Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 20 grudnia 2023 r.*

Odpowiedzialność pozaumowna – Pomoc państwa – Pomoc przyznana przez władze włoskie Banca Tercas – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Przedawnienie – Szkoda ciągła – Częściowa niedopuszczalność – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom – Związek przyczynowy

W sprawie T-415/21

Banca Popolare di Bari SpA, z siedzibą w Bari (Włochy), którą reprezentowali A. Zoppini, G.M. Roberti, I. Perego, G. Parisi i D. Gallo, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar i D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: R. da Silva Passos, prezes, S. Gervasoni, N. Półtorak (sprawozdawczyni), I. Reine i T. Pynnä, sędziowie,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

uwzględniając, że w terminie trzech tygodni od doręczenia powiadomienia o zamknięciu pisemnego etapu postępowania nie wpłynął wniosek stron o wyznaczenie rozprawy, i zdecydowawszy, na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem, o wydaniu rozstrzygnięcia z pominięciem ustnego etapu postępowania,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

1 W skardze wniesionej na podstawie art. 268 TFUE skarżąca, Banca Popolare di Bari SpA, żąda naprawienia szkody, jaką miała ponieść w następstwie wydania decyzji Komisji (UE) 2016/1208 z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonej przez Włochy na rzecz Banca Tercas (Dz.U. 2016, L 203, s. 1; zwanej dalej „decyzją Tercas").

Okoliczności powstania sporu

2 W dniu 30 kwietnia 2012 r. na wniosek Banca d'Italia (banku Włoch), który stwierdził nieprawidłowości w Banca Tercas (zwanym dalej „Tercas"), włoskie ministerstwo gospodarki i finansów postanowiło objąć Tercas zarządem nadzwyczajnym.

3 W październiku 2013 r., po dokonaniu oceny różnych opcji, komisarz nadzwyczajny, mianowany przez bank Włoch, rozpoczął negocjacje ze skarżącą, która wyraziła zainteresowanie subskrypcją podwyższonego kapitału Tercas, pod warunkiem że wcześniej zostanie przeprowadzony audyt Tercas, a Fondo interbancario di tutela dei depositi (międzybankowy fundusz ochrony depozytów, Włochy) (zwany dalej „FITD") pokryje w całości deficyt majątkowy tego banku.

4 W dniu 28 października 2013 r., na wniosek komisarza nadzwyczajnego Tercas, komitet zarządzający FITD postanowił przyznać środki wsparcia na rzecz Tercas, które zostały zatwierdzone przez bank Włoch.

5 W dniu 18 marca 2014 r. FITD postanowił zawiesić planowaną interwencję ze względu na spór pomiędzy jego ekspertami a ekspertami skarżącej. Spór ten został następnie rozstrzygnięty w drodze postępowania arbitrażowego.

6 W dniu 30 maja 2014 r. komitet zarządzający i rada FITD postanowiły podjąć działania interwencyjne na rzecz Tercas.

7 W dniu 7 lipca 2014 r. Bank Włoch zatwierdził interwencję FITD na rzecz Tercas. Interwencja ta obejmowała trzy środki, a mianowicie, po pierwsze, wkład w wysokości 265 mln EUR na pokrycie ujemnego kapitału własnego Tercas, po drugie, gwarancję w wysokości 35 mln EUR przeznaczoną na pokrycie ryzyka kredytowego związanego z niektórymi ekspozycjami Tercas, a po trzecie, gwarancję w wysokości 30 mln EUR przeznaczoną na pokrycie kosztów wynikających ze sposobu traktowania pod względem podatkowym pierwszego środka.

8 Komisarz nadzwyczajny Tercas, w porozumieniu z bankiem Włoch, zwołał walne zgromadzenie akcjonariuszy Tercas w dniu 27 lipca 2014 r., aby akcjonariusze mogli wypowiedzieć się w kwestii częściowego pokrycia strat stwierdzonych w okresie zarządu nadzwyczajnego oraz w kwestii podwyższenia kapitału zastrzeżonego dla skarżącej. To podwyższenie kapitału zostało przeprowadzone w tym samym dniu.

9 W dniu 1 października 2014 r. zniesiono system zarządu nadzwyczajnego Tercas, a skarżąca wyznaczyła nowe organy tego banku.

10 W grudniu 2014 r. skarżąca dokonała podwyższenia kapitału, obejmującego emisję nowych akcji. Podwyższenie kapitału służyło wzmocnieniu proporcji zasobów własnych skarżącej, na które to zasoby miało wpływ nabycie Tercas i jego spółki zależnej, Banca Caripe SpA (zwanej dalej „Caripe").

11 W marcu 2015 r. skarżąca subskrybowała nowe podwyższenie kapitału Tercas, aby zaradzić stratom odnotowanym w czwartym kwartale 2014 r., pokryć wydatki na restrukturyzację poniesione w 2015 r. i w 2016 r. oraz poprawić proporcje zasobów własnych Tercas.

12 Pismem z dnia 27 lutego 2015 r. Komisja Europejska powiadomiła Republikę Włoską o swej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do interwencji FITD na rzecz Tercas.

13 W dniu 23 grudnia 2015 r. Komisja przyjęła decyzję Tercas.

14 W decyzji tej Komisja uznała, że zatwierdzona przez bank Włoch w dniu 7 lipca 2014 r. interwencja FITD na rzecz Tercas, którego całość majątku należy od dnia 1 października 2014 r. do skarżącej, stanowiła niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, która powinna zostać odzyskana od jej beneficjenta przez Republikę Włoską.

15 W dniu 4 lutego 2016 r. FITD przeprowadził interwencję „dobrowolną" na rzecz Tercas, a w dniu 14 lipca 2016 r. skarżąca przejęła Tercas.

16 Wyrokiem Sądu z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), utrzymanym w mocy wyrokiem Trybunału z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), stwierdzono nieważność decyzji Tercas.

17 Pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. skarżąca wniosła do Komisji, na podstawie art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o naprawienie szkód, jakie miały zostać poniesione w wyniku wydania decyzji Tercas, domagając się zapłaty odszkodowania w wysokości 228 mln EUR.

18 W dniu 11 maja 2021 r. Komisja oddaliła ten wniosek.

Żądania stron

19 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– zasądzenie od Unii Europejskiej, reprezentowanej przez Komisję, zapłaty na jej rzecz odszkodowania w wysokości 280 mln EUR lub, tytułem żądania ewentualnego, w wysokości 203 mln EUR w celu naprawienia szkody majątkowej, jaką miała ona ponieść, oraz odszkodowania w odpowiedniej wysokości w celu naprawienia krzywdy, jakiej miała ona doznać w wyniku wydania decyzji Tercas;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– tytułem żądania ewentualnego – oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

21 Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Podnosi ona, że roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu na podstawie art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z orzecznictwem wynikającym w szczególności z wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., Inalca i Cremonini/Komisja (C-460/09 P, EU:C:2013:111, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo) termin przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej zaczyna biec w chwili, gdy spełnione zostaną przesłanki, od których uzależniony jest obowiązek naprawienia szkody, a w szczególności kiedy zmaterializuje się szkoda wymagająca naprawienia.

22 Utrzymuje ona zasadniczo, że dzień, w którym zapowiedziano wydanie decyzji Tercas, co nastąpiło za pośrednictwem komunikatów instytucjonalnych w dniu 23 grudnia 2015 r. i zostało powtórzone przez prasę w kolejnych dniach, stanowi moment, w którym podnoszona szkoda się urzeczywistniła. W konsekwencji, ponieważ początkiem biegu pięcioletniego terminu przedawnienia był dzień 23 grudnia 2015 r., termin ten upłynął w dniu 23 grudnia 2020 r. i roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu, zaś wniosek o naprawienie został złożony w dniu 28 kwietnia 2021 r.

23 Ponadto Komisja utrzymuje, że podnoszona szkoda nie ma charakteru ciągłego. Zgodnie z orzecznictwem, a w szczególności z wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland)/Komisja (C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 35), ciągły charakter szkody oznacza, że zwiększa się ona proporcjonalnie do czasu, który upłynął. Tymczasem, chociaż szkoda, jaką skarżąca miała ponieść, mogła wzrosnąć wraz z upływem czasu, to owo ewentualne zwiększenie nie było proporcjonalne do czasu, który upłynął. Wręcz przeciwnie, szkoda podnoszona przez skarżącą miała charakter natychmiastowy.

24 W konsekwencji wniosku o naprawienie szkody, który skarżąca skierowała do Komisji w dniu 28 kwietnia 2021 r., nie można uznać za akt przerywający bieg terminu przedawnienia.

25 W tym względzie Komisja podnosi, że moment, w którym podnoszona szkoda zmaterializowała się, zbiega się z datą faktycznego odzyskania przez władze krajowe pomocy, o której mowa w decyzji Tercas. Zdaniem Komisji to właśnie decyzja Tercas leży u podstaw domniemanej szkody.

26 Ponadto nawet jeśli początkiem biegu terminu przedawnienia byłby moment, w którym skarżąca oficjalnie dowiedziała się za pośrednictwem listu poleconego informującego o zdarzeniu powodującym powstanie podnoszonej szkody, moment ten odpowiadałby najpóźniej dacie otrzymania tego listu poleconego zawierającego kopię decyzji Tercas, czyli dniowi 29 lutego 2016 r. W takim przypadku termin pięciu lat również już upłynął w chwili, gdy skarżąca złożyła wniosek o naprawienie w dniu 28 kwietnia 2021 r.

27 Skarżąca kwestionuje argumentację Komisji.

28 Zgodnie z art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu, roszczenia wynikające z odpowiedzialności pozaumownej Unii ulegają przedawnieniu z upływem pięciu lat od zdarzenia stanowiącego podstawę tej odpowiedzialności.

