Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2023 *

Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu – Valtiontuet – Italian viranomaisten Banca Tercasille myöntämä tuki – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Vanhentuminen –Jatkuva vahinko – Osittainen tutkimatta jättäminen – Oikeussäännön, jolla on tarkoituksena antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen – Syy-yhteys

Asiassa T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, kotipaikka Bari (Italia), edustajinaan asianajajat A. Zoppini, G. M. Roberti, I. Perego, G. Parisi ja D. Gallo,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar ja D. Recchia,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos sekä tuomarit S. Gervasoni, N. Półtorak (esittelevä tuomari), I. Reine ja T. Pynnä,

kirjaaja: V. Di Bucci,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn

ottaen huomioon, etteivät asianosaiset ole esittäneet istunnon järjestämistä koskevaa pyyntöä kolmen viikon kuluessa siitä, kun ilmoitus asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättämisestä on annettu tiedoksi, ja päätettyään unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan 3 kohdan nojalla ratkaista kanteen ilman asian käsittelyn suullista vaihetta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

1 Kantaja Banca Popolare di Bari SpA vaatii SEUT 268 artiklan nojalla nostamallaan kanteella korvausta vahingosta, jonka se väittää kärsineensä Italian Tercas-pankille myöntämästä valtiontuesta (asia SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) 23.12.2015 annetun komission päätöksen (EU) 2016/1208 (EUVL 2016, L 203, s. 1; jäljempänä Tercas-päätös) seurauksena.

Asian tausta

2 Italian talous- ja valtiovarainministeriö päätti 30.4.2012 Banca d'Italian (Italian keskuspankki), joka oli havainnut Banca Tercasissa (jäljempänä Tercas) sääntöjenvastaisuuksia, ehdotuksesta asettaa Tercasin erityishallintoon.

3 Arvioituaan eri vaihtoehtoja Italian keskuspankin nimittämä hallinnonhoitaja aloitti lokakuussa 2013 neuvottelut kantajan kanssa, joka oli ilmaissut kiinnostuksensa osallistua Tercasin pääoman korottamiseen sillä edellytyksellä, että ensin suoritetaan Tercasia koskeva yritystarkastus ja että Fondo interbancario di tutela dei depositi (pankkienvälinen talletussuojarahasto, Italia; jäljempänä FITD) kattaa Tercas-pankin negatiivisen oman pääoman kokonaisuudessaan.

4 FITD:n toimeenpaneva komitea päätti 28.10.2013 Tercasin hallinnonhoitajan pyynnöstä Tercasia koskevista tukitoimenpiteistä, jotka Italian keskuspankki hyväksyi.

5 FITD päätti 18.3.2014 keskeyttää suunnitellut toimenpiteet sen omien asiantuntijoiden ja kantajan asiantuntijoiden välisen erimielisyyden vuoksi. Erimielisyys ratkaistiin välimiesmenettelyssä.

6 FITD:n toimeenpaneva komitea ja johtokunta päättivät 30.5.2014 Tercasin hyväksi toteutettavista toimenpiteistä.

7 Italian keskuspankki hyväksyi 7.7.2014 FITD:n toimenpiteet Tercasin hyväksi. Toimenpiteiseen kuului kolme osaa, ensinnäkin 265 miljoonan euron avustus Tercasin negatiivisen oman pääoman kattamiseksi, toiseksi 35 miljoonan euron takaus Tercasin tiettyihin vastuisiin liittyvän luottoriskin kattamiseksi ja kolmanneksi 30 miljoonan euron takaus ensimmäiseen osaan liittyvien verojen maksamisesta mahdollisesti aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

8 Tercasin hallinnonhoitaja kutsui Italian keskuspankin suostumuksella koolle Tercasin osakkeenomistajien ylimääräisen yhtiökokouksen tarkoituksena käsitellä erityishallinnon aikana havaittujen tappioiden kattamista osittain sekä suunniteltua pääomankorotusta kantajan toimesta. Pääomankorotus toteutettiin samana päivänä.

9 Tercasin erityishallinto päättyi 1.10.2014, ja kantaja nimitti pankin uudet hallintoelimet.

10 Kantaja toteutti joulukuussa 2014 pääomankorotuksen, johon sisältyi uusien osakkeiden liikkeeseen laskeminen. Pääomankorotuksella vahvistettiin kantajan omavaraisuusastetta, johon Tercasin ja sen tytäryhtiön Banca Caripe SpA:n (jäljempänä Caripe) hankinta oli vaikuttanut.

11 Kantaja korotti maaliskuussa 2015 Tercasin pääomaa vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä syntyneiden tappioiden kattamiseksi, rakenneuudistuksista vuosina 2015–2016 aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi ja Tercasin omavaraisuusasteen parantamiseksi.

12 Euroopan komissio ilmoitti Italian tasavallalle 27.2.2015 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely FITD:n Tercasin hyväksi toteuttamista toimenpiteistä.

13 Komissio antoi 23.12.2015 Tercas-päätöksen.

14 Komissio katsoi kyseisessä päätöksessä, että Italian keskuspankin 7.7.2014 hyväksymät FITD:n toimenpiteet Tercasin, jonka koko varallisuus on ollut kantajan omistuksessa 1.10.2014 lähtien, hyväksi olivat sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, joka Italian tasavallan oli perittävä takaisin tuensaajalta.

15 FITD toteutti 4.2.2016 ”vapaaehtoisia” toimenpiteitä Tercasin hyväksi, ja kantaja sulautti Tercasin 14.7.2016 absorptiosulautumisella itseensä.

16 Tercas-päätös kumottiin unionin yleisen tuomioistuimen 19.3.2019 antamalla tuomiolla Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167), joka pysytettiin unionin tuomioistuimen 2.3.2021 antamalla tuomiolla komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154).

17 Kantaja vaati 28.4.2021 päivätyllä kirjeellä komissiota Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan nojalla korvaamaan Tercas-päätöksen antamisesta väitetysti aiheutuneet vahingot maksamalla sille 228 miljoonan euron korvauksen.

18 Komissio hylkäsi vaatimuksen 11.5.2021.

Asianosaisten vaatimukset

19 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– velvoittaa Euroopan unionin, jota komissio edustaa, maksamaan sille 280 miljoonaa euroa tai toissijaisesti 203 miljoonaa euroa korvauksena aineellisesta vahingosta sekä asianmukaisen korvauksen väitetystä aineettomasta vahingosta Tercas-päätöksen antamisen seurauksena

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta

– toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

21 Komissio on esittänyt unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohtaan perustuvan oikeudenkäyntiväitteen kanteen tutkittavaksi ottamista vastaan. Se väittää, että vahingonkorvauskanne on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan nojalla vanhentunut. Se katsoo, että vakiintuneen oikeuskäytännön, joka perustuu erityisesti 28.2.2013 annettuun tuomioon Inalca ja Cremonini v. komissio (C-460/09 P, EU:C:2013:111, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), mukaan sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen perustuvan kanteen vanhentumisaika alkaa kulua, kun korvausvelvollisuuden edellytykset täyttyvät, ja erityisesti silloin, kun korvattava vahinko konkretisoituu.

22 Se esittää lähinnä, että väitetty vahinko konkretisoitui silloin, kun Tercas-päätöksen antaminen julkaistiin 23.12.2015 toimielinten tiedonannoissa ja kun siitä kerrottiin lehdistössä seuraavina päivinä. Koska viiden vuoden vanhentumisaika alkoi kulua 23.12.2015, se siis päättyi 23.12.2020, joten vahingonkorvauskanne on komission mukaan vanhentunut, koska vahingonkorvausvaatimus esitettiin 28.4.2021.

23 Lisäksi komissio väittää, että väitetty vahinko ei ole luonteeltaan jatkuva. Oikeuskäytännön ja erityisesti 19.4.2007 annetun tuomion Holcim (Deutschland) v. komissio (C-282/05 P, EU:C:2007:226, 35 kohta) mukaan vahingon jatkuvaluonteisuus merkitsee sitä, että se kasvaa suhteessa kuluneeseen aikaan. Vaikka väitetty vahinko oli voinut kasvaa ajan myötä, mahdollinen kasvu ei toteutunut suhteessa kuluneeseen aikaan. Komissio pitää kantajan väittämää vahinkoa sitä vastoin kertaluonteisena.

24 Niinpä kantajan komissiolle 28.4.2021 osoittamaa vahingonkorvausvaatimusta ei voida pitää vanhentumisen keskeyttävänä toimena.

25 Komissio esittää tältä osin, että ajankohta, jona väitetty vahinko konkretisoitui, on sama kuin ajankohta, jona kansalliset viranomaiset tosiasiallisesti perivät Tercas-päätöksessä tarkoitetun tuen takaisin. Komission mukaan väitetyn vahingon taustalla on Tercas-päätös.

26 Lisäksi vaikka katsottaisiin, että vanhentumisaika alkaa kulua siitä, jolloin kantaja saa virallisesti tiedon väitetyn vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta kirjatulla kirjeellä, kyseisenä ajankohtana on komission mukaan pidettävä viimeistään Tercas-päätöksen jäljennöksen sisältävän kirjatun kirjeen vastaanottamispäivää, joka oli 29.2.2016. Tässäkin tapauksessa viiden vuoden määräaika oli jo päättynyt, kun kantaja esitti vahingonkorvausvaatimuksensa 28.4.2021.

27 Kantaja kiistää komission perustelut.

28 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan, jota sovelletaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käytävään menettelyyn saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, mukaan vanhentumisaika sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevissa asioissa on viisi vuotta tapahtumasta, johon korvausvelvollisuus perustuu.

29 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 vahinkoa kärsinyt henkilö voisi viivästyttää loputtomasti vahingonkorvausoikeutensa käyttämistä (ks. vastaavasti tuomio

8.11.2012, Evropaïki Dynamiki v. komissio, C-469/11 P, EU:C:2012:705, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.7.2021, Bateni v. neuvosto, T-455/17, EU:T:2021:411, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Oikeuskäytännön mukaan vanhentumisaika alkaa kulua silloin, kun korvausvelvollisuuden edellytykset täyttyvät, ja erityisesti silloin, kun korvattava vahinko konkretisoituu (tuomio 17.7.2008, komissio v. Cantina sociale di Dolianova ym., C-51/05 P, EU:C:2008:409, 54 kohta). Vanhentumisaika alkaa siten siitä, kun vahinko tosiasiallisesti aiheutuu, eikä vahingollisen tapahtuman ajankohdasta (ks. tuomio 28.2.2013, Inalca ja Cremonini v. komissio, C-460/09 P, EU:C:2013:111, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Lisäksi on muistutettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan mukaan vanhentumisajan keskeyttävällä toimella tarkoitetaan joko kannetta, joka on nostettu unionin tuomioistuimessa, tai vaatimusta, jonka vahinkoa kärsinyt sitä ennen voi esittää toimivaltaiselle toimielimelle (ks. vastaavasti määräys 14.12.2005, Arizona Chemical ym. v. komissio, T-369/03, EU:T:2005:458, 116 kohta).

