Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

20. prosinca 2023.*

„Izvanugovorna odgovornost – Državne potpore – Potpora koju su talijanska tijela dodijelila društvu Banca Tercas – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem – Zastara – Trajna šteta – Djelomična nedopuštenost – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Uzročna veza”

U predmetu T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, sa sjedištem u Bariju (Italija), koju zastupaju A. Zoppini, G. M. Roberti, I. Perego, G. Parisi i D. Gallo, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar i D. Recchia, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, S. Gervasoni, N. Półtorak (izvjestiteljica), I. Reine i T. Pynnä, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir da stranke nisu podnijele zahtjev za zakazivanje rasprave u roku od tri tjedna od dostave obavijesti o zaključenju pisanog dijela postupka i da je stoga odlučio, u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, donijeti odluku bez provođenja usmenog dijela postupka,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 268. UFEU-a tužitelj Banca Popolare di Bari SpA zahtijeva naknadu štete koju je navodno pretrpio nakon donošenja Odluke (EU) 2016/1208 od 23. prosinca 2015. o državnoj potpori SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je Italija provela u korist društva Banca Tercas (SL 2016., L 203, str. 1.) (u daljnjem tekstu: odluka Tercas).

Okolnosti spora

2 Na prijedlog središnje banke Talijanske Republike Bance d'Italia (u daljnjem tekstu: Talijanska središnja banka), koja je utvrdila nepravilnosti u društvu Banca Tercas (u daljnjem tekstu: Tercas), talijansko Ministarstvo gospodarstva i financija odlučilo je 30. travnja 2012. staviti Tercas pod izvanrednu upravu.

3 U listopadu 2013., nakon što je ocijenio različite mogućnosti, posebni povjerenik kojeg je imenovala Talijanska središnja banka započeo je pregovore s tužiteljem, koji je pokazao zanimanje za sudjelovanje u povećanju Tercasova kapitala, pod uvjetom da se u Tercasu prethodno obavi revizija i da Fondo interbancario di tutela dei depositi (Međubankovni fond za osiguranje depozita, Italija, u daljnjem tekstu: FITD) u cijelosti namiri negativni kapital u toj banci.

4 Na zahtjev Tercasova posebnog povjerenika FITD-ov upravni odbor odlučio je 28. listopada 2013. odobriti mjere potpore u korist Tercasa koje je odobrila Talijanska središnja banka.

5 FITD je 18. ožujka 2014. odlučio obustaviti planiranu intervenciju zbog neslaganja njegovih i tužiteljevih stručnjaka. To neslaganje riješeno je zatim postupkom arbitraže.

6 FITD-ov izvršni i upravni odbor 30. svibnja 2014. odlučili su intervenirati u korist Tercasa.

7 Talijanska središnja banka 7. srpnja 2014. odobrila je FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa. Tom su intervencijom predviđene tri mjere, to jest, kao prvo, ulog od 265 milijuna eura za pokriće Tercasova negativnog kapitala, kao drugo, jamstvo u iznosu od 35 milijuna eura za pokriće kreditnog rizika koji je proizlazio iz određenih Tercasovih izloženosti i, kao treće, jamstvo u iznosu od 30 milijuna eura za pokriće troškova oporezivanja prve mjere.

8 Tercasov posebni povjerenik, u dogovoru s Talijanskom središnjom bankom, sazvao je 27. srpnja 2014. glavnu skupštinu kako bi dioničari odlučili o pokriću gubitaka utvrđenih tijekom izvanredne uprave i o istodobnom povećanju kapitala isključivo tužiteljevim ulogom. To povećanje kapitala provedeno je istog dana.

9 Izvanredna uprava u Tercasu ukinuta je 1. listopada 2014. i tužitelj je imenovao nove organe te banke.

10 Tužitelj je u prosincu 2014. proveo povećanje kapitala, uključujući izdavanje novih dionica. Povećanjem kapitala poboljšane su tužiteljeve stope kapitala, koje su bile narušene njegovim preuzimanjem Tercasa i njegova društva kćeri, Bance Caripe S.p.A. (u daljnjem tekstu: Caripe).

11 Tužitelj je u ožujku 2015. ponovno povećao Tercasov kapital radi rješavanja problema s gubicima nastalima u četvrtom tromjesečju 2014. te radi pokrića troškova restrukturiranja nastalih 2015. i 2016. i poboljšanja Tercasovih stopa kapitala.

12 Europska komisija je dopisom od 27. veljače 2015. obavijestila Talijansku Republiku da je u odnosu na FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. UFEU-a.

13 Komisija je 23. prosinca 2015. donijela odluku Tercas.

14 Komisija je u toj odluci smatrala da FITD-ova intervencija u korist Tercasa, koju je Talijanska središnja banka odobrila 7. srpnja 2014., a čiju je cjelokupnu imovinu držao tužitelj od 1. listopada 2014., čini državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem čiji povrat Talijanska Republika mora tražiti od njezina korisnika.

15 FITD je 4. veljače 2016. proveo „dobrovoljnu” intervenciju u korist Tercasa, a tužitelj je 14. srpnja 2016. preuzeo Tercas.

16 Presudom Općeg suda od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), potvrđenom presudom Suda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), odluka Tercas je poništena.

17 Dopisom od 28. travnja 2021. tužitelj je na temelju članka 46. Statuta Suda Europske unije zatražio od Komisije naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog donošenja odluke Tercas, pri čemu je tražio isplatu naknade štete od 228 milijuna eura.

18 Komisija je 11. svibnja 2021. odbila taj zahtjev.

Zahtjevi stranaka

19 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– naloži Europskoj uniji, koju zastupa Komisija, da mu isplati naknadu štete od 280 milijuna eura odnosno, podredno, 203 milijuna eura, na ime naknade navodno pretrpljene imovinske štete, te naknadu u odgovarajućem iznosu na ime naknade neimovinske štete koju je navodno pretrpio zbog odluke Tercas;

– Komisiji naloži snošenje troškova.

20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao očito nedopuštenu;

– podredno odbije tužbu kao neosnovanu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost

21 Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. Ističe da je tužba za naknadu štete zastarjela primjenom članka 46. Statuta Suda Europske unije. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, koja osobito proizlazi iz presude od 28. veljače 2013., Inalca SpA – Industria Alimentari Carni i Cremonini SpA/Europska komisija (C-460/09 P, EU:C:2013:111, t. 47 i navedena sudska praksa), rok zastare tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti počinje teći kada su ispunjeni svi uvjeti o kojima ovisi obveza popravljanja štete i posebice kada je šteta koju je potrebno popraviti konkretizirana.

22 U biti tvrdi da je dan objave donošenja odluke Tercas, koja je objavljena putem institucionalnih komunikacija 23. prosinca 2015. i preuzeta u tisku u idućim danima, trenutak konkretizacije navodne štete. Slijedom toga, budući da je rok zastare od pet godina počeo teći 23. prosinca 2015., taj je rok istekao 23. prosinca 2020., a tužba za naknadu štete zastarjela je jer je zahtjev za naknadu štete podnesen 28. travnja 2021.

23 Usto, Komisija tvrdi da navodna šteta nije trajne prirode. Prema sudskoj praksi, a osobito presudi od 19. travnja 2007., Holcim (Deutschland)/Komisija (C-282/05 P, EU:C:2007:226, t. 35.), trajna priroda štete podrazumijeva da se ona povećava razmjerno proteklom vremenu. Međutim, iako se navodno pretrpljena šteta s vremenom mogla povećati, to eventualno povećanje nije bilo proporcionalno proteklom vremenu. Naprotiv, šteta koju navodi tužitelj bila je trenutačna.

24 Slijedom toga, zahtjev za naknadu štete koji je on uputio Komisiji 28. travnja 2021. ne može se kvalificirati kao radnja koja prekida zastaru.

25 U tom pogledu, Komisija tvrdi da se trenutak konkretizacije navodne štete podudara sa stvarnim datumom kada su nacionalna tijela primila povrat potpore iz odluke Tercas. Prema Komisijinu mišljenju, navodna šteta prouzročena je odlukom Tercas.

26 Usto, čak i da je početak roka zastare trenutak u kojem je tužitelj preporučenom poštom službeno saznao za događaj koji je prouzročio navodnu štetu, taj je trenutak najkasnije odgovarao datumu primitka tog preporučenog pisma koje je sadržavalo presliku odluke Tercas, odnosno 29. veljače 2016. U tom bi slučaju rok od pet godina također bio istekao kada je tužitelj 28. travnja 2021. podnio svoj zahtjev za naknadu štete.

27 Tužitelj osporava Komisijinu argumentaciju.

28 U skladu s člankom 46. Statuta Suda Europske unije, koji se primjenjuje pred Općim sudom na temelju članka 53. prvog stavka navedenog statuta, postupci protiv Unije u predmetima koji proizlaze iz izvanugovorne odgovornosti ne mogu se pokrenuti nakon proteka roka od pet godina od nastanka događaja koji je povod pokretanju postupka.

29 Funkcija je tog roka, s jedne strane, osigurati zaštitu prava oštećene osobe, koja mora imati dovoljno vremena za prikupljanje odgovarajućih informacija u slučaju eventualnog podnošenja tužbe, i, s druge strane, izbjeći da se unedogled odgodi izvršenje prava oštećene osobe na naknadu štete (presuda od 8. studenoga 2012., Evropaïki Dynamiki/Komisija, C-469/11 P, EU:C:2012:705, t. 33. i navedena sudska praksa i od 7. srpnja 2021. Bateni/Vijeće, T 455/17, EU:T:2021:411, t. 62. i navedena sudska praksa).

