DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 december 2005 *

I mål C-148/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Commissione tributaria provinciale di Genova (Italien), genom beslut av den 11 februari 2004 som inkom till domstolen den 23 mars 2004, i målet

Unicredito Italiano SpA

mot

Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

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

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Ferreira,

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

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Unicredito Italiano SpA, genom A. Santa Maria, C. Biscaretti di Ruffia och G. Pizzonia, avvocati,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom R. Lyal och V. Di Bucci, båda i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande rör giltigheten av kommissionens beslut 2002/581/EG av den 11 december 2001 om den stödordning som Italien har genomfört till förmån för banker (EGT L 184, 2002, s. 27, nedan kallat det omtvistade beslutet) och tolkningen av artikel 87 EG och följande artiklar, av artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1) och av gemenskapsrättens allmänna principer.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Unicredito Italiano SpA (nedan kallat Unicredito), med säte i Genua (Italien), och Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, rörande skattelättnader som Unicredito har åtnjutit under åren 1998, 1999 och 2000.

I — Tillämpliga nationella bestämmelser

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

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

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

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

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

8 Genom artiklarna 22.1 och 23.1 i lagdekretet infördes en skattelättnad som bestod i en sänkning av inkomstskattesatsen (IRPEG) (nedan kallad skattesänkning) till 12,5 procent under fem taxeringsår i följd för banker som genomför sammanslagningar eller liknande omstruktureringar, under förutsättning att behållningen avsätts till en särskild reserv där medlen är bundna under tre år. Det föreskrevs att den behållning som kan avsättas till den särskilda reserven inte får överstiga 1,2 procent av skillnaden mellan de deltagande bankernas totala in- och utlåning och motsvarande summa för den största banken som har deltagit i denna transaktion.

II — Bakgrunden i målet vid den nationella domstolen

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

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

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

12 De italienska myndigheterna uppskattade den högsta teoretiska skattelättnad som skattesänkningen kunde innebära till 5 358 miljarder ITL, det vill säga 2 767 miljoner euro, till följd av de 76 åtgärder som hade vidtagits under åren 1998, 1999 och 2000.

13 Kommissionen underättade genom skrivelse av den 25 oktober 2000 den italienska regeringen om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG. Detta beslut offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 44, 2001, s. 2).

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

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

16 Det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"Artikel 1

... det statliga stöd som Italien har genomfört ... på grundval av [lag nr 461/98] och [dekret nr 153/99], särskilt artiklarna ... 22.1 [och] 23.1 ... i [dekret nr 153/99], [är] oförenligt med den gemensamma marknaden.

...

Artikel 3

Italien skall upphäva den stödordning som avses i artikel 1.

Artikel 4

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

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

..."

17 För att verkställa detta beslut upphävdes, genom artikel 5 i lagdekret nr 63 av den 15 april 2002 om brådskande finans- och skattebestämmelser rörande återkrav, rationalisering av beräkningen av kostnader för läkemedel, skyldigheter enligt gemenskapsrätten, värdepapperisering, bevarande av kulturarvet och infrastrukturfinansiering (GURI nr 90 av den 17 april 2002, s. 5), vilken omvandlades till lag nr 112 av den 15 juni 2002 (GURI nr 139 av den 15 juni 2002, s. 3), de skattelättnader som bankerna hade beviljats enligt lag nr 461/98, däribland skattesänkningen.

18 Enligt lagdekret nr 282 av den 24 december 2002 om brådskande åtgärder rörande skyldigheter enligt gemenskapsrätten och enligt skattebestämmelser, om uppbörd av skatt och om bokföring (GURI nr 301 av den 24 december 2002, nedan kallat dekret nr 282/02), omvandlat till lag nr 27 av den 21 februari 2003 (ordinarie tillägg till GURI nr 44 av den 22 februari 2003), är de stödmottagande bankerna skyldiga att senast den 31 december 2002 återbetala ett belopp som motsvarar den skatt de inte har behövt betala på grund av stödordningen, jämte ränta om 5,5 procent om året.

III — Förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Unicredito betalade med tillämpning av dekret nr 282/02 ett belopp på 244 712 646,05 euro motsvarande den skatt och den ränta som banken hade att återbetala på grund av den skattelättnad som den hade åtnjutit under åren 1998, 1999 och 2000 genom skattesänkningen.

20 Unicredito ingav därefter, den 4 februari 2003, tre ansökningar om återbetalning av de belopp som banken hade betalat avseende dessa år. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, avslog dessa ansökningar genom tysta beslut.

21 Unicredito väckte talan mot dessa beslut vid Commissione tributaria provinciale di Genova och hävdade bland annat att det omtvistade beslutet var rättsstridigt.

22 Den nationella domstolen anser att den är i behov av ett förhandsavgörande, särskilt vad gäller frågan huruvida dekret nr 282/02 är förenligt med den gemenskapsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

23 Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen anser den nationella domstolen att sänkningen av inkomstskatten utgör en fortsättning på och en förlängning av en åtgärd som tidigare hade vidtagits genom lag nr 218/90 inom ramen för privatiseringsprocessen rörande det italienska banksystemet.

24 Den gör gällande att lag nr 218/90, i artikel 7.3 i densamma, innehöll en åtgärd som överlag hade formulerats på samma sätt som i artiklarna 22.1 och 23.1 i dekret nr 153/99.

25 Den har anmärkt att den tidigare åtgärden var förmånligare än den skattesänkning som är i fråga i det omtvistade beslutet, i det att de belopp som avsatts till en särskild reserv var helt och fullt avdragsgilla och undantagna och inte bara belagda med en lägre skattesats. Den har även anmärkt att avsättningar till den särskilda reserven får göras under fem år inom en sammanlagd maxgräns för hela femårsperioden på 1,2 procent av skillnaden mellan å ena sidan den totala utlåningen och inlåningen i förhållande till kunderna hos de kreditinstitut som deltagit i sammanslagningen eller kapitaltillskottet och å andra sidan motsvarande summa som följer av senaste balansräkningen för det största kreditinstitut som har deltagit i sammanslagningen och kapitaltillskottet.

26 Kommissionen hade emellertid redan uttryckligen prövat lag nr 218/90 i sina beslut 1999/288/EG av den 29 juli 1998 om villkorligt godkännande av det stöd Italien har beviljat Banco di Napoli (EGT L 116, 1999, s. 36), och 2000/600/EG av den 10 november 1999 om villkorat godkännande av det stöd som Italien har beviljat de offentligägda sicilianska bankerna Banco di Sicilia och Sicilcassa (EGT L 256, 2000, s. 21). I dessa beslut har kommissionen klart visat att den anser att lag nr 218/90 generellt är förenlig med artikel 87 EG.

27 Möjligheten att utnyttja de skattelättnader som beviljats genom lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 utgjorde en av de förutsättningar som de olika bankerna grundade sig på när de bedömde huruvida sammanslagningarna var ekonomiskt genomförbara. Att i efterhand dra tillbaka dessa skattelättnader skulle äventyra bankernas ekonomiska stabilitet, med hänsyn till vilka belopp som återkrävs, och leda till en orättvis ändring i efterhand av de förutsättningar som låg till grund för de strategiska beslut som bankerna fattade. Principen om skydd för berättigade förväntningar utgör således hinder för att låta det omtvistade beslutet få retroaktiv verkan.

28 Vad gäller proportionalitetsprincipen har den nationella domstolen understrukit att bankerna hade kunnat utnyttja de vanliga skattebestämmelserna för att genom andra åtgärdspaket göra skattebesparingar. Vad gäller ett åläggande att begära återbetalning av statligt stöd måste den nationella domstolen i enlighet med proportionalitetsprincipen jämföra den förmånliga ordning som gäller enligt de vanliga bestämmelserna med den ordning som följer av lag nr 461/98 och dekret nr 153/99.

29 Mot denna bakgrund beslutade Commissione tributaria provinciale di Genova att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

"1) Är [det omtvistade beslutet] ogiltigt och oförenligt med gemenskapsrätten, på grund av att bestämmelserna i [lag nr 461/98 och dekret nr 153/99] rörande

banker — till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande — är förenliga med den gemensamma marknaden eller i vart fall omfattas av de undantag som föreskrivs i artikel 87.3 b EG och artikel 87.3 c EG?