32 On myös muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan silloin, kun vahingot eivät ole syntyneet välittömästi vaan kertyneet tietyn ajanjakson aikana, oikeus korvaukseen koskee peräkkäisiä ajanjaksoja. Erityisesti kaikkia peräkkäisinä ajanjaksoina uusiutuneita vahinkoja, joiden määrä on kasvanut suhteessa kuluneeseen aikaan, on pidettävä luonteeltaan jatkuvina (määräys 4.9.2009, Inalca ja Cremonini v. komissio, T-174/06, ei julkaistu, EU:T:2009:306, 56 ja 57 kohta ja määräys 19.5.2011, Formenti Seleco v. komissio, T-210/09, ei julkaistu, EU:T:2011:228, 50 kohta).

33 Tällaisessa tapauksessa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa tarkoitettu vanhentuminen koskee aikaa, joka edeltää toimea, jolla vanhentuminen on keskeytetty, vähintään viidellä vuodella, tämän vaikuttamatta myöhemmin syntyneisiin oikeuksiin (ks. määräys 4.9.2009, Inalca ja Cremonini v. komissio, T-174/06, ei julkaistu, EU:T:2009:306, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kantaja väittää kärsineensä vahinkoa Tercas-päätöksen johdosta. Kantaja vaatii kanteessaan erityisesti korvausta vahingosta, jonka se väittää aiheutuneen Tercas-päätöksestä siten, että asiakaskunnan luottamus kantajaan heikentyi, mikä aiheutti talletusten ja asiakkaiden menetyksen (tulonmenetys), mainehaitan (aineeton vahinko) sekä kustannuksia Tercas-päätöksen kielteisten vaikutusten lieventämistoimenpiteistä (tosiasiallinen vahinko).

35 Tässä yhteydessä sen määrittämiseksi, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi, on arvioitava, ovatko väitetyt vahingot luonteeltaan jatkuvia edellä 32 ja 33 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, kuten kantaja väittää.

36 Väitetystä tulonmenetyksestä on ensinnäkin todettava, että kantaja ei kiistä vanhentumisajan alkamisajankohdan osalta sitä, että Tercas-päätöksestä johtuvat suorien talletusten ja asiakkaiden menetykset ilmenivät siitä lähtien, kun kyseinen päätös 23.12.2015 julkaistiin. Niinpä on katsottava, että Tercas-päätöksen vaikutukset alkoivat tältä osin 23.12.2015.

37 Tästä seuraa, että väitettyjen aineellisten vahinkojen vaikutusten tosiasiallinen ilmeneminen ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa tarkoitetun vanhentumisajan kuluminen alkoivat kyseisestä ajankohdasta (ks. vastaavasti tuomio 19.4.2007, Holcim (Deutschland) v. komissio, C-282/05 P, EU:C:2007:226, 33 kohta ja tuomio 17.7.2008, komissio v. Cantina sociale di Dolianova ym., C-51/05 P, EU:C:2008:409, 63 kohta).

38 Kantaja väittää, että se ei saanut tuloja, joita se olisi voinut kohtuudella odottaa saavansa ilman Tercas-päätöstä, koska se menetti talletuksia ja asiakkaita siksi, että sen edellytykset myöntää lainoja heikkenivät, mistä aiheutui kielteisiä vaikutuksia sen koko toimintaan ja sen pankkitoiminnan nettotuottojen rapautuminen joulukuun 2015 ja huhtikuun 2021 välisenä aikana.

39 Niinpä suorien talletusten menetyksestä johtuvasta tulonmenetyksestä aiheutunut väitetty vahinko, jonka kantaja väittää kärsineensä, on edellä 32 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla jatkuvaluonteinen, koska aineelliset vahingot, joihin tässä yhteydessä vedotaan, eivät aiheutuneet välittömästi vaan ne kertyivät tietyn ajanjakson aikana ja uusiutuivat peräkkäisinä ajanjaksoina, joten niiden määrä kasvoi suhteessa kuluneeseen aikaan lainvastaisen toimen eli Tercas-päätöksen vaikutusten jatkumisen vuoksi.

40 Lisäksi kantaja katsoo, että sille aiheutui huhtikuuhun 2021 saakka tulonmenetystä asiakaskunnan menettämisen vuoksi. Tarkemmin sanottuna se menetti 7 783 asiakasta vuosina 2015–2016. Lisäksi kantaja esittää vuosien 2016–2020 liiketoimintasuunnitelmaan sisältyvistä kasvuennusteista, jotka perustuivat odotettuun markkinakehitykseen ja joissa uusien asiakkaiden määrän odotettiin kasvavan 50 000 yksiköllä eli 10 000 yksiköllä vuodessa, että kantajan asiakaskunnan kasvuvauhti oli tilikaudesta 2017 alkaen puolet ennustetusta määrästä eli 5 000 asiakasta vuodessa.

41 Kantajan mukaan Tercas-päätös aiheutti asiakaskunnan menetyksen, jonka seurauksena se kärsi tulonmenetyksen, joka johtui menetetystä provisiomarginaalista joulukuun 2015 ja huhtikuun 2021 välisenä aikana, vuosien 2016–2020 liiketoimintasuunnitelmassa ennakoidun asiakaskunnan kasvun toteutumatta jäämisestä, jäljelle jääneiden asiakkaiden korkokatteen heikkenemisestä ja pankkitoiminnan nettotuoton kasvunäkymien toteutumatta jäämisestä joulukuusta 2015 huhtikuuhun 2021.

42 On kuitenkin mainittava, että kantajan esittämistä tutkimuksista eli erään tilintarkastustoimiston ja erään yliopistoprofessorin laatimista teknisistä raporteista ilmenee, että asiakasmenetyksistä väitetysti aiheutuneet vahingot jatkuivat yhtä kauan kuin Tercas-päätöksen vaikutukset eli huhtikuuhun 2021 saakka. Ottamatta kantaa jäljempänä seuraavaan syy-yhteyden tarkasteluun voidaan todeta, että kantaja yhtäältä menetti edelleen asiakkaita eikä toisaalta kyennyt houkuttelemaan uusia asiakkaita. Näin ollen asiakasmenetyksistä johtuva väitetty tulonmenetys toistui peräkkäisinä ajanjaksoina ja kasvoi suhteessa kuluneeseen aikaan. Niinpä on katsottava, että väitetty vahinko, joka perustuu asiakaskunnan menettämisestä johtuvaan tulonmenetykseen, on edellä 32 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla jatkuvaluonteinen.

43 Näin ollen väitetty tulonmenetys, joka johtuu sekä suorien talletusten että asiakaskunnan menettämisestä, ei toteutunut kerralla ja kokonaisuudessaan Tercas-päätöksen julistamisajankohtana. Se ei myöskään pelkästään pahentunut suhteessa kuluneeseen aikaan. Uusia vahinkoja nimittäin ilmeni erityisesti yhtäältä siksi, että uudet asiakkaat saattoivat päättää sulkea tilinsä kantajana olevassa pankissa tai nostaa talletuksensa, ja toisaalta menetettyihin

voittoihin liittyvinä saamatta jääneinä tuloina. Koska kyseessä olevat vahingot, jos ne oletetaan toteen näytetyiksi, kertyivät ja uusiutuivat peräkkäisinä ajanjaksoina, on todettava, että edellä 32 kohdassa mainitut jatkuvan vahingon kriteerit täyttyvät.

44 Niinpä voidaan katsoa, että kantajalle väitetysti aiheutuneeseen tulonmenetykseen liittyvät vahingot ovat jatkuvaluonteisia.

45 Lisäksi komission väite, jonka mukaan väitetyt vahingot eivät olleet jatkuvaluonteisia, koska niiden syynä oli Tercas-päätöksen julkistaminen, ei voi menestyä sillä perusteella, että vaikka mainittu päätös saattoi – ennakoimatta vielä syy-yhteyttä koskevaa analyysiä – olla syynä väitettyihin vahinkoihin, vahinkojen kertyminen kuitenkin jatkui useiden vuosien ajan.

46 Komissio väittää vielä, että vaikka vahingon määrä ei ollut täsmällisesti määritettävissä Tercas-päätöksen antamispäivänä, se oli todellinen ja varma ja kantaja olisi siten voinut esittää vahingonkorvausvaatimuksensa aikaisemmin kuin 28.4.2021. Kantaja korostaa tältä osin, että – kuten sen oikeudenkäyntiväitettä koskevien huomautustensa yhteydessä esittämässä teknisessä muistiossa tehdystä analyysistä ilmenee – tuolloisessa epävarmassa tilanteessa sen asiakkaiden reaktiot eivät voineet olla yhtenäisiä tai välittömiä, koska ne liittyivät kunkin asiakkaan erilaisiin arviointeihin, joten vahingot eivät voineet olla ennakoitavissa. Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että se, että väitetyt vahingot alkavat ilmetä päätöksen julkistamisesta lähtien ja että kantaja olisi voinut nostaa vahingonkorvauskanteen kyseisestä ajankohdasta lähtien, ei sulje pois sitä, että mainitut vahingot ovat jatkuvaluonteisia, kun lainvastainen toimi, jonka kantaja väittää olevan kärsimiensä vahinkojen syy, pysyy voimassa ja kun sen vaikutusten jatkuminen voi johtaa tulonmenetykseen, joka kasvaa kuluneen ajan suhteessa (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2017, Guardian Europe v. Euroopan unioni, T-673/15, EU:T:2017:377, 34–38 kohta ja tuomio 21.4.2005, Holcim (Deutschland) v. komissio, T-28/03, EU:T:2005:139, 68 ja 69 kohta).

47 Vaikka tulonmenetykseen perustuvat väitetyt aineelliset vahingot oletettaisiin toteen näytetyiksi, asiakirja-aineistosta ja edellä 38–40 kohdasta ilmenee, että ne kasvoivat suhteessa joulukuun 2015 ja huhtikuun 2021 välillä kuluneeseen aikaan. Niinpä mainitut vahingot ovat jatkuvaluonteisia.