30 Prema sudskoj praksi, navedeni rok počinje teći kada su ispunjeni svi uvjeti o kojima ovisi obveza popravljanja štete i posebice kada je šteta koju je potrebno popraviti konkretizirana (presuda od 17. srpnja 2008., Komisija/Cantina sociale di Dolianova i dr., C-51/05 P, EU:C:2008:409, t. 54.). Stoga zastara počinje teći od trenutka u kojem je šteta stvarno nastala, a ne od datuma štetnog događaja (vidjeti presudu od 28. veljače 2013., Inalca i Cremonini/Komisija, C-460/09 P, EU:C:2013:111, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

31 Usto, valja podsjetiti na to da se prema članku 46. Statuta Suda Europske unije rok zastare prekida pokretanjem postupka pred Sudom ili ako je prije pokretanja tog postupka oštećena strana podnijela zahtjev nadležnoj instituciji Unije (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. prosinca 2005., Arizona Chemical i dr./Komisija, T-369/03, EU:T:2005:458, t. 116.).

32 Također valja podsjetiti na to da se, prema sudskoj praksi, kada šteta nije prouzročena trenutačno, nego se nastavila tijekom određenog razdoblja, pravo na naknadu štete odnosi na uzastopna razdoblja. Konkretno, sve štete koje se ponavljaju tijekom uzastopnih razdoblja i koje se povećavaju razmjerno proteklom vremenu moraju se smatrati trajnima (rješenja od 4. rujna 2009., Inalca i Cremonini/Komisija, T-174/06, neobjavljeno, EU:T:2009:306 174/06, t. 56. i 57. i od 19. svibnja 2011., Formenti Seleco/Komisija, T-210/09, neobjavljeno, EU:T:2011:228, t. 50.).

33 U takvom slučaju zastara iz članka 46. Statuta Suda Europske unije primjenjuje se na razdoblje koje prethodi razdoblju od više od pet godina od datuma radnje kojom je prekinut rok zastare a da pritom ne utječe na prava koja su nastala tijekom kasnijih razdoblja (vidjeti rješenje od 4. rujna 2009., Inalca i Cremonini/Komisija, T-174/06, neobjavljeno, EU:T:2009:306, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

34 U ovom slučaju tužitelj tvrdi da je pretrpio štetu koja proizlazi iz odluke Tercas. Konkretno, tužitelj svojom tužbom zahtijeva naknadu štete koja je navodno prouzročena odlukom Tercas, a koja se sastojala od smanjenja povjerenja klijenata u njega, što je uzrokovalo gubitak depozita i klijenata (izgubljenu dobit), štetu njegovu ugledu (nematerijalnu štetu) i dovelo do troškova za mjere ublažavanja negativnih učinaka odluke Tercas (stvarne štete).

35 U tom kontekstu, kako bi se utvrdila dopuštenost tužbe, valja analizirati ima li navodna šteta trajnu prirodu u smislu sudske prakse navedene u točkama 32. i 33. ove presude, kao što to tvrdi tužitelj.

36 Kao prvo, kad je riječ o navodnoj izgubljenoj dobiti, što se tiče početka roka zastare, tužitelj ne osporava da je do gubitaka izravnih depozita i klijenata iz odluke Tercas došlo od njezine objave 23. prosinca 2015. U tim okolnostima valja smatrati da je odluka Tercas počela proizvoditi učinke u tom pogledu 23. prosinca 2015.

37 Iz toga slijedi da su od tog datuma učinci navodne imovinske štete stvarno počeli nastajati i da je rok zastare predviđen člankom 46. Statuta Suda Europske unije počeo teći (vidjeti u tom smislu presude od 19. travnja 2007., Holcim (Deutschland)/Komisija, C-282/05 P, EU:C:2007:226, t. 33. i od 17. srpnja 2008., Komisija/Cantina sociale di Dolianova i dr., C-51/05 P, EU:C:2008:409, t. 63.).

38 Tužitelj ističe da zbog gubitka depozita i klijenata, koji proizlazi iz smanjenja njegove sposobnosti odobravanja kredita što ima negativne učinke na svu njegovu djelatnost i smanjuje njegov neto bankovni prihod, ostvaren u razdoblju od prosinca 2015. do travnja 2021., nije ostvario prihode koje je mogao razumno očekivati da nije bila donesena odluka Tercas.

39 Stoga je navodna šteta zbog izgubljene dobiti koja proizlazi iz gubitka izravnih depozita, za koju tužitelj tvrdi da ju je pretrpio, kontinuirane prirode, u smislu sudske prakse navedene u točki 32. ove presude, s obzirom na to da navodna imovinska šteta na toj osnovi nije bila trenutačno prouzročena, nego se nastavila tijekom određenog razdoblja i produljila tijekom uzastopnih razdoblja, tako da se njezin iznos povećao razmjerno proteklom vremenu zbog postojanja učinaka nezakonitog akta, odnosno odluke Tercas.

40 Usto, tužitelj smatra da je do travnja 2021. pretrpio izgubljenu dobit vezanu uz gubitak klijenata. Konkretno, on je od 2015. do 2016. izgubio 7783 klijenata. Usto, što se tiče predviđanja rasta sadržanih u industrijskom planu za razdoblje 2016. – 2020. provedenih na temelju tržišnih trendova, u kojima se predviđalo povećanje broja novih klijenata za 50 000 jedinica, odnosno 10 000 godišnje, tužitelj je ostvario rast klijenata koji odgovara polovici navedenih predviđanja, odnosno 5000 klijenata godišnje od financijske godine 2017.

41 Tužitelj smatra da je odluka Tercas uzrokovala taj gubitak klijenata, nakon čega je izgubio dobit zbog gubitka marže provizija u razdoblju od prosinca 2015. do travnja 2021.; izostanaka povećanja broja klijenata predviđenog u industrijskom planu za razdoblje 2016. – 2020.; smanjenja marže provizije za preostale klijente; i neostvarenja izgleda za povećanje neto bankarskog proizvoda od prosinca 2015. do travnja 2021.

42 Međutim, valja istaknuti da je iz istraživanja koja je podnio tužitelj, odnosno tehničkih izvješća revizorskog ureda i kabineta sveučilišnog profesora vidljivo da je navodna šteta vezana za gubitak klijenata nastavila postojati sve dok odluka Tercas nije prestala proizvoditi učinke, odnosno do travnja 2021. Konkretno, ne dovodeći u pitanje ispitivanje uzročne veze koje će se provesti u nastavku, tužitelj je, s jedne strane, nastavio gubiti klijente i, s druge strane, nije mogao privući nove klijente. Slijedom toga, navodna izgubljena dobit koja je proizašla iz tog gubitka produljila se tijekom uzastopnih razdoblja i povećala se razmjerno proteklom vremenu. Stoga valja smatrati da je navodna šteta zbog izgubljene dobiti koja proizlazi iz gubitka klijenata kontinuirane prirode u smislu sudske prakse navedene u točki 32. ove presude.

43 Stoga do navodne izgubljene dobiti zbog gubitka izravnih depozita i gubitka klijenata nije došlo trenutačno i u cijelosti u trenutku objave odluke Tercas. Također nije se jednostavno pogoršala s obzirom na proteklo vrijeme. Naime, nastala je nova šteta koja se odnosi, među ostalim, s jedne strane, na to da su novi klijenti mogli odlučiti zatvoriti svoje račune kod tužitelja ili povući svoje depozite i, s druge strane, na nove izgubljene dobiti povezane s gubitkom profita. Međutim, budući da su se predmetne štete, pod pretpostavkom da su dokazane, akumulirale i produljile tijekom uzastopnih razdoblja, valja utvrditi da su ispunjeni kriteriji koji određuju postojanje trajne štete, navedeni u točkama 32. i 33. ove presude.

44 Stoga se šteta nastala zbog izgubljene dobiti koju je tužitelj navodno pretrpio može smatrati trajnom.

45 Osim toga, Komisijin argument prema kojem navodna šteta nije trajne prirode jer je prouzročena objavom odluke Tercas ne može se prihvatiti zato što su se, ne dovodeći u pitanje analizu uzročne veze, iako navedena odluka može predstavljati događaj koji je prouzročio navodnu štetu, te štete nastavile tijekom više godina.

46 Naposljetku, Komisija tvrdi da je šteta, iako nije bila precizno mjerljiva na dan donošenja odluke Tercas, bila stvarna i izvjesna te je, slijedom toga, tužitelj mogao podnijeti svoj zahtjev za naknadu štete prije 28. travnja 2021. U tom pogledu tužitelj naglašava da, kao što to proizlazi iz

analize provedene u tehničkoj bilješci koju je tužitelj podnio u svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti, u kontekstu neizvjesnosti koja je tada postojala, reakcije klijenata TUŽITELJ-a nisu mogle biti homogene ili neposredne, s obzirom na to da su povezane s različitim ocjenama svakog klijenta, tako da se šteta nije mogla predvidjeti. Međutim, iz sudske prakse proizlazi da činjenica da je navodna šteta počela nastajati od objave navedene odluke i da je tužitelj mogao podnijeti tužbu za naknadu štete od tog trenutka ne isključuje to da je navedena šteta trajne prirode kad je nezakoniti akt, za koji tužitelj tvrdi da je uzrok navodno pretrpljene štete, ostao na snazi i nastavak njegovih učinaka mogao je dovesti do izgubljene dobiti koja se kumulira protekom vremena (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2017., Guardian Europe/Europska unija, T-673/15, EU:T:2017:377, t. 34. do 38.; i od 21. travnja 2005., Holcim (Deutschland)/Komisija, T-28/03, EU:T:2005:139, t. 68. i 69.).

47 Stoga, pod pretpostavkom da je dokazana, iz sadržaja spisa i točaka 38. do 40. ove presude proizlazi da se navodna imovinska šteta koja se temelji na izgubljenoj dobiti povećala razmjerno vremenu proteklom od prosinca 2015. do travnja 2021. Slijedom toga, navedena je šteta trajne prirode.

