KOHTUJURISTI ETTEPANEK
CHRISTINE STIX-HACKL
esitatud 8. septembril 2005 [1]

Sisukord

I. Sissejuhatus ..... I - 11145

II. Asjaolud ja menetlus ..... I - 11146

A. Vaidlustatud otsuse taust ..... I - 11146

B. Menetlus komisjonis, vaidlustatud otsus ja vaidlustatud otsuse täitmine ..... I - 11147

C. Põhikohtuasi ning eelotsuse küsimused ..... I - 11148

D. Menetlused ühenduse kohtutes ..... I - 11150

III. Menetluse ja eelotsuse küsimuste ese ning vastuvõetavus ..... I - 11151

A. Menetluse vastuvõetavus seoses hagiga Esimese Astme Kohtus ..... I - 11151

B. Eelotsuse küsimuste ese ja vastuvõetavus ..... I - 11153

IV. Esimene ja teine eelotsuse küsimus (kehtivuse hindamine) ..... I - 11156

A. EÜ artikli 87 rikkumine ..... I - 11156

1. Vaidlusaluse meetme EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses riigiabina kvalifitseerimise õiguspärasus ..... I - 11156

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid ..... I - 11156

b) Hinnang ..... I - 11157

c) Vaidlustatud otsuse õiguspärasus seoses EÜ artikli 87 lõike 3 punktidega b ja c ..... I - 11158

i) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid ..... I - 11158

ii) Hinnang ..... I - 11159

1 — Algkeel: saksa.

2. Õiguspärase ootuse kaitse ning õiguskindluse põhimõtete rikkumine ..... I - 11160

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid ..... I - 11160

b) Hinnang ..... I - 11160

3. Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine ..... I - 11163

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid ..... I - 11163

b) Hinnang ..... I - 11163

4. EÜ artiklis 253 sätestatud põhjendamiskohustuse rikkumine ..... I - 11164

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid ..... I - 11164

b) Hinnang ..... I - 11165

5. Kehtivuse hindamise tulemus ..... I - 11166

V. Kolmas eelotsuse küsimuse (tõlgendus) ..... I - 11167

VI. Kohtukulud ..... I - 11168

VII. Ettepanek ..... I - 11168

I. Sissejuhatus

1. Commissione tributaria di Genova esitas 11. veebruari 2004. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. märtsil 2004, Euroopa Kohtule mitu eelotsuse küsimust, mis käsitlevad esiteks komisjoni 11. detsembri 2001. aasta otsuse 2002/581/EÜ riigiabi kohta, mida Itaalia andis pankadele,[2] kehtivust ning teiseks EÜ artikli 87, määruse (EÜ) nr 659/1999[3] artikli 14 ning mitme ühenduse õiguse üldpõhimõtte tõlgendamist.

2. Taotlus esitati Unicredito Italiano SpA (edaspidi „Unicredito"), asukoht Genova (Itaalia), ja Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 (edaspidi „Agenzia"), vahelise kohtuvaidluse raames, mille esemeks on selle täiendavalt maksudena tasutud summa tagastamine, mida Unicredito tasus vaidlustatud otsuse rakendamiseks Itaalias võetud meetmete alusel.

2 — EÜT 2002, L 184, lk 27 (edaspidi „vaidlustatud otsus").

3 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks (EÜT 1999 L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339).

II. Asjaolud ja menetlus

A. *Vaidlustatud otsuse taust*

3. Kuni 80. aastateni oli Itaalia pangandussektor osaliselt riigi omandis; riigi mõju oli tugev ka üldiselt ning pangad olid spetsialiseerunud ning muutunud piirkondlikeks. Alates 80. aastate algusest hakkasid Itaalia ametiasutused pankasid erastama; see pidi kaasa tooma senisest suuremad pangad ja kaotama spetsialiseerituse. 30. juuli 1990. aasta seadusega nr 218/90, nn Amato seadusega (edaspidi „Amato seadus") võttis Itaalia valitsus põhimõttelised meetmed pangandussektori sammsammuliseks erastamiseks.

4. Riigi omandis olevaid panku oli selle alusel võimalik ümber kujundada aktsiaseltsideks; 1993. aastal muudeti pankade ümberkujundamine kohustuslikuks. Nende aktsiad pandi kas müüki või anti üle kasumile orienteeritud asutustele, mida nimetati „pangandussihtasutusteks". Selle tulemusena jagunesid ülesanded järgmiselt: uued, asutatud pangad (edaspidi üldiselt „pangad") võtsid üle pangandusega seotud ülesanded, pangandussihtasutustele kuulus aga osalus pangas, mida nad haldasid ning nii kontrollisid. Amato seaduses sätestatud maksueeskirjade alusel võisid pangandussihtasutused kanda pankadele üle ka teatud põhining muu vara, mis ei olnud pankade tegevuse jaoks hädavajalik.

5. Üheksakümnendate aastate lõpul võttis Itaalia valitsus uued meetmed, et edendada pangandussektori ümberkujundamist ning kindlustamist. 23. detsembri 1998. aasta seadusega nr 461/98 (edaspidi „Ciampi seadus") delegeeriti valitsusele mh pädevus võtta vastu maksueeskirju, mis kergendaksid pankade tegevuse jaoks mittevajaliku põhi- ja muu vara tagasikandmist pangandussihtasutustele ning pangandussektori ümberkorraldamist pankade ühinemise või sarnaste ümberkorralduste kaudu.

6. Ciampi seaduse rakendamiseks anti 17. mail 1999 välja seadusandlik dekreet nr 153/99 (edaspidi „dekreet nr 153/99"), millega kehtestati teatud ümberkorraldusning ülekandmistehingutele maksuõiguslikud erinormid. Neid Ciampi seaduse ning dekreediga nr 153/99 (edaspidi „vaidlusalune abikava") võetud meetmeid on kirjeldatud vaidlustatud otse punktis 5.

7. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmete kohaselt on põhikohtuasjas vaieldav vaidlus-

tatud otsuse punkti 5 alapunktis 1 kirjeldatud meede (edaspidi „vaidlusalune meede"):

Tulumaksu määra (IRPEG) vähendatakse 12,5%-ni pankade puhul, mis ühinevad või viivad läbi sarnase ümberkorralduse viie järjestikuse maksustamisperioodi jooksul tingimusel, et kasumit, mis tuleb paigutada spetsiaalsesse reservi, ei tohi kolme aasta jooksul jaotada. Spetsiaalsesse reservi paigutatud kasum ei või ületada 1,2 protsenti ühinemises osalenud pankade nõuete ja kohustuste kogusumma ning selles tehingus osalenud kõige suurema panga analoogse kogusumma vahest (dekreedi nr 153/99 artikli 22 lõige 1 ja artikli 23 lõige 1).

B. *Menetlus komisjonis, vaidlustatud otsus ja vaidlustatud otsuse täitmine*

8. Parlamendi küsimuse järel alustas komisjon 1999. aasta märtsis vaidlusaluse abikava esialgset uurimist. Menetluse käigus teatas komisjon 23. märtsi 2000. aasta kirjaga Itaalia ametivõimudele, et tema arvates sisaldab vaidlusalune abikava abi elemente, ja palus neil seda mitte rakendada. 12. aprillil 2000 teatasid Itaalia võimud komisjonile, et nad peatavad vaidlusaluse abikava rakendamise, nii et maksusoodustusi antakse ainult aastate 1998, 1999 ja 2000 eest.

9. 25. oktoobri 2000. aasta kirjaga teavitas komisjon Itaalia valitsust oma otsusest algatada riigiabi andmisega seotud menetlus. Menetluse käigus esitas 10. märtsi 2001. aasta kirjaga lisaks teistele pankadele oma märkused ka Unicredito.