48 Tältä osin asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantaja esitti Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä edellytetyn mukaisesti 28.4.2021 etukäteen komissiolle vahingonkorvausvaatimuksen, mitä seurasi kannekirjelmän jättäminen kahden kuukauden kuluessa. Niinpä kyseistä vaatimusta voidaan pitää perussäännön 46 artiklassa ja edellä 31 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna vanhentumisen keskeyttävänä toimena. Edellä 33 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että koska kyseessä oleva vahinko on jatkuvaluonteinen, vahingonkorvauskanne ei ole vanhentunut siltä osin kuin se koskee vanhentumisajan keskeyttävää tointa edeltäneiden viiden vuoden aikana eli nyt käsiteltävässä asiassa 28.4.2016 jälkeen väitetysti kärsittyjen vahinkojen korvaamista.

49 Toiseksi on todettava väitettyjen aineettomien vahinkojen osalta, että kantajan mukaan ne johtuvat sille Tercas-päätöksestä aiheutuneesta mainehaitasta.

50 Oikeuskäytännössä mainehaitan muodossa ilmenevien aineettomien vahinkojen kertaluonteisuutta tai jatkuvuutta on arvioitu niiden lähteen perusteella. Tältä osin yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että hallinnollisessa, siviilioikeudellisessa tai rikosoikeudellisessa menettelyssä mukanaolosta aiheutuva mainehaitta toteutuu täysimääräisesti

menettelyn aloittamispäivänä eikä sitä siten voida rinnastaa jatkuvaan vahinkoon (ks. vastaavasti määräys 4.9.2009, Inalca ja Cremonini v. komissio, T-174/06, ei julkaistu, EU:T:2009:306, 78 kohta ja määräys 7.2.2018, AEIM ja Kazenas v. komissio, T-436/16, ei julkaistu, EU:T:2018:78, 35 kohta).

51 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että aineeton vahinko on jatkuvaluonteinen, jos väitetty mainehaitta ei toteudu kerralla vaan uusiutuu säännöllisesti koko sen ajanjakson ajan, jona vahingon aiheuttanut tapahtuma jatkuu (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2015, Chart v. EUH, T-138/14, EU:T:2015:981, 93 kohta). Näin on silloin, kun mainehaitta johtuu joko unionin toimielimen lainvastaisesta menettelystä, kuten laiminlyönnistä, tai komission päätöksestä, joka ensin annetaan ja julkistetaan lehdistötiedotteella ja joka tämän jälkeen julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä tiivistelmänä (tuomio 7.6.2017, Guardian Europe v. Euroopan unioni, T-673/15, EU:T:2017:377, 42 kohta).

52 On nimittäin mainittava, että viimeksi mainitussa tapauksessa on oikeuskäytännön mukaan niin, että vaikka mainehaitta voi ilmetä eri muodoissa, se on yleensä vahinko, joka uusiutuu säännöllisesti ja jatkuu niin kauan kuin mainehaitan syy ei ole poistunut (tuomio 7.6.2017, Guardian Europe v. Euroopan unioni, T-673/15, EU:T:2017:377, 42 kohta).

53 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kantajan mainehaitasta väitetysti aiheutuneen aineettoman vahingon taustalla on kantajan mukaan Tercas-päätös, joka ensin annettiin ja julkistettiin lehdistötiedotteella ja julkaistiin sitten virallisessa lehdessä. Jos oletetaan, että mainittu vahinko on näytetty toteen, se on siten jatkuvaluonteinen.

54 Niinpä vahingonkorvauskanne on vanhentunut vain siltä osin kuin siinä vaaditaan korvausta ennen 28.4.2016 aiheutuneesta mainehaitasta.

55 Kolmanneksi kantaja väittää vielä kärsineensä tosiasiallista vahinkoa, joka koostuu lisäkustannuksista, jotka liittyivät toimenpiteisiin, joilla pyrittiin lieventämään Tercas-päätöksen kielteisiä vaikutuksia ja joita olivat esimerkiksi 30.12.2015 päivätty kannustinsuunnitelma työntekijöiden vähentämiseksi, jolla pyrittiin 85 työntekijän vähentämiseen; 10.5.2019 toteutetut synteettiset arvopaperistamistoimenpiteet, joilla pyrittiin vastaamaan tarpeeseen ryhtyä toimiin oman pääoman turvaamiseksi, jotta pankki voisi täyttää vakavaraisuusvaatimukset pankkitoiminnan nettotuloksen heikennyttyä talletusten supistumisen ja asiakasmäärän vähenemisen, jotka ilmenivät heti päätöksen antamisen jälkeen ja seuraavien vuosien aikana, seurauksena; riskienhallintaan liittyvät toimet, joista tärkeimpiä olivat kaksi järjestämättömien lainojen luovutusta, joista päätettiin ja/tai jotka toteutettiin ensimmäisen osalta 1.8.2016 ja toisen osalta 16.11.2017; osakkaille suunnatut kaupalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena oli suhteen ennallistaminen erityisesti myöntämällä etuja niihin vakioehtoihin nähden, joita pankki sovelsi vakuudettomiin lainoihin vuosina 2016–2019 sekä 21.1.2016, 29.3.2016, 13.1.2017, 11.11.2019, 26.5.2020 ja 7.6.2021 aiheutuneet kulut oikeudellisten neuvonantajien käyttämisestä.

56 Kantaja katsoo, että vaikka vahinko katsotaan toteen näytetyksi, se konkretisoitui useissa jaksoissa Tercas-päätöksen antamisen jälkeen kantajalle aiheutuneiden eri kustannusten vuoksi.

57 Edellä 30 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan vanhentumisaika alkoi kuitenkin kulua siitä hetkestä, jolloin Tercas-päätöksen kantajaan kohdistuvat vahingolliset vaikutukset alkoivat. Ratkaiseva peruste vanhentumisajan alkamisajankohdan määrittämisen kannalta ei nimittäin ole vahingon aiheuttanut tapahtuma, koska kantajaa vastaan ei voida vedota sellaiseen

vanhentumisajan alkamisajankohtaan, joka sijoittuu kyseisen tapahtuman vahingollisten vaikutusten ilmenemistä edeltävään ajankohtaan (tuomio 28.2.2013, Inalca ja Cremonini v. komissio, C-460/09 P, EU:C:2013:111, 52 kohta).

58 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on ensinnäkin niin, että vahingot, joiden väitetään aiheutuneen henkilöstön vähentämiseen, synteettiseen arvopaperistamiseen ja riskien lieventämistoimenpiteisiin liittyvistä lisäkustannuksista, eivät ole jatkuvaluonteisia edellä 32 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Kustannukset syntyivät nimittäin välittömästi, joten ne ovat tosiasiallisesti toteutuneet kunkin kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamisajankohtana, eivätkä niiden määrät ole kasvaneet suhteessa kuluneeseen aikaan.

59 Niinpä on määritettävä edellä 30 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu ajankohta, jolloin kyseisen vahingon kantajaan kohdistuvat vahingolliset vaikutukset alkoivat. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa määrätty vanhentumisaika alkaa kulua kyseisestä ajankohdasta.

60 Kuten edellä 55 kohdasta ilmenee, synteettisestä arvopaperistamisesta ja riskien lieventämistoimenpiteistä väitetysti aiheutuneet vahingot syntyivät 10.5.2019, joten viiden vuoden vanhentumisaika ei ollut vielä päättynyt silloin, kun kantaja esitti etukäteisen vaatimuksensa komissiolle eli 28.4.2021. Niinpä kanne voidaan ottaa tutkittavaksi näiden väitettyjen vahinkojen osalta.

61 Sitä vastoin henkilöstön vähentämisestä mahdollisesti aiheutuva vahinko johtuu 30.12.2015 käyttöön otetusta kannustinohjelmasta. Niinpä on katsottava, että väitetty vahinko konkretisoitui juuri kyseisenä ajankohtana. Tästä seuraa, että viiden vuoden vanhentumisaika oli päättynyt, kun kantaja esitti etukäteisen vaatimuksensa komissiolle, ja että kanneoikeus on siten vanhentunut kyseisen vahingon korvaamisen osalta.

62 Toiseksi on mainittava erityisesti oikeudellisten neuvonantajien käyttämisestä 21.1.2016, 29.3.2016, 13.1.2017, 11.11.2019, 26.5.2020 ja 7.6.2021 aiheutuneiden kulujen osalta, että oikeuskäytännön mukaan tällaiset kulut ovat kertaluonteisia. Ne nimittäin toteutuivat tiettynä täsmällisenä ajankohtana eivätkä niiden määrät kasvaneet suhteessa kuluneeseen aikaan (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2015, Chart v. EUH, T-138/14, EU:T:2015:981, 82 ja 84 kohta).

63 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kantajan toimittamasta asiakirjasta, jossa eritellään oikeudellisen avun kustannuksiin liittyvät laskut, ilmenee, että laskut liittyvät erityisesti valtiontukialan neuvontaan helmikuun ja joulukuun 2015 välisenä aikana, mukaan lukien Tercas-päätöksen tutkiminen (21.1.2016 ja 29.3.2016 päivätyt laskut), asianumerolla T-196/16 kirjatun asian, joka johti 19.3.2019 annettuun tuomioon Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167), oikeudenkäyntiin liittyviin toimintoihin (13.1.2017 päivätty lasku), oikeudelliseen apuun Tercas-päätöstä koskevassa oikeudenkäynnissä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa 31.10.2019 saakka (26.5.2020 päivätty lasku) sekä Tercas-päätöksen antamiseen johtaneen menettelyn päätteeksi 20.5.2020 maksettuun maksuun (7.6.2021 päivätty lasku).

64 Yhtäältä on mainittava oikeudellisten neuvonantajien kuluja helmikuun ja joulukuun 2015 välisenä aikana koskevien 21.1.2016 ja 29.3.2016 päivättyjen laskujen osalta, että viiden vuoden vanhentumisaika päättyi aikaisemmin kuin 28.4.2021, jolloin kantaja esitti etukäteisen vaatimuksensa, joten vahingonkorvauskanne on vanhentunut.

65 Toisaalta 13.1.2017, 26.5.2020 ja 7.6.2021 päivätyt laskut koskevat kantajalle aiheutuneita käsittelykuluja Tercas-päätöstä koskeneissa unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen asioissa. On kuitenkin mainittava, että kyseiset kulut ovat kertaluonteisia, koska ne toteutuivat tosiasiallisesti viimeistään silloin, kun kantajan käyttämä neuvonantaja toteutti ensimmäisen kerran toimenpiteitä kunkin kyseessä olevan menettelyn aloittamiseksi (määräys 7.2.2018, AEIM ja Kazenas v. komissio, T-436/16, ei julkaistu, EU:T:2018:78, 33 kohta).

