OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
CHRISTINE STIX-HACKL
przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. [1]

Spis treści

I — Wprowadzenie ..... I - 11145

II — Stan faktyczny i przebieg postępowania ..... I - 11146

A — Kontekst zaskarżonej decyzji ..... I - 11146

B — Postępowanie przed Komisją, zaskarżona decyzja oraz wykonanie zaskarżonej decyzji ..... I - 11147

C — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne ..... I - 11148

D — Postępowanie przed sądami wspólnotowymi ..... I - 11150

III — Przedmiot i dopuszczalność postępowania i pytań prejudycjalnych ..... I - 11151

A — W przedmiocie dopuszczalności postępowania z uwagi na skargę złożoną w Sądzie Pierwszej Instancji ..... I - 11151

B — Przedmiot i dopuszczalność pytań prejudycjalnych ..... I - 11153

IV — W przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego (badanie ważności) .. I - 11156

A — Naruszenie art. 87 WE ..... I - 11156

1. W przedmiocie zgodności z prawem kwalifikacji spornego środka jako pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE ..... I - 11156

a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron ..... I - 11156

b) Ocena ..... I - 11157

c) W przedmiocie legalności zaskarżonej decyzji pod kątem zastosowania art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE ..... I - 11158

i) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron ..... I - 11158

ii) Ocena ..... I - 11159

1 — Język oryginału: niemiecki.

2. Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa I - 11160
a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron ..... I - 11160
b) Ocena ..... I - 11160
3. Naruszenie zasady proporcjonalności ..... I - 11163
a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron ..... I - 11163
b) Ocena ..... I - 11163
4. Naruszenie obowiązku uzasadnienia według art. 253 WE ..... I - 11164
a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron ..... I - 11164
b) Ocena ..... I - 11165
5. Wynik badania ważności ..... I - 11166
V — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego (wykładnia) ..... I - 11167
VI — W przedmiocie kosztów ..... I - 11168
VII — Wnioski ..... I - 11168

art. 14 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 [3] oraz różnych ogólnych zasad prawa wspólnotowego.

I — Wprowadzenie

1. Postanowieniem z dnia 11 lutego 2004 r., które wpłynęło do kancelarii Trybunału w dniu 23 marca 2004 r., Commissione tributaria di Genova przedłożyła Trybunałowi kilka pytań, wnioskując o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pytania te dotyczą, po pierwsze, ważności decyzji Komisji 2002/581/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie systemu pomocy państwa wprowadzonego przez Włochy na rzecz banków [2], po drugie, wykładni art. 87 WE,

2. Pytania te powstały w ramach sporu pomiędzy Unicredito Italiano SpA z siedzibą w Genui (zwanym dalej „Unicredito") a Agenzia delle Entrate, Ufficio Genua 1 (zwaną dalej „Agenzia") w sprawie zwrotu uzupełnienia podatku uiszczonego przez Unicredito na podstawie środków wprowadzonych we Włoszech w celu wykonania zaskarżonej decyzji.

2 — Dz.U. 2002, L 184, str. 27 (zwana dalej „zaskarżoną decyzją").

3 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1).

II — Stan faktyczny i przebieg postępowania

A — *Kontekst zaskarżonej decyzji*

3. Do lat osiemdziesiątych włoski sektor bankowy był częściowo w posiadaniu państwa, a generalnie znajdował się pod silnym wpływem państwa i cechował się specjalizacją oraz regionalizacją. Od początku lat osiemdziesiątych władze włoskie wdrożyły proces prywatyzacji banków, który miał także doprowadzić do zwiększenia przeciętnej wielkości banków oraz położyć kres specjalizacji. Na mocy ustawy nr 218/90 z dnia 30 lipca 1990 r., tak zwanej „ustawy Amato" (zwanej dalej „ustawą Amato"), rząd włoski podjął zasadnicze działania zmierzające do stopniowej prywatyzacji sektora bankowego.

4. Dzięki temu banki znajdujące się w posiadaniu państwa mogły zostać przekształcone w spółki akcyjne, a w roku 1993 zostały do tego zobowiązane. Ich akcje zostały wprowadzone na rynek lub przekazane instytucjom nastawionym na zysk, zwanym „fundacjami bankowymi". W związku z tymi ostatnimi procesami doszło do następującego podziału: nowo utworzone banki (określane tu ogólnie jako „banki") przejęły działalność bankową, podczas gdy fundacje bankowe posiadały udziały w bankach i nimi zarządzały, a tym samym je kontrolowały. Na podstawie określonych przepisów podatkowych zawartych w ustawie Amato fundacje bankowe mogły również przekazywać bankom określone środki trwałe i pozostałe aktywa, które nie były niezbędne do realizacji przedmiotu działalności banków.

5. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych rząd włoski przedsięwziął kolejne środki w celu wspierania restrukturyzacji i konsolidacji sektora bankowego. Ustawa nr 461/98 z dnia 23 grudnia 1998 r. (zwana dalej „ustawą Ciampi") upoważniała rząd między innymi do przyjęcia regulacji podatkowych mających na celu ułatwienie cesji zwrotnej na rzecz fundacji bankowych środków trwałych i pozostałych aktywów banków, które nie były niezbędne do realizacji ich przedmiotu działalności, a także regulacji mających na celu ułatwienie restrukturyzacji sektora bankowego w drodze połączeń pomiędzy bankami lub podobnych działań restrukturyzacyjnych.

6. Ustawa Ciampi została wdrożona na mocy decreto legislativo nr 153/99 z dnia 17 maja 1999 r. (zwanego dalej „decreto legislativo nr 153/99") przewidującego specjalne regulacje podatkowe w odniesieniu do określonych transakcji dotyczących restrukturyzacji i cesji zwrotnej. Środki te wprowadzone na mocy ustawy Ciampi i decreto legislativo nr 153/99 (zwane dalej „spornym systemem pomocy") są opisane w pkt 5 zaskarżonej decyzji.

7. Według informacji sądu krajowego w postępowaniu przed sądem krajowym chodzi o środek (zwany dalej „spornym

środkiem") opisany w pkt 5 ppkt 1 zaskarżonej decyzji w sposób następujący:

obniżenie do 12,5% stopy podatku dochodowego od osób prawnych (IRPEG) dla banków dokonujących połączenia lub podobnej restrukturyzacji w okresie pięciu kolejnych lat podatkowych, o ile zyski zostaną zgromadzone w ramach specjalnej rezerwy, która nie zostanie naruszona przez okres trzech lat. Zyski przeznaczone na rezerwę nie mogą przekraczać 1,2% kwoty różnicy pomiędzy sumą wierzytelności i zobowiązań banków uczestniczących w fuzji a sumą wierzytelności i zobowiązań największego banku uczestniczącego w tej operacji (art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 decreto legislativo nr 153/99).

B — *Postępowanie przed Komisją, zaskarżona decyzja oraz wykonanie zaskarżonej decyzji*

8. W następstwie stosownego zapytania parlamentarnego Komisja rozpoczęła w marcu 1999 r. zbieranie informacji dotyczących spornego systemu pomocy. W trakcie postępowania pod kątem naruszenia prawa z zakresu pomocy państwa Komisja poinformowała władze włoskie pismem z dnia 23 marca 2000 r., że sporny system pomocy może zawierać elementy pomocy i wezwała władze włoskie do tymczasowego zaprzestania jego stosowania. Pismem z dnia 12 kwietnia 2000 r. władze włoskie poinformowały Komisję, że zawiesiły stosowanie spornego systemu pomocy, tak że ułatwienia podatkowe mogły zostać przyznane tylko w latach 1998, 1999 i 2000.

