DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

15. december 2005 *

I sag C-66/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 21. februar 2002,

Den Italienske Republik, først ved U. Leanza, derefter ved I.M. Braguglia, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og R. Lyal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), R. Schintgen, G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. februar 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 I nærværende sag har Den Italienske Republik nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/581/EF af 11. december 2001 om den statsstøtte, Italien har iværksat til fordel for banker (EFT 2002 L 184, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«).

Nationale retsforskrifter

2 En reform af det italienske bankvæsen blev gennemført ved lov nr. 218 af 30. juli 1990 om bestemmelser vedrørende omstrukturering og konsolidering af offentligretlige kreditinstitutters kapitalgrundlag (GURI nr. 182 af 6.8.1990, s. 8, herefter »lov nr. 218/90«).

3 Denne lov har muliggjort omdannelse af offentligretlige kreditinstitutter til aktieselskaber. Med henblik herpå blev en offentlig bank bemyndiget til at overdrage bankvirksomheden til et aktieselskab, således at den overdragende juridiske person, der i praksis betegnedes som »bankfond« (herefter »bankfond«), og som var indehaver af aktiekapitalen, blev adskilt fra det erhvervende aktieselskab (herefter »bankselskabet«) som eneste indehaver af bankvirksomheden. Bankfonden administrerede kapitalen i bankselskabet og anvendte indtægterne heraf til at forfølge sociale formål.

4 I forbindelse med de transaktioner, hvorved bankvirksomheden blev overdraget, blev der til bankselskaberne ligeledes overdraget hvilende aktiver, dvs. aktiver, som ikke anvendes direkte i driften. Disse aktiver øgede bankselskabernes aktivmasse. Det følger heraf, at bankselskaberne i tilfælde af ens driftsresultater opnåede resultater, der for så vidt angår rentabilitet var mindre gode end de konkurrerende bankers.

5 De offentligretlige kreditinstitutters kapitalandele i Banca d'Italia blev ligeledes overdraget til bankselskaberne. De kunne ikke tildeles bankfondene, idet disse ikke tilhørte den gruppe institutioner, der var bemyndigede til at besidde sådanne andele.

6 Artikel 2 i lov nr. 489 af 26. november 1993, der navnlig vedrører udsættelse af den frist, der var fastsat i artikel 7, stk. 6, i lov nr. 218/90 (GURI nr. 284 af 3.12.1993, s. 4, herefter »lov nr. 489/93«), gjorde de offentligretlige kreditinstitutters omdannelse til aktieselskaber obligatorisk inden den 30. juni 1994.

7 Lov nr. 461 af 23. december 1998 om bemyndigelse til regeringen til at reformere de civil- og skatteretlige bestemmelser for de organer, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 356 af 20. november 1990, såvel som beskatningen ved omstruktureringsforanstaltninger inden for banksektoren (GURI nr. 4 af 7.1.1999, s. 4, herefter »lov nr. 461/98«), har bemyndiget den italienske regering til at foretage endnu en reform af den lovgivning, der finder anvendelse for banksektoren, særligt vedrørende omstrukturering.

8 Artikel 2, stk. 1, litra m), i lov nr. 461/98 har åbnet mulighed for, at bankfonde, der har gennemført de ved denne reform fastsatte organisatoriske ændringer, kan besidde andele i Banca d'Italia.

9 Lovdekret nr. 153 af 17. maj 1999 om de civil- og skatteretlige bestemmelser for de organer, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 356 af 20. november 1990, og om beskatningen i forbindelse med omstruktureringsforanstaltninger inden for banksektoren i overensstemmelse med artikel 1 i lov nr. 461 af 23. december 1998 (GURI nr. 125 af 31.5.1999, s. 4, »herefter dekret nr. 153/99«) har udmøntet den bemyndigelse, der blev givet ved lov nr. 461/98, ved at indføre følgende skattemæssige fordele:

— Nedsættelse af indkomstskattesatsen (IRPEG) til 12,5% for de banker, som gennemfører en fusion eller en lignende omstruktureringsforanstaltning, inden

for fem på hinanden følgende skatteår, under forudsætning af at fortjenesten henlægges i en særlig reservefond, hvor den bindes for tre år. Fortjenesten, der skal henlægges i den særlige reservefond, kan ikke overstige 1,2% af forskellen mellem den samlede balance i alle de banker, der har deltaget i fusionen, og balancen i den største af bankerne før fusionen (artikel 22, stk. 1, og artikel 23, stk. 1).

— Skatteneutralitet for transaktioner, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet, og som tidligere i henhold til lov nr. 218 af 30. juli 1990 er blevet overført til bankselskaberne, føres tilbage til den institution, der overførte dem (artikel 16, stk. 3).

— Anvendelse af et fast afgiftsbeløb i stedet for de skatter, der ellers skulle betales i forbindelse med de i de to foranstående led omhandlede transaktioner (artikel 24, stk. 1, og artikel 16, stk. 5).

— Skatteneutralitet med hensyn til den kommuneskat, der skal betales af værdistigningen af fast ejendom i forbindelse med samme transaktioner (artikel 24, stk. 1, og artikel 16, stk. 5).

— Skattefritagelse for overførsel af kapitalandele i Banca d'Italia fra bankselskaberne til bankfonde (artikel 27, stk. 2).

Den anfægtede beslutning

10 Som følge af en parlamentarisk forespørgsel anmodede Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved skrivelse af 24. marts 1999, der blev fremsendt med hjemmel i dens kompetence for så vidt angår statsstøtte, de italienske myndigheder om at fremsende oplysninger med henblik på at vurdere rækkevidden og virkningerne af lov nr. 461/98.

11 Ved skrivelser af 24. juni og 2. juli 1999 fremsendte de italienske myndigheder oplysninger om denne lov og om dekret nr. 153/99.

12 Ved skrivelse af 23. marts 2000 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99 efter dens opfattelse kunne indeholde støtteelementer, og den anmodede dem om ikke at iværksætte de pågældende foranstaltninger. Den 12. april 2000 svarede de italienske myndigheder, at de havde udsat gennemførelsen af foranstaltningerne, hvorefter de den 14. juni 2000 fremsendte supplerende oplysninger.

13 Det i teorien maksimale beløb for de skattefordele, der er opnået i form af den ved artikel 22, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i dekret nr. 153/99 meddelte nedsættelse af indkomstskattesatsen til 12,5%, er af de italienske myndigheder vurderet til at udgøre 5 358 mia. ITL, hvilket svarer til 2 767 mio. EUR, i forbindelse med 76 transaktioner, der blev gennemført i årene 1998, 1999 og 2000.

14 Ved skrivelse af 25. oktober 2000 meddelte Kommissionen den italienske regering sin beslutning om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF hjemlede procedure. Denne beslutning er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 2001 C 44, s. 2).