66 Erityisesti on todettava, että kantajan edustaja toimitti kannekirjelmän asiassa, joka johti 19.3.2019 annettuun tuomioon Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167), unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 29.4.2016, kun taas komission kyseisestä tuomiosta tekemä valitus, joka johti 2.3.2021 annettuun unionin tuomioistuimen tuomioon komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), jätettiin 29.5.2019. Koska kantaja esitti etukäteisen vaatimuksensa 28.4.2021, viiden vuoden vanhentumisaika ei ollut päättynyt kyseisenä ajankohtana, joten kanneoikeus näistä kahdesta oikeudenkäynnistä aiheutuneisiin asianajokuluihin liittyvän väitetyn vahingon osalta ei ole vanhentunut.

67 Kolmanneksi osakkaisiin vuosina 2016–2019 kohdistettujen kaupallisten toimenpiteiden, jotka muodostuivat vakuudettomiin lainoihin liittyvistä alennuksista, osalta käy ilmi, että niistä aiheutunut väitetty vahinko saattoi uusiutua kyseisellä ajanjaksolla ja että se ei voinut olla ennakoitavissa silloin, kun mainitut toimenpiteet toteutettiin tai kun ne pantiin ensimmäisen kerran täytäntöön. Näin ollen tästä aiheutunutta vahinkoa, jos se oletetaan toteen näytetyksi, voidaan pitää edellä 32 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla jatkuvaluonteisena, joten vahingonkorvauskanne ei ole vanhentunut siltä osin kuin se koskee 28.4.2016 jälkeen aiheutunutta vahinkoa.

68 Tästä seuraa, että kanne on jätettävä tutkimatta niiden väitettyjen vahinkojen osalta, jotka liittyvät henkilöstön vähentämiseen ja oikeudelliseen apuun liittyviin laskuihin, lukuun ottamatta niitä vahinkoja, jotka liittyvät Tercas-päätöksen käsittelyyn unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa.

69 Kanne on sitä vastoin otettava tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee niitä väitettyjä vahinkoja, jotka johtuivat tulonmenetyksestä, aineettomasta vahingosta sekä tosiasiallisesta vahingosta siltä osin kuin on kyse synteettiseen arvopaperistamiseen, riskien lieventämiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin, osakkaille suunnattuihin kaupallisiin toimenpiteisiin ja oikeudellisesta avusta aiheutuneisiin kuluihin, jotka liittyvät Tercas-päätöksen käsittelyyn unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa, liittyvästä osasta.

Asiakysymys

70 SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

71 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen ja aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan oikeuden toteuttamisen edellytyksenä on, että toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja että toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32 kohta).

72 Jos yksikin näistä edellytyksistä jää täyttymättä, kanne on kokonaisuudessaan hylättävä, eikä ole tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun muita edellytyksiä (tuomio 14.10.1999, Atlanta v. Euroopan yhteisö, C-104/97 P, EU:C:1999:498, 65 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 15.9.1994, KYDEP v. neuvosto ja komissio, C-146/91, EU:C:1994:329, 81 kohta). Lisäksi on mainittava, että unionin tuomioistuimilla ei ole velvollisuutta tutkia kyseisiä edellytyksiä missään määrätyssä järjestyksessä (ks. tuomio 18.3.2010, Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio, C-419/08 P, EU:C:2010:147, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Kantajan nostaman kanteen perusteltavuus on arvioitava näiden periaatteiden valossa.

74 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo tarkoituksenmukaiseksi aloittaa tutkimalla ensin sen edellä 71 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymisen edellytyksen, joka koskee moititun toiminnan lainvastaisuutta.

Toiminnan lainvastaisuus

75 Jotta lainvastaisuus voitaisiin todeta SEUT 340 artiklassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun yhteydessä, kyseessä olevaa unionin toimielimen toimea tai toimintaa on voitava pitää sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeisenä rikkomisena, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia (tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio, C-352/98 P, EU:C:2000:361, 42 kohta).

– *Sellaisen oikeussäännön rikkominen, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia*

76 Kantaja väittää, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaan voidaan määräyksenä, jolla on välitön oikeusvaikutus, vedota kansallisissa tuomioistuimissa yhdessä SEUT 108 artiklan 3 kohdan kanssa ja että siten siinä annetaan yksityisille oikeuksia ainakin silloin, kun on kyse ilmoittamattomista tuista.

77 Kantajan mukaan komissio loukkasi lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklassa vahvistettua hyvän hallinnon periaatetta ja erityisesti laiminlöi perusteluvelvollisuutensa, koska se ei ottanut Tercas-päätöksen antamisen yhteydessä huomioon asianosaisten esittämiä perusteluja ja seikkoja.

78 Komissio kiistää kyseiset perustelut. Se vastaa, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei anneta yksityisille oikeuksia, vaan siinä ainoastaan kielletään jäsenvaltioita myöntämästä tukia yrityksille. Tätä tulkintaa tukee komission mielestä myös se, että oikeuskäytännön (tuomio 8.7.2004, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, T-198/01, EU:T:2004:222, 192 kohta) mukaan muut asianomaiset kuin tuen myöntämisestä vastuussa oleva jäsenvaltio eivät voi vaatia, että komission on kuultava niitä kontradiktorisesti.

79 Komissio myös katsoo, ettei se jättänyt huomiotta sille Tercas-päätöstä koskevan tutkimuksen yhteydessä esitettyjä vastaväitteitä vaan päätyi vain erilaisiin päätelmiin, joten perusteluvelvollisuutta ei laiminlyöty.

80 Aluksi on mainittava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeussäännön tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia erityisesti silloin, kun kyseessä on säännös tai määräys, jolla perustetaan oikeuksia, joita tuomioistuinten on suojeltava, jolloin sillä on välitön oikeusvaikutus, tai josta

seuraa etu, jota voidaan pitää saavutettuna oikeutena, tai jonka tehtävänä on suojella yksityisten etuja taikka jolla annetaan yksityisille sellaisia oikeuksia, joiden sisältö voidaan riittävästi yksilöidä (ks. tuomio 16.10.2014, Evropaïki Dynamiki v. komissio, T-297/12, ei julkaistu, EU:T:2014:888, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 9.2.2022, QI ym. v. komissio ja EKP, T-868/16, EU:T:2022:58, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaiset oikeudet syntyvät paitsi silloin, kun ne nimenomaisesti annetaan unionin oikeuden oikeussäännöillä, myös niissä tarkasti määritetyllä tavalla sekä yksityisille että jäsenvaltioille tai unionin toimielimille asetettavien positiivisten tai negatiivisten velvoitteiden vuoksi. Se, että jäsenvaltio laiminlyö tällaisia positiivisia tai negatiivisia velvoitteita, on omiaan estämään asianomaisia yksityisiä käyttämästä niille asianomaisissa unionin oikeuden säännöksissä ja määräyksissä implisiittisesti myönnettyjä oikeuksia, joihin näiden oletetaan voivan vedota kansallisella tasolla, ja näin ollen muuttamaan sitä oikeudellista tilannetta, joka kyseisillä säännöksillä pyritään luomaan kyseisille yksityisille. Tästä syystä kyseisten unionin oikeussääntöjen täysi tehokkuus ja niillä annettujen oikeuksien suojaaminen edellyttävät, että yksityisillä on mahdollisuus saada korvausta, ja näin on riippumatta siitä, onko kyseisillä oikeussäännöillä välitön oikeusvaikutus, koska tällainen ominaisuus ei ole tarpeen eikä sellaisenaan riittävää, jotta sellaisen oikeusäännön rikkomista, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, koskeva unionin vastuun syntymisen edellytys täyttyisi (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (Valtion vastuu ilman pilaantumisesta), C-61/21, EU:C:2022:1015, 46 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 On muistutettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

83 Ensinnäkin on huomautettava, että siltä osin kuin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa esitetään sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen käsitteen määritelmä jäsenvaltioiden yritysten välisen reilun kilpailun takaamiseksi, sillä pyritään suojaamaan yksityisten ja erityisesti yritysten etuja.

84 Tältä osin on muistutettava analogisesti, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että SEUT 101 artiklan 1 kohdalla, jolla kielletään sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla, on välittömiä oikeusvaikutuksia yksityisten välisissä suhteissa ja sillä perustetaan oikeuksia yksityisille. Erityisesti on todettava, että kyseisellä määräyksellä annetaan yksityisille oikeuksia (tuomio 6.6.2013, Donau Chemie ym., C-536/11, EU:C:2013:366, 21 ja 31 kohta).

85 Toiseksi sen määrittämiseksi, onko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoituksena antaa yksityisille oikeuksia, on todettava, että kyseistä määräystä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon kyseinen määräys kuuluu, sekä unionin valtiontukipolitiikan tavoitteet (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että yksityiset eivät voi pelkästään SEUT 107 artiklan perusteella riitauttaa tuen yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa kansallisissa tuomioistuimissa eivätkä vaatia näitä lausumaan ensisijaisesti tai liitännäisesti mahdollisesta yhteensoveltumattomuudesta. Tämä oikeus on kuitenkin olemassa silloin, kun SEUT 107 artiklan määräyksiä on sovellettu SEUT 109 artiklassa tarkoitetuilla yleisillä säännöksillä tai SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla annetuilla erityisillä päätöksillä (tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, 10 kohta).

87 Tässä yhteydessä on huomautettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä on sovellettava erityisesti sen määrittämiseksi, olisiko valtion toimenpiteeseen pitänyt soveltaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä ennakkovalvontamenettelyä, ja tarvittaessa sen tarkistamiseksi, onko asianomainen jäsenvaltio noudattanut tätä velvollisuutta (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen käsitteen soveltaminen liittyy siten läheisesti SEUT 108 artiklan 3 kohdan soveltamiseen. Niinpä on muistutettava, että ilmoitusvelvollisuus on yksi keskeisistä seikoista valvontajärjestelmässä, joka EUT-sopimuksessa on perustettu valtiontukien alalla. Kyseisessä järjestelmässä jäsenvaltioilla on velvollisuus yhtäältä ilmoittaa komissiolle kustakin toimenpiteestä, jolla on tarkoitus myöntää tai muuttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ja toisaalta olla SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti toteuttamatta tällaista toimenpidettä niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt kyseistä toimenpidettä koskevaa lopullista päätöstä (ks. tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Asianomaista jäsenvaltiota koskevaa kieltoa toteuttaa suunniteltuja tukitoimenpiteitä sovelletaan kaikkiin tukiin, jotka on otettu käyttöön ilman, että niistä on ilmoitettu. Jos ilmoitus tehdään, sillä on vaikutuksia alustavan vaiheen aikana – ja jos komissio aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn – lopullisen päätöksen antamiseen saakka. Se tuottaa koko tällä ajanjaksolla yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava (ks. vastaavasti tuomio 11.12.1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, 6 ja 7 kohta).