9. Pismem z dnia 25 października 2000 r. Komisja poinformowała rząd włoski o wszczęciu postępowania w sprawie pomocy państwa. W ramach tego postępowania stanowisko — poza innymi bankami — zajął również Unicredito pismem z dnia 10 marca 2001 r.

10. W dniu 11 grudnia 2001 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której stwierdziła, że środki wprowadzone na rzecz banków objęte spornym systemem pomocy — poza środkiem, o którym mowa w pkt 5 ppkt 5 zaskarżonej decyzji — stanowią pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem (art. 1 i 2 decyzji). Poza tym Komisja zobowiązała rząd włoski do zniesienia spornego systemu pomocy (art. 3 decyzji), do odzyskania pomocy przyznanej na podstawie regulacji sprzecznych z prawem wraz z odsetkami (art. 4 decyzji) oraz do poinformowania Komisji w ciągu dwóch miesięcy od przekazania decyzji o środkach przedsięwziętych w celu jej realizacji (art. 5 decyzji).

11. Należy tu dosłownie przytoczyć treść art. 4 zaskarżonej decyzji (zwanej dalej „nakazem odzyskania pomocy"):

„1. Włochy podejmują niezbędne działania w celu odzyskania od beneficjentów pomocy przyznanej w ramach systemu, o którym mowa w art. 1, i niezgodnie z prawem oddanej już do ich dyspozycji.

2. Odzyskanie pomocy następuje bezzwłocznie zgodnie z procedurami określonymi przez prawo wewnętrzne, pod warunkiem że pozwalają one na natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji. Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki za okres od dnia, w którym udostępniono ją beneficjentom, do dnia jej rzeczywistego odzyskania. Odsetki są obliczane w oparciu o stopę referencyjną stosowaną do obliczenia ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne".

12. W ramach wykonania zaskarżonej decyzji najpierw zawieszono sporny system pomocy, począwszy od roku podatkowego 2001. Następnie na mocy decreto-legge nr 282/02 z dnia 24 grudnia 2002 r., zmienionego później w ustawę nr 27 z dnia 21 lutego 2003 r. w sprawie pilnych postanowień w zakresie „zobowiązań wspólnotowych i podatkowych, ściągania należności i procedury księgowania"[4], nakazano bankom, które skorzystały ze spornego systemu pomocy, uzupełnienie kwoty podatku wraz z odsetkami odpowiadającymi kwocie podatków niezapłaconych w związku ze spornym systemem pomocy w latach podatkowych obowiązywania tego systemu (zwane dalej „krajowym nakazem zwrotu").

C — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

13. Do banków objętych żądaniem zwrotu należy Unicredito, który powstał w wyniku połączenia sześciu wcześniej samodzielnych banków. Banki te korzystały z ułatwień podatkowych przewidzianych w ramach spornego środka.

14. W postępowaniu przed sądem krajowym należy orzec w sprawie skargi wniesionej przez Unicredito przeciwko odrzuceniu w drodze milcząco przyjętej decyzji Agenzia jego wniosku o refundację podatków i odsetek w łącznej wysokości 244 712 646,05 EUR, które uprzednio dopłacił na podstawie krajowego nakazu zwrotu.

15. W postępowaniu przed sądem krajowym Unicredito podnosi celem uzasadnienia swojego roszczenia o refundację, że sporny

4 — Suppl. ord. nr 29 do *Gazzetta Ufficiale* nr 44 z dnia 22 lutego 2003 r.

system pomocy nie jest niczym innym jak kontynuacją takich ustaw jak ustawa Amato, które weszły w życie już kilka lat wcześniej i nie szkodziły konkurencji, ponieważ wszystkie banki, łącznie z oddziałami banków zagranicznych, mogły korzystać z ułatwień podatkowych, podczas gdy obiektywnie uzasadnione jest nierówne traktowanie w stosunku do innych obszarów działalności. Unicredito kwestionuje ponadto działanie ze skutkiem wstecznym ustaw podatkowych, na mocy których nakazuje się zwrot, ograniczonego we włoskim porządku prawnym takimi zasadami jak ochrona uzasadnionych oczekiwań oraz pewność prawa. Zaskarżona decyzja stanowi naruszenie wykładni reprezentowanej w sprawie ustawy Amato. Wreszcie Unicredito podnosi, że zaskarżona decyzja leżąca u podstaw krajowego nakazu zwrotu niepobranych podatków jest sprzeczna z prawem. Pomocniczo Unicredito złożył wniosek w postępowaniu przed sądem krajowym o przedłożenie pytań prejudycjalnych o ważność i wykładnię, które obecnie zostały skierowane do Trybunału.

16. Sąd krajowy uważa, że słusznie wspólnotowe pytania prejudycjalne dotyczące krajowego nakazu zwrotu podatku stawiane są pod kątem zgodności przepisu krajowego ze wspólnotowoprawnymi zasadami zarówno ochrony uzasadnionych oczekiwań, jak i pewności prawa.

17. Z punktu widzenia występowania uzasadnionych oczekiwań sąd krajowy bada sporny środek oraz jego cele i wskazuje przy tym przede wszystkim na kontynuację przez ten środek ustawy Amato oraz na fakt, że Komisja nie zakwestionowała tej ustawy.

18. Sąd krajowy podnosi również, że możliwość skorzystania ze spornego systemu pomocy stanowiła jedną z przesłanek, według których poszczególne banki dokonywały oceny wykonalności przedmiotowych operacji połączeń z uwzględnieniem aspektów gospodarczych. Z tego względu zmiana regulacji podatkowej wprowadzonej na mocy spornego systemu pomocy miałaby, z uwagi na znaczenie zwrotu, negatywny wpływ na stabilność sektora finansowego i w każdym razie prowadziłaby do niesłusznej zmiany kryteriów oceny w odniesieniu do już wdrożonych decyzji przedsiębiorstw. W konsekwencji uzasadnione oczekiwania wykluczałyby działanie ze skutkiem wstecznym zaskarżonej decyzji.

19. Co się tyczy zasady proporcjonalności, sąd krajowy podnosi między innymi, że nie można wyjaśnić racjonalnie, dlaczego nakaz zwrotu całej różnicy w podatku miałby w większym stopniu niż nakaz zwrotu jej części spowodować przywrócenie status quo.

20. W tym kontekście Commissione tributaria provinciale di Genova przedłożyła Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy decyzja Komisji Wspólnot Europejskich nr 2002/581/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. jest nieważna

i niezgodna z prawem wspólnotowym, ponieważ przepisy ustawy Ciampi oraz odpowiedniego decreto legislativo dotyczące banków, wbrew stanowisku Komisji WE, są zgodne ze wspólnym rynkiem lub w każdym razie należą do wyjątków wymienionych w art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE?

2) Czy w szczególności art. 4 wymienionej decyzji jest nieważny i niezgodny z prawem wspólnotowym, ponieważ Komisja

a) naruszyła obowiązek przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia w rozumieniu art. 253 WE i/lub

b) naruszyła zasadę uzasadnionych oczekiwań i/lub

c) naruszyła zasadę proporcjonalności?

3. Czy w każdym razie poprawna wykładnia art. 87 i nast. WE, art. 14 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 i ogólnych zasad prawa wspólnotowego, w szczególności zasad wymienionych w uzasadnieniu, stoi na przeszkodzie zastosowaniu art. 1 decreto-legge nr 282 z dnia 24 grudnia 2002 r. (zmienionego w ustawę nr 27 z dnia 21 lutego 2003 r. w sprawie pilnych postanowień w zakresie „zobowiązań wspólnotowych i podatkowych, ściągania należności i procedury księgowania", suppl. ord. nr 29 do Gazzetta Ufficiale nr 44 z dnia 22 lutego 2003 r.)?

