YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

15 päivänä joulukuuta 2005 *

Asiassa C-148/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Commissione tributaria provinciale di Genova (Italia) on esittänyt 11.2.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.3.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Unicredito Italiano SpA

vastaan

Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), R. Schintgen, G. Arestis ja J. Klučka,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.2.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Unicredito Italiano SpA, edustajinaan avvocato A. Santa Maria, avvocato C. Biscaretti di Ruffia ja avvocato G. Pizzonia,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato M. Fiorilli,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Lyal ja V. Di Bucci,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.9.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee valtiontukiohjelmasta, jonka Italia on toteuttanut pankkien hyväksi, 11 päivänä joulukuuta 2001 tehdyn komission päätöksen 2002/581/EY (EYVL 2002, L 184, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös) pätevyyttä ja EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden sekä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 14 artiklan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tulkintaa.

2 Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat Unicredito Italiano SpA (jäljempänä Unicredito), kotipaikka Genova (Italia), ja Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 ja jossa on kyse eräästä veroetuudesta, jonka Unicredito sai tilikausina 1998, 1999 ja 2000.

I Kansalliset oikeussäännöt

3 Pankkijärjestelmän uudistaminen Italiassa aloitettiin julkisoikeudellisten luottolaitosten varallisuuspohjan rakenteellisesta uudistamisesta ja lujittamisesta 30.7.1990 annetulla lailla nro 218 (GURI nro 182, 6.8.1990, s. 8; jäljempänä laki nro 218/90).

4 Tuolla lailla mahdollistettiin julkisoikeudellisten luottolaitosten muuttaminen osakeyhtiöiksi. Tässä tarkoituksessa valtion omistamalla pankilla oli lupa luovuttaa pankkilaitos osakeyhtiölle siten, että käytännössä "pankkisäätiöksi" kutsuttu, osakkuudet omistava, luovuttava oikeushenkilö (jäljempänä pankkisäätiö) erotettiin luovutuksensaajana olevasta osakeyhtiöstä, joka yksin harjoitti pankkitoimintaa. Pankkisäätiö hallinnoi osakkuutta luovutuksensaajana olevassa pankissa ja käytti siihen liittyviä varoja yhtiön toimialan mukaisiin tarkoituksiin.

5 Muun muassa lain nro 218/90 7 §:n 6 momentissa säädetyn määräajan jatkamisesta 26.11.1993 annetun lain nro 489 (GURI nro 284, 3.12.1993, s. 4; jäljempänä laki nro 489/93) 2 §:n mukaan julkisoikeudelliset pankit oli muutettava osakeyhtiöiksi viimeistään 30.6.1994.

6 Hallituksen valtuuttamisesta uudistamaan 20.11.1990 annetun lakiasetuksen nro 356 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä koskevat siviili- ja vero-oikeudelliset säännökset ja pankkien rakenneuudistustoimenpiteitä koskeva verojärjestelmä 23.12.1998 annetulla lailla nro 461 (GURI nro 4, 7.1.1999, s. 4; jäljempänä laki nro 461/98) Italian hallitus valtuutettiin uudelleen uudistamaan pankkialaan sovellettava lainsäädäntö erityisesti siltä osin kuin se koski rakenteellisia uudistuksia.

7 Lailla nro 461/98 annettu valtuutus toimeenpantiin 20.11.1990 annetun lakiasetuksen nro 356 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä koskevista siviili- ja vero-oikeudellisista säännöksistä ja 23.12.1998 annetun lain nro 461 1 §:n mukaisia pankkialan rakenneuudistustoimia koskevasta verojärjestelmästä 17.5.1999 annetulla lakiasetuksella nro 153 (GURI nro 125, 31.5.1999, s. 4; jäljempänä asetus nro 153/99).

8 Tuon lain 22 §:n 1 momentilla ja 23 §:n 1 momentilla otettiin muun muassa käyttöön veroetuus siten, että fuusioituville tai vastaavan rakenneuudistuksen toteuttaville pankeille voidaan myöntää viitenä peräkkäisenä verovuotena tuloveron (IRPEG) alennus 12,5 prosenttiin edellyttäen, että tulot siirretään erityisrahastoon, josta ei saa kolmeen vuoteen jakaa varoja, ja että erityisrahastoon siirretyt varat eivät ylitä 1,2:ta prosenttia fuusioon osallistuneiden pankkien yhteenlasketun taseen loppusumman ja suurimman yhdistymiseen osallistuneen pankin taseen loppusumman välisestä erotuksesta.

II Pääasian tausta

9 Parlamentissa tehdyn kysymyksen johdosta Euroopan yhteisöjen komissio osoitti Italian viranomaisille valtiontukialaan liittyvien toimivaltuuksiensa nojalla 24.3.1999 päivätyn kirjeen, jolla se pyysi niitä toimittamaan sille tietoja, jotta se voisi arvioida lain nro 461/98 ulottuvuutta ja vaikutuksia.

10 Italian viranomaiset toimittivat sille 24.6. ja 2.7.1999 päivätyillä kirjeillä tätä lakia ja asetusta nro 153/99 koskevia tietoja.

11 Komissio ilmoitti 23.3.2000 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille, että sen mukaan laki nro 461/98 ja asetus nro 153/99 saattoivat sisältää valtiontukea, ja kehotti niitä olemaan täytäntöönpanematta kyseisiä toimenpiteitä. Italian viranomaiset vastasivat sille 12.4.2000 päivätyllä kirjeellä keskeyttäneensä niiden soveltamisen ja toimittivat sille sitten 14.6.2000 lisätietoja.

12 Italian viranomaiset arvioivat, että vuosina 1998, 1999 ja 2000 suoritettuihin 76 toimeen perustuvien niiden veroetujen teoreettinen enimmäismäärä, jotka oli saatu, kun tuloverokantaa oli asetuksen nro 153/99 22 §:n 1 momentin ja 23 §:n 1 momentin nojalla alennettu 12,5 prosenttiin, oli 5 358 miljardia Italian liiraa eli 2 767 miljoonaa euroa.