10. 11. detsembril 2001 võttis komisjon vastu vaidlustatud otsuse, milles leidis, et vaidlusaluses abikavas pankade kasuks võetud meetmed, v.a vaidlustatud otsuse punkti 5 alapunktis 5 nimetatud meede, kujutavad endast ühisturuga kokkusobimatut riigiabi (otsuse artiklid 1 ja 2). Komisjon kohustas Itaalia valitsust vaidlusalust abikava tühistama (otsuse artikkel 3), õigusvastaste normide alusel makstud abi koos intressidega tagasi nõudma (otsuse artikkel 4) ning komisjoni kahe kuu jooksul pärast otsuse teatavaks tegemist selle täideviimiseks võetud meetmetest teavitama (otsuse artikkel 5).

11. Vaidlustatud otsuse artikkel 4 (edaspidi „tagasinõudmiskorraldus") on alljärgnevalt esitatud sõna-sõnalt:

„1. Itaalia võtab kõik vajalikud meetmed, et abisaajatelt tagasi saada artiklis 1 viidatud korra alusel juba nende käsutusse ebaseaduslikult antud abi.

2. Abi nõutakse tagasi viivitamata siseriiklikus õiguses ette nähtud menetluse kohaselt tingimusel, et see võimaldab otsuse kohest ja tõhusat täitmist. Tagasimakstavale abile lisandub intress, mida arvestatakse alates kuupäevast, mil abi anti abisaaja käsutusse, kuni selle tagastamise kuupäevani. Intresside arvutamisel kasutatakse regionaalabi toetusekvivalendi suhtes kohaldatavat viitemäära."

12. Vaidlustatud otsuse täitmiseks peatati esiteks vaidlustatud abikava kohaldamine alates maksustamisaastast 2001. Teiseks kohustati 24. detsembri 2002. aasta dekreetseadusega nr 282/02, mis muudeti hiljem 21. veebruari 2003. aasta seaduseks nr 27, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted ühenduse ja maksualaste kohustuste, maksu sissenõudmise ning raamatupidamisarvestuse valdkonnas,[4] abi saanud pankasid tasuma summa, mis vastab vaidlusaluse abikava tõttu neil maksustamisaastatel, mil abikava kehtis, tasumata jäänud maksusummale koos intressiga (edaspidi „siseriiklik maksu tagasinõudmiskorraldus").

C. *Põhikohtuasi ning eelotsuse küsimused*

13. Pankade hulka, kelle käest maksusummat tagasi nõuti, kuulub ka Unicredito, mis tekkis sellise kuue iseseisva panga ühinemise tagajärjel, mis said vaidlusalustes meetmetes ette nähtud maksusoodustust.

14. Põhikohtuasjas tuleb langetada otsus Unicredito hagi üle, mis esitati Agenzia vaikimisi tehtud otsuse peale jätta rahuldamata Unicredito taotlus maksta talle tagasi siseriikliku maksu tagasinõudmiskorralduse alusel tasutud 244 712 646,05 euro suurune summa, mis vastas maksusummale ja intressile.

15. Unicredito on põhikohtuasjas oma tagastusnõudeid põhjendanud sellega, et vaidlusalune abikava ei ole midagi muud

4 — *GURI* nr 44 regulaarne lisa nr 29, 22.2.2003.

kui sellistes seadustes nagu Amato – seadus, mis võeti vastu juba mõni aasta varem ning ei kahjustanud konkurentsi, kuna maksusoodustusi oleksid saanud kõik pangad, k.a välismaiste pankade filiaalid — kehtestatu jätkamine; ebavõrdne kohtlemine võrreldes teiste tegevusvaldkondadega on aga objektiivselt õigustatud. Unicredito ei nõustu lisaks ka nende maksuseaduste tagasiulatuva jõuga, mille alusel nõutakse tagasi vähemmakstud summa, kuna Itaalia õiguskorras ei ole see kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse ning õiguskindluse põhimõtetega. Vaidlustatud otsus ei ole kooskõlas Amato seaduse üldtunnustatud tõlgendusega. Veel leiab Unicredito, et vaidlustatud otsus, mille alusel nõutakse siseriiklikult maksmata makse tagasi, on õigusvastane. Unicredito palus põhikohtuasjas teise võimalusena esitada küsimusi kehtivuse ja tõlgendamise kohta, mida nüüd siseriiklik kohus Euroopa Kohtule esitaski.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ühenduse õiguse alusel siseriikliku maksu tagasinõudmiskorralduse kohta esitatud eelotsuse küsimustes on õigusega tõstatatud probleem siseriiklike sätete kooskõlast ühenduse selliste põhimõtetega nagu õiguspärase ootuse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtted.

17. Õiguspärase ootuse kaitsega seoses selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus lähemalt vaidlusaluseid meetmeid ja nende eesmärke ning osundab seejuures esiteks asjaolule, et vaidlusalused meetmed jätkavad Amato seadusega kehtestatud meetmeid ning teiseks sellele, et komisjon ei ole Amato seadust vaidlustanud.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob esile, et vaidlustatud abikavast kasu saamise võimalus oli üks eeldustest, mille alusel üksikud pangad hindasid ühinemiste teostamise majanduslikku võimalikkust. Seega mõjutab — arvestades tagasimaksmise olulisust — vaidlusaluse abikava alusel vastuvõetud maksueeskirjade muutmine finantssektori stabiilsust negatiivselt ning muudab ettevõtjate juba elluviidud otsuste hindamiskriteeriume igal juhul ebaõiglaselt. Järelikult on vaidlustatud otsuse tagasiulatuv mõju õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus.

19. Proportsionaalsuse põhimõtte osas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige, et loogiliselt ei ole võimalik seletada, miks terve maksuerinevuse tagasinõudmine varasema olukorra taastamiseks paremini sobib kui ainult osa tagasinõudmine.

20. Eelnimetatud põhjustel esitas Commissione tributaria provinciale di Genova Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Ühenduste Komisjoni 11. detsembri 2001. aasta otsus

nr 2002/581/EÜ on kehtetu ja ühenduse õigusega vastuolus seetõttu, et Ciampi seaduse ja asjaomase seadusandliku dekreedi sätted, mis puudutavad pankasid, on vastupidi komisjoni seisukohale ühisturuga kokkusobivad või kuuluvad need sätted igal juhul EÜ artikli 87 lõike 3 punktides b ja c sätestatud erandi alla?

2. Täpsemalt, kas vaidlustatud otsuse artikkel 4 on kehtetu ja ühenduse õigusega vastuolus seetõttu, et komisjon

a) rikkus EÜ artiklist 253 tulenevat põhjendamiskohustust ja/või

b) rikkus õiguspärase ootuse põhimõtet ja/või

c) rikkus proportsionaalsuse põhimõtet?

3. Teise võimalusena, kas EÜ artikli 87 ja järgnevate artiklite, määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 14 ja ühenduse õiguse üldpõhimõtete, eelkõige põhjendustes nimetatud põhimõtete täpne tõlgendamine välistab 24. detsembri 2002. aasta seadusandliku dekreedi nr 282/02 (muudetud hiljem 21. veebruari 2003. aasta seaduseks nr 27, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted ühenduse ja maksualaste kohustuste, maksu sissenõudmise ning raamatupidamisarvestuse valdkonnas; *GURI* nr 44 regulaarne lisa nr 29, 22.2.2003) artikli 1 kohaldamise?"

D. *Menetlused ühenduse kohtutes*

21. Tuleb märkida, et vaidlustatud otsus on mitme nii Euroopa Kohtus kui ka Esimese Astme Kohtus poolelioleva menetluse esemeks.

22. Kohtuasjas C-66/02, mis saabus Euroopa Kohtusse 28. veebruaril 2002, mille kohtujuristi ettepaneku ma täna samuti esitan ning mille punktidele ma ka käesolevas ettepanekus viitan, peab Euroopa Kohus tegema otsuse komisjoni vastu esitatud Itaalia Vabariigi tühistamishagi kohta.[5] See ning käesolev kohtuasi olid Euroopa Kohtus suulisel kohtuistungil ühiselt arutlusel.

