ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid)

20 december 2023 *

„Niet-contractuele aansprakelijkheid – Staatssteun – Steun van de Italiaanse autoriteiten aan Banca Tercas – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Verjaring – Duurschade – Gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren – Causaal verband”

In zaak T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, gevestigd te Bari (Italië), vertegenwoordigd door A. Zoppini, G. M. Roberti, I. Perego, G. Parisi en D. Gallo, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar en D. Recchia als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. da Silva Passos, president, S. Gervasoni, N. Półtorak (rapporteur), I. Reine en T. Pynnä, rechters,

griffier: V. Di Bucci,

gezien de stukken,

gelet op het feit dat partijen geen verzoek tot vaststelling van een terechtzitting hebben ingediend binnen de termijn van drie weken nadat de sluiting van de schriftelijke behandeling is betekend en na te hebben besloten om overeenkomstig artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 268 VWEU vordert verzoekster, Banca Popolare di Bari SpA (hierna: „BPB"), vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de vaststelling van besluit (EU) 2016/1208 van de Commissie van 23 december 2015 betreffende steunmaatregel SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Banca Tercas (PB 2016, L 203, blz. 1; hierna: „Tercas-besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Op voorstel van de Banca d'Italia (centrale bank van de Italiaanse Republiek), die bij Banca Tercas (hierna: „Tercas") onregelmatigheden had vastgesteld, heeft het Italiaanse ministerie van Economische Zaken en Financiën op 30 april 2012 besloten om Tercas onder buitengewoon bewind te plaatsen.

3 Na verscheidene opties te hebben overwogen, heeft de door de Banca d'Italia aangestelde buitengewoon bewindvoerder in oktober 2013 onderhandelingen gestart met verzoekster, die interesse had getoond in inschrijving op een kapitaalverhoging van Tercas, op voorwaarde dat er een voorafgaande audit van Tercas zou plaatsvinden en het Fondo interbancario di tutela dei depositi (interbancair depositobeschermingsfonds, Italië; hierna: „FITD") het vermogenstekort van die bank volledig zou dekken.

4 Op 28 oktober 2013 heeft het FITD, na een verzoek van de buitengewoon bewindvoerder van Tercas, besloten om steunmaatregelen vast te stellen ten gunste van Tercas, die door de Banca d'Italia zijn goedgekeurd.

5 Op 18 maart 2014 heeft het FITD besloten om de voorgenomen interventie op te schorten wegens onenigheid tussen haar deskundigen en die van verzoekster. Dit geschil is vervolgens beslecht door middel van arbitrage.

6 Het college van bestuur en de raad van toezicht van het FITD hebben op 30 mei 2014 besloten tot een interventie ten bate van Tercas.

7 Op 7 juli 2014 heeft de Banca d'Italia de steuninterventie van het FITD ten bate van Tercas goedgekeurd. Deze steuninterventie bestond uit drie maatregelen: ten eerste een bijdrage van 265 miljoen EUR ter dekking van Tercas' negatieve eigen vermogen, ten tweede een garantie van 35 miljoen EUR ter dekking van het kredietrisico verbonden aan bepaalde uitzettingen van Tercas en ten derde een garantie van 30 miljoen EUR ter dekking van de kosten die uit de fiscale behandeling van de eerste maatregel voortvloeiden.

8 De buitengewoon bewindvoerder van Tercas heeft in overleg met de Banca d'Italia op 27 juli 2014 een algemene vergadering van aandeelhouders van Tercas bijeengeroepen, opdat de aandeelhouders zich konden uitspreken over de gedeeltelijke dekking van de verliezen die gedurende het buitengewoon bewind aan het licht waren gekomen en over een voor verzoekster gereserveerde kapitaalverhoging. Deze kapitaalverhoging werd op diezelfde dag uitgevoerd.

9 Op 1 oktober 2014 werd het buitengewoon bewind van Tercas beëindigd en heeft verzoekster nieuwe bestuursorganen voor die bank aangesteld.

10 In december 2014 heeft verzoekster een kapitaalverhoging doorgevoerd, bestaande uit de uitgifte van nieuwe aandelen. De kapitaalverhoging diende ter versterking van verzoeksters kapitaalratio's, die gevolgen hadden ondervonden van de overname van Tercas en haar dochteronderneming Banca Caripe SpA (hierna: „Caripe").

11 In maart 2015 heeft verzoekster ingeschreven op een nieuwe kapitaalverhoging van Tercas, om het hoofd te bieden aan verliezen tijdens het vierde kwartaal van 2014, om de herstructureringskosten voor 2015 en 2016 te dekken en om de kapitaalratio's van Tercas te verbeteren.

12 De Europese Commissie heeft de Italiaanse Republiek bij schrijven van 27 februari 2015 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de interventie van het FITD ten bate van Tercas de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

13 Op 23 december 2015 heeft de Commissie het Tercas-besluit vastgesteld.

14 In dat besluit heeft de Commissie vastgesteld dat de op 7 juli 2014 door de Banca d'Italia goedgekeurde steuninterventie van het FITD ten bate van Tercas, waarvan het volledige vermogen sinds 1 oktober 2014 in handen is van verzoekster, met de interne markt onverenigbare staatssteun vormde die door de Italiaanse Republiek moest worden teruggevorderd.

15 Op 4 februari 2016 heeft het FITD een „vrijwillige" interventie ten gunste van Tercas uitgevoerd en op 14 juli 2016 heeft verzoekster Tercas overgenomen.

16 Bij arrest van het Gerecht 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), dat is bevestigd bij arrest van het Hof van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), is het Tercas-besluit nietig verklaard.

17 Bij brief van 28 april 2021 heeft verzoekster de Commissie krachtens artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de vaststelling van het Tercas-besluit, waarbij zij verzocht om betaling van 228 miljoen EUR.

18 Op 11 mei 2021 heeft de Commissie dit verzoek afgewezen.

Conclusies van partijen

19 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– de Europese Unie, vertegenwoordigd door de Commissie, te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van 280 miljoen EUR, of subsidiair van 203 miljoen EUR, ter vergoeding van de materiële schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de vaststelling van het Tercas-besluit, alsmede een passend bedrag ter vergoeding van de immateriële schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van dat besluit;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

20 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

– subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

Ontvankelijkheid

21 De Commissie heeft krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zij betoogt dat de schadevordering is verjaard krachtens artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens de rechtspraak die met name voortvloeit uit het arrest van 28 februari 2013, Inalca SpA – Industria Alimentari Carni en Cremonini/Commissie (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak), gaat de verjaringstermijn voor vorderingen inzake niet-contractuele aansprakelijkheid in wanneer aan alle vereisten voor het ontstaan van de schadevergoedingsplicht is voldaan, met name wanneer de schade waarvan vergoeding wordt verlangd zich heeft geconcretiseerd.

22 Zij betoogt in wezen dat de dag van bekendmaking van de vaststelling van het Tercas-besluit, die op 23 december 2015 plaatsvond via institutionele mededelingen en in de daaropvolgende dagen door de pers werd opgepikt, het tijdstip vormt waarop de vermeende schade zich concretiseerde. Dit betekent dat de verjaringstermijn van vijf jaar is ingegaan op 23 december 2015 en is verstreken op 23 december 2020. De schadevordering is dus verjaard, aangezien het verzoek om schadevergoeding is ingesteld op 28 april 2021.

23 Voorts betoogt de Commissie dat de gestelde schade geen duurschade vormt. Volgens de rechtspraak, en met name het arrest van 19 april 2007, Holcim (Deutschland)/Commissie (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punt 35), is er sprake van duurschade wanneer de schade groter wordt naarmate de tijd verstrijkt. Hoewel de gestelde schade in de loop van de tijd kan zijn toegenomen, staat deze eventuele toename niet in verhouding tot de verstreken tijd. De door verzoekster gestelde schade vormt integendeel momentschade.

24 Bijgevolg kan het verzoek om schadevergoeding dat zij op 28 april 2021 tot de Commissie heeft gericht, niet worden aangemerkt als een handeling die de verjaring stuit.

25 In dit verband voert de Commissie aan dat het tijdstip waarop de gestelde schade zich heeft geconcretiseerd, samenvalt met de datum waarop de nationale autoriteiten de in het Tercas-besluit bedoelde steun daadwerkelijk hebben teruggevorderd. Volgens de Commissie ligt het Tercas-besluit ten grondslag aan de gestelde schade.

26 Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de verjaringstermijn is ingegaan op het tijdstip waarop verzoekster officieel bij aangetekende brief kennis heeft genomen van het gestelde schadebrengende feit, zou dit tijdstip uiterlijk overeenkomen met de datum van ontvangst van

die aangetekende brief met een afschrift van het Tercas-besluit, te weten 29 februari 2016. Ook in dat geval was de termijn van vijf jaar reeds verstreken toen verzoekster op 28 april 2021 haar verzoek om schadevergoeding indiende.

27 Verzoekster betwist het betoog van de Commissie.

28 Artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut van toepassing is op de procedure bij het Gerecht, bepaalt dat vorderingen tegen de Unie inzake niet-contractuele aansprakelijkheid verjaren vijf jaar na het feit dat tot deze vordering aanleiding heeft gegeven.

29 Met deze termijn wordt beoogd om enerzijds de rechten van de benadeelde te beschermen, daar deze over voldoende tijd moet beschikken om de passende informatie voor een eventueel beroep te verzamelen, en anderzijds te vermijden dat de benadeelde de uitoefening van zijn recht op schadevergoeding eindeloos kan uitstellen (zie in die zin arresten van 8 november 2012, Evropaïki Dynamiki/Commissie, C-469/11 P, EU:C:2012:705, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 juli 2021, Bateni/Raad, T-455/17, EU:T:2021:411, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Volgens de rechtspraak gaat die termijn in wanneer aan alle vereisten voor het ontstaan van de schadevergoedingsplicht is voldaan, met name wanneer de schade waarvan vergoeding wordt verlangd zich heeft geconcretiseerd (arrest van 17 juli 2008, Commissie/Cantina sociale di Dolianova e.a., C-51/05 P, EU:C:2008:409, punt 54). De verjaringstermijn gaat dus niet in op de datum van het schadebrengende feit, maar op het tijdstip waarop de schade daadwerkelijk is ontstaan (zie arrest van 28 februari 2013, Inalca en Cremonini/Commissie, C-460/09 P, EU:C:2013:111, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie als stuitingshandeling beschouwt hetzij het bij het Hof ingestelde beroep, hetzij het eerder gedane verzoek dat de benadeelde tot de bevoegde instelling kan richten (zie in die zin beschikking van 14 december 2005, Arizona Chemical e.a./Commissie, T-369/03, EU:T:2005:458, punt 116).

