

**Mål C-66/02**

**Republiken Italien**

**mot**

**Europeiska gemenskapernas kommission**

"Talan om ogiltigförklaring – Statligt stöd – Beslut 2002/581/EG – Skattelättnader som beviljats banker – Motivering av beslutet – Betecknas som statligt stöd – Villkor – Förenlighet med den gemensamma marknaden – Villkor – Viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse – Utveckling av viss verksamhet"

Förslag till avgörande av generaladvokat C. Stix-Hackl föredraget den 8 september 2005

Domstolens dom (andra avdelningen) av den 15 december 2005

Sammanfattning av domen

1. *Talan om ogiltigförklaring – Grunder – Bristande eller otillräcklig motivering – Grund som skall hållas åtskild från en grund som avser lagligheten i sak*

*(Artiklarna 230 EG och 253 EG)*

2. *Statligt stöd – Begrepp – Bestämmelser om skattefrihet, skattesänkning och framskjuten betalning av skatt vad avser vissa åtgärder för omstrukturering inom banksektorn – Omfattas*

*(Artikel 87.1 EG)*

3. *Statligt stöd – Kommissionens undersökning – Undersökning av ett stödsystem i dess helhet – Tillåtet – Följder*

*(Artikel 87.1 EG)*

4. *Statligt stöd – Begrepp – Fråga huruvida åtgärden är selektiv – Skattelättnad som endast gynnar företag inom banksektorn som vidtar vissa åtgärder – Omfattas*

*(Artikel 87.1 EG)*

5. *Statligt stöd – Inverkan på handeln mellan medlemsstaterna – Skadlig inverkan på konkurrensen – Bedömningskriterier*

*(Artikel 87.1 EG)*

6. *Statligt stöd – Förbud – Undantag – Stöd som underlättar genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt intresse – Stöd som avser utvecklingen av en näringsverksamhet – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning – Domstolsprövning – Gränser*

*(Artikel 87.3 b och c EG)*

1. Vad gäller en talan om ogiltigförklaring utgör frågan om huruvida motiveringen till en rättsakt är hållbar en del av frågan om huruvida rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Ett

påstående att motiveringen inte är välgrundad kan således prövas först vid bedömningen av huruvida skyldigheten i artikel 253 EG har iakttagits.

(se punkterna 26 och 55)

2. Begreppet stöd är mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter. Av detta följer att en åtgärd genom vilken de offentliga myndigheterna medger vissa företag undantag från skattskyldighet och som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter stödmottagarna i en finansiell situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i, utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 87.1 EG. På samma sätt kan en åtgärd som innebär att vissa företag får sänkt skatt eller får flytta fram dagen för skattens betalning utgöra ett statligt stöd.

Så är fallet med åtgärder som vidtas i enlighet med skatteregler som har införts för att underlätta en omstrukturering av banksektorn och som innebär antingen sänkt skatt till följd av att en lägre skattesats tillämpas eller att en fast avgift tillämpas i stället för den normala skatten, eller skattebefrielse för verkligt överskott vid en återöverlåtelse, från en bank till en bankstiftelse, av tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet, när bankstiftelsen tidigare har överlåtit sina tillgångar till banken, eller när en överlåtande bank har överlåtit sina aktier i medlemsstatens centralbank till den bankstiftelse som tidigare har överlåtit samma andelar till banken, särskilt om den ursprungligen har erhållit nämnda aktier gratis och sedan överfört dem till stiftelsen mot vederlag eller efter omvärdering.

Denna slutsats påverkas inte av argumenten, vad avser åtgärder som syftar till skatteneutralitet vid återöverlåtelser, att det enda som sker är att betalningen av normal inkomstskatt skjuts fram till dagen för en eventuell senare överlåtelse av samma tillgång. Framskjuten betalning av en skatteskuld kan utgöra ett statligt stöd, men framför allt innebär en återöverlåtelse av det slag som här är i fråga en överföring av en tillgång som tillhör ett rättssubjekt till ett annat rättssubjekt, vilket för det bankbolag som gör en återöverlåtelse till en bankstiftelse, som är ett separat rättssubjekt, innebär en slutgiltig skattebefrielse.

(se punkterna 77–82)

3. Vad gäller en stödordning kan kommissionen begränsa sig till att granska den ifrågavarande stödordningens allmänna särdrag och den är inte skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen för att pröva om denna ordning innebär ett stöd. Om det är utrett att en stödordning gynnar vissa företag, saknar omständigheten att den i förekommande fall även gynnar stödmottagare som inte är företag betydelse för detta konstaterande och detta konstaterande räcker för att artikel 87.1 EG skall tillämpas på densamma.

(se punkterna 91–92)

4. I artikel 87.1 EG förbjuds stödåtgärder som gynnar "vissa företag eller viss produktion", det vill säga selektiva stödåtgärder. Ett stöd kan därvid vara selektivt även om det rör en hel bransch.

Så är fallet med bestämmelser om sänkt skatt, skattebefrielse eller framskjuten betalning av skatt som endast omfattar banksektorn och som endast gynnar de företag inom banksektorn som genomför vissa åtgärder. Eftersom ovannämnda skattelättnader inte är tillämpliga på samtliga ekonomiska aktörer, och i själva verket utgör ett undantag från de vanliga skattebestämmelserna, kan de inte anses som en generell skatte- eller näringspolitisk åtgärd.

Sådana skattelättnader är således förbjudna enligt artikel 87.1 EG, eftersom de inte utgör en anpassning av det generella systemet för att ta hänsyn till bankföretagens särskilda egenskaper, utan har införts som ett medel för att förbättra vissa företags konkurrenskraft i ett visst skede av banksektorns utveckling.

(se punkterna 94–101)

5. I artikel 87.1 EG förbjuds stödåtgärder som inverkar på handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen. Kommissionen behöver, när den bedömer om dessa två villkor är uppfyllda, inte styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen, utan endast att det kan ha en sådan inverkan.

Att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden kan konstateras definitivt om det har inverkat eller kan inverka på handeln mellan medlemsstaterna och verkar snedvidrande på rådande konkurrens på denna marknad. Om ett stöd som beviljas av en medlemsstat förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, skall denna handel särskilt anses påverkad av detta stöd. Omständigheten att en bransch har liberaliserats på gemenskapsnivå räcker härvid för att visa stödets faktiska eller potentiella inverkan på konkurrensen, liksom deras inverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Det är vidare inte nödvändigt att det gynnade företaget självt deltar i handeln mellan medlemsstaterna. När en medlemsstat beviljar ett stöd till ett företag, kan dess verksamhet inom landet upprätthållas eller öka på grund av detta, vilket leder till att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att gå in på denna medlemsstats marknad minskar. Om ett företag som dittills inte deltagit i handeln mellan medlemsstaterna får en starkt ställning, kan det dessutom leda till att företaget tar sig in på marknaden i en annan medlemsstat.

Det är särskilt viktigt att upprätthålla detta förbud vad gäller skattelättnader som stärker de gynnade företagens ställning gentemot de företag som är verksamma i handeln mellan medlemsstaterna i en situation där finanstjänstesektorn har varit föremål för långtgående liberalisering på gemenskapsnivå, vilket har accentuerat den konkurrens som redan uppstått genom reglerna om kapitalets fria rörlighet i fördraget.