23. Lisaks esitas Commissione Tributaria Provinciale di Pordenone 14. juulil 2004 Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse kohtuas-

5 — EÜT 2002, C 109, lk 33; 8. septembri 2005. aasta ettepanek pooleliolevas kohtuasjas C-66/02 (Itaalia *v.* komisjon).

jas C-336/04 üldjoontes samasuguste küsimustega nagu käesolevas asjas. [6] Selle menetluse peatas Euroopa Kohtu president oma 10. septembri 2004. aasta määrusega kuni otsuse tegemiseni kohtuasjades C-66/02 ning C-148/02.

III. Menetluse ja eelotsuse küsimuste ese ning vastuvõetavus

A. *Menetluse vastuvõetavus seoses hagiga Esimese Astme Kohtus*

24. Tegelikult esitas Associazione Bancaria Italia (ABI), ka Unicreditot esindav pankade ühendus ning veel kuus panka juba 21. veebruaril 2002 vaidlustatud otsuse tühistamishagi Esimese Astme Kohtule. [7] 9. juuli 2003. aasta määrustega peatas Esimese Astme Kohus need seitse menetlust kuni Euroopa Kohtu otsuse tegemiseni kohtuasjas C-66/02.

25. Käesolevas kohtuasjas on nii kirjalikud kui suulised märkused esitanud Unicredito, komisjon ning Itaalia valitsus. Järgnevalt on ainult Unicredito seisukohad vajalikul määral eraldi välja toodud. Hinnangu andmisel viidatakse Itaalia valitsuse seisukohtadele, kes osundas peamiselt oma hagiavaldusele kohtuasjas C-66/02, ning komisjoni arvamusele.

26. Esimene probleem, mille komisjon tõstatas ning mis võib kogu käesoleva menetluse vastuvõetavuse kahtluse alla seada, seisneb selles, kas füüsiline või juriidiline isik võib eelotsusemenetluse käigus vaidlustada liikmesriigi vastu suunatud otsust, nagu seda on tehtud antud kohtuasjas.

27. Selle kohta tuleb esmalt sedastada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on EÜ artiklis 230 sätestatud võimalus esitada ühenduse institutsioonide õigusaktide kehtivuse hindamiseks eelotsusetaotlus ja EÜ artiklis 241 on sätestatud võimalus nõuda õigusakti kohaldamata jätmist; need võimalused kuuluvad õiguskaitsevahendite ja menetluste täieliku süsteemi, mis on mõeldud selleks, et tagada institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontrollimine, usaldades selle ühenduse kohtule. Selles süsteemis võivad füüsilised ja juriidilised isikud, kes ei saa EÜ artikli 230 neljandas lõigus sätestatud vastuvõetavuse tingimuste tõttu otseselt ühenduse üldkohaldatavaid akte vaidlustada,

6 — Banca Popolare FriulAdria (ELT C 251, lk 5).

7 — Kohtuasi T-36/02.

viidata kõnealuste aktide kehtetusele sõltuvalt olukorrast kas ühenduse kohtutes EÜ artikli 241 alusel täiendavalt või siis siseriiklikes kohtutes, ning nõuda neilt, kes ei ole pädevad aktide kehtetuse üle ise otsustama, eelotsuse küsimuste esitamist Euroopa Kohtule. [8]

28. Eelnev lõik viitab juba asjaolule, et ühenduse õiguskaitsesüsteemis sõltub füüsilise või juriidilise isiku poolt ühenduse institutsiooni õigusakti kaudse vaidlustamise vastuvõetavus eelotsuse menetluse läbi sellest, kas on või oleks olnud olemas võimalus esitada EÜ artikli 230 neljanda lõigu alusel selle õigusakti peale hagi Esimese Astme Kohtusse. Ühenduse õiguskaitsesüsteemi on seepärast nimetatud ka „ühendatud anumate" süsteemiks, kusjuures kui pädevus asja lahendamiseks kuulub ühenduse kohtutele, on välistatud siseriikliku kohtu pädevus ning vastupidi. [9]

29. Komisjon viitas sellega seoses Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas C-188/92: TWD Deggendorf. [10] Nimetatud otsuses on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et „sellise riigiabi saaja, keda puudutas EMÜ asutamislepingu artikli 93 alusel vastu võetud komisjoni otsus riigiabi kohta, ning kes oleks võinud nimetatud otsuse vaidlustada, ent lasi mööda EMÜ asutamislepingu artikli 173 lõikes 3 sätestatud vastava tähtaja, ei saa kõnealuse otsuse õiguspärasust seada kahtluse alla hagis, mis on esitatud siseriiklikku kohtusse riigi ametivõimude võetud nimetatud otsuse rakendusmeetmete vastu". [11]

30. Nagu mainitud kohtuotsusest tuleneb, on komisjoni otsuse eelotsusemenetluse käigus vaidlustamise võimaluse välistamise eesmärk õiguskindluse põhimõtte tagamine; nii ei saa huvitatud isik eirata otsuse lõplikkust, mille see on omandanud EÜ artikli 230 neljandas lõigus sätestatud hagi esitamise tähtaja möödumisega. [12]

31. Eelöeldu ei kehti aga juhul, kui isik on oma hagi Esimese Astme Kohtusse esitanud õigeaegselt, [13] nagu seda käesolevas asjas tegi ABI, kes esindab ka Unicreditot.

8 — Vt 23. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 294/83: Les Verts *v.* parlament (EKL 1986, lk 1339, punkt 23), 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores

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

10 — 9. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-188/92: TWD Textilwerke Deggendorf (EKL 1994, lk I-833).

11 — Vt selle otsuse punkt 17.

12 — Vt selle otsuse punkt 18.

13 — Nii ühetähenduslikult 30. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-178/95: Wiljo (EKL 1997, lk I-585, punktid 20–22).

32. Käesolevas asjas ei ole seega alust leida, et antud eelotsusemenetlus ei ole vastuvõetav.

B. *Eelotsuse küsimuste ese ja vastuvõetavus*

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud küsimuste ning selgituste sõnastusega seoses on komisjon avaldanud kahtlust esimese eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse suhtes ning leiab, et Euroopa Kohus ei pea käesolevas menetluses hindama EÜ artikli 87 rikkumist. Komisjon on selles kontekstis esitanud ka küsimuse, kuivõrd saab Euroopa Kohus arvestada argumente, mida Unicredito on käesolevas menetluses esitanud.

34. Esiteks tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on väljakujunenud kohtupraktikas alati rõhutanud, et EÜ artiklis 234 sätestatud siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda siseriiklikule kohtule vajalik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. [14]

14 — Vt eelkõige 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-334/95: Krüger (EKL 1997, lk I-4517, punktid 22 ja 23).

35. Selles osas on Euroopa Kohtul õigus ebatäpselt sõnastatud või talle EÜ artikliga 234 antud ülesannete raame ületavate küsimuste korral võtta eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt välja toodud aspektide kogumist (eriti eelotsusetaotluse põhjendustest) välja need ühenduse õiguse aspektid, mida peab vaidluse eset silmas pidades tõlgendama või mille kehtivust kontrollima. [15]

36. Seoses Euroopa Kohtu hindamispädevuse ulatusega eelotsusemenetlustes tuleb märkida, et see tuleneb siseriiklike kohtute ning Euroopa Kohtu vahelisest ülesannete jaotusest ning on üldjoontes piiritletud siseriikliku kohtu poolt, kusjuures Euroopa Kohtu hindamispädevuse ulatus ilmneb eelotsusetaotlusest. [16] Eelotsusemenetluses õigusakti kehtivuse üle hindab Euroopa Kohus eelnimetatud ulatuses [17] ja poolte argumente arvestades, [18] kas leidub asjaolusid, mis mõjutavad asjaomase ühenduse õigusakti kehtivust. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, tuleb seejuures arvestada, et eelotsusetaotluses esitatud andmed ei ole

15 — Vt 17. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-105/96: Codiesel (EKL 1997, lk I-3465, punkt 13) ja 29. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 83/78: Pigs Marketing Board (EKL 1978, lk 2347, punkt 26).