2) Är i synnerhet artikel 4 i [det omtvistade beslutet] ogiltig och oförenlig med gemenskapsrätten på grund av att kommissionen

a) har åsidosatt skyldigheten att lämna den motivering som krävs enligt artikel 253 EG, och/eller

b) har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar och/eller

c) har åsidosatt proportionalitetsprincipen?

3) Skall i vart fall artikel 87 EG och följande artiklar i fördraget, artikel 14 i [förordning nr 659/1999] och de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, särskilt [principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen], tolkas så, att de utgör hinder för att tillämpa artikel 1 i [dekret nr 282/02]?"

IV — Övriga mål som är anhängiga vid gemenskapsdomstolen

30 Republiken Italien har genom ansökan som ingavs till domstolens kansli den 21 februari 2002 (mål C-66/02) väckt talan mot kommissionen och yrkat ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Domstolen meddelar i dag separat dom i det målet.

31 Även Associazione bancaria italiana (ABI) (T-36/02), Banca Sanpaolo IMI SpA (T-37/02), Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (T-39/02), Banca di Roma SpA (T-40/02), Mediocredito Centrale SpA (T-41/02), Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T-42/02) och Compagnia di San Paolo Srl (T-121/02) har genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 februari 2002 och den 11 april 2002, väckt talan mot kommissionen och yrkat att samma beslut skall ogiltigförklaras. Kommissionen har i målet vid förstainstansrätten framställt en invändning om rättegångshinder och hävdat att sökandena inte är personligen berörda, eftersom stödåtgärderna i fråga, enligt kommissionens mening, inte är individuella, utan ingår i en stödordning. Förstainstansrätten har därför genom beslut av den 9 juli 2003 vilandeförklarat förfarandena i de sju målen i avvaktan på domstolens dom i mål C-66/02. Sökandena har överklagat besluten om vilandeförklaring i målen T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02, och T-42/02. Domstolen har avvisat överklagandena genom beslut av den 26 november 2003 i de förenade målen C-366/03 P–C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P och C-394/03 P, ej publicerat i rättsfallssamlingen).

V — Tolkningsfrågorna

32 Domstolen konstaterar inledningsvis att även om kommissionen i sina skriftliga yttranden har tagit upp frågan huruvida det går att pröva den begäran om förhandsavgörande som har ingetts på begäran av Unicredito, som har gynnats av en

av de åtgärder som har prövats i det omtvistade beslutet och som vid förstainstansrätten företräddes av ABI i mål T-36/02, har kommissionen medgett att förevarande begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning vad gäller den berörda bankens situation. Kommissionen har däremot hävdat att den första tolkningsfrågan inte kan upptas till sakprövning (se punkt 42 i denna dom).

33 Domstolen anmärker därefter att talan i målet vid den nationella domstolen riktar sig mot tre tysta beslut om avslag på ansökningar om ersättning för belopp som motsvarar den skattelättnad som Unicredito åtnjöt under åren 1998, 1999 och 2000, i form av skattesänkning.

34 Talan rör således, såsom kommissionen har understrukit, inte övriga åtgärder som föreskrivs i dekret nr 153/99, som även de har prövats i det omtvistade beslutet och ansetts vara oförenliga med den gemensamma marknaden.

35 De två första tolkningsfrågorna skall alltså förstås så, att de rör giltigheten av artiklarna 1 och 4 i det omtvistade beslutet, endast vad gäller skattesänkningen. Den tredje frågan skall förstås så, att den syftar till att få klarhet i huruvida artikel 87 EG och följande artiklar, artikel 14 i förordning nr 659/1999 samt de allmängiltiga principerna om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen skall tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan nationell åtgärd som beskrivs i dekret nr 282/02.

A — Den första frågan

36 Den nationella domstolen har ställt den första frågan, som till skillnad från den andra frågan inte rör artikel 253 EG, i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 1 i det omtvistade beslutet är ogiltig, med hänsyn till artikel 87 EG, i den del kommissionen anser att skattesänkningen är oförenlig med den gemensamma marknaden.

1. Yttrandena till domstolen

37 Unicredito har gjort gällande att lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 utgör en fortsättning på och avslutning av processen för omstrukturering och privatisering av banksystemet som inleddes år 1990 genom lag nr 218/90.

38 Unicredito har hävdat att det omtvistade beslutet strider mot artikel 87.1, 87.3 b och 87.3 c EG, eftersom skattesänkningen

— inte utgör en selektiv åtgärd, utan en generell åtgärd, och i vilket fall som helst är den åtskillnad som den medför berättigad på grund av skattesystemets natur och systematik,

— inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen,

— borde ha prövats konkret vad gäller var och en av åtgärderna,

— borde ha prövats med avseende på begreppet "försumbart stöd", vilket är en möjlighet som kommissionen avfärdade redan från början, utan vidare utredning,

— är förenlig med den gemensamma marknaden, eftersom den kan anses som ett stöd till ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse, eftersom den ingår som en del i privatiseringen av det italienska banksystemet, eller som ett stöd för att underlätta utveckling av vissa verksamheter.

39 Även den italienska regeringen anser att det omtvistade beslutet är ogiltigt. Enligt regeringen utgör inte den beviljade skattelättnaden ett förbjudet statligt stöd.

40 Skattelättnaden utgör en fortsättning på och en förlängning av lag nr 218/90, i vilken det föreskrevs mer omfattande förmåner enligt i stort sett likalydande bestämmelser. Syftet var att avsluta privatiseringen av de offentligägda bankerna genom att undanröja en alltför långtgående segmentering av det italienska banksystemet, vilken var en direkt följd av att de ursprungliga bankerna var statliga institutioner, och vilken endast delvis hade undanröjts genom lag nr 218/90.

41 Den italienska regeringen har understrukit att skattesänkningen även gäller för italienska filialer till banker etablerade i andra medlemsstater.

42 Kommissionen anser att den första frågan inte kan upptas till sakprövning, eftersom den nationella domstolen begär att domstolen skall ersätta kommissionens bedömning med en egen bedömning. Det följer av fast rättspraxis att bedömningen av om stödåtgärder eller en stödordning är förenliga med den gemensamma marknaden faller inom området för den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av domstolen. En nationell domstol kan följaktligen inte, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 234 EG, ställa frågor till domstolen rörande huruvida ett statligt stöd eller en stödordning är förenligt med den gemensamma marknaden (beslut av den 24 juli 2003 i mål C-297/01, Sicilcassa m.fl., REG 2003, s. I-7849, punkt 47).

2. Domstolens bedömning

43 Tvärtemot vad kommissionen har hävdat begär den nationella domstolen inte att domstolen skall avgöra om skattesänkningen är förenlig med den gemensamma marknaden, och ersätta kommissionens bedömning. Frågan rör endast huruvida ett beslut som kommissionen har fattat rörande denna förenlighet är giltigt. Talan kan således upptas till sakprövning.

a) Selektiv skattesänkning

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

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

46 I förevarande fall är skattesänkningen tillämplig avseende banksektorn. Skattesänkningen gynnar inte företag i andra branscher.

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

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

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

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

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

52 Invändningen att skattesänkningen inte är selektiv är således inte befogad.

b) Inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och konkurrenssnedvridning

53 I artikel 87.1 EG förbjuds stödåtgärder som inverkar på handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

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

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

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

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

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

59 Domstolen konstaterar att i förevarande mål stärker skattesänkningen de gynnade företagens ställning gentemot de företag som är verksamma i handeln mellan medlemsstaterna.

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

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

62 Den konkurrensfördel som skattesänkningen ger aktörer etablerade i Italien är sådan att det blir svårare för aktörer från övriga medlemsstater att ta sig in på den italienska marknaden och underlättar till och med för aktörer etablerade i Italien att ta sig in på andra marknader.

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

64 Domstolen finner därför att invändningarna att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas och konkurrensen inte snedvrids inte är befogade.

c) Kommissionen har inte konkret prövat var och en av åtgärderna

65 Det är utrett att Republiken Italien inte har meddelat kommissionen

— vilka individuella stödåtgärder som har vidtagits för bestämda banker,

— lag nr 461/98 och dekret nr 153/99 som stödordning.

66 Kommissionen har på eget initiativ inlett ett förfarande enligt artikel 88.2 EG vad gäller lag nr 461/98 och dekret nr 153/99, där dessa prövas som en stödordning.

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

68 Invändningen att kommissionen inte har prövat var och en av de åtgärder som innebär en skattesänkning är därför inte befogad.

d) Bedömning av skattesänkningen med hänsyn till begreppet "försumbart stöd"

69 Eftersom kommissionen bedömde en stödordning och inte individuella stödåtgärder, var den inte skyldig att undersöka varje fall där ordningen hade tillämpats där det högsta beloppet för försumbart stöd som fastställts i dess meddelande 96/C 68/06 om försumbart stöd (EGT C 68, 1996, s. 9) inte hade överskridits.

70 Invändningen att skattesänkningen inte har prövats med hänsyn till begreppet "försumbart stöd" är därför inte befogad.

e) Tillämpning av artikel 87.3 b och 87.3 c EG

71 Domstolen erinrar inledningsvis om att kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 EG. Denna bedömning skall innefatta ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Domstolen kan vid kontrollen av om denna befogenhet utövas på ett lagenligt sätt, inte ersätta den behöriga myndighetens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva om den behöriga myndigheten har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk (se dom av den 12 december 2002 i mål C-456/00, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-11949, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

i) Begreppet "stöd till ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse"

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

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

74 Det räcker härvid att konstatera att det framgår av förarbetena till det lagförslag som låg till grund för lag nr 461/98 att skattesänkningen främst har till syfte att förbättra konkurrenskraften för aktörer etablerade i Italien, för att stärka deras ställning i konkurrensen på hemmamarknaden.

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

76 Unicredito och den italienska regeringen kan inte med framgång hävda att de omtvistade åtgärderna ingår som ett led i en privatiseringsprocess som kan anses som ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

77 En privatiseringsprocess som en medlemsstat inleder kan nämligen inte i sig anses utgöra ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.

78 Invändningen om åsidosättande av artikel 87.3 b EG är därför inte befogad.

ii) Begreppet "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter"

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

80 I punkt 47 i skälen i det omtvistade beslutet har kommissionen anmärkt att det inte finns något element i den bedömda stödordningen som gör att den kan anses förenlig med den gemensamma marknaden med tillämpning av artikel 87.3 c EG.

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

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

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

84 Invändningen om åsidosättande av artikel 87.3 c EG är därför inte befogad.

B — Den andra frågan

85 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan, med beaktande av skälen till begäran om förhandsavgörande, i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 4 i det omtvistade beslutet är ogiltig genom att åläggandet att begära återbetalning av stödet inte grundas på en motivering som uppfyller kraven i artikel 253 EG och därför strider mot principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

1. Yttrandena till domstolen

86 Unicredito anser att kommissionen inte har avgett en tillräcklig motivering till sitt beslut att inte använda sig av sin möjlighet enligt artikel 14.1 i förordning nr 659/1999 att inte återkräva stödet, eftersom ett sådant återkrav skulle strida mot den allmängiltiga gemenskapsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar.

87 Unicredito har hävdat att kommissionen har ansett att lag nr 218/90 är lagenlig och har vidare hävdat att innehållet i lag nr 461/98 helt överensstämmer med nämnda lag. Republiken Italien kunde därför utgå från att även lag nr 461/98 skulle anses lagenlig.

88 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har hänvisat till den långa tid som har gått sedan lag nr 218/90 antogs.

89 Kommissionens beteende vad gäller denna lag utgör enligt sökanden i målet vid den nationella domstolen en "exceptionell" grund för berättigade förväntningar som gör att stödmottagarna inte är skyldiga att återbetala stödet.

90 Berättigade förväntningar har också uppstått till följd av åtgärden i artikel 7.3 i lag nr 218/90, som innehåller en tillämpningsmekanism som i stort sett är identisk med skattesänkningen.

91 De berättigade förväntningarna har dessutom förstärkts genom omständigheten att alla åtgärder, vad gäller banker, som fått stöd genom skattelättnaden i det omtvistade beslutet har beviljats tillstånd från Banca d'Italia, vilket är den myndighet som särskilt tillser att konkurrensreglerna iakttas inom banksektorn.

92 Mot denna bakgrund har kommissionen även åsidosatt rättssäkerhetsprincipen genom att inte beakta den konkreta risken för ett stort antal tvister på nationell nivå.

93 Unicredito har hävdat att med hänsyn till artikel 14.1 i förordning nr 659/1999, borde kommissionen ha sett till att proportionalitetsprincipen iakttogs när den begärde återbetalning av stödet.

94 Kommissionen har genom att begära att stödet skall återbetalas, inte gradvis utan fullständigt, slutgiltigt och omedelbart, inte korrekt beaktat denna princip.

95 Kommissionen borde ha jämfört skattesänkningen med de förmåner som bankerna hade kunnat åtnjuta enligt de vanliga skattereglerna genom att välja andra åtgärdspaket.

96 Den italienska regeringen har hävdat att före skattesänkningen hade kommissionen inte ifrågasatt lagenligheten av liknande bestämmelser i lag nr 218/90, närmare bestämt artikel 7.3 i densamma, i förhållande till artikel 87 EG.

97 Kommissionen anser att den i det omtvistade beslutet har gjort en fördjupad prövning av frågan om kravet på återbetalning av stödet. Kommissionen har tillagt att i vilket fall som helst är den enligt rättspraxis inte skyldig att särskilt ange skälen varför den har utnyttjat sitt utrymme för eget skön till att ålägga de nationella myndigheterna att begära återbetalning av ett stöd.

98 Kommissionen anser vidare att invändningarna om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen inte är befogade.

2. Domstolens bedömning

a) Motiveringen till åläggandet att kräva återbetalning

99 Kravet på motivering skall enligt artikel 253 EG i princip bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som den vilken rättsakten är riktad till kan ha av att få förklaringar. När ett statligt stöd redan har beviljats i strid med bestämmelserna i artikel 88.3 EG är dock kommissionen, som har befogenhet att ålägga de nationella myndigheterna att besluta om återkrav av statligt stöd, inte skyldig att redogöra för de närmare grunderna för att den utövar denna befogenhet (domarna i de ovannämnda målen Belgien mot kommissionen, punkterna 81 och 82, av den 7 mars 2002, Italien mot kommissionen, punkt 106, och av den 29 april 2004, Italien mot kommissionen, punkt 129).

100 Det är utrett att Republiken Italien inte informerade kommissionen om ordningen med skattesänkning innan denna började tillämpas.

101 Kommissionen var således inte skyldig att ange närmare grunder till stöd för åläggandet om krav på återbetalning.

102 I vilket fall som helst framgår det att det omtvistade beslutet, tvärtemot vad sökanden i målet vid den nationella domstolen har hävdat, i punkterna 49–57 och 62 i skälen innehåller en omfattande motivering, vad gäller artikel 14 i förordning nr 659/1999 och principen om skydd för berättigade förväntningar, till kommissionens beslut att kräva att stödet i fråga skall återbetalas.

103 Invändningen att åläggandet att begära återbetalning inte är tillräckligt motiverat är därför obefogad.

b) Invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen

104 Med hänsyn till att den kontroll av statliga stöd som kommissionen utövar med stöd av artikel 88 EG är av tvingande karaktär kan de företag som mottar stöd i princip inte ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt, såvida det inte har beviljats i enlighet med förfarandet i nämnda artikel, och en omdömesgill ekonomisk aktör skall normalt sett kunna avgöra om detta förfarande har följts. Om ett stöd har genomförts utan att det dessförinnan har anmälts till kommissionen, och det således är rättsstridigt enligt artikel 88.3 EG, kan stödmottagaren vid detta tillfälle inte ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt (dom av den 11 november 2004 i de förenade målen C-183/02 P och C-187/02 P, Demesa och Territorio Histórico de Álava mot kommissionen, REG 2004, s. I-10609, punkterna 44 och 45, och citerad rättspraxis). Varken medlemsstaten i fråga eller den berörde aktören kan därefter åberopa rättssäkerhetsprincipen som skäl för att inte återbetala stödet, eftersom risken för tvister på nationell nivå, som Unicredito har åberopat, var en förutsägbar möjlig följd av att stödet genomfördes.

105 Det är utrett att åtgärderna i lag nr 218/90 aldrig har anmälts till kommissionen. Vad gäller påståendet att den åtgärd som föreskrivs i artikel 7.3 i denna lag ligger mycket nära skattesänkningen, räcker det att konstatera att kommissionen inte har undersökt denna åtgärd. Den tid som har gått sedan denna lag antogs, vilket är en omständighet som Unicredito har åberopat, saknar relevans. Domstolen anser dessutom att även om man antar att den andra åtgärden, såsom den nationella domstolen hävdar, kan anses som en fortsättning och förlängning av den första åtgärden, saknar det betydelse att kommissionen inte har ingripit vad avser den första åtgärden, eftersom ordningen i förevarande mål, vilken har prövats utan hänsyn till den tidigare, gynnar vissa företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 1988 i mål 57/86, Grekland mot kommissionen, REG 1988, s. 2855, punkt 10).

106 Vad gäller besluten 1999/288 och 2000/600, som den nationella domstolen hänvisar till (se punkt 26 i denna dom), anmärker domstolen att de avser stöd som har beviljats vissa bestämda banker och som rör andra typer av åtgärder än dem som här är i fråga, närmare bestämt höjt aktiekapital, förskott från Banca d'Italia, tillskott från statskassan till en bank samt skattelättnader i samband med överlåtelser av företag, delar av företag och tillgångar. Omständigheten att kommissionen i förevarande fall inte har ansett att vissa åtgärder i lag nr 218/90 är oförenliga med den gemensamma marknaden kan inte ses som ett positivt beslut som gäller samtliga åtgärder som föreskrivs i denna lag.

107 Vad gäller de tillstånd som Banca d'Italia, enligt sökanden i målet vid den nationella domstolen, har gett för varje åtgärd som innefattar en skattesänkning till förmån för bankerna, räcker det att erinra om att bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden utgör en del av kommissionens exklusiva behörighet, varför en omdömesgill ekonomisk aktör inte kan grunda berättigade förväntningar på ett beslut som inte har fattats av denna institution.

108 Slutligen kan det inte med framgång hävdas att, eftersom de berörda bankerna har beaktat det stöd som de har fått i form av en skattesänkning när de har avgjort huruvida de skulle vidta olika åtgärder, det skulle strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar att kräva återbetalning av detta stöd.

109 Att det kommer ett krav på återbetalning av ett stöd som har beviljats utan att förfarandet enligt artikel 88.3 EG har följts är en förutsägbar risk för den aktör som erhåller stödet.

110 Dessutom beaktar, såsom kommissionen har anmärkt, de företag som har erhållit ett rättsstridigt stöd hur stort stödet är när de fattar ekonomiska beslut, och om de senare blir tvungna att återbetala detta stöd, har detta i allmänhet en negativ effekt på deras finanser. Om en sådan situation skulle kunna utgöra hinder för krav på återbetalning av stöd, skulle stödmottagarna få behålla stödet i nästan samtliga fall, och gemenskapens kontroll över statligt stöd skulle bli verkningslös.

111 Med hänsyn till vad som har anförts ovan kan Unicredito således inte göra gällande möjligheten för en mottagare av ett rättsstridigt stöd att åberopa exceptionella omständigheter som medför att han har berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt (se domen i de ovannämnda målen Demesa och Territorio Histórico de Álava mot kommissionen, punkt 51).

112 Domstolen finner efter dessa överväganden att invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen inte är befogad.

c) Invändningen om åsidosättande av proportionalitetsprincipen

113 Ett upphävande av ett olagligt stöd genom återkrav är den logiska följden av ett fastställande av att stödet är olagligt. Följaktligen kan återkrav av ett olagligt lämnat statligt stöd, i syfte att återställa den tidigare situationen, i princip inte betraktas som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målen gällande fördragets bestämmelser om statligt stöd. Genom att återbetala stödet förlorar mottagaren de fördelar han åtnjöt på marknaden i förhållande till sina konkurrenter, och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet återställs (se dom av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkterna 103 och 104 och där angiven rättspraxis).

114 Hur stora belopp som skall återbetalas kan inte bestämmas med hänsyn till vilka olika åtgärder som företagen hade kunnat vidta om de hade valt andra åtgärder än dem som omfattas av stödet.

115 Detta val har nämligen gjorts med kunskap om risken att stöd som har beviljats utan att förfarandet enligt artikel 88.3 EG har iakttagits kan komma att återkrävas.

116 Nämnda företag hade kunnat undvika denna risk genom att omedelbart vidta andra typer av åtgärder.

117 Under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen utgör en återgång till den situation som tidigare rådde en återgång till den situation som hade uppkommit om åtgärderna hade vidtagits utan att en skattesänkning hade beviljats.

118 Återgången innebär inte att man återskapar en annan situation med hänsyn till hypotetiska element såsom det, eller ofta de, val som de berörda aktörerna kunde ha gjort, särskilt som de val som stödmottagaren verkligen har gjort ofta inte går att göra ogjorda.

119 En återgång till den situation som tidigare rådde kan endast göras med hänsyn till den eventuella mer förmånliga behandling i skattehänseende enligt vanliga skattebestämmelser som de nationella myndigheterna — om det rättsstridiga stödet inte hade beviljats och i enlighet med interna regler som inte strider mot gemenskapsrätten — vid tidpunkten för återkravet hade kunnat tillämpas på de åtgärder som stödmottagaren verkligen vidtagit.

120 Invändningen om åsidosättande av proportionalitetsprincipen är därför inte befogad.

121 Domstolen finner att det vid prövningen av de två första frågorna inte har framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av det omtvistade beslutet.

C — Den tredje frågan

122 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 87 EG och följande artiklar, artikel 14 i förordning nr 659/1999 och principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen utgör hinder för en nationell åtgärd som innebär krav på återbetalning av ett stöd, i enlighet med ett kommissionsbeslut där detta stöd har befunnits vara oförenligt med den gemensamma marknaden och där det vid domstolens prövning, med avseende på samma bestämmelser och principer, inte har framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av det omtvistade beslutet.

123 Det räcker härvid att konstatera att en nationell åtgärd som innebär ett krav på återbetalning av ett stöd i enlighet med ett kommissionsbeslut är rättsstridigt, om kommissionens beslut strider mot en regel i gemenskapsrätten.

124 Av det sagda följer att det omvända gäller när det vid prövningen av ett negativt beslut fattat av kommissionen med avseende på gemenskapsrättens regler inte framkommer några omständigheter som kan påverka beslutets giltighet, det vill säga att nämnda regler inte utgör hinder för en nationell åtgärd som har vidtagits i enlighet med kommissionsbeslutet i fråga.

125 Svaret på den tredje frågan blir således att artikel 87 EG och följande artiklar, artikel 14 i förordning nr 659/1999 och principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen inte utgör hinder för en nationell åtgärd som innebär krav på återbetalning av ett stöd, i enlighet med ett kommissionsbeslut där detta stöd har befunnits vara oförenligt med den gemensamma marknaden och där det vid domstolens prövning, med avseende på samma bestämmelser och principer, inte har framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av det omtvistade beslutet.

Rättegångskostnader

126 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Vid prövningen av frågorna har det inte framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av kommissionens beslut 2002/581/EG av den 11 december 2001 om den stödordning som Italien har genomfört till förmån för banker.**

2) **Artikel 87 EG och följande artiklar, artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget och principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen utgör inte hinder för en nationell åtgärd som innebär krav på återbetalning av ett stöd, i enlighet med ett kommissionsbeslut där detta stöd har befunnits vara oförenligt med den gemensamma marknaden och där det vid domstolens prövning, med avseende på samma bestämmelser och principer, inte har framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av det omtvistade beslutet.**

Underskrifter