D — *Postępowanie przed sądami wspólnotowymi*

21. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zaskarżona decyzja jest przedmiotem wielu postępowań zarówno przed Trybunałem, jak i przed Sądem Pierwszej Instancji.

22. W sprawie C-66/02, w której również w dniu dzisiejszym przedstawiam opinię — i do której również będę odsyłać z podaniem punktów owej opinii — należy orzec w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności, złożonej przez Republikę Włoską przeciwko Komisji, która wpłynęła do sekretariatu Trybunału w dniu 28 lutego 2002 r. [5] Tamta sprawa oraz niniejsza były przedmiotem wspólnej rozprawy ustnej przed Trybunałem.

23. Poza tym na mocy postanowienia odsyłającego Commissione Tributaria Provinciale di Pordenone z dnia 14 lipca 2004 r.

5 — Dz.U. 2002, C 109, str. 33; opinia przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. w zawisłej sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji.

w sprawie C-336/04 przedłożono Trybunałowi co do zasady takie same pytania prejudycjalne jak w niniejszej sprawie [6]. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 10 września 2004 r. tamto postępowanie zostało zawieszone do momentu wydania wyroków w sprawach C-66/02 i C-148/04.

III — Przedmiot i dopuszczalność postępowania i pytań prejudycjalnych

A — *W przedmiocie dopuszczalności postępowania z uwagi na skargę złożoną w Sądzie Pierwszej Instancji*

24. Wreszcie już w dniu 21 lutego 2002 r. Associazione Bancaria Italia (ABI) — związek banków reprezentujący także Unicredito — jak również sześć innych banków, złożyły w Sądzie Pierwszej Instancji skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji [7]. Każda z tych siedmiu skarg została zawieszona postanowieniem Sądu Pierwszej Instancji z dnia 9 lipca 2003 r. do momentu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie C-66/02.

25. W niniejszej sprawie uwagi na piśmie i uwagi ustne przedstawili: Unicredito, Komisja oraz rząd włoski. Poniżej, o ile to konieczne, jedynie argumentacja Unicredito jest przytaczana odrębnie. Do argumentacji rządu włoskiego, który przede wszystkim odesłał do swojej skargi w sprawie C-66/02, oraz do argumentacji Komisji nawiązuję ewentualnie w ramach oceny.

26. Pierwszy aspekt podniesiony przez Komisję, który mógłby w całości zakwestionować dopuszczalność tego postępowania, dotyczy możliwości podważenia ważności decyzji skierowanej do państwa członkowskiego, jak ma to miejsce w tej sprawie, przez osobę fizyczną lub prawną na drodze postępowania prejudycjalnego.

27. W tym zakresie należy, po pierwsze, stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie oceny ważności aktu przyjętego przez instytucje Wspólnoty łącznie ze skargą o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 230 WE oraz zarzutem niemożności stosowania aktu zgodnie z art. 241 WE mieszczą się w ramach kompletnego systemu środków zaskarżenia i procedur mającego na celu zapewnienie kontroli legalności aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty powierzonej sądom wspólnotowym. W systemie tym osoby fizyczne lub prawne, które na podstawie przesłanek dopuszczalności zawartych w art. 230 akapit czwarty WE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio aktów wspólnotowych o zasięgu ogólnym, mają możliwość, w zależności od okoliczności danej

6 — Banca Popolare FriulAdria (Dz.U. C 251, str. 5).
7 — Sprawa T-36/02.

sprawy, wnosić o nieważność takich aktów albo incydentalnie zgodnie z art. 241 WE przed sądem wspólnotowym, albo przed sądami krajowymi oraz skłonić te sądy krajowe, które nie mogą samodzielnie stwierdzić nieważności wyżej wymienionych aktów, do zwrócenia się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w tym zakresie [8].

28. Już z tego wynika, że we wspólnotowym systemie ochrony sądowej dopuszczalność pośredniego zaskarżenia przez osobę fizyczną lub prawną na drodze postępowania prejudycjalnego aktu przyjętego przez instytucję Wspólnoty zależy od tego, czy istnieje lub istniałaby możliwość bezpośredniego zaskarżenia tego aktu na podstawie art. 230 akapit czwarty WE przed Sądem Pierwszej Instancji. W tym zakresie wspólnotowy system ochrony sądowej został również określony jako układ „naczyń połączonych", przy czym właściwość sądów wspólnotowych wyklucza zwykle właściwość sądu krajowego i na odwrót [9].

29. W związku z tym Komisja powołała się na wyrok Trybunału w sprawie C-188/92 TWD Deggendorf [10]. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że należy „wykluczyć po stronie beneficjenta pomocy będącej przedmiotem decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 93 traktatu, który mógł zaskarżyć tę decyzję i dopuścił do upływu terminu zawitego przewidzianego dla tej czynności w art. 173 akapit trzeci traktatu, możliwość podważenia legalności tej decyzji przed sądami krajowymi przy okazji skargi wniesionej na środki przedsięwzięte przez władze krajowe w celu wykonania tej decyzji" [11].

30. Jak jednak wynika z tego wyroku, wraz z wykluczeniem możliwości zaskarżenia decyzji Komisji w drodze postępowania prejudycjalnego należy uwzględnić zasadę pewności prawa; należy uniknąć obejścia ostatecznego charakteru tej decyzji w stosunku do zainteresowanego po upływie terminu przewidzianego na wniesienie skargi przysługującej mu zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE [12].

31. Nie dotyczy to jednak przypadku, w którym zainteresowany wniósł w terminie skargę do Sądu Pierwszej Instancji [13], co w niniejszej sprawie miało miejsce w formie skargi wniesionej do Sądu Pierwszej Instancji przez ABI, która reprezentuje także Unicredito.

8 — Zobacz wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, pkt 23, z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Rec. str. I-6677, pkt 40 oraz z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Jégo-Quéré, Rec. str. I-3425, pkt 30.

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

10 — Wyrok z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf, Rec. str. I-833.

11 — Punkt 17 tego wyroku.

12 — Zobacz pkt 18 wyroku.

13 — Podobnie, jednoznacznie, wyrok z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie C-178/95 Wiljo, Rec. str. I-585, pkt 20–22.

32. W niniejszej sprawie nie ma zatem powodu przemawiającego przeciwko dopuszczalności tego postępowania prejudycjalnego.

B — *Przedmiot i dopuszczalność pytań prejudycjalnych*

33. Z uwagi na sformułowanie pytań prejudycjalnych oraz wyjaśnienia sądu krajowego w postanowieniu odsyłającym Komisja wyraziła wątpliwości co do dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego i podniosła, że Trybunał w niniejszym postępowaniu nie musi badać naruszenia art. 87 WE. W związku z tym Komisja poruszyła także kwestię, w jakim zakresie w badaniu prowadzonym przez Trybunał należy uwzględnić argumenty przedstawiane w ramach niniejszego postępowania przez Unicredito.

34. Na wstępie należy stwierdzić, że Trybunał w utrwalonym orzecznictwie zawsze podkreślał, iż jego zadaniem w ramach ustanowionej w art. 234 WE procedury współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem jest udzielenie sądowi krajowemu odpowiedzi użytecznej do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu [14].