(se punkterna 110–111 och 114–119)

6. Kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 EG. Denna bedömning skall innefatta ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Domstolen kan, vid kontroll av om denna befogenhet utövas på ett lagenligt sätt, inte ersätta den behöriga myndighetens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva om den behöriga myndigheten har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

Kommissionen gör sig inte skyldig till en uppenbart oriktig bedömning om den anser att vissa skattelättnader som främst har till syfte att förbättra konkurrenskraften för aktörer etablerade i en medlemsstat, för att stärka deras ställning i konkurrensen på hemmamarknaden, inte utgör ”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse”, enligt artikel 87.3 b EG. Kommissionen gör sig inte heller skyldig till uppenbart oriktig bedömning om den anser att nämnda åtgärder ingår som ett led

i en privatiseringsprocess och att en sådan process som en medlemsstat inleder inte i sig kan anses utgöra ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

Kommissionen gör sig inte heller skyldig till uppenbart oriktig bedömning om den anser att åtgärder som i huvudsak har till följd att konkurrenskraften stärks för de gynnade företagen i en sektor som kännetecknas av intensiv internationell konkurrens, och som i själva verket har till syfte att stärka stödmottagarnas ställning gentemot sina konkurrenter som inte får stödet, inte uppfyller kriteriet att stödåtgärder inte får påverka villkoren för handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset, vilket i artikel 87.3 c EG anges som villkor för att det skall anses vara fråga om stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter.

(se punkterna 135, 138–140, 142, 144 och 147–149)

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 december 2005(\*)

”Talan om ogiltigförklaring – Statligt stöd – Beslut 2002/581/EG – Skattelättnader som beviljats banker – Motivering av beslutet – Betecknas som statligt stöd – Villkor – Förenlighet med den gemensamma marknaden – Villkor – Viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse – Utveckling av viss verksamhet”

I mål C-66/02,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 21 februari 2002,

**Republiken Italien**, inledningsvis företrädd av U. Leanza, därefter av I.M. Braguglia, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av V. Di Bucci och R. Lyal, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans, samt domarna C. Gulmann (referent), R. Schintgen, G. Arestis och J. Klučka,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 3 februari 2005,

och efter att den 8 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## **Dom**

1 Republiken Italien har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens beslut 2002/581/EG av den 11 december 2001 om den stödordning som Italien har genomfört till förmån för banker (EGT L 184, 2002, s. 27) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

### **Tillämpliga nationella bestämmelser**

2 Banksystemet i Italien reformerades genom lag nr 218 av den 30 juli 1990 om omstrukturering och förstärkning av det egna kapitalet i offentligägda kreditinstitut (GURI nr 182 av den 6 augusti 1990, s. 8) (nedan kallad lag nr 218/90).

3 Denna lag gjorde det möjligt att omvandla offentligägda kreditinstitut till aktiebolag. I detta syfte tilläts en offentligägd bank att överlåta bankverksamheten till ett aktiebolag, så att man skiljer på den överlåtande juridiska personen, vilken i praktiken kallades bankstiftelsen (nedan kallat bankstiftelsen), vilken ägde aktierna, och på det förvärvande aktiebolaget (nedan kallat bankbolaget), vilket ensam utövade bankverksamheten. Bankstiftelsen förvaldade aktierna i bankbolaget och använde intäkterna från detsamma för bolagsändamålet.

4 Vid överlåtelser av bankföretag överfördes även icke aktiva tillgångar, det vill säga tillgångar som inte används direkt i verksamheten, till bankbolagen. Dessa tillgångar ökade bankbolagens kapital. Av detta följde att vid lika resultat från verksamheten blev bankbolagen mindre lönsamma än konkurrerande banker.

5 De aktier som olika offentligägda kreditinstitut hade i Banca d'Italia överfördes också till bankbolagen. De kunde inte upptas som tillgångar för bankstiftelserna, eftersom dessa inte ingick bland de institutioner som hade tillstånd att inneha sådana aktier.

6 I artikel 2 i lag nr 489 av den 26 november 1993 om bland annat förlängning av den tidsfrist som anges i artikel 7.6 i lag nr 218/90 (GURI nr 284, av den 3 december 1993, s. 4) (nedan kallad lag nr 489/93) föreskrivs att samtliga offentligägda banker skall omvandlas till aktiebolag senast den 30 juni 1994.

7 Genom lag nr 461 av den 23 december 1998 om överlåtelse av befogenheter till regeringen för omorganisering av civilrättsliga regler och skatteregler för de organ som anges i artikel 11.1 i lagstiftningsdekret nr 356 av den 20 november 1990 och omorganisering av skattereglerna vid omstruktureringar inom banksektorn (GURI nr 4 av den 7 januari 1999, s. 4) (nedan kallad lag nr 461/98) gavs den italienska regeringen behörighet att genomföra en ny reform av den lagstiftning som är tillämplig på banksektorn, särskilt vad gäller omstruktureringar.

8 Genom artikel 2.1 m i denna lag gavs bankstiftelser möjlighet att inneha aktier i Banca d'Italia, under förutsättning att de hade gjort de ändringar i sina stadgar som föreskrivs enligt denna reform.

9 Genom lagstiftningsdekret nr 153 av den 17 maj 1999 om civilrättsliga regler och skatteregler för de organ som anges i artikel 11.1 i lagstiftningsdekret nr 356 av den 20 november 1990 och om omorganisering av skattereglerna vid omstruktureringar inom banksektorn, enligt artikel 1 i lag nr 461 av den 23 december 1998 (GURI nr 125 av den 31 maj 1999, s. 4) (nedan kallat dekret nr 153/99), som antogs med stöd av den behörighet som hade överförts genom lag nr 461/98, infördes följande skattelättnader:

- Sänkning av inkomstskattesatsen (IRPEG) (nedan kallad skattesänkning) till 12,5 procent under fem taxeringsår i följd för banker som genomför sammanslagningar eller liknande omstruktureringar, under förutsättning att behållningen avsätts till en särskild reserv där medlen är bundna under tre år; den behållning som kan avsättas till den särskilda reserven får inte överstiga 1,2 procent av skillnaden mellan de deltagande bankernas totala in- och utlåning och motsvarande summa för den största bank som har deltagit i denna transaktion (artiklarna 22.1 och 23.1).
- Skatteneutralitet vid överföringar till det organ som överlätit tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet, vilka tidigare överförts till bankbolagen på grundval av lag nr 218/90 (artikel 16.3).
- Tillämpningen av en fast avgift i stället för de skatter som skall betalas i samband med de transaktioner som avses i föregående strecksatser (artiklarna 24.1 och 16.5).
- Skatteneutralitet med avseende på kommunal fastighetsskatt vad gäller samma transaktioner (artiklarna 24.1 och 16.5).
- Befrielse från skatt för överföringar av aktier i Banca d'Italia från de bankbolag som erhållit apportegendom till bankstiftelserna (artikel 27.2).

### **Det omtvistade beslutet**

10 Med anledning av en fråga från parlamentet anmodade Europeiska gemenskapernas kommission, genom skrivelse av den 24 mars 1999 och med stöd av sin behörighet rörande statligt stöd, de italienska myndigheterna att lämna upplysningar som gör det möjligt för kommissionen att utvärdera räckvidden och verkningarna för lag nr 461/98.

11 De italienska myndigheterna lämnade genom skrivelser av den 24 juni och den 2 juli 1999 kommissionen begärda upplysningar om denna lag och om dekret nr 153/99.

12 Kommissionen underrättade i skrivelse av den 23 mars 2000 de italienska myndigheterna om att den ansåg att lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 kunde innebära statligt stöd och anmodade dem att inte vidta åtgärderna i fråga. Den 12 april 2000 svarade de italienska myndigheterna att de hade beslutat att tills vidare inte tillämpa åtgärderna och den 14 juni 2000 lämnade de kompletterande upplysningar till kommissionen.

