Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
18 päivänä joulukuuta 2025[1]

Asia C-145/24 P

BdM Banca SpA, aiemmin Banca Popolare di Bari SpA
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Italian viranomaisten Banca Tercasille myöntämä tuki – Toimenpiteet, jotka Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) toteutti Banca Tercasin tappioiden kattamiseksi ja sen Banca Popolare di Barille myymisen tukemiseksi – Komission päätös (EU) 2016/1208, jolla toimenpide todettiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi – Päätöksen kumoaminen 19.3.2019 annetulla tuomiolla Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) – Tuomion pysyttäminen valitusmenettelyssä 2.3.2021 annetulla tuomiolla komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) – Vahingonkorvauskanne – SEUT 340 artiklan toinen kohta – Vanhentumisaika – Unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen käsite – Syy-yhteys

Johdanto

1. BdM Banca SpA, aiemmin Banca Popolare di Bari SpA (jäljempänä valittaja), vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 20.12.2023 annetun tuomion Banca Popolare di Bari v. komissio (T-415/21, EU:T:2023:833; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen kanteen, jolla vaadittiin korvausta Italian Banca Tercasille myöntämästä valtiontuesta (asia SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) 23.12.2015 annetusta komission päätöksestä (EU) 2016/1208[2] (jäljempänä Tercas-päätös) aiheutuneesta vahingosta.

2. Käsiteltävässä valituksessa unionin tuomioistuinta pyydetään tarkastelemaan joitakin sopimussuhteen ulkopuolista Euroopan unionin vastuuta koskeviin kanteisiin liittyviä perinteisiä kysymyksiä, kuten ensinnäkin Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa tarkoitetun vanhentumisajan alkamisajankohtaa erityisesti tehtäessä eroa ”kertaluonteisen” ja ”jatkuvaluonteisen” vahingon välillä, toiseksi SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomisen mahdollista luonnehtimista ”riittävän ilmeiseksi” SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä ja kolmanneksi toimielimen – tässä tapauksessa komission –

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] EUVL 2016, L 203, s. 1.

moititun toiminnan ja valittajalle väitetysti aiheutuneen vahingon välisen syy-yhteyden arvioimista erityisesti tilanteessa, jossa vahinko on voinut aiheutua useiden syiden yhteisvaikutuksesta.

Asian tausta ja valituksenalainen tuomio

3. Tercas-päätöksessä komissio katsoi, että Banca d'Italian (Italian keskuspankki) 7.7.2014 hyväksymät toimenpiteet Fondo interbancario di tutela dei depositin (pankkienvälinen talletussuojarahasto, Italia; jäljempänä FITD) Banca Tercasin (jäljempänä Tercas),[3] jonka koko varallisuus on ollut valittajan omistuksessa 1.10.2014 lähtien, hyväksi ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, joka on perittävä takaisin tuensaajalta.[4] FITD toteutti 4.2.2016 ”vapaaehtoisia toimenpiteitä” Tercasin hyväksi, ja valittaja sulautti Tercasin 14.7.2016 absorptiosulautumisella itseensä.

4. Tercas-päätös kumottiin 19.3.2019 annetulla unionin yleisen tuomioistuimen tuomiolla Italia ym. v. komissio,[5] joka pysytettiin valitusmenettelyssä 2.3.2021 annetulla unionin tuomioistuimen tuomiolla komissio v. Italia ym.[6] (jäljempänä yhdessä Tercas-tuomiot). Näiden tuomioiden jälkeen valittaja vaati komissiota korvaamaan Tercas-päätöksen antamisesta väitetysti aiheutuneet vahingot. Komissio hylkäsi tämän vaatimuksen.

5. Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan kanteen, jolla vaadittiin kyseisten vahinkojen korvaamista. Todettuaan, etteivät toiminnan lainvastaisuutta ja syy-yhteyttä koskevat edellytykset täyty,[7] unionin tuomioistuin katsoi, että kanne on hylättävä eikä vahingon tosiasiallisuutta koskevaa edellytystä ole tarpeen tutkia.[8]

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

6. Valittaja teki 26.2.2024 valituksen valituksenalaisesta tuomiosta. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin yhtäältä kumoaa valituksenalaisen tuomion ja toisaalta ensisijaisesti ratkaisee itse asian lopullisesti ja velvoittaa unionin, jota komissio edustaa, maksamaan sille 203,3 miljoonaa euroa korvauksena aineellisista vahingoista ja asianmukaisen korvausmäärän aineettomista vahingoista sekä velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

[3] FITD:n toimenpide sisälsi kolme osaa, ensinnäkin 265 miljoonan euron avustuksen Tercasin negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, toiseksi 35 miljoonan euron takauksen Tercasin tiettyihin vastuisiin liittyvän luottoriskin kattamiseksi ja kolmanneksi 30 miljoonan euron takauksen ensimmäiseen osaan liittyvien verojen maksamisesta mahdollisesti aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

[4] Italian hallitus päätti vuonna 2012 asettaa Tercasin erityishallintoon Banca d'Italian havaittua siinä sääntöjenvastaisuuksia. FITD:n toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen erityishallinto päättyi, ja muun muassa valittaja toteutti useita pääomankorotuksia Tercasin taloudellisen tilanteen palauttamiseksi entiselleen.

[5] T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167; jäljempänä unionin yleisen tuomioistuimen Tercas-tuomio.

[6] C-425/19 P, EU:C:2021:154; jäljempänä unionin tuomioistuimen Tercas-tuomio.

[7] Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin totesi komission toiminnan lainvastaisuutta koskevasta edellytyksestä, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, johon valittaja käsiteltävässä tapauksessa vetosi, on pidettävä ”oikeussääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille” (valituksenalaisen tuomion 76–96 kohta), ja katsoi, ettei kyseistä sääntöä ole rikottu riittävän ilmeisellä tavalla (101–125 kohta). Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin totesi syy-yhteyttä koskevasta edellytyksestä, ettei valittaja ole osoittanut, että komission väitetysti lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (126–161 kohta).

[8] Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi kanneoikeuden vanhentuneen sen valittajan esittämän vahinkoperusteen osalta, joka koski henkilöstön vähentämisestä aiheutunutta vahinkoa (valituksenalaisen tuomion 61 kohta).

7. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta tai hylkää sen tehottomana ja joka tapauksessa kokonaisuudessaan perusteettomana tai toissijaisesti hylkää vahingonkorvausvaatimuksen täysin perusteettomana ja velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

8. Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 30.9.2025 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

9. Valitus jakautuu kolmeen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen koskee Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa tarkoitettua kanneoikeuden vanhentumista vahingonkorvauskanteen yhden vahinkoperusteen osalta, toinen SEUT 107 artiklan 1 kohdan väitetyn rikkomisen luonnehtimista ”riittävän ilmeiseksi” SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä ja kolmas komission moititun toiminnan ja valittajalle väitetysti jälkimmäisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla aiheutuneen vahingon välistä syy-yhteyttä.

Ensimmäinen valitusperuste

10. Ensimmäinen valitusperuste koskee Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan rikkomista siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta henkilöstön vähentämisestä aiheutuneen vahingon osalta. Valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se katsoi, että kyseinen vahinko konkretisoitui, kun 30.12.2015 käyttöön otettu kannustinohjelma hyväksyttiin,[9] ja että se oli kertaluonteinen,[10] vaikka tämä vahinko ei tosiasiallisesti aiheutunut kyseisestä ohjelmasta vaan myöhemmistä toimenpiteistä, jotka johtivat henkilöstön konkreettiseen vähentämiseen, ja oli näin ollen jatkuvaluonteinen.[11]

11. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa, jota sovelletaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käytävään menettelyyn kyseisen perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, määrätään, että vanhentumisaika sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevissa asioissa on viisi vuotta tapahtumasta, johon korvausvelvollisuus perustuu.[12] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vanhentumisaika alkaa kulua, kun kaikki korvausvelvollisuuden perusteena olevat edellytykset täyttyvät, ja erityisesti, kun korvattava

[9] Kyseessä oli siis valittajan ja ammattijärjestöjen välinen sopimus sellaisen henkilöstön vähentämiseksi laaditun kannustinohjelman käyttöön ottamiseksi, jolla pyrittiin 85 työntekijän vähentämiseen.

[10] Tästä seuraa, että viiden vuoden vanhentumisaika oli päättynyt, kun valittaja esitti etukäteisen vaatimuksensa komissiolle (ks. valituksenalaisen tuomion 61 ja 68 kohta).

[11] Valittajan mukaan vahinko ei ole voinut konkretisoitua heti, kun kannustinohjelma otettiin käyttöön (30.12.2015), koska maksettavasta määrästä (jota varten tehtiin etukäteen varaus vuoden 2015 tilinpäätökseen) voitiin tuona ajankohtana esittää pelkkiä arvioita, kun taas itse maksut tehtiin myöhempänä ajankohtana sitä mukaa kuin työntekijät suostuivat valittajan ehdottamaan kannustinohjelmaan. Päinvastoin kuin komissio väittää, tämä valitusperuste on mielestäni otettava tutkittavaksi, koska valittaja ei pyri sillä siihen, että unionin yleinen tuomioistuin arvioisi todisteet ja tosiseikat uudelleen (ei vetoa tosiseikkojen huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla), vaan kiistää tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan, koska unionin yleinen tuomioistuin luonnehti väitettyä vahinkoa ”kertaluonteiseksi” eikä ”jatkuvaluonteiseksi”.

[12] Kuten unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalainen tuomion 29 kohdassa, vanhentumisajan tarkoituksena on yhtäältä taata vahinkoa kärsineen henkilön oikeuksien suojaaminen siten, että tällä on käytettävissään riittävästi aikaa asianmukaisten tietojen kokoamiseen mahdollista kannetta varten, ja toisaalta estää se, että tämä henkilö voisi viivästyttää loputtomasti vahingonkorvausoikeutensa käyttämistä. Unionin yleinen tuomioistuin mainitsee vastaavasti 8.11.2012 annetun tuomion Evropaïki Dynamiki v. komissio (C-469/11 P, EU:C:2012:705, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 7.7.2021 annetun tuomion Bateni v. neuvosto (T-455/17, EU:T:2021:411, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vahinko on syntynyt.[13] Vanhentumisaika ei näin ollen ala kulua vahingon aiheuttaneen tapahtuman tapahtumishetkestä vaan hetkestä, jolloin asianomaisille henkilöille tosiasiallisesti syntyi vahinkoa.[14]

12. Valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan totesi, että henkilöstön vähentämisestä mahdollisesti aiheutunut vahinko johtui kannustinohjelmasta, joka otettiin käyttöön 30.12.2015, ja että vanhentumisaika oli siten päättynyt, kun valittaja esitti vaatimuksensa komissiolle, selittämättä nimenomaisesti, minkä luonteisesta vahingosta oli kyse.

13. Tältä osin on todettava, että koska kannustinohjelma oli sitova, väitetty vahinko on konkretisoitunut ajankohtana, jona kyseinen ohjelma hyväksyttiin,[15] eikä sillä, että se pantiin täytäntöön jonain toisena ajankohtana, ole tässä merkitystä.[16] ”Jatkuvaluonteisella vahingolla” tarkoitetaan nimittäin vahinkoa, joka ei ilmene minkään yksittäisen tapahtuman aikana vaan joka syntyy ja kehittyy vähitellen ja jonka määrä kasvaa suhteessa kuluneiden päivien lukumäärään.[17] Tällaisen vahingon syynä ei siis ole mikään yksittäinen tapahtuma vaan jokin pitkään jatkunut tilanne, kun taas käsiteltävässä asiassa väitetty vahinko on pysynyt muuttumattomana kannustinohjelman hyväksymisestä lähtien.

14. Pitää paikkansa, ettei valittaja kannustinohjelman hyväksymisajankohtana pystynyt määrittämään vahingon täsmällistä määrää, joka saattoi vaihdella sen mukaan, tulisiko ohjelma menestymään vai epäonnistumaan. Kyseisenä ajankohtana valittaja pystyi kuitenkin arvioimaan väitetyn vahingon enimmäismäärän ja järjestämään tarvittavat varat varautuakseen tähän mahdollisuuteen. SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa ei sitä paitsi estetä asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi välittömästi uhkaavia ja riittävällä varmuudella ennakoitavissa olevia vahinkoja koskevan unionin lähtökohtaisen vastuun toteamiseksi, vaikka vahingon suuruutta ei vielä voitaisikaan täsmällisesti määrittää.[18]

15. Vaikka katsottaisiin valittajan tapaan, että väitetty vahinko alkoi konkretisoitua ”ensimmäisestä maksusta lähtien” tai että sen vaikutukset ilmenivät vähittäin sitä mukaa kuin työntekijät suostuivat kannustinohjelmaan, nämä olosuhteet eivät kuitenkaan merkitsisi sitä, että vahinkoa voitaisiin pitää ”jatkuvaluonteisena”. Mielestäni tällaisessa tilanteessa ei voida millään oikeudellisella perusteella tehdä eroa ensimmäisen maksun ja sitä seuraavien maksujen välillä,[19] ja vahingon on pikemminkin katsottava muodostuvan sellaisten vahinkojen kokonaisuudesta, jotka aiheutuivat siitä, että työntekijät suostuivat kukin vuorollaan kannustinohjelmaan, jolloin kullakin näistä vahingoista on oma vanhentumisaikansa.

