответния орган, може предвид обстоятелствата на конкретния случай да не изглежда явно и следователно

[20] Според Общия съд незаконосъобразността на решение Tercas произтича от концептуална грешка, свързана със смесване на условието за носене на отговорност за дадена помощ и условието за ресурсите на държавата, както и от непредставянето и неизлагането от страна на Комисията на достатъчно доказателства, които позволяват да се установи, че държавата носи отговорност за разглежданата мярка (вж. в този смисъл точка 115 от обжалваното съдебно решение).

[21] Вж. точки 114—123 от обжалваното съдебно решение.

[22] Вж. решение от 11 януари 2024 г., Dyson и др./Комисия (C-122/22 P, наричано по-нататък „решение Dyson“, EU:C:2024:11, т. 48 и цитираната съдебна практика). Това изискване за достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза има за цел, независимо от характера на съответния незаконосъобразен акт, да предотврати случаите, в които рискът от понасяне на вредите, които претендират засегнатите частноправни субекти, накърнява способността на съответната институция да упражни в пълна степен правомощията си в обществен интерес както в рамките на нормативната си дейност или на дейността, включваща упражняването на избор в областта на икономическата политика, така и в сферата на административните си правомощия, при това без да пренася върху трети лица тежестта на последиците от явни и непростими нарушения (вж. в този смисъл решение на Общия съд от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 55 и цитираната съдебна практика).

[23] Вж. решение Dyson (т. 49 и цитираната съдебна практика).

[24] Вж. решение Dyson (т. 50 и 51 и цитираната съдебна практика).

достатъчно съществено, по-специално ако се дължи на грешка при прилагане на правото, която е извинима предвид трудностите при тълкуването на съдържащия тази норма текст [25].

23. Следователно критерият за отговорност, прилаган от Съда, включва, от една страна, субективен елемент, свързан с предоставената на институцията свобода на преценка, и от друга страна, обективни елементи, свързани с контекста [26]. Макар в определени случаи самото нарушение на правото на Съюза да може да доведе до констатация за наличието на достатъчно съществено нарушение, когато нарушената норма е предоставяла на извършилия нарушението орган на Съюза само ограничена свобода на преценка или изобщо не е предоставяла такава [27], подобна констатация е допустима само въз основа на проверка на всички обстоятелства около това нарушение, при която не се открива никакъв друг релевантен фактор, който би довел до изключване на извода за явно и значително неспазване на това ограничение на правото на преценка [28].

24. В случая, в съдебните решения Tercas е прието, че незаконосъобразността на решение Tercas произтича от две концептуални грешки, свързани, първата, със смесването на условието за носенето на отговорност за дадена помощ и условието относно ресурсите на държавата [29], а втората, с преценката на условието държавата да носи отговорност за помощта, предоставена в случая от частноправно образувание, посредством същата проверка, която се прилага, когато дадена помощ е предоставена от публично предприятие [30].

25. Що се отнася, на първо място, до смесването на условието за отговорност за дадена помощ с условието за ресурси на държавата, констатирам, че в решение Tercas Комисията не прави разграничение между тези две условия, тъй като според нея свързаните с посочените условия улики са идентични.

[25] Вж. решение Dyson (т. 52 и 53 и цитираната съдебна практика). Вж. също *Wildemeersch*, J. Section 2 — Les conditions du recours en responsabilité. — In: Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne. Bruxelles: Bruylant, 2019, 466—479, и *Nicolaides*, P. The discretion of competition authorities and their liability for damage they cause with erroneous decisions. — European Competition Law Review, 2024, vol. 45, No. 7, 308—316.

[26] Вж. в този смисъл *Lenaerts*, K. et al. EU Procedural Law. 2. ed. Oxford University Press, 2023, p. 501. Според тези автори критерият за отговорност, прилаган от юрисдикциите на Съюза, съдържа субективен елемент, свързан с дискреционните правомощия, с които разполага институцията, органът, службата или агенцията, успоредно с отчитането на фактори като по-специално сложността на положенията, които трябва да бъдат уредени, трудностите при прилагането или тълкуването на законодателството, степента на яснота и прецизност на нарушената норма от правото на Съюза и неизвинимия или умишления характер на грешката.

