SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE CHRISTINE STIX-HACKL, predstavljeni 8. septembra 2005[1]

Stvarno kazalo

I – Uvod ... I - 11145

II – Dejansko stanje in postopek ... I - 11146

A – Ozadje izpodbijane odločbe ... I - 11146

B – Postopek pred Komisijo, izpodbijana odločba in izvajanje izpodbijane odločbe. I - 11147

C – Postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje ... I - 11148

D – Postopki pred sodišči Skupnosti ... I - 11150

III – Predmet in dopustnost postopka in vprašanj za predhodno odločanje ... I - 11151

A – Dopustnost postopka glede na tožbo pri Sodišču prve stopnje ... I - 11151

B – Predmet in dopustnost vprašanj za predhodno odločanje ... I - 11153

IV – Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje (presoja veljavnosti) ... I - 11156

A – Kršitev člena 87 ES ... I - 11156

1. Vprašanje zakonitosti opredelitve spornega ukrepa kot pomoči v smislu člena 87(1) ES ... I - 11156

a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank ... I - 11156

b) Presoja ... I - 11157

c) Vprašanje zakonitosti izpodbijane odločbe glede na uporabo člena 87(3)(b) in (c) ES ... I - 11158

i) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank ... I - 11158

ii) Presoja ... I - 11159

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2. Kršitev načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti ..... I - 11160
a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank ..... I - 11160
b) Presoja ..... I - 11160
3. Kršitev načela sorazmernosti ..... I - 11163
a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank ..... I - 11163
b) Presoja ..... I - 11163
4. Kršitev obveznosti obrazložitve v skladu s členom 253 ES ..... I - 11164
a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank ..... I - 11164
b) Presoja ..... I - 11165
5. Izid preizkusa veljavnosti ..... I - 11166
V – Tretje vprašanje za predhodno odločanje (razlaga) ..... I - 11167
VI – Odločitev o stroških ..... I - 11168
VII – Predlog ..... I - 11168

I – Uvod

1. Commissione tributaria Genova je z odločbo z dne 11. februarja 2004, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 23. marca 2004, Sodišču v predhodno odločanje predložilo več vprašanj, ki se, prvič, nanašajo na veljavnost Odločbe Komisije 2002/581/ES z dne 11. decembra 2001 o sistemu državnih pomoči, ki ga je v korist bank uvedla Italija,[2] drugič pa na razlago člena 87 ES, člena 14 Uredbe (ES) št. 659/1999[3] in več splošnih načel prava Skupnosti.

2. Ta vprašanja se postavljajo v okviru postopka med Unicredito Italiano SpA s sedežem v Genovi (v nadaljevanju: Unicredito) in Agenzio delle Entrate, urad Genova 1 (v nadaljevanju: Agenzia), o vračilu davčnih doplačil, ki jih je Unicredito plačala na podlagi italijanskih ukrepov za izvajanje izpodbijane odločbe.

2 — UL 2002, L 184, str. 27 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

3 — Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, str. 1).

II – Dejansko stanje in postopek

A – *Ozadje izpodbijane odločbe*

3. Vse do 80. let je bil italijanski bančni sektor deloma v lasti države, na splošno pa so bili zanj značilni močan vpliv države ter specializacija in regionalizacija. Na začetku 80. let so italijanski organi začeli uvajati privatizacijski proces bank, s katerim naj bi povečali tudi povprečno velikost bank in odpravili specializacijo. Z zakonom št. 218/90 z dne 30. julija 1990, tako imenovanim „zakonom Amato" (v nadaljevanju: zakon Amato), je italijanska vlada sprejela temeljne ukrepe za postopno privatizacijo bančnega sektorja.

4. Banke, ki so bile v državni lasti, so se zaradi tega lahko preoblikovale v delniške družbe, leta 1993 pa so bile k temu zavezane. Njihove delnice so bile dane na trg ali prenesene na pridobitne ustanove, imenovane „bančni skladi". V okviru zadnjenavedenih postopkov se je zgodila naslednja cepitev: novoustanovljene banke (za te tukaj splošno: banke) so prevzele bančne posle, bančni skladi pa so posedovali in upravljali deleže bank ter jih tako nadzirali. Na podlagi nekaterih davčnih določb, ki jih je vseboval zakon Amato, so lahko bančni skladi na banke prenesli tudi nekatera osnovna in druga sredstva, ki za korporativne namene bank niso bila nujno potrebna.