90 Sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet sisämarkkinoille, kuuluu nimittäin komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat, kun taas kansalliset tuomioistuimet huolehtivat siihen saakka, kunnes komissio tekee lopullisen päätöksen, yksityisten oikeuksien suojaamisesta silloin, kun valtion viranomaiset ovat mahdollisesti rikkoneet SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä kieltoa (ks. tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 SEUT 108 artiklan 3 kohdan välittömästä oikeusvaikutuksesta seuraa, että kansallisten tuomioistuinten on taattava yksityisille, että kyseisen määräyksen rikkomisesta määrätään kaikki seuraamukset kansallisen oikeuden mukaisesti sekä täytäntöönpanotoimien pätevyyden että kyseisen määräyksen tai mahdollisten välitoimien vastaisesti myönnettyjen taloudellisten tukien takaisinperinnän osalta (ks. vastaavasti tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, EU:C:1996:285, 39 ja 40 kohta; tuomio 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, 52 kohta ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 23 ja 24 kohta).

92 Unionin tuomioistuin on nimittäin täsmentänyt, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä määrätyllä tukisuunnitelmien toteuttamista koskevalla kiellolla on välitön oikeusvaikutus ja että siinä määrättyä toteuttamiskieltoa sovelletaan välittömästi jokaiseen sellaiseen tukeen, joka on toteutettu siitä ilmoittamatta (ks. tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Yksityiset voivat siis vedota SEUT 108 artiklan 3 kohtaan sen soveltamiseen perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi 92 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Kuten edellä 87 kohdassa mainittiin, SEUT 108 artiklassa annetaan komissiolle toimivalta lausua valtiontukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyn tuen käsitteen soveltamiseksi silloin, kun se tutkii voimassa olevia tukia, tekee uusia tai muutettuja tukia koskevia päätöksiä ja toteuttaa toimenpiteitä siinä tapauksessa, että sen päätöksiä tai ilmoitusvelvollisuutta ei noudateta. Saman määräyksen nojalla SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu menettely voi vaikuttaa yksityisten oikeuksiin joko tuensaajien kilpailijoina tai itse tuensaajina.

94 Lisäksi tuensaajat, niiden kilpailijat ja jäsenvaltiot voivat riitauttaa unionin tuomioistuimissa sen, miten komissio on soveltanut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa.

95 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio nimittäin teki Tercas-päätöksen SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaisesti, koska se totesi virheellisesti, että kyseessä olevat toimenpiteet, jotka oli hyväksytty SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, olivat valtiontukea (tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 24 kohta). Tästä seuraa tarkemmin sanottuna, että nyt käsiteltävässä asiassa SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltaminen vaikuttaa kantajan oikeuksiin niiden kyseessä olevien toimenpiteiden edunsaajana, jotka luokiteltiin virheellisesti valtiontueksi ja joiden määrä perittiin takaisin.

96 Edellä esitetyn perusteella SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on pidettävä edellä 80 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna oikeussääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, kuten kantajalle.

97 Kantaja vastaa myös, että siitä, että komissio rikkoi SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, seurasi myös perusoikeuskirjan 41 artiklan rikkominen ja erityisesti perusteluvelvollisuuden laiminlyönti, koska komissio sivuutti perustelematta ne seikat, jotka asianomaiset osapuolet olivat esittäneet Tercas-päätöksen antamiseen johtaneen tutkimuksen aikana.

98 Tältä osin on mainittava, että oikeuskäytännön mukaan hyvän hallinnon periaatetta on ilmaisuna erityisestä oikeudesta, kuten perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitetusta oikeudesta siihen, että asiat käsitellään puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa, pidettävä unionin oikeuden oikeussääntönä, jolla annetaan yksityisille oikeuksia (ks. tuomio 6.6.2019, Dalli v. komissio, T-399/17, ei julkaistu, EU:T:2019:384, 200 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Näin ollen komission toiminnan mahdollisen lainvastaisuuden arviointia voidaan tarkastella ainoastaan sellaisen erityisen oikeuden yhteydessä, jossa ilmaistaan oikeutta hyvään hallintoon koskeva periaate.

100 Perusoikeuskirjan 41 artiklasta ilmenee, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy muun muassa hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. Näin ollen perusteluvelvollisuuden mahdollista laiminlyöntiä on pidettävä SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun sellaisen unionin oikeussäännön rikkomisena, jolla annetaan yksityisille oikeuksia.

– *Riittävän ilmeinen rikkominen*

101 Kantaja esittää ensinnäkin, että jo pelkästään SEUT 107 artiklan rikkomista voidaan pitää riittävän ilmeisenä rikkomisena, koska komission harkintavalta on tässä yhteydessä rajattu. Kantajan mukaan unionin tuomioistuin vahvisti 2.3.2021 antamassaan tuomiossa komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) ja unionin yleinen tuomioistuin 19.3.2019 antamassaan tuomiossa Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167), että komissio oli tehnyt oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevia ilmeisiä ja vakavia arviointivirheitä, koska se oli soveltanut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sitä koskevan oikeuskäytännön vastaisella tavalla. Kyseessä on siten kantajan mukaan riittävän ilmeinen rikkominen. Kyseinen rikkominen on sen mukaan sitäkin vakavampi, koska komissio lisäksi laiminlöi sille kuuluvan perusteluvelvollisuuden.

102 Komissio kiistää kantajan perustelut.

103 Toimielimen toiminnan lainvastaisuutta koskevasta edellytyksestä on todettava, että unionin vastuun voi synnyttää ainoastaan sellainen toimielimen toiminnan lainvastaisuus, josta aiheutuu tällainen riittävän ilmeinen rikkominen. Tältä osin on muistettava, että ratkaiseva peruste unionin oikeuden rikkomisen luokittelemiseksi riittävän ilmeiseksi on toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen (ks. vastaavasti tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio, C-352/98 P, EU:C:2000:361, 43 kohta ja tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 30 kohta).

104 Tällä unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista koskevalla vaatimuksella pyritään välttämään se, että riski joutua vastaamaan vahingoista, joihin asianomaiset henkilöt vetoavat, estäisi asianomaista toimielintä käyttämästä täysimääräisesti toimivaltaansa yleisen edun mukaisesti sekä normatiivisessa toiminnassaan tai talouspoliittisia valintoja sisältävässä toiminnassaan että hallinnollisen toimivaltansa käyttämisen yhteydessä, kuitenkin niin, etteivät räikeiden ja anteeksiantamattomien laiminlyöntien seuraukset jää yksityisten vastattaviksi (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu voi siten syntyä pelkästään sen perusteella, että toimielimen todetaan syyllistyneen sellaiseen sääntöjenvastaisuuteen, jollaiseen tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa syyllistynyt (tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 43 kohta).

106 Oikeuskäytännöstä ilmenee erityisesti, että unionin tuomioistuimen luomassa sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevassa järjestelmässä otetaan muun muassa huomioon säänneltävien tilanteiden monitahoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet ja erityisesti riidanalaisen säädöksen antaneen toimielimen harkintavalta (ks. tuomio 28.2.2018, Vakakis kai Synergates v. komissio, EU:T:2018:103, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos asianomaisen toimielimen harkintavalta on huomattavan vähäinen tai jopa olematon, jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen. Tilanne on sitä vastoin toinen silloin, kun kyseisellä toimielimellä on laaja harkintavalta. Tällaisissa tapauksissa ratkaiseva kriteeri sille, että rikkomista voidaan pitää riittävän vakavana, on nimittäin se, että asianomainen unionin toimielin tai elin on selvästi ja vakavasti ylittänyt harkintavaltansa rajat (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2002, komissio v. Camar ja Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

108 On myös täsmennettävä, että yhtäältä sen, että asianomaisella toimielimellä ei ole harkintavaltaa, ja toisaalta sen, että rikkominen luonnehditaan riittävän ilmeiseksi, välillä ei ole mitään automaattista yhteyttä (ks. tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

109 Tältä osin on yhtäältä todettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on tulkittava objektiivisten seikkojen perusteella. Tämän takia unionin tuomioistuinten on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottaen huomioon niiden käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät konkreettiset seikat sekä komission arvioinnin teknisyyden ja monitahoisuuden (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 kohta ja tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 87 kohta).

110 Toisaalta on niin, että jos komission arviointi siitä, kuuluuko toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, on teknistä ja monitahoista, tuomioistuinvalvonta on rajoitettua (ks. tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

111 Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen tutkinnalle siitä, merkitseekö tietty unionin toimielimen lainvastainen toiminta riittävän ilmeistä rikkomista, on itsessään asetettu korkeammat vaatimukset kuin tutkinnalle, joka tehdään kumoamiskanteen yhteydessä, jolloin unionin yleinen tuomioistuin tutkii riidanalaisen päätöksen laillisuuden kantajan esittämien kanneperusteiden rajoissa varmistuakseen siitä, että komissio on arvioinut oikein niitä eri seikkoja, joiden perusteella se voi todeta, että kyseessä olevia toimenpiteitä voidaan pitää valtion toimenpiteinä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen pelkät arviointivirheet ja riittävien todisteiden esittämättä jättäminen eivät sellaisinaan riitä sen toteamiseen, että komission harkintavallan rajoja olisi rikottu ilmeisellä ja vakavalla tavalla (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 9.9.2008, MyTravel v. komissio, T-212/03, EU:T:2008:315, 85 kohta).