13 De italienska myndigheterna uppskattade den högsta teoretiska skattelättnad som skattesänkningen till 12,5 procent av inkomstskatten, enligt artiklarna 22.1 och 23.1 i dekret nr 153/99, kunde innebära till 5 358 miljarder ITL, det vill säga 2 767 miljoner euro, till följd av de 76 åtgärder som vidtogs under åren 1998, 1999 och 2000.

14 Kommissionen underrättade genom skrivelse av den 25 oktober 2000 den italienska

regeringen om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG. Detta beslut offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 44, 2001, s. 2).

15 Kommissionen fann efter avslutat förfarande att Republiken Italien hade tillämpat lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 på ett rättsstridigt sätt och således åsidosatt artikel 88.3 EG. Kommissionen ansåg att med undantag för skattefriheten för vissa överföringar av aktier i Banca d'Italia, som föreskrevs i artikel 27.2 i dekret nr 153/99, utgjorde de skattemässiga åtgärder som vidtagits, däribland skattesänkningen, en ordning för statligt stöd som är oförenlig med den gemensamma marknaden. Sådana åtgärder skulle ge bankerna en förmån genom att de kan utöka sin verksamhet och skaffa sig stordriftsfördelar till lägre kostnader.

16 Kommissionen antog därför det omtvistade beslutet och preciserade att lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 även medförde skattelättnader för bankstiftelser men förklarade att dessa lättnader inte hade prövats i detta beslut.

17 Det omtvistade beslutet har följande lydelse:

*”Artikel 1*

Med förbehåll för artikel 2 är det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för banker på grundval av [lag nr 461] och [dekret nr 153/99], särskilt artiklarna 16.3, 16.5, 22.1, 23.1, 24.1 och 27.2 i [dekret nr 153/99] oförenligt med den gemensamma marknaden.

*Artikel 2*

De skattelättnader som avses i artikel 27.2 i [dekret nr 153/99] utgör inte statligt stöd om en dubbeltransaktion bestående av en tilldelning av aktier i Banca d'Italia till en bank och en senare överföring av aktierna till en stiftelse inte påverkar bankens balansräkning.

*Artikel 3*

Italien skall upphäva den stödordning som avses i artikel 1.

*Artikel 4*

1. Italien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagarna.

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. Det stöd som skall återkrävas skall innefatta ränta som löper från den dag stödet stod till stödmottagarnas förfogande till den dag det har återbetalats. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.

...”

**Parternas yrkanden**

18 Republiken Italien har yrkat att domstolen skall

– ogiltigförklara det omtvistade beslutet på grund av att kommissionen haft ett bristande underlag för slutsatsen att de skattebestämmelser som åtföljer reformen av det italienska banksystemet skall anses utgöra statligt stöd, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Övriga mål som är anhängiga vid gemensapsdomstolen**

20 Associazione bancaria italiana (ABI) (T-36/02), Banca Sanpaolo IMI SpA (T-37/02), Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (T-39/02), Banca di Roma SpA (T-40/02), Mediocredito Centrale SpA (T-41/02), Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T-42/02) och Compagnia di San Paolo Srl (T-121/02) har genom ansökningar som inkom till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts kansli den 21 februari 2002 och den 11 april 2002, väckt talan mot kommissionen och yrkat att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras. Kommissionen har i målet vid förstainstansrätten framställt en invändning om rättegångshinder och hävdatt att sökandena inte är personligen berörda, eftersom stödåtgärderna i fråga, enligt kommissionens mening, inte är individuella, utan ingår i en stödordning. Förstainstansrätten har därför genom beslut av den 9 juli 2003 vilandeförklarat förfarandena i de sju målen i avvaktan på domstolens dom i förevarande mål. Sökandena har överklagat besluten om vilandeförklaring i målen T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02, och T-42/02. Domstolen har avvisat överklagandena genom beslut av den 26 november 2003 i de förenade målen C-366/03 P–C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P och C-394/03 P, *Abi m.fl.* mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen).

21 Commissione tributaria provinciale di Genova (Italien) har genom beslut av den 11 februari 2004, som inkom till domstolen den 23 mars 2004 (mål C-148/04), begärt att domstolen skall meddela förhandsavgörande vad rör frågan om huruvida det omtvistade beslutet är giltigt samt tolkningen av artikel 87 EG och följande artiklar, artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1), och gemensapsrättens allmänna principer, och domstolen har i dag meddelat separat dom i detta mål.

### **Talan**

22 Republiken Italien har anfört fem grunder rörande åsidosättande av artikel 253 EG, principen om rätt till försvar, artikel 87.1, 87.3 b och 87.3 c EG.

#### *Grunden om åsidosättande av artikel 253 EG*

#### Parternas argument

23 Republiken Italien hävdar att kommissionen har åsidosatt motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG.

24 Grunden består av tre delgrunder:



- Det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat vad gäller bedömningen av hur konkurrensen inom banksektorn främjas.
- I bedömningen i beslutet görs ingen åtskillnad mellan de argument som den italienska regeringen har framfört vad gäller frågan om huruvida de omtvistade skatteåtgärderna kan anses som statligt stöd enligt artikel 87.1 EG, och den separata frågan om huruvida desamma kan anses förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 EG.
- Motiveringen i beslutet är otillräcklig, felaktig och motsägelsefull vad gäller slutsatsen att de omtvistade skatteåtgärderna inte kan anses förenliga med fördraget enligt artikel 87.3 EG.

25 Kommissionen bestrider sökandens påståenden. Kommissionen anser att det omtvistade beslutet uppfyller villkoren i rättspraxis rörande motiveringsskyldigheten.

#### Domstolens bedömning

26 Enligt fast rättspraxis utgör motiveringsskyldigheten en väsentlig formföreskrift som skall särskiljas från frågan om huruvida motiveringen är hållbar, vilken skall hänföras till frågan om huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Detta krav skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se bland annat dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 48).

#### – Första delgrunden

27 Republiken Italien har i den första delgrunden hävdatt att det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat vad gäller bedömningen av hur konkurrensen inom banksektorn främjas.

28 Detta allmänna påstående följs av ytterligare uppgifter som huvudsakligen endast utgör en beskrivning av utvecklingen av regleringen av den italienska banksektorn utan precisa angivelser avseende hur dessa uppgifter utgör stöd för delgrunden.

29 I den detaljerade beskrivningen av utvecklingen av tillämplig lagstiftning hänvisas särskilt till lag nr 218/90.

30 Denna lag presenteras som en åtgärd som först hade som syfte att i grunden förändra det italienska banksystemet, vilket tidigare dominerades av offentligägda institutioner, genom att inrätta juridiska instrument som gör det möjligt att omvandla de offentligägda bankerna till aktiebolag.

31 Lag nr 461/98 beskrivs som det sista steget i reformen av det italienska kreditsystemet.

32 Lagen var framför allt nödvändig för att undanröja eller i vart fall slutgiltigt minska det allmännas närvaro inom banksektorn samt slutgiltigt förverkliga processen med privatisering och omstrukturering av det italienska banksystemet, vilken hade inletts genom lag nr 218/90.

33 Lagen syftade bland annat till att

- främja åtgärder med syfte att utveckla bankernas eller bankkoncernernas storlek,
- möjliggöra återöverlåtelse av bankbolagens icke aktiva tillgångar till bankstiftelserna, som dessa förvärvat med tillämpning av lag nr 218/90, i syfte att åstadkomma skatteneutralitet.

34 Nödvändigheten att avsluta privatiseringsprocessen förenades med ett projekt med syfte att reformera skattelagstiftningen rent allmänt genom att sänka skattetrycket för tillväxtskapande verksamhet.