5. Konec 90. let je italijanska vlada sprejela nove ukrepe za pospešitev prestrukturiranja in konsolidacije bančnega sektorja. Zakon št. 461/98 z dne 23. decembra 1998 (v nadaljevanju: zakon Ciampi) je vlado med drugim pooblastil za sprejetje fiskalnih ureditev za pospešitev vnovičnega prenosa osnovnih in drugih sredstev bank, ki za njihove korporativne namene niso bila nujno potrebna, na bančne sklade ter za olajšanje prestrukturiranja bančnega sektorja z združitvami med bankami ali s podobnimi ukrepi prestrukturiranja.

6. Zakon Ciampi je bil izveden z zakonskim dekretom št. 153/99 z dne 17. maja 1999 (v nadaljevanju: dekret št. 153/99), v katerem so predvidene posebne davčne ureditve za določene transakcije prestrukturiranja in vnovičnega prenosa. Ti ukrepi, ki so bili uvedeni zakonom Ciampi in dekretom št. 153/99 (v nadaljevanju: sporni sistem pomoči), so opisani v peti uvodni izjavi izpodbijane odločbe.

7. Glede na navedbe predložitvenega sodišča gre v postopku v glavni stvari za ukrep, ki je

pod točko 5(1) izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: sporni ukrep) opisan takole:

Znižanje deleža davka na dohodek (IRPEG) v petih zaporednih davčnih obdobjih na 12,5 % za banke, ki se združujejo ali podobno prestrukturirajo, če se dobički namenijo v posebno rezervo, ki je tri leta ni mogoče razdeliti. Dobički, namenjeni v posebno rezervo, ne smejo presegati 1,2 % razlike med skupno vsoto terjatev in obveznosti bank, ki so sodelovale pri združitvi, ter skupno vsoto terjatev in obveznosti največje banke, ki je sodelovala pri tej operaciji (člen 22(1) in člen 23(1) dekreta št. 153/99).

B – *Postopek pred Komisijo, izpodbijana odločba in izvajanje izpodbijane odločbe*

8. Na podlagi parlamentarnega vprašanja o tej zadevi je Komisija marca 1999 začela predhodne poizvedbe glede spornega sistema pomoči. V postopku v zvezi z državnimi pomočmi je Komisija z dopisom z dne 23. marca 2000 italijanske organe obvestila, da bi sporni sistem pomoči lahko vseboval elemente pomoči, in jih pozvala, naj ga začasno ne uporabljajo več. Italijanski organi so Komisiji z dopisom z dne 12. aprila 2000 sporočili, da bodo sporni sistem pomoči odložili, tako da so smele biti davčne olajšave dodeljene samo v letih 1998, 1999 in 2000.

9. Komisija je z dopisom z dne 25. oktobra 2000 italijansko vlado obvestila o sprožitvi postopka v zvezi z državnimi pomočmi. V okviru tega postopka je poleg drugih bank tudi Unicredito zavzela stališče z dopisom z dne 10. marca 2001.

10. Komisija je 11. decembra 2001 izdala izpodbijano odločbo, v kateri je ugotovila, da so ukrepi, ki jih sporni sistem pomoči vsebuje v korist bank – razen ukrepa, navedenega v točki 5(5) izpodbijane odločbe –, državne pomoči, ki so nezdružljive s skupnim trgom (člena 1 in 2 Odločbe). Komisija je poleg tega od italijanske vlade zahtevala, naj odpravi sporni sistem pomoči (člen 3 Odločbe), izterja pomoči, dodeljene na podlagi nezakonitih določb, skupaj z obrestmi (člen 4 Odločbe), in v dveh mesecih po vročitvi odločbe Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih za njeno izvajanje (člen 5 Odločbe).

11. Člen 4 izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: odredba o vračilu) je treba na tem mestu navesti dobesedno:

„1. Italija sprejme vse potrebne ukrepe, da od prejemnikov izterja pomoči, ki so jih na podlagi sistema iz člena 1 že nezakonito pridobili.

2. Izterjava se izvede nemudoma v skladu s postopki, določenimi v notranjem pravu, če ti dopuščajo takojšnjo in učinkovito izvršitev odločbe. Pomoč, ki jo je treba izterjati, obsega tudi obresti od datuma, ko je bila pomoč prejemnikom na voljo, do dneva njenega dejanskega vračila. Obresti se izračunajo na podlagi referenčne stopnje za izračunavanje ekvivalenta regionalne pomoči."