32 Ook moet in herinnering worden gebracht dat volgens de rechtspraak, wanneer de schade niet op één bepaald moment is veroorzaakt maar gedurende een bepaalde periode heeft voortgeduurd, het recht op schadevergoeding betrekking heeft op achtereenvolgende perioden. In het bijzonder wordt alle schade die zich in de loop van achtereenvolgende perioden steeds opnieuw voordoet en groter wordt naarmate de tijd verstrijkt, geacht duurschade te zijn (beschikkingen van 4 september 2009, Inalca en Cremonini/Commissie, T-174/06, niet gepubliceerd, EU:T:2009:306, punten 56 en 57, en 19 mei 2011, Formenti Seleco/Commissie, T-210/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:228, punt 50).

33 In een dergelijk geval strekt de in artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde verjaring zich op basis van de datum van de stuitingshandeling uit over de periode die meer dan vijf jaar voor deze datum ligt, zonder de tijdens de latere perioden ontstane rechten te beïnvloeden (zie beschikking van 4 september 2009, Inalca en Cremonini/Commissie, T-174/06, niet gepubliceerd, EU:T:2009:306, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In casu stelt verzoekster schade te hebben geleden als gevolg van het Tercas-besluit. In het bijzonder vordert verzoekster met haar beroep vergoeding van de schade die zou zijn veroorzaakt door het Tercas-besluit, bestaande in een verslechtering van het vertrouwen dat zij geniet van klanten, waardoor zij deposito's en klanten zou hebben verloren (winstderving), reputatieschade heeft geleden (immateriële schade) en kosten heeft moeten maken voor maatregelen om de negatieve gevolgen van het Tercas-besluit te beperken (daadwerkelijke schade).

35 In deze context moet, om te bepalen of het beroep ontvankelijk is, worden onderzocht of de gestelde schade duurschade is in de zin van de in de punten 32 en 33 hierboven aangehaalde rechtspraak, zoals verzoekster betoogt.

36 Wat in de eerste plaats de gestelde winstderving betreft, betwist verzoekster, wat de aanvang van de verjaringstermijn betreft, niet dat het verlies van rechtstreekse deposito's en klanten als gevolg van het Tercas-besluit zich heeft voorgedaan vanaf de bekendmaking ervan op 23 december 2015. In deze omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat het Tercas-besluit in dit opzicht gevolgen begon te sorteren vanaf 23 december 2015.

37 Hieruit volgt dat op die datum de gestelde materiële schade daadwerkelijk is ingetreden en de verjaringstermijn van artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie is ingegaan [zie in die zin arresten van 19 april 2007, Holcim (Deutschland)/Commissie, C-282/05 P, EU:C:2007:226, punt 33, en 17 juli 2008, Commissie/Cantina sociale di Dolianova e.a., C-51/05 P, EU:C:2008:409, punt 63].

38 Verzoekster betoogt dat zij vanwege een verlies aan deposito's en klanten gedurende de periode van december 2015 tot april 2021 – als gevolg van een vermindering van haar vermogen om kredieten te verlenen, die negatieve gevolgen heeft gehad voor al haar activiteiten en haar netto bancaire opbrengst heeft aangetast – niet de inkomsten heeft behaald die zij redelijkerwijs mocht verwachten indien het Tercas-besluit niet was genomen.

39 Aldus vormt de gestelde schade wegens winstderving als gevolg van het verlies van rechtstreekse deposito's dat verzoekster stelt te hebben geleden, duurschade in de zin van de in punt 32 hierboven aangehaalde rechtspraak, omdat de gestelde materiële schade niet op één bepaald moment is veroorzaakt maar gedurende een bepaalde periode heeft voortgeduurd en zich in de loop van achtereenvolgende perioden steeds opnieuw heeft voorgedaan, zodat het bedrag ervan met het verstrijken van de tijd groter is geworden vanwege het voortduren van de gevolgen van een onrechtmatige handeling, namelijk het Tercas-besluit.

40 Voorts stelt verzoekster dat zij tot april 2021 winst heeft gederfd in verband met een verlies van klanten. In het bijzonder zou zij tussen 2015 en 2016 7 783 klanten hebben verloren. Wat de in het bedrijfsplan 2016-2020 opgenomen groeiprognose betreft, die was gebaseerd op markttrends en duidde op een toename van het aantal nieuwe klanten met 50 000 eenheden, dat wil zeggen 10 000 per jaar, zou verzoekster bovendien slechts een klantengroei hebben gerealiseerd die overeenkwam met de helft van deze prognose, te weten 5 000 klanten per jaar vanaf het boekjaar 2017.

41 Volgens verzoekster is dit verlies van klanten veroorzaakt door het Tercas-besluit, als gevolg waarvan zij inkomsten zou hebben gederfd in de vorm van een verlies aan provisiemarge in de periode van december 2015 tot en met april 2021, een ontbreken van de in het bedrijfsplan 2016-2020 voorspelde toename van het klantenbestand, een verslechtering van de provisiemarge voor de overgebleven klanten, en het niet realiseren van de verwachte stijging van de netto bancaire inkomsten van december 2015 tot en met april 2021.

42 Uit de door verzoekster overgelegde studies, te weten de technische verslagen van een auditkantoor en van een hoogleraar, blijkt dat de gestelde schade als gevolg van het verlies van klanten heeft voortgeduurd totdat het Tercas-besluit geen effect meer sorteerde, namelijk tot april 2021. In het bijzonder is verzoekster, onverminderd het onderzoek van het causaal verband dat hieronder zal worden verricht, klanten blijven verliezen en is zij er niet in geslaagd nieuwe klanten aan te trekken. Bijgevolg heeft de gestelde daaruit voortvloeiende winstderving zich in de loop van achtereenvolgende perioden steeds opnieuw voorgedaan en is zij met het verstrijken van de tijd groter geworden. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de gestelde schade wegens winstderving als gevolg van het verlies van klanten duurschade vormt in de zin van de in punt 32 hierboven aangehaalde rechtspraak.

43 De gestelde winstderving als gevolg van zowel het verlies van rechtstreekse deposito's als het verlies van klanten heeft zich dus niet onmiddellijk en in zijn volledigheid voorgedaan op het tijdstip van de bekendmaking van het Tercas-besluit. Het is ook niet simpelweg toegenomen naarmate de tijd is verstreken. Er zou immers nieuwe schade zijn ontstaan, met name in verband met, ten eerste, het feit dat nieuwe klanten zouden kunnen besluiten hun rekeningen bij verzoekster op te zeggen of hun deposito's op te nemen en, ten tweede, nieuwe winstderving. Aangezien de betrokken schade, gesteld dat deze is aangetoond, zich in de loop van achtereenvolgende perioden steeds opnieuw heeft voorgedaan en heeft opgestapeld, moet worden vastgesteld dat is voldaan aan de in punt 32 hierboven genoemde criteria om te kunnen spreken van duurschade.

44 Bijgevolg kan de schade als gevolg van de winstderving die verzoekster stelt te hebben geleden, worden beschouwd als duurschade.

45 Voorts kan het argument van de Commissie dat de gestelde schade geen duurschade vormt omdat zij is veroorzaakt door de bekendmaking van het Tercas-besluit, niet slagen op grond dat, onverminderd de analyse van het causaal verband, dat besluit weliswaar het feit kan vormen dat de gestelde schade heeft veroorzaakt, maar deze schade gedurende meerdere jaren heeft voortgeduurd.

46 Ten slotte betoogt de Commissie dat, ook al kon de schade op de datum van vaststelling van het Tercas-besluit niet exact worden gekwantificeerd, het ging om daadwerkelijke en zekere schade, zodat verzoekster haar verzoek om schadevergoeding vóór 28 april 2021 had kunnen indienen. In dit verband benadrukt verzoekster dat, zoals blijkt uit de analyse in de technische nota die verzoekster in haar opmerkingen over het middel van niet-ontvankelijkheid heeft overgelegd, de reacties van haar klanten in de toenmalige context van onzekerheid niet homogeen of onmiddellijk konden zijn, omdat zij verband hielden met de verschillende inschattingen van elke klant, zodat de schade niet kon worden voorzien. Uit de rechtspraak volgt dat het feit dat de gestelde schade zich heeft voorgedaan vanaf de bekendmaking van het Tercas-besluit en dat verzoekster vanaf dat tijdstip een beroep tot schadevergoeding had kunnen instellen, niet uitsluit dat het gaat om duurschade, wanneer de onrechtmatige handeling die volgens verzoekster de oorzaak is van de gestelde schade, van kracht blijft en het voortduren van de gevolgen ervan kan leiden tot winstderving die zich naar verloop van tijd opstapelt [zie in die zin arresten van 7 juni 2017, Guardian Europe/Europese Unie, T-673/15, EU:T:2017:377, punten 34-38, en 21 april 2005, Holcim (Deutschland)/Commissie, T-28/03, EU:T:2005:139, punten 68 en 69].

47 Bijgevolg blijkt uit de stukken van het dossier en uit de punten 38 tot en met 40 hierboven dat de gestelde materiële schade als gevolg van winstderving, gesteld dat zij bewezen is, met het verstrijken van de tijd is toegenomen gedurende de periode van december 2015 tot april 2021. Dientengevolge vormt die schade duurschade.