29 Funkcją tego terminu jest z jednej strony zapewnienie ochrony praw poszkodowanego, który powinien mieć wystarczająco dużo czasu, aby zebrać stosowne informacje w celu złożenia ewentualnej skargi, a z drugiej strony uniknięcie sytuacji, w której poszkodowany mógłby bez końca opóźniać wykonanie przysługującego mu prawa do odszkodowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Evropaïki Dynamiki/Komisja, C-469/11 P, EU:C:2012:705, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 lipca 2021 r., Bateni/Rada, T-455/17, EU:T:2021:411, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Zgodnie z orzecznictwem wspomniany termin zaczyna biec w chwili, gdy spełnione zostaną przesłanki, od których uzależniony jest obowiązek naprawienia szkody, a w szczególności kiedy zmaterializuje się szkoda wymagająca naprawienia (wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Komisja/Cantina sociale di Dolianova i in., C-51/05 P, EU:C:2008:409, pkt 54). Tym samym bieg przedawnienia rozpoczyna się od chwili, gdy szkoda rzeczywiście wystąpiła, a nie od dnia zdarzenia powodującego szkodę (zob. wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., Inalca i Cremonini/Komisja, C-460/09 P, EU:C:2013:111, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Ponadto należy przypomnieć, że art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktuje skargę wniesioną do Trybunału lub wniosek, jaki poszkodowany może wcześniej skierować do właściwej instytucji, jako akt przerywający bieg terminu przedawnienia (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 grudnia 2005 r., Arizona Chemical i in./Komisja, T-369/03, EU:T:2005:458, pkt 116).

32 Należy również przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem jeśli szkoda nie powstała w jednej chwili, lecz w ciągu pewnego okresu, to uprawnienie do odszkodowania dotyczy kolejnych okresów. W szczególności wszelkie szkody, które odnawiają się w kolejnych okresach i zwiększają się proporcjonalnie do czasu, należy uznać za mające charakter ciągły (postanowienia: z dnia 4 września 2009 r., Inalca i Cremonini/Komisja, T-174/06, niepublikowane, EU:T:2009:306, pkt 56, 57; z dnia 19 maja 2011 r., Formenti Seleco/Komisja, T-210/09, niepublikowane, EU:T:2011:228).

33 W takim przypadku termin przedawnienia określony w art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stosuje się do okresu poprzedzającego o więcej niż pięć lat datę aktu przerywającego bieg terminu przedawnienia i nie ma on wpływu na ewentualne prawa powstałe w okresach późniejszych (zob. postanowienie z dnia 4 września 2009 r., Inalca i Cremonini/Komisja, T-174/06, niepublikowane, EU:T:2009:306, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W niniejszej sprawie skarżąca twierdzi, że poniosła szkodę wynikającą z decyzji Tercas. W szczególności w swojej skardze skarżąca domaga się naprawienia szkody, która miała zostać spowodowana decyzją Tercas, polegającej na osłabieniu zaufania klientów do niej, co spowodowało utratę depozytów i klientów (utracone korzyści), naruszenie jej reputacji (krzywda) i miało wygenerować wydatki związane ze środkami łagodzącymi negatywne skutki decyzji Tercas (rzeczywista szkoda).

35 W tym kontekście w celu ustalenia dopuszczalności skargi należy zbadać, czy podnoszone szkody mają charakter ciągły w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 i 33 powyżej, jak twierdzi skarżąca.

36 W pierwszej kolejności, co do początku biegu terminu przedawnienia, jeśli chodzi o podnoszone utracone korzyści, skarżąca nie kwestionuje, że utrata depozytów bezpośrednich i klientów wynikająca z decyzji Tercas zaczęła następować od chwili jej zapowiedzi, co miało miejsce w dniu 23 grudnia 2015 r. W tych okolicznościach należy uznać, że decyzja Tercas zaczęła wywoływać skutki w tym względzie w dniu 23 grudnia 2015 r.

37 Wynika z tego, że to od tej daty skutki podnoszonych szkód majątkowych zaczęły rzeczywiście występować i że termin przedawnienia przewidziany w art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpoczął swój bieg [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland)/Komisja, C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 33; z dnia 17 lipca 2008 r., Komisja/Cantina sociale di Dolianova i in., C-51/05 P, EU:C:2008:409, pkt 63].

38 Skarżąca twierdzi, że ze względu na utratę depozytów i klientów wynikającą ze zmniejszenia jej zdolności do udzielania kredytów mającego negatywny wpływ na całą jej działalność i powodującego obniżenie jej bankowego dochodu netto, która to utrata urzeczywistniła się w okresie od grudnia 2015 r. do kwietnia 2021 r., nie uzyskała ona dochodów, których mogła rozsądnie oczekiwać, gdyby decyzja Tercas nie została podjęta.

39 Tym samym podnoszona szkoda w postaci utraconych korzyści wynikająca z utraty depozytów bezpośrednich, którą – zgodnie z jej twierdzeniem – poniosła skarżąca, ma charakter ciągły w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 powyżej, ponieważ podnoszone szkody majątkowe z tego tytułu nie zostały wyrządzone natychmiastowo, lecz występowały w pewnym okresie i odnawiały się w kolejnych okresach, w związku z czym ich wysokość zwiększała się proporcjonalnie do czasu, jaki upłynął z powodu utrzymywania się skutków niezgodnego z prawem aktu, a mianowicie decyzji Tercas.

40 Ponadto skarżąca uważa, że poniosła szkodę w postaci utraconych korzyści w związku z utratą klientów do kwietnia 2021 r. W szczególności straciła ona 7783 klientów w latach 2015–2016. Ponadto, jeśli chodzi o prognozy wzrostu zawarte w biznesplanie na lata 2016–2020 dokonane na podstawie tendencji rynkowych, które przewidywały wzrost liczby nowych klientów o 50 000, a mianowicie 10 000 rocznie, wzrost klientów skarżącej odpowiadał połowie wspomnianych prognoz, a mianowicie 5000 klientów rocznie począwszy od roku budżetowego 2017.

41 Zdaniem skarżącej to decyzja Tercas spowodowała tę utratę klientów, w następstwie której poniosła ona szkodę w postaci utraconych korzyści polegających na: utracie marży prowizyjnej w okresie od grudnia 2015 r. do kwietnia 2021 r., braku zwiększenia liczby klientów przewidzianego w biznesplanie na lata 2016–2020, pogorszeniu się marży prowizyjnej od klientów, którzy pozostali, oraz nieosiągnięciu perspektyw wzrostu bankowego dochodu netto w okresie od grudnia 2015 r. do kwietnia 2021 r.

42 Otóż należy zauważyć, że z badań przedstawionych przez skarżącą, a mianowicie ze sprawozdań technicznych firmy audytorskiej i profesora uniwersyteckiego, wynika, iż podnoszone szkody związane z utratą klientów utrzymywały się aż do momentu, w którym decyzja Tercas przestała wywierać skutki, czyli do kwietnia 2021 r. W szczególności, bez uszczerbku dla badania związku przyczynowego, które zostanie przeprowadzone poniżej, skarżąca z jednej strony nadal traciła klientów, a z drugiej strony nie była w stanie przyciągnąć nowych klientów. W konsekwencji

wynikająca z tej straty podnoszona szkoda w postaci utraconych korzyści odnawiała się w kolejnych okresach i zwiększała się proporcjonalnie do czasu, który upłynął. Należy zatem uznać, że podnoszona szkoda w postaci utraconych korzyści wynikająca z utraty klientów ma charakter ciągły w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 powyżej.

43 Tym samym podnoszona szkoda w postaci utraconych korzyści, spowodowana zarówno utratą depozytów bezpośrednich, jak i utratą klientów, nie nastąpiła natychmiast i w całości w chwili ogłoszenia decyzji Tercas. Sytuacja nie ulegała również po prostu pogorszeniu proporcjonalnie do czasu, który upływał. Wystąpiły bowiem nowe szkody, polegające w szczególności, po pierwsze, na tym, że nowi klienci mogli zdecydować o zamknięciu rachunków prowadzonych przez skarżącą lub wycofaniu swoich depozytów, a po drugie, na nowych utraconych korzyściach związanych z utratą zysków. Otóż ponieważ rozpatrywane szkody – przy założeniu, że zostaną wykazane – kumulowały się i odnawiały się w kolejnych okresach, należy stwierdzić, że kryteria, które determinują istnienie szkody ciągłej, wymienione w pkt 32 powyżej, są spełnione.

44 W związku z tym za mające charakter ciągły można uznać szkody związane z utraconymi korzyściami, jakie miała ponieść skarżąca.

45 Ponadto argument Komisji, zgodnie z którym podnoszone szkody nie mają charakteru ciągłego, ponieważ zostały spowodowane ogłoszeniem decyzji Tercas, nie zasługuje na uwzględnienie z tego względu, że – bez uszczerbku dla analizy dotyczącej związku przyczynowego – chociaż wspomniana decyzja może stanowić zdarzenie powodujące powstanie podnoszonych szkód, szkody te utrzymywały się jednak przez wiele lat.

46 Wreszcie Komisja utrzymuje, że nawet gdyby szkoda nie mogła zostać dokładnie wyrażona liczbowo w dniu wydania decyzji Tercas, była ona rzeczywista i pewna, w związku z czym skarżąca mogła złożyć wniosek o naprawienie przed dniem 28 kwietnia 2021 r. W tym względzie skarżąca podkreśla, że – jak wynika z analizy przeprowadzonej w notatce technicznej przedstawionej przez skarżącą w jej uwagach w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności – w kontekście istniejącej wówczas niepewności reakcje jej klientów nie mogły być jednolite lub natychmiastowe, ponieważ były związane z różnymi szacunkami każdego z klientów, tak że szkody nie mogły być przewidywalne. Otóż z orzecznictwa wynika, iż okoliczność, że podnoszone szkody zaczęły występować z chwilą ogłoszenia wspomnianej decyzji i że skarżąca mogła wnieść skargę o odszkodowanie od tej chwili, nie wyklucza tego, że szkody te mają charakter ciągły, w sytuacji gdy niezgodny z prawem akt, który zdaniem skarżącej jest przyczyną poniesionych domniemanych szkód, pozostaje w mocy, a utrzymywanie się jego skutków może doprowadzić do powstania szkody w postaci utraconych korzyści, które kumulują się wraz z czasem, który upływa [zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2017 r., Guardian Europe/Unia Europejska, T-673/15, EU:T:2017:377, pkt 34–38; wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r., Holcim (Deutschland)/Komisja, T-28/03, EU:T:2005:139, pkt 68, 69].

47 W związku z tym – przy założeniu, że zostaną one wykazane – z akt sprawy oraz z pkt 38–40 powyżej wynika, że podnoszone szkody majątkowe w postaci utraconych korzyści zwiększyły się proporcjonalnie do czasu, który upłynął w okresie od grudnia 2015 r. do kwietnia 2021 r. W konsekwencji wspomniane szkody mają charakter ciągły.