12. Za uskladitev z izpodbijano odločbo je bil sporni sistem pomoči sprva odložen z davčnim letom 2001. Nato je bilo z zakonskim dekretom št. 282/02 z dne 24. decembra 2002, pozneje spremenjenim v zakon št. 27 z dne 21. februarja 2003 o nujnih določbah na področju „obveznosti Skupnosti in davčnih obveznosti, izterjave in obračunskega postopka",[4] bankam, ki jim je sporni sistem pomoči koristil, naloženo plačilo davka skupaj z obrestmi, ki je enak davku, ki zaradi spornega sistema pomoči v letih, za katera je veljal, ni bil plačan (v nadaljevanju: nacionalna izterjava davka).

C – *Postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje*

13. Med bankami, ki jih je prizadela izterjava, je tudi Unicredito; ta je nastala iz združitve šestih prej samostojnih bank, ki so imele koristi od davčnih olajšav, predvidenih v spornem ukrepu.

14. V postopku v glavni stvari je treba odločiti o tožbi, ki jo je Unicredito vložila zoper zavrnilno odločbo zaradi molka Agenzie v zvezi z njeno prošnjo za vračilo naknadno plačanih davkov in obresti v skupni vrednosti 244.712.646,05 EUR, ki jih je najprej plačala na podlagi nacionalne izterjave.

15. Unicredito v postopku v glavni stvari v podporo svojemu zahtevku za vračilo trdi, da sporni sistem pomoči ni nič drugega kot

4 — Stalna priloga št. 29 h *Gazzetta Ufficiale* št. 44 z dne 22. februarja 2003.

nadaljevanje zakonov, kot je zakon Amato, ki so bili sprejeti že pred nekaj leti in ne škodijo konkurenci, saj so imele vse banke, skupaj s hčerinskimi družbami tujih bank, možnost uživati davčne olajšave, medtem ko je neenaka obravnava v primerjavi z drugimi področji dejavnosti objektivno upravičena. Unicredito dalje nasprotuje retroaktivnemu učinkovanju davčnih zakonov, s katerimi je naloženo vračilo, ki je v italijanskem pravnem sistemu zamejeno z načeli, kot sta varstvo legitimnih pričakovanj in pravna varnost. Izpodbijana odločba je v nasprotju s sprejeto razlago zakona Amato. Unicredito končno trdi, da je izpodbijana odločba, ki pomeni podlago za nacionalno izterjavo neplačanih davkov, nezakonita. Podredno je Unicredito v postopku v glavni stvari predlagala predložitev vprašanj o veljavnosti in razlagi, ki sta sedaj predloženi Sodišču.

16. Predložitveno sodišče meni, da so Skupnostna vprašanja za predhodno odločanje glede nacionalne izterjave davka upravičena z vidika združljivosti nacionalne določbe z načeloma prava Skupnosti, ki zadevata varstvo legitimnih pričakovanj in sorazmernost.

17. Kar zadeva vprašanje obstoja legitimnih pričakovanj, predložitveno sodišče obravnava sporni ukrep in njegove cilje ter se pri tem sklicuje zlasti na kontinuiteto tega ukrepa glede na zakon Amato in na to, da Komisija ni nasprotovala zakonu Amato.

18. Predložitveno sodišče še navaja, da je bila možnost pridobitve koristi od spornega sistema pomoči ena izmed predpostavk, na podlagi katerih so posamezne banke presojale ekonomsko izvedljivost zadevnih združitev. Zaradi tega bi sprememba davčne ureditve, ki je bila uvedena s spornim sistemom pomoči, ob pomembnosti vračila negativno vplivala na stabilnost finančnega sektorja in bi vsekakor povzročila nepravično spremembo meril za presojo že sprejetih poslovnih odločitev. Legitimno pričakovanje naj bi torej izključevalo retroaktivno učinkovanje izpodbijane odločbe.

19. V zvezi z načelom sorazmernosti predložitveno sodišče med drugim navaja, da racionalno ni mogoče pojasniti, zakaj naj bi bila izterjava celotne davčne razlike primernejša za vnovično vzpostavitev *statusa quo* kakor izterjava samo njenega dela.