112 On vielä mainittava, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että komission kyky hoitaa täysimääräisesti sille perussopimuksissa annettua kilpailun sääntelijän tehtävää vaarantuisi, jos ilmeisen rikkomisen käsitteen ymmärrettäisiin käsittävän kaikki virheet, jotka – vaikka ne ovat jossain määrin vakavia – eivät ole luonteeltaan tai laajuudeltaan poikkeuksellisia toimielimen, jonka tehtävänä on valvoa monimutkaisten, herkkien ja huomattavan tulkinnanvaraisten kilpailusääntöjen soveltamista, normaalissa toiminnassa. Oikeus korvaukseen toimielimen toiminnasta aiheutuneista vahingoista on sitä vastoin olemassa silloin, kun tällainen toiminta ilmenee selvästi oikeussäännön vastaisena toimena, joka vahingoittaa vakavasti toimielimeen nähden kolmansien henkilöiden etuja ja jota ei voida perustella tai selittää erityisillä rajoitteilla, joita kyseessä olevalla yksiköllä on objektiivinen velvollisuus noudattaa normaalissa toiminnassaan (tuomio 11.7.2007, Schneider Electric v. komissio, T-351/03, EU:T:2007:212, 122 ja 124 kohta; tuomio 9.9.2008, MyTravel v. komissio, T-212/03, EU:T:2008:315, 40 kohta ja tuomio 25.1.2023, Società Navigazione Siciliana v. komissio, T-666/21, ei julkaistu, EU:T:2023:20, 95 kohta).

113 Rikkomisen, johon komissio syyllistyi nyt käsiteltävässä tapauksessa, luonnetta ja erityisesti sen vakavuutta on arvioitava näiden huomautusten valossa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon säänneltävien tilanteiden monitahoisuus (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, komissio v. Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, 161 kohta).

114 Nyt käsiteltävän asian kannalta 2.3.2021 annetusta tuomiosta komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) ja 19.3.2019 annetusta tuomiosta Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) ilmenee, että komissio ei soveltanut käsitettä ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki” oikein, kun se antoi Tercas-päätöksen.

115 Unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin totesivat, että Tercas-päätöksen lainvastaisuus johtuu käsitteellisestä virheestä, joka liittyy sekaannukseen valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan edellytyksen ja valtion varoista myöntämistä koskevan edellytyksen välillä (tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 63 kohta ja tuomio 19.3.2019, Italia ym. v. komissio, T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:C:2019:167, 70 kohta). Lisäksi Tercas-päätöksen lainvastaisuus johtuu siitä, ettei komissio esittänyt riittävää selvitystä sen osoittamiseksi, että kyseessä oleva toimenpide voitiin katsoa valtion toimenpiteeksi, eikä riittävää tukea kyseiselle väitteelle ollut (tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 67 kohta ja tuomio 19.3.2019, Italia ym. v. komissio, T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:C:2019:167, 87–90 kohta). Niinpä asiassa todettiin, että komissio teki virheen huomioon ottamiensa seikkojen arvioinnissa eikä osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla sitä, että Italian viranomaiset olivat osallistuneet kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamiseen, eikä siten myöskään sitä, että kyseinen toimenpide voitiin katsoa valtion toimenpiteeksi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

116 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin totesivat, että komissio oli rikkonut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, rikkominen ei välttämättä ole yksin tästä syystä edellä 106 ja 107 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ”riittävän ilmeinen”. Komission tekemä ja 2.3.2021 annetussa tuomiossa komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) ja 19.3.2019 annetussa tuomiossa Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) todettu arviointivirhe ei nimittäin itsessään ole riittävä syy katsoa, että kyseessä on edellä 107 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu riittävän ilmeinen rikkominen.

117 Tältä osin on todettava, että sen ratkaisemiseksi, voidaanko julkisen yrityksen toteuttama tukitoimenpide katsoa valtion toimenpiteeksi, komission on otettava huomioon kaikki käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutettiin, ilmenevät seikat (ks. tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

118 Komission tekemä arviointivirhe koskee niiden seikkojen arviointia, jotka otettiin huomioon sen osoittamiseksi, että Italian viranomaiset olivat käyttäneet merkittävää julkista määräysvaltaa FITD:n Tercasin hyväksi toteuttaman toimenpiteen suunnittelussa.

119 Tercas-päätöksen antamisen yhteydessä komissiolla oli nimittäin velvollisuus, kuten 19.3.2019 annetun tuomion Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) 68 ja 69 kohdasta ilmenee, hankkia tietoonsa kaikki käsiteltävän asian olosuhteisiin liittyvät aihetodisteet sen toteamiseksi, missä määrin viranomaiset olivat osallistuneet kyseessä olevien toimenpiteiden, jotka yksityinen yksikkö oli myöntänyt, toteuttamiseen.

120 On mainittava, että 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 arvioitava siten 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.

121 Sitä, että komissio ei tässä monitahoisessa oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen muodostamassa tilanteessa – todetun mukaisesti – osoittanut Tercas-päätöksessä oikeudellisesti riittävällä tavalla sitä, että Italian viranomaiset olivat osallistuneet kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamiseen, eikä sitä, että kyseinen toimenpide voidaan katsoa valtion toimenpiteeksi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 84 kohta ja tuomio 19.3.2019, Italia ym. v. komissio, T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:C:2019:167, 132 kohta), ei voida pitää riittävänä kyseisen arviointivirheen luokittelemiseksi komission harkintavallan rajojen ilmeiseksi ja vakavaksi rikkomiseksi.

122 Sääntöjenvastaisuus, johon komissio käsiteltävässä tapauksessa syyllistyi, ei nimittäin ole edellä 112 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla poikkeuksellinen kilpailusääntöjen noudattamisen valvonnasta vastaavan toimielimen normaalissa, varovaisessa ja huolellisessa toiminnassa.

123 Niinpä komissio ei syyllistynyt riittävän ilmeiseen SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.

124 Lisäksi kantajan väite, joka koskee perusoikeuskirjan 41 artiklan väitettyä rikkomista ja erityisesti perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, on hylättävä, koska yhtäältä se ei esitä tältä osin täsmällisiä seikkoja ja koska toisaalta riidanalaisesta päätöksestä ja 2.3.2021 annetusta tuomiosta komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) ja 19.3.2019 annetusta tuomiosta Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) ei ilmene, että komissio olisi perustelematta sivuuttanut tutkimuksen osapuolten esittämät seikat ja perustelut. Se, että komissio päätyi erilaisiin päätelmiin kuin kantaja, ei voi johtaa perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin toteamiseen. Näin ollen on todettava, ettei komissio myöskään rikkonut perusoikeuskirjan 41 artiklaa riittävän ilmeisellä tavalla.

125 Niinpä riittävän ilmeistä rikkomista koskeva edellytys ei täyty, joten on todettava, että tämä ensimmäinen edellytys unionin vastuun syntymiselle ei täyty.

Syy-yhteys

126 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi tutkia myös edellytyksen, joka koskee riittävän välitöntä syy-yhteyttä komission lainvastaiseksi väitetyn toiminnan ja väitettyjen vahinkojen välillä.

127 Kantaja väittää, että asiakaskunnan luottamus heikkeni sen vuoksi, että se havaitsi epävarmuutta sen kyvyssä saattaa Tercasin sulautumisprosessi loppuun. Kantajan mukaan ratkaiseva syy-yhteys, kun otetaan huomioon myös muiden mahdollisten samanaikaisten tekijöiden puuttuminen, on Tercas-päätös, joka sen mukaan merkitsi epäjatkuvuutta Tercasin ja Caripen integrointia koskevassa hankkeessa, joka sisältyi vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelmaan, minkä myös sen liitteenä olevat tekniset raportit sen mielestä vahvistavat.

128 Mainituista teknisistä raporteista ilmenee kantajan mukaan, että vaikka asiakkailla oli Tercas-päätöksen antamista seuranneina kuukausina laaja luottamus pankin vakauteen, talletuksia ja asiakkaita myös menetettiin ja menetykset jatkuivat. Tämä ilmiö oli vastakkainen paitsi kantajan suorien talletusten kehitykselle edellisenä ajanjaksona myös Italian pankkimarkkinoiden yleiselle suuntaukselle samana ajanjaksona.

129 Kantaja täsmentää lisäksi, että – toisin kuin 30.6.2021 annettuun tuomioon Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro ym. v. komissio (T-635/19, EU:T:2021:394) johtaneessa asiassa – komissio esti panemasta täytäntöön sen vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelmaa, jonka kansalliset viranomaiset olivat jo hyväksyneet Tercas-päätöksen antamisajankohtana, mistä aiheutui epävakaa ja epävarma tilanne, koska kyseisen päätöksen vuoksi kansalliset viranomaiset tai pankki eivät voineet jatkaa toimenpiteitä sovittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, koska niillä ei ollut enää lainkaan liikkumavaraa.

130 Kantaja lisää, että mitkään muut seikat, kuten Italian Banco Popolare -pankkeja koskeva uudistus, joka toteutettiin pankkijärjestelmän hallintoon ja rakenteeseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi ja joka koski oikeudellista muotoa ja hallintoa, sen johdolle määrätyt seuraamukset, sen johdon mukanaolo rikosoikeudellisissa menettelyissä, tappiot vuoden 2015 tilinpäätöksessä tai Tercasin maksukyvyttömyys, eivät olleet vaikuttaneet väitettyihin vahinkoihin. Samoin komission esittämä Italian keskuspankin laatima asiakirja osoittaa sen mielestä, että kantajalle aiheutunut vahinko johtuu Tercas-päätöksestä.

131 Komissio kiistää kantajan perustelut.

132 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa asetettu syy-yhteyttä koskeva edellytys koskee sitä, että unionin toimielinten toiminnan ja vahingon välillä on oltava riittävän suora syy–seuraus-yhteys, joka kantajan on näytettävä toteen, siten, että moititun toiminnan on oltava vahingon ratkaiseva syy (ks. tuomio 5.9.2019, Euroopan unioni v. Guardian Europe ja Guardian Europe v. Euroopan unioni, C-447/17 P ja C-479/17 P, EU:C:2019:672, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Tarkemmin sanottuna vahingon on johduttava riittävän suoraan lainvastaisesta toiminnasta, mikä sulkee pois erityisesti vahingot, jotka ovat vain kaukainen seuraus tällaisesta toiminnasta (tuomio 5.9.2019, Euroopan unioni v. Guardian Europe ja Guardian Europe v. Euroopan unioni, C-447/17 P ja C-479/17 P, EU:C:2019:672, 135 kohta ja määräys 12.12.2007, Atlantic Container Line ym. v. komissio, T-113/04, ei julkaistu, EU:T:2007:377, 40 kohta).