35. W tym względzie Trybunał ma możliwość w przypadku pytań sformułowanych w sposób niedokładny lub wykraczający poza ramy kompetencji przyznanych mu na podstawie art. 234 WE wyodrębnienia z całości informacji dostarczonych przez sąd krajowy (w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego) tych elementów prawa wspólnotowego, które z uwagi na przedmiot sporu wymagają wykładni lub ewentualnie dokonania oceny ważności [15].

36. Co się tyczy ram, w jakich Trybunał dokonuje oceny w postępowaniach prejudycjalnych, to są one zgodnie z podziałem obowiązków pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem co do zasady określane przez sąd krajowy, przy czym ramy te wynikają z postanowienia odsyłającego [16]. W przypadku odesłań prejudycjalnych dotyczących ważności aktów Trybunał bada w tych ramach [17] oraz w świetle argumentów stron [18], czy występują okoliczności, które naruszają legalność spornego aktu wspólnotowego. W związku z tym należy również zwrócić uwagę na fakt, że — jak stwierdził

14 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-334/95 Krüger, Rec. str. I-4517, pkt 22 i 23.

15 — Zobacz wyroki: z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie C-105/96 Codiesel, Rec. str. I-3465, pkt 13 oraz z dnia 29 listopada 1978 r. w sprawie 83/78 Pigs Marketing Board, Rec. str. 2347, pkt 26.

16 — Zobacz przywołany w przypisie 15 wyrok w sprawie C-105/96, pkt 12, wyrok z dnia 4 lipca 1985 r. w sprawie 167/84 Drünert, Rec. str. 2235, pkt 12 oraz wyrok z dnia 1 marca 1973 r. w sprawie 62/72 Bollmann, Rec. str. 269, pkt 4.

17 — Tym samym osoba fizyczna lub prawna jest w ramach postępowania prejudycjalnego w odniesieniu do możliwości podniesienia zarzutów nieważności w pewnym stopniu zależna od sądu krajowego. Jest to jedno z ograniczeń postępowania prejudycjalnego w porównaniu ze skargą o stwierdzenie nieważności, które skłoniło rzecznika generalnego Jacobsa do zakwestionowania w opinii przedstawionej w dniu 21 marca 2002 r. w sprawie C-50/00 P (wyrok przywołany w przypisie 8), pkt 102, restrykcyjnego orzecznictwa Trybunału w sprawie uprawnienia jednostek do wniesienia skargi zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE.

18 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 października 1991 r. w sprawie C-16/90 Detlef Noelle, Rec. str. I-5163, pkt 14–35); również wyraźnie wyrok z dnia 25 października 1978 r. w sprawach połączonych 103/77 i 145/77 Royal Scholten-Honig, Rec. str. 2037, pkt 16/17.

Trybunał — informacje zawarte w orzeczeniach odsyłających nie służą tylko umożliwieniu Trybunałowi udzielenia użytecznych odpowiedzi, lecz powinny także dawać rządom państw członkowskich oraz pozostałym zainteresowanym stronom, takim jak Komisja, możliwość przedstawienia uwag Trybunałowi na podstawie art. 20 jego statutu [19].

37. Trybunał uznał jednak w tej kwestii za wystarczające, że z orzeczenia odsyłającego wynika, iż sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności aktu przyjętego przez instytucję Wspólnoty, przy czym uwzględnił on, że uwagi na piśmie mogą zostać uzupełnione w trakcie procedury ustnej [20].

38. Wreszcie należy przypomnieć o tym, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w sprawie pytania prejudycjalnego, gdy wnioskowana wykładnia lub ocena ważności przepisów wspólnotowych pozostają w sposób oczywisty bez żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem postępowania przed sądem krajowym [21].

39. W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego Komisja podniosła co do zasady, że w postępowaniu przed sądem krajowym chodzi jedynie o nieważność nakazu zwrotu pomocy zawartego w zaskarżonej decyzji, a nie o ważność zaskarżonej decyzji jako całości.

40. Unicredito podnosił w postępowaniu przed sądem krajowym, że zaskarżona decyzja, która wykonywana jest na podstawie krajowego nakazu zwrotu podatku, jest sprzeczna z prawem, posługując się, jak wynika z postanowienia odsyłającego, również argumentami dotyczącymi nie tylko nakazu zwrotu pomocy, lecz także kwalifikacji spornego środka jako pomocy. W tym zakresie należy stwierdzić, że zobowiązanie do zwrotu korzyści podatkowej przyznanej na podstawie spornego środka również pozostaje w oczywistym związku z kwestią kwalifikacji tego środka jako pomocy. Nie brak zatem oczywistego powiązania pomiędzy pierwszym pytaniem prejudycjalnym a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

41. Poza tym z treści pierwszego pytania prejudycjalnego, jak również z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym — w szczególności z przytoczonych tam argumentów Unicredito — wynika, że sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności zaskarżonej decyzji z punktu widzenia zgodności ze wspólnym rynkiem lub zastosowania art. 87 WE.

19 — Między innymi wyrok z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawach połączonych od 141/81 do 143/81 Gerrit Holdijk i in., Rec. str. 1299, pkt 6.

20 — Zobacz ibidem, pkt 7; zob. także opinia rzecznika generalnego Jacobsa przedstawiona w dniu 4 grudnia 1997 r. w sprawie C-162/96 Racke (wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., Rec. str. I-3655, pkt 67).

21 — Między innymi wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. str. I-2099, pkt 39, z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 19 oraz z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-281/98 Angonese, Rec. str. I-4139, pkt 18.

42. W tym zakresie nie ma powodu do uznania niedopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego.

43. Poza tym Komisja argumentowała, że niedopuszczalne jest kierowanie do Trybunału pytania w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 234 WE w sprawie zgodności pomocy państwa lub krajowego systemu pomocy ze wspólnym rynkiem.

44. Wprawdzie należy się zgodzić z Komisją, że generalnie nie można kierować do Trybunału pytań w sprawie zgodności krajowego systemu pomocy ze wspólnym rynkiem oraz że Komisja jest wyłącznie właściwa do oceny zgodności środków lub systemów pomocy ze wspólnym rynkiem [22], jednak stwierdzenie, że chodzi o pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem, opiera się w rzeczywistości — niezależnie od mniej istotnej w praktyce kwestii spełnienia wyjątków prawnych uregulowanych w art. 87 ust. 2 WE [23] — na dwóch elementach, a mianowicie, po pierwsze, na kwalifikacji systemu jako pomocy zgodnie z przesłankami zakazu pomocy ustanowionego w art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, na ocenie, czy występują przesłanki zastosowania wyjątków, o których mowa w art. 87 ust. 3 WE [24]. W związku z tym Trybunał może, po pierwsze, zbadać, czy sporny środek pomocy lub system pomocy zgodnie z art. 87 ust. 1 WE można zakwalifikować jako pomoc w rozumieniu tego artykułu. Po drugie, w ramach stosowania wyjątków określonych w art. 87 ust. 3 WE Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, którego wykonywanie wiąże się ze złożonymi ocenami natury gospodarczej i społecznej [25]. Trybunał nie może zatem zastępować oceny wypracowanej przez Komisję własną oceną [26] i dlatego nie może również rozstrzygać, czy środek pomocy jest ostatecznie zgodny ze wspólnym rynkiem. Ta ocena Komisji podlega jednak kontroli Trybunału, choćby bardzo ograniczonej [27].

45. Jeśli chodzi o stwierdzenie zgodności środka pomocy ze wspólnym rynkiem, Trybunał musi mieć możliwość skorzystania z naszkicowanych powyżej możliwości kontroli także w ramach postępowania prejudycjalnego w sprawie ważności aktu wspólnotowego — między innymi z uwagi na konieczną spójność pomiędzy skargą

22 — Zobacz postanowienie z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-297/01 Sicilcassa i Graci, Rec. str. I-7849, pkt 47.