13 Komissio antoi 25.10.2000 päivätyllä kirjeellä Italian hallitukselle tiedoksi päätöksensä aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely. Tämä päätös julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 2001, C 44, s. 2).

14 Komissio totesi menettelyn päätteeksi, että Italian tasavalta oli täytäntöönpannut lainvastaisesti lain nro 461/98 ja asetuksen nro 153/99 ja rikkonut näin EY 88 artiklan 3 kohtaa. Se katsoi, että asetuksen nro 153/99 27 §:n 2 momentissa säädettyä Banca d'Italian pääomaosuuksien tiettyjen siirtojen verosta vapauttamista lukuun ottamatta toteutetut verotoimet muodostivat yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontukijärjestelmän. Näillä toimilla annettiin pankeille etuja, koska pankeilla oli niiden avulla mahdollisuus kasvattaa kokoaan ja saada mittakaavaetuja alhaisin kustannuksin.

15 Tästä syystä komissio teki riidanalaisen päätöksen täsmentäen, että lailla nro 461/98 ja asetuksella nro 153/99 otettiin myös käyttöön veroetuja, jotka hyödyttivät pankkisäätiöitä, mutta että näitä etuja ei tutkittu tuossa päätöksessä.

16 Riidanalaisessa päätöksessä säädetään seuraavaa:

"1 artikla

Valtiontukiohjelma, jonka Italia on toteuttanut [lain nro 461] ja [asetuksen nro 153] nojalla, ja erityisesti [asetuksen nro 153] 22 §:n 1 momentin, 23 §:n 1 momentin — — nojalla, ei sovellu yhteismarkkinoille — —.

— —

3 artikla

Italian on kumottava 1 artiklassa tarkoitettu tukiohjelma.

4 artikla

1. Italian on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman perusteella tuensaajille sääntöjenvastaisesti maksetun tuen perimiseksi takaisin.

2. Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden menettelyjen mukaisesti, jos niissä mahdollistetaan päätöksen välitön ja tehokas täytäntöönpano. Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä, kun tuki asetettiin tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti. Korko perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.

— —"

17 Tuon päätöksen täytäntöönpanemiseksi annetun, takaisinperintää, lääkekustannusten muodostumisjärjestelmän järkeistämistä, yhteisöoikeudellisia velvollisuuksia, arvopaperisointia, omaisuuden arvostamista ja infrastruktuurien rahoittamista koskevista kiireellisistä rahoitus- ja verotoimenpiteistä 15.4.2002 annetun lakiasetuksen nro 63 (GURI nro 90, 17.4.2002, s. 5), joka muunnettiin 15.6.2002 laiksi nro 112 (GURI nro 139, 15.6.2002, s. 3), 5 §:llä keskeytettiin lakiin nro 461/98 perustuva veroetuuksien ja erityisesti veronalennusten myöntäminen pankeille.

18 Yhteisön oikeuden ja vero-oikeuden täytäntöönpanoa, takaisinperintää ja kirjanpitomenettelyjä koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 24.12.2002 annetulla lakiasetuksella nro 282 (GURI nro 301, 24.12.2002; jäljempänä asetus nro 282/02), joka muunnettiin 21.2.2003 annetuksi laiksi nro 27 (GURI nro 44, Supplemento Ordinario 22.2.2003), tuensaajapankeille asetettiin velvollisuus maksaa viimeistään 31.12.2002 määrä, joka vastasi tukijärjestelmän vuoksi maksamatta jääneiden verojen määrää 5,5 prosentin suuruisine vuotuisine korkoineen.

III Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Unicredito maksoi asetuksen nro 282/02 perusteella 244 712 646,05 euron suuruisen summan, joka vastasi sen veron ja sille laskettavien korkojen määrää, jonka se oli saanut veroetuuden vuoksi veronalennuksena tilikausina 1998, 1999 ja 2000.

20 Tämän jälkeen, 4.2.2003, se esitti näiltä tilikausilta maksettujen summien palauttamista koskevat kolme hakemusta. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 hylkäsi nämä hakemukset implisiittisillä päätöksillä.

21 Unicredito valitti näistä päätöksistä Commissione tributaria provinciale di Genovaan väittäen muun muassa riidanalaisen päätöksen olevan lainvastainen.

22 Kansallinen tuomioistuin on katsonut, että ennakkoratkaisu on perusteltu erityisesti siltä osin, onko asetus nro 282/02 yhteisön oikeuden mukaisten luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden sekä suhteellisuusperiaatteen mukainen.

23 Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden osalta se katsoo, että tuloveron alentaminen oli aikaisemmin lailla nro 218/90 annetusta, Italian pankkijärjestelmän yksityistämistä koskevasta sääntelystä alkunsa saaneen sääntelyn looginen jatke ja seuraus.

24 Se väittää, että lain nro 218/90 7 §:n 3 momentin säännös oli sisällöltään samanlainen kuin asetuksen nro 153/99 22 §:n 1 momentti ja 23 §:n 1 momentti.

25 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että tämä edeltävä säännös oli edullisempi kuin riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettu veronalennus, sillä erityisrahastoon siirretyt määrät voitiin yksinomaan ja ainoastaan vähentää ja vapauttaa eikä niihin vain sovellettu alennettua verokantaa. Se toteaa myös, että maksut erityisrahastoon voitiin tehdä viiden vuoden aikana aina siihen enimmäismäärään asti, joka koko tältä ajalta oli 1,2 prosenttia yhtäältä fuusioon tai omaisuuserien siirtotoimiin osallistuneiden laitosten asiakkaiden tekemien sijoitusten ja talletusten kokonaismäärän ja toisaalta suurimman fuusioon tai omaisuuserien siirtotoimiin osallistuneen luottolaitoksen viimeisimmän taseen loppusummaa vastaavan määrän välisestä erotuksesta.