48 W tym względzie z akt sprawy wynika, że skarżąca wystąpiła w dniu 28 kwietnia 2021 r. – jak wymaga tego art. 46 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – do Komisji z uprzednim wnioskiem w celu uzyskania odszkodowania w celu naprawienia wyrządzonych szkód, po czym w ciągu kolejnych dwóch miesięcy wniosła ona

skargę. W związku z tym wniosek ten można uznać za akt przerywający bieg terminu przedawnienia w rozumieniu art. 46 tego statutu i orzecznictwa przytoczonego w pkt 31 powyżej. Otóż, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 33 powyżej, ponieważ rozpatrywana szkoda ma charakter ciągły, żądanie odszkodowawcze nie ulega przedawnieniu w zakresie, w jakim dotyczy ono naprawienia szkody, jaka miała zostać poniesiona w okresie pięciu lat poprzedzającym akt przerywający bieg terminu przedawnienia, czyli w niniejszym przypadku po dniu 28 kwietnia 2016 r.

49 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o podnoszoną krzywdę, skarżąca twierdzi, że wynika ona z naruszenia jej reputacji, jakie miała spowodować decyzja Tercas.

50 Orzecznictwo kwalifikuje natychmiastowy lub ciągły charakter krzywdy polegającej na naruszeniu reputacji w zależności od jej źródła. W tym względzie, po pierwsze, Sąd orzekł, że naruszenie reputacji ze względu na udział w postępowaniach administracyjnych, cywilnych lub karnych następuje w pełni w dniu wszczęcia postępowania, a zatem nie może być utożsamiane ze szkodą ciągłą (zob. podobnie postanowienia: z dnia 4 września 2009 r., Inalca i Cremonini/Komisja, T-174/06, niepublikowane, EU:T:2009:306, pkt 78; z dnia 7 lutego 2018 r., AEIM i Kazenas/Komisja, T-436/16, niepublikowane, EU:T:2018:78, pkt 35).

51 Po drugie, Sąd uznał, że z natury krzywda ma charakter ciągły, jeżeli podnoszone naruszenie reputacji nie miało miejsca w sposób natychmiastowy, lecz odnawiało się codziennie przez cały okres, w którym utrzymywało się zdarzenie wywołujące szkodę (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2015 r., Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, pkt 93). Taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy naruszenie reputacji ma swoje źródło albo w bezprawnym zachowaniu instytucji Unii, takim jak zaniechanie, albo w decyzji Komisji, która najpierw zostaje przyjęta i podana do wiadomości publicznej w drodze komunikatu prasowego, a następnie opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w postaci streszczenia (wyrok z dnia 7 czerwca 2017 r., Guardian Europe/Unia Europejska, T-673/15, EU:T:2017:377, pkt 42).

52 Należy bowiem stwierdzić, że w tym ostatnim przypadku, zgodnie z orzecznictwem, mimo iż naruszenie reputacji może przybierać wiele form, jest ono co do zasady szkodą, która odnawia się codziennie i trwa dopóty, dopóki nie zakończy się przyczyna naruszenia (wyrok z dnia 7 czerwca 2017 r., Guardian Europe/Unia Europejska, T-673/15, EU:T:2017:377, pkt 42).

53 W niniejszej sprawie u podstaw podnoszonej krzywdy wynikającej z naruszenia reputacji skarżącej leży, zdaniem skarżącej, decyzja Tercas, która najpierw została przyjęta i podana do wiadomości publicznej w komunikacie prasowym, a następnie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym. W konsekwencji, przy założeniu, że szkoda ta zostanie wykazana, ma ona charakter ciągły.

54 Wobec tego roszczenie odszkodowawcze jest przedawnione jedynie w zakresie, w jakim dotyczy odszkodowania z tytułu naruszenia reputacji mającego miejsce przed dniem 28 kwietnia 2016 r.

55 W trzeciej kolejności skarżąca podnosi jeszcze, że poniosła rzeczywistą szkodę polegającą na dodatkowych kosztach poniesionych w związku z przyjęciem środków łagodzących negatywne skutki decyzji Tercas, a w szczególności: planem zachęt z dnia 30 grudnia 2015 r. do odejścia pracowników w celu zmniejszenia liczby pracowników o 85 osób; transakcjami sekurytyzacji syntetycznej z dnia 10 maja 2019 r. ze względu na konieczność wdrożenia inicjatyw na rzecz wsparcia kapitału własnego w celu spełnienia wymogów w zakresie kapitału własnego w związku z utratą bankowych dochodów netto wynikającą ze zmniejszenia się liczby depozytów i klientów

odnotowanego bezpośrednio po przyjęciu decyzji i w kolejnych latach; inicjatywami mającymi na celu ograniczenie ryzyka za pomocą dwóch transakcji zbycia kredytów zagrożonych, o których zadecydowano lub które zostały wdrożone, w przypadku pierwszej z nich – w dniu 1 sierpnia 2016 r., a w przypadku drugiej – w dniu 16 listopada 2017 r.; środkami handlowymi skierowanymi do wspólników mającymi na celu przywrócenie relacji, w szczególności poprzez rabaty na standardowe warunki stosowane przez bank w odniesieniu do kredytów niezabezpieczonych w latach 2016–2019; kosztami poniesionymi na doradców prawnych w dniach 21 stycznia 2016 r., 29 marca 2016 r., 13 stycznia 2017 r., 11 listopada 2019 r., 26 maja 2020 r. i 7 czerwca 2021 r.

56 Szkoda ta – przy założeniu, że zostanie wykazana – urzeczywistniła się w kilku okresach po wydaniu decyzji Tercas z powodu różnych kosztów, które skarżąca musiała ponieść.

57 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 30 powyżej termin przedawnienia rozpoczął bieg w momencie, w którym decyzja Tercas wywołała szkodliwe skutki dla skarżącej. Decydującym kryterium przy określaniu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nie jest bowiem zaistnienie zdarzenia będącego źródłem szkody, w szczególności dlatego, że nie można powoływać się przeciwko skarżącemu na moment rozpoczynający bieg przedawnienia przypadający w dniu wcześniejszym niż wystąpienie szkodliwych skutków tego zdarzenia (wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., Inalca i Cremonini/Komisja, C-460/09 P, EU:C:2013:111, pkt 52).

58 W niniejszej sprawie, po pierwsze, szkody, jakie miały zostać poniesione w związku z kosztami wynikającymi ze zmniejszenia liczby pracowników, transakcji sekurytyzacji syntetycznej oraz inicjatyw mających na celu ograniczenie ryzyka, nie mają charakteru ciągłego w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 powyżej. Koszty te zostały bowiem poniesione natychmiastowo, w związku z czym rzeczywiście powstały one w dacie każdej z omawianych transakcji, a ich kwoty nie wzrosły proporcjonalnie do czasu, który upłynął.

59 Należy zatem określić datę, od której miało miejsce wystąpienie szkodliwych skutków rzeczonej szkody wobec skarżącej w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 30 powyżej. Od tego właśnie momentu biegnie termin przedawnienia przewidziany w art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

60 W tym względzie, jak wynika z pkt 55 powyżej, szkody, jakie miały zostać poniesione, wynikające z transakcji sekurytyzacji syntetycznej i inicjatyw mających na celu zmniejszenie ryzyka, wystąpiły w dniu 10 maja 2019 r., w związku z czym pięcioletni termin przedawnienia nie upłynął w chwili, gdy skarżąca wystąpiła do Komisji z uprzednim wnioskiem o naprawienie, czyli w dniu 28 kwietnia 2021 r. Tym samym skarga jest dopuszczalna w odniesieniu do tych domniemanych szkód.

61 Natomiast jeśli chodzi o ewentualną szkodę związaną ze zmniejszeniem liczby pracowników – wynika ona z planu zachęt, który został wprowadzony w życie w dniu 30 grudnia 2015 r. Należy zatem uznać, że podnoszona szkoda zmaterializowała się właśnie w tym momencie. Wynika stąd, że w momencie, gdy skarżąca wystąpiła do Komisji z uprzednim wnioskiem o naprawienie, pięcioletni termin przedawnienia upłynął oraz że w związku z tym roszczenie uległo przedawnieniu w odniesieniu do naprawienia tej szkody.

62 Po drugie, co się tyczy konkretnie kosztów poniesionych na doradców prawnych w dniach 21 stycznia 2016 r., 29 marca 2016 r., 13 stycznia 2017 r., 11 listopada 2019 r., 26 maja 2020 r. i 7 czerwca 2021 r., z orzecznictwa wynika, że koszty te mają ze swej natury charakter

natychmiastowy. Zostały one bowiem faktycznie poniesione w określonej dacie i ich wysokość nie wzrastała proporcjonalnie do czasu, który upływał (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2015 r., Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, pkt 82, 84).

63 W niniejszej sprawie z dokumentu przedstawionego przez skarżącą, w którym wyszczególniono faktury dotyczące kosztów pomocy prawnej, wynika, że dotyczą one w szczególności porad w zakresie pomocy państwa w okresie od lutego do grudnia 2015 r., w tym badania decyzji Tercas (faktury z dnia 21 stycznia 2016 r. i z dnia 29 marca 2016 r.), czynności związanych z postępowaniem w sprawie zarejestrowanej pod numerem T-196/16 zakończonej wyrokiem z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) (faktura z dnia 13 stycznia 2017 r.), działalności w zakresie pomocy prawnej w postępowaniu dotyczącym decyzji Tercas przed Sądem i Trybunałem Sprawiedliwości do dnia 31 października 2019 r. (faktura z dnia 26 maja 2020 r.) oraz płatności z dnia 20 maja 2020 r. z tytułu dalszego postępowania w sprawie decyzji Tercas (faktura z dnia 7 czerwca 2021 r.).

64 Należy zauważyć, że z jednej strony, w odniesieniu do faktur z dnia 21 stycznia 2016 r. i z dnia 29 marca 2016 r., dotyczących kosztów porad prawnych udzielonych w okresie od lutego do grudnia 2015 r., pięcioletni termin przedawnienia upłynął przed dniem 28 kwietnia 2021 r., czyli dniem, w którym skarżąca zwróciła się do Komisji z uprzednim wnioskiem o naprawienie, w związku z czym roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu.