23 — Zobacz Heidenhain, *Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts*, 2003, str. 192, pkt 2.

24 — Heidenhain określa je tam jako „fakultatywne" przesłanki zastosowania wyjątków.

25 — Między innymi wyroki: z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85 Deufil przeciwko Komisji, Rec. str. 901, pkt 18, z dnia 8 marca 1988 r. w sprawach połączonych 62/87 i 72/87 Exécutif regional wallon i S.A. Glaverbel przeciwko Komisji, Rec. str. 1573 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3679, pkt 83.

26 — Między innymi wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-169/95 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-135, pkt 34.

27 — W tym zakresie zobacz między innymi przywołany w przypisie 25 wyrok w sprawie C-372/97, pkt 83.

o stwierdzenie nieważności a postępowaniem prejudycjalnym w sprawie ważności aktu wspólnotowego we wspólnotowym systemie ochrony sądowej [28].

46. Uważam zatem, że pierwsze pytanie prejudycjalne nie jest niedopuszczalne, a sąd krajowy, zadając to pytanie, wnosi do Trybunału o zbadanie ważności zaskarżonej decyzji z uwagi na naruszenie art. 87 ust. 1 WE oraz art. 87 ust. 3 WE.

47. Zadając drugie pytanie prejudycjalne, sąd krajowy w sposób oczywisty wnosi do Trybunału o ustalenie, czy nieważność zaskarżonej decyzji wynika z naruszenia obowiązku uzasadnienia, zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i/lub zasady proporcjonalności.

48. Trzecie pytanie sądu krajowego sformułowane jako pytanie o wykładnię prawa wspólnotowego dotyczy ponownie w sposób oczywisty zgodności z przepisami i zasadami prawa wspólnotowego, o których była już mowa w obu pierwszych pytaniach prejudycjalnych, jednak tym razem w odniesieniu do krajowego nakazu zwrotu podatku.

28 — Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 1985 r. w sprawie 112/83 Société des produits de mais, Rec. str. 719, pkt 17.

49. Poniżej należy zatem przede wszystkim zbadać, czy nieważność zaskarżonej decyzji wynika z następujących przyczyn: naruszenia art. 87 (ust. 1 i 3) WE, naruszenia obowiązku uzasadnienia czy też naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz proporcjonalności.

IV — W przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego (badanie ważności)

A — *Naruszenie art. 87 WE*

1) W przedmiocie zgodności z prawem kwalifikacji spornego środka jako pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE

a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron

50. Sądowi krajowemu chodzi przede wszystkim o ważność zaskarżonej decyzji z tego punktu widzenia, czy Komisja słusznie zakwalifikowała sporne środki jako pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. *Unicredito* podnosi, posługując się co do zasady tymi

samymi argumentami, które przedstawił rząd włoski w sprawie C-66/02 i do których można w tym zakresie odesłać [29], że sporny środek nie wykazuje cech przyznania korzyści, państwowego charakteru środków, selektywności przyznanej korzyści, jak również negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. W szczególności kwestionuje on stwierdzenie zawarte w pkt 33 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym sporny środek nie jest neutralny z punktu widzenia względnej wielkości zainteresowanych przedsiębiorstw. Poza tym Komisja niesłusznie nie zastosowała koncepcji pomocy de minimis, mimo że sama przyznaje, że określone środki w niektórych szczególnych przypadkach mogą mieścić się w ramach progów de minimis.

b) Ocena

51. Na wstępie należy stwierdzić, że po pierwsze — jak Komisja podniosła także w pkt 29 zaskarżonej decyzji — przedmiotem zaskarżonej decyzji jest nie indywidualna pomoc, lecz (sporny) system pomocy jako taki. Zgodnie z orzecznictwem Komisja może ograniczyć się do badania „w abstrakcyjny sposób" ogólnych cech systemu pomocy w celu stwierdzenia, czy zawierają one elementy pomocy [30]. Nie można zatem kwestionować ważności zaskarżonej decyzji, wskazując na indywidualną pomoc lub przypadki zastosowania, jak na przykład ten konkretny przypadek Unicredito. Przedmiotem badania jest więc to, czy sporny środek będący częścią spornego systemu pomocy, z którego korzystał Unicredito, został słusznie zakwalifikowany przez Komisję na podstawie jego ogólnych cech jako pomoc państwa zgodnie z art. 87 ust. 1 WE.

52. Co się tyczy tego pytania, należy na wstępie przypomnieć, że art. 87 ust. 1 WE definiuje pomoc państwa uregulowaną w traktacie WE jako wszelką pomoc przyznawaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

53. Zatem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dla zaklasyfikowania danego środka jako pomocy w rozumieniu tego artykułu rozstrzygające jest spełnienie następujących kumulatywnych przesłanek: i) środek musi przyznawać niektórym przedsiębiorstwom lub niektórym gałęziom produkcji jednostronną korzyść; ii) korzyść musi zostać przyznana bezpośrednio lub pośrednio

29 — Zobacz w szczególności pkt 40–46 i 85–88 mojej opinii w sprawie C-66/02 przywołanej w przypisie 5.

30 — W sprawie badania takiego „programu pomocy" zobacz między innymi wyroki: z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, „Maribel", Rec. str. I-3671, pkt 48 oraz z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. 4013, pkt 18.

z zasobów państwowych; iii) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz iv) musi mieć możliwość wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi [31].

54. W mojej opinii w sprawie C-66/02 zbadałam już, czy Komisja w zaskarżonej decyzji słusznie wykazuje występowanie tych przesłanek w odniesieniu do spornego systemu pomocy obejmującego również sporny środek, i doszłam do wniosku, że na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

55. Można zatem odesłać w tym miejscu do odpowiednich fragmentów tej opinii. W odniesieniu do występowania uprzywilejowania odsyłam do moich wywodów zawartych w pkt 47–57 wymienionej opinii, w których wypowiadam się w szczególności w sprawie spornego środka; w odniesieniu do przesłanki przyznania korzyści z zasobów państwowych — do moich wywodów zawartych w pkt 63 i 64 wymienionej opinii. Ponadto z przyczyn, które podałam w pkt 65–84 wymienionej opinii, uważam również sporny środek — w każdym razie w ujęciu sektorowym — za selektywny. Jak dalej podniosłam w pkt 82 i 83 wymienionej opinii, zbędne jest zatem w szczególności badanie, czy sporny środek jest poza tym selektywny także w ramach sektora, a więc na przykład w odniesieniu do wielkości banków. W sprawie pytania, czy Komisja słusznie mogła założyć istnienie zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową, należy w końcu odesłać do moich rozważań w pkt 89–99 wymienionej opinii.

56. Co się wreszcie tyczy argumentu Unicredito, zgodnie z którym określone środki w niektórych szczególnych przypadkach mogą mieścić się w ramach progów de minimis, to wystarczy informacja, że — jak już podniosłam — przedmiotem spornej decyzji nie jest pomoc indywidualna, lecz system pomocy jako taki, a okoliczność, że pomoc przyznana na podstawie tego systemu w danym przypadku nie osiąga ewentualnie progu de minimis, jest nieistotna [32].

57. Należy zatem stwierdzić, że zarzut nieważności oparty na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE jest bezzasadny.

c) W przedmiocie legalności zaskarżonej decyzji pod kątem zastosowania art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE

i) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron

58. *Unicredito* reprezentuje poza tym pogląd — do którego nawiązał również sąd krajowy

31 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans, Rec. str. I-7747, pkt 75 oraz z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 Heiser, Zb.Orz. str. I-1627, pkt 27.

