Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

20. december 2023 *

»Ansvar uden for kontraktforhold – statsstøtte – støtte ydet af de italienske myndigheder til Banca Tercas – afgørelse, hvorved en støtte erklæres uforenelig med det indre marked – forældelse – vedvarende skade – delvis afvisning – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder – årsagsforbindelse«

I sag T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, Bari (Italien), ved advokaterne A. Zoppini, G.M. Roberti, I. Perego, G. Parisi og D. Gallo,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne S. Gervasoni, N. Półtorak (refererende dommer), I. Reine og T. Pynnä,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling

og under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det er forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet, og at Retten i henhold til artikel 106, stk. 3, i Rettens procesreglement har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Med et søgsmål anlagt i henhold til artikel 268 TEUF har sagsøgeren, Banca Popolare di Bari SpA, nedlagt påstand om erstatning for den skade, som banken har lidt som følge af vedtagelsen af Kommissionens afgørelse (EU) 2016/1208 af 23. december 2015 om statsstøtte ydet af Italien til Banca Tercas (sag SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)) (EUT 2016, L 203, s. 1, herefter »Tercas-afgørelsen«).

Tvistens baggrund

2 Den 30. april 2012 besluttede den italienske økonomi- og finansminister på opfordring af Banca d'Italia (den italienske centralbank), som havde fundet uregelmæssigheder hos Banca Tercas (herefter »Tercas«), at sætte Tercas under ekstraordinær administration.

3 I oktober 2013 indledte den ekstraordinære kommissær, som Banca d'Italia havde udpeget, efter at have evalueret forskellige muligheder, forhandlinger med sagsøgeren, som havde givet udtryk for sin interesse i at indskyde kapital i Tercas på betingelse af en forudgående revision af Tercas, og at Fondo interbancario di tutela dei depositi (bankernes indskudsgarantifond, Italien) (herefter »FITD«) dækkede hele bankens formueunderskud.

4 Den 28. oktober 2013 besluttede FITD's forretningsudvalg, efter anmodning fra Tercas' ekstraordinære kommissær, at yde støtte til Tercas, hvilket blev godkendt af Banca d'Italia.

5 Den 18. marts 2014 besluttede FITD at indstille den planlagte intervention på grund af uenighed mellem FITD's og sagsøgerens eksperter. De to parter nåede til enighed efter en voldgiftsprocedure.

6 Forretningsudvalget og FITD's bestyrelse besluttede den 30. maj 2014 at intervenere til fordel for Tercas.

7 Den 7. juli 2014 gav Banca d'Italia FITD tilladelse til at intervenere til fordel for Tercas. Denne intervention omfattede tre foranstaltninger, nemlig for det første et tilskud på 265 mio. EUR til dækning af Tercas' negative egenkapital, for det andet en garanti på 35 mio. EUR til dækning af den kreditrisiko, der var forbundet med visse af Tercas' eksponeringer, og for det tredje en garanti på 30 mio. EUR til dækning af omkostninger forbundet med betaling af skat på den første foranstaltning.

8 Med Banca d'Italias samtykke indkaldte Tercas' ekstraordinære kommissær aktionærerne til en generalforsamling den 27. juli 2014 med henblik på, at aktionærerne kunne tage stilling til den delvise dækning af de tab, der var opstået i løbet af den ekstraordinære administration, og til en kapitaltilførsel, som sagsøgeren skulle foretage. Denne kapitaltilførsel blev gennemført samme dag.

9 Den 1. oktober 2014 blev den ekstraordinære administration af Tercas ophævet, og sagsøgeren udpegede bankens nye ledelsesorganer.

10 I december 2014 gennemførte sagsøgeren en kapitaltilførsel, som omfattede udstedelse af nye aktier. Kapitaltilførslen skulle forbedre sagsøgerens kapitalprocenter, som var faldet efter opkøbet af Tercas og Tercas' datterselskab, Banca Caripe SpA (herefter »Caripe«).

11 Sagsøgeren indskød i marts 2015 ny kapital i Tercas til dækning af tab i fjerde kvartal af 2014, til dækning af omstruktureringsomkostninger i 2015 og 2016 og for at forbedre Tercas' kapitalprocenter.

12 Ved skrivelse af 27. februar 2015 meddelte Europa-Kommissionen Den Italienske Republik, at den havde besluttet at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, TEUF med hensyn til FITD's intervention til fordel for Tercas.

13 Den 23. december 2015 vedtog Kommissionen Tercas-afgørelsen.

14 I denne afgørelse fandt Kommissionen, at FITD's intervention til fordel for Tercas, som Banca d'Italia havde givet tilladelse til den 7. juli 2014, idet hele Tercas' formue fra den 1. oktober 2014 var ejet af sagsøgeren, udgjorde statsstøtte, som var uforenelig med det indre marked, og som Den Italienske Republik skulle tilbagesøge fra modtageren.

15 Den 4. februar 2016 gennemførte FITD en »frivillig« intervention til fordel for Tercas, og den 14. juli 2016 overtog sagsøgeren Tercas.

16 Ved Rettens dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), som stadfæstet ved Domstolens dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), blev Tercas-afgørelsen annulleret.

17 Ved skrivelse af 28. april 2021 fremsatte sagsøgeren i henhold til artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol et erstatningskrav på 228 mio. EUR mod Kommissionen for det tab, som sagsøgeren angiveligt havde lidt som følge af vedtagelsen af Tercas-afgørelsen.

18 Den 11. maj 2021 afviste Kommissionen dette krav.

Parternes påstande

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den Europæiske Union, repræsenteret ved Kommissionen, tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb på 280 mio. EUR, eller subsidiært 203 mio. EUR, i erstatning for den angiveligt lidte økonomiske skade samt et passende beløb i erstatning for den angiveligt lidte ikke-økonomiske skade, som blev forvoldt ved Tercas-afgørelsen.

– Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises.

– Subsidiært frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

21 Kommissionen har fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement. Kommissionen har gjort gældende, at erstatningssøgsmålet er forældet i henhold til artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Ifølge retspraksis, navnlig dom af 28. februar 2013, Inalca og Cremonini mod Kommissionen (C-460/09 P, EU:C:2013:111, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), begynder forældelsesfristen i sager om erstatning uden for kontraktforhold at løbe, når alle de betingelser, som er en forudsætning for erstatningspligten, er opfyldt, og navnlig når det tab, der skal erstattes, er kendt.

22 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den dag, hvor vedtagelsen af Tercas-afgørelsen blev meddelt, hvilket skete ved institutionelle meddelelser den 23. december 2015 og gengivelser i pressen i de efterfølgende dage, udgør det tidspunkt, hvor det påberåbte tab blev kendt. Eftersom begyndelsestidspunktet for den femårige forældelsesfrist var den 23. december 2015, udløb denne frist følgelig den 23. december 2020, og erstatningssøgsmålet er forældet, da erstatningskravet blev fremsat den 28. april 2021.

23 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den påberåbte skade ikke er en vedvarende skade. Ifølge retspraksis, navnlig dom af 19. april 2007, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen (C-282/05 P, EU:C:2007:226, præmis 35), indebærer et tabs kontinuerlige karakter, at det stiger i forhold til den forløbne tid. Selv om det angiveligt lidte tab kan være steget med tiden, har denne eventuelle stigning imidlertid ikke stået i forhold til den forløbne tid. Det af sagsøgeren påberåbte tab er derimod af øjeblikkelig karakter.

24 Følgelig kan det erstatningskrav, som sagsøgeren fremsatte over for Kommissionen den 28. april 2021, ikke anses for et skridt, der afbrød forældelsen.

25 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at det tidspunkt, hvor det påberåbte tab blev kendt, er sammenfaldende med den faktiske dato for de nationale myndigheders tilbagesøgning af den støtte, der er omhandlet i Tercas-afgørelsen. Ifølge Kommissionen er det Tercas-afgørelsen, der ligger til grund for det påberåbte tab.

26 Selv hvis det antages, at begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen var det øjeblik, hvor sagsøgeren officielt ved anbefalet brev fik kendskab til det forhold, der forvoldte det påberåbte tab, svarer dette øjeblik desuden senest til datoen for modtagelsen af dette anbefalede brev, der indeholdt en kopi af Tercas-afgørelsen, dvs. den 29. februar 2016. I så fald er femårsfristen også udløbet, da sagsøgeren fremsatte sit erstatningskrav den 28. april 2021.

27 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens argumenter.

28 I henhold til artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i overensstemmelse med samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, forældes krav mod Unionen, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt.

29 Denne frist har til formål på den ene side at sikre beskyttelsen af skadelidtes rettigheder, idet skadelidte skal have tilstrækkelig tid til at indsamle de oplysninger, der er relevante med henblik på et eventuelt søgsmål, og på den anden side at hindre, at skadelidte kan trække udøvelsen af sin

ret til at søge erstatning ud i det uendelige (jf. i denne retning dom af 8.11.2012, Evropaïki Dynamiki mod Kommissionen, C-469/11 P, EU:C:2012:705, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.7.2021, Bateni mod Rådet, T-455/17, EU:T:2021:411, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

30 Ifølge retspraksis begynder denne forældelsesfrist at løbe, når alle de betingelser, som er en forudsætning for erstatningspligten, er opfyldt, og navnlig når det tab, der skal erstattes, er kendt (dom af 17.7.2008, Kommissionen mod Cantina sociale di Dolianova m.fl., C-51/05 P, EU:C:2008:409, præmis 54). Forældelsesfristen begynder således at løbe fra det øjeblik, hvor skaden faktisk er indtrådt, og ikke på tidspunktet for den skadevoldende omstændighed (jf. dom af 28.2.2013, Inalca og Cremonini mod Kommissionen, C-460/09 P, EU:C:2013:111, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

31 Det bemærkes endvidere, at artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol bestemmer, at forældelsen afbrydes enten ved indgivelse af stævning til Domstolen, eller ved at den skadelidte forud gør sit krav gældende over for vedkommende institution (jf. i denne retning kendelse af 14.12.2005, Arizona Chemical m.fl. mod Kommissionen, T-369/03, EU:T:2005:458, præmis 116).

