

Sprawa C-148/04

Unicredito Italiano SpA

przeciwko

Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Commissione tributaria provinciale di Genova)

Pomoc państwa – Decyzja 2002/581/WE – Ulgi podatkowe przyznane bankom – Uzasadnienie decyzji – Zakwalifikowanie jako pomoc państwa – Przesłanki – Zgodność ze wspólnym rynkiem – Przesłanki – Artykuł 87 ust. 3 lit. b) i c) WE – Wątpliwy projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania – Rozwój niektórych działań gospodarczych – Wcześniej przyznane ulgi podatkowe – Odzyskanie pomocy – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Zasada pewności prawa – Zasada proporcjonalności

Opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. I-0000

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 15 grudnia 2005 r. I-0000

Streszczenie wyroku

1. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Charakter selektywny – Przepis podatkowy przynosiący korzyści jedynie przedsiębiorstwom z sektora bankowego dokonującym określonych czynności – Wpływanie*

(art. 87 ust. 1 WE)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi – Naruszenie konkurencji – Kryteria oceny*

(art. 87 ust. 1 WE)

3. *Pomoc przyznawana przez państwa – Badanie przez Komisję – Badanie systemu pomocy w ogólności – Dopuszczalność – Konsekwencje*

(komunikat Komisji 96/C 68/06)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc przyczyniająca się do realizacji istotnego projektu we wspólnym interesie – Pomoc na rozwój jednego sektora działalności gospodarczej – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji – Kontrola sądowa – Granice*

(art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Plany pomocy – Wprowadzenie w życie bez uprzedniego zgłoszenia – Decyzja Komisji nakazująca zwrot pomocy – Obowiązek uzasadnienia – Zakres*

(art. 88 ust. 3 WE i art. 253 WE)

6. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy – Pomoc przyznana z naruszeniem zasad postępowania z art. 88 ust. 3 WE – Ewentualne uzasadnione oczekiwania beneficjentów – Pewność prawa – Ochrona – Przesłanki i granice*

(art. 88 ust. 3 WE)

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy – Naruszenie zasady proporcjonalności – Brak – Kwoty podlegające zwrotowi – Okoliczności jakie należy wziąć pod uwagę?*

(art. 88 ust. 3 WE)

8. *Pomoc przyznawana przez państwa – Decyzja Komisji stwierdzająca niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem – Przepis krajowy nakazujący zwrot pomocy – Podważenie ważności uregulowania krajowego o charakterze wykonawczym w świetle zasad prawa wspólnotowego, w braku elementów mogących wpłynąć na ważność decyzji Komisji – Wyłączenie*

(art. 87 WE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 14)

1. Artykuł 87 ust. 1 WE zakazuje pomocy, która „sprzyja [...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, tzn. pomocy selektywnej. Pomoc może być selektywna w świetle tego postanowienia, nawet jeśli dotyczy ona całego sektora gospodarczego.

Jest tak w przypadku obniżenia podatku, które stosuje się jedynie do sektora bankowego i które w ramach sektora bankowego przynosi korzyści jedynie przedsiębiorstwom dokonującym określonych operacji. Ponieważ nie jest ono stosowane do wszystkich podmiotów gospodarczych i stanowi w rzeczywistości odstępstwo od wspólnego systemu podatkowego, nie można go uznać za ogólny środek polityki podatkowej lub gospodarczej.

Tego rodzaju obniżenie podatku powinno być zatem zakazane na podstawie art. 87 ust. 1 WE, jako że nie dostosowuje ono ogólnego systemu do szczególnych cech wahań w przedsiębiorstwach bankowym, lecz zostało pomyślane jako środek służący poprawieniu konkurencyjności niektórych przedsiębiorstw w danym momencie rozwoju sektora.

(por. pkt 44–51)

2. Na mocy art. 87 ust. 1 WE zakazana jest pomoc, która ma wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i która zakłada lub grozi zakłóceniem konkurencji. W ramach oceny tych dwóch przesłanek Komisja nie ma obowiązku ustalenia realnego wpływu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, ale jedynie ma obowiązek zbadania, czy pomoc może wpłynąć na wymianę handlową i zakłócić konkurencję.

Należy definitywnie stwierdzić niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, gdy ma ona lub może mieć wpływ na wymianę handlową wewnątrz Wspólnoty i skutek w postaci zakłócenia istniejącej tam konkurencji. W szczególności gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję jednego przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę handlową. W tym względzie okoliczności, że dany sektor gospodarczy został zliberalizowany na poziomie wspólnotowym, może uzasadniać rzeczywisty lub potencjalny wpływ pomocy na konkurencję oraz jej wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto nie jest konieczne, aby przedsiębiorstwo bądź beneficjentem pomocy samo brało udział w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty. Gdy państwo członkowskie

udziela pomocy przedsiębiorstwu, działano?? wewnątrz krajowa może być bowiem podtrzymana lub wzmocniona, tak że przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mają mniejsze szanse na penetrację rynku tego państwa członkowskiego. Ponadto umocnienie przedsiębiorstwa, które dotąd nie brało udziału w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty, może pozwolić mu na penetrację rynku innego państwa członkowskiego.

Powinno być zatem zakazane obniżenie podatku wzmacniającej pozycji przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy względem przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty, zwłaszcza w kontekście globalnego procesu liberalizacji na poziomie wspólnotowym w sektorze usług finansowych, który wzmocni konkurencję, która stała się już możliwa wskutek swobodnego przepływu kapitału przewidzianego przez traktat.

(por. pkt 53–60)

3. W przypadku systemu pomocy Komisja może, w celu weryfikacji, czy dany system zawiera elementy pomocy, ograniczyć się do zbadania ogólnych cech spornego systemu bez obowiązku weryfikacji każdego szczególnego przypadku jego zastosowania, zwłaszcza w celu zbadania, czy może z niego wynikać przekroczenie maksymalnej kwoty pomocy de minimis określonej w jej komunikacie 96/C 68/06.

(por. pkt 67, 69)

4. Przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysuguje szeroki zakres uznania, którego wykonywanie wiąże się z ocenami natury gospodarczej i społecznej, które powinny być dokonywane w kontekście wspólnotowym. Sąd wspólnotowy, kontrolując legalność wykonywania tego rodzaju swobody, nie może zastąpić oceny właściwego organu własną oceną, ale powinien jedynie zbadać, czy ta ocena nie jest dotknięta oczywistym błędem lub nadużyciem władzy.

Wykluczając istnienie „projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania” w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. b) WE w odniesieniu do przepisu obniżającego podatek, z którego wynika, że przepis ten służy głównie poprawieniu konkurencyjności podmiotów mających siedzibę w państwie członkowskim, w celu umocnienia jedynie ich konkurencyjnej pozycji na rynku wewnętrznym, Komisja nie popełnia oczywistego błędu w ocenie. Nie można jej przeciwstawić skutecznie twierdzenia, że przepisy te wpisują się w ramy realizacji procesu prywatyzacji, bowiem taki proces rozpoczęty przez państwa członkowskie nie może być uznany sam w sobie za projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

Nie popełnia ona również oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, że przepis – który skutkuje głównie poprawieniem konkurencyjności beneficjentów pomocy w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją międzynarodową i faktycznie służy umocnieniu pozycji beneficjentów pomocy względem konkurentów, którzy z niej nie korzystają – nie spełnia przesłanki niezmienności warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, którą powinna spełniać pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

(por. pkt 71, 72, 74–77, 79, 82, 83)

5. Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powoływanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji może mieć adresat aktu. Jednak gdy już pomoc została przyznana niezgodnie z art. 88 ust. 3 WE, Komisja, której przysuguje kompetencja w zakresie wymagania od władz krajowych, aby te odzyskały pomoc, nie musi przedstawiać szczególnych powodów,

aby uzasadni? wykonanie tej kompetencji.