32 — Zobacz wyżej, pkt 51.

w postanowieniu odsyłającym — że Komisja naruszyła art. 87 ust. 3 lit. b) i c) WE. W rzeczywistości sporne środki są przeznaczone do wspierania pełnej i ostatecznej prywatyzacji włoskiego sektora bankowego, zatem jako „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania" lub „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych" w rozumieniu tych postanowień powinny były zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem.

ii) Ocena

59. Jak już wskazałam powyżej, przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, którego wykonywanie wiąże się ze złożonymi ocenami natury gospodarczej i społecznej, dlatego Trybunał nie może zastępować oceny dokonanej przez właściwy organ swoją własną oceną [33].

60. Zatem nie jest również zadaniem Trybunału stwierdzanie, czy należy lub czy można było uznać pomoc państwa za zgodną ze wspólnym rynkiem [34].

61. Przeciwnie, kontrola sądowa sprawowana w stosunku do wykonywania tego uznania ogranicza się do weryfikacji, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące obowiązku uzasadnienia, a także do kontroli prawidłowości stwierdzonych okoliczności faktycznych, braku błędów prawnych i oczywistych błędów w ocenie tych okoliczności oraz czy nie doszło do nadużycia władzy [35].

62. W zakresie, w jakim Unicredito zarzucał braki w uzasadnieniu decyzji, odsyłam w tym miejscu do moich rozważań zamieszczonych poniżej w pkt 89 i nast. W pozostałych punktach argumenty Unicredito w związku z art. 87 ust. 3 WE odpowiadają co do zasady argumentom rządu włoskiego, które oceniłam już w pkt 113–125 mojej opinii w sprawie C-66/02, dochodząc do wniosku, że zaskarżona decyzja jest w tym zakresie zgodna z prawem.

63. Zatem moim zdaniem w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, że decyzja w odniesieniu do zastosowania art. 87 ust. 3 WE jest błędna pod względem prawnym.

33 — Zobacz wyżej, pkt 44 oraz przywołane tam orzecznictwo.

34 — Zobacz także przywołane w przypisie 22 postanowienie w sprawie C-297/01, pkt 47.

35 — Między innymi przywołany w przypisie 25 wyrok w sprawie C-372/97, pkt 83.

2) Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa

a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron

64. Sąd krajowy zadaje ponadto pytanie, czy nakaz zwrotu pomocy zawarty w zaskarżonej decyzji narusza zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. W postanowieniu odsyłającym wskazuje on, że sporny środek wynika z logiki ustawy Amato i stanowi jej kontynuację. Ustawę tę Komisja sama uznała za legalną lub zgodną z art. 87 WE. Oczywisty problem dotyczący ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa wynika również z faktu, że możliwość korzystania ze spornego systemu pomocy stanowiła jedną z przesłanek, na podstawie których poszczególne banki dokonywały oceny wykonalności danych połączeń z ekonomicznego punktu widzenia.

65. Tym samym sąd krajowy przytoczył co do zasady argumenty Unicredito w tej kwestii, w których Unicredito podnosi, że podobieństwo w zakresie celu i treści spornego systemu pomocy z ustawą Amato uzasadnia domniemanie zgodności z art. 87 WE. Postawa Komisji wobec ustawy Amato uzasadnia według Unicredito „nadzwyczajny przypadek" uzasadnionych oczekiwań, który mógłby chronić przedsiębiorstwa zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przed żądaniem zwrotu pomocy. Poza tym Komisja błędnie przyjmuje założenie, że wyłącznie przepisy art. 7 ust. 1 i 2 ustawy Amato stanowią podstawę powstania uzasadnionych oczekiwań. Uzasadnione oczekiwania mogą powstać raczej w związku ze środkiem fiskalnym zawartym w art. 7 ust. 3 ustawy Amato, ponieważ ten ostatni przepis jest stosowany w bardzo podobny sposób do art. 22 i 23 ustawy Ciampi.

b) Ocena

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał określił uchylenie pomocy przyznanej bezprawnie poprzez żądanie jej zwrotu jako „logiczną konsekwencję" jej niezgodności z prawem [36]. Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja nie może wymagać odzyskania pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego.

67. Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie, którego organy przyznały pomoc z naruszeniem procedury opisanej w art. 88 WE, nie może uchylać się od

36 — Między innymi przywołany w przypisie 30 wyrok w sprawie C-75/97, pkt 64 oraz wyrok z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie 142/87 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-959, pkt 66.

zobowiązania podjęcia działań w celu wykonania decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy, powołując się na ochronę uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy. W przeciwnym razie art. 87 WE i 88 WE byłyby bezskuteczne, ponieważ organy krajowe mogłyby się powoływać na własne sprzeczne z prawem postępowanie w celu pozbawienia decyzji Komisji skutków prawnych w oparciu o te postanowienia [37].

68. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest wykluczone, że przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą się wyjątkowo powoływać na okoliczności, na podstawie których chronione są ich uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości tej pomocy [38]. Biorąc pod uwagę imperatywny charakter kontroli pomocy państwa dokonywanej przez Komisję na podstawie art. 93 traktatu, przedsiębiorstwa będące beneficjentami mogą co do zasady mieć uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości pomocy jedynie wtedy, gdy pomoc została przyznana z poszanowaniem procedury przewidzianej w tym postanowieniu; mianowicie „staranny podmiot gospodarczy powinien normalnie być w stanie upewnić się, że procedura ta została zachowana" [39].

69. W szczególności gdy pomoc została udzielona bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, tak iż jest ona bezprawna w świetle art. 88 ust. 3 WE, beneficjent pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy [40].

70. W niniejszej sprawie jest bezsprzeczne, że sporny system pomocy został wprowadzony bez wcześniejszego zgłoszenia, z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE.

71. Poza tym moim zdaniem nie występuje żadna okoliczność, która mogłaby wyjątkowo usprawiedliwić uzasadnione oczekiwania.

72. Po pierwsze, należy bowiem co do zasady rozważyć, że zakwalifikowanie środka państwowego jako pomocy w rozumieniu art. 87 WE zgodnie z przesłankami określonymi w tym postanowieniu jest uzależnione od szeregu czynników i wymaga każdorazowo dokładnej analizy technicznych i prawnych cech danego środka państwowego oraz jego kontekstu ekonomicznego [41].

37 — Zobacz przywołany w przypisie 26 wyrok w sprawie C-169/95, pkt 48.

38 — Między innymi przywołany w przypisie 25 wyrok w sprawie C-372/97, pkt 111.

39 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawach połączonych C-183/02 P i C-187/02 P Daewoo Electronics i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-10609, pkt 44, wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3437, pkt 14, przywołany w przypisie 26 wyrok w sprawie C-169/95, pkt 51 oraz wyrok z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Alcan Deutschland, Rec. str. I-1591, pkt 25.

40 — Zobacz przywołany w przypisie 39 wyrok w sprawie C-24/95, pkt 30 i 31.

41 — Zobacz w kwestii jednostronnego przyznania korzyści rozważania rzecznika generalnego Tizzana w jego opinii przedstawionej w dniu 8 maja 2001 r. w sprawie C-53/00 Ferring (wyrok z dnia 22 listopada 2001 r., Rec. str. I-9067, pkt 39).

73. Po drugie — jak już stwierdziłam powyżej [42] — w ramach badania zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, którego wykonywanie wiąże się ze złożonymi ocenami natury gospodarczej i społecznej, jakie powinny być dokonywane w kontekście wspólnotowym [43].