65 Z drugiej strony, co się tyczy faktur z dnia 13 stycznia 2017 r., 26 maja 2020 r. i 7 czerwca 2021 r., dotyczą one kosztów poniesionych przez skarżącą w związku z prowadzeniem spraw dotyczących decyzji Tercas przed Sądem i Trybunałem. Otóż należy zauważyć, że koszty te mają charakter natychmiastowy, ponieważ rzeczywiście powstały one najpóźniej w chwili, gdy pełnomocnik skarżącej podjął po raz pierwszy działania w celu wszczęcia każdego z omawianych postępowań(postanowienie z dnia 7 lutego 2018 r., AEIM i Kazenas/Komisja, T-436/16, niepublikowane, EU:T:2018:78, pkt 33).

66 W szczególności należy zauważyć, że skarga została złożona w sekretariacie Sądu przez przedstawiciela skarżącej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) w dniu 29 kwietnia 2016 r., podczas gdy odwołanie wniesione przez Komisję od tego wyroku, które to odwołanie doprowadziło do wydania wyroku z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), zostało złożone w dniu 29 maja 2019 r. Ponieważ skarżąca złożyła uprzedni wniosek w dniu 28 kwietnia 2021 r., pięcioletni termin przedawnienia nie upłynął jeszcze w tym dniu, w związku z czym roszczenie nie uległo przedawnieniu w odniesieniu do podnoszonej szkody związanej z kosztami adwokackimi poniesionymi w związku z tymi dwoma postępowaniami.

67 Po trzecie, jeśli chodzi o środki handlowe na rzecz wspólników wdrożone w latach 2016–2019, polegające na rabacie na kredyty niezabezpieczone, wydaje się, że wynikająca z nich domniemana szkoda mogła się odnawiać w tym okresie i że nie można było jej przewidzieć w chwili przyjęcia wspomnianych środków lub ich pierwszego zastosowania. Tak więc wynikającą z tego szkodę – przy założeniu, że zostanie ona wykazana – można uznać za mającą charakter ciągły w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 powyżej, w związku z czym w zakresie, w jakim żądanie odszkodowawcze dotyczy szkody powstałej po dniu 28 kwietnia 2016 r., nie uległo ono przedawnieniu.

68 Wynika stąd, że skarga jest niedopuszczalna w odniesieniu do podnoszonych szkód dotyczących zmniejszenia liczby pracowników i faktur dotyczących kosztów pomocy prawnej, z wyjątkiem szkód związanych z wszczęciem postępowań sądowych dotyczących decyzji Tercas przed Sądem i Trybunałem.

69 Natomiast skarga jest dopuszczalna w odniesieniu do podnoszonych szkód wynikających z utraconych korzyści, krzywdy oraz rzeczywistej szkody odnośnie do części dotyczącej transakcji sekurytyzacji syntetycznej i inicjatyw mających na celu zmniejszenie ryzyka, a także środków handlowych na rzecz wspólników oraz kosztów pomocy prawnej związanych z wszczęciem postępowań sądowych dotyczących decyzji Tercas przed Sądem i Trybunałem.

Co do istoty

70 Artykuł 340 akapit drugi TFUE przewiduje, że w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

71 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii i wykonanie uprawnienia do naprawienia poniesionej szkody zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru szkody i związku przyczynowego między tym zachowaniem a powołaną szkodą (zob. wyrok z dnia 10 września 2019 r. HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 32).

72 Jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, skargę należy w całości oddalić, bez konieczności badania pozostałych przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii (wyrok z dnia 14 października 1999 r., Atlanta/Wspólnota Europejska, C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 65; zob. także podobnie wyrok z dnia 15 września 1994 r., KYDEP/Rada i Komisja, C-146/91, EU:C:1994:329, pkt 81). Ponadto sąd Unii nie jest zobowiązany do badania tych przesłanek w określonym porządku (zob. wyrok z dnia 18 marca 2010 r., Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja, C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 To w świetle tych zasad należy dokonać oceny wniosku skarżącej.

74 Sąd uważa za właściwe rozpocząć od zbadania przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej dotyczącej bezprawności zarzucanego Komisji zachowania w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 71 powyżej.

W przedmiocie bezprawności zachowania

75 Aby można stwierdzić bezprawność w ramach odpowiedzialności pozaumownej w rozumieniu art. 340 TFUE, dany akt lub dane zachowanie instytucji Unii należy móc uznać za wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom (wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 42).

– *W przedmiocie naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom*

76 Skarżąca twierdzi, że na art. 107 ust. 1 TFUE – jako postanowienie mające skutek bezpośredni – można powołać się przed sądami krajowymi w związku z art. 108 ust. 3 TFUE oraz że przyznaje on zatem uprawnienia jednostkom, przynajmniej wtedy, gdy przedmiotem sporu jest niezgłoszona pomoc.

77 Ponadto zdaniem skarżącej Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji ustanowioną w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a w szczególności obowiązek uzasadnienia, ponieważ pominęła argumenty i dowody przedstawione przez strony przy wydawaniu decyzji Tercas.

78 Komisja kwestionuje te argumenty. Podnosi ona, że art. 107 ust. 1 TFUE nie przyznaje uprawnień jednostkom, lecz ogranicza się do zakazania państwom członkowskim przyznawania pomocy przedsiębiorstwom. Wykładnia ta znajduje również potwierdzenie w fakcie, że zgodnie z orzecznictwem (wyrok z dnia 8 lipca 2004 r., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja, T-198/01, EU:T:2004:222, pkt 192) zainteresowane strony inne niż państwo członkowskie odpowiedzialne za przyznanie pomocy nie mogą rościć sobie prawa do kontradyktoryjnej debaty z Komisją.

79 Ponadto w opinii Komisji nie pominęła ona argumentów przeciwnych, które zostały jej przedstawione w ramach dochodzenia dotyczącego decyzji Tercas, lecz doszła do odmiennych wniosków, w związku z czym obowiązek uzasadnienia nie został naruszony.

80 Na wstępie należy zauważyć, że z orzecznictwa wynika, iż norma prawa ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, w szczególności gdy chodzi o przepis, który powoduje powstanie uprawnień, które sądy są zobowiązane chronić, w związku z czym wywołuje on skutek bezpośredni, lub który prowadzi do uzyskania korzyści, która może zostać zakwalifikowana jako prawo nabyte, lub który ma za zadanie ochronę interesów jednostek, lub który przyznaje jednostkom uprawnienia, których treść może być w wystarczającym stopniu zidentyfikowana (zob. wyroki: z dnia 16 października 2014 r., Evropaïki Dynamiki/Komisja, T-297/12, niepublikowany, EU:T:2014:888, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 lutego 2022 r., QI i in./Komisja i EBC, T-868/16, EU:T:2022:58, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

81 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienia te powstają nie tylko przy okazji wyraźnego przyznania przez przepisy prawa Unii, lecz także z powodu obowiązków, pozytywnych lub negatywnych, jakie przepisy te nakładają w ściśle określony sposób zarówno na osoby fizyczne, jak i państwa członkowskie oraz instytucje Unii. Naruszenie takich pozytywnych lub negatywnych obowiązków przez państwo członkowskie może stanowić przeszkodę w wykonywaniu przez zainteresowane jednostki uprawnień, które zostały im w sposób dorozumiany przyznane na mocy mających zastosowanie przepisów prawa Unii i na które mogą się one powołać na poziomie krajowym, a tym samym może zmienić sytuację prawną, której stworzenie dla wspomnianych jednostek mają na celu wspomniane przepisy. Z tego względu pełna skuteczność tych norm prawa Unii i ochrona uprawnień, których przyznanie jest celem wspomnianych norm, wymagają, aby jednostki miały możliwość uzyskania odszkodowania, i to niezależnie od kwestii, czy mające zastosowanie przepisy wywołują skutek bezpośredni, ponieważ cecha ta nie jest ani konieczna, ani wystarczająca sama w sobie, aby była spełniona przesłanka powstania odpowiedzialności Unii dotycząca naruszenia normy prawa Unii przyznającej

uprawnienia jednostkom [zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza), C-61/21, EU:C:2022:1015, pkt 46, 47 i przytoczone tam orzecznictwo].

82 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi".

83 Otóż w pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 107 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim zawiera definicję pojęcia „pomocy państwa" niezgodnej z rynkiem wewnętrznym w celu zapewnienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami z państw członkowskich, ma na celu ochronę interesów jednostek, a w szczególności przedsiębiorstw.

84 W tym względzie należy przypomnieć w drodze analogii, że Trybunał orzekł już, iż art. 101 ust. 1 TFUE, który ma na celu zakazanie porozumień między przedsiębiorstwami, decyzji związków przedsiębiorstw i uzgodnionych praktyk, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w obrębie rynku wewnętrznego, wywołuje bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i powoduje powstanie praw po ich stronie. W szczególności postanowienie to przyznaje uprawnienia jednostkom (wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., Donau Chemie i in., C-536/11, EU:C:2013:366, pkt 21, 31).

85 W drugiej kolejności, aby ustalić, czy art. 107 ust. 1 TFUE ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, wykładnia tego postanowienia powinna uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jaki wpisuje się to postanowienie, oraz cele polityki Unii w dziedzinie pomocy państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Trybunał orzekł już, że jednostki nie mogą wyłącznie na podstawie art. 107 TFUE kwestionować zgodności pomocy z prawem Unii przed sądami krajowymi ani żądać od nich wypowiedzenia się, tytułem żądania głównego lub incydentalnego, w przedmiocie ewentualnej niezgodności. Prawo to istnieje jednak w przypadku, gdy postanowienia art. 107 TFUE zostały zastosowane na mocy postanowień ogólnych przewidzianych w art. 109 TFUE lub na mocy szczególnych decyzji podjętych na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 22 marca 1977 r., Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, pkt 10).