20. V teh okoliščinah je Commissione tributaria provinciale Genova Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Ali je Odločba Komisije Evropskih skupnosti 2002/581/ES z dne 11. decem-

bra 2001 neveljavna in nezdružljiva s pravom Skupnosti, kolikor so določbe zakona Ciampi in ustreznega zakonskega dekreta, ki se nanašajo na banke, v nasprotju s tem, kar je ugotovila Komisija, združljive s skupnim trgom ali pa zanje v vsakem primeru veljata izjemi iz člena 87(3)(b) in (c) ES?

z dne 24. decembra 2002 (spremenjenega v zakon št. 27 z dne 21. februarja 2003 o nujnih določbah na področju „obveznosti Skupnosti in davčnih obveznosti, izterjave in obračunskega postopka", Stalna priloga št. 29 h *Gazzetta Ufficiale* št. 44 z dne 22. februarja 2003)?

2. In posebej, ali je člen 4 navedene odločbe neveljaven in nezdružljiv s pravom Skupnosti, ker je Komisija

a) kršila dolžnost, da poda ustrezno obrazložitev v skladu s členom 253 ES, in/ali

b) kršila načelo legitimnih pričakovanj in/ali

c) kršila načelo sorazmernosti.

3. Ali pomeni natančna razlaga člena 87 in naslednjih členov Pogodbe ES, člena 14 Uredbe (ES) št. 659/1999 in splošnih načel prava Skupnosti, zlasti tistih, ki so navedena v obrazložitvi, oviro za uporabo člena 1 zakonskega dekreta št. 282

D – *Postopki pred sodišči Skupnosti*

21. Poudariti je treba, da je izpodbijana odločba predmet več postopkov tako pred Sodiščem kot pred Sodiščem prve stopnje.

22. V zadevi C-66/02, v kateri bom sklepne predloge prav tako predstavila danes – in na katero se bom z navajanjem točk še sklicevala –, je treba razsoditi o ničnostni tožbi Italijanske republike proti Komisiji, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 28. februarja 2002.[5] Ta in pričujoča zadeva sta bili obravnavani na skupni obravnavi pred Sodiščem.

23. Poleg tega so bila v zadevi C-336/04 s predložitvenim sklepom Commissione Tributaria Provinciale di Pordenone z dne

5 — UL 2002, C 109, str. 33; sklepni predlogi z dne 8. septembra 2005 v nerešeni zadevi Italija proti Komisiji (C-66/02).

14. julija 2004 Sodišču predložena v bistvu ista vprašanja za predhodno odločanje kot v tem primeru.[6] S sklepom z dne 10. septembra 2004 je predsednik Sodišča prekinil ta postopek do razsodbe v zadevah C-66/02 in C-148/04.

III – Predmet in dopustnost postopka in vprašanj za predhodno odločanje

A – *Dopustnost postopka glede na tožbo pri Sodišču prve stopnje*

24. Končno je Associazione Bancaria Italia (ABI), združenje bank, ki zastopa tudi banko Unicredito, skupaj s šestimi drugimi bankami, že 21. februarja 2002 vložilo ničnostno tožbo zoper izpodbijano odločbo pri Sodišču prve stopnje.[7] S sklepi z dne 9. julija 2003 je Sodišče prve stopnje prekinilo teh sedem ničnostnih tožb do razsodbe Sodišča v zadevi C-66/02.

25. V tej zadevi so Unicredito, Komisija in italijanska vlada zavzele stališča v pisni in ustni obliki. V nadaljevanju so, kolikor je to potrebno, ločeno podane le navedbe Unicredito. Trditve italijanske vlade, ki je opozorila zlasti na svojo tožbo v zadevi C-66/02, in Komisije bodo po potrebi navedene v okviru presoje.

26. Prvi vidik, ki ga je izpostavila Komisija in ki bi utegnil vzbuditi dvom o dopustnosti tega postopka v celoti, zadeva samo možnost, da bi – kakor v tem primeru – fizična ali pravna oseba v postopku za predhodno odločanje izpodbijala veljavnost odločbe, naslovljene na državo članico.