[13] Ks. erityisesti tuomio 19.4.2007, Holcim (Deutschland) v. komissio (C-282/05 P, EU:C:2007:226, 29 kohta) ja tuomio 8.11.2012, Evropaïki Dynamiki v. komissio (C-469/11 P, EU:C:2012:705, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Ks. vastaavasti tuomio 19.4.2007, Holcim (Deutschland) v. komissio (C-282/05 P, EU:C:2007:226, 30 kohta) ja tuomio 28.2.2013, Inalca ja Cremonini v. komissio (C-460/09 P, EU:C:2013:111, 60 kohta).

[15] Ensimmäisessä oikeusasteessa nostamassaan kanteessa valittaja lähinnä myönsi, että kyseisestä ohjelmasta aiheutuvan rasitteen ”arvo määritettiin kertaluonteisesti ja etukäteen vuoden 2015 tilinpäätöksessä”, mutta että tämä rasite ”tosiasiallisesti ilmeni vasta myöhempinä vuosina”.

[16] Valittajalla ei myöskään ollut mitään vaikeuksia määrittää tämän vahingon määrää 31.12.2015 tehdyn varauksen perusteella.

[17] Ks. vastaavasti tuomio 28.2.2013, Inalca ja Cremonini v. komissio (C-460/09 P, EU:C:2013:111, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Baranowska, N. ja Machnikowski, S., ”European Union”, *Prescription in tort law: analytical and comparative perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2020, s. 706 ja Dimitrova, Y. ja Picod, F., ”La prescription dans l’action en responsabilité contre l’Union européenne”, *Revue des affaires européennes*, 2021, nro 4, s. 858.

[18] Ks. erityisesti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Inalca ja Cremonini v. komissio (C-460/09 P, EU:C:2012:632, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[19] On myös huomautettava, että valittajan esittämissä väitteissä on eräänlainen ristiriita, sillä väitettyään, että kannustinohjelman hyväksymisajankohtana vahingon määrää ei voitu tarkasti määrittää vaan siitä voitiin esittää pelkkiä arvioita, valittaja kuitenkin vahvistaa, että väitetyn vahingon vaikutukset alkoivat vasta ensimmäisestä maksusta lähtien, eli ajankohtana, jona vahingon määrää ei voitu lopullisesti laskea.

16. Tältä osin on kuitenkin riittävää todeta, kuten komissio huomauttaa kirjelmissään, että valittaja määritti vahingonkorvausvaatimuksensa viittaamalla 31.12.2015 päivättyyn taseeseen tehtyyn varaukseen, eikä se ole esittänyt mitään näyttöä, joka liittyisi niihin eri ajankohtiin, jolloin työntekijät ovat suostuneet valittajan ehdottamaan kannustinohjelmaan.

17. Edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

Toinen valitusperuste

18. Toinen valitusperuste perustuu SEUT 340 artiklan toisen kohdan rikkomiseen siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut, että komission lainvastainen menettely merkitsi unionin oikeuden ”riittävän ilmeistä rikkomista”, eikä soveltanut asianmukaisesti tämän oikeuden vakavaa ja selvää rikkomista koskevaa perustetta. Valittaja väittää yhtäältä, ettei komissiolla ollut mitään harkintavaltaa arvioidessaan, oliko FITD:n Tercasin hyväksi toteuttama toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, tai että sillä oli joka tapauksessa vain rajallinen harkintavalta, ja toisaalta, ettei unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon Tercas-päätöksen kohteena olleiden tosiseikkojen tosiasiallista ja oikeudellista monimutkaisuutta tai että käsiteltävässä asiassa sen olisi joka tapauksessa pitänyt sulkea pois tämä monimutkaisuus.

19. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että arviointivirheestään huolimatta [20] komissio ei ollut syyllistynyt riittävän ilmeiseen SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen, koska sääntöjenvastaisuus, johon komissio syyllistyi, ei ollut poikkeuksellinen kilpailusääntöjen noudattamisen valvonnasta vastaavan toimielimen normaalissa, varovaisessa ja huolellisessa toiminnassa. [21]

20. Muistutan aluksi, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisen oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, riittävän ilmeisestä rikkominen, joka on yhtenä edellytyksenä sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiselle, on kyseessä, kun toimielin on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetetut rajat. [22] Tällaisen ylittämisen toteaminen edellyttää siten sellaisen sääntöjenvastaisuuden toteamista, johon tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa syyllistynyt. [23]

21. Sen määrittämiseksi, onko unionin oikeussäännön rikkomista pidettävä riittävän ilmeisenä, on tarkasteltava toimielimen toiminnan alaa, edellytyksiä ja asiayhteyttä. Tältä osin huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa rikotun oikeussäännön selkeys ja täsmällisyys sekä kyseisellä

[20] Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan Tercas-päätöksen lainvastaisuus johtui käsitteellisestä virheestä, joka liittyi sekaannukseen valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen ja valtion varoista myöntämistä koskevan edellytyksen välillä, sekä siitä, ettei komissio esittänyt riittävää selvitystä sen osoittamiseksi, että kyseessä oleva toimenpide voitiin katsoa valtion toimenpiteeksi, eikä riittävää tukea kyseiselle väitteelle ollut (ks. valituksenalainen tuomion 115 kohta).

[21] Ks. valituksenalaisen tuomion 114–123 kohta.