35 Såsom den första delgrunden har formulerats och med hänsyn till parternas samtliga skriftliga yttranden skall denna delgrund förstås som en invändning mot att det omtvistade beslutet inte innehåller en beskrivning av skälen varför kommissionen betecknat lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 som statliga stödåtgärder, trots att de endast utgjorde en förlängning av lag nr 218/90, vilken kommissionen inte har ifrågasatt enligt reglerna om statligt stöd.

36 Domstolen konstaterar härvid att kommissionen i punkterna 16, 30 och 32 i skälen i det omtvistade beslutet har

- sammanfattat den italienska regeringens beskrivning, som gjorts under förfarandet, rörande den italienska banksektorns utveckling,
- nämnt denna regerings påstående att lag nr 218/90 och dekret nr 153/99 bör anses ingå i samma process syftande till modernisering av den italienska banksektorn,
- nämnt den berörda medlemsstatens syfte att konsolidera och omstrukturera denna sektor.

37 Domstolen konstaterar att kommissionen därefter, i punkterna 51–54 i skälen i det omtvistade beslutet, har angett skälen till varför den anser att omständigheten att lag nr 218/90 aldrig har åsidosatts vad gäller reglerna om statligt stöd saknar betydelse för frågan hur lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 skall betecknas enligt samma regler.

38 Kommissionen har för det första, vad gäller omständigheten att den inte har ifrågasatt lag nr 218/90, understrukt att den italienska regeringen inte har underrättat kommissionen om denna lag. Kommissionen har tillagt att den endast har prövat vissa aspekter av nämnda lag vad avser enskilda fall och att de skäl som godtagits vad gäller dessa aspekter inte är tillämpliga vad gäller de åtgärder som är i fråga i förevarande mål.

39 Kommissionen har vidare anmärkt att sedan slutet av år 1992 har de offentligägda bankerna, med några få undantag, omvandlats till aktiebolag och denna omvandling blev obligatorisk genom lag nr 489/93.

40 Enligt kommissionen utgör dessutom omständigheten att den vid denna tidpunkt inte riktade invändningar mot andra åtgärder, som kanske liknar dem som har införts genom dekret nr 153/99, inte en anledning för kommissionen att ha en positiv syn på desamma. Skattefrihet för överlåtelse av bankstiftelsens tillgångar till bankbolaget skall inte med nödvändighet bedömas på samma sätt som skattefrihet för en liknande återöverlåtelse från bankbolaget till stiftelsen. En överföring av tillgångar till bankbolaget skulle nämligen kunna underlätta omvandlingen av offentligägda banker

till aktiebolag, medan en skattebefriad återöverlåtelse av dessa tillgångar till stiftelserna, eventuellt efter omvärdering, skulle ha till syfte och resultat att förbättra bankbolagets lönsamhet.

41 Enligt kommissionen utgör lag nr 218/90 slutligen en ad hoc-åtgärd som i princip kan rättfärdigas av särskilda omständigheter som gjorde att den vidtogs. De åtgärder som här är i fråga kan däremot inte vid något tillfälle anses förenliga med den gemensamma marknaden.

42 Det förefaller därför som om kommissionen, tvärtemot vad Republiken Italien har påstått, i det omtvistade beslutet, har gett en motivering som bemöter de argument som har anförts.

43 Denna motivering var, oavsett om den är välgrundad eller inte, tillräcklig för att ge de som berörs därav kännedom om skälen för det omtvistade beslutet vad gäller dessa argument och för att ge domstolen möjlighet att utöva sin prövningsrätt.

44 Talan kan således inte bifallas med stöd av den första delgrunden.

– Den andra delgrunden

45 Republiken Italien gör inom ramen för den andra delgrunden gällande att kommissionen inte har gett separata motiveringar vad gäller frågan om huruvida de omtvistade skatteåtgärderna kan anses som statligt stöd enligt artikel 87.1 EG respektive den separata frågan om huruvida desamma kan anses förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 EG.

46 Domstolen anmärker härvid att frågan om huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits främst skall bedömas med avseende på motiveringens innehåll snarare än hur den har framställts.

47 Domstolen anser att det i vilket fall som helst räcker med att konstatera att kommissionen i förevarande fall, i punkterna 32–43 i skälen i det omtvistade beslutet, har prövat frågan om hur de omtvistade skatteåtgärderna skall bedömas enligt artikel 87.1 EG och separat, i punkterna 45–48 i skälen i samma beslut, frågan om huruvida artikel 87.3 EG eventuellt är tillämplig.

48 Talan kan mot denna bakgrund inte bifallas med stöd av den andra delgrunden.

– Den tredje delgrunden

49 Republiken Italien har i den tredje delgrunden hävdad att kommissionens motivering till det omtvistade beslutet är otillräcklig, felaktig och motsägelsefull vad gäller frågan om huruvida artikel 87.3 b eller 87.3 c EG är tillämplig.

50 Det skall härvid erinras om att kommissionen, i punkterna 45–48 i skälen i det omtvistade beslutet, har formulerat ett resonemang som leder till slutsatsen att de omtvistade skatteåtgärderna inte kan anses förenliga med fördraget enligt dessa bestämmelser.

51 Kommissionen har bland annat anmärkt att det inte kan ses som ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse, i den mening som avses i artikel 87.3 b EG, att förstärka det italienska banksystemet, eftersom det främst är de ekonomiska aktörerna i en medlemsstat som gynnas och inte gemenskapen i dess helhet, och att det här inte har rört sig om att driva ett konkret, bestämt och noga definierat projekt.

52 Vad avser frågan om huruvida de omtvistade skatteåtgärderna syftar till att underlätta "utveckling av vissa näringsverksamheter" och därför är förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG, har kommissionen angett att enligt dess mening är villkoren för att tillämpa riktlinjerna i dess meddelande 1999/C 288/02 rörande riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (EGT C 288, s. 2), inte uppfyllda.

Ordningen gäller inte bara små och medelstora företag. Stödåtgärderna har inte anmälts var och en för sig till kommissionen och ingen omstruktureringsplan har presenterats. De banker som har fått stödet befann sig i allmänhet inte i svårigheter och stödet syftade inte till att återupprätta långsiktig ekonomisk lönsamhet. Enligt riktlinjerna måste åtgärderna utformas så, att de i så hög grad som möjligt kompenserar de eventuella negativa följder som stödet har för stödmottagarens konkurrenter. I förevarande fall har stödet till syfte att stärka stödmottagarnas ställning gentemot sina konkurrenter som inte får stödet. Åtgärderna kan inte anses som investeringsstöd eller stöd för andra typer av utgifter, vilka annars kan anses förenliga med den gemensamma marknaden. Ordningen har inget annat element som gör att den kan anses förenlig med den gemensamma marknaden av andra skäl enligt artikel 87.3 c EG. Dessutom är villkoret i den sistnämnda bestämmelsen att stödet "inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset" inte uppfyllt. De omtvistade åtgärderna har nämligen till skillnad från tidigare åtgärder, särskilt åtgärderna enligt lag nr 218/90, vilka skulle ha kunnat underlätta att offentligägda banker omvandlas till aktiebolag, genom att minska obalansen i konkurrenskraft gentemot övriga banker, i huvudsak lett till att stödmottagarna har fått förbättrad konkurrenskraft i en sektor som kännetecknas av intensiv internationell konkurrens.

53 Domstolen anmärker att den motivering som kommissionen därvid har presenterat, oavsett om den är välgrundad eller inte, är tillräcklig för att ge de som berörs därav kännedom om skälen för det omtvistade beslutet vad gäller dessa argument och att ge domstolen möjlighet att utöva sin prövningsrätt.