16 — Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-105/96 (punkt 12), 4. juuli 1985. aasta otsus kohtuasjas 167/84: Drünert (EKL 1985, lk 2235, punkt 12) ja 1. märtsi 1973. aasta otsus kohtuasjas 62/72: Bollmann (EKL 1973, lk 269, punkt 4).

17 — Seega on füüsilise või juriidilise isiku võimalus tuua eelotsuse menetluses esile argument, et õigusakt on kehtetu, teatud määral sõltuv siseriiklikust kohtust. See on üks eelotsusemenetluses kehtivatest piirangutest võrreldes tühistamishagiga, nii et kohtujurist Jacobs seadis oma 21. märtsi 2002. aasta ettepaneku kohtuasjas C-50/00 P (viide otsusele 8. joonealuses märkuses) punktis 102 kahtluse alla Euroopa Kohtu kitsendava kohtupraktika EÜ artikli 230 lõikest 4 tuleneva üksikisikute hagi esitamise õiguse kohta.

18 — Vt nt 22. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-16/90: Detlef Noelle (EKL 1991, lk I-5163, punktid 14–35); samuti sõnaselgelt 25. oktoobri 1978. aasta otsus liidetud kohtuasjades 103/77 ja 145/77: Royal Scholten-Honig (EKL 1978, lk 2037, punktid 16 ja 17).

mõeldud ainult selleks, et Euroopa Kohus saaks anda vajalikke vastuseid, vaid nad peavad võimaldama ka liikmesriikide valitsustel ning muudel huvitatud isikutel, nagu komisjon, vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 20 esitada märkusi. [19]

37. Euroopa Kohus on siiski pidanud küllaldaseks ka seda, kui eelotsusetaotlusest nähtub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb ühenduse institutsiooni õigusakti kehtivuses, kuid on arvestanud sellega, et suulise menetluse käigus saab kirjalikke märkusi täiendada. [20]

38. Viimaks tuleb meenutada, et Euroopa Kohus ei ole pädev eelotsuse küsimuse üle otsustama vaid juhul, kui on selge, et ühenduse õiguse tõlgendamine või ühenduse õigusnormi kehtivuse kontrollimine ei ole ilmselgelt kuidagi seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või kui kõnealune probleem on hüpoteetiline. [21]

39. Komisjon on esimese eelotsuse küsimuse kohta toonud välja peamiselt selle, et põhikohtuasjas on hagi esitatud üksnes vaidlustatud otsuse tagasinõudmiskorralduse kehtivuse, mitte vaidlustatud otsuse kohta tervikuna.

40. Unicredito on põhikohtuasjas leidnud, et siseriikliku maksu tagasinõudmiskorraldusega ülevõetud vaidlustatud otsuse õigusvastasus on (nagu ilmneb eelotsusetaotlusest) põhjendatud ka selliste argumentidega, mis ei käsitle mitte ainult tagasinõudmiskorraldust, vaid ka vaidlustatud meetme riigiabina kvalifitseerimist. Selle kohta tuleb märkida, et kohustus maksta vaidlustatud meetmega saadud maksusoodustuse summa tagasi on otseses seoses küsimusega, kas nimetatud meedet peaks kvalifitseerima riigiabina. Seega ei puudu (vähemalt mitte ilmselgelt) seos esimese eelotsuse küsimuse ning põhikohtuasja eseme vahel.

41. Lisaks tuleneb esimese eelotsuse küsimuse sõnastusest ning eelotsusetaotluses toodud andmetest, eriti selles esitatud Unicredito argumentidest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb vaidlustatud otsuse kehtivuses seoses sellega, kas otsus on ühisturuga kooskõlas ehk kas EÜ artiklit 87 saab kohaldada.

19 — Vt eelkõige 1. aprilli 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 141/81–143/81: Gerrit Holdijk jt, (EKL 1982, lk 1299, punkt 6).

20 — Vt sealsamas, punkt 7; vt ka kohtujurist Jacobsi 4. detsembri 1997. aasta ettepanek kohtuasjas C-162/96: Racke, milles otsus tehti 16. juunil 1998 (EKL 1998, lk I-3655, ettepaneku punkt 67).

21 — Vt eelkõige 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-379/98: PreussenElektra (EKL 2001, lk I-2099, punkt 39), 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite Digital (EKL 2002, lk I-607, punkt 19) ning 6. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-281/98: Angonese (EKL 2000, lk I-4139, punkt 18).

42. Seega ei ole põhjust pidada esimest eelotsuse küsimust vastuvõetamatuks.

43. Komisjon tõi ka välja, et EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotluses ei ole lubatud esitada Euroopa Kohtule küsimust, kas riigiabi või siseriiklikud riigiabieeskirjad on ühisturuga kooskõlas.

44. Komisjoniga tuleb küll nõustada selles, et üldiselt ei ole lubatud esitada Euroopa Kohtule küsimust, kas siseriiklikud riigiabieeskirjad on ühisturuga kooskõlas, ning selles, et riigiabimeetmete või -eeskirjade ühisturuga kokkusobivuse hindamine on ainult komisjoni pädevuses. [22] Ühisturuga kokkusobimatu riigiabi kindlakstegemine, v.a praktikas vähetähtis küsimus EÜ artikli 87 lõikes 2 sätestatud erandite koosseisu täitmise kohta, [23] koosneb sisuliselt kahest osast: esiteks selle tuvastamisest, kas mingi õigusakti puhul on tegemist riigiabi andmisega arvestades EÜ artikli 87 lõikes 1 sätestatud riigiabi andmise keelu tunnuseid ja teiseks tugineb see selle hindamisele, kas EÜ artikli 87 lõikes 3 nimetatud erandite [24] kohaldamise eeldused on täidetud. Euroopa Kohus saab siin esiteks kontrollida, kas vaidluse all olev abimeede või abikava on käsitletav abina EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Teiseks on komisjonil EÜ artikli 87 lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamisel ulatuslik kaalutluspädevus, mille kasutamisega kaasneb majandusliku ja sotsiaalse korra hindamine [25]; Euroopa Kohus ei saa seega komisjoni hinnangut asendada omaenda hinnanguga [26] ja ei saa sel põhjusel langetada otsust ka selle üle, kas abikava on ühisturuga kokkusobiv. Siiski on Euroopa Kohtul õigus — kuigi ainult väga piiratud õigus — komisjoni hinnangut kontrollida. [27]

45. Euroopa Kohtul peab eelkirjeldatud ühenduse õigusakti kehtivuse kontrollivõimalusi olema võimalik eelotsusemenetluse käigus teostada ka küsimuses, kas abimeede on ühisturuga kokkusobiv — põhjuseks muu hulgas vajadus tagada ühenduse õiguskaitse-

22 — Vt 24. juuli 2003. aasta määrus kohtuasjas C-297/01: Sicilcassa ja Graci (EKL 2003, lk I-7849, punkt 47).

23 — Vt Heidenhain, *Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts*, 2003, lk 192, punkt 2.

24 — Heidenhain nimetab neid sealsamas „fakultatiivseteks" erandite tunnusteks.

25 — Mh 24. veebruari 1987. aasta otsus kohtuasjas 310/85: Deufil *v.* komisjon (EKL 1987, lk 901, punkt 18), 8. märtsi 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 62/87 ja 72/87: Exécutif regional wallon ja SA Glaverbel *v.* komisjon (EKL 1988, lk 1573) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-372/97: Itaalia *v.* komisjon (EKL 2004, lk I-3679, punkt 83).

26 — Eelkõige 14. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-169/95: Hispaania *v.* komisjon (EKL 1997, lk I-135, punkt 34).

27 — Vt selle kohta ka eespool 25. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-372/97, punkt 83.

vahendite süsteemis tühistamishagi ning eelotsusemenetluse vaheline kooskõla ühenduse õigusakti kehtivust hinnates. [28]

46. Seega olen mina arvamusel, et esimene eelotsuse küsimus on vastuvõetav ning eelotsusetaotluse esitanud kohus palub selle küsimusega Euroopa Kohtul kontrollida vaidlustatud otsuse kehtivust seoses EÜ artikli 87 lõike 1 ja EÜ artikli 87 lõike 3 rikkumisega.

47. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas vaidlustatud otsus võib olla kehtetu seetõttu, et on rikutud põhjendamiskohustust, õiguspärase ootuse kaitse ja/või proportsionaalsuse põhimõtet.

48. Kolmanda küsimusega, mis on sõnastatud kui küsimus ühenduse õiguse tõlgendamise kohta, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus tõenäoliselt teada, kas siseriiklik maksu tagasinõudmiskorraldus on vastuolus juba esimeses kahes küsimuses nimetatud ühenduse õiguse sätete ja põhimõtetega.

28 — Vt 27. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 112/83: Société des produits de mais (EKL 1985, lk 719, punkt 17).

49. Seega tuleb kõigepealt hinnata seda, kas vaidlustatud otsuse kehtetus tuleneb järgnevalt nimetatud põhjustest: EÜ artikli 87 (esimese ja kolmanda lõigu) rikkumisest, põhjendamiskohustuse, õiguspärase ootuse kaitse ning proportsionaalsuse põhimõtete rikkumisest.

IV. Esimene ja teine eelotsuse küsimus (kehtivuse hindamine)

A. *EÜ artikli 87 rikkumine*

1. Vaidlusaluse meetme EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses riigiabina kvalifitseerimise õiguspärasus

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid

50. Esiteks on eelotsuse küsimused esitanud kohtul küsimus vaidlustatud otsuse kehtivuse kohta selles mõttes, et kas komisjon on vaidlusalused meetmed õigesti kvalifitseerinud riigiabiks EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Unicredito toob esile peamiselt samad

argumendid, mida tõi välja Itaalia valitsus kohtuasjas C-66/02 ning millele ka siin saab viidata [29]: nimelt, et vaidlusalusel meetmel puuduvad sellised tunnused nagu teatud ettevõtjate soodustamine, riiklikud vahendid, antud soodustuse valikulisus, konkurentsi kahjustamine ning liikmesriikidevaheline kaubandus. Eelkõige ei ole ta nõus vaidlustatud otsuse punktis 33 avaldatud seisukohaga, vastavalt millele ei ole vaidlusalune meede osalevate ettevõtjate suhtelist suurust arvestades neutraalne. Lisaks eksis komisjon, kui ta ei rakendanud „vähese tähtsusega abi" (*de minimis*) põhimõtet, kuigi ta ka ise tunnistas, et teatud üksikjuhtudel võivad mõningad meetmed kuuluda „vähese tähtsusega abi" hulka.

b) Hinnang

51. Eelnevalt tuleb silmas pidada seda (nagu komisjon on toonud välja vaidlustatud otsuse punktis 29), et vaidlustatud otsuse ese ei ole mitte üksikutele ettevõtjatele antud riigiabi, vaid (vaidlusalune) abikava. Kohtupraktika kohaselt võib komisjon abikava uurimisel piirduda kava üldiste tunnuste „abstraktse" käsitlemisega, et hinnata, kas see sisaldab riigiabi tunnuseid. [30] Vaidlustatud otsuse kehtivust ei saa seega seada kahtluse alla, viidates vaid üksikule riigiabi andmise, st abikava sätete rakendamise juhtumile, näiteks konkreetselt Unicredito juhtumile. Kontrolli esemeks on niisiis see, kas vaidlusaluse abikava ühe osa, vaidlusaluse meetme, millest Unicredito kasu sai, kvalifitseeris komisjon selle meetme üldiste tunnuste alusel õigesti riigiabina EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses.

52. Seoses esimese küsimusega tuleb märkida, et EÜ artikli 87 lõige 1 määratleb riigiabina asutamislepingu tähenduses igasuguse liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antava abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

53. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb selleks, et teha kindlaks, kas meetme näol on tegemist riigiabiga eelnimetatud artikli tähenduses, kontrollida, kas on täidetud neli kumulatiivset tingimust: i) meede peab andma valikulise eelise teatud ettevõtjatele või teatud kaupade tootmisele; ii) eelis peab olema antud otseselt või kaudselt riigi ressurssidest; iii) meede peab kahjustama või ähvardama kahjustada kon-

29 — Vt eelkõige eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas C-66/02 tehtud minu ettepaneku punktid 40–46 ja 85–88.

30 — Vt sellise „abikava" kontrolli kohta eelkõige 17. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-75/97: Belgia *v.* komisjon (EKL 1999, lk I-3671, punkt 48) ja 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 248/84: Saksamaa *v.* komisjon (EKL 1987, lk 4013, punkt 18).

kurentsi ja iv) peab kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust. [31]

54. Oma ettepanekus kohtuasjas C-66/02 ma juba kontrollisin, kas komisjon on õigesti leidnud, et vaidlusaluses abikavas, mis hõlmab ka vaidlusalust meedet, on nimetatud tingimused täidetud ning jõudsin jaatavale seisukohale.

55. Niisiis saab käesoleva küsimuse arutamisel viidata vastavatele punktidele: seoses eelise olemasoluga viitan ma oma seisukohtadele kohtuasjas C-66/02 esitatud ettepaneku punktides 47–57, milles ma käsitlen eelkõige ka vaidlusalust meedet; riigi ressurssidest antava eelise osas viitan oma seisukohtadele nimetatud ettepaneku punktides 63 ja 64. Põhjustel, mille olen välja toonud viidatud ettepaneku punktides 65–84, leian ma ka, et vaidlusalune meede on — vähemalt valdkonniti — valikuline. Nagu ma nimetatud ettepaneku punktides 82 ja 83 olen lähemalt analüüsinud, ei ole järelikult vaja kontrollida seda, kas vaidlusalune meede on valikuline ka ühe majandussektori sisese-

31 — Vt eelkõige 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-280/00: Altmark Trans (EKL 2003, lk I-7747, punkt 75) ja 3. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-172/03: Heiser (EKL 2005, lk I-1627, punkt 27).

lt, näiteks pankade suuruse osas. Küsimuse puhul, kas komisjon võis õigesti lähtuda konkurentsi moonutamisest ja kaubanduse kahjustamisest, viitan ma oma selgitustele eelnimetatud ettepaneku punktides 89–99.

56. Seoses Unicredito argumendiga, et teatud üksikjuhtudel võivad mõningad meetmed kuuluda „vähese tähtsusega abi" hulka, piisab käesoleval juhul sellest — nagu ma juba märkisin —, et vaidlustatud otsuse ese ei ole mitte üksikutele ettevõtjatele antud riigiabi, vaid (vaidlusalune) abikava tervikuna ning asjaolu, et abi, mida selle abikava alusel anti, võib üksikjuhtumil olla „vähese tähtsusega", on ebaoluline. [32]

57. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et EÜ artikli 87 lõike 1 rikkumisele tuginev argument otsuse kehtetuse kohta on põhjendamatu.

c) Vaidlustatud otsuse õiguspärasus seoses EÜ artikli 87 lõike 3 punktidega b ja c

i) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid

58. Lisaks on Unicredito seisukohal — ja sellele viitas ka eelotsuse küsimused esitanud

32 — Vt ettepaneku punkt 51.

kohus oma eelotsusetaotluses —, et komisjon on rikkunud EÜ artikli 87 lõike 3 punkte b ja c. Tegelikult on vaidlusaluste meetmete eesmärk edendada Itaalia pangandussektori täielikku ja lõplikku erastamist ning seepärast tuleb nimetatud meetmed tunnistada nende sätete tähenduses ühisturuga kokkusobivateks kui „abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti elluviimiseks" või „abi teatud majandustegevuse arengu soodustamiseks".