[22] Ks. tuomio 11.1.2024, Dyson ym. v. komissio (C-122/22 P, jäljempänä tuomio Dyson, EU:C:2024:11, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista koskevalla edellytyksellä pyritään kyseisen lainvastaisen toimen luonteesta riippumatta välttämään se, että uhka siitä, että kyseessä oleva toimielin saataisi joutua vastaamaan asianomaisten yritysten väittämistä vahingoista, estää kyseistä toimielintä käyttämästä täysimääräisesti toimivaltaansa yleisen edun mukaisesti sekä normatiivisessa toiminnassaan tai talouspoliittisia valintoja sisältävässä toiminnassaan että hallinnollisen toimivaltansa alalla, ilman että yksityiset voisivat kuitenkaan jäädä vastuuseen räikeiden ja anteeksiantamattomien laiminlyöntien seurauksista (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Ks. tuomio Dyson (49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oikeussäännöllä unionin viranomaiselle annetun harkintavallan laajuus, säänneltävän tilanteen monitahoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet sekä mahdollisen oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus. [24]

22. Tältä osin rikotulla oikeussäännöllä unionin viranomaiselle annetun harkintavallan laajuus on vain yksi huomioon otettavista seikoista sen määrittämiseksi, onko kyseinen viranomainen syyllistynyt kyseisen oikeussäännön riittävän ilmeiseen rikkomiseen. Vaikka kyseessä on merkityksellinen seikka, jota on tarkasteltava kaikissa tapauksissa, siitä, ettei rikotussa oikeussäännössä jätetä harkintavaltaa, ei välttämättä seuraa, että sen rikkominen on riittävän ilmeinen. Kunkin yksittäistapauksen olosuhteista riippuen voidaan nimittäin ottaa huomioon muita seikkoja, kun otetaan huomioon asiayhteys, jossa todettu rikkominen on tapahtunut. Oikeussäännön, joka ei jätä viranomaiselle harkintavaltaa, rikkominen ei siten olosuhteiden valossa välttämättä ole selkeä ja siten riittävän ilmeinen – muun muassa siksi, että se johtuu sellaisesta oikeudellisesta virheestä, joka on anteeksiannettava, kun otetaan huomioon kyseisen oikeussäännön sisältävään säädökseen liittyvät tulkintavaikeudet. [25]

23. Näin ollen unionin tuomioistuimen soveltamaan vastuuperusteeseen sisältyy yhtäältä subjektiivinen tekijä, joka koskee toimielimelle jätettyä harkintavaltaa, ja toisaalta asiayhteyteen liittyviä objektiivisia tekijöitä. [26] Vaikka pelkkä unionin oikeuden rikkominen voi tietyissä tilanteissa johtaa riittävän ilmeisen rikkomisen toteamiseen, jos rikotussa oikeussäännössä jätetään kyseiseen rikkomiseen syyllistyneelle unionin viranomaiselle vain vähäinen tai jopa olematon harkintavalta, [27] tällainen toteamus voi perustua vain kyseiseen rikkomiseen liittyvien olosuhteiden kokonaisuuteen, jos niiden tarkastelusta ei ilmene mitään muuta merkityksellistä seikkaa, jonka vuoksi harkintavallan rajojen ylittämisen ei olisi katsottava olevan selvä ja vakava. [28]

24. Käsiteltävässä asiassa Tercas-tuomioissa todettiin, että Tercas-päätöksen lainvastaisuus johtui lähinnä kahdesta käsitteellisestä virheestä, joista ensimmäinen liittyi sekaannukseen valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen ja valtion varoista myöntämistä koskevan

[24] Ks. tuomio Dyson (50 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[25] Ks. tuomio Dyson (52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Wildemeersch, J., ”Section 2 – Les conditions du recours en responsabilité”, *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, s. 466–479 ja Nicolaides S., ”The discretion of competition authorities and their liability for damage they cause with erroneous decisions”, *European Competition Law Review*, 2024, osa 45, nro 7, s. 308–316.

[26] Ks. vastaavasti Lenaerts, K. ym., *EU Procedural Law*, 2. painos, Oxford University Press, 2023, s. 501. Kirjoittajien mukaan unionin tuomioistuinten soveltamaan vastuuperusteeseen sisältyy subjektiivinen osatekijä, joka liittyy toimielimellä, elimellä, laitoksella tai virastolla olevaan harkintavaltaan, minkä lisäksi on otettava huomioon erityisesti sellaisia tekijöitä kuten säänneltävien tilanteiden monitahoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet, rikotun unionin oikeussäännön selkeys ja täsmällisyys sekä tehdyn virheen tahallisuus tai anteeksiantamattomuus.

[27] Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen, minkä vuoksi unionin sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä, kun kyseessä on tilanne, jossa komissio – joka on velvollinen palauttamaan yritykselle tämän alustavasti maksaman sakon määrän viivästyskorkoineen sen jälkeen, kun päätös, jolla se on todennyt tämän yrityksen rikkoneen SEUT 101 artiklaa, on kumottu – on jättänyt nämä korot maksamatta (ks. vastaavasti tuomio 20.1.2021, komissio v. Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, 104 ja 105 kohta).

[28] Ks. tuomio Dyson (54 kohta). Toisin sanoen ei ole mitään automaattista yhteyttä sen, että asianomaisella toimielimellä ei ole harkintavaltaa, ja sen välillä, että rikkominen luonnehditaan ”unionin oikeuden riittävän ilmeiseksi rikkomiseksi”. Vaikka nimittäin asianomaisen toimielimen harkintavallan laajuus on ratkaiseva, se ei kuitenkaan ole yksinomainen arviointiperuste (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 59 ja 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

edellytyksen välillä [29] ja toinen tuen – jonka tässä tapauksessa oli myöntänyt yksityinen yksikkö – valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen arvioimiseen samalla perusteella kuin se arvioitaisiin tilanteessa, jossa tuen on myöntänyt julkinen yritys. [30]

25. Ensinnäkin valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen ja valtion varoista myöntämistä koskevan edellytyksen välisestä sekaannuksesta on todettava, että Tercas-päätöksessä komissio ei tehnyt eroa näiden kahden edellytyksen välillä, koska sen mukaan kumpaankin liitetyt todisteet olivat samat.

26. Tältä osin on todettava, ettei ole epätavallista, että komissio – unionin tuomioistuinten tapaan – arvioi jotkin valtiontuen kriteereistä yhdessä, jos tutkittavana olevat tosiseikat ovat kummankin edellytyksen tapauksessa samat. [31] Tämä pätee erityisesti tuensaajalle annettua taloudellista etua ja toimenpiteen valikoivuutta koskeviin edellytyksiin (esim. verotuksellisten tukien osalta), [32] kilpailun vääristymistä ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskeviin edellytyksiin [33] ja – käsiteltävässä tapauksessa merkityksellisiltä osin – toimenpiteen valtion toimenpiteeksi katsomista ja valtion varojen käyttämistä koskeviin edellytyksiin. [34]

27. Toiseksi valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen arvioimisesta on todettava, että pitää paikkansa, kuten Tercas-tuomioista ilmenee, [35] että komissio ei voinut käsiteltävässä asiassa tukeutua siihen, että *viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan ja määräysvallan puuttuminen FITD:hen nähden oli epätodennäköistä*, vaan se oli velvollinen osoittamaan, että kyseisestä tukitoimenpiteestä oli *päätetty viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan tai määräysvallan johdosta*. Unionin tuomioistuinten mukaan komissio lähinnä sovelsi väärää arviointiperustetta.