15 Ved procedurens afslutning fastslog Kommissionen, at Den Italienske Republik ulovligt har gennemført lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99, hvorved artikel 88, stk. 3, EF blev tilsidesat. Kommissionen fandt, at med undtagelse af skattefritagelsen i henhold til artikel 27, stk. 2, i dekret nr. 153/99 for visse overdragelser af kapitalandele i Banca d'Italia udgjorde de gennemførte skattemæssige foranstaltninger en støtteordning, der er uforenelig med fællesmarkedet. Ved disse foranstaltninger tildeles bankerne en fordel, hvorved de kan øge deres egen størrelse og opnå stordriftsfordele med lavere omkostninger.

16 Som følge heraf har Kommissionen truffet den anfægtede beslutning, hvori den bemærkede, at lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99 ligeledes indførte skattefordele til fordel for bankfonde, men at disse fordele ikke var genstand for denne beslutning.

17 Den anfægtede beslutning er formuleret som følger:

»*Artikel 1*

Bortset fra det i artikel 2 omhandlede tilfælde er den statsstøtteordning, Italien i henhold til [lov nr. 461/98] og i henhold til [lovdekret nr. 153/99], særlig artikel 16, [stk. 3 og 5], artikel 22, [stk. 1], artikel 23, [stk. 1], artikel 24, [stk.1], og artikel 27, [stk. 2], har iværksat til fordel for banker, [...] uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

De i artikel 27, [stk. 2], i [dekret nr. 153/99] omhandlede skattelettelser udgør ikke statsstøtte, for så vidt som den dobbelttransaktion, der består i, at kapitalandele i Banca d'Italia tildeles banken og siden overføres til bankfonden, ikke indvirker på bankens balance.

Artikel 3

Italien ophæver den i artikel 1 omhandlede støtteordning.

Artikel 4

1. Italien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

2. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne

beregnes på grundlag af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.

[...]«

Parternes påstande

18 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres, idet den ikke opfylder de foreskrevne betingelser for, at de skattemæssige foranstaltninger i forbindelse med reformen af det italienske banksystem kan kvalificeres som »statsstøtte«.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

De andre verserende sager ved Fællesskabets retsinstanser

20 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 21. februar 2002 og den 11. april 2002 har Associazione bancaria italiana (ABI) (sag T-36/02), Banca Sanpaolo IMI SpA (sag T-37/02), Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (sag T-39/02), Banca di Roma SpA (sag T-40/02), Mediocredito Centrale SpA (sag T-41/02), Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (sag T-42/02) samt Compagnia di San Paolo Srl (sag T-121/02) ligeledes anlagt sag mod Kommissionen med påstand om annullation af den i denne sag anfægtede beslutning. Kommissionen har for Retten fremført en indsigelse om afvisning af sagerne, begrundet i sagsøgernes manglende retlige interesse, eftersom den pågældende støtte ifølge Kommissionen ikke udgør individuel støtte, men er led i en støtteordning. Ved kendelser af 9. juli 2003 har Retten udsat de syv sager for at afvente Domstolens dom i denne sag. Sagsøgerne i sagerne T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02 og T-42/02 har appelleret kendelserne om udsættelse af sagerne. Ved Domstolens kendelse af 26. november 2003, ABI m.fl. mod Kommissionen (sagerne C-366/03 P — C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P og C-394/03 P, ikke trykt i Samling af Afgørelser), er de nævnte appelsager blevet afvist.

21 Ved kendelse af 11. februar 2004, indgået til Domstolen den 23. marts 2004 (sag C-148/04), har Commissione tributaria provinciale di Genova (Italien) forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende den anfægtede beslutnings gyldighed samt vedrørende fortolkningen af artikel 87 EF ff., af artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83, s. 1) og af visse generelle fællesskabsretlige principper, hvilke spørgsmål Domstolen besvarer ved dom af dags dato.

Om søgsmålet

22 Den Italienske Republik gør fem anbringender gældende vedrørende tilsidesættelse af artikel 253 EF, princippet om retten til kontradiktion, artikel 87, stk. 1, EF, artikel 87, stk. 3, litra b), EF og artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af artikel 253 EF

Parternes argumenter

23 Den Italienske Republik gør gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til artikel 253 EF.

24 Anbringendet består af tre led:

— Den anfægtede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel for så vidt angår vurderingen af fremme af konkurrencen i banksektoren.

— Beslutningen undersøger de af den italienske regering fremførte argumenter om henholdsvis spørgsmålet om kvalificeringen som statsstøtte af de omtvistede skattemæssige foranstaltninger i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 1, EF, og det i forhold hertil forskellige spørgsmål om en eventuel erklæring om forenelighed i henhold til artikel 87, stk. 3, EF, uden at den sondrer mellem disse argumenter.

— Beslutningen angiver en utilstrækkelig, urigtig og selvmodsigende begrundelse for at udelukke, at de omtvistede skattemæssige foranstaltninger kan betragtes som forenelige med traktaten ved anvendelse af artikel 87, stk. 3, EF.

25 Kommissionen bestrider sagsøgerens anbringender. Det er Kommissionens opfattelse, at den anfægtede beslutning opfylder de betingelser, der er fastsat i retspraksis om begrundelse.

Domstolens bemærkninger

26 I henhold til fast retspraksis udgør begrundelsespligten et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede retsakt. Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Dette krav fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 48).

— Anbringendets første led

27 Ved anbringendets første led hævder den italienske regering, at den anfægtede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel for så vidt angår vurderingen af fremme af konkurrencen i banksektoren.

28 Dette generelt formulerede klagepunkt følges af betragtninger, der grundlæggende begrænser sig til at beskrive udviklingen i lovgivningen inden for den italienske banksektor uden at angive nærmere omstændigheder vedrørende indholdet af det fremsatte klagepunkt.

29 Den detaljerede beskrivelse af udviklingen af de relevante retsregler fremhæver navnlig lov nr. 218/90.

30 Denne lov beskrives som indledningen til en dybtgående reform af det italienske banksystem, der var karakteriseret ved en udstrakt offentlig sektor, idet loven fastsatte retsreglerne for ændring af de offentlige banker til aktieselskaber.

31 Lov nr. 461/98 bliver for sin del beskrevet som det sidste led i reformprocessen vedrørende det italienske banksystem.

32 Den var navnlig blevet nødvendig for at afskaffe eller i hvert fald endeligt nedsætte den offentlige sektors tilstedeværelse på bankområdet, samt for fuldstændigt at gennemføre den privatiserings- og omstruktureringsproces vedrørende det italienske banksystem, som var indledt med lov nr. 218/90.