Je?li zatem pa?stwo cz?onkowskie nie zg?osi?o Komisji systemu przewiduj?cego obni?enie podatku przed jego wprowadzeniem, nie ma ona obowi?zku przedstawi? szczególnych powodów uzasadniaj?cych nakaz odzyskania pomocy.

(por. pkt 99–101)

6. Bior?c pod uwag? imperatywny charakter kontroli pomocy pa?stwa dokonywanej przez Komisj? na podstawie art. 88 WE, z jednej strony, przedsi?biorstwa b?d?ce beneficjentami pomocy mog? w zasadzie mie? uzasadnione oczekiwania co do prawid?owo?ci pomocy jedynie wtedy, gdy pomoc zosta?a przyznana z poszanowaniem procedury przewidzianej w tym postanowieniu. Z drugiej strony staranny podmiot gospodarczy powinien normalnie by? w stanie upewni? si?, ?e ta procedura zosta?a zachowana.

W szczeg?lno?ci gdy pomoc zosta?a udzielona bez uprzedniego zg?oszenia Komisji, tak i? jest ona bezprawna w ?wietle art. 88 ust. 3 WE, beneficjent pomocy nie mo?e mie? w tym momencie uzasadnionych oczekiwa? co do prawid?owo?ci przyznania tej pomocy. Ani zainteresowane pa?stwo cz?onkowskie, ani dany podmiot gospodarczy nie mog? ponadto powo?ywa? si? na zasad? pewno?ci prawa w celu udaremnienia zwrotu pomocy, poniewa? niebezpiecze?stwo powstania wewn?trznego sporu prawnego jest do przewidzenia od momentu jej udzielenia.

Odzyskanie pomocy przyznanej bez zachowania procedury przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE stanowi przewidywalne ryzyko dla podmiotu gospodarczego, który korzysta z tej pomocy, a zatem nie mo?e on powo?ywa? si? na ochron? uzasadnionych oczekiwa? celem sprzeciwienia si? jej odzyskaniu.

Ponadto przedsi?biorstwa korzystaj?ce z pomocy przyznanej bezprawnie zwykle uwzgl?dniaj? jej kwot? w decyzjach gospodarczych, a p?wniejszy zwrot tej pomocy poci?ga z regu?y negatywne konsekwencje dla ich sytuacji finansowej. Je?liby taka sytuacja mia?a sta? na przeszkodzie zwrotowi pomocy, beneficjenci ostatecznie uzyskaliby w ten sposób pomoc w prawie wszystkich przypadkach, a wsp?lnotowa kontrola pomocy pa?stwa zosta?aby pozbawiona skuteczno?ci.

Uwzgl?dniaj?c te elementy, beneficjent pomocy przyznanej bezprawnie nie mo?e zatem domaga? si? prawa do powo?ywania si? na wyj?tkowe okoliczno?ci, na których mog?o opiera? si? jego przekonanie o prawid?owo?ci tej pomocy.

(por. pkt 104, 108–111)

7. Uchylenie pomocy przyznanej bezprawnie poprzez ??danie jej zwrotu stanowi logiczn? konsekwencj? stwierdzenia jej niezgodno?ci z prawem. Odzyskania takiej pomocy w celu przywr?cenia poprzedniej sytuacji nie mo?na w zasadzie uzna? za ?rodek nieproporcjonalny do celów postanowie? traktatu w dziedzinie pomocy pa?stwa. Na skutek zwrotu pomocy beneficjent traci przewag?, jak? mia? on na rynku nad swoimi konkurentami, i zostaje przywr?cona sytuacja istniej?ca przed udzieleniem pomocy. Kwoty podlegaj?ce zwrotowi nie mog? by? okre?lone przy uwzgl?dnieniu innych operacji, które mog?yby zosta? dokonane przez przedsi?biorstwa, je?liby nie zdecydowa?y si? one na wybór operacji, w zwi?zku z którymi udzielona zosta?a pomoc. W istocie wybór ten zosta? dokonany ze ?wiadomo?ci?, ?e istnieje ryzyko zwrotu pomocy przyznanej bez zachowania procedury przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE. Przedsi?biorstwa mog?yby unikn?? tego ryzyka, gdyby natychmiast zdecydowa?y si? na dokonanie inaczej skonstruowanych operacji.

Je?li chodzi o pomoc przyznan? w formie obni?enia podatku, przywr?cenie poprzedniej sytuacji pozwala jedynie, aby na etapie odzyskiwania pomocy przez w?adze krajowe zosta?o w danym

wypadku uwzględnione korzystniejsze traktowanie podatkowe, aniżeli przewidują to ogólne przepisy prawa, które zostałyby zapewnione na mocy wewnętrznych przepisów zgodnych z prawem wspólnotowym w związku z rzeczywście dokonanej operacją, w przypadku gdyby nie doszło do bezprawnego przyznania pomocy.

(por. pkt 113–116, 119)

8. Artykuły 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności nie mogą stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zawierającemu nakaz zwrotu pomocy, wydanemu w wykonaniu decyzji Komisji, w której uznała ona tę pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i której analiza w świetle tych samych przepisów i ogólnych zasad nie wykazała elementów mogących wpłynąć na jej ważność.

(por. pkt 125 oraz pkt 2 sentencji)

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 grudnia 2005 r. (*)

Pomoc państwa – Decyzja 2002/581/WE – Ulgi podatkowe przyznane bankom – Uzasadnienie decyzji – Zakwalifikowanie jako pomoc państwa – Przesłanki – Zgodność ze wspólnym rynkiem – Przesłanki – Artykuły 87 ust. 3 lit. b) i c) WE – Ważny projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania – Rozwój niektórych działań gospodarczych – Wcześniej przyznane ulgi podatkowe – Odzyskanie pomocy – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Zasada pewności prawa – Zasada proporcjonalności

W sprawie C-148/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Commissione tributaria provinciale di Genova (Włochy), postanowieniem z dnia 11 lutego 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 marca 2004 r., w postępowaniu:

Unicredito Italiano SpA

przeciwko

Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, C. Gulmann (sprawozdawca), R. Schintgen, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 lutego 2005 r.,

rozważony uwagi przedstawione:

- w imieniu Unicredito Italiano SpA przez A. Santa Marię, C. Biscarettiego di Ruffia oraz G. Pizzonię, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Fiorillego, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez R. Lyala oraz V. Di Bucciego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności decyzji Komisji 2002/581/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie systemu pomocy państwa wprowadzonego przez Włochy na rzecz banków (Dz.U. 2002, L 184, str. 27, zwanej dalej „sporną decyzją”) oraz wykładni art. 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1) i ogólnych zasad prawa wspólnotowego.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Unicredito Italiano SpA (zwanym dalej „Unicredito”) z siedzibą w Genui (Włochy) a Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, dotyczącego ulgi podatkowej, z której skorzystał Unicredito w latach 1998, 1999 i 2000.

I – Krajowe ramy prawne

3 W ustawie nr 218 z dnia 30 lipca 1990 r. w sprawie przepisów w dziedzinie restrukturyzacji i wzmocnienia majątku instytucji kredytowych prawa publicznego podjęta została we Włoszech reforma systemu bankowego (GURI nr 182 z dnia 6 sierpnia 1990 r., str. 8, zwanej dalej „ustawą nr 218/90”).