87 W tym względzie należy zauważyć, że pojęcie „pomocy państwa", o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, należy stosować w szczególności w celu ustalenia, czy środek państwowy powinien był zostać poddany, czy też nie, procedurze uprzedniej kontroli przewidzianej w art. 108 ust. 3 TFUE, a w stosownym przypadku w celu weryfikacji, czy dane państwo członkowskie wypełniło ten obowiązek (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., P, C-6/12, EU:C:2013:525, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 W związku z tym stosowanie pojęcia „pomocy państwa", o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, jest związane ze stosowaniem art. 108 ust. 3 TFUE. W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek zgłaszania stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli ustanowionego przez traktat FUE w dziedzinie pomocy państwa. W ramach tego systemu

państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłaszania Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia lub zmiany pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka, stosownie do art. 108 ust. 3 TFUE, dopóki wspomniana instytucja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonego środka (zob. wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Zakaz wprowadzania w życie przez zainteresowane państwo członkowskie planowanych środków pomocy ma zastosowanie do każdej pomocy wprowadzonej bez zgłoszenia. W przypadku zgłoszenia zakaz ten wywiera skutki na wstępnym etapie i jeżeli Komisja wszczyna postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE – aż do wydania decyzji końcowej. W całym tym okresie powoduje on istnienie uprawnień jednostek, które to uprawnienia sądy krajowe są zobowiązane chronić (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 1973 r., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, pkt 6, 7).

90 Podczas bowiem gdy ocena zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym należy do wyłącznych kompetencji Komisji, sądy krajowe, działające pod kontrolą sądów Unii, czuwają – do czasu wydania przez Komisję końcowej decyzji – nad ochroną praw jednostek przed ewentualnym naruszeniem przez władze państwa zakazu wyrażonego w art. 108 ust. 3 TFUE (zob. wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

91 Z bezpośredniej skuteczności art. 108 ust. 3 TFUE wynika, że sądy krajowe powinny zapewnić jednostkom, by wszelkie konsekwencje zostały wyciągnięte z naruszenia tego postanowienia – zgodnie z ich prawem krajowym – zarówno w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych, jak i w odniesieniu do zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego postanowienia lub ewentualnych środków tymczasowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 39, 40; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, pkt 52; z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 23, 24).

92 Trybunał orzekł bowiem, że zakaz wprowadzania w życie planów pomocy przewidziany w art. 108 ust. 3 ostatnie zdanie TFUE ma skutek bezpośredni i że natychmiastowa stosowalność zakazu wprowadzania w życie określonego w tym postanowieniu rozciąga się na każdą pomoc, która została wprowadzona w życie bez zgłoszenia (zob. wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Jednostki mogą zatem powoływać się na art. 108 ust. 3 TFUE w celu dochodzenia swoich praw wynikających z jego stosowania, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 92 powyżej. Tymczasem, jak wskazano w pkt 87 powyżej, to właśnie do celów stosowania wspomnianego pojęcia „pomocy państwa" przewidzianego w art. 107 ust. 1 TFUE w art. 108 TFUE przyznano Komisji uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, w sytuacji gdy bada ona pomoc istniejącą, gdy wydaje decyzje dotyczące nowej lub zmienionej pomocy i gdy podejmuje ona działania w przypadku nieprzestrzegania jej decyzji lub obowiązku zgłoszenia. To właśnie na podstawie tego postanowienia procedura zastosowana stosownie do art. 108 ust. 3 TFUE może mieć wpływ na prawa jednostek jako konkurentów beneficjentów pomocy lub jako beneficjentów tej pomocy.

94 Ponadto zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE przez Komisję może zostać zakwestionowane przed sądami Unii przez beneficjentów pomocy, ich konkurentów oraz państwa członkowskie.

95 W niniejszym przypadku Komisja wydała bowiem decyzję Tercas z naruszeniem art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ instytucja ta błędnie stwierdziła, że rozpatrywane środki, które zostały zatwierdzone z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, stanowiły pomoc państwa (wyrok z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in., C-425/19 P, EU:C:2021:154, pkt 24). Mówiąc dokładniej, wynika stąd, że w niniejszej sprawie zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE wpływa na prawa skarżącej jako beneficjenta rozpatrywanych środków, które zostały błędnie zakwalifikowane jako pomoc państwa i których kwota została odzyskana.

96 W świetle powyższych rozważań art. 107 ust. 1 TFUE należy uznać za normę mającą na celu przyznanie uprawnień jednostkom, takim jak skarżąca, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 80 powyżej.

97 Skarżąca podnosi również, że naruszenie przez Komisję art. 107 ust. 1 TFUE spowodowało także naruszenie art. 41 karty, a w szczególności obowiązku uzasadnienia, ponieważ instytucja ta pominęła, bez uzasadnienia, dowody przedstawione przez zainteresowane strony w toku dochodzenia, które doprowadziło do wydania decyzji Tercas.

98 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem zasadę dobrej administracji, gdy stanowi ona wyraz szczególnego prawa, takiego jak prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 41 karty, należy uznać za normę prawa Unii mającą na celu przyznanie uprawnień jednostkom (zob. wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r., Dalli/Komisja, T-399/17, niepublikowany, EU:T:2019:384, pkt 200 i przytoczone tam orzecznictwo).

99 W konsekwencji ocenę ewentualnej niezgodności z prawem zachowania Komisji można przeanalizować jedynie w ramach szczególnego prawa wyrażającego zasadę dotyczącą prawa do dobrej administracji.

100 Otóż z art. 41 karty wynika, że prawo do dobrej administracji obejmuje w szczególności obowiązek uzasadniania przez administrację jej decyzji. Tym samym ewentualne naruszenie obowiązku uzasadnienia należy uznać za naruszenie normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom w rozumieniu art. 340 ust. 2 TFUE.

– *W przedmiocie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia*

101 Skarżąca wskazuje w pierwszej kolejności, że zwykłe naruszenie art. 107 TFUE może wystarczyć do wykazania istnienia wystarczająco istotnego naruszenia, ponieważ zakres uznania Komisji w tych ramach jest ograniczony. Zdaniem skarżącej Trybunał i Sąd w wyrokach, odpowiednio, z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) potwierdziły, że Komisja popełniła poważne oczywiste błędy w ocenie „okoliczności prawnych i faktycznych”, gdy zastosowała art. 107 ust. 1 TFUE z naruszeniem orzecznictwa w tej dziedzinie. A zatem w grę wchodzi wystarczająco istotne naruszenie. Naruszenie to jest tym poważniejsze, że Komisja naruszyła ponadto ciążący na niej obowiązek uzasadnienia.

102 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

103 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą bezprawnego zachowania instytucji, wyłącznie bezprawne działanie instytucji, które prowadzi do takiego wystarczająco istotnego naruszenia, może skutkować powstaniem odpowiedzialności Unii. W tym względzie należy przypomnieć, że

kryterium rozstrzygającym, aby móc uznać, iż naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne, jest kryterium oczywistego i poważnego naruszenia przez instytucję Unii granic przysługującego jej uznania (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 43; z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 30).

104 Ten wymóg wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii ma na celu uniknięcie sytuacji, w której ryzyko polegające na konieczności ponoszenia ciężaru odszkodowania za szkody podnoszone przez zainteresowane osoby upośledziłoby zdolność danej instytucji do wykonywania w pełnym zakresie jej kompetencji w interesie ogólnym, zarówno w ramach jej działalności prawodawczej czy wymagającej podejmowania decyzji z zakresu polityki ekonomicznej, jak i w sferze jej kompetencji administracyjnych, nie dopuszczając jednakże do tego, by ciężar konsekwencji oczywistych i niewybaczalnych naruszeń spoczywał na jednostkach (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2011 r., Sison/Rada, T-341/07, EU:T:2011:687, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

105 Wynika z tego, że jedynie stwierdzenie istnienia nieprawidłowości, jakiej nie dopuściłby się w podobnych okolicznościach organ administracji działający ze zwykłą ostrożnością i starannością, dopuszcza powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii (wyrok z dnia 10 września 2019 r. HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 43).

106 W szczególności z orzecznictwa wynika, że wypracowany przez Trybunał system dotyczący odpowiedzialności pozaumownej Unii uwzględnia między innymi złożoność sytuacji, które podlegają uregulowaniu, trudności w stosowaniu lub wykładni aktów prawnych, a szczególnie zakres uznania, jakim dysponuje organ wydający kwestionowany akt (wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., Vakakis kai Synergates/Komisja, T-292/15, EU:T:2018:103, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 Z orzecznictwa wynika, że jeżeli danej instytucji przysługuje jedynie znacznie ograniczony zakres uznania, a wręcz instytucji tej nie przysługuje żaden zakres uznania, jakiekolwiek naruszenie prawa Unii może wystarczyć do wykazania istnienia wystarczająco istotnego naruszenia prawa. Inaczej jest natomiast w przypadku, gdy instytucji tej przysługuje szeroki zakres uznania. W takim przypadku rozstrzygającym kryterium pozwalającym uznać, że naruszenie jest wystarczająco istotne, jest bowiem stwierdzenie oczywistego i poważnego naruszenia przez daną instytucję lub dany organ Unii granic przysługującego im uznania (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Camar i Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 Należy również doprecyzować, że nie istnieje żaden automatyczny związek między brakiem uprawnień dyskrecjonalnych danej instytucji z jednej strony a zakwalifikowaniem naruszenia jako wystarczająco istotnego naruszenia z drugiej strony (zob. wyrok z dnia 23 listopada 2011 r., Sison/Rada, T-341/07, EU:T:2011:687, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że pojęcie „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne. Z tego powodu sąd Unii powinien zasadniczo przeprowadzić pełną kontrolę celem ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, biorąc pod uwagę zarówno konkretne okoliczności rozpatrywanej przezeń sprawy, jak i techniczny lub złożony

charakter ocen przeprowadzonych przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 111; z dnia 30 listopada 2016 r., Komisja/France i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, pkt 87).

110 Po drugie, jeżeli oceny przeprowadzone przez Komisję mają techniczny lub złożony charakter w odniesieniu do kwestii, czy dany środek wchodzi w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, kontrola sądowa jest ograniczona (zob. wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Komisja/France i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

111 Ponadto w celu ustalenia, czy niezgodne z prawem zachowanie instytucji Unii stanowi wystarczająco istotne naruszenie, badanie Sądu jest samo w sobie bardziej wymagające niż badanie wymagane w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, w ramach której Sąd ogranicza się – w granicach zarzutów przedstawionych przez stronę skarżącą – do zbadania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w celu upewnienia się, że Komisja prawidłowo oceniła różne elementy pozwalające jej stwierdzić, że rozpatrywane środki można przypisać państwu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W związku z tym proste błędy w ocenie oraz nieprzedstawienie wystarczających dowodów nie wystarczają same w sobie, aby wyczerpać znamiona oczywistego i poważnego naruszenia granic uznania przysługującego Komisji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 9 września 2008 r., MyTravel/Komisja, T-212/03, EU:T:2008:315, pkt 85).