48 In dit verband blijkt uit het dossier dat verzoekster, zoals is vereist in artikel 46, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zich op 28 april 2021 tot de Commissie heeft gericht met een eerder verzoek om vergoeding van de veroorzaakte schade, alvorens binnen twee maanden daarna een verzoekschrift in te dienen. Dit verzoek kan dus worden beschouwd als een handeling die de verjaring stuit in de zin van artikel 46 van dat Statuut en de in punt 31 hierboven aangehaalde rechtspraak. Overeenkomstig de in punt 33 hierboven aangehaalde rechtspraak is de vordering tot schadevergoeding, omdat het gaat om duurschade, niet verjaard voor zover zij strekt tot vergoeding van schade die in de vijf jaar voorafgaand aan de stuitende handeling, in casu dus na 28 april 2016, zou zijn geleden.

49 Wat in de tweede plaats de gestelde immateriële schade betreft, betoogt verzoekster dat deze voortvloeit uit de aantasting van haar reputatie door het Tercas-besluit.

50 Volgens de rechtspraak hangt de vraag of de uit een aantasting van reputatie voortvloeiende immateriële schade duurschade dan wel momentschade vormt, af van de bron van de schade. In dit verband heeft het Gerecht ten eerste geoordeeld dat reputatieschade als gevolg van betrokkenheid bij administratieve, civiele of strafrechtelijke procedures zich ten volle voordoet op de datum waarop de procedure is ingeleid en dus niet kan worden gelijkgesteld met duurschade (zie in die zin beschikkingen van 4 september 2009, Inalca en Cremonini/Commissie, T-174/06, niet gepubliceerd, EU:T:2009:306, punt 78, en 7 februari 2018, AEIM en Kazenas/Commissie, T-436/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:78, punt 35).

51 Ten tweede heeft het Gerecht erkend dat de immateriële schade duurschade vormt wanneer de gestelde aantasting van de reputatie zich niet kortstondig heeft geconcretiseerd, maar dagelijks is vernieuwd gedurende de gehele periode waarin het schadeveroorzakende feit heeft voortgeduurd (zie in die zin arrest van 16 december 2015, Chart/EDEO, T-138/14, EU:T:2015:981, punt 93). Dit zou het geval zijn wanneer de reputatieschade het gevolg is van een onrechtmatige gedraging van een instelling van de Unie, zoals een nalatigheid, of van een besluit van de Commissie dat in eerste instantie is vastgesteld en bekendgemaakt door middel van een perscommuniqué en waarvan in tweede instantie een samenvatting in *het Publicatieblad van de Europese Unie* is gepubliceerd (arrest van 7 juni 2017, Guardian Europe/Europese Unie, T-673/15, EU:T:2017:377, punt 42).

52 In dat laatste geval is er volgens de rechtspraak bij aantasting van de reputatie, ook al kan die verschillende vormen aannemen, over het algemeen sprake van schade die zich elke dag weer voordoet en die blijft bestaan zolang er geen eind is gemaakt aan de oorzaak van deze aantasting (arrest van 7 juni 2017, Guardian Europe/Europese Unie, T-673/15, EU:T:2017:377, punt 42).

53 In casu vloeit de gestelde immateriële schade als gevolg van de aantasting van verzoeksters reputatie volgens haar voort uit het Tercas-besluit, dat in eerste instantie is vastgesteld en bekendgemaakt door middel van een perscommuniqué en in tweede instantie is gepubliceerd in het Publicatieblad. Bijgevolg vormt deze schade, gesteld dat zij bewezen is, duurschade.

54 De schadevordering is dus slechts verjaard voor zover zij strekt tot vergoeding van reputatieschade van vóór 28 april 2016.

55 In de derde plaats voert verzoekster nog aan dat zij daadwerkelijke schade heeft geleden bestaande in de extra kosten die zij heeft gemaakt voor maatregelen ter verzachting van de negatieve gevolgen van het Tercas-besluit, en in het bijzonder: het plan van 30 december 2015 voor de stimulering van het vertrek van werknemers, met een beoogde personeelsinkrimping van 85 werknemers; synthetische securitisatietransacties van 10 mei 2019 vanwege de noodzaak om kapitaalondersteuningsinitiatieven te nemen teneinde aan de kapitaalvereisten te voldoen na de daling van de netto bancaire inkomsten als gevolg van de inkrimping van deposito's en van het aantal klanten dat onmiddellijk na de vaststelling van het besluit en gedurende de daaropvolgende jaren werd geregistreerd; risicobeperkende initiatieven middels twee afstotingen van onrendabele leningen, de eerste besloten en/of uitgevoerd op 1 augustus 2016 en de tweede op 16 november 2017; commerciële maatregelen gericht op het herstellen van de relatie met vennoten, met name door middel van kortingen op de standaardvoorwaarden die de bank toepast op ongedekte leningen, in de periode van 2016 tot en met 2019; kosten voor juridische adviseurs gemaakt op 21 januari 2016, 29 maart 2016, 13 januari 2017, 11 november 2019, 26 mei 2020 en 7 juni 2021.

56 Deze schade is, gesteld dat zij is aangetoond, gedurende verschillende perioden na de vaststelling van het Tercas-besluit ontstaan wegens verscheidene kosten die verzoekster heeft moeten dragen.

57 Overeenkomstig de in punt 30 hierboven aangehaalde rechtspraak is de verjaringstermijn ingegaan op het tijdstip waarop het Tercas-besluit schadelijke gevolgen voor verzoekster heeft teweeggebracht. Het doorslaggevende criterium ter bepaling van de datum van aanvang van de verjaringstermijn is immers niet het schadeveroorzakende feit, aangezien de verzoekende partij met name niet kan worden tegengeworpen dat de verjaringstermijn is ingegaan vóórdat de nadelige gevolgen van dit feit zijn ingetreden (arrest van 28 februari 2013, Inalca en Cremonini/Commissie, C-460/09 P, EU:C:2013:111, punt 52).

58 In casu is ten eerste de beweerdelijk geleden schade, bestaande uit kosten die voortvloeien uit inkrimpingen, synthetische securitisatietransacties en risicobeperkende initiatieven, niet van duurzame aard in de zin van de in punt 32 aangehaalde rechtspraak. Deze kosten zijn immers onmiddellijk ontstaan, wat betekent dat zij zich daadwerkelijk hebben voorgedaan op de datum van elk van de betrokken handelingen en dat de bedragen ervan niet met het verstrijken van de tijd zijn toegenomen.

59 Derhalve moet worden bepaald vanaf welke datum de negatieve gevolgen van die schade zich voor verzoekster hebben voorgedaan in de zin van de in punt 30 hierboven aangehaalde rechtspraak. Op dat moment begint de verjaringstermijn van artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie te lopen.

60 In dit verband blijkt uit punt 55 hierboven dat de schade in verband met synthetische securitisatietransacties en risicobeperkende initiatieven zich heeft voorgedaan op 10 mei 2019, zodat de verjaringstermijn van vijf jaar niet was verstreken toen verzoekster haar eerdere verzoek indiende bij de Commissie, te weten op 28 april 2021. Het beroep is dus ontvankelijk wat deze gestelde schade betreft.

61 De eventuele schade als gevolg van de inkrimping van het personeelsbestand vloeit daarentegen voort uit het stimuleringsplan dat op 30 december 2015 is ingevoerd. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de gestelde schade zich op dat exacte tijdstip heeft geconcretiseerd. Hieruit

volgt dat de verjaringstermijn van vijf jaar was verstreken toen verzoekster haar eerdere verzoek indiende bij de Commissie, zodat de vordering is verjaard wat de vergoeding van deze schade betreft.

62 Wat ten tweede meer in het bijzonder de kosten voor juridisch adviseurs van 21 januari 2016, 29 maart 2016, 13 januari 2017, 11 november 2019, 26 mei 2020 en 7 juni 2021 betreft, blijkt uit de rechtspraak dat deze kosten van onmiddellijke aard zijn. Zij zijn immers op een bepaalde datum daadwerkelijk betaald en de bedragen ervan zijn niet met het verstrijken van de tijd toegenomen (zie in die zin arrest van 16 december 2015, Chart/EDEO, T-138/14, EU:T:2015:981, punten 82 en 84).

63 In casu blijkt uit het door verzoekster overgelegde document waarin de facturen betreffende de kosten van rechtsbijstand zijn gedetailleerd dat deze facturen in het bijzonder betrekking hebben op tussen februari en december 2015 gegeven adviezen inzake staatssteun, met inbegrip van het onderzoek van het Tercas-besluit (facturen van 21 januari 2016 en 29 maart 2016), op activiteiten in verband met de procedure in zaak T-196/16 die heeft geleid tot het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167) (factuur van 13 januari 2017), op rechtsbijstand in de procedure betreffende het Tercas-besluit voor het Gerecht en het Hof tot en met 31 oktober 2019 (factuur van 26 mei 2020) en op de betaling op 20 mei 2020 voor het verdere verloop van de procedure betreffende het Tercas-besluit (factuur van 7 juni 2021).

64 Wat ten eerste de facturen van 21 januari en 29 maart 2016 betreffende kosten voor tussen februari en december 2015 verleende rechtsbijstand betreft, is de vordering tot schadevergoeding verjaard, aangezien de verjaringstermijn van vijf jaar is verstreken vóór 28 april 2021, op welke datum verzoekster haar eerdere verzoek heeft ingediend.

65 Ten tweede hebben de facturen van 13 januari 2017, 26 mei 2020 en 7 juni 2021 betrekking op de kosten die verzoekster heeft gemaakt voor het beheer van de dossiers in de zaken betreffende het Tercas-besluit bij het Gerecht en het Hof. Opgemerkt zij dat deze kosten van onmiddellijke aard zijn, aangezien zij daadwerkelijk zijn betaald uiterlijk op het tijdstip waarop verzoeksters raadsman voor het eerst is opgetreden om elk van de betrokken procedures in te leiden (beschikking van 7 februari 2018, AEIM en Kazenas/Commissie, T-436/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:78, punt 33).