54 Republiken Italiens invändning att motiveringen är felaktig och motsägelsefull innebär dessutom i själva verket en invändning att motiveringen inte är välgrundad, samma sak gäller för påståendet om otillräcklig motivering av varför kommissionen har frångått sin tidigare hållning i frågan. Den italienska regeringen har särskilt gjort gällande att kommissionens anmärkning i det omtvistade beslutet att ordningen i fråga främst gynnar aktörer i en medlemsstat och inte gemenskapen "framstår som ogrundade gissningar". Italien har vidare hävdad att kommissionens anmärkning att ordningen i fråga inte syftar till att främja ett konkret, bestämt och noga definierat projekt är "helt ogrundat och dessutom motsägelsefullt". Vad slutligen gäller frågan om huruvida det är fråga om ett stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter som därför är förenligt med gemenskapsrätten, hävdar Italien att kommissionens resonemang är "motsägelsefullt" och "helt osammanhängande" med kommissionens slutsatser i andra ärenden, från vilka kommissionen tydligt har avvikit i förevarande ärende.

55 Såsom redan har anmärkts i punkt 26 i förevarande dom utgör frågan om huruvida motiveringen till en rättsakt är hållbar en del av frågan om huruvida rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Ett påstående att motiveringen inte är välgrundad kan således prövas först vid bedömningen av huruvida skyldigheten i artikel 253 EG har iakttagits.

56 Vad gäller motiveringen till varför kommissionen intagit en annan ståndpunkt än i tidigare ärenden innehåller det omtvistade beslutet, i punkterna 51–54 i skälen i beslutet, uppgifter om de omständigheter som enligt denna institution särskiljer förevarande situation från de jämförda situationerna och därför utgör stöd för denna hållning.

57 Talan kan därför inte heller bifallas med stöd av den tredje delgrunden.

58 Av det ovanstående följer att grunden om åsidosättande av artikel 253 EG skall underkännas i sin helhet.

*Grunden om åsidosättande av principen om rätt till försvar*

## Parternas argument

59 Republiken Italien hävdar att kommissionen först i det omtvistade beslutet formulerat invändningar som rör just de omtvistade skatteåtgärderna vad gäller indirekt beskattning, utan att först ha berett den italienska regeringen och stödmottagarna tillfälle att komma med klargöranden. Kommissionen har på detta sätt åsidosatt principen om rätt till försvar.

60 Kommissionen anser att detta argument utgör en ny grund, vilken inte kan tas upp till sakprövning enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna, eftersom argumentet har anförts först i repliken.

## Domstolens bedömning

61 Enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

62 Republiken Italien har i ansökan inte åberopat grunden om åsidosättande av rätten till försvar i det förfarande som föregick det omtvistade beslutet.

63 Italien har åberopat en sådan grund först i sin replik, utan att visa att dröjsmålet föranletts av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

64 Grunden i fråga utgör således en ny grund och kan därför inte upptas till sakprövning.

## *Grunden om åsidosättande av artikel 87.1 EG*

## Parternas argument

65 Republiken Italien hävdar att kommissionen har åsidosatt artikel 87.1 EG genom att beteckna de omtvistade skatteåtgärderna som statligt stöd.

66 Grunden består av sex delgrunder.

67 Sökanden har inom ramen för den första delgrunden gjort gällande att det omtvistade beslutet grundas på en felaktig premiss vad gäller att inkomstskatten för banker som genomgår en liknande sammanslagning eller omstrukturering skall sänkas till 12,5 procent. Denna skattesänkning berör inte samtliga intäkter till den bank som genomgår en liknande sammanslagning eller omstrukturering, utan endast den del av intäkterna som avsatts till en särskild reserv. Skattesänkningen får dessutom inte överstiga 1,2 procent av det belopp som anges i artiklarna 22.1 och 23.1 i dekret nr 153/99. Kommissionen har slutligen inte beaktat villkoret att den särskilda reserven inte fick delas ut till aktieägarna under en period av tre år.

68 Vad gäller de övriga fem delgrunderna har Republiken Italien hävdade att de omtvistade åtgärderna

– inte medför en överföring av statens resurser eller att staten avstår från bestämda skatteintäkter,

– inte utgör statligt stöd, eftersom de även gynnar mottagare som inte är företag, i den mening som avses i artikel 87.1 EG, exempelvis holdingbolag,

- inte är selektiva, såsom kommissionen hävdar, utan tvärtom är allmängiltiga genom att de innehåller krav som inte är diskriminerande och inte tillämpas skönsmässigt,
- inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna eller på sin höjd påverkar handeln delvis, varför kravet på återbetalning bara borde ha gällt en del av stödet,
- inte snedvrider konkurrensen.

69 Vad gäller just åtgärderna i artikel 16.3 i dekret nr 153/99, vilken även föreskriver skatteneutralitet vid återöverlåtelse till det organ som har överlåtit tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet, har de inte medfört en ekonomisk fördel i form av skattebefrielse för det bolag som genomför återöverlåtelser utan endast att den sistnämndas skattebelastning överförs till det rättssubjekt som erhållit de återöverlåtna tillgångarna och att tidpunkten för skattens betalning skjuts fram från dagen för återöverlåtelser till den dag nämnda tillgångar säljs vidare.

70 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien först i sin replik har framfört argumentet att artikel 16.3 i dekret nr 153/99 även gynnar mottagare som inte är företag, i den mening som avses i artikel 87.1 EG, genom att bestämmelsen föreskriver skatteneutralitet vid återöverlåtelse av tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet. Detta argument utgör en ny grund som inte kan upptas till sakprövning enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna.

71 Sökanden har på samma sätt först i repliken framfört argumentet att stödet endast delvis kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och således endast bör återbetalas delvis. Kommissionen anser att begäran att återkravet skall minskas utgör ett nytt yrkande som ändrar tvisteföremålet vilket strider mot artikel 19 i EG?stadgan för domstolen (nu artikel 21 i domstolens stadga) och artikel 38 i rättegångsreglerna.

72 Kommissionen anser vidare att talan inte kan bifallas med stöd av grunden om åsidosättande av artikel 87.1 EG.

#### Domstolens bedömning

- Den första delgrunden: Felaktig premiss vad gäller den sänkta inkomstkattesatsen

73 Tvärtemot vad Republiken Italien har påstått har kommissionen inte hänvisat till sänkt inkomstkatt på bankens samtliga intäkter. I punkt 5 i skälen i det omtvistade beslutet förklaras att skattesänkningen rör vinstmedel som avsatts till en särskild reserv och att denna avsättning utgör en förutsättning för att den lägre skattesatsen skall tillämpas. I vilket fall som helst hade hänsyn till en skattesänkning som rör bankens samtliga intäkter påverkat det omtvistade beslutet vad gäller analysen av stödets omfattning men inte vad gäller frågan om huruvida det kan anses utgöra ett stöd.

74 Kommissionen har vidare i samma punkt i skälen i det omtvistade beslutet uttryckligen hänvisat till begränsningen till 1,2 procent av ett visst belopp och kravet att den särskilda reserven inte får delas ut på tre år som Republiken Italien har åberopat och som föreskrivs i dekret nr 153/99.

75 Den första delgrunden skall således underkännas.

- Den andra delgrunden: De omtvistade åtgärderna måste finansieras av staten eller genom statliga medel

76 Artikel 87.1 EG rör "stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel".

77 Enligt fast rättspraxis är begreppet stöd mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter (se bland annat dom av den 8 november 2001 i mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline* och *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, REG 2001, s. I-8365, punkt 38, och av den 15 juli 2004 i mål C-501/00, *Spanien mot kommissionen*, REG 2004, s. I-6717, punkt 90, och där angiven rättspraxis).