134 Vahingon on pitänyt todella aiheutua siitä toiminnasta, josta toimielintä moititaan. Vaikka toimielimet olisivat mahdollisesti myötävaikuttaneet vahinkoon, jonka korvaamista vaaditaan, myötävaikutus voi olla liian kaukainen muiden tekijöiden ja erityisesti muiden henkilöiden – mahdollisesti kantajien – vastuun vuoksi, erityisesti siltä osin kuin on kyse yritysten tai muiden toimijoiden valinnoista lainvastaisen toiminnan seurauksena (ks. vastaavasti tuomio 18.3.2010, Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio, C-419/08 P, EU:C:2010:147, 59 kohta).

135 Näiden oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden valossa on ratkaistava, onko kantaja, jolla edellä 132 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella on todistustaakka, osoittanut, että komission toiminnan eli Tercas-päätöksen antamisen ja aiheutuneeksi väitettyjen vahinkojen välillä on suora syy-yhteys.

136 Esillä olevassa asiassa kantaja väittää lähinnä, että komission Tercas-päätös ja erityisesti siitä seurannut laaja mediajulkisuus heikensi asiakaskunnan luottamusta kantajaan, koska sen kykyä saattaa sulautumismenettely päätökseen sulauttamalla Tercas pidettiin epävarmana, mikä aiheutti talletusten ja asiakkaiden menetyksen (tulonmenetys), mainehaitan (aineeton vahinko) ja kustannuksia Tercas-päätöksen kielteisten vaikutusten lieventämistoimenpiteistä (tosiasiallinen vahinko). Tämä on seurausta siitä, että komissio tulkitsi virheellisesti tuen käsitettä, koska se katsoi virheellisesti, että FITD:n Tercasin hyväksi toteuttamia toimenpiteitä oli niiden yksityisestä luonteesta huolimatta pidettävä Italian valtion toimenpiteinä, jotka myönnettiin valtion varoista.

137 Aluksi on täsmennettävä, että kantaja ei erota asiakkaitaan Tercasin asiakaskunnasta eikä esitä erityisiä perusteluja sen ratkaisemiseksi, johtuiko Tercasin asiakaskunnan ja suorien talletusten menettäminen Tercas-päätöksestä. Väitettyjen vahinkojen osalta kantaja viittaa sen, Tercasin ja Caripen kokemiin asiakkaiden ja suorien talletusten menetyksiin täsmentämättä kuitenkaan niiden suuruusluokkaa. Se ei myöskään väitä, että sille olisi aiheutunut taloudellista vahinkoa komission lainvastaisesti vaatimasta tuen takaisinperinnästä.

138 Tältä osin on ensinnäkin tärkeää mainita, että vaikka komissio vaati Tercas-päätöksessä virheellisesti, että Italian keskuspankin hyväksymät FITD:n toimenpiteet Tercasin hyväksi oli perittävä takaisin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, kantajan asiakkaiden päätökset, joista väitetty vahinko aiheutui, liittyivät kyseisten asiakkaiden itsensä taloudellisia etuja koskeviin arviointeihin.

139 Kantajan asiakkailla ei nimittäin ollut mitään mainittuun päätökseen perustuvaa velvollisuutta, koska päätöksessä edellytettiin ainoastaan tuen palauttamista. Kyseiseen päätökseen ei myöskään sisältynyt mitään sellaista, joka saisi kantajan näyttämään kykenemättömältä toteuttamaan vaihtoehtoisia toimenpiteitä Tercasin hyväksi tai joka vähentäisi kantajan uskottavuutta ja sen asiakkaiden luottamusta siihen. Italian hallitus ja kantaja päinvastoin ilmoittivat heti Tercas-päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen, että kantajan hyväksi toteutettavat vapaaehtoiset toimenpiteet olivat toteuttamiskelpoisia ja omiaan korvaamaan aikaisemmat suunnitellut toimenpiteet, joten niistä ei aiheudu kielteisiä vaikutuksia.

140 Tässä yhteydessä on todettava, että nyt käsiteltävän tapauksen olosuhteet ovat erilaiset kuin ne, jotka johtivat 8.11.2011 annettuun tuomioon Idromacchine ym. v. komissio (T-88/09, EU:T:2011:641, 60 ja 65 kohta), joka myös koski valtiontukia ja jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi välittömän syy-yhteyden olemassaolon sillä perusteella, että kantajan yrityskuva tai maine ei olisi kärsinyt minkäänlaista vahinkoa, ellei komissio olisi riidanalaisessa päätöksessä ilmaissut sellaisia tosiseikkoja ja arviointeja, joissa kantaja esitettiin niin, ettei se kykenisi toimittamaan voimassa olevien normien mukaisia tuotteita eikä noudattamaan sopimusvelvoitteitaan.

141 Erityisesti väitetyn aineettoman vahingon osalta on lisättävä, että kantaja ei ole osoittanut, että Tercas-päätös olisi vaikuttanut kielteisesti sen maineeseen. Se tyytyy muita täsmennyksiä esittämättä vain väittämään, että asia on näin. Sen esittämissä lehtiartikkeleissa päinvastoin kerrotaan yleisölle, että kyseisen päätöksen vaikutukset neutralisoidaan vapaaehtoisilla toimenpiteillä.

142 Toiseksi väite siitä, että asiakkaiden ja suorien talletusten menettämisen ja Tercas-päätöksen välillä on ajallinen yhteys, ei ole sellainen, jolla välitön syy-yhteys voitaisiin osoittaa. Yhdessä kantajan toimittamista teknisistä raporteista oleva taulukko nimittäin osoittaa, että siinä huomioon otetulla ajanjaksolla eli toukokuun 2015 ja toukokuun 2016 välisenä aikana suorat talletukset vähenivät aluksi asteittain mutta romahtivat tammikuusta 2016 alkaen.

143 Kuten komissio esittää, useat seikat ovat kuitenkin voineet heikentää kantajan asiakkaiden luottamusta, minkä perusteella ei voida todeta, että Tercas-päätös olisi ollut kantajan väittämän vahingon välitön syy.

144 Ensinnäkin komission esittämästä Italian keskuspankin kertomuksesta ilmenee, että kantajan tilikauden 2015 huonot tulokset, jotka julkaistiin huhtikuussa 2016, johtivat yhdessä pankkijärjestelmää ja investointeja koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 24.1.2015 annetun asetuksen nro 3 muutettuna laiksi muuntamisesta 24.3.2015 annetussa laissa nro 33 (Legge n. 33 del 24 marzo 2015, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti; GURI nro 70, 25.3.2015, Supplemento ordinario nro 15) säädetyn Italian Banco Popolare -pankkeja koskevan uudistuksen, joka edellytti kantajan muuttamista osakeyhtiöksi, kanssa siihen, että yhtiökokous päätti vuoden 2015 tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä osakkeiden nimellisarvon alentamisesta 9,53 eurosta 7,50 euroon, mikä komission toimittaman Italian keskuspankin kertomuksen mukaan aiheutti tyytymättömyyttä asiakaskunnassa. Tältä osin on todettava, että koska Tercas-päätös tehtiin joulukuussa 2015, sillä ei voinut olla mitään vaikutusta vuoden 2015 liiketoiminnan tulokseen. Samasta Italian keskuspankin kertomuksesta ilmenee lisäksi, että vuodesta 2014, jona kantaja hankki Tercasin, lähtien vuoteen 2015 saakka kantajaa koskevat taloudelliset indikaattorit vain heikkenivät.

145 Toiseksi komission esittämistä Commissione Nazionale per le Società e la Borsan (Consob) (rahoitus- ja sijoitustuotteita valvova viranomainen, Italia) päätöksistä ilmenee, että marraskuun 2014 ja kesäkuun 2015 välisenä aikana suoritettujen pääomankorotusten yhteydessä kantaja ei ilmoittanut käytettyä menetelmää sijoittajille ja vahvisti osakkeiden hinnan korkeammaksi kuin sen määrittämisestä vastaava asiantuntija, joten kantajan johtoon kohdistui vuodesta 2017 lähtien hallinnollisia seuraamuksia ja rikostutkintoja.

146 Kolmanneksi on komission tavoin mainittava, että se, että Tercas oli maksukyvytön pankki, minkä vuoksi lokakuussa 2013 aloitettiin neuvottelut kantajan, joka osallistui Tercasin pääomankorotukseen, kanssa (tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 15–20 kohta), saattoi vaikuttaa kantajan ja sen asiakkaiden väliseen luottamussuhteeseen. Joulukuun 2014 ja joulukuun 2015 välisenä aikana eli ennen Tercas-päätöksen antamista mutta sen jälkeen, kun kantaja oli liittänyt Tercasin itseensä, kantaja oli nimittäin jo menettänyt 4,9 prosenttia suorista talletuksistaan.

147 Tältä osin on huomattava, että Tercasin ja kantajan sulautuminen tapahtui heinäkuussa 2016 ja että merkittävimmät suorien talletusten nostot tapahtuivat vuoden 2016 heinäkuun ja syyskuun välisenä aikana. Niinpä myös sulautuminen on voinut vaikuttaa luottamussuhteeseen sen asiakaskunnan kanssa.

148 Neljänneksi kantaja ei selitä, miksi Tercas-päätös olisi estänyt sitä houkuttelemasta uusia asiakkaita, vaikka FITD:n Tercasin hyväksi toteuttaman toimenpiteen, jota ei hyväksytty mainitulla päätöksellä, korvaavasta vapaaehtoisesta toimenpiteestä päätettiin jo helmikuussa 2016 eli kaksi kuukautta Tercas-päätöksen antamisen jälkeen.

149 Viidenneksi tosiasiallisesta vahingosta ja erityisesti kustannuksista, jotka aiheutuivat Tercas-päätöksen väitettyjä kielteisiä vaikutuksia lieventävistä toimenpiteistä, on todettava, ettei niiden voida katsoa johtuvan välittömästi kyseisestä päätöksestä. Nämä kustannukset johtuvat nimittäin kantajan liikkeenjohdollisista päätöksistä. Lisäksi on niin, että vaikka kyseiset toimenpiteet voisivatkin olla välitön seuraus asiakkaiden ja talletusten menettämisestä, edellä esitetystä seuraa, ettei asiassa ole osoitettu, että Tercas-päätös olisi ollut väitettyjen vahinkojen ratkaiseva syy.