66 In het bijzonder moet worden opgemerkt dat de vertegenwoordiger van verzoekster in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), het verzoekschrift op 29 april 2016 ter griffie van het Gerecht heeft neergelegd, en dat de hogere voorziening van de Commissie tegen dat arrest, die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), is ingesteld op 29 mei 2019. Aangezien verzoekster het eerdere verzoek heeft ingediend op 28 april 2021, was op die datum de verjaringstermijn van vijf jaar nog niet verstreken, zodat de vordering tot schadevergoeding niet is verstreken met betrekking tot de gestelde schade in verband met de in deze twee procedures gemaakte advocatenkosten.

67 Wat ten derde de commerciële maatregelen ten behoeve van vennoten betreft, die in de periode van 2016 tot en met 2019 ten uitvoer zijn gelegd en bestaan in kortingen op ongedekte leningen, blijkt dat de gestelde schade als gevolg van deze maatregelen zich in de loop van die periode opnieuw kon voordoen en niet kon worden voorzien op het tijdstip waarop die maatregelen voor het eerst werden vastgesteld of ten uitvoer werden gelegd. De daaruit voortvloeiende schade,

gesteld dat deze is aangetoond, kan dus worden beschouwd als duurschade in de zin van de in punt 32 hierboven aangehaalde rechtspraak, zodat de vordering tot schadevergoeding, voor zover zij betrekking heeft op de schade die is ingetreden na 28 april 2016, niet is verjaard.

68 Hieruit volgt dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op de gestelde schade in verband met de inkrimping van het personeelsbestand en de facturen betreffende de kosten van rechtsbijstand, met uitzondering van de gestelde schade in verband met het inleiden van gerechtelijke procedures met betrekking tot het Tercas-besluit bij het Gerecht en het Hof.

69 Het beroep is daarentegen wel ontvankelijk voor de gestelde schade als gevolg van gederfde winst, immateriële schade en daadwerkelijke schade voor zover het gaat om het gedeelte van deze schade dat betrekking heeft op synthetische securitisaties en risicobeperkende initiatieven, op de commerciële maatregelen ten behoeve van vennoten en op de kosten van rechtsbijstand in verband met de gerechtelijke procedures met betrekking tot het Tercas-besluit bij het Gerecht en het Hof.

Ten gronde

70 Volgens artikel 340, tweede alinea, VWEU moet de Unie inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid, overeenkomstig de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

71 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat voor het intreden van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en de uitoefening van een recht op vergoeding van de geleden schade moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden ter zake van de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, de realiteit van de schade en het bestaan van een causaal verband tussen die gedraging en de gestelde schade (arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 32).

72 Wanneer aan een van die voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie hoeven te worden onderzocht (arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, EU:C:1999:498, punt 65; zie in die zin ook arrest van 15 september 1994, KYDEP/Raad en Commissie, C-146/91, EU:C:1994:329, punt 81). Bovendien bestaat er voor de Unierechter geen verplichting om deze voorwaarden in een bepaalde volgorde te onderzoeken (zie arrest van 18 maart 2010, Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 De gegrondheid van verzoeksters vordering dient in het licht van deze beginselen te worden beoordeeld.

74 Het Gerecht acht het opportuun om eerst de voorwaarde voor het intreden van niet-contractuele aansprakelijkheid te onderzoeken die betrekking heeft op de onrechtmatigheid van de verweten gedraging in de zin van de in punt 71 hierboven aangehaalde rechtspraak.

Onrechtmatigheid van de verweten gedraging

75 Om in het kader van niet-contractuele aansprakelijkheid in de zin van artikel 340 VWEU een onrechtmatigheid te kunnen vaststellen, moet de betrokken handeling of gedraging van de instelling van de Unie worden beschouwd als een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen (arrest van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 42).

– *Schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen*

76 Verzoekster betoogt dat artikel 107, lid 1, VWEU, als bepaling met rechtstreekse werking, voor de nationale rechterlijke instanties kan worden ingeroepen in samenhang met artikel 108, lid 3, VWEU en dat die bepaling dus rechten toekent aan particulieren, althans wanneer het gaat om niet-aangemelde steun.

77 Bovendien heeft de Commissie volgens verzoekster het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") verankerde beginsel van behoorlijk bestuur en met name de motiveringsplicht geschonden, door voorbij te gaan aan de argumenten en gegevens die partijen bij de vaststelling van het Tercas-besluit hebben aangevoerd.

78 De Commissie betwist deze argumenten. Zij brengt hiertegen in dat artikel 107, lid 1, VWEU geen rechten toekent aan particulieren, maar de lidstaten enkel verbiedt om steun toe te kennen aan ondernemingen. Deze uitlegging vindt tevens steun in het feit dat, overeenkomstig de rechtspraak (arrest van 8 juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-198/01, EU:T:2004:222, punt 192), andere belanghebbenden dan de verantwoordelijke lidstaat geen aanspraak maken op een debat op tegenspraak met de Commissie.

79 Bovendien is de Commissie niet voorbijgegaan aan de tegenargumenten die haar in het kader van het onderzoek naar het Tercas-besluit zijn voorgelegd, maar is zij tot andere conclusies gekomen, zodat er geen sprake is van een schending van de motiveringsplicht.

80 Vooraf dient te worden opgemerkt dat uit de rechtspraak blijkt dat een rechtsregel met name ertoe strekt rechten aan particulieren toe te kennen, wanneer het gaat om een bepaling die door de rechter te waarborgen rechten in het leven roept, zodat zij rechtstreekse werking heeft, een voordeel verschaft dat als verworven recht kan worden aangemerkt, de belangen van particulieren beoogt te beschermen of hun rechten toekent waarvan de inhoud voldoende kan worden vastgesteld (zie arresten van 16 oktober 2014, Evropaïki Dynamiki/Commissie, T-297/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:888, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 9 februari 2022, QI e.a./Commissie en ECB, T-868/16, EU:T:2022:58, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Volgens vaste rechtspraak ontstaan deze rechten niet alleen doordat Unierechtelijke bepalingen ze expliciet toekennen, maar ook doordat deze bepalingen duidelijk omschreven positieve of negatieve verplichtingen opleggen aan zowel particulieren als de lidstaten en de instellingen van de Unie. Wanneer een lidstaat dergelijke positieve of negatieve verplichtingen niet nakomt, kan dit voor de betrokken particulieren een belemmering vormen voor de uitoefening van de bij de Unierechtelijke bepalingen in kwestie impliciet aan hen toegekende rechten, waarop zij zich op nationaal niveau moeten kunnen beroepen, en aldus de rechtspositie wijzigen die deze bepalingen voor die particulieren in het leven beogen te roepen. Daarom vereisen de volle werking van die Unierechtelijke voorschriften en de bescherming van de rechten die zij beogen toe te kennen, dat particulieren schadevergoeding moeten kunnen krijgen, ongeacht of de

bepalingen in kwestie rechtstreekse werking hebben, aangezien deze eigenschap op zichzelf noch noodzakelijk noch voldoende is opdat is voldaan aan de voorwaarde voor het intreden van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie ontleend aan schending van een Unierechtelijke regel die rechten toekent aan particulieren [zie in die zin arrest van 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique en Premier ministre (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging), C-61/21, EU:C:2022:1015, punten 46 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

82 Er zij aan herinnerd dat, volgens artikel 107, lid 1, VWEU, „[b]ehoudens de afwijkingen waarin de verdragen voorzien, […] steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

83 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover het een definitie geeft van het begrip met de interne markt onverenigbare „staatssteun" teneinde een eerlijke mededinging tussen de ondernemingen van de lidstaten te waarborgen, ertoe strekt de belangen van particulieren en met name van ondernemingen te beschermen.

84 In dit verband dient naar analogie in herinnering te worden gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 101, lid 1, VWEU – dat ertoe strekt overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst, te verbieden – rechtstreekse gevolgen teweegbrengt in de betrekkingen tussen particulieren en voor de justitiabelen rechten doet ontstaan. In het bijzonder kent deze bepaling rechten toe aan particulieren (arrest van 6 juni 2013, Donau Chemie e.a., C-536/11, EU:C:2013:366, punten 21 en 31).

85 In de tweede plaats moet, om te bepalen of artikel 107, lid 1, VWEU ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, bij de uitlegging van deze bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van het staatssteunbeleid van de Unie (zie in die zin arrest van 22 januari 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat particulieren de verenigbaarheid van een steunmaatregel met het Unierecht niet voor de nationale rechter kunnen betwisten met enkel een beroep op artikel 107 VWEU, noch hem ten principale of incidenteel kunnen verzoeken de onverenigbaarheid ervan vast te stellen. Dit is daarentegen wel mogelijk wanneer de bepalingen van artikel 107 VWEU zijn toegepast bij de algemene bepalingen bedoeld in artikel 109 VWEU of bij specifieke besluiten op grond van artikel 108, lid 2, VWEU (arrest van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punt 10).

87 In dit verband moet worden opgemerkt dat het begrip „staatssteun" als bedoeld in artikel 107, lid 1, VWEU met name moet worden toegepast om vast te stellen of een overheidsmaatregel al dan niet had moeten worden onderworpen aan de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU, en, in voorkomend geval, om na te gaan of de betrokken lidstaat deze verplichting is nagekomen (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 Bijgevolg is de toepassing van het begrip „staatssteun” als bedoeld in artikel 107, lid 1, VWEU gekoppeld aan de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU. In dit verband zij eraan herinnerd dat de aanmeldingsverplichting een van de fundamentele aspecten van het bij het VWEU ingevoerde controlesysteem op het gebied van staatssteun vormt. In het kader van dit systeem moeten de lidstaten bij de Commissie elke maatregel tot invoering of wijziging van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aanmelden en mogen zij overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een dergelijke maatregel niet ten uitvoer leggen zolang deze instelling geen definitief besluit heeft genomen over deze maatregel (zie arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 Het verbod voor de betrokken lidstaat om voorgenomen steunmaatregelen ten uitvoer te leggen, geldt voor elke steunmaatregel die zonder aanmelding wordt ingevoerd. In geval van aanmelding heeft zij gevolgen tijdens de inleidende fase en indien de Commissie de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU inleidt, tot de vaststelling van het definitieve besluit. Met betrekking tot deze gehele periode roept zij ten gunste van de justitiabelen rechten in het leven die de nationale rechterlijke instanties dienen te waarborgen (zie in die zin arrest van 11 december 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punten 6 en 7).