28. Katson kuitenkin, että käsiteltävän asian olosuhteissa komissio joutui tutkimaan monitahoisen todisteiden kokonaisuuden sen selvittämiseksi, missä määrin viranomaiset olivat osallistuneet kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen, kun ne oli myöntänyt FITD:n kaltainen yksikkö, joka ei suoralta kädeltä vaikuttanut ”yksityiseltä” ottaen huomioon erityisesti

[29] Unionin yleisen tuomioistuimen Tercas-tuomion 70 kohdassa arvosteltiin komissiota lähinnä siitä, ettei se pyrkinyt nyt käsiteltävässä asiassa selvästi erottamaan tuen johtumista valtion toimesta siitä kysymyksestä, myönnettiinkö tuki valtion varoista – jotka ovat erillisiä ja kumulatiivisia edellytyksiä. Unionin tuomioistuimen Tercas-tuomiossa ei otettu mitään kantaa tähän kysymykseen vaan tutkittiin ainoastaan edellytystä, joka koski sitä, johtuivatko riidanalaiset toimenpiteet Italian viranomaisista (ks. kyseisen tuomion 64 kohta).

[30] Unionin yleisen tuomioistuimen Tercas-tuomion 87–90 kohdasta, sellaisina kuin ne vahvistettiin unionin tuomioistuimen Tercas-tuomion 67 kohdassa, ilmenee, ettei komissio voinut tukeutua siihen, että viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan ja määräysvallan puuttuminen tuen myöntäneeseen yksityiseen yksikköön nähden on epätodennäköistä, vaan komission on tukeuduttava sellaisiin riittäviin indiiseihin ja esitettävä ne, joiden nojalla voidaan osoittaa, että kyseessä olevasta tukitoimenpiteestä on päätetty viranomaisten tosiasiallisen vaikutusvallan tai määräysvallan johdosta. Komissio ei lähinnä ottanut huomioon sitä, ettei kyseisen yksikön ja valtion välillä ollut sidonnaisuuksia (ks. unionin tuomioistuimen Tercas-tuomion 73 kohta).

[31] Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen kriteerien luettelo vaihtelee sen mukaan, arvioidaanko tietyt näistä kriteereistä tapauksen mukaan yhdessä. Kaikkein yksityiskohtaisimman luettelon perusteella voidaan erotella seuraavat kriteerit: toimenpiteen katsominen valtion toimenpiteeksi ja valtion varojen käyttäminen (ks. erityisesti tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); taloudellisen edun antaminen tuensaajalle (ks. erityisesti tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); toimenpiteen valikoivuus (ks. erityisesti tuomio 10.9.2024, komissio v. Irlanti ym., C-465/20 P, EU:C:2024:724, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); kilpailun vääristyminen (ks. erityisesti tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, EU:C:2000:467, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaminen (ks. erityisesti tuomio 7.3.2024, Fallimento Esperia ja GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[32] Ks. erityisesti tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[33] Ks. erityisesti tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 78 kohta).

[34] Esim. unionin tuomioistuimen Tercas-tuomiossa täsmennetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi luokitteleminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy, ja ensimmäinen näistä edellytyksistä on, että on olemassa valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide (ks. tuomion 62 kohta).

[35] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen Tercas-tuomion 87–89 kohta ja unionin tuomioistuimen Tercas-tuomion 65–67 kohta.

sen hybridiluonne ja sen yhteydet Banca d'Italiaan.[36] Kuten unionin yleinen tuomioistuin aivan oikein totesi valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa, komission oli sovellettava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen vuoksi erityisen monitahoisena pidettävässä asiayhteydessä, jossa tukitoimenpiteet oli myöntänyt yksityinen yksikkö ja jossa oli arvioitava niitä olosuhteita ja seikkoja, joiden perusteella toimenpide voidaan katsoa valtion toimenpiteeksi, Tercas-päätöksessä tarkoitettujen kansallisten toimenpiteiden tosiasiallista ja oikeudellista asiayhteyttä, valtion edustajien osallistumista toimenpiteen eri vaiheisiin sekä FITD:n julkista mandaattia.

29. Vaikka sitä paitsi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsite on objektiivinen käsite, valtiontuen kriteerejä tulkittaessa voi silloinkin, kun se ei edellytä monitahoisten tosiseikkoja koskevien tai taloudellisten arviointien tekemistä,[37] tulla esiin hyvin monitahoisia oikeudellisia kysymyksiä, kuten käsiteltävässä asiassa.[38] Tosiseikkojen tutkiminen voi nimittäin harkintavallan puuttuessakin aiheuttaa luonnostaan vaikeuksia oikeudellisten peruskäsitteiden tulkinnassa ja etenkin niiden soveltamisessa ja johtaa senkaltaisiin käsitteellisiin virheisiin, joista komissiota nyt arvostellaan.[39]

30. Näin ollen katson, että vaikka komissiolla oli käsiteltävässä asiassa hyvin vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa, sen arvioitavana olleen tilanteen monitahoisuudella on edelleen merkitystä selvitettäessä, syyllistyikö komissio unionin oikeuden riittävän ilmeiseen rikkomiseen.[40] Näin ollen merkityksellinen kriteeri sen arvioimiseksi, onko kyse ”riittävän ilmeisestä rikkomisesta”, on joka tapauksessa huolellisesti toimivaa viranomaista koskeva kriteeri.

31. Tästä seuraa, että komission käsiteltävässä asiassa tekemiä virheitä voidaan luonnehtia ”pelkiksi arviointivirheiksi”, jotka eivät sellaisenaan riitä sen toteamiseen, että kyseessä on unionin oikeuden selvä ja vakava rikkominen – toisin sanoen sääntöjenvastaisuus, jollaista tavanomaisen varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa tehnyt –, joka voisi synnyttää unionin vastuun.[41]

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että toinen valitusperuste hylätään.

[36] Komission määritelmän mukaan FITD on yksityinen yksikkö, jolla on tiiviit suhteet julkiseen valtaan erityisesti kokoonpanonsa, tehtävänsä, organisaationsa, syntyhistoriansa ja kyseessä olevan toimenpiteen kehityksen perusteella (ks. vastaavasti Tercas-päätöksen 121–131 kohta).