33 Loven gav bl.a. hjemmel til at

— begunstige transaktioner, der har til formål at øge bankers eller bankkoncerners størrelse

— tillade bankfondes skatteneutrale generhvervelse af hvilende aktiver, som tilhører bankselskaberne, og som var blevet overdraget til sidstnævnte gennem anvendelse af lov nr. 218/90.

34 I harmoni med hensynet til at føre privatiseringsprocessen til ende var der fremlagt en plan for en skattereform, der generelt havde til formål at sænke skattetrykket på produktiv virksomhed.

35 Som det er formuleret, og når henses til samtlige parternes processkrifter, må det undersøgte anbringendes første led opfattes som et klagepunkt om manglende angivelse i den anfægtede beslutning af grundene til, at Kommissionen kvalificerede lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99 som statsstøtte, selv om disse retsakter alene lå i forlængelse af lov nr. 218/90, der for sin del ikke blev anfægtet af Kommissionen i forhold til bestemmelserne om statsstøtte.

36 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i betragtning 16, 30 og 32 til den anfægtede beslutning har

— foretaget et sammendrag af den beskrivelse af udviklingen af lovgivningen inden for den italienske banksektor, som den italienske regering har givet i sagen

— henvist til den italienske regerings indsigelse, hvorefter lov nr. 218/90 og dekret nr. 153/99 bør ses som en del af samme proces, som går ud på at modernisere banksektoren

— henvist til det af medlemsstaten forfulgte mål vedrørende konsolidering og omstrukturering af denne sektor.

37 Det skal konstateres, at Kommissionen endvidere i betragtning 51-54 til den anfægtede beslutning har angivet grundene til, at den omstændighed, at lov nr. 218/90 ikke er blevet anfægtet i forhold til bestemmelserne om statsstøtte, ifølge Kommissionen ikke har indvirkning på den kvalificering, Kommissionen har foretaget af lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99 i forhold til de samme bestemmelser.

38 Kommissionen fremhæver indledningsvis for så vidt angår den omstændighed, at den ikke har anfægtet lov nr. 218/90, at den italienske regering ikke har givet meddelelse om denne lov til Kommissionen. Kommissionen tilføjer, at den kun har undersøgt visse punkter i den ovennævnte lov i forhold til enkeltsager, og at de hensyn, der gjorde disse punkter berettigede, ikke finder anvendelse på de i denne sag omhandlede foranstaltninger.

39 Kommissionen bemærker endvidere, at de offentlige banker — med ganske få undtagelser — ved udgangen af året 1992 var blevet omdannet til aktieselskaber, og at denne omdannelse blev obligatorisk med lov nr. 489/93.

40 Ifølge Kommissionen betyder den omstændighed, at den dengang ikke gjorde indvendinger mod de øvrige foranstaltninger, der måske mere lignede dem, der er

indført ved dekret nr. 153/99, desuden ikke, at Kommissionen nødvendigvis skal se med velvilje på sidstnævnte. Således skal skattefritagelse for tilbageførsel af aktiver fra bankfonden til bankselskabet ikke nødvendigvis vurderes på samme måde som en skattefritagelse for en lignende tilbageførsel fra bankselskabet til fonden. Overførslen af aktiver til bankselskabet har således kunnet gøre det lettere at omdanne de offentlige banker til aktieselskaber, mens den skattefrie tilbageførsel til fondene af nævnte aktiver, der muligvis er steget i værdi, har en forbedring af bankselskabets lønsomhedsindikatorer til formål og følge.

41 Endelig er og bliver lov nr. 218/90 ifølge Kommissionen en ad hoc-foranstaltning, der principielt kunne være berettiget som følge af ganske bestemte omstændigheder i forbindelse med lovens vedtagelse. Derimod kan de i denne sag omhandlede foranstaltninger ikke under nogen omstændigheder betragtes som forenelige med fællesmarkedet.

42 I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har gjort gældende, har Kommissionen således angivet en begrundelse i den anfægtede beslutning, der tager stilling til den argumentation, som Italien har fremsat.

43 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den er velbegrundet, er denne begrundelse tilstrækkelig til at give parterne mulighed for at få kendskab til begrundelserne for den anfægtede beslutning for så vidt angår denne argumentation og til at give Domstolen mulighed for at udøve sin prøvelse.

44 Det undersøgte anbringendes første led bør således forkastes.

— Anbringendets andet led

45 Ved sit anbringendes andet led kritiserer Den Italienske Republik Kommissionen for ikke at have anført særskilte begrundelser for så vidt angår henholdsvis spørgsmålet om kvalificeringen af de omtvistede skattemæssige foranstaltninger i forhold til artikel 87, stk. 1, EF og det herfra forskellige spørgsmål om en eventuel erklæring om forenelighed i henhold til artikel 87, stk. 3, EF.

46 Det bemærkes i denne forbindelse, at spørgsmålet, om begrundelsespligten er overholdt, primært skal bedømmes i forhold til begrundelsens indhold og ikke under hensyn til den form, hvori den fremsættes.

47 Det er under alle omstændigheder tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen i denne sag i betragtning 32-43 til den anfægtede beslutning har undersøgt spørgsmålet om kvalificeringen af de omtvistede skattemæssige foranstaltninger i forhold til artikel 87, stk. 1, EF og særskilt i betragtning 45-48 til samme beslutning spørgsmålet om den eventuelle anvendelse af artikel 87, stk. 3, EF.

48 Under disse omstændigheder bør det undersøgte anbringendes andet led forkastes.

— Anbringendets tredje led

49 Inden for rammerne af anbringendets tredje led kritiserer Den Italienske Republik Kommissionen for, at den anfægtede beslutning indeholder en utilstrækkelig, urigtig og selvmodsigende begrundelse for så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra b) eller c), EF.

50 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i betragtning 45-48 til den anfægtede beslutning angiver begrundelsen for, at den nåede til den konklusion, at de omtvistede skattemæssige foranstaltninger ikke kan erklæres forenelige med traktaten i henhold til disse bestemmelser.

51 Kommissionen bemærker bl.a., at styrkelsen af det italienske banksystem ikke kan betragtes som »et projekt af fælleseuropæisk interesse« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 3, litra b), EF, eftersom den hovedsagelig begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat og ikke i Fællesskabet som helhed, og eftersom der ikke er tale om at fremme et konkret, præcist og bestemt defineret projekt.