90 Terwijl de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie valt, die daarbij onder toezicht staat van de rechters van de Unie, zien de nationale rechterlijke instanties – totdat de Commissie haar definitieve besluit heeft vastgesteld – toe op de vrijwaring van de rechten van de justitiabelen in geval van een eventuele schending door de overheidsinstanties van het verbod waarin artikel 108, lid 3, VWEU voorziet (zie arrest van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 Uit de rechtstreekse werking van artikel 108, lid 3, VWEU volgt dat de nationale rechterlijke instanties de justitiabelen dienen te waarborgen dat overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties uit de schending van die bepaling zullen worden getrokken, zowel wat de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen als de terugvordering van in strijd met deze bepaling of met eventuele voorlopige maatregelen verleende financiële steun betreft (zie in die zin arresten van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, punten 39 en 40; 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, punt 52, en 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punten 23 en 24).

92 Het Hof heeft immers geoordeeld dat het in artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU gestelde verbod op de tenuitvoerlegging van voorgenomen steunmaatregelen rechtstreekse werking heeft en dat deze rechtstreekse werking zich uitstrekt tot elke steunmaatregel die zonder aanmelding tot uitvoering is gebracht (zie arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Overeenkomstig de in punt 92 hierboven aangehaalde rechtspraak kunnen particulieren zich dus op artikel 108, lid 3, VWEU beroepen om hun uit de toepassing ervan voortvloeiende rechten te doen gelden. Zoals aangegeven in punt 87 hierboven, is het met het oog op de toepassing van het in artikel 107, lid 1, VWEU bedoelde begrip „staatssteun” dat de Commissie op grond van artikel 108 VWEU bevoegd is om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt wanneer zij bestaande steunmaatregelen onderzoekt, besluiten vaststelt over nieuwe of gewijzigde steunmaatregelen en maatregelen neemt in geval van niet-nakoming van

haar besluiten of van de aanmeldingsplicht. Op basis van deze bepaling kan een krachtens artikel 108, lid 3, VWEU ingeleide procedure afbreuk doen aan de rechten van particulieren, als concurrenten van de begunstigden van steun of als begunstigden daarvan.

94 Bovendien kan de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU door de Commissie bij de rechterlijke instanties van de Unie worden aangevochten door de begunstigden van de steun, hun concurrenten en de lidstaten.

95 In casu heeft de Commissie het Tercas-besluit immers in strijd met artikel 107, lid 1, VWEU vastgesteld, door ten onrechte vast te stellen dat de betrokken maatregelen, die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU waren goedgekeurd, staatssteun vormden (arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punt 24). Meer bepaald volgt hieruit dat in casu de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU afbreuk doet aan de rechten van verzoekster als begunstigde van de betrokken maatregelen, die ten onrechte als staatssteun zijn aangemerkt en waarvan het bedrag is teruggevorderd.

96 In het licht van deze overwegingen moet artikel 107, lid 1, VWEU worden gekwalificeerd als een regel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, zoals verzoekster, in de zin van de in punt 80 hierboven aangehaalde rechtspraak.

97 Verzoekster betoogt voorts dat de schending van artikel 107, lid 1, VWEU door de Commissie tevens schending van artikel 41 van het Handvest en, in het bijzonder, van de motiveringsplicht oplevert, aangezien zij zonder motivering is voorbijgegaan aan de gegevens die de belanghebbenden hebben aangedragen in het kader van het onderzoek dat tot de vaststelling van het Tercas-besluit heeft geleid.

98 Dienaangaande zij opgemerkt dat volgens de rechtspraak het beginsel van behoorlijk bestuur, wanneer het de uitdrukking vormt van specifieke rechten als het recht van eenieder op een onpartijdige en billijke behandeling van zijn zaken binnen een redelijke termijn, in de zin van voornoemd artikel 41 van het Handvest, moet worden aangemerkt als een regel van Unierecht die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren (zie arrest van 6 juni 2019, Dalli/Commissie, T-399/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:384, punt 200 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

99 Bijgevolg kan een eventuele onrechtmatigheid van een gedraging van de Commissie alleen worden beoordeeld aan de hand van een specifiek recht dat een uitdrukking vormt van het beginsel van het recht op behoorlijk bestuur.

100 Uit artikel 41 van het Handvest blijkt dat het recht op behoorlijk bestuur onder meer de plicht van de betrokken instanties omvat om hun beslissingen met redenen te omkleden. Een eventuele schending van de motiveringsplicht moet dus worden beschouwd als een eventuele schending van een Unierechtelijke regel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen in de zin van artikel 340, lid 2, VWEU.

– *Bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending*

101 Verzoekster stelt in de eerste plaats dat de enkele inbreuk op artikel 107 VWEU kan volstaan om het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending aan te tonen, aangezien de beoordelingsmarge van de Commissie in dat kader beperkt is. Volgens verzoekster hebben het Hof en het Gerecht in de arresten van, respectievelijk, 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a.

(C-425/19 P, EU:C:2021:154), en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), bevestigd dat de Commissie bij de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU ernstige kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt „ten aanzien van het recht en de feiten", en daarbij is voorbijgegaan aan de relevante rechtspraak. Het gaat dus om een voldoende gekwalificeerde schending. Deze schending is des te ernstiger daar de Commissie bovendien de op haar rustende motiveringsplicht niet is nagekomen.

102 De Commissie betwist verzoeksters argumenten.

103 Wat de voorwaarde inzake een onrechtmatige gedraging van een instelling betreft, kan alleen een onrechtmatige handeling van een instelling die een dergelijke voldoende gekwalificeerde schending oplevert, tot aansprakelijkheid van de Unie leiden. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, om vast te stellen dat een schending van het Unierecht voldoende gekwalificeerd is, als beslissend criterium wordt gehanteerd dat de instelling de grenzen waarbinnen haar discretionaire bevoegdheid dient te blijven kennelijk en ernstig heeft miskend (zie in die zin arresten van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 43, en 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 30).

104 Dit vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht strekt ertoe te voorkomen dat de betrokken instelling wegens het risico op schadevorderingen van de betrokken personen wordt belemmerd in de volledige uitoefening van haar bevoegdheden in het algemeen belang, zowel in het kader van haar normatieve activiteiten of werkzaamheden die economische beleidskeuzen impliceren als op het gebied van haar bestuurlijke bevoegdheid, terwijl tegelijkertijd wordt vermeden dat de consequenties van flagrante en onverschoonbare schendingen voor rekening van particulieren komen (zie in die zin arrest van 23 november 2011, Sison/Raad, T-341/07, EU:T:2011:687, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

105 Alleen de vaststelling van een onregelmatigheid die een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid in vergelijkbare omstandigheden niet zou hebben begaan, kan dus leiden tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie (arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 43).

106 Uit de rechtspraak blijkt in het bijzonder dat de door het Hof inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aanvaarde regel met name rekening houdt met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties, de moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie van teksten, en meer bepaald de beoordelingsmarge waarover de auteur van de betrokken handeling beschikt (zie arrest van 28 februari 2018, Vakakis kai Synergates/Commissie, T-292/15, EU:T:2018:103, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 Uit de rechtspraak volgt dat, wanneer de betrokken instelling slechts over een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge beschikt, de enkele inbreuk op het Unierecht kan volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststellen. Dit geldt daarentegen niet wanneer die instelling over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. In dat geval is het beslissende criterium voor de vaststelling dat een schending voldoende gekwalificeerd is, het criterium van de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken instelling of het betrokken orgaan van de Unie van de aan de beoordelingsbevoegdheid ervan gestelde grenzen (zie in die zin arrest van 10 december 2002, Commissie/Camar en Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Voorts moet worden gepreciseerd dat er geen automatisch verband bestaat tussen het ontbreken van beoordelingsbevoegdheid bij de betrokken instelling en de kwalificatie van de inbreuk als een voldoende gekwalificeerde schending (zie arrest van 23 november 2011, Sison/Raad, T-341/07, EU:T:2011:687, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109 In dit verband moet ten eerste worden vastgesteld dat het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU een juridisch begrip is dat moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. Om deze reden moet de Unierechter in beginsel, gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als de technische of ingewikkelde aard van de door de Commissie gemaakte beoordelingen, volledig toetsen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt (zie in die zin arresten van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 111, en 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 87).

110 Wanneer de door de Commissie verrichte beoordelingen technisch of complex zijn met betrekking tot de vraag of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, mag er slechts een beperkte rechterlijke toetsing worden verricht (zie arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

111 Om te bepalen of een onrechtmatige gedraging van een instelling van de Unie een voldoende gekwalificeerde schending vormt, worden er aan het onderzoek door het Gerecht bovendien hogere eisen gesteld dan het geval zou zijn bij een beroep tot nietigverklaring, in het kader waarvan het Gerecht slechts binnen de grenzen van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen de wettigheid van het bestreden besluit onderzoekt, teneinde te verzekeren dat de Commissie een juiste beoordeling heeft gemaakt van de verschillende elementen op grond waarvan zij heeft vastgesteld dat de betrokken handelingen aan de staat kunnen worden toegerekend in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg kunnen eenvoudige beoordelingsfouten en ontoereikend bewijs als zodanig niet volstaan om een schending te kwalificeren als een kennelijke en ernstige overschrijding van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie (zie in die zin en naar analogie arrest van 9 september 2008, MyTravel/Commissie, T-212/03, EU:T:2008:315, punt 85).