26 Kantajan mukaan komissio on jo nimenomaisesti arvioinut lakia nro 218/90 Italian Banco di Napolille myöntämän tuen ehdollisesta hyväksymisestä 29 päivänä heinäkuuta 1998 tekemässään päätöksessä 1999/288/EY (EYVL 1999, L 116, s. 36) ja Italian valtion sisilialaisille julkisille pankeille Banco di Sicilialle ja Sicilcassalle myöntämän tuen ehdollisesta hyväksymisestä 10 päivänä marraskuuta 1999 tekemässään päätöksessä 2000/600/EY (EYVL 2000, L 256, s. 21). Näissä päätöksissä se on selvästi ilmaissut hyväksyvänsä sen, että laki nro 218/90 on yleisesti ottaen yhteensoveltuva EY 87 artiklan kanssa.

27 Mahdollisuus saada lailla nro 461/98 ja asetuksella nro 153/99 myönnettyjä veroetuuksia oli lisäksi ollut yksi niistä olettamista, joihin eri pankit olivat perustaneet keskittymätoimenpiteidensä taloudellisia toteuttamismahdollisuuksia koskevat arviointinsa. Näiden etuuksien taannehtivalla poistamisella asetetaan kyseenalaiseksi niiden taloudellinen vakaus vaaditun maksun määrä huomioiden, ja muutetaan jälkikäteen kohtuuttomasti niihin arviointeihin liittyviä muuttujia, jotka olivat ohjanneet jo toimeenpantuja strategisia valintoja. Luottamuksensuojan periaatteesta seuraa, ettei riidanalainen päätös saa olla taannehtiva.

28 Kansallinen tuomioistuin korostaa suhteellisuusperiaatteen osalta, että pankit olisivat voineet turvautua yleisesti sovellettavan oikeuden mukaisiin verosääntöihin toisella tavalla hahmoteltujen liiketoimien yhteydessä voidakseen säästää veroissa. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että tukia takaisin perittäessä yleisesti sovellettavan oikeuden mukaista edullista järjestelmää on verrattava lain nro 461/98 ja asetuksen nro 153/99 mukaisiin järjestelmiin.

29 Tässä tilanteessa Commissione tributaria provinciale di Genova on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko [riidanalainen päätös] pätemätön ja yhteisön oikeuden kanssa yhteensoveltumaton sen vuoksi, että lain [nro 461/98] ja pankkeja koskevan asetuksen

[nro 153/99] säännökset soveltuvat yhteismarkkinoille tai ainakin kuuluvat EY 87 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa mainittujen poikkeusten soveltamisalaan, toisin kuin komissio on katsonut?

2) Onko erityisesti [riidanalaisen päätöksen] 4 artikla pätemätön ja yhteisön oikeuden kanssa yhteensoveltumaton sen vuoksi, että komissio

a) ei ole täyttänyt asianmukaisten perustelujen esittämistä koskevaa velvollisuuttaan EY 253 artiklan mukaisesti ja/tai

b) on loukannut luottamuksensuojan periaatetta ja/tai

c) on loukannut suhteellisuusperiaatetta.

3) Onko EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen, [asetuksen (EY) N:o 659/1999] 14 artiklan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti [luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen] oikea tulkinta joka tapauksessa esteenä [asetuksen nro 282/02] 1 §:n soveltamiselle?"

IV Yhteisöjen tuomioistuimissa vireillä olevat muut oikeudenkäynnit

30 Italian tasavalta on 21.2.2002 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kannekirjelmällä nostanut komissiota vastaan riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen (asia C-66/02), jonka yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee tänään annettavalla erillisellä tuomiolla.

31 Associazione bancaria italiana (ABI) (T-36/02), Banca Sanpaolo IMI SpA (T-37/02), Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (T-39/02), Banca di Roma SpA (T-40/02), Mediocredito Centrale SpA (T-41/02), Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T-42/02) ja Compagnia di San Paolo Srl (T-121/02) ovat samoin Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 21.2.2002 ja 11.4.2002 jättämillään kannekirjelmillä nostaneet komissiota vastaan nyt kyseessä olevaa riidanalaista päätöstä koskevia kumoamiskanteita. Komissio on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittänyt näiden kanteiden tutkimatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiväitteen väittäen, ettei asia koske kantajia erikseen, koska kyseinen tuki ei sen mukaan ole yksittäinen tuki vaan kuuluu tukijärjestelmään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on 9.7.2003 antamallaan määräyksellä lykännyt näiden seitsemän asian käsittelyä ja odottaa, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi tuomion asiassa C-66/02. Kantajat ovat hakeneet muutosta asioissa T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02 ja T-42/02 annettuihin lykkäämismääräyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt nämä valitukset tutkimatta selvästi perusteettomina yhdistetyissä asioissa C-366/03 P–C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P ja C-394/03 P, ABI ym. vastaan komissio, 26.11.2003 annetulla määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

V Ennakkoratkaisukysymykset

32 Aluksi on syytä todeta, että vaikka komissio tuo kirjallisissa huomautuksissaan esille Unicrediton — joka on erään riidanalaisessa päätöksessä tutkitun toimenpiteen edunsaaja ja jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olevassa

asiassa T-36/02 edustaa ABI — pyynnöstä tehdyn ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista koskevan kysymyksen, se myöntää, että tämä ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi asianomaisen pankin tilanne huomioiden. Se katsoo kuitenkin, ettei ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi (ks. tämän tuomion 42 kohta).

33 Tämän jälkeen on syytä todeta, että pääasian kanteen kohteena on kolme päätöstä, joilla on implisiittisesti hylätty niiden summien palauttamista koskevat vaatimukset, jotka liittyivät Unicrediton veronalennuksina saamaan veroetuuteen tilikausina 1998, 1999 ja 2000.

34 Kuten komissio toteaa, se ei koske muita asetuksessa nro 153/99 säädettyjä toimenpiteitä, joita myös tutkitaan riidanalaisessa päätöksessä ja jotka siinä katsotaan yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.