52 For så vidt angår de omtvistede skattemæssige foranstaltningers forenelighed i forhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF vedrørende »udvikling af visse erhvervsgrene« finder Kommissionen, at betingelserne for anvendelse af Fællesskabets rammebestemmelser indeholdt i Kommissionens meddelelse 1999/C 288/02 om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1999 C 288, s. 2) efter dens opfattelse ikke er opfyldt. Ordningen er ikke begrænset til små og mellemstore virksomheder. Støtteforanstaltningerne er ikke anmeldt enkeltvis til Kommissionen, og der er heller ikke forelagt nogen omstruktureringsplan. De banker, støtten ydes til, er generelt ikke kriseramte, og støtten tager ikke sigte på at genvinde den økonomiske og finansielle lønsomhed på lang sigt. I rammebestemmelserne kræves det, at der træffes foranstaltninger med henblik på så vidt muligt at afbøde de skadelige virkninger, støtten måtte have for konkurrenterne. I denne sag var støtten derimod beregnet på at styrke modtagernes stilling i forhold til de konkurrenter, der ikke modtager støtte. Skattelettelserne kan ikke betegnes som investeringsstøtte eller som støtte til andre slags udgifter, som ellers ville kunne betragtes som forenelige med fællesmarkedet. Ingen andre egenskaber ved ordningen gør det muligt for Kommissionen at betragte den som forenelig med fællesmarkedet af andre årsager, som omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra c). Desuden opfylder den ikke sidstnævntes bestemmelses betingelse om, at støtten »ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Til forskel fra tidligere foranstaltninger, bl.a. lov nr. 218/90, der kan have

lettet de offentlige bankers overgang til aktieselskaber, idet de mindskede den konkurrencemæssige skævhed i forhold til de andre bankvirksomheder, bevirkede de foreliggende foranstaltninger nemlig hovedsagelig, at støttemodtagernes konkurrenceevne forbedredes i en erhvervsgren, der præges af en hård international konkurrence.

53 Det må konstateres, at uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den er velbegrundet, er denne begrundelse tilstrækkelig til at give parterne mulighed for at få kendskab til begrundelserne for den anfægtede beslutning for så vidt angår det undersøgte spørgsmål og til at give Domstolen mulighed for at udøve sin prøvelse.

54 I øvrigt er det af Den Italienske Republik fremsatte anbringende vedrørende begrundelsens fejlagtige og selvmodsigende karakter i realiteten en anfægtelse af dennes velbegrundethed og et anbringende om en utilstrækkelig begrundelse for ændringen af en holdning, som Kommissionen tidligere har indtaget. Den Italienske Republik gør navnlig gældende, at Kommissionens betragtning, som fremgår af den anfægtede beslutning, hvorefter ordningen hovedsageligt begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat og ikke i Fællesskabet, »forekommer forsimplet og vilkårlig«. Den Italienske Republik udtaler i øvrigt, at Kommissionens betragtning, hvorefter den omhandlede ordning ikke skal fremme et konkret, præcist og bestemt defineret projekt, er »fuldstændig ubegrundet og endvidere selvmodsigende«. For så vidt angår spørgsmålet om foreneligheden af støtte med henblik på at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene gør Den Italienske Republik endelig gældende, at Kommissionens ræsonnement er »selvmodsigende« og ikke rummer »nogen forbindelse« til de konklusioner, som den er nået til i andre sager, og som den i denne sag tydeligt har fraveget.

55 Som nævnt i denne doms præmis 26, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en retsakts begrundelse er velbegrundet, en vurdering af retsaktens materielle lovlighed. Således kan en indsigelse om denne begrundelses velbegrundethed ikke undersøges i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt den i artikel 253 EF fastsatte forpligtelse er overholdt.

56 Endvidere bemærkes for så vidt angår den ændrede holdning, som Kommissionen har indtaget, sammenholdt med til tidligere sager, at den anfægtede beslutning i betragtning 51-54 indeholder en angivelse af de faktorer, der ifølge Kommissionen adskiller de sammenlignede situationer og således berettiger denne holdning.

57 Under disse omstændigheder bør også anbringendets tredje led forkastes.

58 Det følger af det ovenfor anførte, at anbringendet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 253 EF må forkastes i sin helhed.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om retten til kontradiktion

Parternes argumenter

59 Den Italienske Republik gør gældende, at Kommissionen for første gang i den anfægtede beslutning har fremsat egentlige klagepunkter vedrørende de omtvistede skattemæssige foranstaltninger, som er truffet vedrørende indirekte beskatning, uden forudgående at have givet den italienske regering og de begunstigede virksomheder lejlighed til at fremlægge præciserende oplysninger. Kommissionen har således tilsidesat princippet om retten til kontradiktion.

60 Det er Kommissionens opfattelse, at dette udgør et nyt anbringende, der i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke kan antages til realitetsbehandling, da det er blevet rejst for første gang under replikken.

Domstolens bemærkninger

61 I henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

62 Den Italienske Republik har i sin stævning ikke fremsat noget anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til kontradiktion under den procedure, der førte til den anfægtede beslutning.

63 Den Italienske Republik har først fremsat et sådant anbringende under replikken, uden at det støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

64 Det omhandlede anbringende er således et nyt anbringende, der som sådan ikke kan antages til realitetsbehandling.

Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF

Parternes argumenter

65 Den Italienske Republik gør gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 87, stk. 1, EF, da den kvalificerede de omtvistede skattemæssige foranstaltninger som statsstøtte.

66 Dette anbringende består af seks led.

67 Ved det første led gør sagsøgeren gældende, at den anfægtede beslutning støtter sig på en fejlagtig forudsætning for så vidt angår nedsættelsen af indkomstskattesatsen til 12,5% for de banker, som gennemfører en fusion eller en lignende omstruktureringsforanstaltning. Denne nedsættelse blev ikke foretaget for så vidt angår den samlede indkomst for en bank, som gennemfører en fusion eller en lignende omstruktureringsforanstaltning, men kun for så vidt angår den del af indkomsten, der henlægges i en særlig reservefond. Endvidere kan skattenedsættelsen ikke overstige den samlede grænse på 1,2% af den i artikel 22, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i dekret nr. 153/99 fastsatte beregnede sum. Endelig har Kommissionen ikke taget den betingelse i betragtning, hvorefter den særlige reservefond ikke måtte udloddes til aktionærerne i en periode på tre år.

68 Inden for rammerne af de fem øvrige led i anbringendet gør Den Italienske Republik gældende, at de omtvistede foranstaltninger

— hverken giver anledning til nogen overførsel af midler fra staten eller til et afkald fra denne på bestemte skatteindtægter

— ikke udgør statsstøtte, da de også begunstiger modtagere, såsom holdingselskaber, der ikke er virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 1, EF

— i modsætning til, hvad Kommissionen gør gældende, ikke har selektiv, men derimod generel karakter, da de indeholder betingelser, der ikke er diskriminerende, og hvis anvendelse ikke er undergivet et skøn

— ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne eller i det mindste kun delvist påvirker denne, således at kun en delvis tilbagesøgning af støtten burde have været påbudt

— ikke fordrejer konkurrencen.