112 Er zij ook op gewezen dat het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie in de uitoefening van de haar door de Verdragen toebedeelde functie van mededingingsautoriteit zou worden belemmerd indien het begrip „gekwalificeerde schending" aldus word opgevat dat hieronder ook alle vergissingen en fouten vallen die weliswaar ernstig zijn te noemen, maar naar hun aard of omvang passen bij de normale gedragingen van een instelling die belast is met de toepassing van de mededingingsregels, die ingewikkeld en lastig zijn en waarvoor een ruime uitleggingsmarge geldt. Wanneer daarentegen de gedraging van de instelling bestaat in de vaststelling van een handeling die duidelijk met de rechtsregel in strijd is en de belangen van derden ernstig schaadt, en die niet kan worden gerechtvaardigd of verklaard door de bijzondere beperkingen die objectief voortvloeien uit de uitoefening van de normale activiteit van de instelling, komt de door die gedraging veroorzaakte schade wel voor vergoeding in aanmerking (arresten van 11 juli 2007, Schneider Electric/Commissie, T-351/03, EU:T:2007:212, punten 122 en 124; 9 september 2008, MyTravel/Commissie, T-212/03, EU:T:2008:315, punt 40, en 25 januari 2023, Società Navigazione Siciliana/Commissie, T-666/21, niet gepubliceerd, EU:T:2023:20, punt 95).

113 De aard en met name de ernst van de in casu door de Commissie begane schending moet in het licht van deze overwegingen worden beoordeeld. In dit verband moet rekening worden gehouden met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties (zie in die zin arrest van 16 juli 2009, Commissie/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punt 161).

114 In casu blijkt uit de arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), dat de Commissie bij de vaststelling van het Tercas-besluit het begrip „maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd" onjuist heeft toegepast.

115 Het Gerecht en het Hof hebben geoordeeld dat de onrechtmatigheid van het Tercas-besluit voortvloeit uit een begripsmatige fout die verband houdt met een verwarring tussen de voorwaarde inzake de toerekenbaarheid van een steunmaatregel en die inzake de bekostiging met staatsmiddelen (arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punt 63, en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie, T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167, punt 70). Voorts vloeit die onrechtmatigheid voort uit het feit dat deze instelling heeft nagelaten voldoende aanwijzingen te verstrekken en te onderbouwen aan de hand waarvan kon worden aangetoond dat de betrokken maatregel aan de staat kan worden toegerekend (arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punt 67, en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie, T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167, punten 87-90). Ten slotte is geoordeeld dat de Commissie de in aanmerking genomen aanwijzingen onjuist heeft beoordeeld en niet rechtens genoegzaam heeft bewezen dat de Italiaanse overheid betrokken was bij de vaststelling van de betrokken maatregel en, dientengevolge, evenmin dat die maatregel toerekenbaar is aan de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

116 Hoewel het Gerecht en het Hof hebben erkend dat de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden, is deze schending niet noodzakelijkerwijs wegens dit enkele feit „voldoende gekwalificeerd" in de zin van de in de punten 106 en 107 hierboven aangehaalde rechtspraak. De in de arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), vastgestelde beoordelingsfout van de Commissie vormt namelijk op zich geen omstandigheid die volstaat om te kunnen spreken van een voldoende gekwalificeerde schending in de zin van de in punt 107 hierboven aangehaalde rechtspraak.

117 In dit verband moet worden opgemerkt dat, om te bepalen of een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan worden toegerekend aan de staat, de Commissie rekening moet houden met een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen (zie arrest van 17 september 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

118 De beoordelingsfout van de Commissie betreft de analyse van de elementen die in aanmerking zijn genomen om aan te tonen dat de Italiaanse autoriteiten een aanzienlijke overheidscontrole uitoefenden op de vaststelling van de interventie van het FITD ten bate van Tercas.

119 Zoals blijkt uit de punten 68 en 69 van het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), moest de Commissie namelijk in het kader van de vaststelling van het Tercas-besluit beschikken over een geheel van uit de omstandigheden van

het geval voortvloeiende aanwijzingen, teneinde aan te tonen in hoeverre de overheid betrokken was bij het toekennen van de betrokken maatregelen, die waren uitgevoerd door een privaatrechtelijke entiteit.

120 Opgemerkt zij dat de Commissie het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moest toepassen in een bijzonder complexe juridische en feitelijke context waarin de steunmaatregelen waren toegekend door een privaatrechtelijke entiteit, waarbij zij dus een beoordeling heeft moeten maken van de omstandigheden en factoren waaruit de toerekenbaarheid van de maatregel kon worden afgeleid, van de feitelijke en juridische context van de nationale maatregelen waarop het Tercas-besluit betrekking had, van de betrokkenheid van vertegenwoordigers van de staat bij de verschillende fasen van de interventie en van de aan het FITD opgedragen overheidstaak.

121 Het feit dat is geoordeeld dat de Commissie – in deze ingewikkelde juridische en feitelijke omstandigheden – in het Tercas-besluit niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de Italiaanse overheid betrokken was bij de vaststelling van de betrokken maatregel en, dientengevolge, evenmin dat die maatregel toerekenbaar is aan de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punt 84, en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie, T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167, punt 132), volstaat niet om deze beoordelingsfout aan te merken als een kennelijke en ernstige overschrijding van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie.

122 De onregelmatigheid die de Commissie in casu heeft begaan vormt geen gedraging die afwijkt van de normale, voorzichtige en zorgvuldige gedragingen van een instelling die over de toepassing van de mededingingsregels moet waken in de zin van de in punt 112 aangehaalde rechtspraak.

123 Bijgevolg heeft de Commissie geen voldoende gekwalificeerde schending van artikel 107, lid 1, VWEU begaan.

124 Bovendien moet verzoeksters argument inzake schending van artikel 41 van het Handvest en met name van de motiveringsplicht worden afgewezen, aangezien zij dienaangaande geen concreet bewijs heeft verstrekt en uit het bestreden besluit of uit de arresten van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), en 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), niet blijkt dat de Commissie zonder motivering geen rekening heeft gehouden met de bewijzen en argumenten van de partijen bij het onderzoek. Het feit dat de Commissie tot andere conclusies is gekomen dan verzoekster, kan niet leiden tot de vaststelling dat de motiveringsplicht is geschonden. Derhalve moet worden geconcludeerd dat zij evenmin een voldoende gekwalificeerde schending van artikel 41 van het Handvest heeft begaan.

125 Bijgevolg is niet voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending, zodat moet worden vastgesteld dat niet is voldaan aan deze eerste voorwaarde voor het intreden van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

Bestaan van een causaal verband

126 Het Gerecht acht het opportuun om ook de voorwaarde te onderzoeken inzake het bestaan van een voldoende rechtstreeks causaal verband tussen de vermeende onrechtmatige gedraging van de Commissie en de gestelde schade.

127 Verzoekster betoogt dat het vertrouwen van haar klanten is afgenomen doordat zij onzekerheid ervaarden over het vermogen van de bank om de overname van Tercas tot een goed einde te brengen. Volgens verzoekster is de doorslaggevende causale factor, mede gelet op het ontbreken van andere mogelijke tegelijk optredende factoren, het Tercas-besluit, waarbij een element van discontinuïteit is ingevoerd in het project voor de integratie van Tercas en Caripe zoals vastgelegd in het bedrijfsplan 2015-2019, hetgeen overigens zou worden bevestigd in de technische verslagen die zij als bijlage heeft overgelegd.

128 Uit die technische verslagen blijkt dat, ondanks dat klanten veel vertrouwen hadden in de bestendigheid van de bank, in de maanden na de vaststelling van het Tercas-besluit een verlies van deposito's en klanten plaatsvond en zich voortzette. Dit stond niet alleen in contrast met de ontwikkeling van de rechtstreekse deposito's van verzoekster in de voorgaande periode, maar ook met de ontwikkeling van de Italiaanse bankenmarkt in die periode.

129 Bovendien preciseert verzoekster dat de Commissie, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 30 juni 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commissie (T-635/19, EU:T:2021:394), de verwezenlijking van haar bedrijfsplan 2015-2019 heeft verhinderd, dat reeds door de nationale autoriteiten was goedgekeurd op het moment van de vaststelling van het Tercas-besluit, waardoor een precaire en onzekere situatie is ontstaan, omdat als gevolg van dit besluit noch de nationale autoriteiten noch de bank in staat waren om op de voorziene wijze gevolg te geven aan de interventie, aangezien zij over geen enkele speelruimte meer beschikten.

130 Verzoekster voegt hieraan toe dat geen enkele andere factor – zoals de hervorming van coöperatieve banken (die is ingevoerd als reactie op problemen in verband met het bestuur en de structuur van het bankenstelsel en die betrekking had op de rechtsvorm en het bestuur), de aan haar directie opgelegde sancties, de betrokkenheid van haar directie bij strafrechtelijke procedures, het bestaan van verliezen op de balans van 2015 en het falen van Tercas – de gestelde schade heeft beïnvloed. Ook het door de Commissie overgelegde document van de Banca d'Italia toont aan dat de door verzoekster geleden schade te wijten is aan het Tercas-besluit.

131 De Commissie betwist verzoeksters argumenten.

132 Wat de in artikel 340, tweede alinea, VWEU gestelde voorwaarde van een causaal verband betreft, blijkt uit de rechtspraak dat deze betrekking heeft op het bestaan van een voldoende direct causaal verband tussen de gedraging van de instellingen van de Unie en de schade, welk verband door de verzoekende partij dient te worden bewezen, zodat de verweten gedraging de doorslaggevende oorzaak van de schade moet zijn (zie arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

133 Meer in het bijzonder moet de schade een voldoende rechtstreeks gevolg zijn van de onrechtmatige gedraging, zodat met name schade die slechts een ver verwijderd gevolg van die gedraging is, is uitgesloten (arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 135, en beschikking van 12 december 2007, Atlantic Container Line e.a./Commissie, T-113/04, niet gepubliceerd, EU:T:2007:377, punt 40).

134 Deze schade moet daadwerkelijk zijn veroorzaakt door de aan de instellingen verweten gedraging. Zelfs al zouden de instellingen hebben bijgedragen tot de schade waarvoor vergoeding wordt gevorderd, kan deze bijdrage te ver verwijderd zijn wegens andere factoren en met name omdat

andere personen aansprakelijk zijn, in voorkomend geval de verzoekende partijen, in het bijzonder wat de keuzen betreft die de betrokken ondernemingen of andere marktdeelnemers als gevolg van de onrechtmatige gedraging hebben gemaakt (zie in die zin arrest van 18 maart 2010, Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 59).