35 Näin ollen kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä on ymmärrettävä siten, että niissä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan yhtäältä riidanalaisen päätöksen 1 ja 4 artiklaa niiltä osin kuin ne liittyvät pelkkään veronalennukseen. Kolmas kysymys puolestaan on ymmärrettävä siten, että siinä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, onko EY 87 artiklaa ja sitä seuraavia artikloita, asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan, sekä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että asetuksen nro 282/02 kaltainen kansallinen toimenpide on niiden vastainen.

A *Ensimmäinen kysymys*

36 Ensimmäisessä kysymyksessään, joka, toisin kuin toinen kysymys, ei koske EY 253 artiklaa, kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko riidanalaisen päätöksen 1 artikla pätemätön suhteessa EY 87 artiklaan, koska komissio pitää veronalennusta yhteismarkkinoille soveltumattomana.

1. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

37 Unicredito väittää, että laki nro 461/98 ja asetus nro 153/99 edustavat historiallista jatkuvuutta ja vuonna 1990 annetulla lailla nro 218/90 aloitetun pankkijärjestelmän rakenneuudistus- ja yksityistämismenettelyn päätepistettä.

38 Se väittää, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan EY 87 artiklan 1 kohtaa ja 3 kohdan b ja c alakohtaa, koska veronalennus

— ei ole valikoiva toimenpide, vaan yleinen toimi, ja että joka tapauksessa siinä tehty erottelu on perusteltavissa verojärjestelmän luonteella ja sisäisellä rakenteella

— ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä eikä uhkaa vääristää kilpailua

— olisi pitänyt konkreettisesti tutkia jokaisen suoritetun liiketoimen osalta

— olisi pitänyt tutkia käsite "de minimis -tuki" huomioiden, minkä mahdollisuuden komissio on heti syrjäyttänyt ilman minkäänlaista tutkintaa

— soveltuu yhteismarkkinoille, koska sitä voidaan pitää joko tukena Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen, sillä se on osa Italian pankkijärjestelmän yksityistämistä, tai tukena tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen.

39 Myös Italian hallitus katsoo, että riidanalainen päätös on pätemätön. Sen mukaan myönnetty veroetuus ei ole kielletty valtiontuki.

40 Sen mukaan se on lailla nro 218/90 käyttöön otetun historiallisen edeltäjänsä looginen jatke ja seuraus, sillä tuossa laissa säädettiin merkittävämmistä eduista asiallisesti ottaen samansisältöisin säännöksin. Sen tavoitteena oli ollut julkisten pankkien yksityistämismenettelyn saattaminen päätökseen lopettamalla Italian pankkijärjestelmän liiallinen segmentoituminen, joka oli ollut välitön seuraus alkuperäisten pankkien julkisoikeudellisesta asemasta ja joka oli poistettu vain osittain lailla nro 218/90.

41 Italian hallitus korostaa, että veronalennusta sovelletaan myös liiketoimiin, joissa ovat osallisina yhteisöön sijoittautuneiden pankkien Italiassa sijaitsevat sivukonttorit.

42 Komissio katsoo, ettei ensimmäistä kysymystä voida ottaa tutkittavaksi siitä syystä, että kansallinen tuomioistuin vaatii yhteisöjen tuomioistuinta korvaamaan komission arvioinnin omallaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioiminen, ovatko tukitoimenpiteet tai tukijärjestelmä yhteensopivia yhteismarkkinoiden kanssa, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Näin ollen kansallinen tuomioistuin ei voi EY 234 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisumenettelyssä kysyä yhteisöjen tuomioistuimelta valtiontuen tai valtion tukijärjestelmän soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (asia C-297/01, Sicilcassa ym., määräys 24.7.2003, Kok. 2003, s. I-7849, 47 kohta).

2. Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

43 Toisin kuin komissio väittää, kansallinen tuomioistuin ei pyydä yhteisöjen tuomioistuinta komission puolesta arvioimaan veronalennuksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Esitetyllä kysymyksellä pyritään vain siihen, että yhteisöjen tuomioistuin valvoisi komission tästä yhteensoveltuvuudesta tosiasiallisesti tekemän päätöksen pätevyyttä. Se voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

a) Veronalennuksen valikoivuus

44 EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka suosivat "jotakin yritystä tai tuotannonalaa", eli toisin sanoen valikoivat tuet.

45 Tuki voi olla tässä määräyksessä tarkoitetuin tavoin valikoiva silloinkin, kun se koskee kokonaista talouden alaa (ks. mm. asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 33 kohta).

46 Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisia toimenpiteitä sovelletaan pankkialaan. Ne eivät hyödytä muita talouden aloja.

47 Pankkisektorin sisällä riidanalaiset toimenpiteet hyödyttävät lisäksi vain mainittuja liiketoimia suorittavia yrityksiä.

48 Ilman että olisi tarpeen arvioida, koituuko veronalennuksesta, jota sovelletaan fuusioihin tai vastaaviin rakenneuudistuksiin, komission riidanalaisen päätöksen perustelujen 33 kohdassa väittämin tavoin lisäksi enemmän hyötyä siihen osallistuville suuryrityksille, on siis todettava, että riidanalaiset toimenpiteet ovat valikoivia suhteessa muihin talouden aloihin ja saman pankkialan sisällä.

49 Niitä ei voida pitää yleisinä vero- tai talouspoliittisina toimenpiteinä, koska niitä ei sovelleta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin.

50 Todellisuudessa niillä poiketaan yleisesti sovellettavan oikeuden mukaisesta verojärjestelmästä. Tuensaajayrityksille myönnetään verohelpotuksia, joihin niillä ei olisi oikeutta tätä järjestelmää normaalisti sovellettaessa ja joita eivät voi vaatia sellaiset muilla aloilla toimivat yritykset, jotka harjoittavat samankaltaista liiketoimintaa, tai sellaiset pankkialalla toimivat yritykset, jotka eivät harjoita tarkoitetun kaltaista liiketoimintaa.