4 Wspomniana ustawa umożliwiła przekształcenie instytucji kredytowych prawa publicznego w spółki akcyjne. W tym celu banki publiczne zostały upoważnione do cesji przedsiębiorstwa bankowego na spółkę akcyjną, tak aby oddzielić osobę prawną cedenta, zwaną w praktyce „fundacją bankową” (zwaną dalej „fundacją bankową”), właściciela udziału kapitałowego, od spółki akcyjnej/cesjonariusza (zwanego dalej „spółką bankową”), jedynej podmiotu uprawnionego do prowadzenia działalności bankowej. Fundacja bankowa zarządza udziałem w banku będącym cesjonariuszem i wykorzystywała dochód z nim związany do realizacji celów społecznych.

5 Artykuł 2 ustawy nr 489 z dnia 26 listopada 1993 r. w sprawie, między innymi, przedłużenia terminu przewidzianego przez art. 7 ust. 6 ustawy nr 218/90 (GURI nr 284 z dnia 3 grudnia 1993 r., str. 4) wprowadził obowiązek przekształcenia publicznych instytucji bankowych w spółki akcyjne najpóźniej do dnia 30 czerwca 1994 r.

6 Ustawa nr 461 z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie upoważnienia rządu do nowelizacji przepisów prawa cywilnego i podatkowego dotyczących instytucji, o których mowa w art. 11 ust. 1 decreto legislativo nr 356 z dnia 20 listopada 1990 r., oraz uregulowała podatkowych w zakresie restrukturyzacji banków (GURI nr 4 z dnia 7 stycznia 1999 r., str. 4, zwana dalej „ustawą nr

461/98") udzieliła upoważnienia rządu w osiem do przeprowadzenia nowej reformy przepisów mających zastosowanie do sektora bankowego, w szczególności w dziedzinie restrukturyzacji.

7 Decreto legislativo nr 153 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie przepisów prawa cywilnego i podatkowego dotyczących instytucji, o których mowa w art. 11 ust. 1 decreto legislativo nr 356 z dnia 20 listopada 1990 r., oraz uregulowań podatkowych w zakresie restrukturyzacji banków, zgodnie z art. 1 ustawy nr 461 z dnia 23 grudnia 1998 r. (GURI nr°125 z dnia 31 maja 1999 r., str. 4, zwany dalej „decreto legislativo nr°153/99”) wykonywała upoważnienie udzielone w ustawie nr 461/98.

8 Decreto legislativo nr 153/99 wprowadził między innymi w art. 22 ust. 1 i w art. 23 ust. 1 ulgi podatkowe polegające na obniżeniu stopy podatku dochodowego (IRPEG) (zwanego dalej „obniżeniem podatku”) do 12,5% przez pięć kolejnych lat podatkowych dla banków, które dokonały pożyźnienia lub podobnej restrukturyzacji, pod warunkiem że zyski zostaną zgromadzone w specjalnej rezerwie, która nie może zostać naruszona przez okres trzech lat. Zyski zgromadzone w specjalnej rezerwie nie mogły przekroczyć 1,2% różnicy pomiędzy sumą zobowiązań i wierzytelności banków uczestniczących w pożyźnieniu a sumą zobowiązań i wierzytelności największego banku uczestniczącego w tej operacji.

II – Okoliczności powstania sporu przed sądem krajowym

9 W następstwie zapytania parlamentarnego Komisja Wspólnot Europejskich w ramach przysługujących jej kompetencji w dziedzinie pomocy państwa skierowała do władz włoskich w dniu 24 marca 1999 r. pismo, w którym żądała informacji, aby oceniła zakres i skutki ustawy nr 461/98.

10 Pismami z dnia 24 czerwca i z dnia 2 lipca 1999 r. władze włoskie przedstawiły jej informacje dotyczące tej ustawy i decreto legislativo nr 153/99.

11 Pismem z dnia 23 marca 2000 r. Komisja poinformowała władze włoskie, że jej zdaniem ustawa nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99 mogą zawierać elementy pomocy i wezwała je, aby nie wprowadzały w życie wspomnianych środków. W dniu 12 kwietnia 2000 r. władze włoskie odpowiedziały Komisji, iż zawiesiły stosowanie tych środków, a następnie w dniu 14 czerwca 2000 r. przedstawiły jej dodatkowe informacje.

12 Teoretyczna maksymalna kwota ulg podatkowych uzyskanych z tytułu obniżenia podatku oszacowana została przez władze włoskie na podstawie 76 transakcji dokonanych w trakcie 1998, 1999 i 2000 r. na 5 358 miliardów ITL, tj. 2 767 milionów EUR.

13 Pismem z dnia 25 października 2000 r. Komisja doradziła rządu w osiemu decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* (Dz.U. 2001, C 44, str. 2).

14 Na końcu postępowania Komisja doszła do wniosku, że Republika Włoska w sposób niezgodny z prawem, naruszając art. 88 ust. 3 WE, wprowadziła w życie ustawę nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99. Uznała ona, że z wyjątkiem instrumentu przewidzianego w art. 27 ust. 2 decreto legislativo nr 153/99 wprowadzone w życie instrumenty podatkowe, w tym obniżenie podatku, stanowi system pomocy państwa niezgodny ze wspólnym rynkiem. Tego rodzaju instrumenty przyznają korzyść bankom, ponieważ pozwalają im na powiększenie siły i na wykorzystanie ekonomii skali po obniżonych kosztach.

15 W konsekwencji Komisja wydała sporną decyzję, w której wskazała, że ustawa nr 461/98 i

decreto legislativo nr 153/99 ustanowił ulgi podatkowe także na korzyść fundacji bankowych, jednak te ulgi nie zostały zbadane w decyzji.

16 Sporna decyzja brzmi następująco:

„Artykuł 1

[...] system pomocy państwa wprowadzony w życie przez Włochy na podstawie [ustawy nr 461/98] i [decreto legislativo nr 153/99], a w szczególności na podstawie [...] art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1, [...] [decreto legislativo nr 153/99] jest niezgodny ze wspólnym rynkiem.

[...]

Artykuł 3

Włochy uchylają system pomocy, o którym mowa w art. 1.

Artykuł 4

1. Włochy podejmują wszelkie niezbędne działania w celu odzyskania od beneficjentów pomocy przyznanej w ramach systemu, o którym mowa w art. 1, i niezgodnie z prawem oddanej już do ich dyspozycji.

2. Odzyskanie pomocy następuje bezzwłocznie zgodnie z procedurami określonymi przez prawo wewnętrzne, pod warunkiem że pozwalają one na natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji. Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki za okres od dnia, w którym udostępniono ją beneficjentom, a dniem jej rzeczywistego odzyskania. Odsetki są obliczane w oparciu o stopę referencyjną stosowaną do obliczenia ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne.

[...]” [tę umaczenie nieoficjalne].

17 W wykonaniu tej decyzji w art. 5 decreto legge nr 63 z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie pilnych postanowień finansowych i podatkowych w zakresie ograniczenia należności, racjonalizacji systemu kształtowania kosztów produktów farmaceutycznych, wykonania zobowiązań wspólnotowych i dostosowania do prawa wspólnotowego, sekurytyzacji wierzytelności, wyceny majątku oraz finansowania infrastruktury (GURI nr 90 z dnia 17 kwietnia 2002 r., str. 5), zmieniony w ustawie nr 112 z dnia 15 czerwca 2002 r. (GURI nr 139 z dnia 15 czerwca 2002 r., str. 3) zawieszono ulgi podatkowe przyznane bankom na mocy ustawy nr 461/98, a zwłaszcza obniżenie podatku.