69 For så vidt nærmere angår de i artikel 16, stk. 3, i dekret nr. 153/99 indeholdte foranstaltninger, der indførte skatteneutralitet for transaktioner, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet, tilbageføres, har disse ikke medført nogen økonomisk fordel i form af en skattefritagelse for det tilbageførende selskab, men blot en simpel overførsel af sidstnævntes skattepligt til modtageren af de tilbageførte formuegoder og en udskydelse af fristerne for betaling af skatten for tilbageførslen til tidspunktet for disse formuegoders senere realisering.

70 Kommissionen gør gældende, at Den Italienske Republik først under replikken fremsatte argumentet, hvorefter artikel 16, stk. 3, i dekret nr. 153/99, der indførte skatteneutralitet for transaktioner, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for driften, tilbageføres, også begunstiger modtagere, der ikke er virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 1, EF. Dette argument udgør et nyt anbringende, der ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2.

71 Ligeledes har sagsøgeren først under replikken fremført argumentationen om, at en støtte eventuelt kun delvist påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og derfor kun er delvist tilbagebetalingspligtig. Det er Kommissionens opfattelse, at kravet om nedsættelse af det beløb, der skal tilbagebetales, er en ny påstand, der ændrer søgsmålets genstand i strid med artikel 19 i EF-statutten for Domstolen (nu artikel 21 i Domstolens statut) og procesreglementets artikel 38.

72 Det er i øvrigt Kommissionens opfattelse, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF ikke er velbegrundet.

Domstolens bemærkninger

— Det første led om en urigtig forudsætning vedrørende nedsættelsen af indkomstskatten

73 I modsætning til, hvad Den Italienske Republik hævder, har Kommissionen ikke henvist til en nedsættelse af indkomstskatten for bankens samlede indkomst. I betragtning 5 til den anfægtede beslutning bemærker Kommissionen om den omhandlede nedsættelse for så vidt angår henlæggelse af fortjenesten i en særlig reservefond, at denne henlæggelse er en betingelse for nedsættelsen. Under alle omstændigheder ville det forhold, at Kommissionen eventuelt havde taget en nedsættelse, der fandt anvendelse på bankens samlede indkomst, i betragtning, have påvirket vurderingen af støttens omfang, men ikke dens eksistens.

74 Kommissionen har i øvrigt i samme betragtning til den anfægtede beslutning udtrykkeligt nævnt den samlede grænse på 1,2% såvel som bindingsperioden på tre år, hvilke er de forhold, som Den Italienske Republik har gjort gældende, og som er fastsat i dekret nr. 153/99.

75 Det undersøgte anbringendes første led bør således forkastes.

— Det andet led om betingelsen om finansiering af de omtvistede foranstaltninger af staten eller med statsmidler

76 Artikel 87, stk. 1, EF henviser til »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form«.

77 Ifølge fast retspraksis er støttebegrebet mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. bl.a. dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 38, og af 15.7.2004, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

78 Det følger heraf, at en foranstaltning, hvorved offentlige myndigheder indrømmer visse virksomheder en afgiftsfritagelse, der, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler, giver de fritagne virksomheder en gunstigere økonomisk stilling end andre afgiftspligtige, udgør en statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1, EF (jf. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 14). Ligeledes kan en foranstaltning, der tildeler visse virksomheder en skattenedsættelse eller en udsættelse af betaling af skatter, der normalt ville være forfaldne til betaling, udgøre statsstøtte.

79 I denne sag består de omtvistede foranstaltninger i

— en nedsættelse af indkomstskatten

— skattefritagelser i henhold til bestemmelser, der sikrer skatteneutralitet for de omfattede transaktioner, dvs. at der skattemæssigt ses bort fra, at forudsætningerne for opkrævning af en skat foreligger, idet betalingen af denne henskydes til tidspunktet for en eventuel senere tilsvarende transaktion

— anvendelse af et fast afgiftsbeløb i stedet for de skatter, der normalt skulle betales i forbindelse med en fusion eller en lignende omstruktureringsforanstaltning eller med en transaktion, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet, tilbageføres

— en skattefritagelse for overførsel af kapitalandele i Banca d'Italia fra bankselskaberne til bankfondene.

80 De indebærer således enten en skattenedsættelse ved anvendelsen af en lavere sats eller ved anvendelsen af en fast skat i stedet for de skatter, der normalt skulle betales, eller de giver en skattefritagelse i tilfælde af en faktisk værdistigning ved en tilbageførsel af goder, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet eller, som bemærket i betragtning 39 til den anfægtede beslutning, når det bankselskab, der overfører sine kapitalandele i Banca d'Italia til en bankfond, opnår en fordel ved denne transaktion, navnlig hvis kapitalandelene oprindeligt er opnået vederlagsfrit og overføres til fonden mod betaling eller er steget i værdi.

81 Under disse omstændigheder er de omhandlede skattelettelser tildelt ved hjælp af statsmidler i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 1, EF.

82 Denne konklusion svækkes ikke, for så vidt angår foranstaltningerne om skatteneutralitet for tilbageførselstransaktioner, af argumentationen, hvorefter betaling af den normalt forfaldne skat udskydes til tidspunktet for dette formuegodes senere eventuelle realisering. Ikke blot kan en udskydelse af en skattefordring udgøre statsstøtte, men en tilbageførsel, som den i denne sag omhandlede, indbefatter en overførsel af et formuegode fra et retssubjekt til et andet, på en sådan måde, at skattefritagelsen bliver endelig for det bankselskab, der gennemfører tilbageførslen til fordel for en bankfond, der er et selvstændigt retssubjekt.

83 Det undersøgte anbringendes andet led bør herefter forkastes.

— Det tredje led om karakteren af de begunstigede i forhold til foranstaltningen vedrørende skatteneutralitet for transaktioner, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet, og som tidligere i henhold til lov nr. 218 af 30. juli 1990 er blevet overført til bankerne, tilbageføres

84 Under replikken har Den Italienske Republik gjort det argument gældende, at den foranstaltning, der indførte skatteneutralitet for transaktioner, hvorved goder og aktiver, der ikke er nødvendige for opnåelsen af selskabsformålet, tilbageføres, også begunstiger modtagere, der ikke er virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 87, stk. 1, EF.

85 Det bemærkes, at nye anbringender i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

86 Det bemærkes imidlertid ligeledes, at et anbringende, som udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, bør admitteres (dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9, og af 22.11.2001, sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 169).

87 I stævningen har Den Italienske Republik fremsat det undersøgte anbringende om en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF, idet den gør gældende, at Kommissionen har undladt at tage flere betingelser, der fremgår af denne bestemmelse, i betragtning.

88 Det i replikken indeholdte anbringende, hvorefter foranstaltningerne også begunstiger modtagere, der ikke er virksomheder, udgør en uddybning af det oprindeligt fremførte anbringende. Det omhandler en af de kumulative betingelser, som anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF er betinget af. Det tilsvarende argument er underforstået i det anbringende, der er gjort gældende.