51 Veronalennuksia ei voida perustella kyseisen verojärjestelmän luonteella ja sisäisellä rakenteella (ks. vastaavasti asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 kohta). Niillä ei sopeuteta yleistä järjestelmää pankkiyritysten erityispiirteiden mukaiseksi. Asiakirjoista ilmenee, että kansalliset viranomaiset ovat esittäneet ne nimenomaisesti keinona parantaa tiettyjen yritysten kilpailukykyä tuon alan kehitykseen liittyvänä tiettynä ajankohtana.

52 Veronalennuksen valikoivuuden puuttumista koskeva väite ei näin ollen ole perusteltu.

b) Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen

53 EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät taikka uhkaavat vääristää kilpailua.

54 Näitä kahta edellytystä arvioidessaan komissiolla ei ole velvollisuutta osoittaa, että nämä tuet todella vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiaankin vääristyy, vaan komission on ainoastaan tutkittava, ovatko nämä tuet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua (asia C-372/97, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-3679, 44 kohta).

55 Tuki on todettava yhteismarkkinoille soveltumattomaksi kaiken kaikkiaan silloin, kun se vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan ja kun sillä on vääristävä vaikutus yhteisön sisäiseen kilpailuun.

56 Erityisesti on todettava, että kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. erityisesti asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 11 kohta; asia C-53/00, Ferring, tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-9067, 21 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, 52 kohta).

57 Tässä suhteessa se seikka, että jokin talouden ala on yhteisön vapauttamistoimien kohteena, voi riittää sen toteamiseen, että tuet vaikuttavat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti kilpailuun ja että niillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia C-409/00, Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003, Kok. 2003, s. I-1487, 75 kohta).

58 Ei myöskään ole tarpeen, että tuensaajayritys itse osallistuu jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun jäsenvaltio myöntää tuen yritykselle, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä tuon jäsenvaltion markkinoille vähentyvät (ks. vastaavasti mm. asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2289, 84 kohta). Lisäksi sellaisen yrityksen vahvistuminen, joka tuohon saakka ei osallistunut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, voi asettaa sen tilanteeseen, jossa sillä on mahdollisuus päästä toisen jäsenvaltion markkinoille.

59 Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että veronalennuksella vahvistetaan tuensaajayritysten asemaa suhteessa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa toimiviin yrityksiin.

60 On myös syytä todeta, että rahoituspalveluala on ollut yhteisön tasolla sellaisen merkittävän vapauttamisprosessin kohteena, joka on antanut pontta sille kilpailulle, joka on voinut seurata jo EY:n perustamissopimuksessa määrätystä pääomien vapaasta liikkuvuudesta.

61 Asiakirjoista ilmenee, että pankkien fuusio- ja rakenneuudistustoimenpiteisiin liittyvät riidanalaiset toimenpiteet esitettiin niiden käyttöönottamisajankohtana lain no 461/98 taustalla olleen hallituksen esityksen perusteluissa keinona välttää se, että rahaunionin toteuttaminen ei tosiasiallisesti aiheuttaisi sitä, että Italian järjestelmä murentuisi vankempien eurooppalaisten pankkien eduksi siitä syystä, että Italian pankkijärjestelmä oli merkittävästi jäljessä sen eurooppalaisiin kilpailijoihin nähden.

62 Italiaan sijoittautuneille toimijoille riidanalaisilla toimenpiteillä annettu kilpailuetu on sellainen, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden on vaikeampaa päästä Italian markkinoille, ja jopa sellainen, että se helpottaa Italiaan sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä muille markkinoille.

63 Se Italian tasavallan esille tuoma seikka, että tukijärjestelmä on myös muiden jäsenvaltioiden pankkien sivukonttoreiden saatavilla, ei estä tällaisia vaikutuksia.

64 Näin ollen on katsottava, että väitteet, joiden mukaan kyseisillä toimenpiteillä ei ole vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja ettei niillä vääristetä kilpailua, eivät ole perusteltuja.

c) Komissio ei ole konkreettisesti tutkinut jokaista suoritettua liiketointa

65 On kiistatonta, ettei Italian tasavalta ole ilmoittanut komissiolle

— määrättyjen pankkien saamia yksittäisiä tukia

— lakia nro 461/98 ja asetusta nro 153/99 tukijärjestelminä.

66 Komissio on viran puolesta aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun, lakia nro 461/98 ja asetusta nro 153/99 koskevan menettelyn ja tutkinut ne tukijärjestelminä.

67 Kun kyse on tukijärjestelmästä, komissio voi tyytyä tutkimaan asianomaisen järjestelmän yleispiirteitä olematta velvollinen tutkimaan jokaista yksittäistä soveltamistapausta (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000, Kok. 2000, s. I-8855, 51 kohta ja asia C-278/00, Kreikka v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-3997, 24 kohta), kun se tarkistaa, onko tuossa järjestelmässä tukeen viittaavia osatekijöitä.

68 Väite, jonka mukaan jokaista veronalennuksen aiheuttavaa liiketointa ei ole konkreettisesti tutkittu, ei siis ole perusteltu.

d) Veronalennuksen tutkiminen de minimis -tuen kannalta katsoen

69 Kun komissio tutki yksittäisten tukien sijasta tukijärjestelmää, sillä ei ollut velvollisuutta tutkia järjestelmän jokaista sellaista yksittäistä soveltamistapausta, josta ei ollut aiheutunut komission de minimis -tukiin liittyvässä tiedonannossa 96/C 68/06 (EYVL 1996, C 68, s. 9) vahvistetun enimmäismäärän ylittymistä.

70 Väite, jonka mukaan veronalennusta ei ole tutkittu de minimis -tuen käsitteen kannalta katsoen, ei siis ole perusteltu.

e) EY 87 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan soveltaminen

71 Aluksi on todettava, että komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi tämän vapauden käyttämisen laillisuutta valvoessaan harkita kyseistä asiaa toimivaltaisen viranomaisen puolesta, vaan sen on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin (ks. asia C-456/00, Ranska v. komissio, tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I-11949, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

i) Käsite "tuki Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen"

72 Komissio voi EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen.

73 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen perustelujen 45 kohdassa, että kyseisillä toimenpiteillä pyritään Italian pankkijärjestelmän vahvistamiseen antamalla etuja lähinnä vain yhden jäsenvaltion talouden toimijoille eikä koko yhteisölle.