74. Po trzecie, właśnie z tego powodu, że prawo z zakresu pomocy państwa — jak słusznie oświadczył w tym zakresie rząd włoski — musi być dostosowane do realiów ekonomicznych, w przypadku kontroli pomocy w rozumieniu traktatu nie chodzi również o statyczną koncepcję. Rada dała temu wyraz na przykład w motywie czwartym rozporządzenia nr 659/1999 w następujący sposób:

„Urzeczywistnienie i umocnienie rynku wewnętrznego jest procesem stopniowym mającym odzwierciedlenie w ciągłym rozwoju polityki pomocy państwa; uwzględniając ten rozwój, niektóre środki, które w chwili wprowadzania w życie nie stanowiły pomocy państwa, mogły od tamtej pory stać się pomocą państwa".

42 — Zobacz wyżej, pkt 44 i 59.

43 — Między innymi przywołany w przypisie 26 wyrok w sprawie C-169/95, pkt 34.

75. Wobec tych aspektów prawa z zakresu pomocy państwa okoliczność, że Komisja nie podniosła wcześniej sprzeciwu w stosunku do ustawy Amato, nie jest wystarczająca dla usprawiedliwienia uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy co do zgodności z prawem spornego systemu pomocy, nawet jeżeli system ten stanowi pewną czasową lub logiczną kontynuację ustawy Amato i obu regulacjom przyświecają cele globalne takie jak prywatyzacja bankowości. Ponadto z akt wynika, że Komisja badała ustawę Amato jedynie pod względem niektórych aspektów, w szczególności ze względu na podwyższenie kapitału.

76. W świetle tych rozważań należy zatem stwierdzić, że odnośnie do nakazu zwrotu pomocy nie występuje naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Ponieważ nie przedstawiono poza tym odrębnie oczywistych argumentów mogących uzasadnić naruszenie zasady pewności prawa, należy moim zdaniem również ten zarzut oddalić jako bezzasadny.

77. Należy zatem stwierdzić, że w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, iż nakaz zwrotu pomocy narusza zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań lub pewności prawa.

3) Naruszenie zasady proporcjonalności

a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron

78. Sąd krajowy zadaje następnie pytanie, czy nakaz odzyskania pomocy narusza zasadę proporcjonalności. Bezspornie nie można racjonalnie wyjaśnić, dlaczego odzyskanie całkowitej różnicy w podatku w większym stopniu niż odzyskanie jej części miałoby spowodować przywrócenie status quo. Należy między innymi wziąć pod uwagę, że sporny system pomocy miał zachęcać banki do przeprowadzania połączeń oraz że odwołanie z mocą wsteczną korzyści odniesionej z połączenia zasadniczo zmieniłoby stosunki ekonomiczne pomiędzy prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Sąd krajowy wskazuje także na stabilność sektora finansowego.

79. *Unicredito* twierdzi, że Komisja, nakazując nie stopniowe, lecz całkowite i niezwłoczne odzyskanie pomocy, naruszyła zasadę proporcjonalności, która znajduje zastosowanie w świetle art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Żądanie zwrotu pomocy z mocą wsteczną stanowiło zarówno dla Unicredito, jak i dla całego włoskiego sektora bankowego poważną stratę, ponieważ zmieniło w zasadniczy sposób stosunki ekonomiczne powstałe na skutek spornych środków. Konsekwencje żądania zwrotu pomocy są dla zainteresowanych przedsiębiorstw dotkliwiej odczuwalne, niż gdyby sporny środek nigdy nie został zastosowany.

b) Ocena

80. Zwróciłam już uwagę na fakt, że uchylenie pomocy przyznanej bezprawnie poprzez żądanie jej zwrotu w pełnej wysokości jest logiczną konsekwencją stwierdzenia jej niezgodności z prawem [44]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odzyskania takiej pomocy w celu przywrócenia poprzedniego stanu nie można z tego względu uznać w zasadzie za środek nieproporcjonalny do celów postanowień traktatu w dziedzinie pomocy państwa [45].

81. Na skutek zwrotu pomocy beneficjent traci przewagę, jaką miał on na rynku nad swoimi konkurentami, i zostaje przywrócona sytuacja istniejąca przed wypłatą pomocy [46].

44 — Między innymi przywołany w przypisie 36 wyrok w sprawie 142/87, pkt 66.

45 — Między innymi przywołany w przypisie 25 wyrok w sprawie C-372/97, pkt 103, przywołany w przypisie 36 wyrok w sprawie C-142/87, pkt 66 oraz przywołany w przypisie 26 wyrok w sprawie C-169/95, pkt 47.

46 — Wyrok z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-350/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-699, pkt 22.

82. Na podstawie tej funkcji Trybunał stwierdził, że Komisja, o ile nie występują nadzwyczajne okoliczności, z reguły nie narusza przysługującego jej uprawnienia dyskrecjonalnego uznanego w orzecznictwie Trybunału, wzywając państwo członkowskie do odzyskania kwot przyznanych jako bezprawna pomoc, gdyż w ten sposób przywraca ona tylko poprzedni stan [47].

83. Za tego rodzaju nadzwyczajne okoliczności, mogące sprawić, że nakaz odzyskania pomocy jest nieproporcjonalny, w wyroku w sprawie C-372/97 [48] Trybunał nie uznał nawet faktu, że zwrot spornej pomocy stanowiłby dla przedsiębiorstw będących beneficjentami bardzo duże obciążenie, które mogłoby prowadzić do zniknięcia z rynku dużej liczby tych przedsiębiorstw oraz spowodować w ten sposób poważny kryzys w dziedzinie zatrudnienia i na płaszczyźnie socjalnej.

84. W świetle tego orzecznictwa Trybunału podnoszone straty, jakie w stosunku do zainteresowanych banków, sektora bankowego jako takiego lub włoskiego sektora finansowego powoduje sporny zwrot, nie stanowią moim zdaniem okoliczności, które czyniłyby nieproporcjonalnym nakaz odzyskania pomocy zawarty w zaskarżonej decyzji. Fakt, że w związku z istnieniem pomocy przedsiębiorstwa podjęły decyzje gospodarcze, zdarza się szczególnie często w przypadku środków zachęcających. Ten fakt nie może jednak sam w sobie czynić nieproporcjonalnym nakazu odzyskania pomocy, ponieważ w przeciwnym razie — jak słusznie podniosła Komisja — skuteczność wspólnotowego zakazu pomocy w ogólności oraz funkcja odzyskania pomocy w szczególności zostałyby dalece naruszone.

85. Wreszcie w niniejszym postępowaniu nie podnoszono również, że odzyskanie pomocy jest całkowicie niemożliwe [49].

86. W związku z tym nic nie wskazuje na to, że nakaz odzyskania pomocy narusza zasadę proporcjonalności.

4) Naruszenie obowiązku uzasadnienia według art. 253 WE

a) Wyjaśnienia sądu krajowego i główne argumenty stron

87. Bez udzielenia dalszych wyjaśnień w postanowieniu odsyłającym sąd krajowy

47 — Między innymi przywołany w przypisie 30 wyrok w sprawie C-75/97, pkt 66 oraz wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289, pkt 99.

48 — Wyrok przywołany w przypisie 25, pkt 105.

49 — Zobacz w tej kwestii między innymi przywołany w przypisie 30 wyrok w sprawie C-75/97, pkt 86. Zgodnie z nim decyzja Komisji byłaby nieważna, gdyby nakładała na adresata zobowiązanie, którego wypełnienie byłoby od początku obiektywnie całkowicie niemożliwe.

zapytuje Trybunał w ramach drugiego pytania prejudycjalnego o naruszenie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do spornego nakazu odzyskania pomocy zawartego w zaskarżonej decyzji.