112 Należy również zauważyć, że Sąd orzekł, iż zdolność Komisji do wykonywania w pełni funkcji regulatora konkurencji, którą powierzono jej w traktatach, byłaby zagrożona, gdyby pojęcie „istotnego naruszenia" było rozumiane tak, że obejmuje ono wszelkie błędy lub uchybienia, które – nawet jeśli przedstawiają pewien stopień istotności – nie wykraczają ze względu na swój charakter lub rozmiar poza zakres normalnego zachowania instytucji zobowiązanej do dbania o stosowanie reguł konkurencji, które są złożone, delikatne i podlegają szerokiej swobodzie interpretacyjnej. Istnieje natomiast możliwość skorzystania z prawa do naprawienia szkód, które wynikają z zachowania instytucji, w przypadku gdy przybiera ono postać aktu ewidentnie sprzecznego z przepisem prawa, mogącego spowodować poważne szkody dla interesów osób trzecich w stosunku do instytucji, którego nie można ani uzasadnić, ani wytłumaczyć szczególnymi ograniczeniami, jakim podlega obiektywnie dana służba w ramach jej normalnego funkcjonowania (wyroki: z dnia 11 lipca 2007 r., Schneider Electric/Komisja, T-351/03, EU:T:2007:212, pkt 122–124; z dnia 9 września 2008 r., MyTravel/Komisja, T-212/03, EU:T:2008:315, pkt 40; z dnia 25 stycznia 2023 r., Società Navigazione Siciliana/Komisja, T-666/21, niepublikowany, EU:T:2023:20, pkt 95).

113 To właśnie w świetle tych rozważań należy ocenić charakter naruszenia, jakiego dopuściła się Komisja w niniejszym przypadku, a w szczególności wagę tego naruszenia. W tym względzie należy uwzględnić złożoność sytuacji, które podlegają uregulowaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 161).

114 W niniejszym przypadku z wyroków z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) wynika, że przy wydawaniu decyzji Tercas Komisja nie zastosowała prawidłowo pojęcia „interwencji państwa lub interwencji przy użyciu zasobów państwowych".

115 Otóż Sąd i Trybunał orzekły, że niezgodność z prawem decyzji Tercas wynika z błędu koncepcyjnego związanego z pomyleniem przesłanki dotyczącej możliwości przypisania pomocy z przesłanką dotyczącą zasobów państwowych (wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy

i in., C-425/19 P, EU:C:2021:154, pkt 63; z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, pkt 70). Ponadto wynika ona z okoliczności, że instytucja ta nie przedstawiła i nie poparła odpowiednimi elementami wystarczających poszlak mogących wykazać, że dany środek można przypisać państwu (wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in., C-425/19 P, EU:C:2021:154, pkt 67; z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, pkt 87–90). Podsumowując, orzeczono, że Komisja popełniła błąd w ocenie poszlak, które zostały wzięte pod uwagę, i nie udowodniła w sposób wymagany prawem udziału włoskich władz publicznych w przyjęciu rozpatrywanego środka ani, co za tym idzie, możliwości przypisania tego środka państwu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

116 Chociaż Sąd i Trybunał uznały, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE, naruszenie to nie jest koniecznie z tego tylko względu „wystarczająco istotne" w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 106 i 107 powyżej. Popełniony przez Komisję błąd w ocenie, który został stwierdzony w wyrokach z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), nie stanowi bowiem okoliczności wystarczającej do uznania, że stanowi on wystarczająco istotne naruszenie w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 107 powyżej.

117 W tym względzie należy zauważyć, że w celu ustalenia możliwości przypisania państwu środka pomocy przyjętego przez przedsiębiorstwo publiczne Komisja musi uwzględnić ogół wskazówek wynikających z okoliczności sprawy i kontekstu, w jakim doszło do przyjęcia tego środka (zob. wyrok z dnia 17 września 2014 r., Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

118 Popełniony przez Komisję błąd w ocenie dotyczy analizy dowodów uwzględnionych w celu wykazania, że władze włoskie sprawowały istotną kontrolę publiczną przy określaniu interwencji FITD na rzecz Tercas.

119 W ramach wydawania decyzji Tercas Komisja miała bowiem – jak wynika z pkt 68 i 69 wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) – dysponować ogółem wskazówek wynikających z okoliczności sprawy, aby ustalić stopień udziału władz publicznych w przyjęciu rozpatrywanych środków, które zostały przyznane przez podmiot prywatny.

120 Należy zauważyć, że Komisja musiała zastosować pojęcie „pomocy państwa" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w szczególnie złożonym kontekście prawnym i faktycznym, w którym środki pomocy zostały przyznane przez podmiot prywatny, oceniając tym samym okoliczności i elementy pozwalające na wyciągnięcie wniosku co do możliwości przypisania środka, kontekst faktyczny i prawny środków krajowych, o których mowa w decyzji Tercas, udział przedstawicieli państwa w różnych etapach interwencji, a także mandat publiczny przysługujący FITD.

121 Okoliczność, że w tych złożonych okolicznościach prawnych i faktycznych Komisja – jak zostało orzeczone – nie wykazała w sposób wymagany prawem w decyzji Tercas udziału włoskich władz publicznych w przyjęciu rozpatrywanego środka ani, co za tym idzie, możliwości przypisania tego środka państwu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in., C-425/19 P, EU:C:2021:154, pkt 84; z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja, T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167, pkt 132), nie wystarcza do zakwalifikowania tego błędu w ocenie jako oczywistego i poważnego przekroczenia granic uznania przysługującego Komisji.

122 Nieprawidłowość, której dopuściła się Komisja w niniejszej sprawie, nie jest bowiem obca normalnemu, ostrożnemu i starannemu zachowaniu instytucji zobowiązanej do zapewnienia stosowania reguł konkurencji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 112 powyżej.

123 Komisja nie popełniła zatem wystarczająco istotnego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE.

124 Ponadto należy oddalić argument skarżącej dotyczący domniemanego naruszenia art. 41 karty, a w szczególności obowiązku uzasadnienia, zważywszy, że jednej strony nie przedstawiła ona dokładnych dowodów w tym względzie, a drugiej strony z zaskarżonej decyzji ani z wyroków z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) i z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167) nie wynika, że Komisja nie uwzględniła dowodów i argumentów stron dochodzenia, i to bez wskazania powodów takiego zaniechania. Okoliczność, że Komisja doszła do innych wniosków niż skarżąca, nie może prowadzić do stwierdzenia naruszenia obowiązku uzasadnienia. Należy zatem stwierdzić, że instytucja ta nie popełniła również wystarczająco istotnego naruszenia art. 41 karty.

125 W konsekwencji przesłanka dotycząca istnienia wystarczająco istotnego naruszenia nie została spełniona, a zatem należy stwierdzić, że ta pierwsza przesłanka powstania odpowiedzialności Unii nie jest spełniona.

W przedmiocie istnienia związku przyczynowego

126 Sąd uważa za właściwe zbadanie również przesłanki dotyczącej istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zarzucanym Komisji niezgodnym z prawem zachowaniem a podnoszonymi szkodami.

127 Skarżąca twierdzi, że osłabienie zaufania klientów nastąpiło ze względu na okoliczność, iż klienci odczuwali niepewność co do zdolności skutecznego przeprowadzenia procesu przejęcia Tercas. Zdaniem skarżącej decydującym związkiem przyczynowym, również z uwagi na brak innych możliwych czynników, była decyzja Tercas, która wprowadziła element braku ciągłości w projekcie przejęcia Tercas i Caripe, przewidzianego w planie biznesowym na lata 2015–2019, jak zresztą potwierdziły to sprawozdania techniczne przedstawione przez nią w załączniku.

128 Ze wspomnianych sprawozdań technicznych wynika, że podczas gdy klienci mieli duże zaufanie do dobrej kondycji banku, w miesiącach następujących po wydaniu decyzji Tercas doszło do utraty depozytów i klientów, które to zjawisko utrzymywało się w czasie. Zjawisko to było sprzeczne nie tylko z ewolucją depozytów bezpośrednich skarżącej we wcześniejszym okresie, ale również z tendencją na włoskim rynku bankowym w tym samym okresie.

129 Ponadto skarżąca wyjaśnia, że w odróżnieniu od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 30 czerwca 2021 r., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i in./Komisja (T-635/19, EU:T:2021:394), Komisja uniemożliwiła wykonanie planu biznesowego skarżącej na lata 2015–2019, który był już zatwierdzony przez władze krajowe w chwili wydania decyzji Tercas, powodując powstanie niestabilnej i niepewnej sytuacji, ponieważ z powodu tej decyzji ani władze krajowe, ani bank nie były w stanie kontynuować działań w ramach interwencji na przewidzianych zasadach, gdyż nie dysponowały one już żadnym polem manewru.

130 Skarżąca dodaje, że żadne inne elementy, takie jak reforma banków spółdzielczych, która została wprowadzona w celu rozwiązania problemów związanych z zarządzaniem i strukturą systemu bankowego i która dotyczy formy prawnej i zarządzania, sankcje nałożone na kierownictwo

skarżącej, udział jej kierownictwa w postępowaniach karnych, istnienie strat w sprawozdaniu finansowym za rok 2015 i okoliczność, że Tercas był na progu upadłości, nie miały wpływu na podnoszone szkody. Podobnie dokument sporządzony przez bank Włoch, przedstawiony przez Komisję, świadczy o tym, że szkodę poniesioną przez skarżącą można przypisać decyzji Tercas.

131 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

132 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą związku przyczynowego ustanowioną w art. 340 akapit drugi TFUE, z orzecznictwa wynika, że dotyczy ona istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zachowaniem instytucji Unii a szkodą, którego udowodnienie należy do strony skarżącej, tak że zarzucane instytucji zachowanie powinno być decydującą przyczyną szkody (zob. wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

133 Mówiąc dokładniej, szkoda powinna wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z bezprawnego zachowania, co wyklucza w szczególności szkody, które są jedynie odległą konsekwencją tego zachowania (wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 135; postanowienie z dnia 12 grudnia 2007 r., Atlantic Container Line i in./Komisja, T-113/04, niepublikowane, EU:T:2007:377, pkt 40).