74 Tältä osin riittää kun todetaan, että lain nro 461/98 taustalla olleen hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että veronalennuksen keskeisenä tarkoituksena on Italiaan sijoittautuneiden toimijoiden kilpailukyvyn parantaminen vahvistamalla niiden kilpailuasemaa vain kotimaan markkinoilla.

75 Näin ollen komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se on katsonut, ettei riidanalaisia toimenpiteitä voida pitää "tukena Euroopan yhteistä etua koskevalle hankkeelle".

76 Unicredito ja Italian tasavalta eivät voi tehokkaasti väittää, että riidanalaiset toimenpiteet olisivat osa sellaista täydellistä ja lopullista yksityistämismenettelyä, joka voisi olla Euroopan yhteistä etua koskeva hanke.

77 Jäsenvaltion aloittamaa yksityistämismenettelyä ei näet voida sellaisenaan pitää Euroopan yhteistä etua koskevana hankkeena.

78 EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomista koskeva väite ei näin ollen ole perusteltu.

ii) Käsite "tuki tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseen"

79 Komissio voi EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla pitää yhteismarkkinoille soveltuvana tukea tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseen.

80 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen perustelujen 47 kohdassa, että tukiohjelmaan ei liity muitakaan piirteitä, joiden perusteella komissio voisi katsoa sen soveltuvan yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

81 Se korostaa, että sen mukaan asiassa ei täyty se tässä määräyksessä asetettu edellytys, jonka nojalla kyseinen tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

82 Todettuaan tästä viimeksi mainitusta seikasta, että riidanalaiset toimenpiteet ovat ensisijaisesti parantaneet edunsaajien kilpailukykyä alalla, jolle on ominaista intensiivinen kansainvälinen kilpailu, ja korostettuaan jo aiemmin, että niiden tarkoituksena on tosiasiassa vahvistaa tuensaajien asemaa suhteessa niihin kilpailijoihin, jotka eivät saa tukea, komissio sulkee implisiittisesti pois sen mahdollisuuden, että veronalennuksella pyrittäisiin pankkitoiminnan yleiseen "kehittämiseen".

83 Kun edeltäviä väitteitä tutkittaessa esitetyt syyt otetaan huomioon siltä osin kuin ne koskevat veronalennuksen ominaispiirteitä, on syytä todeta, ettei tässä komission analyysissä ole tehty ilmeistä arviointivirhettä.

84 Näin ollen EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva väite ei ole perusteltu.

B *Toinen kysymys*

85 Toisessa kysymyksessään, kun sitä luetaan yhdessä ennakkoratkaisupyynnön perustelujen kanssa, kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko riidanalaisen päätöksen 4 artikla pätemätön, koska siihen sisältyvää tukien takaisinperintämääräystä ei ole perusteltu EY 253 artiklan mukaisilla perusteluilla ja koska sillä loukataan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta.

1. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

86 Unicredito katsoo, ettei komissio ole riittävästi perustellut päätöstään olla käyttämättä asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohtaan perustuvaa mahdollisuuttaan olla vaatimatta tuen takaisinperintää, koska tällainen takaisinperintä olisi yhteisön oikeuden yleisen luottamuksensuojan periaatteen vastaista.

87 Se väittää, että komissio on pitänyt lakia nro 218/90 laillisena ja että laki nro 461/98 on sisällöltään täysin kyseisen lain mukainen. Italian tasavallan olisi näin ollen pitänyt voida saada hyväkseen lakia nro 461/98 koskeva laillisuusolettama.

88 Pääasian kantaja vetoaa siihen, että lain nro 218/90 antamisesta on jo kulunut aikaa.

89 Komission menettely tätä lakia kohtaan on saanut aikaan "poikkeuksellisen" luottamuksensuojan muodon, joka vapauttaa yksityiset tuensaajat palauttamasta tukea.

90 Luottamuksensuojan olemassaolo on seurausta lain nro 218/90 7 §:n 3 momentista, jossa säädetään veronalennuksen kanssa aineellisesti ottaen samanlaisesta soveltamismekanismista.

91 Luottamuksensuojaa on lisäksi voinut vahvistaa se seikka, että pankit olivat saaneet kaikille niille toteutetuille liiketoimille, joihin oli sovellettu riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuja verotoimenpiteitä, Banca d'Italian — jonka tehtäviin kuuluu erityisesti kilpailusääntöjen noudattamisen valvonta pankkialalla — luvan.

92 Komissio on nyt esillä olevan asian olosuhteissa myöskin jättänyt noudattamatta oikeusvarmuuden periaatetta, kun se ei ollut ottanut huomioon, että oli olemassa todellinen vaara siitä, että asiasta syntyisi merkittävä sisäinen riita.

93 Unicredito toteaa asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdan valossa, että komission olisi pitänyt varmistaa suhteellisuusperiaatteen noudattaminen siinä vaiheessa, kun se määräsi tuen perittäväksi takaisin.

94 Määrätessään tuen perittäväksi takaisin, ei vaiheittain, vaan kokonaan, lopullisesti ja välittömästi, komissio ei ollut noudattanut tuon periaatteen mukaista menettelytapaa.

95 Komission olisi pitänyt verrata veronalennusta niihin etuihin, jotka pankit olisivat voineet saada yleisesti sovellettavan verojärjestelmän perusteella, kun ne suorittivat toisella tavalla rakentuneita liiketoimia.

96 Italian hallitus väittää, että ennen veronalennusta lain nro 218/90 samansisältöisten säännösten, eli toisin sanoen sen 7 §:n 3 momentin säännösten, laillisuutta EY 87 artiklaan nähden ei ollut riitautettu.