78 Av detta följer att en åtgärd genom vilken de offentliga myndigheterna medger vissa företag undantag från skattskyldighet och som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter stödmottagarna i en finansiell situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG (se dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/02, *Banco Exterior de España*, REG 1994, s. I-877, punkt 14). På samma sätt kan en åtgärd som innebär att vissa företag får sänkt skatt eller får flytta fram dagen för skattens betalning utgöra ett statligt stöd.

79 I förevarande fall består de omtvistade åtgärderna av

- sänkt inkomstskattesats,
- skattebefrielse enligt bestämmelser som syftar till skatteneutralitet för de åtgärder som berörs, det vill säga att en omständighet som gör att skatt skall betalas inte beaktas i skattehänseende och dagen för skattens betalning skjuts fram till den dag en senare åtgärd av samma slag eventuellt vidtas,
- tillämpning av en fast avgift i stället för normal skatt vad gäller liknande sammanslagningar eller omstruktureringar eller vad gäller återöverlåtelse av tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet,
- befrielse från skatt för överföringar av aktier i Banca d'Italia från de bankbolag som erhållit apportegendom till bankstiftelserna.

80 Åtgärderna innebär således antingen sänkt skatt till följd av att en lägre skattesats tillämpas eller att en fast avgift tillämpas i stället för den normala skatten, eller skattebefrielse för verkligt överskott vid en återöverlåtelse av tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet eller, såsom anmärks i slutet av punkt 39 i skälen i det omtvistade beslutet, när den förvärvande banken som överför sina aktier i Banca d'Italia till bankstiftelsen gör en realisationsvinst vid överföringen, särskilt om den ursprungligen erhållit nämnda aktier gratis och sedan överfört dem till stiftelsen mot vederlag eller efter omvärdering.

81 Domstolen finner därför att skattelättnaderna i fråga innebär att statliga medel används i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

82 Denna slutsats påverkas inte av argumenten, vad avser åtgärder som syftar till skatteneutralitet vid återöverlåtelser, att det enda som sker är att betalningen av normal inkomstskatt skjuts fram till dagen för en eventuell senare överlåtelse av samma tillgång. Framskjuten betalning av en skatteskuld kan utgöra ett statligt stöd, men framför allt innebär en återöverlåtelse av det slag som här är i fråga en överföring av en tillgång som tillhör ett rättssubjekt till ett annat rättssubjekt, vilket för det bankbolag som gör en återöverlåtelse till en

bankstiftelse, som är ett separat rättssubjekt, innebär en slutgiltig skattebefrielse.

83 Talan kan således inte bifallas med stöd av den andra delgrunden.

– Den tredje delgrunden: Egenskap av stödmottagare vad avser en åtgärd som syftar till skatteneutralitet vid återöverlåtelser till det organ som överlåtit tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet

84 Republiken Italien har, i sin replik, anfört ett argument att åtgärden som syftar till skatteneutralitet vid återöverlåtelser till det organ som överlåtit tillgångar som inte är nödvändiga för bolagsändamålet även gynnar mottagare som inte är företag, i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

85 Det skall erinras om att enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranses av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

86 Det skall dock även erinras om att talan skall anses kunna prövas på en grund som utgör en vidareutveckling av en grund som tidigare framförts direkt eller indirekt i ansökan (dom av den 19 maj 1983 i mål 306/81, Verros mot parlamentet, REG 1983, s. 1755, punkt 9, och av den 22 november 2001 i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8853, punkt 169).

87 Republiken Italien har i sin ansökan framfört grunden om åsidosättande av artikel 87.1 EG och hävdar att kommissionen inte hade beaktat flera villkor som anges i denna bestämmelse.

88 Påståendet i repliken att åtgärderna även gynnar mottagare som inte är företag utgör en vidareutveckling av den ursprungliga grunden. Påståendet rör ett av de kumulativa villkor som gäller för att artikel 87.1 EG skall kunna tillämpas. Motsvarande argument ingår implicit i den ursprungliga grunden.

89 Kommissionens invändning om rättegångshinder skall således ogillas.

90 Vad avser sakprövningen konstaterar domstolen att de omtvistade åtgärderna ingår i en stödordning.

91 Vad gäller en stödordning kan kommissionen begränsa sig till att granska den ifrågavarande stödordningens allmänna särdrag och den är inte skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen (se, bland annat, dom av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen, REG 2000, s. I-8855, punkt 51, och av den 29 april 2004 i mål C-278/00, Grekland mot kommissionen, REG 2004, s. I-3997, punkt 24), för att pröva om denna ordning innebär ett stöd.

92 I förevarande fall är det utrett att skattebestämmelsen i fråga gynnar bankföretag. Omständigheten att det i förekommande fall även gynnar stödmottagare som inte är företag saknar betydelse för detta konstaterande och detta konstaterande räcker för att artikel 87.1 EG skall tillämpas på en stödordning.

93 Talan kan således inte bifallas med stöd av den tredje delgrunden.

– Den fjärde delgrunden: De omtvistade åtgärderna är inte selektiva

94 I artikel 87.1 EG förbjuds stödåtgärder som gynnar "vissa företag eller viss produktion", det vill säga selektiva stödåtgärder.



95 Ett stöd kan vara selektivt även om det rör en hel bransch (se, bland annat, dom av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671, punkt 33).

96 I förevarande fall är skattesänkningen tillämplig avseende banksektorn. Skattesänkningen gynnar inte företag i andra branscher. Det skall härvid anmärkas att Republiken Italien själv i sin ansökan har understrukit att de transaktioner som omfattas av åtgärderna även kan inbegripa andra bolag, såsom finansbolag, servicebolag och försäkringsbolag, men att ”i vilket fall som helst är det bara de berörda bankerna som erhåller förmånerna”.

97 Dessutom gynnar skattesänkningen endast de företag inom banksektorn som vidtar angivna åtgärder.

98 Domstolen konstaterar att denna åtgärd är selektiv i förhållande till övriga branscher och även inom banksektorn, utan att det är nödvändigt att dessutom pröva huruvida skattesänkningen, som tillämpas på liknande sammanslagningar och omstruktureringar, främst gynnar storföretag, såsom kommissionen hävdar i punkt 33 i skälen i det omtvistade beslutet.

99 Eftersom skattesänkningen inte är tillämplig på samtliga ekonomiska aktörer, kan den inte anses som en generell skatte- eller näringspolitisk åtgärd.

100 Skattelättnaden utgör i själva verket ett undantag från de vanliga skattebestämmelserna. De gynnade företagen får en skattelättnad som de inte hade haft rätt till vid en normal tillämpning av skattesystemet, och företag i andra branscher som vidtar liknande åtgärder eller företag i banksektorn som inte vidtar sådana åtgärder får inte del av den.

101 Skattesänkningen rättfärdigas inte av ifrågasatt skattesystems natur och systematik (se, analogt, dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, punkt 33). Skattelättnaden utgör inte en anpassning av det generella systemet för att ta hänsyn till bankföretagens särskilda egenskaper. Det framgår av handlingarna i målet att de nationella myndigheterna uttryckligen har infört skattesänkningen som ett medel för att förbättra vissa företags konkurrenskraft i ett visst skede av banksektorns utveckling.

102 Talan kan således inte bifallas med stöd av den fjärde delgrunden.

– Den femte och den sjätte delgrunden: Ingen inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och ingen snedvriden konkurrens

103 Republiken Italien har i ansökan ifrågasatt att villkoret om inverkan på handeln mellan medlemsstaterna skulle vara uppfyllt. Italien har i sin replik hävdad att kommissionen inte har prövat huruvida de omtvistade åtgärderna snarare än att helt påverka handeln mellan medlemsstaterna i stället endast påverkade handeln delvis, en bedömning som hade kunnat påverka anmodan att kräva återbetalning av stödet, genom tillämpning av proportionalitetsprincipen.