150 Lisäksi kantajan väitteestä, jonka mukaan välitön syy-yhteys vahvistetaan 30.6.2021 annetussa tuomiossa Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro ym. v. komissio (T-635/19, EU:T:2021:394), on mainittava, että nyt käsiteltävän asian ja mainitun tuomion taustalla olevan asian välillä on tosiasiallinen yhteys. Viimeksi mainitussa asiassa kantajat pyrkivät perustamaan sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla siihen, että komissio oli väitetysti lainvastaisella toiminnallaan, muun muassa Italian viranomaisiin, erityisesti Italian keskuspankkiin kohdistuvalla lainvastaisella painostuksella, estänyt Banca delle Marchen, jonka osuudenomistajia ja toissijaisten joukkolainojen haltijoita kantajat olivat, pelastamisen, mistä aiheutui kantajille vahinkoa. Tarkemmin sanottuna komission väitettiin estäneen FITD:tä toteuttamasta tällaista pelastamista, minkä vuoksi Italian viranomaiset ja erityisesti Italian keskuspankki toimivaltaisena kansallisena viranomaisena aloitti Banca delle Marchen kriisinratkaisumenettelyn.

151 Kyseisessä asiayhteydessä komission kannanotot, jotka esitettiin ennen Banca delle Marchea koskevan kriisinratkaisumenettelyn aloittamista, olivat luonteeltaan vain menettelyllisiä, ja niissä muistutettiin Italian viranomaisia ennakkoilmoituksen tarpeesta ja kehotettiin niitä pidättäytymään mahdollisten tukitoimenpiteiden toteuttamisesta muun muassa kyseisen pankin hyväksi. Nämä kannanotot eivät koskeneet konkreettista toimenpidettä, sillä mitään toimenpidettä ei ollut vielä määritelty selkeästi tai annettu tiedoksi, eivätkä ne koskeneet myöskään täsmällistä tapaa, jolla komissio tulkitsee tältä osin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen käsitettä (tuomio 30.6.2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro ym. v. komissio, T-635/19, EU:T:2021:394, 55 kohta). Niinpä unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei syy-yhteyttä koskeva edellytys täyttynyt.

152 Vaikka on totta, että nyt käsiteltävässä asiassa komissio ei rajoittunut tarkastelemaan suunnitellun toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille vaan todella antoi Tercas-päätöksen, jossa se katsoi, että – toisin kuin kantaja väittää – kyseessä olevat tukitoimenpiteet olivat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, asiakirja-aineistosta ei ilmene, että komissio olisi mainitun päätöksen antamisen yhteydessä estänyt vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelman täytäntöönpanon.

153 On nimittäin täsmennetty – mikä vahvistetaan kantajan esittämässä 9.7.2021 päivätyssä teknisessä raportissa –, että kyseisen liiketoimintasuunnitelman korvaaminen vuosien 2016–2020 liiketoimintasuunnitelmalla ei johtunut yksinomaan Tercas-päätöksestä vaan useista vuonna 2015 ilmenneistä tekijöistä, joita olivat hallintomallin muutos, jossa (lakkautettu) pääjohtajan tehtävä korvattiin toimitusjohtajan tehtävällä, Italian Banco Popolare -pankkeja koskevan uudistuksen, johon sisältyi oikeudellisen muodon muuttaminen osakeyhtiöksi, hyväksyminen, sääntely-ympäristön kehitys, jolle oli ominaista uusi yhteinen valvontamekanismi, ”vaikea” ja jatkuvasti muuttuva taloutta ja rahoitusta koskeva ennuste sekä liiketoimintamalliin liittyvän innovaatioprosessin käynnistäminen.

154 Lisäksi asianajajien palkkioihin 2.3.2021 annettuun tuomioon komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) ja 19.3.2019 annettuun tuomioon Italia ym. v. komissio (T-98/16, T-196/16 ja T-198/16, EU:T:2019:167) johtaneissa asioissa liittyvän väitetyn vahingon osalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseiset kustannukset eivät kuulu SEUT 340 artiklan nojalla korvattaviin vahinkoihin (ks. tuomio 8.11.2011, Idromacchine ym. v. komissio, T-88/09, EU:T:2011:641, 98 ja 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Niinpä ei ole tarpeen arvioida, täyttyykö syy-yhteyttä koskeva edellytys nyt käsiteltävässä asiassa näiden kustannusten osalta.

155 Kolmanneksi asiakirja-aineistoon liitetyistä todisteista on todettava, että kantajan esittämiin teknisiin raportteihin sisältyvistä tiedoista ei ilmene, että kantaja olisi esittänyt näyttöä, josta ilmenisi, että moitittu toiminta olisi ollut sen asiakaskunnan luottamuksen menetyksen ja siten tähän liittyvän väitetyn vahingon välitön ja ratkaiseva syy.

156 Ensinnäkin on nimittäin mainittava, että tilintarkastustoimiston tekninen raportti perustuu kolmeen seikkaan. Siinä katsottiin ensinnäkin, että väitetty vahinko saattoi aiheutua yksinomaan tai ainakin ratkaisevassa määrin Tercas-päätöksestä, koska se oli heikentänyt pankin asiakkaiden luottamusta ja estänyt vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelman toteuttamisen, toiseksi, että toukokuun 2015 ja toukokuun 2016 välisenä aikana suorat talletukset olivat vähentyneet, millä oli ajallinen yhteys Tercas-päätöksen antamiseen, ja kolmanneksi, että kantajan toimittamista tiedoista tai ”open sources-asiakirjoista” ei ilmene, että muut tapahtumat olisivat voineet aiheuttaa väitetyn vahingon. Samassa raportissa mainitaan kuitenkin, että osa ja vähintään 50 prosenttia kantajalle kesäkuun 2016 ja joulukuun 2016 välisenä aikana aiheutuneista tappioista oli johtunut Tercas-päätöksestä. Sen lisäksi, että edellä 144 ja 145 kohdasta ilmenee, että muut tapahtumat ovat voineet aiheuttaa kantajan väittämät vahingot, kyseiset kantajan perustelut ovat yleisluonteisia eikä niihin sisälly näyttöä sen osoittamiseksi, että Tercas-päätös olisi ollut väitetyn vahingon välitön ja ratkaiseva syy edellä 133 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi mainitun teknisen raportin johdannossa täsmennetään, että suoritetut analyysit rajoittuvat taloudellisiin, kirjanpidollisiin ja rahoituksellisiin näkökohtiin eikä niihin sisälly mitään syy-yhteyttä koskevaa oikeudellista arviointia.

157 Lisäksi kyseisen raportin johdannossa todetaan ja toistetaan useaan otteeseen, että tekniset analyysit tehtiin kantajan toimittamien tai julkisista lähteistä hankittujen asiakirjojen eli kantajan hallituksen toimittamien, ajanjaksoa 2015–2016 koskevien tiliotteiden, kantajan laatimien lehdistötiedotteiden, vuosien 2016–2020 liiketoimintasuunnitelman ja kantajan toimittamien liikkeenjohtotietojen perusteella. Siinä lisätään, että analyysien yhteydessä ei tarkastettu niitä tietoja, joiden perusteella ne tehtiin.

158 Erään yliopistoprofessorin laatimassa teknisessä raportissa puolestaan mainitaan, että kantajalla oli erittäin suotuisa asema Italian markkinoilla ennen kuin komissio aloitti tutkintamenettelyn. Menettelyn aloittaminen ja Tercas-päätös muuttivat kantajan imagoa markkinoilla ja vaikuttivat asiakkaiden luottamukseen ja kasvuodotuksiin. Komission toiminta yksistään aiheutti raportin mukaan asiakkaiden ja suorien talletusten menetyksen, vaikeutti vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelmaan sisältynyttä Tercasin ja Carpisen integrointia ja synnytti tarpeen löytää toinen ratkaisu meneillään olevan integrointihankkeen jatkamiseksi. Samassa raportissa mainitaan kuitenkin myös, että kantajan vuoden 2015 tilinpäätökseen, joka koski Tercas-päätöstä edeltävää ajanjaksoa, sisältyi 296 miljoonan euron tappio ja että vuoden 2016 lopusta lähtien kyseinen päätös oli vain yksi väitetyn vahingon syistä. Niinpä päätelmää, jonka mukaan Tercas-päätös olisi ollut väitetyn vahingon välitön ja ratkaiseva syy, horjuttaa se, että samassa raportissa tunnustettiin edellä mainitut seikat. Lisäksi kyseisen raportin johdannossa

täsmennetään selvästi, että tiedot, joiden perusteella raportti laadittiin, oli saatu kantajalta eikä niitä ollut tarkastettu, ja että analyysit rajoittuvat taloudellisiin ja rahoituksellisiin näkökohtiin sisältämättä oikeudellisia näkökohtia.

159 Niinpä edellä mainituissa teknisissä raporteissa tyydytään ottamaan huomioon kantajan itsensä toimittamat tiedot tarkastamatta niitä mitenkään, eikä niissä arvioida väitettyjen vahinkojen muiden mahdollisten syiden, kuten kantajan toiminnan, vaikutusta, joten ne eivät sellaisinaan riitä osoittamaan, että kyseinen vahinko oli välitön seuraus komission toiminnasta. Mainitut raportit eivät siten osoita, että Tercas-päätös olisi ollut kyseisten vahinkojen välitön ja ratkaiseva syy.

160 Kaiken edellä esitetyn perusteella ei voida hyväksyä kantajan väitteitä siitä, että väitetysti lainvastainen toiminta, josta komissiota moititaan, aiheutti talletusten ja asiakkaiden menetyksen estämällä vuosien 2015–2019 liiketoimintasuunnitelman toteuttamisen ja oli kantajalle aiheutuneeksi väitettyjen vahinkojen välitön syy. Unionin yleinen tuomioistuin voi nimittäin asian kannalta merkityksellisten todisteiden kokonaisarvioinnin perusteella päätellä, että vaikka Tercas-päätöksellä on voinut olla tietty rooli kantajan asiakkaiden luottamuksen menettämisessä, myös muut tekijät ovat vaikuttaneet asiakkaiden menettämiseen, joten kyseistä päätöstä ei voida pitää väitettyjen vahinkojen ratkaisevana ja välittömänä syynä edellä 134 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

161 Tästä seuraa, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että komission lainvastaiseksi väitetyn toiminnan ja väitettyjen vahinkojen välillä olisi syy-yhteys.

162 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymisen edellytykset, jotka liittyvät yhtäältä riittävän ilmeiseen rikkomiseen ja toisaalta moititun toiminnan ja väitetyn vahingon väliseen syy-yhteyteen, eivät täyty.

163 Kanne on siten hylättävä ilman, että olisi tarpeen tutkia vahingon tosiasiallisuutta koskevaa sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytystä.

Oikeudenkäyntikulut

164 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Banca Popolare di Bari SpA vastaa oikeudenkäyntikuluista.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä joulukuuta 2023.

Allekirjoitukset