18 Na mocy decreto legge nr 282 z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie pilnych postanowień w zakresie zobowiązań wspólnotowych i podatkowych, ograniczenia należności i procedury księgowania (GURI nr 301 z dnia 24 grudnia 2002 r., zwanego dalej „decreto legge nr 282/02”), zmienionego w ustawie nr 27 z dnia 21 lutego 2003 r. (GURI nr 44 z dnia 22 lutego 2003 r., Supplemento ordinario) banki będące beneficjentami pomocy zostały zobowiązane do uregulowania najpóźniej do dnia 31 grudnia 2002 r. kwoty odpowiadającej podatkowi niezapłaconemu ze względu na system pomocy, wraz z odsetkami w wysokości 5,5% rocznie.

III – Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

19 Unicredito zapłaci na podstawie decreto legge nr 282/02 kwotę 244 712 646,05 EUR, odpowiadając należnemu podatkowi wraz z odsetkami w związku z ulgą podatkową w formie obniżenia podatku, z której skorzysta on w latach obrotowych 1998, 1999 oraz w 2000.

20 W dniu 4 lutego 2003 r. zostały trzy wnioski o zwrot kwot uiszczonych za te lata obrotowe. Wnioski te zostały odrzucone przez Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 w dorozumianych decyzjach.

21 Unicredito wniosł skargę na te decyzje do Commissione tributaria provinciale di Genova, powołując się między innymi na niezgodność z prawem spornej decyzji.

22 Zdaniem sądu krajowego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest uzasadniony w szczególności z punktu widzenia kwestii zgodności decreto legge nr 282/02 ze wspólnotowymi zasadami ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności.

23 Jeżeli chodzi o zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, sąd krajowy uważa, że obniżenie podatku dochodowego było logiczną kontynuacją i przedłużeniem obowiązywania uregulowania wprowadzonego wcześniej przez ustawę nr 218/90 w ramach procesu prywatyzacji włoskiego systemu bankowego.

24 Według niego ustawa nr 218/90 w art. 7 ust. 3 zawierała instrument, który został sformułowany w sposób analogiczny do instrumentów zawartych w art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1 decreto legislativo nr 153/99.

25 Sąd krajowy jest zdania, że ten poprzedni instrument był korzystniejszy aniżeli obniżenie podatku kwestionowane w spornej decyzji, ponieważ kwoty umieszczone w specjalnej rezerwie podlegały po prostu odliczeniu i zwolnieniu, a nie jedynie niższemu opodatkowaniu. Wskazuje on także, że wpłaty na specjalną rezerwę mogły być dokonywane przez pięć lat, a za cały ten okres nie mogły przekroczyć maksymalnej kwoty odpowiadającej 1,2% różnicy pomiędzy, z jednej strony, sumą lokat i wkładów klientów instytucji kredytowych uczestniczących w pożyczeniu lub przeniesieniu, a z drugiej strony, analogiczną sumą figurującą w ostatnim bilansie największej instytucji kredytowej uczestniczącej w pożyczeniu lub przeniesieniu.

26 Tymczasem Komisja dokonała już wyrażonej oceny ustawy nr 218/90 w ramach decyzji 1999/288/WE z dnia 29 lipca 1998 r. w sprawie warunkowej zgody na pomoc przyznanej przez Włochy Banco di Napoli (Dz.U. 1999, L 116, str. 36) oraz 2000/600/WE z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie warunkowego zezwolenia na pomoc przyznanej przez Włochy publicznym bankom sycylijskim Banco di Sicilia i Sicilcassa (Dz.U. 2000, L 256, str. 21). W tych decyzjach zasygnalizowała ona jasno ogólną zgodność ustawy nr 218/90 z art. 87 WE.

27 Ponadto możliwość skorzystania z ulg podatkowych przyznanych w ustawie nr 461/98 i w decreto legislativo nr 153/99 była podstawą jednego z założeń, na których różne banki oparły ocenę wykonalności koncentracji z ekonomicznego punktu widzenia. Z uwagi na wydaną kwotę zapłaty uchylenie ze skutkiem wstecznym tych ulg wpływa negatywnie na stabilność finansów banków i prowadzi do nieususznej zmiany a posteriori kryteriów oceny, które wpłynęły na strategiczne decyzje, które już zostały wykonane. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań wyklucza więc działanie ze skutkiem wstecznym spornej decyzji.

28 Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, sąd krajowy podkreśla, że banki mogły zastosować ogólne przepisy podatkowe w ramach inaczej skonstruowanych operacji w celu uzyskania oszczędności podatkowych. W związku z nakazem odzyskania pomocy zasada

proporcjonalności wymaga dokonania porównania korzystnego systemu według ogólnych przepisów prawa z systemem ustanowionym w ustawie nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99.

29 W tej sytuacji Commissione tributaria provinciale di Genova postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy [sporna decyzja] jest nieważna i niezgodna z prawem wspólnotowym, ponieważ przepisy ustawy [nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99] dotyczące banków, wbrew stanowisku Komisji WE, są zgodne ze wspólnym rynkiem lub w każdym razie należą do wyjątków wymienionych w art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE?

2) Czy w szczególności art. 4 [spornej decyzji] jest nieważny i niezgodny z prawem wspólnotowym, ponieważ Komisja

a) naruszyła obowiązek przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia w rozumieniu art. 253 WE i/lub

b) naruszyła zasadę uzasadnionych oczekiwań i/lub

c) naruszyła zasadę proporcjonalności?

3) Czy w każdym razie poprawna wykładnia art. 87 i nast. WE, art. 14 [rozporządzenia nr 659/1999] i ogólnych zasad prawa wspólnotowego, w szczególności [zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności], stoi na przeszkodzie zastosowaniu art. 1 [decreto legge nr 282/02]?”.

IV –Inne postępowania zawisłe przed sądem wspólnotowym

30 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 21 lutego 2002 r. (sprawa C-66/02) Republika Włoska wniosła przeciwko Komisji skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, która jest przedmiotem odrębnego wyroku Trybunału z dnia dzisiejszego, tj. 15 grudnia 2005 r.

31 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu Pierwszej Instancji w dniu 21 lutego 2002 r. i w dniu 11 kwietnia 2002 r. Associazione bancaria italiana (ABI) (sprawa T-36/02), Banca Sanpaolo IMI SpA (sprawa T-37/02), Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (sprawa T-39/02), Banca di Roma SpA (sprawa T-40/02), Mediocredito Centrale SpA (sprawa T-41/02), Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T-42/02) oraz Compagnia di San Paolo Srl (sprawa T-121/02) również wniosły skargę przeciwko Komisji o stwierdzenie nieważności tej samej decyzji. Komisja podniosła przed Sądem zarzut niedopuszczalności skarg oparty na braku indywidualnego interesu skarżących, ponieważ – jej zdaniem – sporna pomoc nie stanowiła indywidualnej pomocy, ale była częścią systemu pomocy. Postanowieniami z dnia 9 lipca 2003 r. Sąd zawiesił siedem postępowań w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał wyroku w sprawie C-66/02. Skarżące wniosły odwołanie od postanowień o zawieszeniu postępowania w sprawach T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02 i T-42/02. Postanowieniem z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawach połączonych od C-366/03 P do C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P i C-394/03 P ABI i in. przeciwko Komisji Trybunał odrzucił te odwołania jako oczywiście niedopuszczalne (niepublikowane w Zbiorze).

V –W przedmiocie pytań prejudycjalnych

32 Na wstępie należy stwierdzić, że wprawdzie Komisja podnosi w swoich uwagach na piśmie kwestię dopuszczalności odwołania prejudycjalnego przedstawionego na wniosek Unicredito – beneficjenta jednego z instrumentów zbadanych w spornej decyzji i reprezentowanego przed Sądem w ramach postępowania w sprawie T-36/02 przez ABI – jednak przyznaje, iż niniejsze

odesłanie prejudycjalne jest dopuszczalne z uwagi na sytuację zainteresowanego banku. Uważa ona natomiast, że pierwsze zadane pytanie jest niedopuszczalne (zob. pkt 42 niniejszego wyroku).