104 Kommissionen anser att detta argument utgör ett nytt yrkande som ändrar tvisteföremålet. Det kan därför inte upptas till sakprövning enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 38 i rättegångsreglerna.

105 Domstolen anmärker att sistnämnda bestämmelser utgör hinder för nya yrkanden som inte framförts i ansökan.

106 Det argument som kommissionen hävdar att det inte kan upptas till sakprövning har

framförts till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten, vilket har framförts i ansökan. Italien har inte ändrat eller utökat detta yrkande med stöd av nämnda argument.

107 Det kan därför inte betecknas som ett nytt yrkande.

108 Argumentet utgör i själva verket en vidareutveckling av en grund som har anförts i ansökan, varför det inte kan betecknas som en ny grund enligt artikel 42 i rättegångsreglerna (se domarna i de ovannämnda målen Verros mot parlamentet, punkt 9, och Nederländerna mot rådet, punkt 169).

109 Det är således inte möjligt att med framgång framställa en invändning om rättegångshinder avseende detta argument.

110 Domstolen anmärker vad gäller sakprövningen att i artikel 87.1 EG förbjuds stödåtgärder som inverkar på handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen.

111 Kommissionen behöver, när den bedömer om dessa två villkor är uppfyllda, inte styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen, utan endast att det kan ha en sådan inverkan (dom av den 29 april 2004 i mål C-372/97, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-3697, punkt 44).

112 I detta sammanhang medför begreppet "inverkan" på handeln mellan medlemsstaterna, vilket skall förstås som att denna handel påverkas eller till och med blotta risken att handeln påverkas, att en tolkning som går ut på att frågan om huruvida hela stödet skall återkrävas beror på huruvida handeln påverkas "helt" och inte bara "delvis", varvid det senare skulle leda till att endast en del av stödet får återkrävas enligt proportionalitetsprincipen, helt saknar relevans.

113 Vad gäller den sista punkten skall det dessutom anmärkas att ett upphävande av ett olagligt stöd genom återkrav är den logiska följden av ett fastställande av att stödet är olagligt och att detta återkrav av ett olagligt lämnat statligt stöd, i syfte att återställa den tidigare situationen, i princip inte kan betraktas som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målen gällande fördragets bestämmelser om statligt stöd (se dom av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 103, och där angiven rättspraxis).

114 Att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden kan konstateras definitivt om det har inverkat eller kan inverka på handeln mellan medlemsstaterna och verkar snedvridande på rådande konkurrens på denna marknad.

115 Särskilt kan nämnas att om ett stöd som beviljas av en medlemsstat förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, skall denna handel anses påverkad av detta stöd (se, bland annat, dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 5, s. 303, av den 22 november 2001 i mål C-53/00, Ferring, REG 2001, s. I-9067, punkt 21, och av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 52).

116 Omständigheten att en bransch har liberaliserats på gemenskapsnivå räcker för att visa stödets faktiska eller potentiella inverkan på konkurrensen, liksom deras inverkan på handeln mellan medlemsstaterna (se dom av den 13 februari 2003 i mål C-409/00, Spanien mot kommissionen, REG 2003, s. I-1487, punkt 75).

117 Det är vidare inte nödvändigt att det gynnade företaget självt deltar i handeln mellan medlemsstaterna. När en medlemsstat beviljar ett stöd till ett företag, kan dess verksamhet inom

landet upprätthållas eller öka på grund av detta, vilket leder till att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att gå in på denna medlemsstats marknad minskar (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 84). Om ett företag som dittills inte deltagit i handeln mellan medlemsstaterna får en stärkt ställning, kan det dessutom leda till att företaget tar sig in på marknaden i en annan medlemsstat.

118 Domstolen konstaterar att i förevarande mål stärker skattesänkningen enligt de omtvistade åtgärderna de gynnade företagens ställning, vad gäller sammanslagning, återöverlåtelse av vissa tillgångar samt i vissa fall av överföringar av aktier i Banca d'Italia (se punkt 80 ovan) gentemot de företag som är verksamma i handeln mellan medlemsstaterna.

119 Domstolen konstaterar vidare att finanstjänstesektorn har varit föremål för långtgående liberalisering på gemenskapsnivå, vilket har accentuerat den konkurrens som redan uppstått genom reglerna om kapitalets fria rörlighet i fördraget.

120 Det framgår av handlingarna i målet att när de omtvistade åtgärderna rörande sammanslagning och omstrukturering av banker infördes, hade de i förarbetena till det lagförslag som låg till grund för lag nr 461/98 presenterats som ett sätt att undvika att de italienska bankerna, på grund av att det italienska banksystemet låg efter i utvecklingen jämfört med sina europeiska konkurrenter, när Ekonomiska och monetära unionen införs vittrar sönder och får lämna plats åt mer solida europeiska banker.

121 Den konkurrens fördel som de omtvistade åtgärderna ger aktörer etablerade i Italien är sådan att det blir svårare för aktörer från övriga medlemsstater att ta sig in på den italienska marknaden och underlättar till och med för aktörer etablerade i Italien att ta sig in på andra marknader.

122 Den omständighet, som den italienska regeringen har hänvisat till, att stödordningen även är tillgänglig för italienska filialer till banker från övriga medlemsstater omintetgör inte denna verkan.

123 Domstolen finner därför att stödet i fråga kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen.

124 Talan kan således inte bifallas med stöd av den femte och den sjätte delgrunden.

125 Av det ovanstående följer att grunden om åsidosättande av artikel 87.1 EG skall underkännas i sin helhet.

#### *Grunderna rörande åsidosättande av artikel 87.3 b och 87.3 c EG*

##### Parternas argument

126 Republiken Italien har, vad gäller de två grunderna där artikel 87.3 EG åberopas, gjort gällande att bara för att Italien inte i förväg anmälde stödordningen till kommissionen ger detta inte kommissionen rätt att anse att denna ordning inte kan förklaras förenlig med den gemensamma marknaden enligt denna bestämmelse i fördraget.

127 Sökanden anser för det första att kommissionen har åsidosatt artikel 87.3 b EG genom att inte förklara stödåtgärderna förenliga med den gemensamma marknaden på grund av att de "syftar till att främja genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse", enligt denna bestämmelse. Enligt sökanden hade lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 till syfte att underlätta privatiseringen av de italienska bankerna genom att uppmuntra offentliga och kvasioffentliga organ att göra sig av med eller minska sitt ägande i italienska banker. En sådan aktion snedvrider inte konkurrensen utan minskar i stället tidigare obalans mellan verkligt

privatägda banker och banker som endast var formellt privatägda men som inte var det vad gäller inflytelsegivande kapital.

128 Republiken Italien har gjort gällande att den fullständiga och slutgiltiga privatiseringen av de italienska bankerna kan utgöra ett "projekt av gemensamt europeiskt intresse", vilket i sin tur ingår som ett led i gemenskapens projekt att inrätta euroområdet och den inre marknaden. Med hänsyn till artikel 295 EG kunde bara medlemsstaterna genomföra sina respektive privatiseringsprojekt. Privatiseringen ökar konkurrensen på en viktig finansmarknad som den italienska, vilket gynnar hela gemenskapen.

129 Republiken Italien anser för det andra att kommissionen har åsidosatt artikel 87.3 c EG genom att inte förklara de omtvistade åtgärderna förenliga med den gemensamma marknaden i egenskap av "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter", i detta fall bankverksamhet.