48 U tom pogledu iz spisa proizlazi da je tužitelj, kao što se to zahtijeva drugom rečenicom prvog stavka članka 46. Statuta Suda Europske unije, uputio Komisiji prethodni zahtjev za naknadu prouzročene štete 28. travnja 2021., nakon kojeg je podnesena tužba u sljedeća dva mjeseca. Stoga se taj zahtjev može smatrati radnjom koja prekida zastaru u smislu članka 46. navedenog statuta i sudske prakse navedene u točki 31. ove presude. Doista, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 33. ove presude, s obzirom na to da je predmetna šteta trajne prirode, zahtjev za naknadu štete nije zastario u dijelu u kojem se odnosi na naknadu štete navodno pretrpljene tijekom 5 godina prije akta kojim se prekida zastara, odnosno u ovom slučaju, nakon 28. travnja 2016.

49 Kao drugo, kad je riječ o navedenoj neimovinskoj šteti, tužitelj tvrdi da ona proizlazi iz štete njegovu ugledu koju mu je uzrokovala odluka Tercas.

50 Međutim, sudska praksa kvalificira trenutačnost ili trajnost neimovinske štete koja se sastoji od povrede ugleda ovisno o njezinu izvoru. U tom pogledu, s jedne strane, Opći sud presudio je da se povreda ugleda zbog uključenosti u upravne, građanske ili kaznene postupke u potpunosti ostvaruje na dan pokretanja postupka i stoga se ne može izjednačiti s trajnom štetom (vidjeti u tom smislu rješenja od 4. rujna 2009., Inalca i Cremonini/Komisija, T-174/06, neobjavljeno, EU:T:2009:306, t. 78., i od 7. veljače 2018., AEIM i Kazenas/Komisija, T 436/16, neobjavljeno, EU:T:2018:78, t. 35.).

51 S druge strane, Opći je sud priznao da je nematerijalna šteta po svojoj prirodi trajna kad navodna povreda ugleda nije nastala odmah, nego se svakodnevno produljivala tijekom razdoblja u kojem je postojala nezakonitost (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2015., Chart/ESVD, T-138/14, EU:T:2015:981, t. 93.). To bi bio slučaj kada povreda ugleda proizlazi iz nezakonitog postupanja institucije Unije, poput takvog izostavljanja ili Komisijine odluke koja je, kao prvo, donesena i objavljena u priopćenju za medije i koja je, kao drugo, objavljena u Službenom listu Europske unije u obliku kratkog prikaza (presuda od 7. lipnja 2017., Guardian Europe/Europska unija, T-673/15, EU:T:2017:377, t. 42.).

52 Nadalje, valja istaknuti da iako se ona može pojaviti u raznim oblicima, povreda ugleda jest općenito šteta koja se svakodnevno ponavlja i traje sve dok nije otklonjen uzrok takve povrede (presuda od 7. lipnja 2017., Guardian Europe/Europska unija, T-673/15, EU:T:2017:377, t. 42.).

53 U ovom slučaju navodna neimovinska šteta koja proizlazi iz povrede tužiteljeva ugleda proizlazi, prema tužiteljevu mišljenju, iz odluke Tercas, koja je najprije donesena i objavljena u priopćenju za medije i koja je zatim objavljena u Službenom listu Europske unije. Slijedom toga, pod pretpostavkom da je utvrđena, navedena je šteta trajne prirode.

54 Stoga je tužba za naknadu štete zastarjela samo u dijelu u kojem se odnosi na naknadu štete nanesene ugledu prije 28. travnja 2016.

55 Kao treće, tužitelj također tvrdi da je pretrpio navodnu stvarnu štetu koja se sastoji od dodatnih troškova nastalih zbog donošenja mjera za ublažavanje negativnih učinaka odluke Tercas, a osobito: plana poticaja za odlazak radnika od 30. prosinca 2015. s ciljem smanjenja broja zaposlenih za 85 zaposlenika; sintetske sekuritizacije od 10. svibnja 2019. zbog potrebe za inicijativama za potporu vlastitom kapitalu kako bi se mogli ispuniti kapitalni zahtjevi zbog gubitka neto bankovnih proizvoda koji proizlazi iz smanjenja depozita i klijenata zabilježenog neposredno nakon donošenja odluke i u idućim godinama; inicijativa za smanjenje rizika s pomoću dviju transakcija prodaje loših kredita o kojima je odlučeno i/ili su provedene, prva, 1. kolovoza 2016., a druga 16. studenoga 2017.; komercijalnih mjera namijenjenih članovima radi ponovne uspostave odnosa, posebno popusta na standardne uvjete banke za neosigurane kredite, u razdoblju od 2016. do 2019.; troškova pravnih savjetnika od 21. siječnja 2016., 29. ožujka 2016., 13. siječnja 2017., 11. studenoga 2019., 26. svibnja 2020. i 7. lipnja 2021.

56 Ta je šteta, pod pretpostavkom da je dokazana, nastala tijekom nekoliko razdoblja nakon donošenja odluke Tercas zbog različitih troškova koje je tužitelj morao snositi.

57 Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 30. ove presude, rok zastare počeo je teći od trenutka kada je odluka Tercas proizvela štetne učinke za tužitelja. Naime, odlučujući kriterij za određivanje početka roka zastare nije nastupanje događaja koji je doveo do štete jer se, među ostalim, protiv tužitelja ne može istaknuti početak zastare na datum koji prethodi nastanku štetnih učinaka navedene činjenice (presuda od 28. veljače 2013., Inalca i Cremonini/Komisija, C-460/09 P, EU:C:2013:111, t. 52.).

58 U ovom slučaju, kao prvo, navodno pretrpljena šteta koja se sastoji od troškova smanjenja broja osoblja, sintetskih sekuritizacija i inicijativa za smanjenje rizika nije kontinuirana, u smislu sudske prakse navedene u točki 32. ove presude. Naime, ti su troškovi nastali trenutačno, tako da su stvarno nastali na dan svake od predmetnih transakcija, a njihovi se iznosi nisu povećavali razmjerno proteklom vremenu.

59 Stoga valja utvrditi datum od kojeg je došlo do nastanka štetnih učinaka navedene štete u odnosu na tužitelja, u smislu sudske prakse navedene u točki 30. ove presude. Od tog trenutka počinje teći rok zastare predviđen u članku 46. Statuta Suda Europske unije.

60 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 55. ove presude, šteta koja je navodno pretrpljena zbog sintetske sekuritizacije i inicijativa smanjenja rizika nastala je 10. svibnja 2019., tako da rok zastare od pet godina nije istekao kada je tužitelj Komisiji podnio svoj prethodni zahtjev za naknadu štete, odnosno 28. travnja 2021. Stoga je tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na tu navodnu štetu.

61 Suprotno tomu, što se tiče eventualne štete koja se temelji na smanjenju broja zaposlenika, ona proizlazi iz plana poticaja koji je uspostavljen 30. prosinca 2015. Stoga valja smatrati da je upravo u tom trenutku nastala navodna šteta. Iz toga slijedi da je rok zastare od pet godina istekao kada je tužitelj Komisiji podnio svoj prethodni zahtjev za naknadu štete i da je stoga tužba zastarjela u pogledu naknade te štete.

62 Kao drugo, što se konkretnije tiče troškova za pravne savjetnike 21. siječnja 2016., 29. ožujka 2016., 13. siječnja 2017., 11. studenoga 2019., 26. svibnja 2020. i 7. lipnja 2021., iz sudske prakse proizlazi da su ti troškovi po svojoj prirodi trenutačni. Naime, stvarno su nastali na točan datum, a njihovi se iznosi nisu povećavali razmjerno proteklom vremenu (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2015., Chart/ESVD, T-138/14, EU:T:2015:981, t. 82. i 84.).

63 U ovom slučaju, iz dokumenta koji je tužitelj dostavio, u kojem se detaljno navode računi koji se odnose na troškove pravne pomoći, proizlazi da se oni osobito odnose na savjetovanje u području državnih potpora između veljače i prosinca 2015., uključujući ispitivanje odluke Tercas (računi od 21. siječnja 2016. i od 29. ožujka 2016.), na aktivnosti koje se odnose na postupak u predmetu registriranom pod brojem T-196/16 u kojem je donesena presuda od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) (račun od 13. siječnja 2017.), na pružanje pravne pomoći u postupku u vezi s odlukom Tercas pred Općim sudom i Sudom do 31. listopada 2019. (račun od 26. svibnja 2020.) i na plaćanje od 20. svibnja 2020. za nastavak postupka u vezi s odlukom Tercas (račun od 7. lipnja 2021.).

64 Međutim, s jedne strane valja istaknuti, da je tužba za naknadu štete zastarjela što se tiče računa od 21. siječnja 2016. i 29. ožujka 2016. koji se odnose na troškove pravnog savjetovanja od veljače do prosinca 2015. jer je rok zastare od pet godina istekao prije 28. travnja 2021., dana kada je tužitelj postavio prethodni zahtjev, tako da je tužba za naknadu štete zastarjela.

65 S druge strane, što se tiče računa od 13. siječnja 2017., 26. svibnja 2020. i 7. lipnja 2021., oni se odnose na troškove koje je tužitelj imao u vezi s vođenjem spisa u predmetima koji se odnose na odluku Tercas pred Općim sudom i Sudom. Međutim, valja istaknuti da su ti troškovi trenutačne prirode jer su stvarno nastali najkasnije u trenutku kad je tužiteljev savjetnik prvi put poduzeo radnju u svrhu pokretanja svakog od navedenih postupaka (vidjeti rješenje od 7. veljače 2018., AEIM i Kazenas/Komisija, T-436/16, neobjavljeno, EU:T:2018:78, t. 33.).