ii) Hinnang

59. Nagu ma juba eespool märkisin, on komisjonil EÜ artikli 87 lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamisel ulatuslik kaalutluspädevus, mille kasutamisega kaasneb majandusliku ja sotsiaalse korra hindamine; seega ei saa Euroopa Kohus pädeva institutsiooni hinnangut asendada omaenda hinnanguga. [33]

60. Järelikult ei ole Euroopa Kohtu ülesanne ka kindlaks teha seda, kas abikava on ühisturuga kokkusobiv või oleks seda saanud tunnistada ühisturuga kokkusobivaks. [34]

61. Veelgi enam, selle kaalutlusõiguse rakendamise kohtulik kontroll peab piirduma menetlus- ja põhjendamisnormide järgimise kindlakstegemisega ning samuti faktide sisulise õigsuse ja õigusnormi rikkumise, ilmse kaalutlusvea või kaalutlusõiguse kuritarvitamise puudumise kontrollimisega. [35]

62. Unicredito etteheiteid, et komisjoni otsus ei ole põhjendatud, olen ma analüüsinud allpool käesoleva ettepaneku punktis 89 ja järgnevates punktides. Ülejäänud osas kattuvad Unicredito argumendid EÜ artikli 87 lõike 3 kohta sisuliselt Itaalia valitsuse argumentidega, mida ma olen käsitlenud juba kohtuasjas C-66/02 esitatud ettepaneku punktides 113–125 ning milles ma jõudsin järeldusele, et selles osas on vaidlustatud otsus õiguspärane.

63. Vastavalt sellele ei viita käesolevas asjas minu arvates miski sellele, et EÜ artikli 87 lõike 3 kohaldamisel on komisjon oma otsuses rikkunud õigusnormi.

33 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 44 ja selles viidatud kohtupraktika.

34 — Vt eespool 22. joonealuses märkuses viidatud määrus kohtuasjas C-297/01, punkt 47.

35 — Vt eelkõige eespool 25. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-372/97, punkt 83.

2. Õiguspärase ootuse kaitse ning õiguskindluse põhimõtete rikkumine

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid

64. Eelotsuse küsimused esitanud kohus on lisaks tõstatanud küsimuse, kas vaidlustatud otsuse tagasinõudmiskorraldus rikub õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtteid. Eelotsusetaotluses viitab ta sellele, et vaidlustatud meede on jätk Amato seadusega kehtestatud meetmetele ning lähtub samast loogikast; Amato seadusega kehtestatud meetmeid on aga komisjon ise pidanud õiguspärasteks, st EÜ artikliga 87 kooskõlas olevateks. Ilmselge probleem õiguspärase ootuse kaitse ning õiguskindluse põhimõtetega tuleneb sellest, et vaidlustatud abikavast kasu saamise võimalus oli üks eeldustest, mille alusel üksikud pangad hindasid ühinemiste teostamise majanduslikku võimalikkust.

65. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seega korranud sisuliselt Unicredito argumente, kes leiab, et vaidlusaluse abikava eesmärgi ja sisu sarnasus Amato seadusega õigustas eeldust, et abikava on EÜ artikliga 87 kooskõlas. Komisjoni suhtumine Amato seadusesse tekitas „erandliku" õiguspärase ootuse, mis vabastab määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 kohaselt ettevõtjad abi tagastamisest. Peale selle eksib komisjon, kui eeldab, et õiguspärase ootuse kaitse tekkimise aluseks on ainult Amato seaduse artikli 7 lõiked 1 ja 2. Pigem võib õiguspärane ootus tekkida seoses Amato seaduse artikli 7 lõikes 3 sätestatud maksumeetmega, kuna seda sätet kohaldatakse samamoodi kui Ciampi seaduse artikleid 22 ja 23.

b) Hinnang

66. Euroopa Kohus on oma väljakujunenud praktikas asunud seisukohale, et ebaseadusliku abi tühistamine selle tagasinõudmise teel on ebaseaduslikkuse tuvastamise „loogiline tagajärg" [36]. Määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 kohaselt ei nõua komisjon abi tagastamist, kui see on vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõttega.

67. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega seoses tuleb esiteks märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tohi liikmesriik, kelle ametiasutused on EÜ artiklis 88 sätestatud menetlust rikkudes andnud riigiabi, hoiduda kõrvale oma kohustusest võtta meetmeid abi tagasinõudmise korraldusega komisjoni otsuse täitmiseks, tuginedes abisaaja õiguspärase ootuse kaitsele. Vastasel

36 — Mh eespool 30. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-75/97, punkt 64, ja 21. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas 142/87: Belgia *v.* komisjon (EKL 1990, lk I-959, punkt 66).

juhul puudub EÜ artiklitel 87 ja 88 kasulik mõju selles mõttes, et siseriiklikud ametiasutused võivad iseenda õigusvastasele käitumisele tuginedes pärssida komisjoni tõhusat kontrolli otsuste kaudu, mis on vastu võetud nende sätete alusel. [37]

68. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole siiski välistatud, et riigiabi saanud ettevõtjad võivad erandina tugineda asjaoludele, mille alusel nad võisid õiguspäraselt eeldada, et antud riigiabi on seaduslik. [38] Kuna aga EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaselt on komisjonil kohustus kontrollida riigiabi andmist, saavad abi saanud ettevõtjad reeglina toetuda õiguspärasele ootusele ainult siis, kui abi anti nimetatud artiklis sätestatud menetlust järgides seaduslikult; hoolas ettevõtja „peab suutma tavaliselt kindlaks teha, et kõnesolevat menetlust on järgitud". [39]

37 — Vt eespool 26. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-169/95, punkt 48.

38 — Mh eespool 25. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-372/97, punkt 111.

39 — Vt eelkõige 11. novembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-183/02 P ja C-187/02 P: Daewoo Electronics ja Territorio Histórico de Álava *v.* komisjon (EKL 2004, lk 10609, punkt 44); 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-5/89: komisjon *v.* Saksamaa (EKL 1990, lk I-3437, punkt 14), eespool 26. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-169/95, punkt 51, ja 20. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-24/95: Alcan Deutschland (EKL 1997, lk I-1591, punkt 25).

69. Kui abi antakse ilma komisjoni eelneva teavitamiseta, mis on EÜ asutamislepingu artikli 88 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärast ootust, et kõnealust abi antakse seaduslikult. [40]

70. Käesolevas asjas ei ole vaidlust selle üle, et vaidlusalust abikava kohaldati ilma eelneva teavitamiseta, mis on vastuolus EÜ artikli 88 lõikega 3.

71. Lisaks puuduvad minu arvamuse kohaselt asjaolud, mis võiksid erandkorras põhjendada õiguspärase ootuse teket.

72. Põhimõtteliselt tuleb esiteks silmas pidada, et selle väljaselgitamine, kas riikliku meetme näol on tegemist riigiabiga EÜ artiklis 87 sätestatud tingimuste tähenduses, sõltub erinevatest asjaoludest ning on vajalik igakordse konkreetse juhtumi iga riikliku meetme tehniliste ja õiguslike omaduste ning meetme majandusliku konteksti põhjalik analüüs. [41]

40 — Vt eespool 39. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-24/95, punktid 30 ja 31.

41 — Vt ühepoolselt eelise andmise kohta kohtujurist Tizziano põhjendused 8. mai 2001. aasta ettepanekus kohtuasjas C-53/00: Ferring, milles otsus tehti 22. novembril 2001 (EKL 2001, lk I-9067, punkt 39).

73. Teiseks on komisjonil, nagu ma juba eespool märkisin,[42] ühisturuga kokkusobimatu riigiabi kindlakstegemisel ulatuslik kaalutluspädevus, mille kasutamisega kaasneb majandusliku ja sotsiaalse korra hindamine ja mille puhul tuleb arvestada ühenduse kui tervikuga.[43]

74. Kolmandaks, nagu Itaalia valitsus on õigesti märkinud, peavad riigiabi käsitlevad õigusnormid pidevalt kohanduma majandusliku tegelikkusega ja just seepärast ei ole riigiabi andmise kontrollimine asutamislepingu tähenduses staatiline mõiste. Selle on toonud välja nõukogu näiteks määruse nr 659/1999 neljandas põhjenduses:

„siseturu väljakujundamine ja tõhustamine on astmeliselt kulgev protsess, mis peegeldub riigiabi poliitika pidevas arengus; sellise arenemise tulemusel võivad teatavad meetmed, mis jõustamise hetkel ei kujutanud endast riigiabi, hiljem selleks saada".