97 Komissio katsoo, että se on riidanalaisessa päätöksessä perusteellisesti tutkinut tukien takaisin perimistä koskevan kysymyksen. Se lisää, että joka tapauksessa sillä ei oikeuskäytännön mukaan ole velvollisuutta esittää erityisiä syitä perustellakseen sen, että se käyttää oikeuttaan kehottaa kansallisia viranomaisia perimään tuen takaisin.

98 Lisäksi komissio katsoo, että väitteet, joiden mukaan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta on loukattu, eivät ole perusteltuja.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

a) Takaisinperintämääräyksen perustelut

99 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuutta on arvioitava erikseen kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden ja erityisesti päätöksen sisällön, esitettyjen perusteiden luonteen sekä niiden henkilöiden mahdollisen tiedontarpeen perusteella, joihin kyseinen toimi kohdistuu. Valtiontukien alalla on kuitenkin niin, että kun tuki on EY 88 artiklan 3 kohdan määräysten vastaisesti jo myönnetty, komissio, jolla on toimivalta velvoittaa kansalliset viranomaiset määräämään tuki palautettavaksi, ei ole velvollinen ilmoittamaan erityisiä perusteita tämän toimivaltansa käyttämiselle (em. asia Belgia v. komissio, tuomion 81 ja 82 kohta; em. asia Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, 106 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, 129 kohta).

100 On kiistatonta, ettei Italian tasavalta ole ilmoittanut komissiolle järjestelmää, jossa määrätään veronalennuksesta, ennen sen toteuttamista.

101 Komissiolla ei siis ollut velvollisuutta ilmoittaa erityisiä perusteita takaisinperintämääräyksensä tueksi.

102 Joka tapauksessa on selvää, että toisin kuin pääasian kantaja väittää, riidanalaisen päätöksen perustelujen 49–57 ja 62 kohdassa on asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan ja luottamuksensuojan periaatteen kannalta katsoen perin pohjin perusteltu komission päätöstä vaatia kyseinen tuki palautettavaksi.

103 Takaisinperintävaatimuksen perustelujen riittämättömyyttä koskevaa väitettä ei siis voida hyväksyä.

b) Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista koskeva väite

104 On todettava, että kun otetaan huomioon komission EY 88 artiklan nojalla harjoittaman valtiontukien valvonnan pakottavuus, tuensaajayritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa niille myönnetyn tuen lainmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu tuon artiklan mukaista menettelyä, ja että huolellisen taloudellisen toimijan on yleensä kyettävä varmistumaan siitä, että tätä menettelyä on noudatettu. Erityisesti on todettava, että kun tuki myönnetään ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, siten, että se on EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla lainvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti (yhdistetyt asiat C-183/02 P ja C-187/02 P, Demesa ja Territorio Histórico de Álava v. komissio, tuomio 11.11.2004, Kok. 2004, s. I-10609, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseinen jäsenvaltio ja toimija, jota asia koskee, eivät voi enää sen jälkeen vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen estääkseen tuen takaisinperinnän, koska sisäisen riidan vaara, mihin Unicredito vetoaa, on todennäköinen heti tuen täytäntöönpanohetkestä lähtien.

105 On kiistatonta, ettei lain nro 218/90 mukaisia toimenpiteitä koskaan ilmoitettu komissiolle. Näin ollen väitteestä, jonka mukaan tuon lain 7 §:n 3 momentissa säädetty toimi muistutti suuresti veronalennusta, riittää, kun todetaan, ettei komissio ole tutkinut tuota toimea. Tuon lain antamisen jälkeen kuluneella ajalla, mihin Unicredito vetoaa, ei näin ollen ole merkitystä. Vaikka oletettaisiinkin, että noista kahdesta toisiaan seuranneesta toimenpiteestä toinen oli toisen looginen jatke ja seuraus, kuten kansallinen tuomioistuin ehdottaa, se seikka, että komissio ei ole puuttunut ensin mainittuun, on vailla merkitystä, koska nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevalla järjestelmällä, kun sitä tutkitaan vanhasta järjestelmästä erillään, suositaan tiettyjä yrityksiä (ks. vastaavasti asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988, Kok. 1988, s. 2855, 10 kohta).

106 Kansallisen tuomioistuimen mainitsemista päätöksistä 1999/288 ja 2000/600 (ks. tämän tuomion 26 kohta) on huomautettava, että ne koskevat yksilöidyille tuensaajapankeille myönnettyä tukea ja että ne liittyvät muihin kuin niihin toimenpiteisiin, joista nyt esillä olevassa asiassa on kyse, eli toisin sanoen yhtiöpääoman korotuksiin, Banca d'Italian myöntämiin lainoihin, valtion omistamien osakkuuksien luovuttamiseen eräälle pankille ja sellaisille toimille myönnettyihin veroetuuksiin, jotka koskivat pääasiallisesti yrityksen tai sen osan taikka omaisuuden luovuttamiseen liittyviä liiketoimia. Se seikka, että komissio ei ole pitänyt tiettyjä lakiin nro 218/90 sisältyneitä toimia yhteismarkkinoille soveltumattomina, ei tarkoita sitä, että se olisi tehnyt myönteisen päätöksen kaikkien tuohon lakiin sisältyvien toimien suhteen.

107 Niistä luvista, jotka Banca d'Italia pääasian kantajan mukaan on antanut kullekin pankkien saamalle veronalennustoimelle, riittää kun muistutetaan, että komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, joten huolellinen taloudellinen toimija ei saata perustellusti luottaa päätökseen, joka ei ole tuon toimielimen tekemä.

108 Lopuksi on todettava, ettei voida tehokkaasti väittää, että koska kyseiset pankit olivat ottaneet huomioon veronalennuksena myönnettävän tuen arvioidessaan liiketoimiensa toteuttamismahdollisuuksia, tuon tuen takaisinperinnällä loukattaisiin luottamuksensuojan periaatetta.

109 EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä noudattamatta myönnetyn tuen takaisinperintä on sellainen odotettavissa oleva seikka, johon tuensaajan on varauduttava.