66 Konkretno, valja istaknuti da je tužbu tajništvu Općeg suda podnio tužiteljev zastupnik u predmetu u kojem je donesena presuda od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) 29. travnja 2016., dok je žalba koju je Komisija podnijela protiv te presude, povodom koje je donesena presuda Suda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), podnesena 29. svibnja 2019. Budući da je tužitelj podnio prethodni zahtjev 28. travnja 2021., rok zastare od pet godina nije istekao na taj datum i tužba nije zastarjela kad je riječ o navodnoj šteti povezanoj s odvjetničkim troškovima nastalima u tim dvama postupcima.

67 Kao treće, kad je riječ o komercijalnim mjerama namijenjenima članovima koje su se provodile u razdoblju od 2016. do 2019., a koje su se sastojale od popusta na zajmove bez jamstava, navodna šteta koja iz njih proizlazi mogla se produljiti tijekom tog razdoblja i nije se mogla predvidjeti u trenutku donošenja navedenih mjera ili njihove prve provedbe. Stoga se šteta koja iz toga proizlazi, pod pretpostavkom da je dokazana, može smatrati trajnom, u smislu sudske prakse navedene u točki 32. ove presude, te s obzirom na to da se zahtjev za naknadu štete odnosi na štetu nastalu nakon 28. travnja 2016., on nije zastario.

68 Iz toga slijedi da je tužba nedopuštena u pogledu navodne štete u vezi sa smanjenjem broja zaposlenika i računima koji se odnose na troškove pravne pomoći, osim onih povezanih s pokretanjem sudskih postupaka u vezi s odlukom Tercas pred Općim sudom i Sudom.

69 S druge strane, tužba je dopuštena u pogledu navodne štete koja proizlazi iz izgubljene dobiti, neimovinske i stvarne štete u dijelu koji se odnosi na sintetsku sekuritizaciju i inicijative smanjenja rizika kao i na komercijalne mjere namijenjene članovima društva i na troškove pravne pomoći povezane s pokretanjem sudskih postupaka u vezi s odlukom Tercas pred Općim sudom i Sudom.

Meritum

70 Člankom 340. drugim stavkom UFEU-a predviđeno je da je u pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna nadoknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

71 Iz sudske prakse Suda proizlazi da uspostava izvanugovorne odgovornosti Unije i ostvarenje prava na naknadu pretrpjele štete ovise o ispunjenju skupa uvjeta, odnosno nezakonitosti ponašanja koje se pripisuje instituciji, stvarnog postojanja štete i postojanja uzročne veze između tog ponašanja i štete na koju se poziva (presuda od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće, C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 32.).

72 Ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen, tužbu treba odbiti u cijelosti a da pritom nije potrebno ispitati jesu li ispunjeni drugi uvjeti za izvanugovornu odgovornost Unije (presuda od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica, C-104/97 P, EU:C:1999:498, t. 65.; vidjeti također u tom smislu presudu od 15. rujna 1994., KYDEP/Vijeće i Komisija, C-146/91, EU:C:1994:329, t. 81.). Usto, sud Unije nije dužan ispitati te uvjete određenim redoslijedom (vidjeti presudu od 18. ožujka 2010., Trubowest Handel i Makarov/Vijeće i Komisija, C-419/08 P, EU:C:2010:147, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

73 Osnovanost tužiteljeva zahtjeva treba ocijeniti s obzirom na ta načela.

74 Opći sud smatra svrsishodnim započeti ispitivanjem uvjeta izvanugovorne odgovornosti koji se odnosi na nezakonitost postupanja koje se stavlja na teret, u smislu sudske prakse navedene u točki 71. ove presude.

Nezakonitost postupanja

75 Kako bi se nezakonitost mogla utvrditi na temelju izvanugovorne odgovornosti u smislu članka 340. UFEU-a, akt ili postupanje predmetne institucije Unije treba smatrati dovoljno ozbiljnom povredom pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima (presuda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 42.).

– *Povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima*

76 Tužitelj tvrdi da se na članak 107. stavak 1. UFEU-a, kao na odredbu koja proizvodi izravan učinak, može pozivati pred nacionalnim sudovima u vezi s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i da dodjeljuje prava pojedincima, barem kada se radi o neprijavljenim potporama.

77 Nadalje, prema tužiteljevu mišljenju, Komisija je povrijedila načelo dobre uprave, utvrđeno u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), i osobito obvezu obrazlaganja jer je zanemarila argumente i elemente koje su stranke iznijele prilikom donošenja odluke Tercas.

78 Komisija osporava te argumente. Ona odgovara da se člankom 107. stavkom 1. UFEU-a ne dodjeljuju prava pojedincima, nego se samo zabranjuje državama članicama da dodjeljuju potpore poduzetnicima. To tumačenje također potvrđuje činjenica da, u skladu sa sudskom praksom (presuda od 8. srpnja 2004., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, T-198/01, EU:T:2004:222, t. 192.), zainteresirane osobe koje nisu država članica odgovorna za dodjelu potpore ne mogu zahtijevati kontradiktornu raspravu s Komisijom.

79 Usto, Komisija nije zanemarila suprotne argumente koji su joj izneseni u okviru istrage u vezi s odlukom Tercas, nego je došla do različitih zaključaka, tako da obveza obrazlaganja nije povrijeđena.

80 Uvodno valja istaknuti da iz sudske prakse proizlazi da pravno pravilo ima za cilj dodjeljivanje prava pojedincima osobito kad se radi o odredbi koja obuhvaća prava koja sudovi trebaju štititi jer imaju izravan učinak, ili kada ona stvara prednost koju je moguće odrediti kao stečeno pravo, ili kad joj je zadaća zaštititi interese pojedinaca ili dodjeljivati prava u korist pojedinaca čiji se sadržaj može dovoljno identificirati (vidjeti presude od 16. listopada 2014., Evropaïki Dynamiki/Komisija, T-297/12, neobjavljenu, EU:T:2014:888, t. 76., i od 9. veljače 2022., QI i dr./Komisija i ESB, T-868/16, EU:T:2022:58, t. 90 i navedenu sudsku praksu).

81 Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta prava ne nastaju samo kad je njihovo ostvarivanje izričito propisano odredbama prava Unije, nego i na temelju pozitivnih ili negativnih obveza koje one na jasno određen način postavljaju kako pojedincima tako i državama članicama ili institucijama Unije. Povreda takvih pozitivnih ili negativnih obveza države članice može spriječiti dotične pojedince da ostvare prava koja su im prešutno dodijeljena na temelju dotičnih odredaba prava Unije i na koja trebaju biti u mogućnosti pozvati se na nacionalnoj razini te time izmijeniti pravni položaj koji te odredbe trebaju stvoriti za te pojedince. Zato puna primjena tih pravila prava Unije i zaštita prava koja ona imaju za cilj dodijeliti zahtijevaju da pojedinci imaju mogućnost dobiti naknadu štete, i to neovisno o pitanju imaju li odredbe o kojima je riječ izravni učinak jer to svojstvo nije niti nužno niti dovoljno samo po sebi kako bi bila ispunjena prva od triju pretpostavki za nastanak Unijine odgovornosti vezane za povredu prava Unije kojim se dodjeljuju prava pojedincima (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2022., Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka), C-61/21, EU:C:2022:1015, t. 46. i 47. i navedenu sudsku praksu).

82 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, „[o]sim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica, ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.

83 Međutim, kao prvo, valja primijetiti da se člankom 107. stavkom 1. UFEU-a nastoje zaštititi interesi pojedinaca, a osobito poduzetnika, time što se njime definira pojam državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem kako bi se zajamčilo pošteno tržišno natjecanje među poduzetnicima država članica.

84 U tom pogledu valja po analogiji podsjetiti na to da je Sud već presudio da članak 101. stavak 1. UFEU-a, čiji je cilj zabraniti sporazume među poduzetnicima, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama i koji imaju za cilj ili posljedicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, proizvodi izravne učinke u odnosima među pojedincima i stvara prava za pojedince. Konkretno, tom se odredbom pojedincima dodjeljuju prava (presuda od 6. lipnja 2013., Donau Chemie i dr., C-536/11, EU:C:2013:366, t. 21. i 31.).

85 Kao drugo, kako bi se utvrdilo je li cilj članka 107. stavka 1. UFEU-a dodjela prava pojedincima, pri tumačenju te odredbe treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se ta odredba nalazi te ciljeve politike Unije u području državnih potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria, C 282/13, EU:C:2015:24, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

86 Sud je već presudio da pojedinci ne mogu, samo na temelju članka 107. UFEU-a, pred nacionalnim sudovima osporavati spojivost potpore s pravom Unije niti od njih zahtijevati da se primarno ili podredno očituju o mogućoj nespojivosti. Međutim, to pravo postoji kada su odredbe članka 107. UFEU-a primijenjene općim odredbama predviđenima člankom 109. UFEU-a ili posebnim odlukama donesenima na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 22. ožujka 1977., Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, t. 10.).