135 In het licht van deze beginselen uit de rechtspraak moet worden bepaald of verzoekster, op wie overeenkomstig de in punt 132 hierboven aangehaalde rechtspraak de bewijslast rust, heeft aangetoond dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de gedraging van de Commissie, te weten de vaststelling van het Tercas-besluit, en de beweerdelijk geleden schade.

136 In casu stelt verzoekster in wezen dat het Tercas-besluit van de Commissie, en in het bijzonder de uitgebreide media-aandacht die daarop volgde, heeft geleid tot een verslechtering van het vertrouwen dat zij geniet van klanten vanwege de onzekerheid over haar vermogen om het proces van fusie door overneming van Tercas te voltooien, waardoor zij deposito's en klanten zou hebben verloren (winstderving), reputatieschade heeft geleden (immateriële schade) en kosten heeft moeten maken voor maatregelen om de negatieve gevolgen van het Tercas-besluit te beperken (daadwerkelijke schade). Dit zou het gevolg zijn van een miskenning door de Commissie van het begrip „staatssteun", voor zover zij ten onrechte heeft geoordeeld dat de interventies van het FITD ten gunste van Tercas, ondanks het particuliere karakter ervan, aan de Italiaanse Staat toe te rekenen maatregelen waren en met staatsmiddelen waren bekostigd.

137 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat verzoekster geen onderscheid maakt tussen haar klantenbestand en dat van Tercas en dat zij geen specifieke argumenten aanvoert om te bepalen of het feit dat Tercas klanten en rechtstreekse deposito's heeft verloren te wijten is aan het Tercas-besluit. Wat de beweerdelijk geleden schade betreft, verwijst verzoekster naar het feit dat zij, Tercas en Caripe klanten en rechtstreekse deposito's hebben verloren, zonder evenwel te specificeren welke waarden welke bank betreffen. Voorts stelt zij niet dat zij economische schade heeft geleden als gevolg van de onrechtmatig door de Commissie opgelegde terugvordering van de steun.

138 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de Commissie bij het Tercas-besluit weliswaar ten onrechte heeft geëist dat de door de Banca d'Italia goedgekeurde interventiemaatregelen van het FITD ten gunste van Tercas als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moesten worden teruggevorderd, maar dit neemt niet weg dat de beslissingen van de klanten van verzoekster, die de gestelde schade zouden hebben veroorzaakt, zijn genomen in het kader van beoordelingen en analysen die deze klanten met het oog op hun financiële belangen hebben verricht.

139 Voor de klanten van verzoekster vloeide uit dat besluit immers geen enkele verplichting voort, aangezien daarin enkel was vastgesteld dat de steun moest worden teruggegeven. Bovendien bevatte dat besluit geen enkel element dat ertoe strekte verzoekster af te schilderen als bank die niet in staat is om alternatieve vrijwillige interventiemaatregelen ten gunste van Tercas vast te stellen, of dat ertoe strekte verzoeksters geloofwaardigheid en het vertrouwen dat zij van haar klanten genoot aan te tasten. Integendeel, reeds bij de bekendmaking van het Tercas-besluit hebben de Italiaanse regering en verzoekster te kennen gegeven dat er ten gunste van verzoekster vrijwillige interventiemaatregelen klaarstonden om de eerder voorgenomen maatregelen te vervangen, en dat dit besluit dus geen negatieve gevolgen zou hebben.

140 In dit verband moet worden opgemerkt dat de omstandigheden van de onderhavige zaak verschillen van die welke hebben geleid tot het arrest van 8 november 2011, Idromacchine e.a./Commissie (T-88/09, EU:T:2011:641, punten 60 en 65), dat eveneens betrekking had op staatssteun, waarin het Gerecht het bestaan van een rechtstreeks causaal verband heeft erkend omdat de verzoekende partij in die zaak geen imago- en reputatieschade zou hebben geleden indien de Commissie in het betrokken besluit geen feiten en beoordelingen had bekendgemaakt waarbij zij met naam werd genoemd als onderneming die niet in staat was om producten te leveren die met de geldende normen in overeenstemming waren en om haar contractuele verplichtingen na te leven.

141 Wat meer in het bijzonder de gestelde immateriële schade betreft, moet hieraan worden toegevoegd dat verzoekster niet heeft aangetoond dat het Tercas-besluit negatieve gevolgen heeft gehad voor haar reputatie. Zij stelt slechts, zonder enige precisering, dat dit het geval is. In de door haar overgelegde persartikelen wordt het publiek er juist over geïnformeerd dat de gevolgen van dat besluit zullen worden geneutraliseerd door vrijwillige interventiemaatregelen.

142 In de tweede plaats kan het argument betreffende het feit dat het verlies van klanten en rechtstreekse deposito's qua tijdsbestek samenviel met het Tercas-besluit, niet aantonen dat er sprake is van een rechtstreeks causaal verband. De tabel in een van de door verzoekster overgelegde technische verslagen toont namelijk aan dat er in de in dat verslag in aanmerking genomen periode van mei 2015 tot mei 2016 sprake was van een geleidelijke vermindering van rechtstreekse deposito's, met een sterke daling vanaf januari 2016.

143 Zoals opgemerkt door de Commissie kan deze verslechtering van het vertrouwen van klanten in verzoekster echter door verschillende factoren zijn veroorzaakt, waardoor niet kan worden vastgesteld dat het Tercas-besluit de rechtstreekse oorzaak van de door verzoekster gestelde schade is geweest.

144 Ten eerste blijkt immers uit het door de Commissie overgelegde verslag van de Banca d'Italia dat de slechte resultaten van verzoekster in boekjaar 2015, die in april 2016 zijn bekendgemaakt, en de hervorming van coöperatieve banken bij 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 (wet nr. 33 van 24 maart 2015 tot omzetting van wetsdecreet nr. 3 van 24 januari 2015 houdende urgente maatregelen voor het bankwezen en voor investeringen) (gewoon supplement nr. 15 bij GURI nr. 70 van 25 maart 2015), op grond waarvan verzoekster moest worden omgevormd tot een aandelenvennootschap, de aandeelhoudersvergadering ertoe hebben gebracht om bij de goedkeuring van de balans voor 2015 te beslissen om de eenheidswaarde van de aandelen te verlagen van 9,53 EUR naar 7,50 EUR, hetgeen volgens dit door de Commissie overgelegde verslag van de Banca d'Italia heeft geleid tot ontevredenheid bij de klanten. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het Tercas-besluit, dat in december 2015 is vastgesteld, geen enkele invloed kan hebben gehad op de bedrijfsresultaten van het jaar 2015. Bovendien blijkt uit datzelfde verslag van de Banca d'Italia dat vanaf 2014 – het jaar waarin verzoekster Tercas heeft overgenomen – tot 2015 verzoeksters financiële indicatoren alleen maar zijn verslechterd.

145 Ten tweede blijkt uit de door de Commissie overgelegde besluiten van de Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (nationale commissie voor het vennootschaps- en beurswezen, Italië) dat verzoekster tussen november 2014 en juni 2015, in het kader van de kapitaalverhogingen die toen plaatsvonden, de investeerders niet heeft ingelicht over de gebruikte methode en de aandelenkoers heeft vastgesteld op een hoger niveau dan het niveau dat

was vastgesteld door de daarvoor aangestelde deskundige, met als gevolg dat de directie van verzoekster vanaf 2017 voorwerp is geweest van administratieve sancties en strafrechtelijke onderzoeken.

146 Ten derde moet in navolging van de Commissie worden opgemerkt dat het feit dat Tercas een falende bank was, om welke reden in oktober 2013 onderhandelingen zijn gestart met verzoekster, die heeft ingeschreven op de kapitaalverhoging van Tercas (arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punten 15 en 20), gevolgen kan hebben gehad voor de vertrouwensrelatie tussen verzoekster en haar klanten. Tussen december 2014 en december 2015, dat wil zeggen vóór de vaststelling van het Tercas-besluit maar na de integratie van Tercas door verzoekster, had verzoekster immers reeds 4,9 % van haar rechtstreekse deposito's verloren.

147 In dit verband moet worden opgemerkt dat de fusie van Tercas met verzoekster plaatsvond in juli 2016 en dat de meest aanzienlijke opnamen van rechtstreekse deposito's plaatsvonden tussen juli en september 2016. Bijgevolg kan ook die fusie gevolgen hebben gehad voor de vertrouwensrelatie tussen verzoekster en haar klanten.

148 Ten vierde legt verzoekster niet uit waarom het Tercas-besluit haar zou hebben belet om nieuwe klanten aan te trekken, terwijl reeds in februari 2016, dus twee maanden na dat besluit, was besloten tot de vrijwillige interventie die in de plaats is gekomen van de interventie van het FITD ten gunste van Tercas, waarvoor geen toestemming is verleend bij het Tercas-besluit.

149 Wat ten vijfde de daadwerkelijke schade betreft, en in het bijzonder de kosten voor maatregelen ter compensatie van de gestelde negatieve gevolgen van het Tercas-besluit, moet worden opgemerkt dat deze niet rechtstreeks aan dat besluit zijn toe te rekenen. Die kosten zijn immers het gevolg van door verzoekster genomen managementbesluiten. Zelfs indien die maatregelen een rechtstreeks gevolg zouden kunnen zijn van het verlies van klanten en deposito's, volgt uit het voorgaande dat niet is aangetoond dat het Tercas-besluit de doorslaggevende oorzaak van die gestelde schade vormt.

150 Wat voorts verzoeksters argument betreft dat het bestaan van een rechtstreeks causaal verband wordt bevestigd door het arrest van 30 juni 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commissie (T-635/19, EU:T:2021:394), moet erop worden gewezen dat de onderhavige zaak en de zaak die tot dat arrest heeft geleid, overeenkomsten vertonen wat betreft de feiten. In laatstgenoemde zaak verzochten de verzoekende partijen om vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie uit hoofde van artikel 340, tweede alinea, VWEU op grond dat de Commissie door een vermeend onrechtmatige gedraging, met name door het uitoefenen van ongeoorloofde druk op de Italiaanse autoriteiten, in het bijzonder op de Banca d'Italia, de redding heeft verhinderd van Banca delle Marche, waarvan de verzoekende partijen aandeelhouders en houders van achtergestelde obligaties waren, en waardoor zij schade hebben geleden. Meer bepaald heeft de Commissie een dergelijke redding door het FITD verhinderd, en zou zij de Italiaanse autoriteiten, en met name de Banca d'Italia in haar hoedanigheid van bevoegde nationale autoriteit, ertoe hebben gebracht een afwikkelingsprocedure ten aanzien van Banca delle Marche in te leiden.