88. *Unicredito* zarzuca Komisji w tym zakresie, że nie uzasadniła ona, dlaczego nie skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczącej odstąpienia od żądania zwrotu pomocy, zwłaszcza że takie żądanie narusza wspólnotową zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Brak uzasadnienia dotyczy też selektywności i zakłócenia konkurencji. Aby móc stwierdzić zakłócenie konkurencji, Komisja powinna była określić również właściwy rynek. Brakuje również uzasadnienia odmowy przez Komisję zastosowania reguły de minimis. Wreszcie Komisja powinna była zbadać sporny system pomocy nie w abstrakcyjny sposób, lecz w odniesieniu do danego przypadku jego zastosowania.

b) Ocena

89. Tytułem wstępu należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który powinien zostać odróżniony od kwestii prawidłowości uzasadnienia, należącej do materialnej legalności spornego aktu [50].

90. Co się następnie tyczy wymogów uzasadnienia, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w szczególności z uwzględnieniem treści aktu oraz interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których akt dotyczy. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę [51].

91. Co się na wstępie tyczy uzasadnienia nakazu odzyskania pomocy w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że Komisja odsyła w pkt 49 zaskarżonej decyzji do art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, zgodnie z którym w przypadku decyzji negatywnej w sprawie bezprawnie przyznanej pomocy Komisja zarządza odzyskanie pomocy. W pkt 50–56 zaskarżonej decyzji zostaje

50 — Zobacz między innymi przywołany w przypisie 47 wyrok w sprawie C-310/99, pkt 48.

51 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63, z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-265/97 P VBA przeciwko Florimex i in., Rec. str. I-2061, pkt 93, z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-17/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2481, pkt 35 i 36 oraz przywołany w przypisie 47 wyrok w sprawie C-310/99, pkt 48.

następnie przedstawione, dlaczego zdaniem Komisji żadna ogólna zasada prawa wspólnotowego nie stoi na przeszkodzie odzyskaniu pomocy. Kwestie dotyczące zakłócenia konkurencji oraz wpływu spornego systemu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi są omawiane w pkt 30 i 41 zaskarżonej decyzji.

92. Co się w szczególności tyczy zarzutu, zgodnie z którym Komisja powinna była w celu stwierdzenia wpływu na konkurencję określić właściwy rynek, należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wystarczy dowód, że dana pomoc może negatywnie wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi oraz grozić zakłóceniem konkurencji, bez konieczności określania zasięgu rynku i jego struktury oraz badania wynikających z tego stosunków konkurencyjnych [52].

93. Wreszcie powody, dla których Komisja uważa sporny system pomocy, a w szczególności sporny środek za selekcyjne, są wyczerpująco przedstawione w pkt 32–37. W pkt 44 Komisja zbadała w końcu kwestię przekroczenia progów de minimis.

94. Zaskarżona decyzja spełnia zatem w tym zakresie wymogi wystarczającego uzasadnienia.

95. Co się wreszcie tyczy argumentu, zgodnie z którym Komisja powinna była zbadać i uzasadnić sporny system pomocy w odniesieniu do poszczególnych przypadków jego zastosowania, zwróciłam już uwagę na fakt, że przedmiotem zaskarżonej decyzji jest badanie systemu pomocy jako takiego i Komisja zgodnie orzecznictwem może się ograniczyć do badania systemu pomocy „w abstrakcyjny sposób" ogólnych cech systemu pomocy w celu stwierdzenia, czy zawierają one elementy pomocy [53]. Zaskarżona decyzja nie musi zatem zawierać uzasadnienia w odniesieniu do indywidualnych przypadków zastosowania spornego systemu pomocy.

96. Wynika z tego — niezależnie od kwestii materialnej prawidłowości uzasadnienia zaskarżonej decyzji — że nie można stwierdzić naruszenia obowiązku uzasadnienia.

5) Wynik badania ważności

97. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że badanie nie wykazało nic, co

52 — Między innymi wyrok z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji, Rec. str. 2671, pkt 9–12.

53 — Zobacz wyżej, pkt 51.

uzasadniałoby nieważność zaskarżonej decyzji, a w szczególności zawartego w niej nakazu odzyskania pomocy.

V — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego (wykładnia)

98. Trzecie pytanie prejudycjalne, sformułowane jako pytanie o wykładnię, ponownie dotyczy przepisów i zasad prawa wspólnotowego, do których sąd krajowy odwołał się już w ramach dwóch pytań prejudycjalnych o ważność zaskarżonej decyzji, a w szczególności nakazu odzyskania pomocy. Poprzez to pytanie sąd krajowy chce się dowiedzieć, czy te przepisy i zasady prawa wspólnotowego, a więc w szczególności zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz proporcjonalności (tym samym zasady prawa wspólnotowego, do których nawiązuje także art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999), a także art. 87 WE, stoją na przeszkodzie krajowemu nakazowi zwrotu podatku.

99. W odniesieniu do tego pytania, na które zdaniem Komisji nie można odpowiedzieć w sposób autonomiczny, należy stwierdzić, że krajowy nakaz zwrotu podatku zgodnie z informacjami sądu krajowego stanowi jedynie wykonanie nakazu odzyskania pomocy. Wcześniejsze badanie wykazało jednak, że nakaz odzyskania pomocy nie narusza wymienionych przez sąd krajowy przepisów i zasad prawa wspólnotowego, w szczególności art. 87 WE oraz zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności, a zatem jest ważny. Zasady te nie mogą zatem stać na przeszkodzie krajowemu nakazowi zwrotu podatku, zwłaszcza że sąd krajowy nie przytoczył żadnych okoliczności dotyczących uzasadnionych oczekiwań ani innych okoliczności, które wykraczałyby poza okoliczności uwzględnione już przeze mnie w ramach badania ważności. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że z orzecznictwa Trybunału można wywnioskować, iż w przypadku, gdy mamy do czynienia z ważną decyzją Komisji w sprawie odzyskania pomocy, organ krajowy nie jest uprawniony do dokonywania innych ustaleń, ponieważ organy krajowe nie dysponują uznaniem w tym zakresie, zaś ich rola ogranicza się do wykonania decyzji Komisji [54].

100. Moim zdaniem na trzecie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że przepisy i zasady prawa wspólnotowego wymienione przez sąd krajowy nie stoją na przeszkodzie zastosowaniu takiego uregulowania jak krajowy nakaz zwrotu podatku, którego celem jest wykonanie zaskarżonej decyzji, a w szczególności zawartego w niej nakazu odzyskania pomocy.

54 — Zobacz przywołany w przypisie 39 wyrok w sprawie C-24/95, pkt 34.

VI — W przedmiocie kosztów

101. Wydatki rządu włoskiego oraz Komisji nie podlegają zwrotowi. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

VII — Wnioski

102. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Commissione tributaria di Genova:

„1) Analiza przedstawionych pytań nie wykazała elementów, które mogą wpłynąć na ważność decyzji Komisji 2002/581/WE z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie systemu pomocy państwa wprowadzonego przez Włochy na rzecz banków, a w szczególności zawartego w niej nakazu odzyskania pomocy.

2) Artykuł 87 WE, art. 14 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa nie stoją na przeszkodzie zastosowaniu takiego uregulowania jak krajowy nakaz zwrotu podatku, którego celem jest wykonanie tej decyzji, a w szczególności zawartego w niej nakazu odzyskania pomocy".