87 U tom pogledu valja primijetiti da pojam državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a treba primijeniti osobito kako bi se utvrdilo treba li ili ne državna mjera, koja je uvedena a da nije bio poštovan postupak prethodnog nadzora predviđen u članku 108. stavku 3. UFEU-a, biti predmet takvog postupka i po potrebi, kako bi se provjerilo je li dotična država članica ispunila tu obvezu (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., P, C-6/12, EU:C:2013:525, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

88 Slijedom toga, primjena pojma državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a usko je povezana s primjenom članka 108. stavka 3. UFEU-a. Dakle, treba podsjetiti na to da je obveza prijave jedan od temeljnih elemenata sustava nadzora uspostavljenog UFEU-om u području državnih potpora. U okviru tog sustava, države članice imaju obvezu, s jedne strane, prijaviti Komisiji svaku mjeru kojom se želi uvesti ili izmijeniti potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i, s druge strane, ne primijeniti takvu mjeru sve dok ta institucija ne donese konačnu odluku o spomenutoj mjeri, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a (vidjeti presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

89 Zabrana da dotična država članica provodi planirane mjere potpore primjenjuje se na svaku potporu koja je dodijeljena bez prijave. U slučaju prijave ona proizvodi učinke tijekom prethodne faze i ako Komisija do konačne odluke pokrene postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Što se tiče cijelog tog razdoblja, ono u korist pojedinaca stvara prava koja su nacionalni sudovi dužni štititi (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 1973., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, t. 6. i 7.).

90 Naime, dok ocjena spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem pripada u isključivu nadležnost Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije, nacionalni sudovi do konačne odluke Komisije paze na zaštitu prava pojedinaca u slučaju eventualnog kršenja zabrane predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a od strane državnih vlasti (vidjeti presudu od 21. rujna 2013., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

91 Iz izravnog učinka članka 108. stavka 3. UFEU-a proizlazi da nacionalni sudovi moraju jamčiti pojedincima da će se, u skladu s njihovim nacionalnim pravom, donijeti cjelovit zaključak o povredi te odredbe što se tiče kako valjanosti provedbenih akata tako i povrata financijskih potpora dodijeljenih uz kršenje te odredbe ili eventualnih privremenih mjera (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, EU:C:1996:285, t. 39. i 40.; od 16. travnja 2015., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, t. 52. i od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, t. 23. i 24.).

92 Naime, Sud je naveo da zabrana provedbe prijedloga potpore propisana u članku 108. stavku 3. zadnjoj rečenici UFEU-a ima izravan učinak te da neposredna primjena zabrane provedbe iz te odredbe obuhvaća sve potpore koje bi bile provedene a da nisu prijavljene (vidjeti presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

93 Stoga se pojedinci mogu pozvati na članak 108. stavak 3. UFEU-a kako bi ostvarili svoja prava koja proizlaze iz njegove primjene, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 92. ove presude. Međutim, kako je navedeno u točki 87. ove presude, za potrebe primjene navedenog pojma državne potpore, predviđenog u članku 107. stavku 1. UFEU-a, Komisija u skladu s člankom 108. UFEU-a ima posebnu nadležnost za odlučivanje o spojivosti državne potpore s načelima unutarnjeg tržišta pri preispitivanju postojećih potpora, odlučivanju o novim ili izmijenjenim potporama i poduzimanju radnji u vezi s nepoštovanjem njezinih odluka ili neispunjavanjem obveze prijave. Na temelju te odredbe postupak uspostavljen primjenom članka 108. stavka 3. UFEU-a može utjecati na prava pojedinaca, kao konkurenata korisnika potpore ili kao korisnika potpore.

94 Nadalje, primjenu članka 107. stavka 1. UFEU-a od strane Komisije pred sudovima Unije mogu osporavati korisnici potpore, njihovi konkurenti i države članice.

95 Naime, u predmetnom slučaju Komisija je donijela odluku Tercas kršeći članak 107. stavak 1. UFEU-a jer je ta institucija pogrešno utvrdila da predmetne mjere, koje su odobrene protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, predstavljaju državne potpore (presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 24.). Iz toga konkretno proizlazi da u ovom slučaju primjena članka 107. stavka 1. UFEU-a utječe na prava tužitelja kao korisnika predmetnih mjera koje su pogrešno kvalificirane kao državne potpore i čiji je iznos vraćen.

96 S obzirom na ta razmatranja, članak 107. stavak 1. UFEU-a treba kvalificirati kao pravilo kojim se dodjeljuju prava pojedincima, poput tužitelja, u smislu sudske prakse navedene u točki 80. ove presude.

97 Tužitelj također odgovara da je Komisijina povreda članka 107. stavka 1. UFEU-a također uzrokovala povredu članka 41. Povelje, a osobito obveze obrazlaganja jer je ta institucija bez obrazloženja zanemarila elemente koje su zainteresirane stranke iznijele tijekom istrage koja je dovela do donošenja odluke Tercas.

98 U tom pogledu valja istaknuti da, prema sudskoj praksi, načelo dobre uprave, kada je izraz posebnog prava kao što je pravo da se predmeti obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku, u smislu članka 41. Povelje, treba smatrati pravnim pravilom Unije čiji je cilj dodjela prava pojedincima (vidjeti presudu od 6. lipnja 2019., Dalli/Komisija, T 399/17, neobjavljenu, EU:T:2019:384, t. 200. i navedenu sudsku praksu).

99 Slijedom toga, ocjena eventualne nezakonitosti Komisijina postupanja moći će se analizirati samo u okviru posebnog prava kojim se izražava načelo prava na dobru upravu.

100 Doista, u skladu s člankom 41. Povelje, pravo na dobru upravu uključuje osobito obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. Stoga eventualnu povredu obveze obrazlaganja treba smatrati povredom pravnog pravila Unije kojim se dodjeljuju prava pojedincima u smislu članka 340. stavka 2. UFEU-a.

– *Postojanje dovoljno ozbiljne povrede*

101 Tužitelj navodi, kao prvo, da obična povreda članka 107. UFEU-a može biti dovoljna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede jer je margina prosudbe Komisije u tom okviru ograničena. Prema mišljenju tužitelja, Sud i Opći sud su u presudama od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C 425/19 P, EU:C:2021:154) i od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), potvrdili da je Komisija počinila ozbiljne očite pogreške u ocjeni pravnih i činjeničnih okolnosti kad je primijenila članak 107. stavak 1. UFEU-a, kršenjem primjenjive sudske prakse. Stoga je riječ o dovoljno ozbiljnoj povredi. Ta je povreda tim teža jer je Komisija, usto, povrijedila svoju obvezu obrazlaganja.

102 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

103 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na nezakonito ponašanje institucije, odgovornost Unije može postojati samo na temelju nezakonitog postupanja institucije koje dovodi do takve dovoljno ozbiljne povrede. U tom pogledu valja podsjetiti na to da odlučujući kriterij za utvrđenje da je povreda pravnog pravila dovoljno ozbiljna jest očito i ozbiljno nepoštovanje predmetne institucije ograničenja njezine diskrecijske ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 43. i od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 30.).

104 Cilj je tog zahtjeva za dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije izbjegavanje da rizik koji se sastoji od naknađivanja šteta koje su zatražili odnosni poduzetnici ograniči sposobnost predmetne institucije da u potpunosti ispunjava svoje ovlasti u općem interesu, kako u okviru normativne aktivnosti ili aktivnosti koja uključuje izbore ekonomske politike tako i u području upravne nadležnosti a da unatoč tomu ne optereti pojedince posljedicama očitih povreda za koje nema izgovora (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće, T-341/07, EU:T:2011:687, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

105 Tako do nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije može dovesti samo utvrđenje nepravilnosti koju u sličnim okolnostima uobičajeno oprezno i pažljivo upravno tijelo ne bi počinilo (presuda od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće, C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 43.).

106 Konkretno, iz sudske prakse proizlazi da se sustavom koji je Sud razvio na području izvanugovorne odgovornosti Unije posebno u obzir uzima složenost situacija koje se uređuju, poteškoće u primjeni ili tumačenju tekstova i osobito diskrecijski prostor kojim raspolaže autor sporne radnje (vidjeti presudu od 28. veljače 2018., Vakakis kai Synergates/Komisija, T-292/15, EU:T:2018:103, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

107 Iz sudske prakse proizlazi da je obična povreda prava Unije dostatna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede kada dotična institucija ima znatno smanjen ili nema nikakav diskrecijski prostor. Suprotno tomu, drukčije je kada ta institucija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću. Naime, u tom slučaju odlučujući kriterij za utvrđenje da je povreda dovoljno ozbiljna jest očito i ozbiljno nepoštovanje predmetne institucije ili tijela Unije granica svoje diskrecijske ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2002., Komisija/Camar i Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

108 Također valja pojasniti da ne postoji nikakva automatska veza između, s jedne strane, nepostojanja diskrecijske ovlasti dotične institucije i, s druge strane, kvalifikacije povrede kao dovoljno ozbiljne povrede (vidjeti presudu od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće, T-341/07, EU:T:2011:687, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

109 U tom pogledu s jedne strane valja utvrditi da je pojam državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pravno pitanje i da ga treba tumačiti na temelju objektivnih elemenata. Zbog toga sudac Unije treba, načelno i uzimajući u obzir konkretne elemente spora kao i tehnički ili složeni karakter ocjena koje je izvršila Komisija, izvršiti cjelokupni nadzor u dijelu koji se odnosi na pitanje spada li mjera u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111., i od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 87.).

110 S druge strane, kad je riječ o pitanju ulazi li mjera u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, sudski nadzor je ograničen ako su ocjene koje je izvršila Komisija imale tehnički ili složen karakter (vidjeti presudu od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

111 Usto, kako bi se utvrdilo predstavlja li nezakonito postupanje institucije Unije dovoljno ozbiljnu povredu, ispitivanje Općeg suda samo je po sebi zahtjevnije od ispitivanja koje se nameće u okviru tužbe za poništenje, u okviru kojeg je Opći sud, u granicama tužbenih razloga koje je iznio tužitelj, samo ispitao zakonitost pobijane odluke kako bi se uvjerio da je Komisija pravilno ocijenila različite elemente koji joj omogućuju da utvrdi da su predmetne mjere pripisive državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Stoga, jednostavne pogreške u ocjeni i nepodnošenje dovoljnih dokaza ne mogu sami po sebi dostajati kako bi se utvrdila očita i gruba povreda granica diskrecijske ovlasti kojima raspolaže Komisija (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 9. rujna 2008., MyTravel/Komisija, T-212/03, EU:T:2008:315, t. 85.).