151 In deze context heeft het Gerecht geoordeeld dat de standpuntbepalingen van de Commissie, die waren geuit vóór de inleiding van de afwikkelingsprocedure van Banca delle Marche, slechts van procedurele aard waren en de Italiaanse autoriteiten eraan herinnerden dat een voorafgaande aanmelding noodzakelijk was en dat eventuele steunmaatregelen ten gunste van met name deze

bank niet ten uitvoer mochten worden gelegd. Deze standpuntbepalingen hadden geen betrekking op een concrete maatregel, aangezien er nog geen sprake was van een duidelijk omschreven of aangemelde maatregel, en evenmin op de precieze wijze waarop de Commissie het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU in dit verband zou uitleggen (arrest van 30 juni 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commissie, T-635/19, EU:T:2021:394, punt 55). Het Gerecht is dan ook tot de slotsom gekomen dat niet was voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van een causaal verband.

152 Hoewel de Commissie zich in de onderhavige zaak niet heeft beperkt tot het plaatsen van vraagtekens bij de verenigbaarheid van de voorgenomen maatregel, maar daadwerkelijk het Tercas-besluit heeft vastgesteld, waarin zij zich op het standpunt heeft gesteld dat – anders dan verzoekster stelt – de betrokken interventiemaatregelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormden, blijkt uit het dossier niet dat de Commissie met de vaststelling van dat besluit de uitvoering van het bedrijfsplan 2015-2019 heeft verhinderd.

153 Onder meer in een door verzoekster overgelegd technisch verslag van 9 juli 2021 is immers aangegeven dat de vervanging van dat plan door het bedrijfsplan 2016-2020 niet uitsluitend is veroorzaakt door het Tercas-besluit, maar het gevolg is van verschillende factoren die zich in 2015 hebben voorgedaan, namelijk: de wijziging van het bestuursmodel, waarbij de functie van gedelegeerd bestuurder in de plaats is gekomen van de – opgeheven – functie van algemeen directeur; de goedkeuring van de hervorming van coöperatieve banken, die gepaard ging met een omvorming van de rechtsvorm tot een aandelenvennootschap; de ontwikkeling van het regelgevingskader, met als kenmerk een nieuw gemeenschappelijk toezichtsmechanisme; een „moeilijke" en continu veranderende economische en financiële situatie, en de lancering van een proces ter innovatie van het bedrijfsmodel.

154 Wat voorts de gestelde schade betreft in verband met de advocatenkosten die zijn gemaakt in de procedures in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 2 maart 2021, Commissie/Italië e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), en de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 maart 2019, Italië e.a./Commissie (T-98/16, T-196/16 en T-198/16, EU:T:2019:167), blijkt uit de rechtspraak dat deze kosten geen vergoedbare schade in de zin van artikel 340 VWEU vormen (zie arrest van 8 november 2011, Idromacchine e.a./Commissie, T-88/09, EU:T:2011:641, punten 98 en 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve hoeft niet te worden onderzocht of in casu met betrekking tot deze kosten is voldaan aan de voorwaarde inzake causaal verband.

155 Wat in de derde plaats het in het dossier opgenomen bewijs betreft, blijkt uit de gegevens in de door verzoekster overgelegde technische verslagen niet dat zij bewijs heeft aangedragen waaruit blijkt dat de verweten gedraging de rechtstreekse en doorslaggevende oorzaak is van het verlies van vertrouwen van haar klanten en dus van de schade die zij stelt daardoor te hebben geleden.

156 Om te beginnen berust het technische verslag van het auditkantoor immers op drie overwegingen. Ten eerste zou de gestelde schade uitsluitend of althans in beslissende mate kunnen zijn veroorzaakt door het Tercas-besluit omdat dit besluit het vertrouwen van de klanten van de bank heeft verminderd en de uitvoering van het bedrijfsplan 2015-2019 heeft verhinderd; ten tweede zou er tussen mei 2015 en mei 2016 sprake zijn geweest van een daling van de rechtstreekse deposito's die samenviel met de vaststelling van het Tercas-besluit, en ten derde volgt noch uit de door verzoekster verstrekte gegevens, noch uit opensourcedocumenten dat er andere gebeurtenissen zijn geweest die de gestelde schade hadden kunnen veroorzaken. Evenwel wordt in datzelfde verslag aangegeven dat ten minste 50 % van de verliezen die verzoekster tussen juni en december 2016 heeft geleden, te wijten zou zijn aan het Tercas-besluit. Afgezien van het feit

dat uit de punten 144 en 145 hierboven duidelijk blijkt dat de gestelde schade van verzoekster door andere gebeurtenissen kan zijn veroorzaakt, bestaan deze argumenten in algemene overwegingen en verschaffen zij geen enkel bewijs om aan te tonen dat het Tercas-besluit de rechtstreekse en doorslaggevende oorzaak van de gestelde schade vormt in de zin van de in punt 133 hierboven aangehaalde rechtspraak. Bovendien wordt in de inleiding van dat technische verslag gepreciseerd dat de daarin vervatte analysen beperkt blijven tot economische, boekhoudkundige en financiële aspecten en geen enkele juridische overweging met betrekking tot causaal verband bevatten.

157 Bovendien wordt in de inleiding van dit verslag vermeld en vervolgens meerdere keren herhaald dat de technische analysen zijn uitgevoerd op basis van door verzoekster verstrekte of uit openbare bronnen verkregen documenten, namelijk door de raad van bestuur van verzoekster verstrekte uittreksels van rekeningen met betrekking tot de periode 2015-2016, door verzoekster uitgegeven persberichten, het bedrijfsplan 2016-2020 en door verzoekster verstrekte beheersgegevens. Hieraan werd toegevoegd dat de gegevens waarop deze analysen werden gebaseerd, niet waren geaudit.

158 Wat vervolgens het technische verslag van de hoogleraar betreft, daarin wordt gesteld dat verzoekster vóór de inleiding van de onderzoeksprocedure door de Commissie een zeer gunstige positie op de Italiaanse markt innam. Deze procedure en het Tercas-besluit zijn van invloed geweest op het imago van verzoekster op de markt, het vertrouwen van haar klanten en de groeiverwachtingen. De gedraging van de Commissie op zich heeft voor verzoekster geleid tot het verlies van klanten en rechtstreekse deposito's, heeft de in het bedrijfsplan 2015-2019 geplande integratie van Tercas en Caripe belemmerd en heeft ervoor gezorgd dat er een andere oplossing moest worden gevonden om het lopende integratieproject voort te zetten. Het verslag vermeldt echter ook dat verzoekster op de balans van 2015, die betrekking had op de periode voorafgaand aan het Tercas-besluit, een verlies van 296 miljoen EUR had geleden en dat dit besluit vanaf eind 2016 slechts een van de oorzaken van de beweerdelijk geleden schade was. Bijgevolg wordt de conclusie dat het Tercas-besluit de rechtstreekse en doorslaggevende oorzaak van de gestelde schade was, afgezwakt door de erkenning, in datzelfde verslag, van de genoemde elementen. Bovendien wordt in de inleiding van dat verslag duidelijk gepreciseerd dat de informatie waarop het is gebaseerd, door verzoekster is verstrekt, zonder dat er enige audit is verricht, en dat de analysen zich beperken tot economische en financiële aspecten en dus geen rekening houden met juridische aspecten.

159 Ten slotte wordt in voormelde technische verslagen dientengevolge enkel rekening gehouden met de door verzoekster zelf verstrekte gegevens, zonder deze op enige wijze te controleren, en wordt daarin geen analyse gegeven van andere mogelijke oorzaken van de gestelde schade, zoals verzoeksters eigen gedragingen, zodat zij op zich niet volstaan om aan te tonen dat die schade een rechtstreeks gevolg is van de gedragingen van de Commissie. Die verslagen verschaffen dus niet het bewijs dat het Tercas-besluit de rechtstreekse en doorslaggevende oorzaak van deze schade was.

160 Gelet op al deze overwegingen kan verzoeksters stelling dat de vermeend onrechtmatige gedraging van de Commissie de verwezenlijking van het bedrijfsplan 2015-2019 heeft verhinderd en daardoor heeft geleid tot het verlies van deposito's en klanten, en de rechtstreekse oorzaak was van de schade die verzoekster zou hebben geleden, niet worden aanvaard. Op grond van een globale beoordeling van het relevante bewijsmateriaal kan het Gerecht namelijk concluderen dat het Tercas-besluit weliswaar een bepaalde rol kan hebben gespeeld bij het verlies van het vertrouwen van verzoeksters klanten, maar dat dit verlies ook door andere factoren is

veroorzaakt, zodat dat besluit niet kan worden aangemerkt als de doorslaggevende en rechtstreekse oorzaak van de gestelde schade in de zin van de in punt 134 hierboven aangehaalde rechtspraak.

161 Hieruit volgt dat verzoekster niet heeft aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen de gesteld onrechtmatige gedraging van de Commissie en de gestelde schade.

162 Gelet op al het voorgaande moet worden geoordeeld dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor het intreden van niet-contractuele aansprakelijkheid, te weten dat er sprake is van, ten eerste, een voldoende gekwalificeerde schending en, ten tweede, een causaal verband tussen de verweten gedraging en de gestelde schade.

163 Derhalve moet het beroep worden verworpen zonder dat hoeft te worden ingegaan op de andere voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, namelijk dat er werkelijk schade is geleden.

Kosten

164 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Banca Popolare di Bari SpA wordt verwezen in de kosten.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 december 2023.

ondertekeningen