[37] Tämä pätee erityisesti yksityinen toimija -periaatteen soveltamiseen arvioitaessa tuensaajalle annettua etua koskevan edellytyksen täyttymistä (ks. erityisesti tuomio 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska v. komissio ja Puola, C-933/19 P, EU:C:2021:905, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[38] Ks. esim. Merola, M. ja Caliento, F., ”Is the notion of aid broadening or shrinking over time, and if so, why? A subjective view on the rationale of the case law”, *EU State Aid Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2020, s. 18–53. Kirjoittajat esittävät useita esimerkkejä, joissa tulevat esiin valtiontuen määrittelyyn liittyvät vaikeudet erityisesti siltä osin kuin on kyse valtion varojen käsitteestä (ks. erityisesti s. 26–31), ja toteavat myös, että niiden asioiden määrä, joissa unionin tuomioistuin on kumonnut unionin yleisen tuomioistuimen tuomion, on viime aikoina kasvanut.

[39] Tässä yhteydessä ei ole suinkaan merkityksetöntä, että unionin tuomioistuimen Tercas-tuomio annettiin suuren jaoston kokoonpanossa.

[40] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 ja 24 kohta. Tällaisissa tilanteissa unionin oikeuden *riittävän ilmeisen* rikkomisen vaatimus menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos jokainen sääntöjenvastaisuus, johon komissio tai muu oman alansa viranomainen syyllistyy, riittäisi täyttämään tämän vaatimuksen.

[41] Komission istunnossa esittämiä huomautuksia lainatakseni kyseessä on tilanne, jossa komissio on tehnyt virheen (ja tunnustanut sen omaksi syykseen, ”mea culpa”) mutta jossa komissio ei kuitenkaan ole mennyt pidemmälle kuin huolellisesti toimivalta viranomaiselta voidaan odottaa (muussa tapauksessa sen olisi pitänyt tunnustaa se omaksi suureksi syykseen, ”mea maxima culpa”).

Kolmas valitusperuste

33. Kolmas valitusperuste koskee SEUT 340 artiklan toisen kohdan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan e alakohdan ja 96 artiklan rikkomista siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komission lainvastaisella toiminnalla ei ollut syy-yhteyttä väitettyyn vahinkoon eli siihen, että asiakkaiden luottamus valittajaan heikkeni. [42]

34. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan syy-yhteyttä koskeva edellytys koskee lähinnä sitä, että unionin toimielinten menettelyn ja vahingon välillä on riittävän suora syy-yhteys; valittajan on näytettävä tämä yhteys toteen siten, että moititun menettelyn on oltava vahingon ratkaiseva syy. [43]

35. Käsiteltävässä asiassa valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se totesi komission toiminnan ja asiakkaiden menettämiseen liittyvien vahinkoperusteiden välisen syy-yhteyden poissulkemiseksi, ettei valittaja ollut erottanut omia asiakkaitaan Tercasin asiakkaista eikä täsmentänyt niiden kunkin suuruusluokkaa.

36. Toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei suinkaan tyytynyt toteamaan, ettei valittaja ollut erottanut omia asiakkaitaan Tercasin asiakkaista, vaan se katsoi, ettei valittaja ollut myöskään esittänyt mitään erityisiä perusteluja sen ratkaisemiseksi, johtuivatko Tercasin asiakkaiden ja suorien talletusten menetykset Tercas-päätöksestä, [44] mitä valittaja ei ole kiistänyt.

37. Joka tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että valittajan asiakkaiden päätökset, joista väitetty vahinko oli aiheutunut, liittyivät kyseisten asiakkaiden omiin taloudellisia etuja koskeviin arviointeihin, ja se totesi tämän seuraavien seikkojen perusteella: ensinnäkään valittajan asiakkailla ei ollut mitään Tercas-päätökseen perustuvaa oikeudellista velvollisuutta, toiseksi Tercas-päätökseen ei sisältynyt mitään sellaista, joka saisi valittajan näyttämään kykenemättömältä toteuttamaan vaihtoehtoisia toimenpiteitä Tercasin hyväksi tai joka vähentäisi valittajan uskottavuutta ja sen asiakkaiden luottamusta siihen, ja kolmanneksi Italian hallitus ja valittaja olivat ilmoittaneet heti Tercas-päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen, että vapaaehtoiset toimenpiteet olivat jo toteuttamiskelpoisia ja ettei Tercas-päätöksestä näin ollen aiheutuisi kielteisiä vaikutuksia. [45]

[42] Ks. valituksenalaisen tuomion 132–161 kohta.

[43] Ks. erityisesti tuomio 27.4.2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro ym. v. komissio (C-549/21 P, EU:C:2023:340, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti myös Lenaerts, K. ym., *EU Procedural Law*, 2. painos, Oxford University Press, 2023, s. 512–514. Kuten kirjoittaja korostaa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole tälle vaatimukselle mitään vakiintunutta muotoilua, vaan unionin tuomioistuimet ovat ilmaisseet sen eri tavoin, ja sen taustalla on pääasiallisesti ajatus siitä, että unioni on vastuussa vain vahingoista, jotka ovat suoraa seurausta sen toimielinten, elinten ja laitosten toimista tai toiminnasta (ks. myös Wildemeersch, J., ”Section 2 – Les conditions du recours en responsabilité”, *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, s. 484–487). Tietyt kirjoittajat puolestaan tekevät eron yhtäältä ”tosiasiallisen syy-yhteyden”, jolla tarkoitetaan sen selvittämistä, onko lainvastainen toiminta ollut välttämätön edellytys (conditio sine qua non) vahingon ilmenemiselle, ja toisaalta ”oikeudellisen syy-yhteyden” välillä, jolla tarkoitetaan, että unionin toimielinten tai elinten vastuu vahingosta, joka on liian kaukainen, voidaan sulkea pois tiettyjen lisäedellytysten perusteella eli edellyttämällä, että vahinko on aiheutunut riittävän suoraan lainvastaisesta toiminnasta, että toiminnan ja vahingon välillä on riittävän suora syy-yhteys ja että toiminta on vahingon pääasiallinen syy (ks. vastaavasti Biondi, A. ja Farley, M., *The right to damages in European law*, Kluwer Law International, 2009, s. 146–154). Julkisasiamies Ćapeta teki vastaavanlaisen erottelun ratkaisuehdotuksessaan WS ym. v. Frontex (Yhteinen palautusoperaatio) (C-679/23 P, EU:C:2025:427, 101–109 kohta). Ks. unionin jäsenvaltioissa syy-yhteyden tarkastelussa noudatettavien eri lähestymistapojen vertailusta myös Infantino, M. ja Zervogianni, E., ”The European Ways to Causation”, *Causation in European Tort Law*, Cambridge University Press, 2017, s. 85–128 sekä Bussani, M., Sebok, A. J. ja Infantino, M., ”Causation”, *Common Law and Civil Law Perspectives on Tort Law*, Oxford Academic, sähköinen versio, 2022, s. 177– 212.