89 Kommissionens afvisningspåstand tages således ikke til følge.

90 For så vidt angår realiteten skal det bemærkes, at de omtvistede foranstaltninger indgår i en statsstøtteordning.

91 I forbindelse med en støtteordning kan Kommissionen begrænse sig til at undersøge ordningens nærmere indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen (jf. navnlig dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 51, og af 29.4.2004, sag C-278/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3997, præmis 24) med henblik på at vurdere, om den nævnte ordning indeholder støtteelementer.

92 Det er i denne sag ubestridt konstateret, at de undersøgte skattemæssige bestemmelser begunstiger bankvirksomheder. Den omstændighed, at de alt efter omstændighederne ligeledes begunstiger modtagere, der ikke er virksomheder, svækker ikke denne konstatering, der er tilstrækkelig til, at artikel 87, stk. 1, EF kan anvendes på en støtteordning.

93 Det undersøgte anbringendes tredje led bør således forkastes.

— Det fjerde led om de omtvistede foranstaltningers selektive karakter

94 Artikel 87, stk. 1, EF forbyder støtte, der begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte.

95 Støtte kan være selektiv med hensyn til denne bestemmelse, selv når den vedrører en hel økonomisk sektor (jf. navnlig dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 33).

96 I den foreliggende sag finder de omtvistede skatteforanstaltninger anvendelse på banksektoren. Virksomheder i andre økonomiske sektorer er ikke begunstiget heraf. Det bemærkes i denne forbindelse, at Den Italienske Republik i stævningen selv fremhæver, at de af foranstaltningerne omfattede transaktioner også kan berøre andre selskaber, såsom finansselskaber, serviceselskaber og forsikringsselskaber, men at »de fastsatte fordele under alle omstændigheder alene tilkommer de berørte banker«.

97 Derudover er udelukkende de virksomheder i banksektoren, der gennemfører de pågældende transaktioner, begunstiget.

98 Uden at det skal vurderes, som Kommissionen har gjort det gældende i betragtning 33 til den anfægtede beslutning, om den i tilfælde af fusion eller en lignende omstruktureringsforanstaltning gældende skattenesættelse i højere grad begunstiger store virksomheder, skal det således fastslås, at de omtvistede foranstaltninger er selektive i forhold til andre økonomiske sektorer og inden for selve banksektoren.

99 Eftersom de ikke finder anvendelse for alle erhvervsdrivende, kan de ikke anses for at være generelle skattepolitiske eller økonomisk-politiske foranstaltninger.

100 De afviger reelt fra den almindelige skattelovgivning. De begunstigede virksomheder drager fordel af skattelempelser, som de ved den normale anvendelse af denne lovgivning ikke ville have ret til, og som virksomheder fra andre sektorer ikke kan gøre krav på ved at gennemføre lignende transaktioner, lige så lidt som virksomheder fra banksektoren, der ikke gennemfører de pågældende transaktioner.

101 Skattelettelserne er ikke begrundet i hensynet til det berørte skattesystems karakter og opbygning (jf. for et lignende tilfælde, dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 33). De medfører ikke en tilpasning af den generelle ordning til de særlige kendetegn for bankvirksomheder. Det følger af sagens akter, at skattelettelserne udtrykkeligt blev fremlagt af de nationale myndigheder som et middel til at forbedre visse virksomheders konkurrencedygtighed på et givent tidspunkt for sektorens udvikling.

102 Det undersøgte anbringendes fjerde led bør således forkastes.

— Det femte og det sjette led vedrørende betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencefordrejning

103 I stævningen har Den Italienske Republik bestridt, at betingelsen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne skulle være opfyldt. Den kritiserer i replikken Kommissionen for, at den ikke har kontrolleret, om de omtvistede foranstaltninger, i det omfang de ikke i ubegrænset omfang påvirker samhandelen mellem medlemsstater, blot påvirker denne i begrænset omfang, idet en sådan vurdering, såfremt den var blevet foretaget, ville have haft betydning for tilbagesøgningen af støtten inden for rammerne af proportionalitetsprincippet.

104 Det er Kommissionens opfattelse, at denne sidstnævnte argumentation udgør en ny påstand, der ændrer søgsmålets genstand. Den kan således i henhold til artikel 21 i Domstolens statut og procesreglementets artikel 38 ikke antages til realitetsbehandling.

105 Det bemærkes i denne forbindelse, at disse sidstnævnte bestemmelser udgør en hindring for fremsættelse af nye påstande, som ikke var indeholdt i stævningen.

106 Den argumentation, hvis adgang til realitetsbehandling bestrides, er fremsat til støtte for den i stævningen indeholdte påstand om annullation af den anfægtede retsakt. Den er hverken forbundet med en ændring af denne påstand eller en udvidelse heraf.

107 Det følger heraf, at argumentationen ikke kan kvalificeres som en ny påstand.

108 Denne argumentation udgør i realiteten en uddybning af et anbringende, der er fremsat i stævningen, der har en sådan karakter, at den ikke kan kvalificeres som et nyt anbringende i henhold til procesreglementets artikel 42 (jf. dommen i sagen Verros mod Parlamentet, præmis 9, og i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 169).

109 Følgelig kan den ikke imødegås med en afvisningspåstand.

110 For så vidt angår realiteten skal det bemærkes, at artikel 87, stk. 1, EF forbyder støtteordninger, der påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.

111 Som led i sin vurdering af disse to betingelser skal Kommissionen ikke godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men skal alene undersøge, om denne støtte kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (dom af 29.4.2004, sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3679, præmis 44).

112 I denne sammenhæng udelukker begrebet »påvirker« samhandelen mellem medlemsstater — der skal forstås således, at det indbefatter en indvirkning på denne samhandel eller blot muligheden for en sådan indvirkning — en fortolkning, som gør tilbagesøgningen af den samlede støtte betinget af et kriterium, hvorefter samhandelen skal påvirkes »fuldt ud« i modsætning til en »delvis« påvirkning, der alene ville berettige tilbagesøgning af en del af denne støtte som følge af anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

113 Vedrørende dette sidste punkt bemærkes videre, at ophævelsen af en ulovlig støtte ved tilbagesøgning er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, og at denne tilbagesøgning for herved at genoprette den oprindelige situation derfor principielt

ikke kan betragtes som en foranstaltning, der står i misforhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte (jf. dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

114 En støttes uforenelighed med fællesmarkedet skal endeligt fastslås, så snart den har eller kan have en indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og forvrider konkurrencen inden for denne.

115 Særligt når en støtte, der er ydet af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at de sidstnævnte virksomheder påvirkes af støtten (jf. særligt dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11, af 22.11.2001, sag C-53/00, Ferring, Sml. I, s. 9067, præmis 21, og dommen af 29.4.2004 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 52).