32 Det skal ligeledes bemærkes, at det følger af retspraksis, at når tabet ikke opstår umiddelbart, men fortsætter over en vis periode, vedrører retten til erstatning flere på hinanden følgende perioder. Navnlig skal alle tab, der fornys i flere på hinanden følgende perioder, og som stiger i forhold til den forløbne tid, anses for at være vedvarende (kendelse af 4.9.2009, Inalca og Cremonini mod Kommissionen, T-174/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:306, præmis 56 og 57, og af 19.5.2011, Formenti Seleco mod Kommissionen, T-210/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:228, præmis 50).

33 I et sådant tilfælde finder forældelsen i henhold til artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol anvendelse på den periode, der ligger mere end fem år forud for tidspunktet for afbrydelsen af forældelsen, uden at påvirke de rettigheder, der er stiftet under senere perioder (jf. kendelse af 4.9.2009, Inalca og Cremonini mod Kommissionen, T-174/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:306, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

34 I den foreliggende sag har sagsøgeren hævdet at have lidt et tab som følge af Tercas-afgørelsen. Med sit søgsmål har sagsøgeren navnlig nedlagt påstand om erstatning for den skade, som Tercas-afgørelsen angiveligt forvoldte, idet denne indebar, at kunderne mistede tilliden til sagsøgeren, hvilket angiveligt medførte et fald i indskud og kundegrundlag (indtægtstab), skade på sagsøgerens omdømme (ikke-økonomisk skade) samt udgifter til foranstaltninger til afhjælpning af de negative virkninger af Tercas-afgørelsen (økonomisk skade).

35 Med henblik på at afgøre, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, skal det i denne sammenhæng undersøges, om de påberåbte tab er af vedvarende karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 og 33 ovenfor, således som sagsøgeren har gjort gældende.

36 Hvad i første række angår det påberåbte indtægtstab har sagsøgeren for så vidt angår begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen ikke bestridt, at det fald i direkte indskud og kundegrundlag, som Tercas-afgørelsen medførte, indtrådte efter afgørelsens meddelelse den 23. december 2015. Under disse omstændigheder må det fastslås, at Tercas-afgørelsen begyndte at have virkning i denne henseende den 23. december 2015.

37 Det følger heraf, at det var fra og med denne dato, at virkningerne af den påberåbte økonomiske skade faktisk begyndte at opstå, og at forældelsesfristen som fastsat i artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol begyndte at løbe (jf. i denne retning dom af 19.4.2007, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen, C-282/05 P, EU:C:2007:226, præmis 33, og af 17.7.2008, Kommissionen mod Cantina sociale di Dolianova m.fl., C-51/05 P, EU:C:2008:409, præmis 63).

38 Sagsøgeren har gjort gældende, at den på grund af faldet i indskud og kundegrundlag i perioden fra december 2015 til april 2021, som skyldtes en forringelse af bankens evne til at yde lån, der havde negative virkninger for hele dens virksomhed, og som udhulede dens nettoprovenu, ikke opnåede de indtægter, som den med rimelighed kunne forvente, hvis ikke Tercas-afgørelsen var blevet truffet.

39 Den angivelige skade som følge af indtægtstab, der skyldes det fald i direkte indskud, som sagsøgeren hævder at have lidt, er således et tab af vedvarende karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 ovenfor, eftersom de økonomiske tab, der er påberåbt i denne forbindelse, ikke opstod umiddelbart, men fortsatte over en vis periode og blev fornyet i flere på hinanden følgende perioder, således at tabene steg i forhold til den forløbne tid som følge af de fortsatte virkninger af en ulovlig retsakt, nemlig Tercas-afgørelsen.

40 Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at den har lidt et indtægtstab som følge af et faldende kundegrundlag frem til april 2021. Banken mistede navnlig 7 783 kunder mellem 2015 og 2016. Med hensyn til vækstprognoserne i forretningsplanen for 2016-2020, som var baseret på markedstendenser og forudsagde en stigning i antallet af nye kunder på 50 000 enheder, dvs. 10 000 om året, har sagsøgeren desuden opnået en kundevækst svarende til halvdelen af disse prognoser, nemlig 5 000 kunder om året fra regnskabsåret 2017.

41 Ifølge sagsøgeren forårsagede Tercas-afgørelsen dette fald i kundegrundlaget, som følge af hvilket banken led et indtægtstab i form af faldende provisionsmargen i perioden fra december 2015 til april 2021, manglende kundetilvækst i forhold til forretningsplanen for 2016-2020, en forringelse af provisionsmargenen på de tilbageblevne kunder og ikke-realisering af udsigterne til en nettoprovenustigning fra december 2015 til april 2021.

42 Det bemærkes, at det fremgår af de undersøgelser, som sagsøgeren har fremlagt, dvs. de tekniske rapporter fra et revisionsfirma og en universitetsprofessor, at de påberåbte tab som følge af det faldende kundegrundlag fortsatte, indtil Tercas-afgørelsens virkninger ophørte, dvs. indtil april 2021. Uden at foregribe den undersøgelse af årsagsforbindelsen, der vil blive foretaget nedenfor, blev sagsøgeren for det første ved med at miste kunder, og for det andet var den ikke i stand til at tiltrække nye kunder. Det angivelige indtægtstab, der hidrører fra dette mistede kundegrundlag, er følgelig blevet fornyet i flere på hinanden følgende perioder og er steget i forhold til den forløbne tid. Det må derfor fastslås, at den påberåbte skade som følge af indtægtstab på grund af det faldende kundegrundlag er af vedvarende karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 ovenfor.

43 Det angivelige indtægtstab, der kan tilskrives såvel faldet i direkte indskud som det faldende kundegrundlag, indtrådte således ikke øjeblikkeligt og i sin helhed på tidspunktet for meddelelsen af Tercas-afgørelsen. Det er heller ikke blot blevet større i forhold til den forløbne tid. Der er nemlig opstået nye skader, som bl.a. består i dels, at nye kunder kunne beslutte at lukke deres konti hos sagsøgeren eller hæve deres indskud, dels nye indtægtstab som følge af tabt

fortjeneste. Eftersom de pågældende tab, såfremt de anses for godtgjort, er vokset og fornyet i flere på hinanden følgende perioder, skal det fastslås, at kriterierne for, at der foreligger et vedvarende tab, som er nævnt i præmis 32 ovenfor, er opfyldt.

44 Følgelig kan de skader som følge af det indtægtstab, som sagsøgeren angiveligt har lidt, anses for at være af vedvarende karakter.

45 I øvrigt kan Kommissionens argument om, at de hævdede tab ikke er af vedvarende karakter, for så vidt som de blev forårsaget af meddelelsen af Tercas-afgørelsen, ikke tiltrædes med den begrundelse – uden at dette berører analysen af årsagsforbindelsen – at selv om den nævnte afgørelse kan udgøre det forhold, der forvoldte de påberåbte tab, fortsatte disse tab ikke desto mindre i flere år.

46 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at selv om tabet ikke præcist kunne opgøres på tidspunktet for Tercas-afgørelsens vedtagelse, var det faktisk og reelt, og sagsøgeren kunne følgelig have fremsat sit erstatningskrav inden den 28. april 2021. Sagsøgeren har i denne forbindelse fremhævet, at som det fremgår af analysen i det tekniske notat, som sagsøgeren har fremlagt i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen, kunne reaktionerne fra bankens kunder på baggrund af den usikkerhed, der herskede på daværende tidspunkt, ikke være ensartede eller øjeblikkelige, idet de var forbundet med de enkelte kunders forskellige vurderinger, således at skaderne ikke kunne forudses. Det følger imidlertid af retspraksis, at den omstændighed, at de påberåbte tab begyndte at indtræde, da den nævnte afgørelse blev meddelt, og at sagsøgeren kunne have anlagt et erstatningssøgsmål fra dette tidspunkt, ikke udelukker, at de nævnte tab er af vedvarende karakter, når den ulovlige retsakt, som sagsøgeren hævder har forårsaget det påberåbte tab, forbliver i kraft, og dens fortsatte virkninger kan medføre et indtægtstab, der vokser i forhold til den forløbne tid (jf. i denne retning dom af 7.6.2017, Guardian Europe mod Den Europæiske Union, T-673/15, EU:T:2017:377, præmis 34-38, og af 21.4.2005, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen, T-28/03, EU:T:2005:139, præmis 68 og 69).

47 Hvis den påberåbte økonomiske skade som følge af et indtægtstab anses for godtgjort, fremgår det således af sagsakterne og af præmis 38-40 ovenfor, at den steg i forhold til den forløbne tid i perioden fra december 2015 til april 2021. Den nævnte skade er følgelig en skade af vedvarende karakter.

48 Det fremgår i denne henseende af sagsakterne, at sagsøgeren den 28. april 2021, således som det kræves i artikel 46, stk. 1, andet punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, forud gjorde sit krav gældende over for Kommissionen med henblik på at opnå erstatning for det forvoldte tab, hvilket krav blev efterfulgt af indgivelse af en stævning inden for de følgende to måneder. Dette krav kan derfor anses for at udgøre et skridt, der afbryder forældelsen som omhandlet i statuttens artikel 46 og den retspraksis, der er nævnt i præmis 31 ovenfor. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 33 ovenfor, er erstatningskravet ikke forældet, når det omhandlede tab er af vedvarende karakter, for så vidt som det vedrører erstatning for et tab, der angiveligt er lidt i løbet af de fem år, der ligger forud for det skridt, der afbrød forældelsen, i den foreliggende sag altså efter den 28. april 2016.

49 Hvad i anden række angår den påberåbte ikke-økonomiske skade har sagsøgeren gjort gældende, at denne skyldes den skade på sagsøgerens omdømme, som dette blev påført ved Tercas-afgørelsen.

50 Retspraksis kvalificerer imidlertid den øjeblikkelige eller vedvarende karakter af et ikke-økonomisk tab, som består i en skade på omdømmet, alt efter kilden dertil. I denne henseende har Retten for det første fastslået, at en skade på omdømmet som følge af indblanding i administrative, civile eller straffesager materialiserer sig fuldt ud på tidspunktet for sagens indledning og derfor ikke kan sammenlignes med et vedvarende tab (jf. i denne retning kendelse af 4.9.2009, Inalca og Cremonini mod Kommissionen, T-174/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:306, præmis 78, og af 7.2.2018, AEIM og Kazenas mod Kommissionen, T-436/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:78, præmis 35).

51 For det andet har Retten anerkendt, at et ikke-økonomisk tab i sagens natur er af vedvarende karakter, når den påberåbte skade på omdømmet ikke materialiserede sig øjeblikkeligt, men gentog sig dagligt i hele den periode, hvor det forhold, der forvoldte tabet, varede ved (jf. i denne retning dom af 16.12.2015, Chart mod EU-Udenrigstjenesten, T-138/14, EU:T:2015:981, præmis 93). Dette er bl.a. tilfældet, når skaden på omdømmet udspringer af enten en EU-institutions ulovlige adfærd, såsom en undladelse, eller af en kommissionsbeslutning, som i første omgang blev vedtaget og offentliggjort ved en pressemeddelelse, og som derefter blev offentliggjort i sammendrag i *Den Europæiske Unions Tidende* (dom af 7.6.2017, Guardian Europe mod Den Europæiske Union, T-673/15, EU:T:2017:377, præmis 42).

52 Det skal nemlig bemærkes, at ifølge retspraksis er skaden på omdømmet i sidstnævnte tilfælde, selv om den kan antage forskellige former, generelt en skade, som fornys dagligt og forlænges, så længe årsagen til en sådan skade ikke bringes til ophør (dom af 7.6.2017, Guardian Europe mod Den Europæiske Union, T-673/15, EU:T:2017:377, præmis 42).

53 I den foreliggende sag udspringer det angivelige ikke-økonomiske tab, der skyldes skaden på sagsøgerens omdømme, ifølge sagsøgeren Tercas-afgørelsen, som i første omgang blev vedtaget og offentliggjort ved en pressemeddelelse, og som derefter blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Følgelig er det nævnte tab, såfremt det anses for godtgjort, af vedvarende karakter.

54 Erstatningssøgsmålet er derfor kun forældet, for så vidt som det vedrører erstatning for en skade på omdømmet, der opstod før den 28. april 2016.

55 I tredje række har sagsøgeren gjort gældende, at den angiveligt led endnu et økonomisk tab bestående i yderligere udgifter som følge af vedtagelsen af foranstaltninger til afhjælpning af Tercas-afgørelsens negative virkninger, navnlig: planen for tilskyndelse til de ansattes fratrædelse af 30. december 2015 med et mål om at reducere arbejdsstyrken med 85 ansatte, syntetiske securitiseringer af 10. maj 2019 på grund af behovet for at iværksætte kapitalstøtteinitiativer, således at banken kunne opfylde kapitalgrundlagskravene efter tabet af nettoprovenu som følge af det fald i indskud og kundegrundlag, der blev registreret umiddelbart efter vedtagelsen af afgørelsen og i de efterfølgende år, risikobegrænsende initiativer ved hjælp af to transaktioner med overdragelse af misligholdte lån, som blev besluttet og/eller gennemført for den førstes vedkommende den 1. august 2016 og for den andens vedkommende den 16. november 2017, kommercielle tiltag rettet mod parthaverne med henblik på at genoprette forholdet, navnlig ved ydelse af rabatter i forhold til bankens standardvilkår for usikrede lån, i perioden fra 2016 til 2019, og udgifter til juridiske rådgivere af 21. januar 2016, 29. marts 2016, 13. januar 2017, 11. november 2019, 26. maj 2020 og 7. juni 2021.

56 Dette tab er, såfremt det anses for godtgjort, indtrådt i flere perioder efter vedtagelsen af Tercas-afgørelsen på grund af de forskellige udgifter, som sagsøgeren har afholdt.

57 I henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 30 ovenfor, begyndte forældelsesfristen imidlertid at løbe fra det tidspunkt, hvor Tercas-afgørelsen fik skadelige virkninger for sagsøgeren. Det afgørende kriterium for at fastsætte forældelsesfristens begyndelse er nemlig ikke indtrædelsen af den omstændighed, der har medført skaden, idet en forældelsesfrist, der begynder at løbe fra et tidspunkt, der ligger forud for det tidspunkt, hvor de skadevoldende følger af denne omstændighed har vist sig, navnlig ikke kan gøres gældende over for sagsøgeren (dom af 28.2.2013, Inalca og Cremonini mod Kommissionen, C-460/09 P, EU:C:2013:111, præmis 52).

58 I den foreliggende sag er det angiveligt lidte tab, der består i udgifter som følge af personalenedskæringer, syntetiske securitiseringer og risikobegrænsende initiativer, for det første ikke af vedvarende karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 ovenfor. Disse udgifter opstod nemlig øjeblikkeligt, således at de faktisk indtrådte på datoen for hver af de omhandlede transaktioner, og de steg ikke i forhold til den forløbne tid.

59 Det skal således fastlægges, fra hvilken dato de skadelige virkninger af det nævnte tab indtraf i forhold til sagsøgeren som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 30 ovenfor. Det er fra dette øjeblik, at den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, begynder at løbe.

60 Som det fremgår af præmis 55 ovenfor, indtrådte det tab, der angiveligt er lidt som følge af de syntetiske securitiseringer og de risikobegrænsende initiativer, den 10. maj 2019, således at forældelsesfristen på fem år ikke var overskredet, da sagsøgeren forud gjorde sit krav gældende over for Kommissionen, nemlig den 28. april 2021. Søgsmålet kan således antages til realitetsbehandling for så vidt angår disse angivelige tab.

61 Hvad derimod angår det eventuelle tab som følge af personalenedskæringer følger dette tab af den plan for tilskyndelse, der blev iværksat den 30. december 2015. Det må således antages, at det var på dette præcise tidspunkt, at det angivelige tab blev kendt. Det følger heraf, at forældelsesfristen på fem år var overskredet, da sagsøgeren forud gjorde sit krav gældende over for Kommissionen, og at søgsmålet derfor er forældet for så vidt angår erstatning for dette tab.

62 Hvad for det andet nærmere bestemt angår udgifterne til de juridiske rådgivere den 21. januar 2016, den 29. marts 2016, den 13. januar 2017, den 11. november 2019, den 26. maj 2020 og den 7. juni 2021 fremgår det af retspraksis, at disse udgifter i deres natur er af umiddelbar karakter. De opstod nemlig på et præcist tidspunkt, og beløbene steg ikke proportionalt med tiden (jf. i denne retning dom af 16.12.2015, Chart mod EU-Udenrigstjenesten, T-138/14, EU:T:2015:981, præmis 82 og 84).

63 I den foreliggende sag fremgår det af det dokument, som sagsøgeren har fremlagt, og som specificerer fakturaerne vedrørende udgifterne til juridisk bistand, at disse fakturaer navnlig vedrører rådgivning om statsstøtte mellem februar og december 2015, herunder gennemgang af Tercas-afgørelsen (fakturaer af 21.1.2016 og 29.3.2016), aktiviteter i forbindelse med proceduren i sag T-196/16, der gav anledning til dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167) (faktura af 13.1.2017), juridisk bistand i sagen om Tercas-afgørelsen ved Retten og Domstolen frem til den 31. oktober 2019 (faktura af 26.5.2020) og betaling den 20. maj 2020 for den videre procedure vedrørende Tercas-afgørelsen (faktura af 7.6.2021).

64 Det bemærkes imidlertid for det første for så vidt angår fakturaerne af 21. januar 2016 og 29. marts 2016 vedrørende udgifter til juridisk rådgivning, der blev ydet mellem februar og december 2015, at forældelsesfristen på fem år udløb før den 28. april 2021, hvor sagsøgeren forud gjorde sit krav gældende, således at erstatningssøgsmålet er forældet.

65 Hvad for det andet angår fakturaerne af 13. januar 2017, 26. maj 2020 og 7. juni 2021 vedrører disse de udgifter, som sagsøgeren afholdt i forbindelse med behandlingen af sagsakterne i sagerne vedrørende Tercas-afgørelsen ved Retten og Domstolen. Det bemærkes, at disse udgifter er af umiddelbar karakter, for så vidt som de faktisk indtrådte senest på det tidspunkt, hvor sagsøgerens advokat greb ind for første gang med henblik på at indlede de enkelte omhandlede sager (kendelse af 7.2.2018, AEIM og Kazenas mod Kommissionen, T-436/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:78, præmis 33).

66 Det skal navnlig bemærkes, at stævningen blev indleveret til Rettens Justitskontor af sagsøgerens repræsentant i den sag, der gav anledning til dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), den 29. april 2016, mens den appel, som Kommissionen iværksatte til prøvelse af denne dom, og som gav anledning til dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), blev indleveret den 29. maj 2019. Da sagsøgeren den 28. april 2021 forud gjorde sit krav gældende, var den femårige forældelsesfrist ikke udløbet, således at søgsmålet ikke er forældet for så vidt angår det tab, der angiveligt var forbundet med de advokatudgifter, der blev afholdt i forbindelse med disse to sager.

67 Hvad for det tredje angår de kommercielle tiltag rettet mod parthaverne, der blev gennemført i perioden 2016 til 2019, og som bestod i rabat på usikrede lån, fremgår det, at det tab, der hævdes at følge af disse tiltag, kunne gentage sig i løbet af denne periode, og at det ikke kunne forudses på tidspunktet for vedtagelsen af de nævnte tiltag eller for den første gennemførelse heraf. Såfremt det anses for godtgjort, kan det deraf følgende tab således anses for at være af vedvarende karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 ovenfor, således at erstatningskravet, for så vidt som det vedrører den skade, der indtrådte efter den 28. april 2016, ikke er forældet.

68 Det følger heraf, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår den påberåbte skade som følge af personalenedskæringerne og fakturaerne vedrørende udgifter til juridisk bistand, med undtagelse af den skade, der er forbundet med anlæggelsen af retssagerne vedrørende Tercas-afgørelsen ved Retten og Domstolen.

69 Sagen kan derimod antages til realitetsbehandling for så vidt angår de angivelige skader som følge af indtægtstabet, det ikke-økonomiske tab samt det økonomiske tab hvad angår den del, der vedrører de syntetiske securitiseringer og de risikobegrænsende initiativer, de kommercielle tiltag rettet mod parthaverne og udgifterne til juridisk bistand i forbindelse med anlæggelsen af retssagerne vedrørende Tercas-afgørelsen ved Retten og Domstolen.

Realiteten

70 I henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF skal Unionen for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv.

71 Det fremgår af Domstolens praksis, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold og gennemførelsen af kravet om erstatning for det lidte tab forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der foreholdes institutionerne, er retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab (dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 32).

72 Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt (dom af 14.10.1999, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, C-104/97 P, EU:C:1999:498, præmis 65; jf. ligeledes i denne retning dom af 15.9.1994, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, C-146/91, EU:C:1994:329, præmis 81). Endvidere er Unionens retsinstanser ikke forpligtet til at undersøge disse betingelser i en bestemt rækkefølge (jf. dom af 18.3.2010, Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

73 Det er i lyset af disse principper, at det skal bedømmes, om sagsøgerens påstand har fornødent grundlag.

74 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge den betingelse for ansvar uden for kontraktforhold, der vedrører den foreholdte adfærds retsstridighed som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 71 ovenfor.

Adfærdens retsstridighed

75 For at en retsakt eller adfærd kan anses for retsstridig på grundlag af ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340 TEUF, skal den pågældende EU-institutions retsakt eller adfærd anses for at være en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 42).

– Spørgsmålet, om der er sket en tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder

76 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 107, stk. 1, TEUF som en bestemmelse, der har direkte virkning, kan påberåbes ved de nationale domstole i forbindelse med artikel 108, stk. 3, TEUF og derfor tillægger borgerne rettigheder, i det mindste når der er tale om støtte, som ikke er anmeldt.

77 Endvidere har Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, der er fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og navnlig begrundelsespligten, idet den så bort fra de argumenter og oplysninger, som parterne havde fremført, i forbindelse med vedtagelsen af Tercas-afgørelsen.

78 Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har heroverfor anført, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke tillægger borgerne rettigheder, men begrænser sig til at forbyde medlemsstaterne at yde støtte til virksomheder. Denne fortolkning bekræftes ligeledes af den omstændighed, at andre berørte parter end den medlemsstat, som er ansvarlig for støttens ydelse, i

overensstemmelse med retspraksis (dom af 8.7.2004, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, T-198/01, EU:T:2004:222, præmis 192) ikke kan forlange en kontradiktorisk behandling af Kommissionen.

79 Desuden så Kommissionen ikke bort fra de modargumenter, som den fik forelagt i forbindelse med undersøgelsen vedrørende Tercas-afgørelsen, men den nåede frem til andre konklusioner, således at begrundelsespligten ikke blev tilsidesat.

80 Indledningsvis bemærkes, at det følger af retspraksis, at en retsregel bl.a. har til formål at tillægge borgerne rettigheder, når der er tale om en bestemmelse, der afføder rettigheder, som retsinstanserne skal beskytte, således at den har direkte virkning, eller som skaber en fordel, der kan kvalificeres som en velerhvervet rettighed, som har til formål at beskytte borgernes rettigheder, eller som indebærer, at borgerne tillægges rettigheder, hvis indhold kan fastslås (jf. dom af 16.10.2014, Evropaïki Dynamiki mod Kommissionen, T-297/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:888, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.2.2022, QI m.fl. mod Kommissionen og ECB, T-868/16, EU:T:2022:58, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

81 Det følger desuden af fast retspraksis, at disse rettigheder ikke blot består, når de udtrykkeligt er indrømmet i EU-retlige bestemmelser, men også, når disse pålægger private, medlemsstaterne eller EU-institutionerne entydige positive eller negative forpligtelser. En medlemsstats tilsidesættelse af sådanne positive eller negative forpligtelser kan hindre de berørte borgere i at udøve de rettigheder, som de stiltiende er tillagt i medfør af de pågældende EU-retlige bestemmelser, og som disse skal kunne påberåbe sig på nationalt plan, og således ændre den retsstilling, som disse bestemmelser tilsigter at skabe for disse borgere. Det er derfor, at den fulde gennemslagskraft af disse EU-retlige regler og beskyttelsen af de rettigheder, som disse har til formål at tillægge, kræver, at borgere har mulighed for at opnå erstatning, og dette uafhængigt af spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser har direkte virkning, idet dette hverken er nødvendigt eller i sig selv tilstrækkeligt, for at betingelsen for, at Unionen kan ifalde erstatningsansvar som følge af en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens ansvar for luftforurening), C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

82 Det erindres, at artikel 107, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[b]ortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

83 Det skal i første række bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF, for så vidt som bestemmelsen giver en definition af begrebet »statsstøtte«, der er uforenelig med det indre marked, med henblik på at sikre loyal konkurrence mellem medlemsstaternes virksomheder, tilsigter at beskytte borgernes, og navnlig virksomhedernes, interesser.

84 Det bemærkes i denne forbindelse analogt, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 101, stk. 1, TEUF, som har til formål at forbyde aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje

konkurrencen inden for det indre marked, skaber umiddelbare virkninger i forholdet mellem private og fremkalder rettigheder for borgerne. Bestemmelsen tillægger navnlig borgerne rettigheder (dom af 6.6.2013, Donau Chemie m.fl., C-536/11, EU:C:2013:366, præmis 21 og 31).

85 I anden række skal der med henblik på at afgøre, om artikel 107, stk. 1, TEUF har til formål at tillægge borgerne rettigheder, ved fortolkningen af denne bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til formålene med Unionens politik på statsstøtteområdet (jf. i denne retning dom af 22.1.2015, T-Mobile Austria, C 282/13, EU:C:2015:24, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

86 Domstolen har allerede fastslået, at private ikke, alene under påberåbelse af artikel 107 TEUF, kan anfægte en støttes forenelighed med EU-retten for de nationale retter eller nedlægge påstand om, at disse retter enten umiddelbart eller ved en mellemafgørelse skal fastslå en sådan uforenelighed. Denne ret foreligger derimod, hvis bestemmelserne i artikel 107 TEUF er blevet konkretiseret ved generelle bestemmelser, jf. artikel 109 TEUF, eller ved specifikke beslutninger i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 22.3.1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, præmis 10).

87 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF navnlig skal anvendes for at fastslå, om en statslig foranstaltning skulle have været underkastet den forudgående kontrolprocedure efter artikel 108, stk. 3, TEUF, og i givet fald undersøge, om den pågældende medlemsstat har opfyldt denne forpligtelse (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

88 Anvendelsen af begrebet »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF er derfor forbundet med anvendelsen af artikel 108, stk. 3, TEUF. Det skal således bemærkes, at anmeldelsespligten udgør et af de grundlæggende elementer i den ved EUF-traktaten indførte kontrolordning på området for statsstøtte. Under denne ordning har medlemsstaterne pligt til dels at meddele Kommissionen enhver foranstaltning vedrørende indførelse eller ændring af en støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, dels ikke at gennemføre en sådan foranstaltning i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF, så længe den nævnte institution ikke har vedtaget en endelig afgørelse vedrørende den nævnte foranstaltning (jf. dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

89 Det forbud, der påhviler medlemsstaten mod at gennemføre de påtænkte støtteforanstaltninger, gælder for enhver støtte, der er gennemført, uden at der er givet underretning om den. Forbuddet har umiddelbar virkning, hvis støtten, hvor der er givet underretning om den, ydes i den indledende fase eller – hvis Kommissionen iværksætter fremgangsmåden i artikel 108, stk. 2, TEUF – før vedtagelsen af den endelige beslutning. I hele dette tidsrum er der skabt rettigheder for de enkelte, som de nationale retter skal beskytte (jf. i denne retning dom af 11.12.1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, præmis 6 og 7).

90 Mens det alene er Kommissionen, der herved er underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse, som er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked, har de nationale retter nemlig til opgave – indtil Kommissionen har truffet endelig afgørelse – at sikre borgernes rettigheder i tilfælde, hvor de statslige myndigheder tilsidesætter forbuddet i artikel 108, stk. 3, TEUF (jf. dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

91 Det følger af den direkte virkning af artikel 108, stk. 3, TEUF, at de nationale retter over for borgerne skal sikre, at der drages alle konsekvenser af en tilsidesættelse af denne bestemmelse i henhold til national ret, såvel med hensyn til gennemførelsesretsakternes gyldighed som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med denne bestemmelse eller i givet fald i strid med foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning dom af 11.7.1996, SFEI m.fl., C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 39 og 40, af 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, præmis 52, og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 23 og 24).

92 Domstolen har nemlig fastslået, at det forbud mod at gennemføre påtænkte støtteforanstaltninger, som fremgår af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, har direkte virkning, og at det af denne bestemmelse omhandlede forbud mod gennemførelse finder direkte anvendelse på enhver støtte, som gennemføres uden at være anmeldt (jf. dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

93 Borgerne kan således påberåbe sig artikel 108, stk. 3, TEUF med henblik på at gøre deres rettigheder gældende, der følger af bestemmelsens anvendelse, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 92 ovenfor. Som anført i præmis 87 ovenfor er det med henblik på anvendelsen af det nævnte begreb »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF, at Kommissionen ved artikel 108 TEUF tillægges en beføjelse til at beslutte, om en statsstøtte er forenelig med det indre marked, når den undersøger eksisterende støtte, når den træffer afgørelser om nye eller ændrede støtteforanstaltninger, og når den træffer foranstaltninger vedrørende manglende overholdelse af dens afgørelser eller anmeldelseskravet. Det er på grundlag af denne bestemmelse, at den fremgangsmåde, der er indført i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan påvirke borgernes rettigheder som konkurrenter til støttemodtagere eller som modtagere af denne støtte.

94 Endvidere kan Kommissionens anvendelse af artikel 107, stk. 1, TEUF anfægtes ved Unionens retsinstanser af støttemodtagerne, deres konkurrenter samt af medlemsstaterne.

95 I den foreliggende sag vedtog Kommissionen nemlig Tercas-afgørelsen i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom denne institution med urette fastslog, at de omhandlede foranstaltninger, som var blevet godkendt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, udgjorde statsstøtte (dom af 2.3.2021, Kommissionen mod Italien m.fl., C-425/19 P, EU:C:2021:154, præmis 24). Det følger nærmere bestemt heraf, at anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF i den foreliggende sag påvirker sagsøgerens rettigheder som modtager af de omhandlede foranstaltninger, der med urette er blevet kvalificeret som statsstøtte, og hvis beløb er blevet tilbagesøgt.

96 Henset til disse betragtninger skal artikel 107, stk. 1, TEUF kvalificeres som en regel, der har til formål at tillægge borgerne, såsom sagsøgeren, rettigheder som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 80 ovenfor.

97 Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionens tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF ligeledes har medført en tilsidesættelse af chartrets artikel 41 og navnlig af begrundelsespligten, for så vidt som denne institution uden begrundelse undlod at tage hensyn til de forhold, som de berørte parter havde fremført under den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af Tercas-afgørelsen.

98 I denne henseende bemærkes, at princippet om god forvaltningsskik, når det er udtryk for en særlig rettighed, såsom retten til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist som omhandlet i chartrets artikel 41, ifølge retspraksis skal anses for en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (jf. dom af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen, T-399/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:384, præmis 200 og den deri nævnte retspraksis).

99 Det er derfor kun inden for rammerne af en særlig rettighed, der er udtryk for princippet om retten til god forvaltning, at bedømmelsen af, om Kommissionens adfærd eventuelt var retsstridig, kan undersøges.

100 Det fremgår imidlertid af chartrets artikel 41, at retten til god forvaltning bl.a. omfatter en pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger. En eventuel tilsidesættelse af begrundelsespligten skal således anses for en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF.

– *Spørgsmålet, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse*

101 Sagsøgeren har for det første anført, at den blotte overtrædelse af artikel 107 TEUF kan være tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, eftersom Kommissionens skønsmargen i denne forbindelse er begrænset. Ifølge sagsøgeren har Domstolen og Retten i henholdsvis dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), og af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), bekræftet, at Kommissionen anlagde et åbenbart groft urigtigt skøn af de »retlige og faktiske omstændigheder«, da den anvendte artikel 107, stk. 1, TEUF i strid med retspraksis på området. Der er således tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse. Denne tilsidesættelse er så meget desto mere alvorlig, som Kommissionen desuden tilsidesatte sin begrundelsespligt.

102 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

103 Hvad angår betingelsen om en institutions retsstridige adfærd kan alene en retsstridighed, der medfører en sådan tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, medføre, at Unionen ifalder ansvar. Det skal i denne forbindelse erindres, at det afgørende kriterium for, om en tilsidesættelse af EU-retten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret, er, om institutionen åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 43, og af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 30).

104 Dette krav om, at tilsidesættelsen af EU-retten skal være tilstrækkeligt kvalificeret, har til formål at forhindre, at risikoen for at skulle bære de tab, de berørte virksomheder påberåber sig, hæmmer den omhandlede institutions evne til at udøve sine kompetencer fuldt ud i den almene interesse, både inden for rammerne af sin retsanordnende virksomhed eller sin virksomhed, der indebærer økonomiske afgørelser, og i forbindelse med institutionens administrative kompetence, uden at lade andre bære konsekvenserne af åbenbare og uundskyldelige tilsidesættelser (jf. i denne retning dom af 23.11.2011, Sison mod Rådet, T-341/07, EU:T:2011:687, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

105 Det er således alene konstateringen af en uregelmæssighed, som under tilsvarende omstændigheder ikke ville være blevet begået af en normalt forsigtig og påpasselig administration, der kan medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold (dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 43).

106 Det fremgår navnlig af retspraksis, at i den ordning, som Domstolen har udviklet vedrørende Unionens ansvar uden for kontrakt, tages der specielt hensyn til kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres, vanskeligheden ved at anvende eller fortolke bestemmelserne og især rammerne for det skøn, der kan anlægges af den, der har udstedt den anfægtede retsakt (jf. dom af 28.2.2018, Vakakis kai Synergates mod Kommissionen, T-292/15, EU:T:2018:103, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

107 Det følger af retspraksis, at såfremt den pågældende institution har et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse. Det forholder sig til gengæld anderledes, når denne institution har en vid skønsbeføjelse. I så fald er det afgørende kriterium for, om en tilsidesættelse kan anses for tilstrækkelig kvalificeret, om den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (jf. i denne retning dom af 10.12.2002, Kommissionen mod Camar og Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

108 Det skal endvidere præciseres, at der ikke er en automatisk forbindelse mellem manglende skønsbeføjelse hos den berørte institution på den ene side og kvalificering af overtrædelsen som en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse på den anden side (jf. dom af 23.11.2011, Sison mod Rådet, T-341/07, EU:T:2011:687, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

109 Det må i denne forbindelse for det første fastslås, at begrebet »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF har en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer. Af denne grund skal Unionens retsinstanser principielt under hensyntagen såvel til de konkrete omstændigheder i den sag, der verserer for dem, som til, at Kommissionens vurderinger er af teknisk eller kompleks karakter, gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 111, og af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 87).

110 For det andet er den judicielle prøvelse begrænset med hensyn til, om en foranstaltning falder ind under artikel 107, stk. 1, TEUF i en sag, hvor Kommissionens bedømmelse er af teknisk eller kompleks karakter (jf. dom af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

111 Med henblik på at afgøre, om en EU-institutions ulovlige adfærd udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, er Rettens analyse desuden i sig selv mere krævende end den, der er foreskrevet i forbindelse med annullationssøgsmål, hvor Retten inden for grænserne af de af sagsøgeren fremsatte anbringender lader det blive ved en undersøgelse af lovligheden af den anfægtede beslutning med henblik på at sikre sig, at Kommissionen har bedømt de forskellige oplysninger korrekt, som gjorde det muligt for den at fastslå, at de omhandlede foranstaltninger kunne tilregnes staten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Simple skønsmæssige fejl samt manglende fremlæggelse af tilstrækkelige beviser er derfor ikke i sig selv tilstrækkelige til at udgøre en klar og grov tilsidesættelse af grænserne for Kommissionens skøn (jf. i denne retning og analogt dom af 9.9.2008, MyTravel mod Kommissionen, T-212/03, EU:T:2008:315, præmis 85).

112 Det skal endvidere bemærkes, at Retten har fastslået, at det ville undergrave Kommissionens muligheder for at udøve den konkurrenceregulerende funktion, den pålægges i traktaten, fuldt ud, hvis begrebet »kvalificeret tilsidesættelse« blev udstrakt til at omfatte alle sådanne fejl og forseelser, der, selv om de måtte være af en vis ubestridelig grovhed, ikke er utypiske for den adfærd, som normalt udvises af en institution, det er blevet pålagt at overvåge gennemførelsen af konkurrencereglerne, der er komplicerede, vanskelige og genstand for en bred fortolkningsmargen. Derimod kan skader, der skyldes institutionens adfærd, give ret til erstatning, hvis adfærden består i en handling, som er i åbenbar strid med retsreglerne og i alvorlig grad skadelig for andres end institutionens interesser, og som hverken kan begrundes i eller forklares med de særlige begrænsninger, tjenesten objektivt er underlagt under sin normale funktion (dom af 11.7.2007, Schneider Electric mod Kommissionen, T-351/03, EU:T:2007:212, præmis 122 og 124, af 9.9.2008, MyTravel mod Kommissionen, T-212/03, EU:T:2008:315, præmis 40, og af 25.1.2023, Società Navigazione Siciliana mod Kommissionen, T-666/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:20, præmis 95).

113 Det er i lyset af disse bemærkninger, at karakteren af den tilsidesættelse, som Kommissionen har begået i den foreliggende sag, og navnlig grovheden heraf, skal vurderes. I denne forbindelse skal der tages hensyn til kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, Kommissionen mod Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, præmis 161).

114 I den foreliggende sag fremgår det af dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), og af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), at Kommissionen ved vedtagelsen af Tercas-afgørelsen ikke havde anvendt begrebet »statslig indgriben eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler« korrekt.

115 Retten og Domstolen fastslog imidlertid, at Tercas-afgørelsens retsstridighed følger af en begrebsmæssig fejl, der skyldes en sammenblanding af betingelsen vedrørende støttens tilregnelse og betingelsen vedrørende statsmidler (dom af 2.3.2021, Kommissionen mod Italien m.fl., C-425/19 P, EU:C:2021:154, præmis 63, og af 19.3.2019, Italien m.fl. mod Kommissionen, T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167, præmis 70). Den følger desuden deraf, at denne institution ikke havde præciseret og underbygget tilstrækkelige indicier for, at den omhandlede foranstaltning kunne tilregnes staten (dom af 2.3.2021, Kommissionen mod Italien m.fl., C-425/19 P, EU:C:2021:154, præmis 67, og af 19.3.2019, Italien m.fl. mod Kommissionen, T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167, præmis 87-90). Sammenfattende blev det fastslået, at Kommissionen begik en fejl ved vurderingen af de indicier, der blev taget i betragtning, og ikke i tilstrækkelig grad godtgjorde, at de italienske offentlige myndigheder var impliceret i vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning, og dermed heller ikke, at denne foranstaltning kunne tilregnes staten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

116 Selv om Retten og Domstolen anerkendte, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF, er denne tilsidesættelse ikke nødvendigvis automatisk »tilstrækkeligt kvalificeret« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 106 og 107 ovenfor. Kommissionens skønsmæssige fejl, som blev fastslået i dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), og af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), er nemlig ikke i sig selv tilstrækkelig til at udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 107 ovenfor.

117 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen for at afgøre, om staten kan tilregnes en støtteforanstaltning, som er truffet af en offentlig virksomhed, skal tage hensyn til en helhed af de indicier, der følger af sagens omstændigheder og den sammenhæng, hvori foranstaltningen er truffet (jf. dom af 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

118 Kommissionens skønsmæssige fejl vedrører imidlertid analysen af de forhold, der blev lagt til grund for at påvise, at de italienske myndigheder havde udøvet betydelig offentlig kontrol i forbindelse med sammensætningen af FITD's intervention til støtte for Tercas.

119 I forbindelse med vedtagelsen af Tercas-afgørelsen skulle Kommissionen nemlig, som det fremgår af præmis 68 og 69 i dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), være oplyst om sagens omstændigheder som helhed med henblik på at fastslå, i hvilken grad de offentlige myndigheder havde været impliceret i tildelingen af de omhandlede foranstaltninger, der var blevet truffet af en privat enhed.

120 Det skal bemærkes, at Kommissionen skulle anvende begrebet »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF i en særlig kompleks retlig og faktisk sammenhæng, hvor støtteforanstaltningerne blev ydet af en privat enhed, og således vurdere omstændighederne og de elementer, der gjorde det muligt at udlede foranstaltningens tilregnelse, den faktiske og retlige sammenhæng, som de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i Tercas-afgørelsen, indgik i, statens repræsentanters implikation i de forskellige stadier af interventionen samt det offentlige mandat, som FITD var blevet tildelt.

121 Den omstændighed, at Kommissionen, således som det er blevet fastslået, under disse komplekse retlige og faktiske omstændigheder i Tercas-afgørelsen ikke i tilstrækkelig grad godtgjorde, at de italienske offentlige myndigheder havde været impliceret i vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning, og følgelig heller ikke, at foranstaltningen kunne tilregnes staten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 2.3.2021, Kommissionen mod Italien m.fl., C-425/19 P, EU:C:2021:154, præmis 84, og af 19.3.2019, Italien m.fl. mod Kommissionen, T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167, præmis 132), er ikke tilstrækkelig til at udgøre en klar og grov tilsidesættelse af grænserne for Kommissionens skøn.

122 Den uregelmæssighed, som Kommissionen begik i den foreliggende sag, er ikke utypisk for den normale, forsigtige og påpasselige adfærd, som udvises af en institution, det er blevet pålagt at overvåge gennemførelsen af konkurrencereglerne som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 112 ovenfor.

123 Kommissionen begik derfor ikke en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF.

124 Endvidere skal sagsøgerens argument om den angivelige tilsidesættelse af chartrets artikel 41 og navnlig begrundelsespligten forkastes, dels fordi sagsøgeren ikke har fremlagt præcise oplysninger i denne henseende, dels fordi det ikke fremgår af den anfægtede afgørelse eller af dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), og af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), at Kommissionen ikke tog hensyn til parternes oplysninger og argumenter under undersøgelsen og dette uden at angive grundene hertil. Den omstændighed, at

Kommissionen er nået til andre konklusioner end de af sagsøgeren anførte, kan ikke føre til, at det fastslås, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat. Det må således konkluderes, at den ikke har begået en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af chartrets artikel 41.

125 Betingelsen om, at der skal foreligge en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, er følgelig ikke opfyldt, og det må derfor fastslås, at denne første betingelse for, at Unionen ifalder ansvar, ikke er opfyldt.

Spørgsmålet, om der er en årsagsforbindelse

126 Retten finder det ligeledes hensigtsmæssigt at undersøge betingelsen om, at der skal være en tilstrækkelig direkte årsagsforbindelse mellem Kommissionens angiveligt retsstridige adfærd og det hævdede tab.

127 Sagsøgeren har gjort gældende, at dens kunder mistede tilliden, da de følte en usikkerhed omkring bankens evne til at gennemføre overtagelsen af Tercas. Ifølge sagsøgeren er den afgørende årsagsforbindelse – også henset til, at der ikke var andre mulige medvirkende faktorer – Tercas-afgørelsen, som skabte et element af diskontinuitet i projektet med at integrere Tercas og Caripe, som var fastsat i forretningsplanen for 2015-2019, hvilket i øvrigt bekræftes af de tekniske rapporter, som sagsøgeren har fremlagt i bilaget.

128 Det fremgår af de nævnte tekniske rapporter, at kunderne havde stor tillid til bankens soliditet, men at faldet i indskud og kundegrundlag opstod i månederne efter vedtagelsen af Tercas-afgørelsen og fortsatte over tid. Dette var ikke blot i modstrid med udviklingen i sagsøgerens direkte indskud i den foregående periode, men også med tendensen på det italienske bankmarked i samme periode.

129 Sagsøgeren har endvidere præciseret, at Kommissionen til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 30. juni 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro m.fl. mod Kommissionen (T-635/19, EU:T:2021:394), forhindrede gennemførelsen af bankens forretningsplan for 2015-2019, som allerede var blevet godkendt af de nationale myndigheder på tidspunktet for vedtagelsen af Tercas-afgørelsen, hvilket medførte, at der opstod en uholdbar og usikker situation, eftersom hverken de nationale myndigheder eller banken på grund af denne afgørelse var i stand til at følge op på interventionen efter den fastsatte procedure, da de ikke længere havde noget spillerum.

130 Sagsøgeren har tilføjet, at ingen anden omstændighed – såsom den reform af andelsbankerne, der blev indført for at løse problemerne med banksystemets forvaltning og struktur, og som vedrører den retlige form og ledelsen, de sanktioner, der blev pålagt bankens ledelse, ledelsens involvering i straffesager, forekomsten af tab i regnskabet for 2015 og Tercas' sammenbrud – har haft indflydelse på den påberåbte skade. Tilsvarende fremgår det af det af Banca d'Italia udarbejdede dokument, som Kommissionen har fremlagt, at sagsøgerens tab kan tilskrives Tercas-afgørelsen.

131 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

132 Hvad angår betingelsen om årsagssammenhæng i artikel 340, stk. 2, TEUF fremgår det af retspraksis, at den vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkelig direkte sammenhæng mellem EU-institutionernes adfærd og tabet, hvilket det påhviler sagsøgeren at bevise, således at

den anfægtede adfærd skal være den afgørende årsag til tabet (jf. dom af 5.9.2019, Den Europæiske Union mod Guardian Europe og Guardian Europe mod Den Europæiske Union, C-447/17 P og C-479/17 P, EU:C:2019:672, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

133 Tabet skal nærmere bestemt følge direkte af den ulovlige adfærd, hvilket navnlig udelukker tab, der blot er en fjern følge af denne adfærd (dom af 5.9.2019, Den Europæiske Union mod Guardian Europe og Guardian Europe mod Den Europæiske Union, C-447/17 P og C-479/17 P, EU:C:2019:672, præmis 135, og kendelse af 12.12.2007, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, T-113/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:377, præmis 40).

134 Det er nødvendigt, at nævnte tab rent faktisk er forårsaget af den adfærd, der foreholdes institutionerne. Institutionernes bidrag til det tab, der kræves erstattet, selv om det foreligger, kan nemlig være for fjernt som følge af andre faktorer og bl.a. andre personers ansvar, herunder i givet fald sagsøgernes, navnlig for så vidt angår de berørte virksomheders eller andre erhvervsdrivendes valg efter den ulovlige adfærd (jf. i denne retning dom af 18.3.2010, Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, præmis 59).

135 Det er i lyset af disse principper i retspraksis, at det skal afgøres, om sagsøgeren, som har bevisbyrden i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 132 ovenfor, har godtgjort, at der er direkte årsagsforbindelse mellem Kommissionens adfærd, dvs. vedtagelsen af Tercas-afgørelsen, og det tab, der angiveligt er lidt.

136 I den foreliggende sag har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionens Tercas-afgørelse, og navnlig den efterfølgende omfattende mediedækning, medførte, at kunderne mistede tilliden til banken på grund af en usikkerhed omkring dens evne til at gennemføre fusionen ved overtagelse af Tercas, hvilket angiveligt forårsagede et fald i indskud og kundegrundlag (indtægtstab), skade på sagsøgerens omdømme (ikke-økonomisk skade) samt udgifter til foranstaltninger til afhjælpning af de negative virkninger af Tercas-afgørelsen (økonomisk skade). Dette skyldes Kommissionens tilsidesættelse af begrebet »statsstøtte«, idet den med urette fandt, at FITD's interventioner til fordel for Tercas på trods af deres private karakter udgjorde foranstaltninger, der kunne tilregnes den italienske stat og omfattede statsmidler.

137 Det skal indledningsvis præciseres, at sagsøgeren ikke har sondret mellem sine egne kunder og Tercas' kunder, og at banken ikke har fremført specifikke argumenter med henblik på at afgøre, hvorvidt faldet i Tercas' kundegrundlag og direkte indskud kunne tilskrives Tercas-afgørelsen. Med hensyn til det angiveligt lidte tab har sagsøgeren henvist til faldet i kundegrundlag og direkte indskud hos denne samt hos Tercas og Caripe, uden dog at præcisere de respektive værdier herfor. Sagsøgeren har i øvrigt ikke gjort gældende, at den har lidt et økonomisk tab som følge af Kommissionens ulovlige krav om tilbagesøgning af støtten.

138 Det er i denne forbindelse i første række vigtigt at bemærke, at selv om Kommissionen ved Tercas-afgørelsen med urette krævede, at FITD's interventionsforanstaltninger, der var godkendt af Banca d'Italia til fordel for Tercas, skulle tilbagesøges som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, forholder det sig ikke desto mindre således, at sagsøgerens kunders beslutninger, der angiveligt har forvoldt det påberåbte tab, blev truffet i forbindelse med disse kunders vurderinger og evalueringer af deres økonomiske interesser.

139 Sagsøgerens kunder blev nemlig ikke pålagt nogen forpligtelser ved den nævnte afgørelse, eftersom denne alene fastsatte, at støtten skulle tilbagebetales. Desuden indeholdt denne afgørelse intet, der havde til hensigt at fremstille sagsøgeren som værende ude af stand til at træffe alternative frivillige interventionsforanstaltninger til fordel for Tercas eller at svække sagsøgerens troværdighed og kundernes tillid til banken. Tværtimod oplyste den italienske regering og sagsøgeren straks efter meddelelsen af Tercas-afgørelsen, at der var frivillige interventionsforanstaltninger til fordel for sagsøgeren klar, som skulle erstatte de tidligere påtænkte foranstaltninger, og at afgørelsen derfor ikke ville få negative virkninger.

140 Det skal i denne henseende bemærkes, at omstændighederne i den foreliggende sag er forskellige fra de omstændigheder, der gav anledning til dom af 8. november 2011, Idromacchine m.fl. mod Kommissionen (T-88/09, EU:T:2011:641, præmis 60 og 65), der ligeledes vedrørte statsstøtteområdet, i hvilken Retten anerkendte, at der var en direkte årsagsforbindelse med den begrundelse, at sagsøgeren ikke ville have lidt nogen skade på sit image og omdømme, hvis ikke Kommissionen i den anfægtede beslutning havde offentliggjort de faktiske omstændigheder og vurderinger, hvorved sagsøgeren med navns nævnelse blev udpeget som værende ude af stand til at levere varer, der var i overensstemmelse med gældende standarder, og som værende ude af stand til at opfylde sine kontraktmæssige forpligtelser.

141 Hvad nærmere bestemt angår den påberåbte ikke-økonomiske skade skal det i denne forbindelse tilføjes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Tercas-afgørelsen påvirkede dens omdømme negativt. Sagsøgeren har uden yderligere præciseringer blot gjort gældende, at dette var tilfældet. Tværtimod blev offentligheden i de nyhedsartikler, som Kommissionen har fremlagt, informeret om, at virkningerne af denne afgørelse ville blive udlignet af frivillige interventionsforanstaltninger.

142 I anden række beviser argumentet om det tidsmæssige sammenfald mellem tabet af kunder og direkte indskud og Tercas-afgørelsen ikke, at der er en direkte årsagsforbindelse. Tabellen i en af de tekniske rapporter, som sagsøgeren har fremlagt, viser nemlig, at der i den periode, der blev taget i betragtning i denne rapport, dvs. perioden fra maj 2015 til maj 2016, skete en gradvis tilbagegang i de direkte indskud og et fald fra januar 2016.

143 Som Kommissionen har anført, er der imidlertid flere forhold, som kan have forårsaget denne forringelse af tilliden blandt sagsøgerens kunder, hvilket ikke gør det muligt at fastslå, at afgørelsen var den direkte årsag til det af sagsøgeren påberåbte tab.

144 For det første fremgår det af Banca d'Italias rapport, som Kommissionen har fremlagt, at sagsøgerens dårlige resultater i regnskabsåret 2015, der blev offentliggjort i april 2016, i forbindelse med reformen af andelsbankerne i henhold til lov nr. 33 af 24. marts 2015 (Legge n. 33 del 24 marzo 2015, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) (GURI nr. 70 af 25.3.2015, supplemento ordinario n. 15), hvorefter sagsøgeren skulle omdannes til et aktieselskab, førte til, at generalforsamlingen i forbindelse med godkendelsen af regnskabet for 2015 besluttede at nedsætte aktiernes enhedsværdi fra 9,53 til 7,50 EUR, hvilket ifølge Banca d'Italias rapport, som Kommissionen har fremlagt, gav anledning til utilfredshed blandt kunderne. Det skal i denne forbindelse fastslås, at Tercas-afgørelsen, der blev vedtaget i december 2015, ikke kan have haft nogen som helst indvirkning på driftsresultaterne for 2015. Det fremgår endvidere af denne rapport fra Banca d'Italia, at sagsøgerens økonomiske indikatorer fra 2014, hvor sagsøgeren erhvervede Tercas, faldt støt indtil 2015.

145 For det andet fremgår det af afgørelserne fra Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (den nationale selskabs- og børskommission, Italien), som Kommissionen har fremsendt, at sagsøgeren mellem november 2014 og juni 2015 i forbindelse med de kapitaltilførsler, der fandt sted, ikke underrettede investorerne om den anvendte metode og fastsatte en højere aktiekurs end den, der var blevet fastsat af den sagkyndige, der havde fået til opgave at fastlægge den, således at sagsøgerens ledelse fra 2017 blev pålagt administrative sanktioner og strafferetlige undersøgelser.

146 For det tredje skal det i lighed med det af Kommissionen anførte bemærkes, at den omstændighed, at Tercas var brudt sammen, hvorfor der i oktober 2013 blev indledt forhandlinger med sagsøgeren, som indskød kapital i Tercas (dom af 2.3.2021, Kommissionen mod Italien m.fl., C-425/19 P, EU:C:2021:154, præmis 15 og 20), kan have haft betydning for tillidsforholdet mellem sagsøgeren og dennes kunder. Mellem december 2014 og december 2015, dvs. før Tercas-afgørelsen blev vedtaget, men efter sagsøgerens integration af Tercas, havde sagsøgeren allerede mistet 4,9% af sine direkte indskud.

147 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Tercas' fusion med sagsøgeren fandt sted i juli 2016, og at de største hævninger af direkte indskud fandt sted mellem juli og september 2016. Den nævnte fusion kan derfor ligeledes have haft betydning for tillidsforholdet mellem sagsøgeren og dennes kunder.

148 For det fjerde har sagsøgeren ikke forklaret, hvorfor Tercas-afgørelsen forhindrede sagsøgeren i at tiltrække nye kunder, når der allerede i februar 2016, dvs. to måneder efter Tercas-afgørelsen, blev truffet beslutning om den frivillige intervention, der erstattede FITD's intervention til fordel for Tercas, som ikke blev godkendt i den nævnte afgørelse.

149 Hvad for det femte angår den økonomiske skade og navnlig de udgifter, der var forbundet med foranstaltningerne til afhjælpning af Tercas-afgørelsens angivelige negative virkninger, kan disse ikke direkte tilskrives den nævnte afgørelse. Disse udgifter var nemlig et resultat af sagsøgerens ledelsesmæssige beslutninger. Selv om disse foranstaltninger kunne være en direkte følge af tabet af kunder og indskud, følger det desuden af det ovenstående, at det ikke er godtgjort, at Tercas-afgørelsen var den afgørende årsag til disse påberåbte tab.

150 Hvad i øvrigt angår sagsøgerens argument om, at den direkte årsagsforbindelse bekræftes i dom af 30. juni 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro m.fl. mod Kommissionen (T-635/19, EU:T:2021:394), skal det bemærkes, at der er en faktisk sammenhæng mellem den foreliggende sag og den sag, der gav anledning til den nævnte dom. I sidstnævnte sag ønskede sagsøgerne at drage Unionen til ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF med den begrundelse, at Kommissionen ved en angiveligt ulovlig adfærd, bl.a. ved at lægge utilbørligt pres på de italienske myndigheder og navnlig på Banca d'Italia, hindrede redningen af Banca delle Marche, hvori sagsøgerne var aktionærer og indehavere af efterstillede obligationer, hvorved de blev påført et tab. Kommissionen havde nærmere bestemt forhindret FITD i at foretage en sådan redning, hvilket foranledigede de italienske myndigheder og bl.a. Banca d'Italia i dens egenskab af kompetent national myndighed til at indlede en procedure for afvikling af Banca delle Marche.

151 I denne sammenhæng fastslog Retten, at de udtalelser, som Kommissionen fremsatte, før proceduren for afvikling af Banca delle Marche blev indledt, alene var af proceduremæssig karakter, da de italienske myndigheder blev mindet om, at de på forhånd skulle anmelde og undlade at iværksætte eventuelle støtteforanstaltninger til fordel for bl.a. denne bank. Disse udtalelser drejede sig ikke om en konkret foranstaltning, eftersom der endnu ikke fandtes nogen

klart fastlagt eller anmeldt foranstaltning, eller om Kommissionens præcise fortolkning af begrebet »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF i denne sammenhæng (dom af 30.6.2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro m.fl. mod Kommissionen, T-635/19, EU:T:2021:394, præmis 56). Retten konkluderede derfor, at betingelsen om, at der skal være en årsagsforbindelse, ikke var opfyldt.

152 Selv om det er korrekt, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke blot satte spørgsmålstegn ved den påtænkte interventions forenelighed, men faktisk vedtog Tercas-afgørelsen, hvori den fandt, at de pågældende interventionsforanstaltninger udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, fremgår det imidlertid ikke af sagsakterne, at Kommissionen ved at vedtage den nævnte afgørelse forhindrede gennemførelsen af forretningsplanen for 2015-2019, hvilket er i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende.

153 Det præciseres nemlig, herunder i en teknisk rapport af 9. juli 2021, som sagsøgeren har fremlagt, at erstatningen af den nævnte plan med forretningsplanen for 2016-2020 ikke udelukkende skyldtes Tercas-afgørelsen, men at den var et resultat af flere faktorer, der var indtruffet i 2015, nemlig ændringen af ledelsesmodellen, hvor stillingen som administrerende direktør erstattede stillingen som generaldirektør, som blev nedlagt, godkendelsen af reformen af andelsbankerne, som omfattede en omlægning af den retlige form til et aktieselskab, udviklingen i den lovgivningsmæssige kontekst, der var kendetegnet ved en ny fælles tilsynsmekanisme, et »vanskeligt« og omskifteligt økonomisk og finansielt scenario og iværksættelsen af en innovationsproces for den økonomiske model.

154 Hvad desuden angår det påberåbte tab, der er forbundet med de advokatudgifter, der blev afholdt i forbindelse med procedurerne i den sag, der gav anledning til dom af 2. marts 2021, Kommissionen mod Italien m.fl. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), og i den sag, der gav anledning til dom af 19. marts 2019, Italien m.fl. mod Kommissionen (T-98/16, T-196/16 og T-198/16, EU:T:2019:167), fremgår det af retspraksis, at disse udgifter ikke udgør erstatningsberettigede tab som omhandlet i artikel 340 TEUF (jf. dom af 8.11.2011, Idromacchine m.fl. mod Kommissionen, T-88/09, EU:T:2011:641, præmis 98 og 99 og den deri nævnte retspraksis). Det er derfor ikke nødvendigt at undersøge, om betingelsen om årsagsforbindelse er opfyldt i den foreliggende sag for så vidt angår disse udgifter.

155 Hvad i tredje række angår de beviser, der er tilført sagsakterne, fremgår det ikke af oplysningerne i de tekniske rapporter, som sagsøgeren har fremlagt, at sagsøgeren har tilvejebragt beviser, hvoraf det fremgår, at den foreholdte adfærd er den direkte og afgørende årsag til, at kunderne mistede tilliden til sagsøgeren, og dermed til det i denne forbindelse påberåbte tab.

156 Revisionsfirmaets tekniske rapport bygger indledningsvis på tre betragtninger. For det første er det muligt, at Tercas-afgørelsen i sig selv eller i det mindste på afgørende vis kan have forvoldt det påberåbte tab, da den svækkede bankens kunders tillid og forhindrede gennemførelsen af forretningsplanen for 2015-2019. For det andet skete der mellem maj 2015 og maj 2016 et fald i de direkte indskud, som faldt sammen med vedtagelsen af Tercas-afgørelsen. Og for det tredje fremgår det hverken af de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, eller af »open source«-dokumenterne, at der er andre begivenheder, der kan have forvoldt den påberåbte skade. Det anføres imidlertid i samme rapport, at en del af og i hvert fald 50% af sagsøgerens tab mellem juni 2016 og december 2016 skyldtes Tercas-afgørelsen. Ud over at det af præmis 144 og 145 ovenfor fremgår, at andre begivenheder kan have forvoldt de tab, som sagsøgeren har påberåbt sig, består disse argumenter af generelle betragtninger og tilvejebringer ikke beviser for, at Tercas-afgørelsen var den direkte og afgørende årsag til det påberåbte tab som omhandlet i den

retspraksis, der er nævnt i præmis 133 ovenfor. Desuden præciseres det i indledningen til den nævnte tekniske rapport, at de nævnte analyser er begrænset til de økonomiske, regnskabsmæssige og finansielle aspekter, og at de ikke indeholder retlige betragtninger vedrørende årsagsforbindelsen.

157 Derudover bekræftes det i indledningen til rapporten og gentages adskillige gange, at de tekniske analyser blev foretaget på grundlag af dokumenter, som sagsøgeren havde fremlagt, eller som var hentet fra offentlige kilder, nemlig uddrag af de regnskaber, som sagsøgerens bestyrelse havde fremlagt for perioden 2015-2016, pressemeddelelser udarbejdet af sagsøgeren, forretningsplanen for 2016-2020 og oplysninger om ledelsen, som var fremlagt af sagsøgeren. Det tilføjes, at disse analyser ikke indeholder en revision af de elementer, på grundlag af hvilke de er foretaget.

158 Hvad dernæst angår universitetsprofessorens tekniske rapport anføres det, at sagsøgeren havde en meget gunstig stilling på det italienske marked, før Kommissionen indledte undersøgelsesproceduren. Denne procedure og Tercas-afgørelsen ændrede sagsøgerens image på markedet, kundernes tillid og vækstperspektiverne. Kommissionens adfærd medførte i sig selv et fald i kundegrundlag og direkte indskud, forhindrede Tercas' og Caripes integration i henhold til forretningsplanen for 2015-2019 og betød, at det var nødvendigt at finde en anden løsning for at videreføre det igangværende integrationsprojekt. Det anføres imidlertid ligeledes i samme rapport, at sagsøgerens regnskab for 2015 vedrørende perioden forud for Tercas-afgørelsen udviste et tab på 296 mio. EUR, og at den nævnte afgørelse fra slutningen af 2016 blot var en af årsagerne til det angiveligt lidte tab. Den konklusion, hvorefter Tercas-afgørelsen var den direkte og afgørende årsag til det påberåbte tab, svækkes følgelig deraf, at disse forhold er anerkendt i samme rapport. Desuden præciseres det klart i indledningen til den nævnte rapport, at de oplysninger, som rapporten er baseret på, er fremsendt af sagsøgeren, uden at der er foretaget nogen revision, og at analyserne er begrænset til de økonomiske og finansielle aspekter og ikke vedrører de juridiske aspekter.

159 Endelig tages der følgelig i de ovenfor nævnte tekniske rapporter kun hensyn til de oplysninger, som sagsøgeren selv har fremlagt, uden at der foretages en kontrol heraf, og betydningen af eventuelle andre årsager til det påberåbte tab, herunder sagsøgerens adfærd, analyseres ikke, således at rapporterne ikke i sig selv er tilstrækkelige til at bevise, at det nævnte tab er en direkte følge af Kommissionens adfærd. De nævnte rapporter beviser derfor ikke, at Tercas-afgørelsen var den direkte og afgørende årsag til det nævnte tab.

160 Henset til samtlige disse betragtninger kan sagsøgerens argumenter om, at den angiveligt ulovlige adfærd, som Kommissionen foreholdes, medførte et fald i indskud og kundegrundlag ved at forhindre gennemførelsen af forretningsplanen for 2015-2019 og var den direkte årsag til det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt, ikke tiltrædes. Retten kan nemlig på baggrund af den samlede vurdering af de relevante beviser konkludere, at selv om Tercas-afgørelsen kan have spillet en vis rolle i den proces, hvor sagsøgerens kunder mistede tilliden, skyldtes dette ligeledes andre faktorer, således at den nævnte afgørelse ikke kan anses for at være den afgørende og direkte årsag til det påberåbte tab som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 134 ovenfor.

161 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der er årsagsforbindelse mellem Kommissionens angiveligt ulovlige adfærd og det påberåbte tab.

162 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at betingelserne for, at der kan ifaldes ansvar uden for kontraktforhold, som vedrører dels en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, dels en årsagsforbindelse mellem den foreholdte adfærd og det påberåbte tab, ikke er opfyldt.

163 Kommissionen skal derfor frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge den betingelse for Unionens ansvar uden for kontraktforhold om, at der skal foreligge et reelt tab.

Sagsomkostninger

164 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, tilpligtes denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Banca Popolare di Bari SpA betaler sagsomkostningerne.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. december 2023.

Underskrifter