27. V zvezi s tem je treba najprej zapisati, da spada glede na ustaljeno sodno prakso predlog za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti dejanja institucij Skupnosti skupaj z ničnostno tožbo v skladu s členom 230 ES in ugovorom nezakonitosti v skladu s členom 241 ES v celosten sistem pravnih sredstev in postopkov, ki je namenjen nadzoru zakonitosti dejanj institucij Skupnosti, pri čemer je ta nadzor zaupan sodišču Skupnosti. V tem sistemu imajo fizične ali pravne osebe, ki zaradi pogojev

6 — Banca Popolare FriulAdria (UL C 251, str. 5).

7 — Zadeva T-36/02.

dopustnosti, določenih v členu 230(4) ES, ne morejo neposredno izpodbijati aktov Skupnosti splošne veljave, možnost, da glede na okoliščine primera neveljavnost takih aktov Skupnosti uveljavljajo posredno, v skladu s členom 241 ES, pred sodiščem Skupnosti ali pred nacionalnimi sodišči, pri čemer jih zaprosijo, naj – saj sama ne morejo ugotavljati neveljavnosti omenjenih aktov – Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje.[8]

28. S tem je že nakazano, da je v sistemu pravnega varstva Skupnosti dopustnost, da fizična ali pravna oseba posredno izpodbija akt organa Skupnosti v postopku za predhodno odločanje, odvisna od tega, ali obstaja oziroma bi obstajala možnost, da bi to dejanje izpodbijali neposredno na podlagi člena 230(4) ES pred Sodiščem prve stopnje. Sistem pravnega varstva Skupnosti so vmes označili že tudi kot sistem „veznih posod", pri čemer pristojnost sodišča Skupnosti običajno izključuje pristojnost nacionalnih sodišč in obratno.[9]

29. Komisija je v tej zvezi opozorila na sodbo Sodišča v zadevi C-188/92 (TWD Deggendorf)[10]. V tej sodbi je Sodišče ugotovilo, da „prejemnik pomoči, ki bi lahko izpodbijal odločbo Komisije, izdano na podlagi člena 93 Pogodbe EGS, katere predmet je bila ta pomoč, in ki je dopustil, da se je obvezni rok, določen v členu 173(3) Pogodbe EGS, iztekel, ne more znova postavljati pod vprašaj zakonitosti te odločbe pred nacionalnimi sodišči v tožbi zoper ukrepe, ki so jih nacionalni organi sprejeli za izvajanje te odločbe".[11]

30. Kakor pa je očitno iz te sodbe, je namen izključitve možnosti za izpodbijanje odločbe Komisije v postopku za predhodno odločanje prav upoštevanje načela pravne varnosti; preprečiti je treba, da bi se izognili dokončnosti te odločbe v odnosu do zadevne osebe po preteku roka za tožbo, ki bi ga ta oseba imela na voljo v skladu s členom 230(4) ES.[12]

31. Vendar to ne velja, kadar je zadevni posameznik v roku vložil ustrezno tožbo na Sodišču prve stopnje, kar se je zgodilo v tem primeru v obliki tožbe,[13] ki jo je na Sodišče prve stopnje vložila ABI, ki zastopa tudi banko Unicredito.

8 — Glej sodbe z dne 23. aprila 1986 v zadevi Les Verts proti Parlamentu (294/83, Recueil, str. 1339, točka 23), z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 40) in z dne 1. aprila 2004 v zadevi Jégo-Quéré (C-263/02 P, Recueil, str. I-3425, točka 30).

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

10 — Sodba z dne 9. marca 1994 v zadevi TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, str. I-833).

11 — Točka 17 te sodbe.

12 — Glej točko 18 sodbe.

13 — V tem smislu nedvoumna sodba z dne 30. januarja 1997 v zadevi Wiljo (C-178/95, Recueil, str. I-585, točke od 20 do 22).

32. V tem primeru torej ni razloga za to, da postopek za predhodno odločanje ne bi bil dopusten.

35. V tem pogledu lahko Sodišče pri netočno oblikovanih vprašanjih ali vprašanjih, ki presegajo okvir njegovih pooblastil iz člena 234 ES, iz celotnega gradiva (zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe), ki ga predloži nacionalno sodišče, svobodno izbere tiste prvine prava Skupnosti, ki glede na predmet spora terjajo razlago ali po potrebi preizkus veljavnosti.[15]

B – *Predmet in dopustnost vprašanj za predhodno odločanje*

33. Zaradi formulacije vprašanj za predhodno odločanje in navedb predložitvenega sodišča v predložitvenem sklepu je Komisija izpostavila dvome glede dopustnosti prvega vprašanja za predhodno odločanje in trdila, da Sodišču v tem primeru ni treba preizkusiti, ali je bil člen 87 ES kršen. Komisija je v zvezi s tem zastavila tudi vprašanje obsega, v katerem mora Sodišče pri preučevanju upoštevati trditve, ki jih je v tem postopku predložila Unicredito.