42 — Vt eespool punktid 44 ja 59.

43 — Vt eelkõige eespool 26. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-169/95, punkt 34.

75. Asjaolust, et komisjon ei ole Amato seaduse suhtes varem vastuväiteid esitanud, ei piisa neid riigiabi käsitlevate õigusnormide aspekte arvestades selleks, et põhjendada abisaaja ettevõtja õiguspärast ootust vaidlusaluse abikava õiguspärasusse, isegi kui abikava jätkab teatud määral Amato seadusega kehtestatut ja/või lähtub samasugusest loogikast ning mõlemale õigusaktile on ühised üldised eesmärgid, nagu pangandussektori erastamine. Veel nähtub toimikust, et komisjon on Amato seadust kontrollinud ainult üksikutest aspektidest lähtudes, eelkõige seoses kapitali suurendamisega.

76. Arvestades kõike eelnevat, tuleb asuda seisukohale, et tagasinõudmiskorralduse puhul ei ole tegemist õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisega. Kuna lisaks esitatud argumentidele ei ole välja toodud ühtegi muud argumenti, millele saaks õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist väites tugineda, tuleb minu arvamuse kohaselt ka see etteheide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

77. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et käesolevas asjas ei viita miski sellele, et tagasinõudmiskorraldus rikuks õiguspärase ootuse kaitse ning õiguskindluse põhimõtteid.

3. Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid

78. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on samuti küsinud, kas tagasinõudmiskorraldus rikub proportsionaalsuse põhimõtet. On vaieldamatu, et ratsionaalselt ei saa seletada seda, miks terve maksuerinevuse tagasinõudmine varasema olukorra taastamiseks sobib paremini kui ainult osa tagasinõudmine. Arvestada tuleb ka seda, et vaidlusaluse abikava eesmärk oli soodustada pankade ühinemist ning et ühinemise soodustuse tagasiulatuva mõjuga tühistamine mõjutab põhimõtteliselt eraettevõtjatevahelisi majandussuhteid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab ka finantssektori stabiilsusele.

79. Unicredito märgib, et nõudes abi tagastamist mitte järk-järgult, vaid täielikult, lõplikult ja kohe, on komisjon rikkunud määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 mõttes kohaldatavat proportsionaalsuse põhimõtet. Abi tagasiulatuva jõuga tagasinõudmine põhjustab nii Unicreditole kui kogu Itaalia pangandussektorile suurt kahju, kuna see muudab oluliselt vaidlustatud meetmete alusel tekkinud majandussuhteid. Tagasinõudmise tagajärjed mõjutavad neid ettevõtjaid tuntavalt ja palju halvemini kui siis, kui vaidlusalust meedet ei oleks kunagi kohaldatud.

b) Hinnang

80. Olen juba osundanud, et ebaseadusliku abi tühistamine kogu selle abi tagasinõudmise teel on abi ebaseaduslikuks kuulutamise loogiline tagajärg.[44] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa seega ebaseaduslikult antud riigiabi tagasinõudmist eelneva olukorra taastamiseks pidada ebaproportsionaalseks asutamislepingu riigiabi puudutavate sätete eesmärkide suhtes.[45]

81. Abi tagastamisega kaotab abisaaja eelise, mis tal oli turul teiste konkurentide ees ning taastatakse abi maksmisele eelnenud olukord.[46]

44 — Vt eelkõige eespool 36. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas 142/87, punkt 66.

45 — Vt eelkõige eespool 25. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-372/97, punkt 103, eespool 36. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-142/87, punkt 66, ja eespool 26. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-169/95, punkt 47.

46 — 4. aprilli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-350/93: komisjon *v.* Itaalia (EKL 1995, lk I-699, punkt 22).

82. Seda arvestades on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et kui ei esine just erandlikke asjaolusid, siis sellega, kui komisjon kohustab liikmesriiki õigusvastase riigiabina antud summasid abisaajatelt tagasi nõudma, ei ületa ta üldjuhul Euroopa Kohtu praktikaga tunnustatud kaalutlusõiguse piire, kuna ta taastab vaid endise olukorra. [47]

83. Erakorraliseks asjaoluks, mis võib muuta tagasinõudmiskorralduse ebaproportsionaalseks, ei pidanud Euroopa Kohus kohtuasjas C-372/97 [48] isegi mitte seda, et riigiabi saanud ettevõtjatele tähendaks tagasimaksmine väga koormavat kohustust, mille tulemusena paljud nendest ettevõtjatest turult kaoksid, mis omakorda tooks tööhõive- ja sotsiaalvaldkonnas kaasa raske kriisi.

84. Seda Euroopa Kohtu praktikat arvestades ei ole need vaidlusaluse tagasimaksmisega seoses välja toodud ebasoodsad tagajärjed asjaomaste pankade, pangandussektori ja Itaalia finantssektori jaoks minu arvates sellised, mis laseksid vaidlustatud otsuses sisalduvat tagasinõudmiskorraldust paista ebaproportsionaalsena. See, et ettevõtjad teevad oma majandusotsuseid riigiabi saamise alusel, on üsna sagedane, eriti eeliseid loovate meetmete puhul. Samas ei tohi see asjaolu muuta riigiabi tagasinõudmist ebaproportsionaalseks, kuna muidu, nagu komisjon on ka õigesti märkinud, minetaks ühenduse riigiabi andmise keeld laiemalt ning abi tagasinõudmine kitsamalt suure osa oma tõhususest.

85. Tegelikult ei toodud menetluses välja ka seda, et tagasimaksmine on täiesti võimatu. [49]

86. Järelikult ei viita miski sellele, et tagasinõudmiskorraldus rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

4. EÜ artiklis 253 sätestatud põhjendamiskohustuse rikkumine

a) Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused ning poolte peamised argumendid

87. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib ilma lähemate selgitusteta teises eelotsuse

47 — Vt eelkõige eespool 30. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-75/97, punkt 66, ja 7. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-310/99: Itaalia *v.* komisjon (EKL 2002, lk I-2289, punkt 99).

48 — Viidatud eespool 25. joonealuses märkuses (punkt 105).

49 — Vt eelkõige eespool 30. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-75/97, punkt 86, mille kohaselt on kehtetu selline komisjoni otsus, millega otsuse adressaadile on pandud kohustus, mille täitmine on algusest peale objektiivselt ning absoluutselt võimatu.

küsimuses seda, kas vaidlusaluse tagasinõudmiskorralduse puhul on rikutud põhjendamiskohustust.