[44] Ks. valituksenalaisen tuomion 137 kohta.

[45] Ks. valituksenalaisen tuomion 138–141 kohta.

38. Tältä osin valittaja tyytyy vain arvostelemaan unionin yleisen tuomioistuimen päätelmiä osoittamatta, että ne perustuisivat oikeudelliseen virheeseen tai tosiseikkojen tai todisteiden huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla.

39. Toiseksi valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se viittasi virheellisesti tuomioon Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro ym. v. komissio. [46]

40. Tältä osin on riittävää todeta, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi kyseiseen tuomioon ainoastaan hylätäkseen valittajan väitteen, jonka mukaan siinä vahvistettiin valittajan näkemys, ja totesi, ettei kyseinen tuomio riitä osoittamaan syy-yhteyden olemassaoloa. Valittajan esittämillä väitteillä ei näin ollen voida kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen arviointia, joka ei perustu kyseiseen tuomioon.

41. Kolmanneksi valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se totesi, että väitetty vahinko oli aiheutunut useiden syiden yhteisvaikutuksesta.

42. Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseisen vahingon on pitänyt todella aiheutua siitä menettelystä, josta toimielimiä moititaan. Silloinkin, kun toimielimet ovat saattaneet olla osallisina sen vahingon syntymiseen, jonka korvaamista on vaadittu, tällainen osallisuus saattaa olla liian kaukainen muiden seikkojen, kuten muille henkilöille, tässä tapauksessa valittajille, kuuluvan vastuun vuoksi. [47] Lisäksi, vaikka kysymys syy-yhteydestä teon ja vahingon välillä on oikeuskysymys ja kuuluu siksi unionin tuomioistuimen toimivaltaan valitusasioissa, [48] unionin yleisen tuomioistuimen arviointi syy-yhteydestä jää tosiseikkojen osalta unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle valitusasioissa, jos kyse ei ole tosiseikkojen tai todisteiden ottamisesta huomioon vääristyneellä tavalla. [49] Tämän vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on kuitenkin ilmettävä asiakirjoista selvästi ja tarvitsematta ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja todisteita. [50]

43. Käsiteltävässä asiassa valittaja riitauttaa neljä niistä viidestä seikasta, jotka unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon valituksenalaisen tuomion 144–149 kohdassa sulkeakseen pois komission toiminnan ja väitetyn vahingon välisen syy-yhteyden, eli ensinnäkin vuoden 2015 tilinpäätökseen kirjatut tappiot, toiseksi sijoittajille tiedottamisen laiminlyönnin, joka johti hallinnollisiin seuraamuksiin ja rikostutkintoihin, kolmanneksi sen, että Tercas oli maksukyvytön

[46] Tuomio 27.4.2023 (C-549/21 P, EU:C:2023:340). Valittaja korostaa muun muassa, että toisin kuin tässä tuomiossa kyseessä olleessa asiassa, jossa komissio oli kohdistanut Italian viranomaisiin painostusta, joka ei liittynyt mihinkään konkreettiseen toimenpiteeseen, nyt käsiteltävässä asiassa komissio teki sitovan päätöksen.

[47] Ks. vastaavasti tuomio 18.3.2010, Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio (C-419/08 P, EU:C:2010:147, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Oikeuskäytännössä riittävän suoran yhteyden käsitettä on nimittäin tulkittu suppeasti, minkä erityisesti unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut toteamalla, että pelkästään se seikka, että unionin toimielimen, elimen tai laitoksen väitetysti lainvastainen menettely on ollut välttämätön edellytys (conditio sine qua non) vahingon ilmenemiselle sillä tavoin, ettei vahinkoa olisi tapahtunut ilman tätä menettelyä, ei riitä luomaan kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettua riittävän suoraa syy-yhteyttä (ks. vastaavasti erityisesti tuomio 23.5.2019, Remag Metallhandel ja Jaschinsky v. komissio, T-631/16, EU:T:2019:352, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Havu, K. ja Kurki-Suonio, S., ”Damages Liability of the EU for Harm Caused by Excessive Duration of Court Proceedings”, *European Public Law*, 2021, osa 27, nro 2, s. 305–330.

[48] Ks. mm. vastaavasti tuomio 16.7.2009, komissio v. Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, 192 kohta).

[49] Ks. mm. vastaavasti tuomio 19.10.2017, Agriconsulting Europe v. komissio (C-198/16 P, EU:C:2017:784, 22 kohta).

[50] Ks. mm. vastaavasti tuomio 1.8.2025, Ranska ja komissio v. CWS Powder Coatings ym. (C-71/23 P et C-82/23 P, EU:C:2025:601, 67 kohta).

jo vuonna 2013, ja neljänneksi sen, että kustannukset, jotka aiheutuivat Tercas-päätöksen väitettyjä kielteisiä vaikutuksia lieventävistä toimenpiteistä, eivät johtuneet välittömästi kyseisestä päätöksestä.[51]

44. Aluksi on todettava, että toisin kuin valittaja väittää, mahdollisten useiden samanaikaisten syiden vaikutus ei välttämättä rajoitu vahingonkorvauksen määrälliseen arviointiin, vaan se voi tapauksen mukaan heikentää itse syy-yhteyttä moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välillä.

45. Ensinnäkin valittaja väittää vuoden 2015 tilinpäätökseen kirjatuista tappioista, että sen omien asiantuntijoiden mukaan nämä tappiot ovat voineet aiheuttaa enintään osan – eli arviolta 50 prosenttia – asiakkaiden menetyksistä.[52] Valittaja ei kuitenkaan osoita, että valituksenalaisessa tuomiossa olisi otettu tosiseikat tai todisteet huomioon vääristyneellä tavalla, eikä myöskään riitauta muita asiayhteyteen liittyviä seikkoja, jotka unionin yleinen tuomioistuin otti tässä yhteydessä huomioon, eli sitä, että siitä lähtien, kun Tercas hankittiin vuonna 2014, valittajaa koskevat taloudelliset indikaattorit vain heikkenivät, ja että valittajan osakkeiden nimellisarvon alentaminen, josta päätettiin valittajan vuotta 2015 koskevan vuosikertomuksen perusteella ja samoihin aikoihin, kun se hyväksyttiin (eli 24.4.2016), aiheutti tyytymättömyyttä valittajan asiakaskunnassa,[53] sitä, että joulukuun 2014 ja joulukuun 2015 välisenä aikana eli ennen Tercas-päätöksen antamista valittaja jo menettänyt 4,9 prosenttia suorista talletuksistaan,[54] eikä sitä, että osuuspankkiuudistus, jonka valittaja itse mainitsi yhtenä niistä syistä, joiden vuoksi se oli joutunut harkitsemaan uudelleen vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelmaansa ja korvaamaan sen uudella vuosiksi 2016–2020 laaditulla suunnitelmalla, oli osaltaan vaikuttanut valittajan asiakaskunnan luottamuksen heikentymiseen.[55]