112 Valja još istaknuti da je Opći sud presudio da bi Komisijina sposobnost da u potpunosti izvršava funkciju regulatora tržišnog natjecanja koja joj je povjerena Ugovorima bila ugrožena ako bi se pojam „ozbiljna povreda” shvatio na način da obuhvaća sve pogreške ili pogreške koje, iako su određene težine, nisu po svojoj prirodi ili svojem opsegu povezane s uobičajenim ponašanjem institucije zadužene za osiguranje primjene pravila tržišnog natjecanja, koja su složena, osjetljiva i podložna velikoj margini tumačenja. Nasuprot tomu, pravo na naknadu štete koja proizlazi iz postupanja institucije postoji ako ono predstavlja akt koji je očito protivan pravnom pravilu i ozbiljno šteti interesima trećih strana prema instituciji te se ne može opravdati ili objasniti

posebnim ograničenjima koja su objektivno nametnuta usluzi u uobičajenom poslovanju (presude od 11. srpnja 2007., Schneider Electric/Komisija, T-351/03, EU:T:2007:212, t. 122. i 124.; od 9. rujna 2008., MyTravel/Komisija, T-212/03, EU:T:2008:315, t. 40.; i od 25. siječnja 2023., Società Navigazione Siciliana/Komisija, T-666/21, neobjavljena, EU:T:2023:20, t. 95.).

113 Prirodu povrede koju je počinila Komisija, i osobito njezinu težinu, valja ocijeniti u kontekstu tih razmatranja. U tom pogledu, valja uzeti u obzir složenost situacija koje treba ispraviti (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2009., Komisija/Schneider Electric, EU:C:2009:459, C-440/07 P, t. 161.).

114 U ovom slučaju, iz presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) proizlazi da, donošenjem odluke Tercas, Komisija nije pravilno primijenila pojam „državna intervencija ili intervencija putem državnih sredstava”.

115 Međutim, Opći sud i Sud presudili su da nezakonitost odluke Tercas proizlazi iz konceptualne pogreške povezane sa zabunom između uvjeta koji se odnosi na pripisivost potpore i uvjeta koji se odnosi na državna sredstva (presude od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 63., te od 19. ožujka 2019. Italija i dr/Komisija, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, t. 70.). Usto, ona proizlazi iz propusta te institucije da podnese i potkrijepi dostatne indicije na temelju kojih se može utvrditi da je predmetna mjera pripisiva državi (presude od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 67., te od 19. ožujka 2019. Italija i dr/Komisija, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, t. 87. do 90.). Zaključno, presuđeno je da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni indicija koje je uzela u obzir i nije u dovoljnoj mjeri dokazala ni sudjelovanje talijanskih javnih tijela u usvajanju predmetne mjere ni, stoga, pripisivost te mjere državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

116 Iako su Opći sud i Sud priznali da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a, ta povreda nije automatski nužno samo zbog toga „dovoljno ozbiljna” u smislu sudske prakse navedene u točkama 106. i 107. ove presude. Naime, pogreška u ocjeni koju je Komisija počinila i koja je utvrđena u presudama od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, te od 19. ožujka 2019. Italija i dr/Komisija, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167). nije sama po sebi dovoljna okolnost da bi predstavljala dovoljno ozbiljnu povredu u smislu sudske prakse navedene u točki 107. ove presude.

117 U tom pogledu, valja istaknuti da Komisija, kako bi utvrdila može li se državi pripisati mjera potpore koju je poduzelo javno poduzeće, treba uzeti u obzir sve indicije koje proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem je ta mjera donesena (vidjeti presudu od 17. rujna 2014., Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

118 Međutim, pogreška u ocjeni koju je Komisija počinila odnosi se na analizu elemenata na temelju kojih je utvrđeno da su talijanska tijela izvršavala znatnu javnu kontrolu u pogledu definicije FITD-ove intervencije u korist Tercasa.

119 Naime, u okviru donošenja odluke Tercas Komisija je bila dužna, kao što to proizlazi iz točaka 68. i 69. presude od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), raspolagati svim indicijama koje proizlaze iz okolnosti slučaja kako bi utvrdila stupanj uključenosti javnih tijela u dodjelu predmetnih mjera, koje je dodijelio privatni subjekt.

120 Valja istaknuti da je Komisija trebala primijeniti pojam državne potpore, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, u osobito složenom pravnom i činjeničnom kontekstu u kojem je mjere potpore dodijelio privatni subjekt, ocjenjujući tako okolnosti i elemente na temelju kojih se može zaključiti pripisivost mjere, činjenični i pravni kontekst nacionalnih mjera iz odluke Tercas, uključenost predstavnika države u različite faze intervencije kao i javni mandat koji je bio povjeren FITD-u.

121 Činjenica da Komisija u složenim pravnim i činjeničnim okolnostima, kako je presuđeno, nije u dovoljnoj mjeri u odluci Tercas dokazala sudjelovanje talijanskih javnih tijela u usvajanju predmetne mjere ni, posljedično, pripisivost te mjere državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti presudu od 2. ožujka 2021. Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 84. i od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, t. 132.) nije dovoljna da bi se ta pogreška u ocjeni kvalificirala kao očita i ozbiljna povreda granica Komisijine diskrecijske ovlasti.

122 Naime, nepravilnost koju je Komisija počinila u ovom slučaju nije nepovezana s uobičajenim, opreznim i pažljivim postupanjem institucije zadužene za nadzor primjene pravila tržišnog natjecanja, u smislu sudske prakse navedene u točki 112. ove presude.

123 Stoga Komisija nije počinila dovoljno ozbiljnu povredu u pogledu povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a.

124 Usto, tužiteljev argument koji se temelji na navodnoj povredi članka 41. Povelje, a osobito obveze obrazlaganja, treba odbiti jer, s jedne strane, on u tom pogledu nije pružio precizne elemente i, s druge strane, ni iz pobijane odluke ni iz presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), i od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), ne proizlazi da Komisija nije uzela u obzir elemente i argumente stranaka u ispitnom postupku i to bez navođenja razloga. Činjenica da je Komisija došla do zaključaka različitih od onih koje je iznio tužitelj ne može dovesti do utvrđenja povrede obveze obrazlaganja. Stoga valja zaključiti da nije počinila ni dovoljno ozbiljnu povredu članka 41. Povelje.

125 Slijedom toga, uvjet koji se odnosi na postojanje dovoljno ozbiljne povrede nije ispunjen i stoga valja utvrditi da taj prvi uvjet za nastanak odgovornosti Unije nije ispunjen.

Postojanje uzročne veze

126 Opći sud smatra svrsishodnim ispitati uvjet koji se odnosi na postojanje dovoljno izravne uzročne veze između navodno nezakonitog postupanja Komisije i navodnih šteta.

127 Tužitelj tvrdi da je do smanjenja povjerenja klijenata došlo zbog toga što kod klijenata postoji percepcija o postojanju neizvjesnosti u pogledu procijenjene sposobnosti banke da uspješno provede proces preuzimanja Tercasa. Prema tužiteljevu mišljenju, odlučujući uzročna veza, uzimajući u obzir i nepostojanje drugih mogućih istodobnih čimbenika, jest odluka Tercas, kojom je uveden element prekida u projektu integracije Tercasa i Caripea, predviđenom u industrijskom planu za razdoblje 2015. – 2019., kao što su to, osim toga, potvrdila tehnička izvješća koja je podnio u prilogu.

128 Iz navedenih tehničkih izvješća proizlazi da, iako su klijenti uglavnom imali povjerenje u stabilnost banke, tijekom mjeseci nakon donošenja odluke Tercas došlo je do gubitka depozita i klijenata, što se nastavilo s vremenom. To je bilo protivno ne samo razvoju izravnih depozita tužitelja u prethodnom razdoblju nego i trendu talijanskog bankarskog tržišta u istom razdoblju.

129 Usto, tužitelj pojašnjava da je, za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda od 30. lipnja 2021., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i dr./Komisija (T-635/19, EU:T:2021:394), Komisija spriječila provedbu tužiteljeva industrijskog plana za razdoblje 2015. – 2019., koji su nacionalna tijela već odobrila u trenutku donošenja odluke Tercas, što je dovelo do nastanka nesigurne i neizvjesne situacije jer zbog te odluke ni nacionalna tijela ni banka nisu mogli provesti intervenciju na predviđen način, s obzirom na to da više nisu raspolagali nikakvim manevarskim prostorom.

130 Tužitelj dodaje da nijedan drugi element, kao što je reforma pučkih banaka koja je uspostavljena kako bi se odgovorilo na probleme povezane s upravljanjem i strukturom bankarskog sustava i koja se odnosi na pravni oblik i upravljanje, sankcije izrečene upravi tužitelja, uključenost navedene uprave u kaznene postupke, postojanje gubitaka u bilanci 2015. i Tercasovo propadanje, nije utjecao na navodne štete. Isto tako, dokument koji je sastavila Talijanska središnja banka, a koji je podnijela Komisija, dokazuje da se šteta koju je pretrpio tužitelj može pripisati odluci Tercas.