36. Kar zadeva okvir preučevanja Sodišča v postopkih za predhodno odločanje, ga načeloma opredeli predložitveno sodišče v skladu z delitvijo nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, pri čemer ta okvir preučevanja izhaja iz predložitvenega sklepa.[16] V postopku za predhodno odločanje o veljavnosti Sodišče v tem okviru[17] in glede na navedbe strank v postopku[18] preizkusi, ali obstajajo dejavniki, ki vplivajo na veljavnost zadevnega akta Skupnosti. V tej zvezi je treba upoštevati tudi to, da – kakor je ugotovilo Sodišče – navedbe, podane v predložitvenih

34. Vnaprej je treba ugotoviti, da je Sodišče v ustaljeni sodni praksi vselej poudarjalo, da je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, določenega v členu 234 ES, naloga Sodišča, da predložitvenemu sodišču da odgovor, ki mu bo koristil pri odločanju v zadevi, ki jo obravnava.[14]

14 — Glej med drugim sodbo z dne 17. julija 1997 v zadevi Krüger (C-334/95, Recueil, str. I-4517, točki 22 in 23).

15 — Glej sodbi z dne 17. junija 1997 v zadevi Codiesel (C-105/96, Recueil, str. I-3465, točka 13) in z dne 29. novembra 1978 v zadevi Pigs Marketing Board (83/78, Recueil, str. 2347, točka 26).

16 — Glej sodbe C-105/96 (navedena v opombi 15), točka 12, z dne 4. julija 1985 v zadevi Drünert (167/84, Recueil, str. 2235, točka 12) in z dne 1. marca 1973 v zadevi Bollmann (62/72, Recueil, str. 269, točka 4).

17 — S tem je fizična ali pravna oseba v okviru postopka za predhodno odločanje glede možnosti uveljavljanja razlogov neveljavnosti v določeni meri odvisna od nacionalnega sodišča. To je ena izmed omejitev postopka za predhodno odločanje v primerjavi z ničnostno tožbo, ki je generalnega pravobranilca Jacobsa navedla k temu, da je v sklepnih predlogih z dne 21. marca 2002 v zadevi C-50/00 P (sodba je navedena v opombi 8), točka 102, podvomil v restriktivno sodno prakso Sodišča glede pravice posameznikov do sprožitve postopkov skladno s členom 230(4) ES.

18 — Glej, denimo, sodbo z dne 22. oktobra 1991 v zadevi Detlef Noelle (C-16/90, Recueil, str. I-5163, točke od 14 do 35); izrecno tudi sodbo z dne 25. oktobra 1978 v združenih zadevah Royal Scholten-Honig (103/77 in 145/77, Recueil, str. 2037, točki 16 in 17).

sklepih, niso namenjene le temu, da bi Sodišču omogočili ustrezne odgovore, temveč naj bi tudi vladam držav članic in drugim zadevnim osebam, kakršna je Komisija, omogočile podati izjave v skladu s členom 20 Statuta Sodišča.[19]

37. Sodišče pa je v tem pogledu, denimo, presodilo kot zadostno, da iz predložitvene odločbe izhaja, da predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti akta institucije Skupnosti, pri čemer je upoštevalo, da je mogoče pisne izjave med ustnim postopkom dopolniti in razširiti.[20]

38. Nazadnje je treba spomniti na to, da Sodišče ni pristojno za razsojanje o vprašanju za predhodno odločanje, kadar je očitno, da zaprošena razlaga ali preizkus veljavnosti nimata zveze z realnostjo ali s predmetom postopka v glavni stvari.[21]

39. Komisija je glede prvega vprašanja za predhodno odločanje navedla, da gre v postopku v glavni stvari le za neveljavnost odredbe o vračilu iz izpodbijane odločbe, ne pa za veljavnost izpodbijane odločbe v celoti.