110 Lisäksi, kuten komissio toteaa, lainvastaisen tuen saajayritykset ottavat yleensä huomioon sen määrän taloudellisissa valinnoissaan, ja tuon tuen myöhemmällä takaisinperinnällä on yleensä epäedullinen vaikutus niiden talouteen. Jos tällainen seikka voisi estää takaisinperinnän, tuet jäisivät lopullisesti niiden saajille melkein kaikissa tapauksissa ja yhteisön harjoittama valtiontukien valvonta menettäisi tehokkuutensa.

111 Edellä esitetyt seikat huomioiden Unicredito ei siis voi käyttää lainvastaisen tuen saajan mahdollisuutta vedota sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joiden nojalla se olisi voinut perustellusti luottaa tuen sääntöjenmukaisuuteen (ks. em. asia Demesa ja Territorio Histórico de Álava v. komissio, tuomion 51 kohta).

112 Kaiken kaikkiaan on todettava, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista koskeva väite ei ole perusteltu.

c) Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite

113 Lainvastaisen tuen poistaminen perimällä se takaisin on johdonmukainen seuraus siitä, että se on todettu lainvastaiseksi. Tätä takaisinperintää, joka tapahtuu aikaisemman tilanteen palauttamiseksi ennalleen, ei lähtökohtaisesti voida pitää suhteettomana toimenpiteenä valtiontukia koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin nähden. Palauttaessaan tuen tuensaaja menettää edun, joka hänellä oli markkinoilla ollut kilpailijoihinsa verrattuna, ja tuen maksamista edeltänyt tilanne palautuu ennalleen (ks. em. asia Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, 103 ja 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

114 Palautettavia määriä ei voida määrittää niiden erilaisten liiketoimien perusteella, jotka yritykset olisivat voineet toteuttaa, jos ne eivät olisi valinneet sitä liiketoimimuotoa, johon tuki liittyi.

115 Tuo valinta on nimittäin tehty tietoisena siitä, että tuki, joka on myönnetty noudattamatta EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä, on vaarassa tulla perityksi takaisin.

116 Nuo yritykset olisivat voineet välttää tämän vaaran valitsemalla välittömästi toisella tavoin rakentuvia liiketoimia.

117 Pääasian kaltaisissa olosuhteissa aikaisemman tilanteen ennalleenpalauttaminen merkitsee lisäksi sen tilanteen mahdollisimman täydellistä ennalleenpalauttamista, joka olisi vallinnut, jos kyseiset liiketoimet olisi toteutettu ilman veronalennusten myöntämistä.

118 Tämä tilanteen ennalleenpalauttaminen ei tarkoita sitä, että menneet tapahtumat palautettaisiin ennalleen eri tavalla suhteessa sellaisiin hypoteettisiin seikkoihin kuten niihin usein moninaisiin valintoihin, joita ne toimijat, joita asia koskee, olisivat voineet tehdä, erityisesti koska tuesta saatavan hyödyn vuoksi tosiasiallisesti tehdyt valinnat saattavat osoittautua peruuttamattomiksi.

119 Aikaisemman tilanteen ennalleenpalauttaminen mahdollistaa ainoastaan sen, että siinä vaiheessa, jossa kansalliset viranomaiset perivät tuen takaisin, otetaan huomioon sellainen yleisesti sovellettavan oikeuden mukaista verokohtelua mahdollisesti edullisempi kohtelu, joka yhteisön oikeuden kanssa yhteensoveltuvien kansallisten sääntöjen perusteella olisi myönnetty tosiasiallisesti toteutetuille liiketoimille, jos lainvastaista tukea ei olisi ollut.

120 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite ei siis ole perusteltu.

121 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei kahta ensimmäistä kysymystä tutkittaessa ole ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat riidanalaisen päätöksen pätevyyteen.

C *Kolmas kysymys*

122 Kansallinen tuomioistuin kysyy kolmannessa kysymyksessään pääasiallisesti, onko kansallinen toimenpide, jossa määrätään tuki palautettavaksi komission sellaisen päätöksen nojalla, jossa tämä tuki on katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja jossa, kun sitä on tutkittu EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden, asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden sekä suhteellisuusperiaatteen nojalla, ei ole todettu olevan sen pätevyyteen vaikuttavia seikkoja, edellä mainittujen määräysten ja yleisten periaatteiden vastainen.

123 Tässä suhteessa riittää, kun todetaan, että kansallinen toimenpide, jolla määrätään komission päätöksen nojalla tuki palautettavaksi, on lainvastainen, jos tuo päätös on yhteisön oikeussäännön vastainen.

124 Toisin päin sanottuna tästä seuraa, että jos komission kielteisen päätöksen ei yhteisön oikeussäännöt huomioiden ole todettu sisältävän sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen, komission kyseisen päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettu kansallinen toimenpide ei voi olla mainittujen sääntöjen vastainen.

125 Kolmanteen kysymykseen on siis vastattava siten, että kansallinen toimenpide, jossa määrätään tuki palautettavaksi komission sellaisen päätöksen nojalla, jossa tämä tuki on katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja jossa, kun sitä on tutkittu EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden, asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden sekä suhteellisuusperiaatteen nojalla, ei ole todettu olevan sen pätevyyteen vaikuttavia seikkoja, ei voi olla edellä mainittujen määräysten ja yleisten periaatteiden vastainen.

Oikeudenkäyntikulut

126 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Esitettyjä kysymyksiä tutkittaessa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat valtiontukiohjelmasta, jonka Italia on toteuttanut pankkien hyväksi, 11 päivänä joulukuuta 2001 tehdyn komission päätöksen 2002/581/EY pätevyyteen.**

2) **Kansallinen toimenpide, jossa määrätään tuki palautettavaksi komission sellaisen päätöksen nojalla, jossa tämä tuki on katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja jossa, kun sitä on tutkittu EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden, EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artiklan, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden sekä suhteellisuusperiaatteen nojalla, ei ole todettu olevan sen pätevyyteen vaikuttavia seikkoja, ei voi olla edellä mainittujen määräysten ja yleisten periaatteiden vastainen.**

Allekirjoitukset