[27] Например Съдът е установил, че самото нарушение на правото на Съюза може да е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение на това право, което може да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, в случай че Комисията — макар да е длъжна да възстанови на предприятие условно платената глоба заедно с лихвите за забава след отмяната на решение, с което е установила, че предприятието е нарушило член 101 ДФЕС — не е платила тези лихви (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Комисия/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, т. 104 и 105).

[28] Вж. решение Dyson (т. 54). С други думи, не съществува никаква пряка връзка между, от една страна, липсата на право на преценка на съответната институция и от друга страна, квалификацията на нарушението като „достатъчно съществено нарушение“ на правото на Съюза. Всъщност, въпреки че има определящ характер, обхватът на правото на преценка на съответната институция не представлява изключителен критерий (вж. в този смисъл решение на Общия съд от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 59 и 60 и цитираната съдебна практика).

[29] В точка 70 от решение Tercas на Общия съд последният по същество упреква Комисията, че в случая не се е опитала да разграничи ясно носенето на отговорността за мярката от държавата от въпроса дали тази мярка е била предоставена чрез ресурси на държавата, които представляват отделни и кумулативни условия. В своето решение Tercas Съдът не се е произнесъл по този въпрос, а само е разгледал условието италианските органи да носят отговорност за спорните мерки (вж. точка 64 от това съдебно решение).

[30] От точки 87—90 от решение Tercas на Общия съд, потвърдени в точка 67 от решение Tercas на Съда, е видно, че Комисията не може да се основе на липсата на вероятност да не са налице влияние и ефективен контрол от страна на публичните органи върху предоставящото помощта частноправно образувание, а е длъжна да изложи и подкрепи с доказателства наличието на достатъчно признаци, които позволяват да се счита, че въпросната мярка е била приета под влиянието или ефективния контрол на публичните органи. По същество Комисията не взела предвид липсата на „капиталова обвързаност“ между съответното образувание и държавата (вж. точка 73 от решение Tercas на Съда).

26. В това отношение отбелязвам, че не е необичайно Комисията, подобно на съда на Съюза, да оценява съвместно някои от критериите за държавна помощ, когато разгледаните фактически обстоятелства са общи за тези условия[31]. Такъв е случаят по-специално с условията, свързани с предимството за получателя и избирателността на мярката (например по отношение на данъчните помощи)[32], условията за нарушаване на конкуренцията и въздействието върху търговията между държавите членки[33] и доколкото е уместно в конкретния случай, условията за отговорността на държавата за дадена мярка и използването на държавни ресурси[34].

27. Що се отнася, на второ място, до преценката на условието за отговорността на държавата за помощта, вярно е, както е видно от съдебните решения Tercas[35], че в случая Комисията не може да се основе на *липсата на вероятност да не са налице влияние и ефективен контрол от страна на публичните органи* върху FITD, а е длъжна да докаже, че разглежданата мярка за помощ е била *приета под влиянието или ефективния контрол на публичните органи*. Според съда на Съюза Комисията е приложила по същество погрешен критерий.

28. Като се има предвид това, считам, че при обстоятелствата по делото Комисията е била длъжна да разгледа сложен набор от показатели, за да установи степента на участие на публичните органи при предоставянето на мерките, които са били отпуснати от организация като FITD, чийто „частноправен“ характер не е бил очевиден от самото начало, по-специално с оглед на хибридния си характер и връзките, които е поддържал с Италианската централна банка[36]. Както правилно приема Общият съд в точка 120 от обжалваното съдебно решение, Комисията е трябвало да приложи понятието „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС в особено сложен правен и фактически контекст, в който мерките за помощ са били предоставени от частноправно образувание, като по този начин прецени обстоятелствата и доказателствата, въз основа на които може да се направи извод за вменяването на отговорност за мярката, за фактическия и правния контекст на посочените в решение Tercas национални мерки, за участието на представителите на държавата в различните етапи на намесата, както и за публичния мандат, предоставен на FITD.

[31] Както следва от практиката на Съда, самото изброяване на съставните елементи на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС се променя според това дали в зависимост от обстоятелствата някои от тези съставни елементи са предмет на съвместна оценка. Според най-подробното изброяване следва да се разграничат следните елементи: отговорността за мярката носи държавата и се използват държавни ресурси (вж. по-специално решение от 2 март 2021 г., Комисия/Италия и др., C-425/19 P, EU:C:2021:154, т. 58 и цитираната съдебна практика); икономическото предимство за получателя (вж. по-специално решение от 24 юли 2003 г., Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, т. 84 и цитираната съдебна практика); избирателността на мярката (вж. по-специално решение от 10 септември 2024 г., Комисия/Ирландия и др., C-465/20 P, EU:C:2024:724, т. 75 и цитираната съдебна практика); нарушаването на конкуренцията (вж. по-специално решение от 19 септември 2000 г., Германия/Комисия, C-156/98, EU:C:2000:467, т. 33 и цитираната съдебна практика), и възпрепятстването на търговията между държавите членки (вж. по-специално решение от 7 март 2024 г., Fallimento Esperia и GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, т. 64 и цитираната съдебна практика).

[32] Вж. по-специално решение от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group и др. (C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 53 и цитираната съдебна практика).

[33] Вж. по-специално решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 78).

[34] Например в решение Tercas на Съда последният уточнява в припомнянето на практиката, че квалифицирането като „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС предполага да са изпълнени четири условия, първото от които е „да е налице намеса на държавата или чрез ресурси на държавата“ (вж. точка 57 от решението).

[35] Вж. съответно точки 87—89 от решение Tercas на Общия съд и точки 65—67 от решение Tercas на Съда.

[36] Според определението на Комисията FITD е частноправен субект, който има много тясна връзка с публичния орган, по-специално чрез своето формиране, своята мисия, организация, генезис и развитието на мярката (вж. в този смисъл точки 121—131 от решение Tercas).

29. Освен това, макар понятието „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС да е обективно понятие, тълкуването на неговите съставни критерии може, дори когато не изисква сложни фактически или икономически анализи [37], да повдигне, както в настоящия случай, сложни правни въпроси [38]. Всъщност дори при липса на свобода на преценка анализът на фактите може по своята същност да доведе до затруднения при тълкуването и преди всичко при прилагането на основните правни понятия, както и до концептуални грешки като тези, в които Комисията е упрекната в настоящия случай [39].

30. Ето защо считам, че макар в случая Комисията да е разполагала с ограничена или дори несъществуваща свобода на преценка, сложността на разглежданото от нея положение остава релевантна, за да се провери дали тази институция е допуснала достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза [40]. Следователно релевантният критерий, за да се прецени дали е налице „достатъчно съществено нарушение“, във всички случаи остава критерият за поведението на администрация, която полага дължимата грижа.

31. От това следва, че грешките, допуснати от Комисията в настоящия случай, могат да се квалифицират като „обикновени грешки в преценката“, които сами по себе си не са достатъчни, за да се направи извод за наличието на явно и сериозно нарушение на правото на Съюза — или с други думи, нередност, която при аналогични обстоятелства не би допуснала действаща разумно и с дължима грижа администрация — от естество да ангажира отговорността на Съюза [41].

32. С оглед на гореизложеното второто основание на жалбата следва да се отхвърли.

По третото основание за обжалване

33. Третото основание е нарушение на член 340, втора алинея ДФЕС, както и на член 91, буква д) и член 96 от Процедурния правилник на Общия съд, когато последният е приел, че не съществува причинно-следствена връзка между неправомерното поведение на Комисията и твърдените вреди, а именно влошаване на доверието на клиентите в жалбоподателя [42].

[37] Такъв е случаят по-специално с прилагането на „принципа на частния оператор“ в рамките на анализа на условието за предимството за получателя (вж. например решение от 11 ноември 2021 г., Autostrada Wielkopolska/Комисия и Полша, C-933/19 P, EU:C:2021:905, т. 116 и цитираната съдебна практика).

[38] Вж. например *Merola*, M., F. Caliento. Is the notion of aid broadening or shrinking over time, and if so, why? A subjective view on the rationale of the case law. — In: EU State Aid Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, 18—53. Авторите изброяват няколко примера, които подчертават трудностите, свързани с определението за държавна помощ, по-специално по отношение на понятието „държавни ресурси“ (вж. по-специално стр. 26—31), и отбелязват също така скорошно увеличение на делата, в които Съдът е отменил решенията на Общия съд.

[39] В това отношение е важно да се отбележи, че решение Tercas на Съда е постановено от голям състав.

[40] Вж. точки 23 и 24 от настоящото заключение. Всъщност в такива случаи изискването за *достатъчно съществено* нарушение на правото на Съюза би било лишено от полезно действие, ако всяко нарушение, извършено от Комисията, подобно на всяка публична администрация, която действа в областта на своята компетентност, е достатъчно, за да е изпълнено това изискване.

[41] Съгласно становището на Комисията, представено в съдебното заседание, става въпрос за положение, при което тя е допуснала грешка (и в това отношение е признала „mea culpa“), но което все пак не отива отвъд това, което се очаква от администрация, която полага дължимата грижа (и която в подобна хипотеза е трябвало да признае „mea maxima culpa“).

[42] Вж. точки 132—161 от обжалваното съдебно решение.

34. Съгласно практиката на Съда свързаното с причинно-следствената връзка условие се отнася по същество до наличието на достатъчно пряка връзка на причина и следствие между поведението на институциите на Съюза и вредата, за която връзка жалбоподателят трябва да представи доказателства, така че поведението, за което ги упреква, трябва да бъде основната причина за настъпването на вредата [43].

35. В случая жалбоподателят упреква Общия съд, на първо място, че за да изключи наличието на причинно-следствена връзка между поведението на Комисията и исканията за вреди, свързани със загуба на клиенти, е приел, че той не е разграничил собствените си клиенти от тези на Tercas, нито е уточнил стойностите, които може да се припишат на всеки от тях.

36. Противно на поддържаното от жалбоподателя обаче, Общият съд не се е ограничил да констатира, че той не е разграничил собствените си клиенти от тези на Tercas, а е приел, че той не е представил и конкретни доводи, за да определи дали загубата на клиенти и на преки депозити на Tercas се дължи на решение Tercas [44], което жалбоподателят не оспорва.

37. Във всеки случай, в обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че решенията на клиентите на жалбоподателя, причинили твърдяната вреда, са били приети в рамките на преценки и оценки, извършени от тях с оглед на финансовите им интереси, предвид следните обстоятелства: първо, клиентите на жалбоподателя нямат никакво правно задължение, произтичащо от решение Tercas, по-нататък, това решение не съдържа никакви данни, които да подсказват, че жалбоподателят не е в състояние да приеме алтернативни мерки в полза на Tercas или насочени към намаляване на надеждността на жалбоподателя и на доверието на неговите клиенти към него, и накрая, още с обявяването на решение Tercas италианското правителство и жалбоподателят посочват, че вече са готови мерки за доброволна намеса, и следователно от решение Tercas не произтичат никакви отрицателни последици [45].

38. В това отношение жалбоподателят само критикува изводите на Общия съд, без да доказва, че те се основават на грешка при прилагане на правото или на изопачаване на фактите или доказателствата.

[43] Вж. по-специално решение от 27 април 2023 г., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro и др./Комисия (C-549/21 P, EU:C:2023:340, т. 114 и цитираната съдебна практика). Вж. също в този смисъл *Lenaerts*, K. et al. EU Procedural Law. 2. ed. Oxford University Press, 2023, 512—514. Както отбелязват авторите, в практиката на Съда не съществува стандартна формулировка по отношение на това изискване, което е изразено по различен начин от съда на Съюза, като основната идея е, че Съюзът носи отговорност само за вредите, които са пряка последица от незаконосъобразните актове или поведение на неговите институции, органи, служби и агенции (вж. също *Wildemeersch*, J. Section 2 — Les conditions du recours en responsabilité. — Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne. Bruxelles: Bruylant, 2019, 484—487). Освен това някои автори правят разграничение между, от една страна, понятието „фактическа причинно-следствена връзка“, което отговаря на въпроса дали неправомерното поведение е „conditio sine qua non“ на твърдяната вреда, и от друга страна, „правна причинно-следствена връзка“, която налага допълнителни изисквания, за да се изключи отговорността на институциите или органите на Съюза за твърде отдалечени вреди, като изисква вредата да произтича достатъчно пряко от незаконосъобразното поведение, да съществува достатъчно пряка връзка между поведението и вредата или поведението да е определящата причина за вредата (вж. в този смисъл *Biondi*, A., M. Farley. The right to damages in European law. — Kluwer Law International, 2009, 146—154). Същото разграничение е възпроизведено в заключението на генерален адвокат Ćapeta по дело WS и др./Frontex (Съвместна операция по връщане) (C-679/23 P, EU:C:2025:427, т. 101—109). За сравнителен анализ на различните подходи за причинно-следствената връзка в различни държави от ЕС вж. също *Infantino*, M., E. Zervogianni, The European Ways to Causation. — In: Causation in European Tort Law. Cambridge University Press, 2017, 85—128, както и *Bussani*, M., A. Sebok, J., M. Infantino. Causation. — In: Common Law and Civil Law Perspectives on Tort Law. Oxford Academic, онлайн издание, 2022, 177—212.

[44] Вж. точка 137 от обжалваното съдебно решение.

[45] Вж. точки 138—141 от обжалваното съдебно решение.

39. На второ място, жалбоподателят упреква Общия съд, че неправилно се е позовал на решение Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro и др./Комисия [46].

40. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че Общият съд се позовава на това съдебно решение само за да отхвърли довода на жалбоподателя, че той потвърждава позицията си, и стига до извода, че посоченото решение не е достатъчно, за да се установи наличието на причинно-следствена връзка. При това положение критиките на жалбоподателя не могат да поставят под въпрос преценката на Общия съд, който не се основава на това съдебно решение.

41. На трето място, жалбоподателят упреква Общия съд, че е констатирал, че различни обстоятелства са допринесли за причиняването на твърдените вреди.

42. В това отношение припомням, че съгласно практиката на Съда е необходимо твърдяната вреда действително да е причинена от действията, които се вменяват на институциите. Всъщност дори в хипотезата на евентуален принос на институциите на Съюза към вредата, чието обезщетяване се иска, този принос може да е твърде отдалечен поради други фактори, като например отговорност на трети лица или евентуално на ищците [47]. Освен това, макар въпросът за наличието на причинно-следствена връзка между вредоносния факт и вредата да представлява правен въпрос, който на това основание да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване [48], фактическата преценка на причинно-следствената връзка от страна на Общия съд за сметка на това е извън компетентността на Съда в рамките на производството по обжалване, освен в случай на изопачаване на фактите или на доказателствата [49]. Изопачаването може да се приеме само ако ясно личи от доказателствата по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствата, че преценката на съществуващите доказателства е явно неправилна [50].

43. В случая жалбоподателят оспорва четири от петте елемента, които Общият съд е взел предвид в точки 144—149 от обжалваното съдебно решение, за да отхвърли наличието на причинно-следствена връзка между поведението на Комисията и твърдяната вреда, а именно, първо, наличието на загуби, вписани в счетоводния баланс за 2015 г., второ, липсата на информация за инвеститорите, довела до налагането на административни санкции и наказателни разследвания, трето, факта, че през 2013 г. Tercas вече е била

[46] Решение от 27 април 2023 г. (C-549/21 P, EU:C:2023:340). Жалбоподателят подчертава по-специално, че за разлика от делото, по което е постановено това решение, в което Комисията упражнила натиск върху италианските органи, който не се отнасял до конкретна мярка, в настоящия случай Комисията приела обвързващо решение.

[47] Вж. в този смисъл решение от 18 март 2010 г., Trubowest Handel и Makarov/Съвет и Комисия (C-419/08 P, EU:C:2010:147, т. 59 и цитираната съдебна практика). Всъщност понятието „достатъчно пряка връзка“ се тълкува стеснително в практиката на съда на Съюза, както по-специално потвърждава Общият съд, когато е постановил, че сам по себе си фактът, че твърдяното неправомерно поведение на съответната институция или орган на Съюза е било необходимо условие (conditio sine qua non) за настъпването на вредата, в смисъл че вредата не би настъпила, ако това поведение го нямаше, не е достатъчен, за да се установи достатъчно пряка причинно-следствена връзка по смисъла на тази съдебна практика (вж. по-специално в този смисъл решение на Общия съд от 23 май 2019 г., Remag Metallhandel и Jaschinsky/Комисия, T-631/16, EU:T:2019:352, т. 52 и цитираната съдебна практика). Вж. също *Havu*, K., S. Kurki-Suonio. Damages Liability of the EU for Harm Caused by Excessive Duration of Court Proceedings. — European Public Law, 2021, vol. 27, No. 2, 305—330.

[48] Вж. по-специално в този смисъл решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, т. 192).

[49] Вж. по-специално в този смисъл решение от 19 октомври 2017 г., Agriconsulting Europe/Комисия (C-198/16 P, EU:C:2017:784, т. 22).

[50] Вж. по-специално в този смисъл решение от 1 август 2025 г., Франция и Комисия/CWS Powder Coatings и др. (C-71/23 P и C-82/23 P, EU:C:2025:601, т. 67 и цитираната съдебна практика).

проблемна банка, и четвърто, обстоятелството, че разходите, произтичащи от мерките за смекчаване на твърдените отрицателни последици от решение Tercas, не се дължат на това решение [51].

44. В самото начало, считам, че противно на доводите на жалбоподателя, последиците от евентуални съпътстващи причини не се свеждат непременно до количественото определяне на обезщетението, а могат евентуално да засегнат самото наличие на причинно-следствена връзка между укоримото поведение и твърдяната вреда.

45. Първо, по отношение на загубите, отчетени в баланса за 2015 г., жалбоподателят твърди, че според неговите експерти тези загуби са допринесли най-много за част от загубите на клиенти, която тези експерти оценяват на 50 % [52]. Жалбоподателят обаче не доказва, че обжалваното съдебно решение е опорочено от злоупотреба с факти или доказателства, нито оспорва и другите елементи от контекста, взети предвид в това отношение от Общия съд, а именно, най-напред, факта, че след придобиването на Tercas през 2014 г. финансовите показатели на жалбоподателя непрекъснато са се влошавали и че намаляването на единичната стойност на притежаваните от него акции, за което е взето решение в отговор и едновременно с одобряването на годишния доклад на жалбоподателя за 2015 г. (по-точно на 24 април 2016 г.), е довело до недоволство на клиентите му [53]; по-нататък, констатацията, че преди приемането на решение Tercas, по-специално между декември 2014 г. и декември 2015 г., жалбоподателят вече е загубил 4,9 % от преките си депозити [54]; накрая, обстоятелството, че реформата на кооперативните банки, която самият жалбоподател е идентифицирал като една от причините, поради които е трябвало да преразгледа индустриалния си план за периода 2015—2019 г. и да го замени с нов план за периода 2016—2020 г., също е допринесло за намаляване на доверието на клиентите му [55].

46. Второ, що се отнася до факта, че според жалбоподателя наложените на ръководството на банката санкции били приети след настъпването на твърдяната вреда, налага се изводът, че в обжалваното съдебно решение Общият съд е констатирал, че видно от решенията на Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Национална комисия за дружествата и фондовата борса, Италия), в рамките на увеличенията на капитала, извършени между ноември 2014 г. и юни 2015 г., жалбоподателят не е уведомил инвеститорите за приложения метод и по този начин е определил по-висока цена на акциите от определената от експерта, на когото е възложено да я определи, така че от 2017 г. ръководството на жалбоподателя е било обект на административни санкции и наказателни разследвания [56]. Следователно съгласно преценката на Общия съд тези санкции, приети след предполагаемия период на настъпване на вредата, само потвърждават предходното поведение на жалбоподателя, което вероятно е било в основата на загубата на доверие у неговите клиенти.

[51] Жалбоподателят обаче не оспорва преценката на Общия съд, изложена в точка 148 от обжалваното съдебно решение, че той не е обяснил по какъв начин решение Tercas му е попречило да привлече нови клиенти, при положение че за доброволната намеса (която е заменила намесата на FITD в полза на Tercas и която не е била разрешена с това решение) вече е взето решение два месеца след посоченото решение. Съмнявам се обаче, че сам по себе си този факт може да обоснове преценката на Общия съд относно съпътстващите причини за твърдяната вреда.

[52] По този начин самият жалбоподател признава наличието на допълнителен фактор, който може да е допринесъл за твърдяната вреда.

[53] Вж. точка 144 от обжалваното съдебно решение.

[54] Вж. точка 146 от обжалваното съдебно решение.

[55] Вж. точка 153 от обжалваното съдебно решение.

[56] Вж. точка 145 от обжалваното съдебно решение.

47. Трето, що се отнася до предходното неизпълнение на задължения от страна на Tercas [57], жалбоподателят твърди, че това неизпълнение не може да е представлявало определяща причина за въпросната вреда, тъй като то е било отдавна известно обстоятелство и поради това състояние на неплатежоспособност процесът на интегриране на Tercas в рамките на жалбоподателя е бил предшестван от 2014 г. не само от пълно покриване на финансовия дефицит на Tercas от FITD, но и от допълнителни действия за консолидиране на собствените средства както на Tercas, така и на жалбоподателя. Следва обаче да се констатира, че тези доводи не доказват, че финансовото положение на Tercas не е било проблемно, нито че Общият съд е злоупотребил с фактите или доказателствата в това отношение.

48. Четвърто, що се отнася до разходите, произтичащи от мерките за смекчаване на твърдените отрицателни последици от решение Tercas [58], жалбоподателят не е доказал, че ако това решение не беше прието, нямало да има намаляване на депозитите или на загуба на клиенти, нито че коригиращите мерки действително са били приети в отговор на загуби, свързани конкретно с посоченото решение, а не с други обстоятелства.

49. На четвърто място, жалбоподателят упреква Общия съд, че е приел за ненадеждни представените от него технически доклади, а именно единия — от одиторско дружество, а другия — от университетски преподавател, без да разпореди извършването на експертиза по смисъла на член 91, буква д) и на член 96 от Процедурния правилник на Общия съд.

50. Констатирам обаче, че в обжалваното съдебно решение Общият съд не се е задоволил да постави под въпрос надеждността на тези доклади. Напротив, той приема, първо, че техническият доклад на одиторското дружество не доказва, че решение Tercas е пряката и основна причина за тази вреда, второ, че надеждността на техническия доклад на университетския преподавател е била отслабена от факта, че самият той признава, че жалбоподателят е претърпял значителна загуба през 2015 г. и че от края на 2016 г. решение Tercas е само един от факторите, които са в основата на твърдяната вреда, и трето, че тези два доклада, които освен това се основават на представени от жалбоподателя документи, не съдържат никакъв правен анализ на причинно-следствената връзка между решение Tercas и твърдяната вреда [59].

51. При всички положения отново ми се струва, че жалбоподателят само оспорва извършената от Общия съд преценка на фактическите обстоятелства, като предлага нова преценка, без обаче да доказва, нито дори да посочва наличие на изопачаване на фактите или доказателствата.

52. Освен това, що се отнася до довода, че Общият съд е отхвърлил въпросните технически доклади, без да разпореди извършването на експертиза, следва да се подчертае, че преценката дали е уместно да се предприемат процесуално-организационни действия или действия по събиране на доказателства, е от изключителната компетентност на съда на Съюза, който не е длъжен да го прави, когато приема, че представените от страните доказателства не са достатъчни, за да се прецени наличието на причинно-следствена връзка.

53. С оглед на гореизложеното третото основание на жалбата следва да се отхвърли.

[57] Вж. точка 146 от обжалваното съдебно решение.

[58] Вж. точка 149 от обжалваното съдебно решение.

[59] Вж. точки 156 и 158 от обжалваното съдебно решение.

Заключение

54. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отхвърли жалбата.