33 Należy wskazać następnie, że skarga w postępowaniu krajowym jest skierowana przeciwko trzem dorozumianym decyzjom odrzucającym wnioski o zwrot kwot w związku z ulgą podatkową w formie obniżenia podatku, z której Unicredito skorzystało w latach obrachunkowych 1998, 1999 i 2000.

34 Jak podkreśla Komisja, skarga nie dotyczy innych instrumentów przewidzianych przez decreto legislativo nr 153/99, które również zostały zbadane w spornej decyzji i uznane za niezgodne ze wspólnym rynkiem.

35 Z tego względu pierwsze dwa pytania prejudycjalne należy rozumieć jako mające na celu dokonanie oceny ważności odpowiednio art. 1 i 4 spornej decyzji, w zakresie w jakim odnoszą się jedynie do obniżenia podatku. Jeżeli chodzi o pytanie trzecie, to należy je rozumieć jako mające na celu ustalenie, czy art. 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 oraz ogólne zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewnościami prawa i proporcjonalności powinny być interpretowane jako stojące na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu jak decreto legge nr 282/02.

A – W przedmiocie pytania pierwszego

36 W pytaniu pierwszym, które w odróżnieniu od pytania drugiego nie dotyczy art. 253 WE, sąd krajowy zwraca się zasadniczo o udzielenie odpowiedzi, czy art. 1 spornej decyzji jest nieważny w świetle art. 87 WE, w zakresie w jakim Komisja uważa obniżenie podatku za niezgodne ze wspólnym rynkiem.

1. Uwagi przedstawione Trybunałowi

37 Unicredito podnosi, że ustawa nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99 są wyrazem historycznej kontynuacji i zakończenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji włoskiego systemu bankowego rozpoczętego w 1990 r. przez ustawę nr 218/90.

38 Podnosi on, że sporna decyzja narusza art. 87 ust. 1 i 3 lit. b) i c) WE, ponieważ obniżenie podatku:

- nie jest selektywnym środkiem, lecz środkiem o ogólnym charakterze i że w każdym razie dokonane przez niego rozróżnienie jest uzasadnione naturą i strukturą systemu podatkowego,
- nie ma wpływu na wymiany handlowe pomiędzy państwami członkowskimi i nie zakłada ani nie grozi zakłóceniem konkurencji,
- powinno być zostało konkretnie zbadane w odniesieniu do każdej z dokonanych operacji,
- powinno być zostało poddane analizie pod kątem pojęcia „pomocy de minimis”, natomiast Komisja z góry wykluczyła taką możliwość bez jakiegokolwiek jej zbadania,
- jest zgodne ze wspólnym rynkiem, ponieważ można go uznać za pomoc przeznaczoną na wspieranie ważnego projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, gdy jest częścią procesu prywatyzacji włoskiego systemu bankowego, lub za pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych.

39 Rząd włoski uważa także, że sporna decyzja jest nieważna. Jego zdaniem przyznana ulga podatkowa nie stanowi zakazanej pomocy państwa.

40 Według niego jest ona logiczną kontynuacją i przedłużeniem obowiązywania poprzedniego systemu ustanowionego w ustawie nr 218/90, przewidującej większe ulgi, które były w zasadzie podobne. Jej celem było zakończenie procesu prywatyzacji banków publicznych poprzez likwidację nadmiernego rozczłonkowania włoskiego systemu bankowego będącego przede wszystkim bezpośrednią konsekwencją pierwotnie publicznoprawnego statusu banków, który został jedynie częściowo zlikwidowany na skutek ustawy nr 218/90.

41 Rząd włoski podkreśla, że obniżenie podatku ma zastosowanie także do operacji, w których uczestniczą włoskie oddziały banków wspólnotowych.

42 Komisja uważa, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne, ponieważ sąd krajowy odwołał się od Trybunału, by zastąpić on własną ocenę Komisji. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena zgodności środków pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyjątkowych kompetencji Komisji, przy czym ich wykonywanie podlega kontroli sądu wspólnotowego. W konsekwencji sąd krajowy w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na mocy art. 234 WE nie może zadawać Trybunałowi pytania dotyczących zgodności pomocy państwa lub systemu pomocy państwa ze wspólnym rynkiem (postanowienie z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-297/01 Sicilcassa i in., Rec. str. I-7849, pkt 47).

2. Ocena Trybunału

43 Wbrew twierdzeniom Komisji sąd krajowy nie odwołał się od Trybunału dokonania oceny zgodności obniżenia podatku ze wspólnym rynkiem zamiast Komisji. Zadane pytanie ma jedynie na celu kontrolowanie decyzji faktycznie wydanej przez Komisję w kwestii tej zgodności. Jest ono zatem dopuszczalne.

– a) W przedmiocie selektywności obniżenia podatku

44 Artykuł 87 ust. 1 WE zakazuje pomocy, która „sprzyja[...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, tzn. pomocy selektywnej.

45 Pomoc może być selektywna w świetle tego postanowienia, nawet jeśli dotyczy ona całego sektora gospodarczego (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-3671, pkt 33).

46 W niniejszym przypadku obniżenie podatku ma zastosowanie do sektora bankowego. Nie odnosi się z niej korzyści przedsiębiorstwa z innych sektorów gospodarczych.

47 Poza tym w obrębie sektora bankowego korzyści z niej odnosi wyjątkowo przedsiębiorstwa dokonujące operacji, o których mowa.

48 Bez potrzeby oceny, czy ponadto – tak jak podnosi Komisja w motywie 33 spornej decyzji – z obniżenia podatku korzyści odnosi w większym stopniu duże przedsiębiorstwa, należy stwierdzić, że ten środek ma charakter selektywny w odniesieniu do innych sektorów gospodarczych, a nawet w obrębie samego sektora bankowego.

49 Ponieważ omawiane obniżenie nie jest stosowane do wszystkich podmiotów gospodarczych, nie można go uznać za ogólny środek polityki podatkowej lub gospodarczej.

50 Rozpatrywany instrument jest w rzeczywistości odstępstwem od ogólnych przepisów prawa

podatkowego. Przedsiębiorstwa będące beneficjentami korzystają z ulgi podatkowej, do której nie miałyby prawa, gdyby normalnie stosowano te przepisy. Ponadto ta ulga nie przysuguje przedsiębiorstwom z innych sektorów gospodarczych dokonującym analogicznych operacji lub przedsiębiorstwom z sektora bankowego niedokonującym operacji, o których mowa.

51 Ani natura, ani struktura spornego systemu podatkowego nie uzasadniają obniżenia podatku (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 lipca 1974 r w sprawie 173/73 Wrochy przeciwko Komisji, Rec. str. 709, pkt 33). Nie dostosowuje ono ogólnego systemu do szczególnych cech właściwych przedsiębiorstwom bankowym. Z akt sprawy wynika, że zostało ono określone przez władze krajowe wyraźnie jako środek służący poprawieniu konkurencyjności niektórych przedsiębiorstw w danym momencie rozwoju sektora.

52 Zarzut, jakoby obniżenie podatku nie było selektywne, jest zatem bezzasadny.

– b) Wpływ na wymiany handlowe pomiędzy państwami członkowskimi i zakłócenie konkurencji

53 Na mocy art. 87 ust. 1 WE zakazana jest pomoc, która ma wpływ na wymiany handlowe pomiędzy państwami członkowskimi i która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

54 W ramach oceny tych dwóch przesłanek Komisja nie ma obowiązku ustalenia realnego wpływu pomocy na wymiany handlowe pomiędzy państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, ale jedynie ma obowiązek zbadania, czy ta pomoc może wpłynąć na wymiany handlowe i zakłócić konkurencję (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Wrochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3679, pkt 44).