88. Unicredito on arvamusel, et komisjon ei ole põhjendanud, miks ta ei kasutanud määruse nr 659/1999 artikli 14 lõikes 1 sätestatud võimalust riigiabi mitte tagasi nõuda, kuigi selline tagasinõudmine rikub ühenduse õiguse üldpõhimõtet õiguspärase ootuse kaitse kohta. Põhjendused puuduvad ka valikulisuse ning konkurentsi kahjustamise etteheidete puhul. Konkurentsi kahjustamise kindlakstegemisel oleks komisjon pidanud määratlema ka asjaomase turu. Lisaks ei ole komisjon põhjendanud seda, miks ta ei kohaldanud „vähese tähtsusega abi" põhimõtet. Veel oleks komisjon pidanud vaidlusalust abikava hindama iga konkreetset juhtumit arvestades, mitte abstraktselt.

b) Hinnang

89. Kõigepealt tuleb märkida, et põhjendamiskohustus on oluline vorminõue, mida tuleb eristada põhistava osa põhjendatuse küsimusest, mis on vaidlusaluse akti sisulise õiguspärasuse küsimus. [50]

90. Põhjendustele esitatavate nõudmiste puhul on kohtupraktikas kujunenud välja seisukoht, et põhjendus peab olema kohandatud asjaomase akti laadile ning sellest peavad selgelt ja ühemõtteliselt nähtuma akti vastuvõtnud institutsiooni kaalutlused, nii et puudutatud isikutele oleks teada akti põhjendused ja Euroopa Kohus saaks teostada kontrolli. Põhjendamisnõude hindamisel tuleb eelkõige lähtuda akti sisust ning huvist saada selgitusi, mis võib olla akti adressaatidel ja muudel isikutel, keda kõnealune akt otseselt ja isiklikult puudutab. Ei nõuta, et põhjendustes oleksid esitatud kõik faktilised ja õiguslikud asjaolud, sest seda, kas akti põhjendused vastavad EÜ artikli 253 nõuetele, tuleb hinnata mitte üksnes akti sõnastuse, vaid ka selle konteksti põhjal ja kõiki seda valdkonda reguleerivaid õigusnorme arvestades. [51]

91. Käesolevas asjas tuleb seoses tagasinõudmiskorralduse põhjendustega asuda seisukohale, et komisjon osundab vaidlustatud otsuse põhjenduste punktis 49 määruse nr 659/1999 artiklile 14, mille kohaselt ebaseadusliku abi korral negatiivse otsuse tegemisel võtab komisjon vastu tagasinõudmise otsuse. Vaidlustatud otsuse põhjenduste punktides 50–56 toob komisjon välja, miks

50 — Vt eelkõige eespool 47. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-310/99, punkt 48.

51 — Vt eelkõige 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-367/95 P: komisjon *v.* Sytraval ja Brink's France (EKL 1998, lk I-1719, punkt 63), 30. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-265/97 P: VBA *v.* Florimex jt (EKL 2000, lk I-2061, punkt 93), 22. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-17/99: Prantsusmaa *v.* komisjon (EKL 2001, lk I-2481, punktid 35 ja 36) ja eespool 47. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-310/99, punkt 48.

tema arvates ei ole tagasinõudmine vastuolus ühegi ühenduse õiguse põhimõttega. Konkurentsi kahjustamise ning vaidlusaluse abikava mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele on komisjon käsitlenud vaidlustatud otsuse põhjenduste punktides 30 ja 41.

92. Seoses etteheitega, et komisjon oleks konkurentsi kahjustamise kindlakstegemisel pidanud määratlema asjaomase turu, tuleb viidata sellele, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt piisab, kui tõendada, et mainitud riigiabi võib olla selline, et ähvardab kahjustada konkurentsi ja liikmesriikidevahelist kaubandust, ilma et oleks vaja turgu määratleda ning hinnata selle struktuuri ja sellest tulenevaid konkurentsi suhteid. [52]

93. Põhjused, miks komisjon peab vaidlusalust abikava või eelkõige vaidlusalust meedet valikuliseks, on ta põhjalikult punktides 32–37 välja toonud. Punktis 44 on komisjon lähemalt selgitanud „vähese tähtsusega abi" piiride ületamist.

94. Seega vastab vaidlustatud otsus piisava põhjendatuse nõuetele.

95. Seoses etteheitega, et komisjon oleks pidanud vaidlusalust abikava hindama ja põhjendama iga konkreetset juhtumit arvestades, olen ma juba viidanud sellele, et vaidlustatud otsuse ese ei ole mitte üksikutele ettevõtjatele antud riigiabi, vaid (vaidlusalune) abikava ja et kohtupraktika kohaselt võib komisjon abikava uurimisel piirduda asjaomase kava üldiste tunnuste „abstraktse" käsitlemisega, et hinnata, kas see sisaldab riigiabi tunnuseid. [53] Seega ei pea vaidlustatud otsus sisaldama põhjendusi vaidlusaluse abikava üksikute kohaldamisjuhtude kohta.

96. Sõltumata põhistuse põhjendatuse küsimusest tuleneb eelnevast, et põhjendamiskohustust ei ole rikutud.

5. Kehtivuse hindamise tulemus

97. Neid kaalutlusi arvestades tuleb märkida, et komisjoni otsuse hindamisel ei

52 — Vt 17. septembri 1980. aasta otsus kohtuasjas 730/79: Philip Morris *v.* komisjon (EKL 1980, lk 2671, punktid 9–12).

53 — Vt eespool punkt 51.

leidunud midagi, mis tooks kaasa vaidlustatud otsuse ja selles sisalduva tagasinõudmiskorralduse kehtetuse.

V. Kolmas eelotsuse küsimuse (tõlgendus)

98. Kolmas eelotsuse küsimus on esitatud tõlgendusküsimusena ning jällegi seoses nende ühenduse õiguse sätete ning põhimõtetega, millele on eelotsusetaotluse esitanud kohus viidanud juba vaidlustatud otsuse ja eelkõige selles sisalduva tagasinõudmiskorralduse kehtetust käsitlevate küsimuste puhul. Selle tõlgendava küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas nimetatud ühenduse õiguse sätetega ning põhimõtetega, eelkõige õiguspärase ootuse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtetega (niisiis nende ühenduse õiguse põhimõtetega, millele viidatakse ka määruse nr 659/1999 artikli 14 lõikes 1), ning EÜ artikliga 87 on vastuolus siseriiklik maksu tagasinõudmiskorraldus.

99. Selle küsimuse kohta, mis komisjoni arvamuse kohaselt ei vaja eraldi vastust, tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmete kohaselt on siseriiklik maksu tagasinõudmine üksnes komisjoni tagasinõudmiskorralduse rakendusmeede. Eelnev hindamine aga näitas, et komisjoni tagasinõudmiskorraldus ei ole vastuolus eelotsusetaotluse esitanud kohtu nimetatud ühenduse õiguse sätete ning põhimõtetega, eelkõige EÜ artikliga 87 ning õiguspärase ootuse kaitse ning proportsionaalsuse põhimõtetega, ning järelikult on kehtiv. Seega ei saa ka siseriiklik maksu tagasinõudmiskorraldus olla nende põhimõtetega vastuolus, kuna eelotsuse küsimused esitanud kohus ei ole välja toonud ei erilisi asjaolusid seoses õiguspärase ootusega ega muid asjaolusid, mis erineksid juba kehtivuse hindamisel käsitletutest. Muus osas tuleb osundada, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui on olemas kehtiv komisjoni tagasinõudmisotsus, siis ei ole siseriiklikul ametiasutusel õigust ühtegi muud otsustust teha; kuna siseriiklikel ametiasutustel selles osas kaalutlusõigus puudub, on nemad ainult komisjoni otsuse rakendajad. [54]

100. Kolmandale eelotsuse küsimusele tuleb minu arvates seega vastata, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu nimetatud ühenduse õiguse sätete ja põhimõtetega ei ole vastuolus vaidlustatud otsuse, eelkõige selles sisalduva tagasinõudmiskorralduse rakendamiseks välja antud siseriikliku maksu tagasinõudmiskorralduse kohaldamine.

54 — Vt eespool 39. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-24/95, punkt 34.

VI. Kohtukulud

101. Itaalia valitsuse ja komisjoni kohtukulusid, välja arvatud põhikohtuasja poolte kohtukulusid, ei hüvitata. Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

VII. Ettepanek

102. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Commissione tributaria di Genova esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Esitatud küsimuste uurimisel ei ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid komisjoni 11. detsembri 2001. aasta otsuse 2002/581/EÜ riigiabi kohta, mida Itaalia andis pankadele, kehtivust.

2. EÜ artikliga 87, määruse (EÜ) nr 659/1999 artikliga 14 ning õiguspärase ootuse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtetega ei ole vastuolus vaidlustatud otsuse, eelkõige selles sisalduva tagasinõudmiskorralduse rakendamiseks välja antud sellise meetme nagu siseriiklik maksu tagasinõudmiskorraldus kohaldamine.