116 Den omstændighed, at en økonomisk sektor har været genstand for liberalisering på fællesskabsplan, er i den henseende tilstrækkelig med henblik på redegørelsen for den faktiske eller potentielle virkning af støtten for konkurrencen såvel som for støttens påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. dom af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 75).

117 Endvidere er det ikke nødvendigt, at den begunstigede virksomhed selv tager del i samhandelen mellem medlemsstaterne. Når en medlemsstat tildeler støtte til en virksomhed, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked (jf. i den retning navnlig dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 26 ovenfor, præmis 84). Derudover vil

en styrkelse af en virksomhed, der indtil dette tidspunkt ikke havde taget del i samhandelen mellem medlemsstaterne, kunne bringe den i en position, der vil give den mulighed for at etablere sig på en anden medlemsstats marked.

118 Det skal i denne sag fastslås, at de ved de omtvistede foranstaltninger fastsatte skattelettelser i tilfælde af fusion, tilbageførsel af visse goder og aktiver samt ved visse former for overførsel af kapitalandele i Banca d'Italia (jf. præmis 80 i denne dom) styrker de begunstigede virksomheders stilling i forhold til de virksomheder, der tager del i samhandelen mellem medlemsstaterne.

119 Det skal ligeledes fastslås, at sektoren for finansielle tjenesteydelser har været genstand for en væsentlig liberaliseringsproces på fællesskabsplan, der har forstærket den konkurrence, som allerede kunne følge af den frie bevægelighed for kapital, der er foreskrevet i traktaten.

120 Det følger af sagens akter, at da de omtvistede foranstaltninger vedrørende fusioner og omstrukturering af banker blev vedtaget, blev de i bemærkningerne til lovforslaget, der lå til grund for lov nr. 461/98, præsenteret som et middel til at undgå, at gennemførelsen af Den Monetære Union som følge af den italienske banksektors væsentlige efterslæb i forhold til dens europæiske konkurrenter skulle resultere i et sammenbrud af den italienske sektor til fordel for de mest solide europæiske banker.

121 Den konkurrencefordel, der ved de omtvistede foranstaltninger er blevet givet erhvervsdrivende hjemmehørende i Italien, har gjort det sværere for andre medlemsstaters erhvervsdrivende at etablere sig på det italienske marked og endda gjort det lettere for erhvervsdrivende hjemmehørende i Italien at trænge ind på andre markeder.

122 Den omstændighed, at støtteordningen, som den italienske regering har gjort gældende, ligeledes i Italien står til rådighed for filialer af banker hjemmehørende i andre medlemsstater, kan ikke hindre en sådan virkning.

123 Det skal derfor konkluderes, at den omhandlede støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen.

124 Det undersøgte anbringendes femte og sjette led bør således forkastes.

125 Det følger af alt det ovenstående, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF bør forkastes i sin helhed.

Anbringenderne om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra b) og c), EF

Parternes argumenter

126 Den Italienske Republik gør for så vidt angår de to anbringender, der er støttet på artikel 87, stk. 3, EF, gældende, at manglende forudgående meddelelse om

støtteordningen ikke berettiger Kommissionen til at konkludere, at denne ordning ikke kan erklæres forenelig med det fælles marked i medfør af denne traktatbestemmelse.

127 Det er for det første sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat artikel 87, stk. 3, litra b), EF, idet den har undladt at erklære støtten forenelig med fællesmarkedet som støtte, »der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse«, i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i denne bestemmelse. Ifølge sagsøgeren havde lov nr. 461/98 og dekret nr. 153/99 til formål at fuldende privatiseringen af italienske bankvirksomheder ved at tilskynde en udtrækning af eller nedsættelse af offentlig kapital eller kapital, der ikke tilhørte private investorer i de italienske bankvirksomheder. Et sådant indgreb havde ikke den virkning, at konkurrencen blev fordrejet, men formindskede derimod de uligheder, der fandtes, før ordningen blev indført for så vidt angik egentlige private banker og banker, som kun formelt og ikke i forhold til kontrollen over kapitalen var private.

128 Den Italienske Republik gør gældende, at den fuldstændige og endelige privatisering af italienske bankvirksomheder kan udgøre et »projekt af fælleseuropæisk interesse«, der på sin side hører under fællesskabsprojektet vedrørende etablering af euroområdet og det indre marked. Som følge af artikel 295 EF kan privatiseringsprojektet kun gennemføres af den enkelte medlemsstat. Privatiseringen styrker konkurrencen på vigtigt finansielt marked, som det italienske, hvilket er til fordel for hele Fællesskabet.

129 Den Italienske Republik er for det andet af den opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat artikel 87, stk. 3, litra c), EF, idet den ikke har erklæret de omtvistede foranstaltninger forenelige med fællesmarkedet som »støtte til fremme af visse erhvervsgrene«, nemlig i denne sag bankvirksomhed.

130 Den kritiserer Kommissionen for alene at have undersøgt spørgsmålet om anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF i forhold til dens meddelelse 1999/C 288/02 om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, såvel som i forhold til dens meddelelse 96/C 213/04 om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT 1996 C 213, s. 4), der forudsætningsvis ligger til grund for den anfægtede beslutning. Den Italienske Republik bemærker, at den aldrig har gjort gældende, at støtteordningen kunne betragtes som støtte til virksomheder i krise eller til små og mellemstore virksomheder. Ifølge sagsøgeren skal vurderingen af forenelighedsspørgsmålet foretages direkte på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, idet den undersøgte ordning ikke svarer til nogen af de tilfælde, der er »kodificeret« ved Kommissionens to meddelelser.

131 Den Italienske Republik kritiserer Kommissionen for, at den meget tydeligt har fraveget den holdning, som den indtog i beslutning 1999/288/EF af 29. juli 1998 om betinget godkendelse af Italiens støtte til Banco di Napoli (EFT 1999 L 116, s. 36) og beslutning 2000/600/EF af 10. november 1999 om betinget godkendelse af Italiens støtte til de offentlige sicilianske banker Banco di Sicilia og Sicilcassa (EFT 2000 L 256, s. 21).

132 Disse beslutninger vedrører støtteforanstaltninger, der rummede adskillige aspekter, der ligner dem, som kendetegner de omtvistede foranstaltninger, navnlig den omstændighed, at de havde delvis hjemmel i lov nr. 218/90. Der er aldrig givet meddelelse om denne støtte. Kommissionen erklærede den til sidst under visse betingelser forenelig med det fælles marked i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

133 Nedsættelsen af indkomstskatten med hjemmel i artikel 22 og artikel 23 i lov nr. 153/99 ligger i direkte forlængelse af den lignende og oven i købet mere favorable skattemæssige foranstaltning, der var fastsat i artikel 7, stk. 3, i lov nr. 218/90. Sidstnævnte bestemmelse tildelte kreditvirksomheder og -institutter, der dannedes

ved fusion, såvel som sådanne, der var modtagere af afståelser, når disse fandt sted som led i virksomhedssammenlægninger, mulighed for over fem år inden for en bestemt maksimal grænse at fratrække henlæggelser til en særlig reservefond. Kommissionen indtog imidlertid ikke samme holdning for så vidt angår denne tidligere foranstaltning.