55 Należy definitywnie stwierdzić niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, gdy ma ona lub może mieć wpływ na wymiany handlowe wewnątrz Wspólnoty i skutek w postaci zakłócenia istniejącej tam konkurencji.

56 W szczególności gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymiany handlowe (zob. w szczególności wyroki z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji, Rec. str. 2671, pkt 11, z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-53/00 Ferring, Rec. str. I-9067, pkt 21 i ww. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Wrochy przeciwko Komisji, pkt 52).

57 W tym względzie okoliczności, że dany sektor gospodarczy został zliberalizowany na poziomie wspólnotowym, może uzasadniać rzeczywisty lub potencjalny wpływ pomocy na konkurencję oraz jej wpływ na wymiany handlowe pomiędzy państwami członkowskimi (zob. wyrok z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-1487, pkt 75).

58 Ponadto nie jest konieczne, aby przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy samo brało udział w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty. Gdy państwo członkowskie udziela pomocy przedsiębiorstwu, działalność wewnątrz krajowa może być bowiem podtrzymana lub wzmocniona, tak że przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mają mniejsze szanse na penetrację rynku tego państwa członkowskiego (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 *Wochy przeciwko Komisji*, Rec. str. I-2289, pkt 84). Ponadto umocnienie przedsiębiorstwa, które dotąd nie brało udziału w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty, może pozwolić mu na penetrację rynku innego państwa członkowskiego.

59 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że obniżenie podatku umacnia pozycję przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy względem przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej wewnątrz Wspólnoty.

60 Należy stwierdzić ponadto, że na poziomie wspólnotowym sektor usług finansowych został poddany głębokiemu procesowi liberalizacji wzmacniającej konkurencję, która stała się możliwa wskutek swobodnego przepływu kapitału przewidzianego przez traktat WE.

61 Tymczasem z akt sprawy wynika, że w momencie jego przyjęcia obniżenie podatku zostało przedstawione w uzasadnieniu projektu leżącego u podstaw ustawy nr 461/98 jako środek pozwalający na uniknięcie, aby z uwagi na duży opóźnienie włoskiego sektora bankowego w stosunku do jego europejskich konkurentów zrealizowanie unii monetarnej nie oznaczało w praktyce rozpadu włoskiego systemu na korzyść najbardziej stabilnych banków europejskich.

62 Przewaga nad konkurencją zapewniona przez obniżenie podatku podmiotom mającym siedzibę we Włoszech może utrudnić penetrację włoskiego rynku podmiotom z innych państw członkowskich i ułatwić penetrację innych rynków podmiotom mającym siedzibę we Włoszech.

63 Okoliczność przytoczona przez Republikę Włoską, jakoby system pomocy był dostępny także dla oddziałów banków z innych państw członkowskich, nie stanowi przeszkody dla takich skutków.

64 Należy zatem dojść do wniosku, że zarzuty, jakoby nie było wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i jakoby konkurencja nie była zakłócona, są bezzasadne.

– c) W przedmiocie niedokonania przez Komisję konkretnej analizy każdej z dokonanych operacji

65 Jest bezsporne, że Republika Włoska nie zgłosiła Komisji:

– poszczególnych przypadków przyznania pomocy określonym bankom,

– ustawy nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99 jako systemu pomocy.

66 Komisja z urzędu wszczęła postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE w odniesieniu do ustawy nr 461/98 i decreto legislativo nr 153/99, które zostały zbadane jako system pomocy.

67 W przypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania ogólnych cech spornego systemu bez obowiązku badania każdego szczególnego przypadku jego zastosowania (zob. w szczególności wyroki z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 *Wochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji*, Rec. str. I-8855, pkt 51 i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-278/00 *Grecja przeciwko Komisji*, Rec. str. I-3997, pkt 24) w celu stwierdzenia, czy system ten zawiera elementy pomocy.

68 Zatem zarzut oparty na braku analizy każdej z operacji, która doprowadziła do obniżenia podatku, jest bezzasadny.

d) W przedmiocie analizy obniżenia podatku pod kątem pojęcia „pomocy de minimis”

69 Badając system pomocy, a nie poszczególne przypadki pomocy, Komisja nie miała obowiązku badania każdego szczególnego przypadku zastosowania systemu pomocy, który nie doprowadziłby do przekroczenia maksymalnej kwoty pomocy de minimis określonej w jej komunikacie 96/C 68/06 dotyczącym pomocy de minimis (Dz.U. 1996, C 68, str. 9).

70 Zarzut oparty na braku analizy obniżenia podatku pod kątem pojęcia „pomocy de minimis” jest zatem bezzasadny.

e) W przedmiocie stosowania art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE

71 Na wstępie należy przypomnieć, że przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysuguje szeroki zakres uznania, którego wykonywanie wiąże się z ocenami natury gospodarczej i społecznej, które powinny być dokonywane w kontekście wspólnotowym. Trybunał, kontrolując legalność wykonywania tego rodzaju swobody, nie może zastąpić oceny właściwego organu własną oceną, ale powinien jedynie ograniczyć się do zbadania, czy ta ocena nie jest dotknięta oczywistym błędem lub nadużyciem władzy (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-456/00 *Francja przeciwko Komisji*, Rec. str. I-11949, pkt 41 i przywołane tam orzecznictwo).

i) W przedmiocie pojęcia „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”

72 Artykuł 87 ust. 3 lit. b) WE pozwala Komisji uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

73 W motywie 45 spornej decyzji Komisja wskazuje, że sporne instrumenty mają na celu umocnienie włoskiego systemu bankowego poprzez sprzyjanie zasadniczo podmiotom gospodarczym jednego państwa członkowskiego, a nie całej Wspólnocie.

74 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że z uzasadnienia projektu ustawy leżącego u podstaw ustawy nr 461/98 wynika, iż w szczególności obniżenie podatku służy głównie poprawieniu konkurencyjności podmiotów mających siedzibę we Włoszech w celu umocnienia jedynie ich pozycji konkurencyjnej na rynku wewnętrznym.

75 Z tego względu Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, wykluczając istnienie „projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”.

76 Unicredito i Republika Włoska nie mogą skutecznie podnosić, że sporne instrumenty zostały przyjęte w ramach ukończenia procesu prywatyzacji, który może być projektem stanowiącym przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

77 Proces prywatyzacji rozpoczęty przez państwo czonkowskie nie może bowiem zostać uznany sam w sobie za projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

78 W konsekwencji nie jest zasadny zarzut oparty na naruszeniu art. 87 ust. 3 lit. b) WE.

ii) W przedmiocie pojęcia „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych”

79 Na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE Komisja może uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych.

80 Komisja w motywie 47 spornej decyzji podnosi, że żadna cecha badanego systemu pomocy nie pozwala na uznanie go za zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

81 Ponadto podkreśla ona, że według niej nie jest spełnione kryterium ustanowione przez to postanowienie, zgodnie z którym sporna pomoc nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

82 Stwierdzając w odniesieniu do tej ostatniej kwestii, że obniżenie podatku skutkuje głównie poprawieniem konkurencyjności beneficjentów pomocy w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją międzynarodową i po tym jak wcześniej podkreśliła, że faktycznie skutki one umocnieniu pozycji beneficjentów pomocy względem konkurentów, którzy nie korzystają z pomocy, Komisja wyklucza w sposób dorozumiany, że obniżenie podatku ma ogólnie na celu „rozwój” działalności bankowej.

83 Biorąc pod uwagę powody wymienione w trakcie badania poprzednich zarzutów dotyczących cech obniżenia podatku, należy stwierdzić, że ta analiza Komisji nie jest dotknięta oczywistym błędem.

84 W konsekwencji nie jest zasadny zarzut oparty na naruszeniu art. 87 ust. 3 lit. c).

B – W przedmiocie pytania drugiego

85 Poprzez pytanie drugie, odczytywane w świetle uzasadnienia postanowienia odsyłającego, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 spornej decyzji jest nieważny, ponieważ zawarty w niej nakaz odzyskania pomocy nie został uzasadniony zgodnie z art. 253 WE i narusza zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności.

1. Uwagi przedstawione Trybunałowi

86 Unicredito jest zdania, że Komisja nie uzasadniła w wystarczający sposób swojej decyzji o nieskorzystaniu z możliwości, która przysługiwała jej na mocy art. 14 ust. 1 rozporządzenia 659/99 o zrezygnowaniu z oddania odzyskania pomocy, jeżeli byliby to sprzeczne z zasadami ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowiącymi ogólną zasadę prawa wspólnotowego.

87 Podnosi on, że ustawa nr 218/90 została uznana przez Komisję za zgodną z prawem i że treść ustawy nr 461/98 jest całkowicie zgodna z treścią tej pierwszej ustawy. Z tego względu Republika Włoska powinna być skorzystała z domniemania zgodności z prawem w przypadku ustawy nr 461/98.

88 Skarżący w postępowaniu krajowym powołuje się na termin, który upłynął od wydania ustawy nr 218/90.

89 Postawa Komisji względem tej ustawy stanowi „wyjątkowy” przypadek uzasadnionych oczekiwań, co zwalnia prywatnych beneficjentów pomocy od jej zwrotu.

90 Istnienie uzasadnionych oczekiwań wynika z instrumentu przewidzianego w art. 7 ust. 3 ustawy nr 218/90, który zawiera mechanizm zastosowania zasadniczo podobny do obniżenia podatku.

91 Uzasadnione oczekiwania mogłyby dodatkowo uzasadniać okoliczności, że wszystkie operacje banków, które skorzystały z instrumentów podatkowych zakwestionowanych w spornej decyzji, były przedmiotem zezwolenia ze strony Banca d'Italia – organu, którego szczególnym zadaniem jest kontrola poszanowania reguł konkurencji w sektorze bankowym.

92 Zdaniem Unicredito w okolicznościach niniejszej sprawy Komisja naruszyła także zasady pewności prawa, nie uwzględniając konkretnego niebezpieczeństwa powstania istotnego wewnętrznego sporu prawnego.

93 Unicredito twierdzi, że w świetle art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja powinna była zapewnić poszanowanie zasady proporcjonalności na etapie nakazu odzyskania pomocy.

94 Nakazując całkowite, a nie stopniowe, oraz definitywne i natychmiastowe odzyskanie pomocy, Komisja nie postąpiła w sposób zgodny z tą zasadą.

95 Komisja powinna była porównać obniżenie podatku z korzyściami, jakie banki mogłyby uzyskać na podstawie ogólnych przepisów podatkowych, gdyby dokonały inaczej skonstruowanych operacji.

96 Rząd włoski utrzymuje, że jeszcze przed wprowadzeniem obniżenia podatku legalność analogicznych przepisów ustawy nr 218/90, tj. art. 7 ust. 3 tej ustawy w świetle art. 87 WE nie została zakwestionowana.

97 Komisja jest zdania, że w sposób dogłębny przeanalizowała w spornej decyzji kwestię zwrotu pomocy. Dodaje ona, że w każdym razie zgodnie z orzecznictwem nie ma obowiązku przedstawienia szczególnych powodów uzasadniających wykonanie przez nią kompetencji do nakazania władzom krajowym odzyskania pomocy.

98 Ponadto w opinii Komisji zarzuty oparte na naruszeniu zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności są bezzasadne.

2. Ocena Trybunału

a) W przedmiocie uzasadnienia nakazu odzyskania pomocy

99 Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powoływanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji może mieć adresat aktu. Jednak gdy już pomoc została przyznana niezgodnie z art. 88 ust. 3 WE, Komisja, której przysuguje kompetencja w zakresie wymagania od władz krajowych, aby te odzyskały pomoc, nie musi przedstawiać szczególnych powodów, aby uzasadnić wykonanie tej kompetencji (ww. wyroki w sprawie Belgia przeciwko Komisji, pkt 81 i 82; z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 106 i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 129).

100 Jest bezsporne, że Republika Włoska nie zgłosiła Komisji systemu przewidującego obniżenie podatku przed jego wprowadzeniem.

101 Komisja nie miała zatem obowiązku przedstawić szczególnych powodów uzasadniających nakaz odzyskania pomocy.

102 W każdym razie okazuje się, wbrew twierdzeniu skarżącego w postępowaniu krajowym, że sporna decyzja zawiera w pkt 49–57 i 62 szerokie uzasadnienie w świetle art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 i zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań decyzji Komisji nakazującej odzyskanie spornej pomocy.

103 Zarzut oparty na niewystarczającym uzasadnieniu nakazu odzyskania pomocy nie może zatem zostać uwzględniony.

b) W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa

104 Biorąc pod uwagę imperatywny charakter kontroli pomocy państwa dokonywanej przez Komisję na podstawie art. 88 WE, przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą w zasadzie mieć uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości pomocy jedynie wtedy, gdy pomoc została przyznana z poszanowaniem procedury przewidzianej w tym postanowieniu. Z drugiej strony staranny podmiot gospodarczy powinien normalnie być w stanie upewnić się, że ta procedura została zachowana. W szczególności gdy pomoc została udzielona bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, tak i jest ona bezprawna w świetle art. 88 ust. 3 WE, beneficjent pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy (wyrok z dnia 11 listopada 2004 r w sprawach połączonych C-183/02 P i C-187/02 P Demesa i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, Rec. str. I-10609, pkt 44 i 45 oraz przywołane tam orzecznictwo). Ani zainteresowane państwo członkowskie, ani dany podmiot gospodarczy nie mogą ponadto powoływać się na zasadę pewności prawa w celu udaremnienia zwrotu pomocy, ponieważ niebezpieczeństwo powstania wewnętrznego sporu prawnego, wspomniane przez Unicredito, jest do przewidzenia od momentu udzielenia pomocy.

105 Jest bowiem bezsporne, że instrumenty zawarte w ustawie nr 218/90 nigdy nie zostały zgłoszone Komisji. Zatem jeżeli chodzi o twierdzenie Republiki Włoskiej, jakoby instrument zawarty w art. 7 ust. 3 tej ustawy wykazywał analogię do obniżenia podatku, wystarczy stwierdzić, że powoływany instrument nie został zbadany przez Komisję. W takiej sytuacji upływ terminu od wydania tej ustawy, na co powoływa się Unicredito, nie ma znaczenia dla sprawy. Ponadto nawet gdyby przyjąć, że wydane kolejno po sobie rozkazy, jak sugeruje sąd krajowy, opierają się na logice kontynuacji i przedłużenia obowiązku jednego rozkazu względem drugiego, to nie ma znaczenia okoliczność, że Komisja nie podjęła działań względem pierwszego rozkazu, ponieważ system, którego dotyczy niniejsza sprawa, zbadany niezależnie od poprzedniego, sprzyja niektórym przedsiębiorstwom (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 1988 r w sprawie 57/86 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. 2855, pkt 10).