46. Siitä, että valittajan mukaan sen johdolle määrätyistä seuraamuksista päätettiin vasta väitetyn vahingon ilmenemisen jälkeen, on todettava, että valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi Commissione Nazionale per le Società e la Borsan (Consob) (rahoitus- ja sijoitustuotteita valvova viranomainen, Italia) päätöksistä ilmenevän, että marraskuun 2014 ja kesäkuun 2015 välisenä aikana tehtyjen pääomankorotusten yhteydessä valittaja ei ollut ilmoittanut käytettyä menetelmää sijoittajille ja oli näin vahvistanut osakkeiden hinnan korkeammaksi kuin sen määrittämisestä vastaava asiantuntija, joten valittajan johtoon oli kohdistunut vuodesta 2017 lähtien hallinnollisia seuraamuksia ja rikostutkintoja.[56] Unionin yleisen tuomioistuimen arvion mukaan nämä seuraamukset, jotka määrättiin sen ajanjakson jälkeen, jona vahinko on oletetusti tapahtunut, vain tukevat sitä, että asiakkaiden luottamuksen menetykseen on todennäköisesti ollut syynä valittajan aiempi käyttäytyminen.

47. Tercasin aiemmista maksuvaikeuksista[57] valittaja väittää, ettei se voinut olla kyseisen vahingon pääasiallinen syy, koska maksuvaikeudet olivat olleet tiedossa jo pitkään ja koska prosessia, jossa Tercas integroitui valittajaan, olivat juuri maksuvaikeuksien vuoksi edeltäneet vuodesta 2014 lähtien paitsi FITD:n toimenpiteet Tercasin rahoitusvajeen kattamiseksi

[51] Valittaja ei sitä vastoin riitauta unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 148 kohdassa esittämää arviointia, jonka mukaan valittaja ei selittänyt, miten Tercas-päätös olisi estänyt sitä houkuttelemasta uusia asiakkaita, vaikka vapaaehtoisesta toimenpiteestä (joka korvasi FITD:n Tercasin hyväksi toteuttaman toimenpiteen ja jota ei hyväksytty kyseisellä päätöksellä) päätettiin jo kaksi kuukautta Tercas-päätöksen jälkeen. Pidän kuitenkin epätodennäköisenä, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan väitetty vahinko oli aiheutunut useiden syiden yhteisvaikutuksesta, olisi perustunut ainoastaan tähän yhteen seikkaan.

[52] Näin tehdessään valittaja itse myöntää, että on olemassa muitakin seikkoja, jotka ovat voineet myötävaikuttaa väitettyyn vahinkoon.

[53] Ks. valituksenalaisen tuomion 144 kohta.

[54] Ks. valituksenalaisen tuomion 146 kohta.

[55] Valituksenalaisen tuomion 153 kohta.

[56] Valituksenalaisen tuomion 145 kohta.

[57] Ks. valituksenalaisen tuomion 146 kohta.

kokonaisuudessaan myös lisätoimenpiteet sekä Tercasin että valittajan omavaraisuusasteen vahvistamiseksi. On todettava, ettei näillä väitteillä voida osoittaa, että Tercas ei ollut maksuvaikeuksissa ja että unionin yleinen tuomioistuin otti tältä osin tosiseikat tai todisteet huomioon vääristyneellä tavalla.

48. Siltä osin kuin on kyse kustannuksista, jotka aiheutuivat Tercas-päätöksen väitettyjä kielteisiä vaikutuksia lieventävistä toimenpiteistä,[58] on todettava, ettei valittaja ole osoittanut, että jos Tercas-päätöstä ei olisi tehty, talletukset eivät olisi vähentyneet eikä asiakkaita olisi menetetty, ja että korjaavat toimenpiteet oli tosiasiallisesti toteutettu nimenomaan Tercas-päätöksestä aiheutuneiden tappioiden eikä minkään muiden seikkojen johdosta.

49. Neljänneksi valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan e alakohdassa ja 96 artiklassa tarkoitettua asiantuntijalausuntoa hankkimatta totesi, että valittajan esittämät tekniset raportit eli erään tilintarkastustoimiston ja erään yliopistoprofessorin laatimat raportit olivat epäluotettavia.

50. On kuitenkin todettava, että valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin ei tyytynyt pelkästään kyseenalaistamaan näiden raporttien luotettavuutta. Se päinvastoin katsoi ensinnäkin, että tilintarkastustoimiston tekninen raportti ei osoittanut, että Tercas-päätös olisi ollut kyseisen vahingon välitön ja ratkaiseva syy, toiseksi, että yliopistoprofessorin laatiman teknisen raportin luotettavuutta heikensi se, että hän itse myönsi, että valittajalle oli aiheutunut merkittäviä tappioita vuonna 2015 ja että vuoden 2016 lopusta lähtien Tercas-päätös oli ollut vain yksi väitetyn vahingon syistä, ja kolmanneksi, että näihin kahteen raporttiin, jotka sitä paitsi perustuivat valittajan itsensä esittämiin tositteisiin, ei sisältynyt mitään Tercas-päätöksen ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä koskevaa oikeudellista arviointia.[59]

51. Joka tapauksessa jälleen on katsottava, että valittaja tyytyy riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin tosiseikoista ja että valittaja ehdottaa uutta arviointia osoittamatta tai edes väittämättä, että tosiseikat tai todisteet olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

52. Siltä osin kuin unionin yleisen tuomioistuimen väitetään hylänneen mainitut tekniset raportit asiantuntijalausuntoa hankkimatta, on myös korostettava, että sen arvioiminen, onko prosessinjohtotoimen tai asian selvittämistoimen toteuttaminen tarkoituksenmukaista, kuuluu yksinomaan unionin tuomioistuimille, eikä niiden tarvitse toteuttaa tällaisia toimia, jos ne katsovat, etteivät asianosaisten esittämät tiedot ole riittäviä syy-yhteyden olemassaolon arvioimiseksi.

53. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että kolmas valitusperuste hylätään.

Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen.

[58] Ks. valituksenalaisen tuomion 149 kohta.

[59] Ks. valituksenalaisen tuomion 156 ja 158 kohta.