134 Konieczne jest, aby rzeczona szkoda była rzeczywiście spowodowana zachowaniem zarzucanym instytucjom. Nawet bowiem w przypadku ewentualnego przyczynienia się instytucji do powstania szkody, której naprawienia się żąda, wspomniane przyczynienie się może być zbyt odległe ze względu na inne czynniki, a w szczególności odpowiedzialność ciążącą na innych osobach, w stosownym przypadku na stronie skarżącej, między innymi w odniesieniu do wyboru danych przedsiębiorstw lub innych podmiotów gospodarczych w wyniku bezprawnego zachowania (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2010 r., Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja, C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 59).

135 To w świetle tych zasad orzeczniczych należy ustalić, czy skarżąca, na której spoczywa ciężar dowodu, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 132 powyżej, wykazała istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między zachowaniem Komisji, to jest wydaniem decyzji Tercas, a szkodami, które miała ponieść.

136 W niniejszej sprawie skarżąca twierdzi zasadniczo, że przyjęta przez Komisję decyzja Tercas, a w szczególności mające następnie miejsce duże zainteresowanie mediów, spowodowała osłabienie zaufania klientów do niej ze względu na niepewność co do zdolności do zakończenia procesu połączenia poprzez przejęcie Tercas, co spowodowało utratę depozytów i klientów (utracone korzyści), naruszenie jej reputacji (krzywda), a także koszty związane ze środkami łagodzącymi negatywne skutki decyzji Tercas (rzeczywista szkoda). Jest to wynikiem błędnego zastosowania przez Komisję pojęcia „pomocy państwa”, ponieważ ta uznała niesłusznie, że pomimo ich prywatnego charakteru interwencje FITD na rzecz Tercas stanowiły środki, które można przypisać państwu włoskiemu i które obejmowały zasoby państwowe.

137 Na wstępie należy wyjaśnić, że skarżąca nie odróżnia swoich klientów od klientów Tercas i że nie przedstawia ona szczególnych argumentów mających na celu ustalenie, czy utratę klientów i depozytów bezpośrednich Tercas można przypisać decyzji Tercas. Co się tyczy potencjalnie poniesionych szkód, skarżąca odnosi się do utraty swoich klientów i depozytów bezpośrednich

oraz do utraty klientów i depozytów bezpośrednich Tercas i Caripe, nie precyzując jednak wartości, które można przypisać utracie tych pierwszych lub tych drugich. Ponadto nie twierdzi ona, że poniosła szkodę gospodarczą wynikającą z odzyskania pomocy, czego Komisja zażądała niezgodnie z prawem.

138 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że chociaż w decyzji Tercas Komisja błędnie zażądała, aby środki interwencyjne FITD zatwierdzone przez Bank Włoch na rzecz Tercas zostały odzyskane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, to jednak decyzje klientów skarżącej, które spowodowały domniemaną szkodę, zostały podjęte w ramach dokonanych przez nich ocen i szacunków w świetle ich interesów finansowych.

139 Dla klientów skarżącej bowiem ze wspomnianej decyzji nie wynikał żaden obowiązek, ponieważ decyzja ta wiązała się jedynie ze zwrotem pomocy. Ponadto decyzja ta nie zawierała żadnego dowodu mającego na celu przedstawienie skarżącej jako niebędącej w stanie przyjąć alternatywnych środków dobrowolnej interwencji na rzecz Tercas lub mających na celu zmniejszenie wiarygodności skarżącej i zaufania jej klientów wobec niej. Przeciwnie, tuż po zapowiedzeniu decyzji Tercas rząd włoski oraz skarżąca wskazały, że środki dobrowolnej interwencji na rzecz tego banku są gotowe w celu zastąpienia wcześniejszych planowanych środków oraz że w związku z tym nie wynikną z tego żadne negatywne skutki.

140 Należy zauważyć w tym względzie, że okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności, które doprowadziły do wydania wyroku z dnia 8 listopada 2011 r., Idromacchine i in./Komisja (T-88/09, EU:T:2011:641, pkt 60, 65), odnoszącego się również do dziedziny pomocy państwa, w którym to wyroku Sąd uznał istnienie bezpośredniego związku przyczynowego ze względu na to, że skarżąca nie doznałaby żadnego uszczerbku na wizerunku i reputacji, gdyby Komisja nie ujawniła w spornej decyzji okoliczności faktycznych i ocen przedstawiających z nazwy skarżącą jako niezdolną do dostarczania produktów zgodnych z obowiązującymi normami i do wywiązywania się ze swoich zobowiązań umownych.

141 W tym względzie, jeśli chodzi w szczególności o podnoszoną krzywdę, należy dodać, że skarżąca nie wykazała, iż decyzja Tercas miała negatywny wpływ na jej reputację. Ogranicza się ona, bez dalszych uściśleń, do twierdzenia, że tak właśnie jest. Wręcz przeciwnie, przedstawione przez nią artykuły prasowe informują opinię publiczną, że skutki tej decyzji zostaną zneutralizowane za pomocą środków dobrowolnej interwencji.

142 W drugiej kolejności należy zauważyć, że argument dotyczący zbieżności w czasie między utratą klientów i depozytów bezpośrednich a decyzją Tercas nie może dowodzić istnienia bezpośredniego związku przyczynowego. Z tabeli zawartej w jednym ze sprawozdań technicznych przedstawionych przez skarżącą wynika bowiem, że w uwzględnionym w niej okresie, to jest od maja 2015 r. do maja 2016 r., miało miejsce stopniowe zmniejszanie się liczby depozytów bezpośrednich, zaś od stycznia 2016 r. – ich istotny spadek.

143 Niemniej, jak podnosi Komisja, wiele okoliczności mogło spowodować to osłabienie zaufania klientów skarżącej, co nie pozwala na ustalenie, że decyzja ta była bezpośrednią przyczyną szkody podnoszonej przez skarżącą.

144 Po pierwsze, ze sprawozdania banku Włoch przedstawionego przez Komisję wynika bowiem, że złe wyniki skarżącej za rok 2015, opublikowane w kwietniu 2016 r., skłoniły – w związku z reformą banków spółdzielczych przewidzianą w 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 (ustawie nr 33 z dnia 24 marca 2015 r. przekształcającej w ustawę, ze zmianami, dekret z mocą ustawy z dnia 24 stycznia 2015 r., nr 3, w sprawie pilnych środków dotyczących systemu bankowego i inwestycji) (GURI nr 70 z dnia 25 marca 2015 r., dodatek zwyczajny nr 15), która wymagała przekształcenia skarżącej w spółkę akcyjną – zgromadzenie akcjonariuszy do podjęcia, przy zatwierdzaniu sprawozdania finansowego za rok 2015, decyzji o obniżeniu jednostkowej wartości akcji z 9,53 EUR do 7,50 EUR, co zgodnie z tym sprawozdaniem banku Włoch przedstawionym przez Komisję spowodowało niezadowolenie klientów. W tym względzie należy stwierdzić, że ponieważ decyzja Tercas została przyjęta w grudniu 2015 r., nie mogła ona mieć żadnego wpływu na zysk z działalności operacyjnej osiągnięty w 2015 r. Ponadto z tego samego sprawozdania banku Włoch wynika, że począwszy od 2014 r., tj. roku, w którym skarżąca nabyła Tercas, aż do 2015 r. wskaźniki finansowe skarżącej ulegały jedynie pogorszeniu.

145 Po drugie, z decyzji Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (krajowej komisji ds. spółek i giełdy, Włochy) przekazanych przez Komisję wynika, że w okresie od listopada 2014 r. do czerwca 2015 r. w ramach dokonanych podwyższeń kapitału skarżąca nie poinformowała inwestorów o zastosowanej metodzie i ustaliła cenę akcji na poziomie wyższym niż poziom ceny ustalony przez eksperta odpowiedzialnego za jego określenie, w związku z czym począwszy od 2017 r. wobec kierownictwa skarżącej zastosowano sankcje administracyjne i wszczęto postępowania karne.

146 Po trzecie, podobnie jak Komisja należy zauważyć, że okoliczność, iż Tercas był bankiem na progu upadłości – co było powodem wszczęcia w październiku 2013 r. negocjacji ze skarżącą, która subskrybowała podwyższenie kapitału tego banku (wyrok z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in., C-425/19 P, EU:C:2021:154, pkt 15, 20) – mogła mieć wpływ na stosunek zaufania między skarżącą a jej klientami. W okresie od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r., czyli przed wydaniem decyzji Tercas, ale po przejęciu Tercas przez skarżącą, ta ostatnia straciła już bowiem 4,9 % swoich depozytów bezpośrednich.

147 W tym względzie należy zauważyć, że połączenie Tercas ze skarżącą miało miejsce w lipcu 2016 r. oraz że najbardziej istotne wycofywanie depozytów bezpośrednich miało miejsce w okresie od lipca do września 2016 r. W związku z tym wspomniane połączenie mogło również mieć wpływ na stosunek zaufania łączący skarżącą z jej klientami.

148 Po czwarte, skarżąca nie wyjaśnia, dlaczego decyzja Tercas uniemożliwiła jej przyciągnięcie nowych klientów, podczas gdy o dobrowolnej interwencji, która zastąpiła interwencję FITD na rzecz Tercas, na którą nie zezwolono w tej decyzji, postanowiono już w lutym 2016 r., czyli dwa miesiące po wydaniu decyzji Tercas.

149 Po piąte, co się tyczy rzeczywistej szkody, a w szczególności kosztów powstałych w związku ze środkami łagodzącymi domniemane negatywne skutki decyzji Tercas, nie można ich bezpośrednio przypisać tej decyzji. Koszty te wynikają bowiem z wyborów decyzyjnych w zakresie zarządzania dokonanych przez skarżącą. Ponadto nawet gdyby środki te mogły być bezpośrednią konsekwencją utraty klientów i depozytów, z powyższego wynika, że nie wykazano, iż decyzja Tercas stanowiła decydującą przyczynę tych domniemanych szkód.

150 Ponadto, co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym istnienie bezpośredniego związku przyczynowego znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i in./Komisja (T-635/19, EU:T:2021:394), należy zauważyć, że między niniejszą sprawą a sprawą, w której zapadł wspomniany wyrok, istnieje powiązanie pod względem

faktycznym. W tej ostatniej sprawie skarżące dążyły do pociągnięcia Unii do odpowiedzialności pozaumownej na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE ze względu na to, że Komisja poprzez zarzucane jej bezprawne zachowanie – w szczególności poprzez bezprawne wywieranie nacisków na władze włoskie, w szczególności na bank Włoch – uniemożliwiła uratowanie Banca delle Marche, którego skarżące były akcjonariuszami i właścicielami obligacji podporządkowanych, co doprowadziło do powstania szkody po ich stronie. Mówiąc dokładniej, Komisja uniemożliwiła takie uratowanie przez FITD, co skłoniło władze włoskie, a w szczególności bank Włoch jako właściwy organ krajowy, do wszczęcia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche.

151 W tym kontekście Sąd orzekł, że stanowiska Komisji, które zajęła ona przed wszczęciem procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banca delle Marche, miały jedynie charakter proceduralny i przypomniano w nich władzom włoskim o konieczności uprzedniego zgłoszenia i niewprowadzaniu w życie ewentualnych środków pomocy na rzecz zwłaszcza tego banku. Stanowiska te nie dotyczyły konkretnego środka, ponieważ żaden środek nie został jeszcze wyraźnie zdefiniowany bądź zgłoszony, ani też nie dotyczyły dokładnego sposobu, w jaki Komisja miałaby w tym kontekście interpretować pojęcie „pomocy państwa" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 30 czerwca 2021 r., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i in./Komisja, T-635/19, EU:T:2021:394, pkt 55). W związku z tym Sąd doszedł do wniosku, że przesłanka dotycząca istnienia związku przyczynowego nie została spełniona.

152 O ile prawdą jest, że w niniejszej sprawie Komisja nie ograniczyła się do rozważenia kwestii zgodności planowanej interwencji z rynkiem wewnętrznym, lecz rzeczywiście wydała decyzję Tercas, w której uznała, że rozpatrywane środki interwencyjne stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, o tyle – wbrew temu, co utrzymuje skarżąca – z akt sprawy nie wynika, że wydając tę decyzję, Komisja uniemożliwiła wykonanie planu biznesowego na lata 2015–2019.

153 Zostało bowiem wyjaśnione, w tym w sprawozdaniu technicznym z dnia 9 lipca 2021 r. dostarczonym przez skarżącą, że zastąpienie owego planu planem biznesowym na lata 2016–2020 nie było spowodowane wyłącznie decyzją Tercas, lecz wynikało z kilku czynników zaistniałych w 2015 r., a mianowicie: zmiany modelu zarządzania, gdyż stanowisko oddelegowanego zarządcy zastąpiło (usunięte) stanowisko dyrektora generalnego; zatwierdzenia reformy banków spółdzielczych, która obejmowała przekształcenie formy prawnej w spółkę akcyjną; zmiany kontekstu regulacyjnego, charakteryzującego się nowym jednolitym mechanizmem nadzorczym; „trudnego" scenariusza ekonomicznego i finansowego podlegającego ciągłym zmianom oraz rozpoczęcia procesu innowacji modelu ekonomicznego.

154 Ponadto jeśli chodzi o podnoszoną szkodę związaną z kosztami adwokackimi poniesionymi w związku z postępowaniami dotyczącymi sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 2 marca 2021 r., Komisja/Włochy i in. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), i sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Włochy i in./Komisja (T-98/16, T-196/16 i T-198/16, EU:T:2019:167), z orzecznictwa wynika, że koszty te nie stanowią szkód mogących podlegać odszkodowaniu w rozumieniu art. 340 TFUE (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2011 r., Idromacchine i in./Komisja, T-88/09, EU:T:2011:641, pkt 98, 99 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym nie ma potrzeby analizowania, czy przesłanka dotycząca związku przyczynowego jest spełniona w niniejszym przypadku w odniesieniu do tych kosztów.

155 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do dowodów zawartych w aktach sprawy, należy zauważyć, że z danych figurujących w sprawozdaniach technicznych przedstawionych przez skarżącą nie wynika, że przedstawiła ona dowody, z których wynikałoby, iż zarzucane Komisji zachowanie było bezpośrednią i decydującą przyczyną utraty zaufania jej klientów, a tym samym szkody podnoszonej z tego tytułu.

156 Przede wszystkim należy bowiem wskazać, że sprawozdanie techniczne firmy audytorskiej opiera się na trzech założeniach. Po pierwsze, decyzja Tercas była w stanie spowodować w sposób wyłączny lub przynajmniej decydujący podnoszoną szkodę z tego względu, że osłabiła zaufanie klientów banku i uniemożliwiła wykonanie planu biznesowego na lata 2015–2019; po drugie, w okresie od maja 2015 r. do maja 2016 r. doszło do zmniejszenia się liczby depozytów bezpośrednich zbiegającego się w czasie z wydaniem decyzji Tercas; i po trzecie, ani z danych dostarczonych przez skarżącą, ani z dokumentów „open sources" nie wynika, że miały miejsce inne zdarzenia, które mogły spowodować podnoszoną szkodę. Jednakże w tym samym sprawozdaniu wskazano, że część, a przynajmniej 50 % strat poniesionych przez skarżącą w okresie od czerwca 2016 r. do grudnia 2016 r., jest następstwem decyzji Tercas. Tymczasem poza tym, że z pkt 144 i 145 powyżej wynika, iż inne zdarzenia mogły spowodować powstanie szkód podnoszonych przez skarżącą, argumenty te obejmują względy natury ogólnej i nie dostarczają dowodów w celu wykazania, że decyzja Tercas stanowiła bezpośrednią i decydującą przyczynę podnoszonej szkody w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 133 powyżej. Ponadto we wprowadzeniu do rzeczonego sprawozdania technicznego wyjaśniono, że wspomniane analizy ograniczają się do aspektów o charakterze ekonomicznym, księgowym i finansowym oraz że nie ma w nim żadnych rozważań prawnych dotyczących związku przyczynowego.

157 Co więcej, we wprowadzeniu do tego sprawozdania stwierdzono, co też było wielokrotnie powtarzane, że analizy techniczne zostały przeprowadzone na podstawie dokumentów dostarczonych przez skarżącą lub uzyskanych ze źródeł publicznych, a mianowicie: wyciągów z rachunków dostarczonych przez zarząd skarżącej dotyczących lat 2015–2016; komunikatów prasowych sporządzonych przez skarżącą; planu biznesowego na lata 2016–2020; danych dotyczących zarządzania przekazanych przez skarżącą. Dodano, że analizy te nie zawierają audytu elementów, na których podstawie zostały one przeprowadzone.

158 Następnie, co się tyczy sprawozdania technicznego profesora uniwersyteckiego, uznano w nim, że przed wszczęciem przez Komisję postępowania wyjaśniającego skarżąca zajmowała bardzo korzystną pozycję na rynku włoskim. Zarówno to postępowanie, jak i decyzja Tercas zmieniły wizerunek skarżącej na rynku, zaufanie jej klientów i oczekiwania co do wzrostu. Zachowanie Komisji spowodowało samo w sobie utratę klientów i depozytów bezpośrednich, utrudniło przejęcie Tercas i Carpise, przewidziane w planie biznesowym na lata 2015–2019 oraz spowodowało konieczność znalezienia innego rozwiązania, aby móc kontynuować będący w toku projekt przejęcia. Jednakże w tym samym sprawozdaniu wskazano również, że w sprawozdaniu finansowym skarżącej za rok 2015, dotyczącym okresu poprzedzającego wydanie decyzji Tercas, wykazano stratę w wysokości 296 mln EUR oraz że od końca 2016 r. wspomniana decyzja była tylko jedną z przyczyn szkody, jaka miała zostać poniesiona. W konsekwencji wniosek, zgodnie z którym decyzja Tercas miałaby być bezpośrednią i decydującą przyczyną podnoszonej szkody, zostaje osłabiony z uwagi na okoliczność, że wspomniane elementy zostały ustalone w tym samym sprawozdaniu. Ponadto we wprowadzeniu do owego sprawozdania zostało wyraźnie wyjaśnione, że informacje, na podstawie których zostało ono sporządzone, zostały przekazane przez skarżącą, bez przeprowadzenia jakiegokolwiek audytu, oraz że analizy ograniczają się do aspektów o charakterze gospodarczym i finansowym, z wyłączeniem tych o charakterze prawnym.

159 Wreszcie, w konsekwencji, we wspomnianych powyżej sprawozdaniach technicznych ograniczono się do uwzględnienia danych dostarczonych przez samą skarżącą, bez przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli tych danych, i nie przeanalizowano w nich wpływu innych ewentualnych przyczyn podnoszonych szkód, w tym zachowania skarżącej, w związku z czym nie wystarczają one jako takie do wykazania, że wspomniane szkody są bezpośrednią konsekwencją zachowania Komisji. Wobec tego wspomniane sprawozdania nie dostarczają dowodu na okoliczność, że decyzja Tercas była bezpośrednią i decydującą przyczyną tych szkód.

160 W świetle całości powyższych rozważań nie można uwzględnić twierdzeń skarżącej, zgodnie z którymi bezprawne w jej opinii zachowanie zarzucane Komisji spowodowało utratę depozytów i klientów poprzez uniemożliwienie wykonania planu biznesowego na lata 2015–2019 oraz było bezpośrednią przyczyną szkód, jakie miała ona ponieść. Całościowa ocena istotnych dowodów pozwala bowiem Sądowi na wyciągnięcie wniosku, że nawet jeśli decyzja Tercas mogła odegrać pewną rolę w procesie utraty zaufania klientów skarżącej, utrata ta została również wywołana przez inne czynniki, w związku z czym wspomnianej decyzji nie można uznać za decydującą i bezpośrednią przyczynę podnoszonych szkód w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 134 powyżej.

161 Wynika z tego, że skarżąca nie wykazała istnienia związku przyczynowego między zarzucanym Komisji bezprawnym zachowaniem a podnoszonymi szkodami.

162 W świetle całości powyższych rozważań należy zauważyć, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej dotyczące, po pierwsze, istnienia wystarczająco istotnego naruszenia, a po drugie, istnienia związku przyczynowego między zarzucanym instytucji zachowaniem a podnoszoną szkodą nie zostały spełnione.

163 Skargę należy zatem oddalić bez konieczności badania przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii dotyczącej rzeczywistego charakteru szkody.

W przedmiocie kosztów

164 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniami Komisji należy ją obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Banca Popolare di Bari SpA zostaje obciążona kosztami postępowania.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 grudnia 2023 r.

Podpisy