106 W odniesieniu do decyzji 1999/288 i 2000/600, o których wspomina sąd krajowy (zob. pkt 26 niniejszego wyroku), należy zauważyć, że dotyczą one pomocy przyznanej określonym bankom i odnoszą się do innych rodzajów aniżeli te, o które chodzi w niniejszej sprawie, tj. do podwyższenia kapitału zakładowego, kredytów udzielonych przez Banca d'Italia, wniesienia na rzecz banku udziałów Skarbu Państwa oraz ulg podatkowych dotyczących głównie transakcji cesji przedsiębiorstwa, części przedsiębiorstwa i skądników majątkowych. Okoliczność, że Komisja nie uznała w tym przypadku pewnych instrumentów zawartych w ustawie nr 218/90 za niezgodne ze wspólnym rynkiem, nie może oznaczać akceptacji przez nią wszystkich instrumentów

przewidzianych przez t? ustaw?.

107 Je?li chodzi o zezwolenia, które zdaniem skar??cego w post?powaniu krajowym zosta?y udzielone przez Banca d'Italia dla ka?dej operacji obj?tej obni?eniem podatku przys?uguj?cym bankom, wystarczy przypomnie?, ?e ocena zgodnie z pomocy ze wspólnym rynkiem nale?y do wy??cznych kompetencji Komisji. Z tego wzgl?du staranny podmiot gospodarczy nie mo?e mie? uzasadnionych oczekiwa? co do decyzji, która nie pochodzi od tej instytucji.

108 Wreszcie nie mo?na skutecznie podnosi?, ?e ? w zwi?zku z uwzgl?dnieniem przez zainteresowane banki w ocenie wykonalno?ci dokonywanych operacji pomocy przyznanej z tytu?u obni?enia podatku ? odzyskanie tej pomocy narusza zasad? ochrony uzasadnionych oczekiwa?.

109 Odzyskanie pomocy przyznanej bez zachowania procedury przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE stanowi bowiem przewidywalne ryzyko dla podmiotu gospodarczego, który korzysta z tej pomocy.

110 Ponadto, jak wskazuje Komisja, przedsi?biorstwa korzystaj?ce z pomocy przyznanej bezprawnie zwykle uwzgl?dniaj? jej kwot? w decyzjach gospodarczych, a pó?niejszy zwrot tej pomocy poci?ga z regu?y negatywne konsekwencje dla ich sytuacji finansowej. Je?liby taka sytuacja mia?a sta? na przeszkodzie zwrotowi pomocy, beneficjenci ostatecznie uzyskaliby pomoc w prawie wszystkich przypadkach, a wspólnotowa kontrola pomocy pa?stwa zosta?aby pozbawiona skuteczno?ci.

111 W zwi?zku z powy?szym Unicredito jako beneficjent pomocy przyznanej bezprawnie nie mo?e powo?ywa? si? na wyj?tkowe okoliczno?ci, na których mog?o opiera? si? jego przekonanie o prawid?owo?ci tej pomocy (zob. ww. wyrok w sprawach po??czonych Demesa i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, pkt 51).

112 Ostatecznie nale?y stwierdzi?, ?e nie jest zasadny zarzut oparty na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwa? i pewno?ci prawa.

c) W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu zasady proporcjonalno?ci

113 Uchylenie pomocy przyznanej bezprawnie poprzez ??danie jej zwrotu stanowi logiczn? konsekwencj? stwierdzenia jej niezgodno?ci z prawem. Odzyskania takiej pomocy w celu przywrócenia poprzedniej sytuacji, nie mo?na w zasadzie uzna? za ?rodek nieproporcjonalny do celów postanowie? traktatu w dziedzinie pomocy pa?stwa. Na skutek zwrotu pomocy beneficjent traci przewag?, jak? mia? on na rynku nad swoimi konkurentami i zostaje przywrócona sytuacja istniej?ca przed udzieleniem pomocy (zob. ww. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie W?ochy przeciwko Komisji, pkt 103 i 104 i przywo?ane tam orzecznictwo).

114 Kwoty podlegaj?ce zwrotowi nie mog? by? okre?lone przy uwzgl?dnieniu innych operacji, które mog?yby zosta? dokonane przez przedsi?biorstwa, je?liby nie zdecydowa?y si? one na wybór operacji, w zwi?zku z którymi udzielona zosta?a pomoc.

115 W istocie wybór ten zosta? dokonany ze ?wiadomo?ci?, ?e istnieje ryzyko zwrotu pomocy przyznanej bez zachowania procedury przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE.

116 Przedsi?biorstwa mog?yby unikn?? tego ryzyka, gdyby natychmiast zdecydowa?y si? na dokonanie inaczej skonstruowanych operacji.

117 Ponadto w takich okoliczno?ciach, jak w sprawie tocz?cej si? przed s?dem krajowym, przywrócenie poprzedniej sytuacji oznacza powrót, w mo?liwym zakresie, do sytuacji, jaka mia?aby miejsce, gdyby sporne operacje zosta?y zrealizowane bez przyznania obni?enia

podatku.

118 Przywrócenie poprzedniej sytuacji nie oznacza ponownego stworzenia przeszłości na podstawie takich hipotetycznych okoliczności jak chociażby różnorodne wybory, jakich mogły dokonać zainteresowane podmioty, zwłaszcza te wybory dokonane z uwzględnieniem pomocy mogły okazać się nieodwracalne.

119 Przywrócenie poprzedniej sytuacji pozwala jedynie, aby na etapie odzyskiwania pomocy przez władze krajowe zostało w danym wypadku uwzględnione korzystniejsze traktowanie podatkowe aniżeli przewidują to ogólne przepisy prawa, które zostałyby zapewnione na mocy wewnętrznych przepisów zgodnych z prawem wspólnotowym w związku z rzeczywiście dokonaną operacją, w przypadku gdyby nie doszło do bezprawnego przyznania pomocy.

120 Nie jest zatem zasadny zarzut oparty na naruszeniu zasady proporcjonalności.

121 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza dwóch pierwszych pytań nie wykazała elementów, które mogłyby wpłynąć na ważność spornej decyzji.

C – W przedmiocie pytania trzeciego

122 Pytanie trzecie sądu krajowego dotyczy zasadniczo tego, czy art. 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zawierającemu nakaz zwrotu pomocy i wydanemu w wykonaniu decyzji Komisji, w której uznano ona taką pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i której analiza w świetle tych samych przepisów i ogólnych zasad nie wykazała elementów mogących wpłynąć na jej ważność.

123 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że uregulowanie krajowe zawierające nakaz zwrotu pomocy wydane w wykonaniu decyzji Komisji jest niezgodne z prawem, jeżeli decyzja narusza przepis prawa wspólnotowego.

124 Natomiast w przypadku, gdy analiza negatywnej decyzji Komisji w świetle przepisów prawa wspólnotowego nie wykazuje żadnego elementu mogącego wpłynąć na jej ważność, wspomniane przepisy nie mogą stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu wydanemu w wykonaniu spornej decyzji Komisji.

125 Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że art. 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności nie mogą stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zawierającemu nakaz zwrotu pomocy wydanemu w wykonaniu decyzji Komisji, w której uznano ona taką pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i której analiza w świetle tych samych przepisów i ogólnych zasad nie wykazała elementów mogących wpłynąć na jej ważność.

W przedmiocie kosztów

126 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Analiza zadanych pytań nie wykazała elementów, które mogły wpłynąć na ważność decyzji Komisji 2002/581/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie systemu pomocy państwa wprowadzonego przez Włochy na rzecz banków.

2) Artykuł 87 WE i nast., art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania art. 93 traktatu WE oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa i proporcjonalności nie mogły stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zawierającemu nakaz zwrotu pomocy wydanemu w wykonaniu decyzji Komisji, w której uznano ona tą pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i której analiza w świetle tych samych przepisów i ogólnych zasad nie wykazała elementów mogących wpłynąć na jej ważność.

Podpisy

* Język postępowania: włoski.