134 Kommissionen gør gældende, at de to anbringender, der er gjort gældende, ikke er velbegrundede.

Domstolens bemærkninger

135 Indledningsvis skal det bemærkes, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF har et vidt skøn ved vurderingen af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan. Domstolen kan ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke erstatte de kompetente myndigheders skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med en åbenbar fejl eller magtfordrejning (jf. dom af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

136 Det skal endvidere fastslås, at Kommissionen i modsætning til, hvad sagsøgeren gør gældende, i den anfægtede beslutning ikke på nogen måde har udledt af den omstændighed, at der ikke var givet forudgående meddelelse om støtteordningen, at denne ikke kunne erklæres forenelig med det fælles marked i medfør af artikel 87, stk. 3, EF.

— Begrebet »støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse«

137 Artikel 87, stk. 3, litra b), EF giver Kommissionen bemyndigelse til at erklære støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse, for forenelige med fællesmarkedet.

138 I den anfægtede beslutnings betragtning 45 har Kommissionen fremhævet, at de omtvistede foranstaltninger tilsigter at styrke den italienske banksektor, hvorved de hovedsagelig begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat og ikke i Fællesskabet som helhed.

139 I den henseende skal det blot fastslås, således som det også følger af undersøgelsen af det på artikel 87, stk. 1, EF støttede anbringende, og navnlig af bemærkningerne til lovforslaget, der lå til grund for lov nr. 461/98, at de omtvistede foranstaltninger i det væsentlige tilsigter at forbedre konkurrenceevnen for erhvervsdrivende hjemmehørende i Italien alene for at styrke deres konkurrencestilling i det indre marked.

140 Som følge heraf har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at afvise, at der er tale om »et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse«.

141 Den Italienske Republik kan ikke med rette gøre gældende, at de omtvistede foranstaltninger er et led i at gennemføre processen for fuldstændig og endelig privatisering, der kan udgøre et projekt af fælleseuropæisk interesse.

142 For det første har visse af skattelettelserne ikke den fornødne forbindelse til en proces vedrørende privatisering. For det andet — og som noget mere væsentligt — kan en proces for privatisering, som en medlemsstat har iværksat, ikke i sig selv betragtes som et projekt af fælleseuropæisk interesse.

143 Som følge heraf bør anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra b), EF forkastes.

— Begrebet »støtte med henblik på at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene«

144 Artikel 87, stk. 3, litra c), EF giver Kommissionen mulighed for at erklære støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene forenelig med det fælles marked.

145 I modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, har Kommissionen ikke begrænset sig til at undersøge spørgsmålet om anvendelse af denne bestemmelse alene i henhold til dens meddelelser 1999/C 288/02 og 96/C 213/04.

146 Kommissionen har i den anfægtede beslutnings betragtning 47, efter faktisk at have vurderet de omtvistede foranstaltninger i henhold til de i disse to meddelelser indeholdte kriterier, bemærket, at ingen egenskaber ved støtteordningen gør det muligt at betragte den som forenelig af andre af de i artikel 87, stk. 3, litra c), EF anførte grunde.

147 Endvidere har Kommissionen understreget, at det ved denne bestemmelse fastsatte kriterium, hvorefter den pågældende støtte ikke må ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider imod den fælles interesse, efter dens opfattelse ikke er opfyldt.

148 Kommissionen har indirekte udelukket, at den undersøgte støtteordning tilsigter en »udvikling« af den generelle bankaktivitet, for så vidt som den vedrørende dette sidste punkt bemærker, at de omtvistede foranstaltninger i det væsentlige medfører en forbedring af de begunstigedes konkurrenceevne i en sektor, der er kendetegnet ved voldsom international konkurrence, og idet den forinden har understreget, at foranstaltningerne faktisk tilsigter at styrke de begunstigedes stilling i forhold til de konkurrenter, der ikke er begunstigede af støtten.

149 Når henses til de grunde, der er angivet i forbindelse med gennemgangen af de tidligere nævnte anbringender, skal det konstateres, at Kommissionens vurdering for så vidt angår de omtvistede foranstaltningers egenskaber ikke er baseret på et åbenbart urigtigt skøn.

150 Den Italienske Republik kan ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen har fraveget den holdning, den indtog vedrørende de i lov nr. 218/90 indeholdte foranstaltninger, og navnlig den holdning, den indtog i sine beslutninger 1999/288 og 2000/600.

151 Det er ubestridt, at de foranstaltninger, der er indeholdt i lov nr. 218/90, aldrig er blevet meddelt Kommissionen. Som følge heraf skal det, for så vidt angår Den Italienske Republiks anbringende om, at den foranstaltning, der følger af artikel 7, stk. 3 i lov nr. 218/90, skulle have en snæver forbindelse med den i artikel 22 og 23 i dekret nr. 153/99 fastsatte indkomstskattenedsættelse, blot fastslås, at den påberåbte foranstaltning ikke er blevet undersøgt af Kommissionen. Hertil kommer, at selv hvis det lægges til grund, at der ved de to successive foranstaltninger er tale om en kontinuitet mellem den første og den anden, er den omstændighed, at Kommissionen ikke er skredet ind i forhold til den første, uden betydning, idet den ordning,

der er omfattet af den foreliggende sag og undersøgt uafhængigt af den tidligere, begunstiger visse virksomheder (jf. i denne retning dom af 7.6.1988, sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 10).

152 For så vidt angår beslutningerne 1999/288 og 2000/600 skal det bemærkes, at de vedrører støtte tildelt bestemte banker, der var angivet ved navn, og andre foranstaltninger end dem, der er omhandlet i den foreliggende sag, nemlig forhøjelser af selskabskapitalen, lån fra Banca d'Italia, et kapitalindskud i en bank fra statskassen samt skattelempelser for handlinger, der hovedsageligt vedrørte transaktioner vedrørende overdragelse af virksomheder, dele af virksomheder og af formuegoder.

153 Det følger heraf, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, EF bør forkastes.

154 Alt taget i betragtning bemærkes, at ingen af de anbringender, Den Italienske Republik har gjort gældende til støtte for sin annullationspåstand, er velbegrundede.

155 Kommissionen bør derfor frifindes.

Sagens omkostninger

156 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Italienske Republik har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter