STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY CHRISTINE STIX-HACKL přednesené dne 8. září 2005 [1]

Obsah

I – Úvod ..... I - 11145

II – Skutkový stav a řízení ..... I - 11146

A – Pozadí napadeného rozhodnutí ..... I - 11146

B – Řízení před Komisí, napadené rozhodnutí a provedení napadeného rozhodnutí I - 11147

C – Původní řízení a předběžné otázky ..... I - 11148

D – Řízení probíhající před soudy Společenství ..... I - 11150

III – Předmět sporu a přípustnost řízení a předběžné otázky ..... I - 11151

A – K přípustnosti řízení s ohledem na žalobu Soudu prvního stupně ..... I - 11151

B – Předmět sporu a přípustnost předběžných otázek ..... I - 11153

IV – K první a druhé předběžné otázce č. posouzení platnosti) ..... I - 11156

A – Porušení článku 87 ES ..... I - 11156

1. K otázce legality kvalifikace sporných opatření jako podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES ..... I - 11156

a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení. I - 11156

b) Posouzení ..... I - 11157

c) K otázce legality napadeného rozhodnutí s ohledem na použití čl. 87 odst. 3 písm. b) a c) ES ..... I - 11158

i) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení ..... I - 11158

ii) Posouzení ..... I - 11159

1 — Původní jazyk: němčina

2. Porušení zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty ..... I - 11160
a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení. I - 11160
b) Posouzení ..... I - 11160
3. Porušení zásady proporcionality ..... I - 11163
a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení. I - 11163
b) Posouzení ..... I - 11163
4. Porušení povinnosti uvést odůvodnění podle čl. 253 ES ..... I - 11164
a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení. I - 11164
b) Posouzení ..... I - 11165
5. Výsledek přezkoumání platnosti ..... I - 11166
V – K třetí předběžné otázce (výklad) ..... I - 11167
VI – Rozhodnutí o nákladech ..... I - 11168
VII – Závěry ..... I - 11168

I – Úvod

1. Commissione tributaria di Genova rozhodnutím ze dne 11. února 2004 došlým kanceláři Soudního dvora dne 23. března 2004 předložila Soudnímu dvoru několik předběžných otázek týkajících se zaprvé platnosti rozhodnutí Komise 2002/581/ES ze dne 11. prosince 2001 o režimu státních podpor zavedeném Itálií ve prospěch bank [2] a zadruhé výkladu článku 87 ES a následujících, článku 14 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 [3], jakož i různých obecných právních zásad Společenství.

2. Tyto otázky jsou kladeny v rámci sporu mezi Unicredito Italiano SpA (dále jen: Unicredito) se sídlem v Janově a Agenzia delle Entrate, úřad Janov 1 (dále jen: Agenzia) ve věci navrácení daňových doplatků, které Unicredito uhradila na základě italských opatření přijatých k provedení napadeného rozhodnutí.

2 — Úř. věst. 2002, L 184, s. 27 (dále jen: napadené rozhodnutí).

3 — Nařízení Rady ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339).

II – Skutkový stav a řízení

A – *Pozadí napadeného rozhodnutí*

3. Až do 80. let bylo italské bankovní odvětví zčásti ve státním vlastnictví a celkově bylo pod silným vlivem státu, jakož i specializace a regionalizace. Počátkem 80. let zahájily italské úřady proces privatizace bank, který vedl kromě jiného k průměrnému zvětšování velikosti bank a měl zrušit specializaci bank. Zákonem č. 218/90 ze dne 30. července 1990, tzv. „zákonem Amato" (dále jen: „zákon Amato") přijala italská vláda základní opatření k postupné privatizaci bankovního odvětví.

4. Bankám, které byly ve státním vlastnictví, tím byla dána možnost přeměny na akciové společnosti, a od roku 1993 pak povinnost této přeměny. Jejich akcie byly prodány na trhu nebo byly převedeny na ziskové subjekty, které byly označeny jako „bankovní nadace". V rámci výše uvedeného dění došlo k následujícímu rozkolu: nově zřízené banky (zde obecně označené jako: banky) převzaly bankovní činnost, zatímco bankovní nadace vlastnily a spravovaly podíly bank, a tím na tyto banky dohlížely. Na základě určitých daňových předpisů obsažených v zákoně Amato mohly bankovní nadace převádět na banky i určitý majetek a aktiva, které nebyly nezbytné pro uskutečňování předmětu činnosti bank.

5. Koncem 90. let přijala italská vláda nová opatření k podpoře restrukturalizace a konsolidace bankovního odvětví. Zákonem č. 461/98 ze dne 23. prosince 1998 (dále jen: zákon Ciampi) byla vláda zmocněna mimo jiné přijmout daňová ustanovení k ulehčení zpětného převodu majetku a aktiv bank, které pro jejich činnost nebyly nezbytně nutné, na bankovní nadace, jakož i k ulehčení restrukturalizace bankovního odvětví fúzí bank nebo podobnými restrukturalizačními opatřeními.

6. Zákon Ciampi byl proveden legislativním nařízením č. 153/99 ze dne 17. května 1999 (dále jen: nařízení 153/99), které stanoví zvláštní daňový režim pro určité restrukturalizační operace a zpětné převody. Tato opatření zavedená zákonem Ciampi a nařízením č. 153/99 (dále jen: sporný režim podpor) jsou popsána v napadeném rozhodnutí v bodě 5.

7. Dle údajů předkládajícího soudu jde v původním řízení o opatření popsané

v bodě 1 bodu 5 napadaného rozhodnutí takto (dále jen: sporné opatření):

Daňové zvýhodnění spočívající ve snížení daně z příjmů (IRPEG) na 12,5 % pro banky, které uskuteční fúzi nebo podobnou restrukturalizaci během pěti po sobě následujících daňových obdobích za předpokladu, že se ze zisků vytvoří zvláštní rezerva podléhající zákazu rozdělení po dobu tří let. Zisk tvořící zvláštní rezervu nemůže překročit 1,2 % rozdílu mezi celkovou částkou pohledávek a dluhů bank, které se fúze účastnily, a obdobným agregátem největší banky, která se na této operaci podílela (čl. 22 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 nařízení č. 153/99).

B – *Řízení před Komisí, napadené rozhodnutí a provedení napadeného rozhodnutí*

8. V návaznosti na parlamentní otázku zahájila Komise v březnu 1999 předběžné šetření týkající se sporného režimu podpor. V průběhu řízení ohledně podpor sdělila Komise dopisem ze dne 23. března 2000 italským orgánům, že sporný režim podpor může obsahovat prvky státní podpory a vyzvala je, aby dočasně pozastavily jeho použití. Italské orgány Komisi odpověděly dopisem ze dne 12. dubna 2000, že pozastavily použití sporného režimu podpor, takže daňová zvýhodnění mohla být poskytnuta jen pro roky 1998, 1999 a 2000.

9. Dopisem ze dne 25. října 2000 Komise oznámila italské vládě své rozhodnutí zahájit řízení ohledně podpor. V rámci tohoto řízení se kromě dalších bank vyjádřila i Unicredito dopisem ze dne 10. března 2001.

10. Dne 11. prosince 2001 přijala Komise napadené rozhodnutí, v němž konstatovala, že opatření ve prospěch bank obsažená ve sporném režimu podpor – až na opatření zmíněné v bodě 4 bodu 5 napadeného rozhodnutí – představovala režim státních podpor neslučitelný se společným trhem (články 1 a 2 rozhodnutí). Komise uložila italské vládě mimo jiné povinnost zrušit sporný režim podpor (článek 3 rozhodnutí), navrátit podporu získanou na základě protiprávního režimu podpor i s úroky (článek 4 rozhodnutí) a povinnost uvědomit Komisi během dvou měsíců po oznámení rozhodnutí o opatřeních přijatých k jeho provedení (článek 5 rozhodnutí).

11. Zde je třeba zopakovat doslovné znění článku 4 napadeného rozhodnutí (dále jen: příkaz k navrácení podpor):

„(1) Itálie přijme všechna opatření nezbytná k tomu, aby příjemci podpor poskytnutých na základě režimu uvedeného v článku 1 a již jim protiprávně daných k dispozici podpory navrátili.

(2) Navrácení bude provedeno bez odkladu podle postupu stanoveného vnitrostátním právem za podmínky, že tento postup umožňuje okamžité a účinné provedení rozhodnutí. Podpora, která má být navrácena, zahrnuje úroky za období ode dne, kdy byla dána k dispozici příjemcům, do dne, kdy bude podpora skutečně navrácena. Úroky se vypočítají na základě referenční sazby použité pro výpočet ekvivalentu dotace v rámci regionálních podpor."

12. Aby bylo vyhověno napadenému rozhodnutí, byl nejprve od daňového období 2001 pozastaven sporný režim podpor. Poté následovalo vládní nařízení s mocí zákona č. 282/02 ze dne 24. prosince 2002, později změněné v zákon č. 27 ze dne 21. února 2003, kterým se zavádějí naléhavá ustanovení v oblasti „povinnosti vůči Společenství, daňových závazků, vymáhání a účetního postupu"[4], které předepisovalo bankám, jež využívaly sporný režim podpor, vrácení částky daně, která odpovídala nezaplaceným daním v daňových obdobích, pro něž platil sporný režim podpor, spolu s úroky (dále jen: vnitrostátní navrácení daně).

C – *Původní řízení a předběžné otázky*

13. K bankám, kterých se týká navrácení, patří Unicredito, která vznikla fúzí dříve samostatných bank, které využívaly daňové úlevy stanovené spornými opatřeními.

14. V původním řízení je třeba rozhodnout o žalobě, kterou podala Unicredito proti implicitnímu rozhodnutí Agenzia o zamítnutí její žádosti získat zpět zaplacené daně a dlužné úroky v celkové výši 244 712 646,05 eur uhrazené na základě vnitrostátního navrácení daně.

15. V původním řízení se Unicredito domáhá svého nároku na vrácení uhrazených částek s odůvodněním, že sporný režim

4 — Běžný doplněk č. 29 ke GURI č. 44 ze dne 22. února 2003.

podpor není nic jiného než pokračování zákonů, jakým je zákon Amato, které byly vydané již několik let předtím a které neškodí hospodářské soutěži, protože u všech bank, včetně poboček zahraničních bank, připadalo v úvahu užívání daňových úlev, zatímco nerovné zacházení je objektivně odůvodněné ve vztahu k dalším oblastem činnosti. Unicredito dále napadá zpětnou účinnost daňových zákonů, stanovících vrácení podpory, která v italském právním řádu naráží na hranici stanovenou zásadou ochrany legitimního očekávání a zásadou právní jistoty. Napadené rozhodnutí je v rozporu s výkladem zastávaným pokud jde o zákon Amato. Konečně se Unicredito domáhá, že napadené rozhodnutí, které je podkladem pro vnitrostátní navrácení daní nevyrovnaných v důsledku režimu podpor, je protiprávní. V původním řízení Unicredito podpůrně žádala předložení otázky o platnosti a výkladu, které jsou nyní předkládány Soudnímu dvoru.

16. Předkládající soud je názoru, že předběžné otázky ohledně vnitrostátního navrácení daně jsou položeny právem z hlediska slučitelnosti vnitrostátních předpisů jak se zásadou Společenství o ochraně legitimního očekávání tak se zásadou proporcionality.

17. Předkládající soud se zabývá sporným opatřením a jeho cíli z hlediska existence legitimního očekávání a odkazuje především na kontinuitu tohoto opatření ve vztahu k zákonu Amato a na skutečnost, že zákon Amato Komise nezpochybňovala.

18. Předkládající soud také uvádí, že možnost využívat sporný režim podpor představovala jeden z předpokladů, na kterých jednotlivé banky zakládaly svá posouzení hospodářské proveditelnosti příslušných fúzí. Proto má změna daňového režimu zavedeného sporným režimem podpor s ohledem na význam navrácení negativní účinky na stabilitu finančního odvětví a v každém případě způsobuje nespravedlivou změnu parametrů posouzení, které vedly k rozhodnutím podniků již vyjádřeným v jednání. Zásada ochrany legitimního očekávání tudíž vylučuje zpětnou účinnost napadeného rozhodnutí.

19. Co se týče zásady proporcionality, uvádí předkládající soud mimo jiné, že není racionálně vysvětlitelné, proč by k obnovení dřívějšího stavu bylo vhodné spíše navrácení celkového rozdílu na daních namísto jeho části.

20. V této souvislosti předložil Commissione tributaria provinciale di Genova Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Je rozhodnutí Komise Evropských Společenství (2002/581/ES ze dne 11. pro-

since 2001 neplatné a neslučitelné s právem Společenství v rozsahu, v němž jsou ustanovení zákona Ciampi a odpovídajícího nařízení týkající se bank v rozporu s tím, co bylo přijato Komisí, slučitelná se společným trhem, nebo v každém případě spadají pod odchylky uvedené v čl. 87 odst. 3 písm. b) a c) ES?

2. Konkrétně je článek 4 uvedeného rozhodnutí neplatný a neslučitelný s právem Společenství v rozsahu, v němž Komise:

a) porušila povinnost uvést příslušné odůvodnění podle článku 253 ES nebo

b) porušila zásadu legitimního očekávání nebo

c) porušila zásadu proporcionality?

3. Podpůrně, brání přesný výklad článku 87 a následujících ES, článku 14 nařízení (ES) č. 659/1999 a obecných právních zásad Společenství, a zejména zásad uvedených v odůvodnění, použití článku 1 nařízení č. 282 ze dne 24. prosince 2002 (změněného v zákon č. 27 ze dne 21. února 2003, kterým se zavádějí naléhavá ustanovení v oblasti ‚povinnosti vůči Společenství, daňových závazků, vymáhání a účetního postupu', běžný doplněk č. 29 ke *Gazzetta Ufficiale* č. 44 ze dne 22. února 2003)?"

D – *Řízení probíhající před soudy Společenství*

21. Je třeba poukázat na skutečnost, že napadené rozhodnutí je předmětem několika řízení probíhajících jak před Soudním dvorem, tak i před Soudem prvního stupně.

22. Ve věci C-66/02, ve které dnes rovněž předkládám své stanovisko – a na jehož body budu odkazovat – , je třeba rozhodnout o žalobě na neplatnost, kterou podala Italská republika proti Komisi a která došla kanceláři Soudního dvora dne 28. února 2002[5]. Tato věc byla projednána před Soudním dvorem se zde předkládanou věcí ve společném jednání.

23. Kromě toho jsou Soudnímu dvoru předkládacím rozhodnutím Commissione Tributaria Provinciale de Pordenone ze dne

5 — Úř. věst. 2002, C 109, s. 33; stanovisko ze dne 8. září 2005 v probíhající věci u Soudního dvora C-66/02 (Itálie v. Komise).

14. července 2004 položeny ve věci C-336/04 v podstatě stejné předběžné otázky jako v tomto případě [6]. Toto řízení bylo přerušeno usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 10. září 2004 do doby rozhodnutí ve věcech C-66/02 a C-148/04.

III – Předmět sporu a přípustnost řízení a předběžné otázky

A – *K přípustnosti řízení s ohledem na žalobu Soudu prvního stupně*

24. Konečně Associazione Bancaria Italia (ABI), sdružení bank, které reprezentuje také Unicredito, a také šest dalších bank podaly již dne 21. února 2002 u Soudu prvního stupně žalobu na neplatnost napadeného rozhodnutí [7]. Všech těchto sedm žalob na neplatnost bylo usneseními Soudu prvního stupně ze dne 9. července 2003 pozastaveno do doby rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-66/02.

25. V této věci Unicredito, Komise i italská vláda předložily písemná i ústní vyjádření. Dále bude, pokud to bude nutné, samostatně znovu uváděno jen tvrzení Unicredito. Argumenty italské vlády, která odkazovala především na svou žalobu ve věci C-66/02, a argumenty Komise budou případně uvedeny v rámci posouzení.

26. První aspekt, který Komise zkoumala a který by mohl zpochybnit přípustnost řízení, se týká skutečnosti, zda je vůbec možné, aby byla v případě, jako je tento, platnost rozhodnutí určeného členskému státu zpochybňována fyzickou nebo právnickou osobou v rámci řízení o předběžné otázce.

27. K tomu je třeba nejprve konstatovat, že v souladu s ustálenou judikaturou se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně posouzení platnosti aktu orgánů Společenství zařazuje spolu s žalobou na neplatnost podle článku 230 ES a námitkou nepoužitelnosti podle článku 241 ES do úplného systému opravných prostředků a řízení, který má zaručit kontrolu legality aktů orgánů Společenství, kterou je pověřen soud Společenství. V tomto systému fyzické či právnické osoby, které kvůli podmínkám přípustnosti stanoveným v článku 230 čtvrtém pododstavci ES nemohou přímo napadnout akty Společenství s obecnou působností, mají možnost domáhat se podle okolností případu

6 — Banca Popolare FriulAdria (Úř. věst. C 251, s. 5).
7 — T-36/02.

neplatnosti takových aktů Společenství buď incidenčně podle článku 241 ES před soudem Společenství, nebo před vnitrostátními soudy, a dát těmto vnitrostátním soudům, které nemohou samy konstatovat neplatnost uvedených aktů, podnět k tomu, aby předložily Soudnímu dvoru předběžné otázky [8].

28. Tím je naznačeno, že v systému soudní ochrany Společenství závisí přípustnost zprostředkované žaloby fyzické či právnické osoby proti aktu orgánu Společenství prostřednictvím řízení o předběžné otázce na tom, zda tato osoba má nebo měla možnost tento akt napadnout přímo u Soudu prvního stupně na základě článku 230 čtvrtého pododstavce ES. Systém soudní ochrany Společenství se také označuje jako „spojené nádoby", přičemž příslušnost soudů Společenství obvykle vylučuje příslušnost vnitrostátního soudu a naopak [9].

29. Komise v této souvislosti odkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci C-188/92 (TWD Deggendorf) [10]. V tomto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že „příjemce podpory, který by býval mohl napadnout rozhodnutí Komise vydané na základě článku 93 Smlouvy o EHS, jehož předmětem byla tato podpora a který nechal uplynout závaznou lhůtu stanovenou k tomu účelu v čl. 173 odst. 3 Smlouvy o EHS, nemůže mít možnost před vnitrostátním soudem znovu zpochybňovat legalitu tohoto rozhodnutí v případě žaloby proti opatřením k provedení tohoto rozhodnutí přijatým vnitrostátními orgány" [11] *(neoficiální překlad).*

30. Jak vyplývá z tohoto rozsudku, má se vyloučením možnosti napadení rozhodnutí Komise prostřednictvím řízení o předběžné otázce vyhovět zásadě právní jistoty; má se zamezit tomu, aby se obcházela konečnost rozhodnutí po uplynutí lhůty na podání žaloby, kterou má dotyčný subjekt podle článku 230 čtvrtého pododstavce ES k dispozici [12].

31. To se však nevztahuje na případ, kdy dotyčný subjekt podal v řádné lhůtě žalobu u Soudu prvního stupně [13], což se v projednávané věci stalo formou žaloby, kterou u Soudu prvního stupně podalo ABI, zastupující také Unicredito.

8 — Viz rozsudky ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23), ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 40), jakož i ze dne 1. dubna 2004, Jégo-Quéré (C-263/02 P, Recueil, s. I-3425, bod 30).

9 — Viz K. Lenaerts, „The Legal Protection of Private Parties under the EC Treaty: A Coherent and Complete System of Judicial Review?" in: *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II (1998), s. 591 (598).

10 — Rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, s. I-833).

11 — Tamtéž, bod 17.

12 — Tamtéž, bod 18.

13 — V tomto smyslu jednoznačně rozsudek ze dne 30. ledna 1997, Wiljo (C-178/95, Recueil, s. I-585, body 20 až 22).

32. V projednávaném případě neexistuje v tomto ohledu žádný důvod proti přípustnosti tohoto řízení o předběžné otázce.

B – *Předmět sporu a přípustnost předběžných otázek*

33. S ohledem na formulace předběžných otázek a prohlášení předkládajícího soudu v předkládacím rozhodnutí zpochybnila Komise přípustnost první předběžné otázky a domáhala se toho, aby Soudní dvůr v tomto řízení nepřezkoumával otázku porušení článku 87 ES. Komise v tomto kontextu také vznesla otázku, do jaké míry je nutné v posouzení Soudního dvora zohlednit argumenty, které v tomto řízení přednesla Unicredito.

34. Předně je třeba konstatovat, že Soudní dvůr v ustálené judikatuře vždy zdůrazňoval, že v rámci řízení článkem 234 ES zavedeného postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem je úlohou Soudního dvora poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který projednává [14].

35. V tomto ohledu zůstává věcí Soudního dvora, aby v případě otázek nepřesně formulovaných nebo překračujících rámec jeho pravomocí dle článku 234 ES vybral ze všech důkazních materiálů, které předložil vnitrostátní soud, a zejména z odůvodnění předkládacího aktu, takové prvky práva Společenství, které vyžadují s ohledem na předmět sporu výklad či případně přezkoumání platnosti [15].

36. Podle rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem je rámec přezkumu Soudního dvora v řízení o předběžné otázce stanoven v zásadě předkládajícím soudem a vyplývá z předkládacího rozhodnutí [16]. V řízení o předběžné otázce týkající se platnosti přezkoumává Soudní dvůr v tomto rámci [17] a ve světle argumentů účastníků řízení [18], zda existují faktory ovlivňující platnost daných aktů Společenství. V tomto kontextu je také třeba mít za to, jak konstatoval Soudní dvůr, že údaje

14 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 17. července 1997, Krüger (C-334/95, Recueil, s. I-4517, body 22 až 23).

15 — Viz rozsudky ze dne 17. června 1997, Codiesel (C-105/96, Recueil, s. I-3465, bod 13), a ze dne 29. listopadu 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Recueil, s. 2347, bod 26).

16 — Viz rozsudky C-105/96 (uvedený v poznámce pod čarou 15), bod 12; ze dne 4. července 1985, Drünert (C-167/84, Recueil, s. 2235, bod 12), a ze dne 1. března 1973, Bollmann (62/72, Recueil, s. 269, bod 4).

17 — Fyzická či právnická osoba je tedy v rámci řízení o předběžné otázce do určité míry závislá na vnitrostátním soudu ohledně možnosti uplatňovat důvody neplatnosti. Toto je jedno z omezení řízení o předběžné otázce ve srovnání s žalobou na neplatnost, které vedlo generálního advokáta Jacobse ve stanovisku předneseném dne 21. března 2002 ve věci C-50/00 (rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 8) ke zpochybnění restriktivní judikatury Soudního dvora ohledně práva jednotlivců podat žalobu podle článku 230 čtvrtého pododstavce ES.

18 — Viz např. rozsudek ze dne 22. října 1991, Detlef Noelle (C-16/90, Recueil, s. I-5163, body 14 až 35); výslovně také rozsudek ze dne 25. října 1978, Royal Scholten-Honig (ve spojených věcech 103/77 a 145/77, Recueil, s. 2037, body 16 a 17).

v předkládacím rozhodnutí neslouží Soudnímu dvoru jen k nalezení vhodné odpovědi, ale také umožňují vládám členských států, jakož i jiným zúčastněným stranám, jako je Komise, přednést vyjádření v souladu s článkem 20 Statutu Soudního dvora [19].

37. Stran toho se Soudní dvůr spokojil s tím, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající soud má pochybnost o platnosti aktu orgánu Společenství, přičemž zohledňuje, že písemná vyjádření mohou být dodána a doplněna během ústní části řízení [20].

38. Konečně je třeba připomenout, že Soudní dvůr není příslušný vydat rozhodnutí o předběžné otázce, pokud je zřejmé, že vyžádaný výklad nebo přezkoumání platnosti ustanovení Společenství není v žádné souvislosti s realitou nebo předmětem sporu původního řízení [21].

39. Komise v souvislosti s první předběžnou otázkou tedy zejména uvedla, že v původním řízení jde pouze o neplatnost příkazu k navrácení podpor v napadeném rozhodnutí, a nikoli o platnost napadeného rozhodnutí jako celku.

40. Unicredito v původním řízení uplatňovala, že napadené rozhodnutí, které bylo provedeno vnitrostátním navrácením daně, je protiprávní, a sice, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, i pomocí argumentů, které se netýkají jen příkazu k navrácení podpor, ale také kvalifikace sporných opatření jako podpory. K tomu je třeba konstatovat, že povinnost vrátit daňové úlevy získané spornými opatřeními je také ve zřejmé souvislosti s otázkou kvalifikace těchto opatření jako podpory. Zjevně tedy nechybí souvislost první předběžné otázky s předmětem sporu v původním řízení.

41. Kromě toho z doslovného znění první předběžné otázky, jakož i z údajů v předkládacím rozhodnutí – zejména z argumentů uvedených bankou Unicredito – vyplývá, že předkládající soud má pochybnost ohledně platnosti napadeného rozhodnutí se zřetelem na slučitelnost se společným trhem, resp. použití článku 87 ES.

19 — Mezi jinými rozsudek ze dne 1. dubna 1982, Gerrit Holdijk a další (ve spojených věcech 141/81 až 143/81, Recueil, s. 1299, bod 6).

20 — Tamtéž, bod 7; viz rovněž stanovisko generálního advokáta Jacobse přednesené dne 4. prosince 1997 ve věci Racke (C-162/96, rozsudek ze dne 16. června 1998, Recueil, s. I-3655, bod 67).

21 — Mimo jiné rozsudky ze dne 13. března 2001, PreussenElektra (C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 39); ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 19), jakož i ze dne 6. června 2000, Angonese (C-281/98, Recueil, s. I-4139, bod 18).

42. Pro nepřípustnost první předběžné otázky tedy není dán žádný důvod.

43. Komise poté uvedla, že není přípustné v rámci řízení o předběžné otázce na základě článku 234 ES položit Soudnímu dvoru otázku týkající se slučitelnosti státní podpory nebo vnitrostátního režimu podpor se společným trhem.

44. S Komisí je třeba souhlasit v tom, že obecně není možné položit Soudnímu dvoru otázku o slučitelnosti režimu podpor stanoveného vnitrostátním právem se společným trhem a že posouzení slučitelnosti podpor nebo režimu podpor se společným trhem spadá do výlučné pravomoci Komise [22]. Zjištění, podle kterého se jedná o podporu neslučitelnou se společným trhem, se však ve skutečnosti – nehledě na otázku zákonných výjimek [23] upravených v čl. 87 odst. 1 ES, které nemají pro praxi velký význam – zakládá na dvou skutečnostech, a to jednak na kvalifikaci režimu jako podpory podle znaků, které vedou k zákazu podpory, stanovenému v čl. 87 odst. 1 ES, a zadruhé na posouzení existence podmínek pro použití výjimek [24] uvedených v čl. 87 odst. 3 ES. Soudní dvůr může v této souvislosti zaprvé přezkoumat, zda uvedené opatření o podpoře nebo režim podpor podle čl. 87 odst. 1 ES mají být kvalifikovány jako podpora ve smyslu tohoto článku. Zadruhé Komise požívá se zřetelem na použití ustanovení o výjimkách podle čl. 87 odst. 3 ES širokou posuzovací pravomoc pro uplatnění pravidla o výjimkách, kterou vykonává podle pravidla komplexního hodnocení hospodářského a sociálního charakteru [25], a tak Soudní dvůr nemůže posouzení, ke kterému dospěla Komise, nahradit svým vlastním posouzením ve věci [26], a z tohoto důvodu nemůže také přijmout žádné rozhodnutí, zda podpory jsou v konečném důsledku slučitelné se společným trhem. Avšak toto posouzení Komise přesto podléhá – i když ve velmi omezené míře – kontrole Soudního dvora [27].

45. Naznačené možnosti kontroly ohledně zjištění slučitelnosti podpor se společným trhem musí Soudní dvůr – nejen s ohledem na nutnou soudržnost mezi žalobou na neplatnost a řízením o předběžné otázce

22 — Viz usnesení ze dne 24. července 2003, Sicilcassa a Graci (C-297/01, Recueil, s. I-7849, bod 47).

23 — Viz Heidenhain, *Handbuchdes Europäischen Beihilfenrechts*, 2003, s. 192, bod 2.

24 — Heidenhain tyto označuje jako „fakultativní výjimky" – tamtéž.

25 — Mimo jiné rozsudky ze dne 24. února 1987, Deufil v. Komise (310/85, Recueil, s. 901, bod 18), ze dne 8. března 1988, Exécutif regional wallon a Glaverbel v. Komise (ve spojených věcech 62/87 a 72/87, Recueil, s. 1573), a ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise (C-372/97, Recueil, s. I-3679, bod 83).

26 — Mimo jiné rozsudek ze dne 14. ledna 1997, Španělsko v. Komise (C-169/95, Recueil, s. I-135, bod 34).

27 — K tomu viz mimo jiné rozsudek ve věci C-372/97 (uvedený výše v poznámce pod čarou 25, bod 83).

o neplatnosti aktu Společenství v rámci systému právní ochrany Společenství – mít možnost uplatnit v rámci řízení o předběžné otázce o platnosti aktu Společenství [28].

46. Jsem proto názoru, že první předběžná otázka není nepřípustná a předkládající soud touto otázkou žádá Soudní dvůr o přezkum platnosti napadeného rozhodnutí s ohledem na porušení čl. 87 odst. 1 ES a čl. 87 odst. 3 ES.

47. Druhou předběžnou otázkou by se chtěl předkládající soud zřejmě od Soudního dvora dovědět, zda z porušení povinnosti odůvodnění, zásady ochrany legitimního očekávání nebo zásady proporcionality vyplývá neplatnost napadeného rozhodnutí.

48. Třetí předběžná otázka, která je formulována jako otázka výkladu práva Společenství, je zřejmě opětovným dotazem předkládajícího soudu na slučitelnost s ustanoveními a zásadami práva Společenství zmíněnými již v rámci prvých dvou předběžných otázek, avšak tentokrát ve vztahu k vnitrostátnímu navrácení daně.

28 — Viz rozsudek ze dne 27. února 1985, Société des produits de mais (112/83, Recueil, s. 719, bod 17).

49. Dále je tedy nejprve třeba přezkoumat, zda následující důvody způsobují neplatnost napadeného rozhodnutí: porušení článku 87 (odst. 1 a 3) ES, porušení povinnosti odůvodnění, jakož i zásad ochrany legitimního očekávání a proporcionality.

IV – K první a druhé předběžné otázce (posouzení platnosti)

A – *Porušení článku 87 ES*

1. K otázce legality kvalifikace sporných opatření jako podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES

a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení

50. Nejprve jde předkládajícímu soudu o platnost napadeného rozhodnutí se zřetelem na skutečnost, zda Komise právem kvalifikovala sporná opatření jako podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES. *Unicredito* uplatňuje v podstatě stejné argumenty, jaké

uvedla italská vláda ve věci C-66/02 a na něž lze poukázat [29], a sice že sporná opatření nemají znaky poskytování zvýhodnění, státních prostředků, selektivity poskytovaných zvýhodnění, jakož i ovlivňování hospodářské soutěže a obchodu mezi členskými státy. Zejména napadá konstatování v bodě 33 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle kterého není sporné opatření nezávislé na relativní velikosti zúčastněných podniků. Kromě toho Komise neprávem nepoužila koncept „podpora *de minimis*", ačkoliv sama uznává, že je možné, že určitá opatření v některých jednotlivých případech nepřekračují hranice v oblasti podpory *de minimis*.

b) Posouzení

51. Předně je třeba zaprvé konstatovat, že – jak také uvedla Komise v bodě 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí – předmětem napadeného rozhodnutí nejsou individuální podpory, ale (sporný) režim podpor jako takový. Podle judikatury se může Komise omezit na „abstraktní" zkoumání režimu podpor podle jeho obecných charakteristik, aby zjistila, zda podle těchto charakteristik obsahují prvky podpory [30]. Platnost napadeného rozhodnutí proto nemůže být zpochybňována poukazem na individuální podpory, resp. případy použití, jako je konkrétně tento případ Unicredito. Předmětem přezkoumání tedy je, zda sporné opatření, které tvoří část sporného režimu podpor a ze kterého měla Unicredito prospěch, bylo na základě svých obecných charakteristik Komisí právem kvalifikováno jako státní podpora podle čl. 87 odst. 1 ES.

52. Co se týče této otázky, je nejprve nutné připomenout, že čl. 87 odst. 1 ES definuje státní podpory upravené ve Smlouvě o ES jako podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy.

53. Podle ustálené judikatury je k zařazení opatření pod pojem podpory ve smyslu tohoto článku proto určující, aby byly kumulativně splněny následující podmínky: i) opatření musí poskytnout některým podnikům nebo některým odvětvím výroby jednostranné zvýhodnění; ii) zvýhodnění musí být poskytnuto přímo či nepřímo ze státních prostředků; iii) opatření musí narušovat hospodářskou soutěž nebo musí

29 — Viz zvláště body 40 až 46 a 85 až 88 stanoviska, které jsem přednesla ve věci C-66/02 (uvedené v poznámce pod čarou 5).

30 — K přezkoumání takového „režimu podpor" viz mimo jiné rozsudky ze dne 17. června 1999, Belgie v. Komise, „Maribel" (C-75/97, Recueil, s. I-3671, bod 48), a ze dne 14. října 1987, Německo v. Komise (248/84, Recueil, s. 4013, bod 18).

hrozit nebezpečí jejího narušení; a iv) musí ovlivňovat obchod mezi členskými státy [31].

54. Ve svém stanovisku ve věci C-66/02 jsem již zkoumala, zda Komise v napadeném rozhodnutí právem zjistila existenci těchto podmínek v případě sporného režimu podpor, který zahrnuje také sporné opatření, a došla jsem k závěru, že tuto otázku je třeba zodpovědět kladně.

55. Zde může být tedy poukázáno na odpovídající výňatky: co se týče existence zvýhodnění, odkazuji na své úvahy v bodech 47 až 57 výše uvedeného stanoviska, ve kterém se zvláště vyjadřuji také ke spornému opatření; ve vztahu k charakteristice poskytnutého zvýhodnění ze státních prostředků na svou argumentaci v bodech 63 a 64 uvedeného stanoviska. Z důvodů uvedených v bodech 65 až 84 zmíněného stanoviska považuji sporné opatření – v každém případě z pohledu odvětví – za selektivní. Jak jsem dále uvedla v bodech 82 a 83 uvedeného stanoviska, není tedy namístě zvláště přezkoumávat, zda kromě toho je sporné opatření selektivní i uvnitř odvětví, tedy ve vztahu k velikosti banky. Konečně na otázku, zda Komise právem mohla mít za to, že došlo k narušení hospodářské soutěže a ovlivnění obchodu, odkazuji na argumentaci v bodech 82 až 99 uvedeného stanoviska.

56. Konečně, co se týče tvrzení Unicredito, podle kterého je možné, že určitá opatření v některých jednotlivých případech nepřekračují hranice pro případy *„de minimis"*, postačuje poukázat na to, že, jak jsem již uvedla, předmětem napadeného rozhodnutí nejsou individuální podpory, ale režim podpor jako takový a skutečnost, že podpory poskytnuté na základě tohoto režimu podpor nepřekračují eventuálně v jednotlivých případech hranice podpory *de minimis*, je irelevantní [32].

57. Proto je třeba konstatovat, že důvod neplatnosti vycházející z porušení čl. 87 odst. 1 ES je neopodstatněný.

c) K otázce legality napadeného rozhodnutí s ohledem na použití čl. 87 odst. 3 písm. b) a c) ES

i) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení

58. *Unicredito* je mimo jiné názoru – na nějž se odvolává také předkládající soud

31 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 24. července 2003, Altmark Trans (C-280/00, Recueil, s. I-7747, bod 75), a ze dne 3. března 2005, Heiser (C-172/03, Recueil, s. I-1627, bod 27).

32 — Viz bod 51 výše.

v předkládacím rozhodnutí – že Komise porušila čl. 87 odst. 3 ES. Ve skutečnosti jsou sporná opatření určena k podpoře celkové a konečné privatizace italského bankovního odvětví, a musí tedy být považovány za „podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu" nebo „podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých činností" ve smyslu těchto ustanovení a za slučitelné se společným trhem.

ii) Posouzení

59. Jak jsem již uvedla výše, požívá Komise při použití čl. 87 odst. 3 ES široké posuzovací pravomoci, jejíž výkon předpokládá komplexní hodnocení hospodářského a sociálního charakteru, přičemž Soudní dvůr nemůže nahradit posouzení slučitelnosti, ke kterému dospěl příslušný orgán, svým vlastním posouzením [33].

60. Proto také není úlohou Soudního dvora zjišťovat, zda je třeba považovat nebo by bylo možno považovat státní podporu za slučitelnou se společným trhem [34].

61. Naopak se soudní kontrola výkonu posuzovací pravomoci Komise musí omezit na přezkoumání dodržení procesních pravidel a pravidel týkajících se odůvodnění, jakož i na kontrolu věcné správnosti skutkových zjištění a absenci nesprávných právních posouzení, zjevných nesprávných posouzení skutkového stavu a otázku zneužití pravomoci [35].

62. Stran toho, že Unicredito se domáhala skutečnosti, že rozhodnutí je nedostatečně odůvodněné, odkazuji na svou argumentaci uvedenou dále v bodech 89 a následujících. Ve zbývajících bodech odpovídají argumenty Unicredito ve spojitosti s čl. 87 odst. 3 ES zejména těm argumentům italské vlády, jejichž posouzení jsem uvedla ve svém stanovisku ve věci C-66/02 v bodech 113 až 125 a kde jsem dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí je z tohoto pohledu legální.

63. Podle mého názoru tedy nic v tomto případě nenasvědčuje tomu, že napadené rozhodnutí je s ohledem na použití čl. 87 odst. 3 ES z hlediska práva nesprávné.

33 — Viz výše bod 44 a v něm uvedená judikatura.

34 — Viz také usnesení C-297/01 (uvedené v poznámce pod čarou 22), bod 47.

35 — Mimo jiné rozsudek C-372/97 (uvedený v poznámce pod čarou 25), bod 83.

2. Porušení zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty

a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení

64. Předkládající soud se dále ptá, zda příkaz k navrácení podpor v napadeném rozhodnutí porušil zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty. V předkládacím rozhodnutí soud poukazuje na to, že sporné opatření spadá do logiky a kontinuity zákona Amato, který sama Komise považovala za legální, resp. slučitelný s článkem 87 ES. Zřejmý problém ochrany legitimního očekávání a právní jistoty vyplývá také z toho, že možnost využívat sporný režim podpor představovala jeden z předpokladů, na kterých jednotlivé banky zakládaly svá posouzení hospodářské proveditelnosti svých fúzí.

65. Předkládající soud tím v podstatě zopakoval argumenty Unicredito k tomuto aspektu, kterými se tato domáhala, že podobnost v účelu a obsahu sporného režimu podpor se zákonem Amato odůvodňuje presumpci slučitelnosti s článkem 87 ES. Podle Unicredito postoj Komise ohledně zákona Amato odůvodňuje „výjimečný případ" legitimního očekávání, kterým jsou podniky podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 659/1999 chráněny před navrácením podpory. Kromě toho se Komise mýlí ve své domněnce, že výlučně ustanovení čl. 7 odst. 1 a 2 zákona Amato jsou základem vzniku legitimního očekávání. Legitimní očekávání může vzniknout spíše v souvislosti s daňovým opatřením čl. 7 odst. 3 zákona Amato, jelikož toto druhé ustanovení by se použilo velmi podobným způsobem jako články 22 a 23 zákona Ciampi.

b) Posouzení

66. Soudní dvůr označil zrušení protiprávní podpory prostřednictvím jejího navrácení v ustálené judikatuře za „logický důsledek" její protiprávnosti [36]. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 659/1999 nesmí Komise požadovat navrácení podpory, pokud by tím byla porušena obecná zásada práva Společenství.

67. Co se týče zásady ochrany legitimního očekávání, je třeba nejprve poukázat na skutečnost, že podle ustálené judikatury se členský stát, jehož orgány při poskytnutí podpory porušily postup stanovený v článku 88 ES, nemůže odvoláním se na legitimní očekávání příjemce poskytnutého zvýhodnění vyhnout povinnosti přijmout opatření k provedení rozhodnutí Komise, které naří-

36 — Mimo jiné rozsudky C-75/97 (uvedené v poznámce pod čarou 30), bod 64, a ze dne 21. března 1990, Belgie v. Komise (142/87, Recueil, s. I-959, bod 66).

zuje navrácení podpory. V opačném případě by články 87 a 88 ES byly zbaveny užitečného účinku, jelikož by vnitrostátní orgány mohly vlastním neoprávněným chováním zbavit rozhodnutí přijaté Komisí na základě těchto ustanovení účinků [37].

68. Podle ustálené judikatury není ovšem vyloučeno, aby se zvýhodněné podniky dovolávaly zvláštních okolností, které mohly legitimně odůvodnit jejich očekávání, že při poskytování podpory byla zachována příslušná pravidla [38]. Jelikož však podle článku 88 ES provádí Komise nad státními podporami kontrolu imperativního charakteru, mohou podniky, které jsou příjemci podpory, v zásadě mít legitimní očekávání, že byla zachována pravidla při poskytování podpory, pouze v případě, že byla tato podpora poskytnuta při dodržení postupu upraveného uvedeným článkem; s řádnou péčí postupující hospodářský subjekt musí být „běžně schopen ujistit se o tom, že byl tento postup dodržen" [39].

69. Konkrétně, pokud je podpora poskytnuta bez předchozího oznámení Komisi, takže je podle čl. 88 odst. 3 ES protiprávní, příjemce podpory nemůže mít v tomto okamžiku legitimní očekávání v zachování pravidel při poskytování podpory [40].

70. V tomto případě není zpochybňováno, že sporný režim podpor byl zaveden bez předchozího oznámení Komisi a že tím byl porušen čl. 88 odst. 3 ES.

71. Kromě toho neexistuje podle mého názoru žádná okolnost, která by výjimečně odůvodňovala uplatnění zásady legitimního očekávání.

72. Zaprvé je totiž třeba mít na paměti, že kvalifikace státního opatření jako podpory ve smyslu článku 87 ES závisí v souladu s podmínkami tohoto ustanovení na celé řadě faktorů a vyžaduje případ od případu přesnou analýzu technických a právních vlastností příslušných státních opatření a jejich hospodářského kontextu [41].

37 — Viz rozsudek C-169/95 (uvedený v poznámce pod čarou 26), bod 48.

38 — Mimo jiné rozsudek C-372/97 (uvedený v poznámce pod čarou 25), bod 111.

39 — Mimo jiné viz rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Daewoo Electronics a Territorio Histórico de Álava v. Komise (ve spojených věcech C-183/02 a C-187/02, Recueil, s. I-10609, bod 44); ze dne 20. září 1990, Komise v. Německo (C-5/89, Recueil, s. I-3437, bod 14), C-169/95 (uvedený v poznámce pod čarou 26), bod 51, a ze dne 20. března 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Recueil, s. I-1591, bod 25).

40 — Viz rozsudek C-24/95 (uvedený v poznámce pod čarou 39), body 30 a 31.

41 — K otázce jednostranného poskytnutí zvýhodnění viz závěry generálního advokáta Tizzana ve stanovisku, které přednesl dne 8. května 2001 ve věci Ferring (C-53/00, rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, Recueil, s. I-9067, bod 39).

73. Kromě toho zadruhé, jak jsem již dříve konstatovala [42], Komise požívá v rámci zjišťování slučitelnosti podpory se společným trhem široké posuzovací pravomoci, jejíž výkon předpokládá komplexní hodnocení hospodářského a sociálního charakteru, jež se musí vztahovat na Společenství jako celek [43].

74. Zatřetí se navíc u kontroly podpor ve smyslu Smlouvy nejedná o statický koncept právě z důvodu, že právo podpor, jak v tomto správně uvedla italská vláda, se musí včlenit do hospodářské reality. Toto vyjádřila Rada ve čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 659/1999 následovně:

„Dotvoření a prohloubení vnitřního trhu je postupný proces, který se odráží ve stálém rozvoji politiky státní podpory. Z důvodu tohoto vývoje se určitá opatření, která v okamžiku jejich provedení nebyla státní podporou, mohla od té doby státní podporou stát".

42 — Viz výše body 44 a 59.

43 — Mimo jiné rozsudek C-169/95 (uvedený v poznámce pod čarou 26), bod 34.

75. Vzhledem k těmto aspektům práva podpor skutečnost, že Komise dříve nevznesla žádnou námitku proti zákonu Amato, nestačí k odůvodnění legitimního očekávání zvýhodněných podniků v zachování pravidel při poskytování podpory, i když je tento režim v určité časové nebo logické kontinuitě se zákonem Amato a oběma nařízením je společný celkový cíl, jako je privatizace bankovnictví. Ze spisu plyne, že Komise přezkoumala zákon Amato pouze s ohledem na některé aspekty – zvláště s ohledem na zvýšení kapitálu.

76. Vzhledem k výše uvedenému je proto třeba konstatovat, že co se týče příkazu k navrácení podpor, nedošlo k porušení zásady ochrany legitimního očekávání. Protože kromě toho zřejmě nebyly uvedeny zvláštní argumenty, které by mohly být důvodem porušení zásady právní jistoty, je třeba podle mého názoru tuto výtku odmítnout jako neopodstatněnou.

77. Je proto nutné konstatovat, že v tomto případě nic neukazuje na to, že by příkazem o navrácení podpor byly porušeny zásady ochrany legitimního očekávání nebo právní jistoty.

3. Porušení zásady proporcionality

a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení

78. Předkládající soud se poté táže, zda příkaz k navrácení podpor neporušuje zásadu proporcionality. Je nesporné, že není racionálně vysvětlitelné, proč je k obnovení dřívějšího stavu vhodné spíše navrácení celkového rozdílu na daních namísto jeho části. Je třeba zohlednit mimo jiné, že sporný režim podpor bank měl stimulovat k fúzím bank a že zpětným zrušením zvýhodnění fúzí by se zásadně změnily hospodářské poměry soukromých hospodářských subjektů. Předkládající soud poukazuje rovněž na stabilitu finančního odvětví.

79. *Unicredito* uvádí, že Komise porušila zásadu proporcionality použitelnou ve světle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 659/1999 tím, že nenařídila odstupňované navrácení podpor, nýbrž úplné a bezodkladné navrácení podpor. Navrácení se zpětnou účinností představuje velké znevýhodnění jak pro Unicredito, tak pro celé italské bankovní odvětví, protože zásadně mění hospodářské vztahy vzniklé na základě sporných opatření. Důsledky navrácení jsou pro dotčené podniky citelně horší, než kdyby sporné opatření nebylo nikdy použito.

b) Posouzení

80. Již jsem upozornila na to, že zrušení protiprávní podpory – celé podpory – prostřednictvím jejího navrácení je logickým důsledkem konstatování její protiprávnosti [44]. Podle ustálené judikatury nemůže být z tohoto důvodu navrácení protiprávně poskytnuté státní podpory za účelem obnovení dřívějšího stavu v zásadě považováno za nepřiměřené opatření vzhledem k cílům ustanovení Smlouvy v oblasti státních podpor [45].

81. Navrácením podpory příjemce ztratí zvýhodnění, ze kterého měl prospěch na trhu vzhledem ke svým konkurentům, a obnoví se stav, který předcházel poskytnutí podpory [46].

44 — Mimo jiné rozsudek 142/87 (uvedený v poznámce pod čarou 36), bod 66.

45 — Mimo jiné rozsudky C-372/97 (uvedený v poznámce pod čarou 25), bod 103, C-142/87 (uvedený v poznámce pod čarou 36), bod 66 a C-169/95 (uvedený v poznámce pod čarou 26), bod 47.

46 — Rozsudek ze dne 4. dubna 1995, Komise v. Itálie (C-350/93, Recueil, s. I-699, bod 22).

82. Soudní dvůr s ohledem na tuto funkci konstatoval, že Komise v případě neexistence výjimečných okolností zpravidla nevykonává svou posuzovací pravomoc uznanou Soudním dvorem nesprávně, pokud vyzývá členský stát k navrácení částky protiprávně poskytnuté podpory, protože tím dosahuje pouze obnovení stavu, který předcházel poskytnutí podpory [47].

83. Za takové výjimečné okolnosti, které mohou učinit příkaz k navrácení nepřiměřeným, Soudní dvůr ve věci C-372/97 [48] nepokládal ani skutečnost, že navrácení by představovalo pro zvýhodněné podniky velké zatížení, které by vedlo k vymizení velkého počtu podniků z trhu, a tím by způsobilo těžkou krizi v obchodní a sociální oblasti.

84. Ve světle této judikatury Soudního dvora uplatňovaná znevýhodnění, která vyplývají pro příslušné banky, bankovní odvětví jako takové a pro italské finančnictví ze sporného navrácení, nepředstavují podle mého názoru okolnosti, v nichž by se jevil příkaz k navrácení podpor obsažený v napadeném rozhodnutí jako nepřiměřený. Zejména u pobídkových opatření bude častým případem, že podniky přijaly hospodářská rozhodnutí z důvodu existence podpor. To však samo o sobě nemůže způsobit nepřiměřenost navrácení podpor, protože v opačném případě, jak oprávněně Komise uvedla, by byla výrazně ovlivněna účinnost zákazu podpor ve Společenství obecně a funkce navrácení zvláště.

85. Konečně nebyl v tomto řízení také předložen žádný důkaz o tom, že by navrácení bylo absolutně nemožné [49].

86. Nic proto nepoukazuje na to, že by příkaz k navrácení podpory porušoval zásadu proporcionality.

4. Porušení povinnosti uvést odůvodnění podle čl. 253 ES

a) Prohlášení předkládajícího soudu a hlavní argumenty účastníků řízení

87. Předkládající soud se v rámci své druhé předběžné otázky bez dalšího upřesnění

47 — Mimo jiné rozsudek C-75/97 (uvedený v poznámce pod čarou 30), bod 66, a rozsudek ze dne 7. března 2002, Itálie v. Komise (C-310/99, Recueil, s. I-2289, bod 99).

48 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 25 (bod 105).

49 — K tomu mimo jiné viz rozsudek C-75/97 (uvedený v poznámce pod čarou 30), bod 86, podle kterého je neplatné rozhodnutí Komise, kterým by adresátovi uložila povinnost, jejíž splnění by bylo od počátku objektivně a absolutně nemožné.

v předkládacím rozhodnutí táže na porušení povinnosti odůvodnění ve vztahu ke spornému příkazu k navrácení podpor v napadeném rozhodnutí.

88. *Unicredito* v tomto smyslu namítá, že Komise neodůvodnila, proč nevyužila podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 659/1999 možnosti nepožadovat zpět poskytnutou podporu, tím spíše, že takové navrácení porušuje zásadu legitimního očekávání práva Společenství. Napadené rozhodnutí tak bylo ovlivněno nedostatky odůvodnění také s ohledem na selektivitu a narušení hospodářské soutěže. Pro zjištění narušení hospodářské soutěže by Komise musela stanovit i daný trh. Také chybí odůvodnění Komise s ohledem na její odmítnutí použít pravidla „*de minimis*". Konečně, Komise by musela přezkoumat sporný režim podpor ne abstraktně, nýbrž se zřetelem na každý jednotlivý případ použití.

b) Posouzení

89. Především je třeba respektovat, že povinnost odůvodnění představuje podstatnou formální náležitost, kterou je třeba odlišit od otázky opodstatněnosti, resp. obsahové správnosti odůvodnění, která spadá do legality merita sporného aktu [50].

90. Co se pak týče požadavků na odůvodnění, podle ustálené judikatury musí být odůvodnění přizpůsobeno povaze aktu a úvahy orgánu Společenství musí být vyjádřeny tak jasně a jednoznačně, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody přijetí vydaného opatření a aby Soudní dvůr mohl provést soudní přezkum. Požadavek odůvodnění je třeba posuzovat zejména podle obsahu aktu a podle zájmu, který na objasnění mohou mít adresáti aktu nebo další osoby, jichž se právní akt dotýká. V odůvodnění nemusí být uvedeny všechny skutkové nebo právně relevantní aspekty, protože otázku, zda je odůvodnění aktu v souladu s požadavky článku 253 Smlouvy o ES, je třeba posuzovat nejen podle doslovného znění, ale i podle jeho kontextu, jakož i veškerých právních předpisů v příslušné oblasti [51].

91. Co se týče odůvodnění ve vztahu k příkazu k navrácení podpory, je v tomto případě především třeba konstatovat, že Komise odkazuje v bodě 49 napadeného rozhodnutí na článek 14 nařízení č. 659/1999, podle něhož Komise přijme v záporném rozhodnutí stran protiprávních podpor rozhodnutí o navrácení. V bodech 50 až 56 je pak objasněno, proč dle názoru

50 — Viz mimo jiné rozsudek C-310/99 (uvedený v poznámce pod čarou 47), bod 48.

51 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, Recueil, s. I-1719, bod 63); ze dne 30. března 2000, VBA v. Florimex a další (C-265/97 P, Recueil, s. I-2061, bod 93); ze dne 22. března 2001, Francie v. Komise (C-17/99, Recueil, s. I-2481, bod 35 a 36), a rozsudek C-310/99 (uvedený v poznámce pod čarou 47), bod 48.

Komise nemluví proti navrácení žádná obecná zásada práva Společenství. Otázkami narušení hospodářské soutěže a účinků na obchod mezi členskými státy díky spornému režimu podpor se zabývají body 30 a 41.

92. Zvláště stran výtky, že Komise by ke zjištění účinků na hospodářskou soutěž musela vymezit daný trh, je nutné poukázat na skutečnost, že podle ustálené judikatury postačuje důkaz, že dotyčné podpory jsou schopné ovlivňovat obchod mezi členskými státy a hrozit rizikem ohrožení hospodářské soutěže, aniž by to vyžadovalo vymezit trh a jeho strukturu a přezkum z toho plynoucích vztahů týkajících se hospodářské soutěže [52].

93. Konečně důvody, proč považuje sporný režim podpor, resp. sporné opatření za selektivní, Komise podrobně objasňuje v bodech 32 až 37. V bodě 44 Komise mimoto přistoupila k otázce překročení hranic podpory *de minimis*.

94. Napadené rozhodnutí je proto v souladu s požadavky na dostatečné odůvodnění.

95. Co se konečně týče argumentu, podle kterého Komise byla povinna přezkoumat a odůvodnit sporný režim podpor s ohledem na každý jednotlivý případ použití, již dříve jsem poukázala na to, že předmětem napadeného rozhodnutí je přezkum režimu podpor jako takového a že Komise se podle ustálené judikatury může omezit na „abstraktní" zkoumání režimu podpor podle obecných charakteristik, aby zjistila, zda podle těchto charakteristik obsahuje prvky podpory [53]. Napadené rozhodnutí proto nemusí obsahovat žádné odůvodnění vzhledem ke konkrétním případům použití sporného režimu podpor.

96. Z toho vyplývá – nezávisle na otázce věcné opodstatněnosti odůvodnění – že není možno konstatovat porušení zásady povinnosti odůvodnění.

5. Výsledek přezkoumání platnosti

97. S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že z tohoto přezkumu nevy-

52 — Mimo jiné rozsudek ze dne 17. září 1980, Philip Morris v. Komise (730/79, Recueil, s. 2671, body 9 až 12).

53 — Viz výše, bod 51.

plynulo nic, co by odůvodňovalo neplatnost napadeného rozhodnutí a zvláště v něm obsaženého příkazu k navrácení podpor.

V – K třetí předběžné otázce (výklad)

98. Třetí předběžná otázka je otázkou výkladu, a to znovu zjevně ve vztahu k ustanovením a zásadám práva Společenství, na které se odvolával předkládající soud již v rámci obou předběžných otázek týkajících se platnosti napadeného rozhodnutí, zvláště příkazu k navrácení. Předkládající soud se touto otázkou výkladu chce dovědět, zda tato ustanovení a zásady práva Společenství, tedy zvláště zásady ochrany legitimního očekávání a proporcionality (a zásady práva Společenství, na něž se vztahuje také čl. 14 odst. 1 nařízení č. 659/1999), jakož i článek 87 ES, brání vnitrostátnímu navrácení daně.

99. Ohledně této otázky, kterou podle názoru Komise není možno zodpovědět samostatně, je třeba konstatovat, že vnitrostátní navrácení daně představuje podle údajů předkládajícího soudu pouze provedení příkazu k navrácení. Předchozí přezkum však prokázal, že tento příkaz k navrácení neporušuje ustanovení a zásady práva Společenství, která uvádí předkládající soud, zvláště článek 87 ES, jakož i zásady ochrany legitimního očekávání a proporcionality, a je proto platný. Tyto zásady proto také nemohou bránit vnitrostátnímu navrácení daně, tím spíše, když předkládající soud neuvedl zmíněné případy legitimního očekávání nebo další okolnosti, jež přesahují okolnosti, které jsem zohlednila již v rámci přezkoumávání platnosti. Ostatně je třeba poukázat na to, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud existuje platné rozhodnutí Komise o navrácení, vnitrostátní orgány nejsou oprávněny provádět jiná zjištění; protože vnitrostátní orgány z tohoto hlediska nepožívají posuzovací pravomoci, je jejich role tedy omezena na provedení rozhodnutí Komise [54].

100. Na třetí předběžnou otázku je proto podle mého názoru třeba odpovědět, že ustanovení a zásady práva Společenství uvedená předkládajícím soudem nebrání použití ustanovení, jako je vnitrostátní navrácení daně, k provedení napadeného rozhodnutí a zvláště příkazu k navrácení, který je v něm obsažen.

54 — Viz rozsudek C-24/95 (uvedený v poznámce pod čarou 39), bod 34.

VI – Rozhodnutí o nákladech

101. Výdaje italské vlády i výdaje Komise se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech příslušný uvedený soud.

VII – Závěry

102. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky, které předložil Commissione tributaria Genova, odpověděl následovně:

„1. Přezkoumání předložených otázek neodhalilo žádnou skutečnost, která by mohla ovlivnit platnost rozhodnutí Komise 2002/581/ES ze dne 11. prosince 2001 o režimu státních podpor zavedeném Itálií ve prospěch bank a zvláště příkazu k navrácení podpor v tomto rozhodnutí obsaženého.

2. Článek 87 ES, článek 14 nařízení (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, jakož i zásady ochrany legitimního očekávání a proporcionality nebrání použití ustanovení, jako je vnitrostátní navrácení daně, k provedení napadeného rozhodnutí a zvláště příkazu k navrácení, který je v něm obsažen."