130 Italien gör gällande att kommissionen inte har prövat frågan om huruvida artikel 87.3 c EG är tillämplig med hänsyn till dess ovannämnda meddelande 1999/C 288/02 rörande riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter samt dess meddelande 96/C 213/04 rörande gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till små och medelstora företag (EGT C 213, s. 4), vilka det omtvistade beslutet implicit hänvisar till. Italien anför att man aldrig har hävdat att stödordningen kunde anses medföra stöd till företag i svårigheter eller små och medelstora företag. Enligt sökanden borde bedömningen huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden göras direkt på grundval av artikel 87.3 c EG, eftersom stödordningen i fråga inte ingår bland de fall som har "kodifierats" genom dessa två meddelanden från kommissionen.

131 Republiken Italien hävdar att kommissionen tydligt har avvikit från sin tidigare hållning i sina beslut 1999/288/EG av den 29 juli 1998 om villkorligt godkännande av det stöd Italien har beviljat Banco di Napoli (EGT L 116, 1999, s. 36) och 2000/600/EG av den 10 november 1999 om villkorat godkännande av det stöd som Italien har beviljat de offentligägda sicilianska bankerna Banco di Sicilia och Sicilcassa (EGT L 256, 2000, s. 21).

132 Dessa beslut rörde stöd som i många avseenden liknade de omtvistade åtgärderna, bland annat för att de delvis grundade sig på lag nr 218/90. Kommissionen underrättades aldrig om dessa stöd. Kommissionen förklarade slutligen att dessa stödåtgärder, under vissa förutsättningar, var förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.

133 Den sänkta inkomstskattesatsen, enligt artiklarna 22 och 23 i dekret nr 153/99, utgör en förlängning av en liknande och till och med mer förmånlig skatteåtgärd enligt artikel 7.3 i lag nr 218/90. Enligt denna bestämmelse hade olika banker och kreditinstitut som kommit till efter sammanslagningar eller förvärvande banker och kreditinstitut, i den mån som sammanslagningarna ledde till något slags koncentration, rätt att under fem år dra av vinstmedel som avsatts till en särskild reserv, med vissa begränsningar. Kommissionen intog inte samma ståndpunkt vad avser denna åtgärd.

134 Kommissionen hävdar att talan inte kan bifallas med stöd av dessa två grunder.

#### Domstolens bedömning

135 Domstolen erinrar inledningsvis om att kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 EG. Denna bedömning skall innefatta ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Domstolen kan, vid kontrollen av om denna befogenhet utövas på ett lagenligt sätt, inte ersätta den behöriga

myndighetens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva om den behöriga myndigheten har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk (se dom av den 12 december 2002 i mål C-456/00, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-11949, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

136 Domstolen konstaterar dessutom att kommissionen, tvärtemot vad sökanden påstår, i det omtvistade beslutet på intet sätt har förklarat att stödordningen inte kan förklaras förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 EG på grund av att den inte har anmälts till kommissionen.

– Begreppet ”stöd till ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse”

137 Enligt artikel 87.3 b EG kan kommissionen förklara att stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse är förenligt med den gemensamma marknaden.

138 Kommissionen har i punkt 45 i skälen i det omtvistade beslutet anmärkt att de ifrågavarande åtgärderna syftar till att stärka det italienska banksystemet genom att främst gynna en medlemsstats ekonomiska aktörer och inte gemenskapen i dess helhet.

139 Det räcker härvid att konstatera att det framgår av prövningen av grunden rörande artikel 87.1 EG, och särskilt av förarbetena till det lagförslag som låg till grund för lag nr 461/98, att de omtvistade åtgärderna främst har till syfte att förbättra konkurrenskraften för aktörer etablerade i Italien, för att stärka deras ställning i konkurrensen på hemmamarknaden.

140 Kommissionen har således inte gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning genom att inte ta hänsyn till kriteriet ”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse”.

141 Republiken Italien kan inte med framgång hävda att de omtvistade åtgärderna ingår som ett led i en privatiseringsprocess som kan anses som ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

142 Vissa skattelättnader saknar nödvändigt samband med privatiseringsprocessen men framför allt kan en privatiseringsprocess som en medlemsstat inleder inte i sig anses utgöra ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

143 Talan kan därför inte bifallas med stöd av grunden om åsidosättande av artikel 87.3 b EG.

– Begreppet ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter”

144 Enligt artikel 87.3 c EG kan kommissionen förklara att ett stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter är förenligt med den gemensamma marknaden.

145 Kommissionen har, tvärtemot vad sökanden påstår, inte prövat frågan om huruvida denna bestämmelse är tillämplig med utgångspunkt enbart från dess meddelanden 1999/C 288/02 och 96/C 213/04.

146 I punkt 47 i skälen i det omtvistade beslutet har kommissionen, efter att ha analyserat de omtvistade åtgärderna med utgångspunkt från dessa två meddelanden, anmärkt att det inte finns något element i den bedömda stödordningen som gör att den kan anses förenlig av andra skäl enligt artikel 87.3 c EG.

147 Kommissionen har dessutom understrukit att kriteriet i denna bestämmelse att stödåtgärderna i fråga inte får påverka villkoren för handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset inte är uppfyllt.

148 Kommissionen har implicit uteslutit att stödordningen avser "utveckling" av banksektorn i allmänhet genom att på denna punkt bland annat anmärka att skattesänkningen i huvudsak har till följd att konkurrenskraften stärks för de gynnade företagen i en sektor som kännetecknas av intensiv internationell konkurrens, efter att först ha understrukit att de omtvistade åtgärderna i huvudsak har till syfte att stärka stödmottagarnas ställning gentemot sina konkurrenter som inte får stödet.

149 Med hänsyn till de skäl som har anförts vid bedömningen av tidigare grunder vad gäller det som är kännetecknande för de omtvistade åtgärderna anser domstolen att kommissionens analys på denna punkt inte innebär en uppenbart oriktig bedömning.

150 Republiken Italien kan inte med rätta hävda att kommissionen har avvikit från sin ståndpunkt vad gäller åtgärderna i lag nr 218/90 och särskilt dess ställningstagande i besluten 1999/288 och 2000/600.

151 Det är nämligen utrett att åtgärderna i lag nr 218/90 aldrig har anmälts till kommissionen. Vad gäller Republiken Italiens påstående att den åtgärd som föreskrivs i artikel 7.3 i lag 218/90 ligger mycket nära den sänkta inkomstskattesatsen enligt artiklarna 22 och 23 i dekret nr 153/99, räcker det att konstatera att kommissionen inte har undersökt denna åtgärd. Domstolen anser dessutom att även om man antar att den andra åtgärden kan anses som en fortsättning och förlängning av den första åtgärden, saknar det betydelse att kommissionen inte har ingripit vad avser den första åtgärden, eftersom ordningen i förevarande mål, vilken har prövats utan hänsyn till den tidigare, gynnar vissa företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 1988 i mål 57/86, Grekland mot kommissionen, REG 1988, s. 2855, punkt 10).

152 Vad gäller besluten 1999/288 och 2000/600 anmärker domstolen att de avser stöd som har beviljats vissa bestämda banker och som rör andra typer av åtgärder än dem som här är i fråga, närmare bestämt höjt aktiekapital, förskott från Banca d'Italia, tillskott från statskassan till en bank samt skattelättnader i samband med överlåtelser av företag, delar av företag och tillgångar.

153 Talan kan därför inte bifallas med stöd av grunden om åsidosättande av artikel 87.3 c EG.

154 Talan kan sammanfattningsvis inte bifallas med stöd av någon av de grunder för talan om ogiltigförklaring som Republiken Italien har anført.

155 Talan skall alltså ogillas.

### **Rättegångskostnader**

156 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall denna i enlighet med kommissionens yrkande förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter

\* Rättegångsspråk: italienska.