131 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

132 Kad je riječ o uvjetu vezanom uz uzročnu vezu koji je utvrđen u članku 340. drugom stavku UFEU-a, iz sudske prakse proizlazi da se on odnosi na postojanje dovoljno izravne uzročno-posljedične veze između postupanja institucija Unije i štete, a koju mora dokazati tužitelj, tako da postupanje koje se stavlja na teret mora biti odlučujući uzrok štete (vidjeti presudu od 5. rujna 2019., Europska unija/Guardian Europe i Guardian Europe/Europska unija, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

133 Konkretnije, šteta mora dovoljno izravno proizlaziti iz nezakonitog postupanja, što osobito isključuje štetu koja je samo daleka posljedica tog postupanja (presuda od 5. rujna 2019., Europska unija/Guardian Europe i Guardian Europe/Europska unija, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, t. 135. i rješenje od 12. prosinca 2007., Atlantic Container Line i dr./Komisija, T-113/04, neobjavljeno, EU:T:2007:377, t. 40.).

134 Potrebno je da je navedena šteta stvarno prouzročena postupanjem koje se stavlja na teret institucijama. Naime, čak i u slučaju eventualnog doprinosa institucija šteti čija se naknada traži, navedeni doprinos bi mogao biti suviše udaljen zbog drugih čimbenika i osobito odgovornosti drugih osoba, ovisno o slučaju tužitelja, osobito što se tiče izbora poduzetnika ili drugih subjekata nakon nezakonitog postupanja (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2010., Trubowest Handel i Makarov/Vijeće i Komisija, C-419/08 P, EU:C:2010:147, t. 59.).

135 Upravo s obzirom na ta načela sudske prakse valja utvrditi je li tužitelj, na kojem je teret dokazivanja u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 132. ove presude, dokazao postojanje izravne uzročne veze između postupanja Komisije, odnosno donošenja odluke Tercas, i navodno pretrpljene štete.

136 U ovom slučaju tužitelj u biti tvrdi da je Komisijina odluka Tercas, i osobito široka medijska popraćenost, dovela do smanjenja povjerenja klijenata u njega zbog nesigurnosti u pogledu njegove procijenjene sposobnosti da dovrši postupak spajanja preuzimanjem Tercasa, što je uzrokovalo gubitak depozita i klijenata (izgubljenu dobiti), štetu njegovu ugledu (nematerijalnu štetu) kao i nastale troškove za mjere ublažavanja negativnih učinaka odluke Tercas (stvarnu štetu). To je rezultat Komisijine povrede pojma državne potpore jer je pogrešno smatrala da FITD-ove intervencije u korist Tercasa, unatoč tomu što su privatne, predstavljaju mjere koje se mogu pripisati Talijanskoj Državi i obuhvaćaju državna sredstva.

137 Najprije valja pojasniti da tužitelj ne razlikuje svoje klijente od Tercasovih i ne iznosi posebne argumente kojima bi se utvrdilo može li se Tercasov gubitak klijenata i izravnih depozita pripisati odluci Tercas. Što se tiče navodno pretrpljene štete, tužitelj se poziva na gubitak klijenata i izravnih depozita tužitelja te onih Tercasa i Caripea a da pritom nije pojasnio vrijednosti koje se mogu pripisati jednom ili drugom. Osim toga, tužitelj ne tvrdi da je pretrpio gospodarsku štetu zbog povrata potpore koji je Komisija nezakonito zatražila.

138 U tom je pogledu kao prvo važno istaknuti da iako je Komisija u odluci Tercas pogrešno zahtijevala da FITD-ove mjere intervencije koje je Talijanska središnja banka odobrila u korist Tercasa moraju biti vraćene kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ipak su odluke tužiteljevih klijenata, koje su uzrokovale navodnu štetu, donesene u okviru ocjena i procjena koje su potonji izvršili u pogledu svojih financijskih interesa.

139 Naime, tužiteljevi klijenti nisu imali nikakvu obvezu koja proizlazi iz navedene odluke s obzirom na to da se potonjom samo podrazumijeva povrat potpore. Usto, ta odluka nije sadržavala nijedan element kojim bi se tužitelja prikazalo kao da ne može donijeti alternativne mjere dobrovoljne intervencije u korist Tercasa ili kojim bi se umanjila njegova vjerodostojnost i povjerenje njegovih klijenata u njega. Naprotiv, talijanska vlada i tužitelj su nakon objave odluke Tercas naveli da su mjere dobrovoljne intervencije u korist tužitelja bile spremne zamijeniti prethodne predviđene mjere i da, slijedom toga, iz toga ne bi proizašao nikakav negativan učinak.

140 U tom pogledu valja istaknuti da su okolnosti ovog predmeta različite od onih u kojima je donesena presuda od 8. studenoga 2011., Idromacchine i dr./Komisija (T-88/09, EU:T:2011:641, t. 60. i 65.), koja se također odnosi na područje državnih potpora, u kojoj je Opći sud priznao postojanje izravne uzročne veze zbog činjenice da tužitelj ne bi ni na koji način pretrpio štetu svojem imidžu i ugledu da Komisija u spornoj odluci nije objavila činjenice i ocjene na temelju kojih je poimence navedeno da nije mogao isporučiti proizvode koji su u skladu s važećim standardima i poštovati svoje ugovorne obveze.

141 U tom pogledu, što se tiče osobito navodne neimovinske štete, valja dodati da tužitelj nije dokazao da je odluka Tercas negativno utjecala na njegov ugled. On samo tvrdi, bez drugih pojašnjenja, da je tako. Naprotiv, novinski članci koje je iznio obavještavaju javnost da će učinci te odluke biti neutralizirani dobrovoljnim intervencijskim mjerama.

142 Kao drugo, argumentom koji se odnosi na vremensko podudaranje gubitka klijenata i izravnih depozita i odluke Tercas ne može se dokazati postojanje izravne uzročne veze. Naime, tablica koja se nalazi u jednom od tehničkih izvješća koje je podnio tužitelj, pokazuje da je tijekom razdoblja koje se u njemu uzelo u obzir, odnosno razdoblje od svibnja 2015. do svibnja 2016. došlo do postupnog smanjenja izravnih depozita, uz pad od siječnja 2016.

143 Međutim, kao što to ističe Komisija, više je elemenata moglo dovesti do gubitka povjerenja tužiteljevih klijenata, što ne omogućuje da se utvrdi da je ta odluka bila izravan uzrok navodne štete koju tužitelj potražuje.

144 Naime, kao prvo, iz izvješća Talijanske središnje banke koje je podnijela Komisija proizlazi da su loši rezultati tužiteljeve financijske godine 2015., objavljeni u travnju 2016., doveli, u vezi s reformom pučkih banaka predviđenom Zakonom br. 33 od 24. ožujka 2015. (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 br. 70 od 25. ožujka 2015. supplemento ordinario n. 15), kojim se zahtijevalo preoblikovanje tužitelja u dioničko društvo, do toga da skupština dioničara prilikom odobravanja bilance 2015. odluči o smanjenju jedinične vrijednosti dionica s 9,53 na 7,50 eura, što je prema tom izvješću Talijanske središnje banke, koje je dostavila Komisija, uzrokovalo nezadovoljstvo klijenata. U tom pogledu valja utvrditi da odluka Tercas, s obzirom na to da je donesena u prosincu 2015., nije mogla imati nikakav utjecaj na rezultate poslovanja za 2015. Štoviše, iz tog istog izvješća Talijanske središnje banke proizlazi da su se od 2014., odnosno godine u kojoj je tužitelja stekao Tercas, pa do 2015. tužiteljevi financijski pokazatelji samo pogoršali.

145 Kao drugo, iz odluka Commissionea Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Državna komisija za trgovačka društva i burzu, Italija) koje je dostavila Komisija proizlazi da između studenoga 2014. i lipnja 2015. u okviru povećanja kapitala tužitelj nije obavijestio ulagače o primijenjenoj metodi te je odredio višu cijenu dionica od one koju je odredio stručnjak zadužen za njezino određivanje, tako da su protiv tužiteljeve uprave izrečene upravne sankcije i pokrenute kaznene istrage, koje su započete 2017.

146 Kao treće, valja istaknuti, kao što je to učinila Komisija, da je činjenica da je Tercas bio banka koja propada, zbog čega su tijekom listopada 2013. započeli pregovori s tužiteljem koji je upisao povećanje njegova kapitala (presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr., C-425/19 P, EU:C:2021:154, t. 15. i 20.), mogla utjecati na odnos povjerenja između tužitelja i njegovih klijenata. Naime, između prosinca 2014. i prosinca 2015., dakle prije donošenja odluke Tercas, ali nakon što je tužitelj preuzeo Tercas, potonji je već izgubio 4,9 % svojih izravnih depozita.

147 U tom pogledu valja napomenuti da je Tercasovo spajanje s tužiteljem provedeno u srpnju 2016. i da su se najveća povlačenja izravnih depozita odvila između srpnja i rujna 2016. Stoga je navedeno spajanje također moglo utjecati na odnos povjerenja među njegovim klijentima.

148 Kao četvrto, tužitelj ne objašnjava zašto ga je odluka Tercas spriječila da privuče nove klijente, iako je o dobrovoljnoj intervenciji koja je zamijenila FITD-ovu intervenciju u korist Tercasa, koja nije bila odobrena navedenom odlukom, već odlučeno u veljači 2016., odnosno dva mjeseca nakon odluke Tercas.

149 Kao peto, kad je riječ o stvarnoj šteti, a osobito što se tiče troškova koji proizlaze iz mjera ublažavanja navodnih negativnih učinaka odluke Tercas, oni se ne mogu izravno pripisati navedenoj odluci. Naime, ti troškovi proizlaze iz tužiteljevih odluka o upravljanju. Usto, čak i ako bi te mjere mogle biti izravna posljedica gubitka klijenata i depozita, iz prethodno navedenog proizlazi da nije dokazano da je odluka Tercas odlučujući uzrok te navodne štete.

150 Osim toga, što se tiče tužiteljeva argumenta prema kojem je postojanje izravne uzročne veze potvrđeno presudom od 30. lipnja 2021., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i dr./Komisija (T-635/19, EU:T:2021:394), valja istaknuti da postoji činjenična povezanost između ovog

predmeta i predmeta u kojem je donesena navedena presuda. U potonjem predmetu tužitelji su tražili utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Europske unije na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a jer je Europska komisija navodno nezakonitim postupanjem, uključujući i nezakonitim pritiscima koji su se izvršavali na talijanska tijela, posebno na Talijansku središnju banku, spriječila spašavanje društva Banca delle Marche u kojem su tužitelji bili dioničari i imatelji podređenih obveznica, čime im je prouzročena šteta. Konkretnije, Komisija je spriječila takvu FITD-ovu sanaciju, zbog čega su talijanska tijela, a osobito Talijanska središnja banka, u svojstvu nadležnog nacionalnog tijela, pokrenula postupak sanacije društva Banca delle Marche.

151 U tom kontekstu, Opći je sud presudio da su ta stajališta Komisije, prihvaćena prije pokretanja postupka sanacije društva Banca delle Marche, imala samo postupovni značaj, podsjećajući talijanska tijela na nužnost prethodnog obavještavanja i neprovođenja mjera potpore koje eventualno mogu biti donesene među ostalim i u korist te banke. Ta stajališta nisu se odnosila na neku konkretnu mjeru jer nikakva mjera još nije ni bila jasno definirana ili priopćena, niti na precizan način na koji bi Komisija u tom pogledu tumačila pojam državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti presudu od 30. lipnja 2021., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i dr./Komisija, T-635/19, EU:T:2021:394, t. 55.). Stoga je Opći sud zaključio da uvjet koji se odnosi na postojanje uzročne veze nije bio ispunjen.

152 Međutim, iako je točno da se u ovom predmetu Komisija nije ograničila na ispitivanje spojivosti predviđene intervencije, nego je stvarno donijela odluku Tercas u kojoj je smatrala da predmetne mjere intervencije predstavljaju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, iz spisa ne proizlazi da je Komisija donošenjem navedene odluke spriječila provedbu industrijskog plana za razdoblje 2015. – 2019.

153 Naime, kao i u tehničkom izvješću od 9. srpnja 2021. koje je podnio tužitelj, pojašnjeno je da zamjena navedenog plana industrijskim planom za 2016. – 2020. nije uzrokovana isključivo odlukom Tercas, nego da je posljedica nekoliko čimbenika koji su nastupili 2015., odnosno promjene modela upravljanja, s obzirom na to da je radno mjesto delegiranog upravitelja zamijenilo (ukinuto) radno mjesto glavnog direktora; odobrenja reforme pučkih banaka koja je uključivala preoblikovanje pravnog oblika u dioničko društvo; razvoja regulatornog konteksta, obilježenog prethodno navedenim novim Jedinstvenim nadzornim mehanizmom; „teškog” gospodarskog i financijskog scenarija koji se stalno mijenja te pokretanja inovacijskog procesa gospodarskog modela.

154 Usto, što se tiče navodne štete vezane za odvjetničke troškove u postupcima koji se odnose na predmet u kojem je donesena presuda od 2. ožujka 2021., Komisija/Italija i dr. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i predmet u kojem je donesena presuda od 19. ožujka 2019., Italija i dr./Komisija (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), iz sudske prakse proizlazi da ti troškovi nisu šteta koja se nadoknađuje u smislu članka 340. UFEU-a (vidjeti presudu od 8. studenoga 2011., Idromacchine i dr./Komisija, T-88/09, EU:T:2011:641, t. 98. i 99. i navedenu sudsku praksu). Stoga nije potrebno analizirati je li uvjet koji se odnosi na uzročnu vezu u ovom slučaju ispunjen u pogledu tih troškova.

155 Kao treće, što se tiče dokaza uloženih u spis, iz podataka iz tehničkih izvješća koja je podnio tužitelj ne proizlazi da je on podnio dokaze iz kojih proizlazi da je postupanje koje se stavlja na teret izravan i odlučujući uzrok gubitka povjerenja njegovih klijenata i stoga štete na koju se poziva.

156 Naime, prije svega, tehničko izvješće revizorskog ureda temelji se na trima razmatranjima. Kao prvo, odluka Tercas mogla je na isključiv ili barem odlučujući način uzrokovati navodnu štetu jer je oslabila povjerenje klijenata banke i spriječila industrijski plan za 2015. – 2019.; kao drugo, između svibnja 2015. i svibnja 2016. došlo je do smanjenja izravnih depozita istovremeno s donošenjem odluke Tercas; i kao treće, ni iz podataka koje je dostavio tužitelj ni iz „open sources" dokumenata ne proizlazi da su postojali drugi događaji koji su mogli prouzročiti navodnu štetu. Međutim, u istom je izvješću istodobno navedeno da je odluka Tercas odgovorna za jedan dio i barem 50 % gubitaka koje je tužitelj pretrpio u razdoblju od lipnja 2016. do prosinca 2016. Međutim, osim što iz točaka 144. i 145. ove presude proizlazi da su drugi događaji mogli prouzročiti štetu koju navodi tužitelj, ti se argumenti sastoje od općenitih razmatranja i ne iznose dokaze kojima bi se dokazalo da je odluka Tercas izravan i odlučujući uzrok navodne štete, u smislu sudske prakse navedene u točki 133. ove presude. Usto, u uvodu navedenog tehničkog izvješća pojašnjeno je da su navedene analize ograničene na gospodarske, računovodstvene i financijske aspekte i da u njima nema nikakvog pravnog razmatranja u pogledu uzročno-posljedične veze.

157 Usto, u uvodu tog izvješća potvrđeno je i u više se navrata ponavljalo da su tehničke analize provedene na temelju dokumenata koje je dostavio tužitelj ili su pribavljene iz javnih izvora, odnosno izvadaka iz financijskih izvještaja koje je dostavio upravni odbor tužitelja za razdoblje od 2015. do 2016.; priopćenja za medije koja je izdao tužitelj; industrijskog plana za 2016. – 2020.; i podataka o upravljanju koje je dostavio tužitelj. Dodano je da te analize ne sadržavaju reviziju elemenata na temelju kojih su provedene.

158 Nadalje, što se tiče tehničkog izvješća sveučilišnog profesora, potvrđeno je da je tužitelj prije nego što je Komisija pokrenula ispitni postupak imao vrlo povoljan položaj na talijanskom tržištu. Potonjom odlukom i odlukom Tercas izmijenjeni su imidž tužitelja na tržištu, povjerenje njegovih klijenata i očekivanja rasta. Ponašanje Komisije samo je po sebi uzrokovalo gubitak tužiteljevih klijenata i izravnih depozita, ometajući spajanje Tercasa i Carpisea, predviđeno industrijskim planom za 2015. – 2019., te je utvrdilo da je potrebno pronaći drugo rješenje za nastavak aktualnog projekta spajanja. Međutim, u istom je izvješću također navedeno da je tužiteljeva bilanca za 2015. koja se odnosi na razdoblje prije odluke Tercas sadržavala gubitak od 296 milijuna eura i da je od kraja 2016. navedena odluka bila samo jedan od uzroka navodno pretrpljene štete. Stoga je zaključak da je odluka Tercas bila izravan i odlučujući uzrok štete na koju se poziva oslabljen priznavanjem navedenih elemenata u tom istom izvješću. Štoviše, u uvodu navedenog izvješća jasno je pojašnjeno da je tužitelj dostavio informacije na temelju kojih je ono sastavljeno a da pritom nije provedena nikakva revizija te da su analize ograničene na gospodarske i financijske aspekte, isključujući one pravne prirode.

159 Konačno, slijedom toga, navedena tehnička izvješća samo uzimaju u obzir podatke koje je dostavio sam tužitelj a da pritom ne provode nikakav nadzor nad njima, ne analiziraju utjecaj mogućih drugih uzroka navodne štete, među kojima je i tužiteljevo postupanje, tako da kao takvi nisu dovoljni za dokazivanje da je navedena šteta izravna posljedica Komisijina postupanja. Stoga navedena izvješća ne pružaju dokaz da je odluka Tercas bila izravan i odlučujući uzrok navedene štete.

160 S obzirom na sva ta razmatranja, ne mogu se prihvatiti tužiteljevi navodi prema kojima je navodno nezakonito postupanje koje se Komisiji stavlja na teret dovelo do gubitka depozita i klijenata time što je spriječilo provedbu industrijskog plana za 2015. – 2019. i bilo izravan uzrok štete koju je tužitelj navodno pretrpio. Naime, opća ocjena relevantnih dokaza omogućuje Općem sudu da zaključi da je, iako je odluka Tercas mogla imati određenu ulogu u postupku gubitka povjerenja

klijenata tužitelja, taj gubitak nastao i zbog drugih čimbenika, tako da se navedena odluka ne može smatrati odlučujućim i izravnim uzrokom navodne štete u smislu sudske prakse navedene u točki 134. ove presude.

161 Iz toga slijedi da tužitelj nije dokazao postojanje uzročno-posljedične veze između navodno nezakonitog postupanja Komisije i navodne štete.

162 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja istaknuti da nisu ispunjeni uvjeti za postojanje izvanugovorne odgovornosti koji se odnose, s jedne strane, na postojanje dovoljno ozbiljne povrede i, s druge strane, na postojanje uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret i štete na koju se poziva.

163 U tim okolnostima tužbu valja odbiti a da pritom nije potrebno ispitivati uvjet za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije koji se odnosi na to da šteta stvarno postoji.

Troškovi

164 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova u skladu sa zahtjevom Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu Banca Popolare di Bari SpA nalaže se snošenje troškova.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 20. prosinca 2023.

Potpisi