40. Unicredito je v postopku v glavni stvari trdila, da je izpodbijana odločba, ki je bila izvršena z nacionalno izterjavo davka, nezakonita, in sicer – kakor izhaja iz predložitvenega sklepa – tudi s trditvami, ki zadevajo ne le odredbo o vračilu, temveč tudi opredelitev spornega ukrepa kot pomoč. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je obveznost glede vračila davčne olajšave, prejete v skladu s spornim ukrepom, tudi v očitni zvezi z vprašanjem opredelitve tega ukrepa kot pomoč. Prvo vprašanje za predhodno odločanje je torej očitno povezano s predmetom postopka v glavni stvari.

41. Poleg tega iz besedila prvega vprašanja za predhodno odločanje in iz navedb iz predložitvenega sklepa – zlasti iz tam navedenih trditev Unicredito – izhaja, da predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti izpodbijane odločbe z vidika združljivosti s skupnim trgom oziroma uporabe člena 87 ES.

19 — Med drugim sodba z dne 1. aprila 1982 v združenih zadevah Gerrit Holdijk in drugi (od 141/81 do 143/81, Recueil, str. 1299, točka 6).

20 — Glej prav tam, točka 7; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa z dne 4. decembra 1997 v zadevi Racke (C-162/96, sodba z dne 16. junija 1998, Recueil, str. I-3655, točka 67).

21 — Med drugim sodbe z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 39), z dne 22. januarja 2002 v zadevi Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, str. I-607, točka 19) in z dne 6. junija 2000 v zadevi Angonese (C-281/98, Recueil, str. I-4139, točka 18).

42. Razloga za nedopustnost prvega vprašanja za predhodno odločanje torej ni.

43. Komisija je nato opozorila, da ni dopustno, da se Sodišču v okviru postopka za predhodno odločanje v skladu s členom 234 ES postavljajo vprašanja glede združljivosti državne pomoči ali nacionalnega sistema pomoči s skupnim trgom.

44. Komisiji je treba pritrditi v tem, da Sodišču ni mogoče na splošno zastavljati vprašanj glede združljivosti nacionalnega sistema pomoči s skupnim trgom in da je za presojanje združljivosti ukrepov pomoči ali sistemov pomoči s skupnim trgom pristojna izključno Komisija.[22] Vseeno ugotovitev, da gre za pomoč, nezdružljivo s skupnim trgom, v resnici – ne glede na vprašanje skladnosti z zakonskimi izjemami,[23] določenimi v členu 87(2) ES, ki je v praksi manj pomembno – temelji na dveh komponentah, in sicer, prvič, na opredelitvi sistema pomoči v skladu s sestavnimi elementi prepovedi pomoči, določene v členu 87(1) ES, in, drugič, na presoji, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo izjem,[24] navedenih v členu 87(3) ES. Sodišče lahko v zvezi s tem, prvič, preizkusi, ali je treba sporni ukrep pomoči ali sistem pomoči v skladu s členom 87(1) ES opredeliti kot pomoč v smislu tega člena. Drugič, Komisija ima glede uporabe določb o izjemah v skladu s členom 87(3) ES široka pooblastila, ki zajemajo zapletene ekonomske in socialne presoje,[25] zaradi česar Sodišče presoje, do katere je prišla Komisija, ne sme nadomestiti s svojo[26] in iz istega razloga tudi ne sme sprejeti odločitve, ali je neki ukrep pomoči navsezadnje združljiv s skupnim trgom. Vseeno za to presojo Komisije velja – čeprav zelo omejen – nadzor Sodišča.[27]

45. Zgoraj orisane možnosti nadzora, ki ga izvaja Sodišče, pri ugotavljanju združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom morajo biti Sodišču na voljo – nenazadnje glede nujne usklajenosti med ničnostno tožbo in postopkom za predhodno odločanje o veljavnosti

22 — Glej sklep z dne 24. julija 2003 v zadevi Sicilcassa in Graci (C-297/01, Recueil, str. I-7849, točka 47).

23 — Glej Heidenhain, *Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts*, 2003, str. 192, točka 2.

24 — Heidenhain te prav tam opisuje kot „fakultativne" izjeme.

25 — Med drugim sodbe z dne 24. februarja 1987 v zadevi Deufil proti Komisiji (310/85, Recueil, str. 901, točka 18), z dne 8. marca 1988 v združenih zadevah Exécutif regional wallon in SA Glaverbel proti Komisiji (62/87 in 72/87, Recueil, str. 1573) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Italija proti Komisiji (C-372/97, Recueil, str. I-3679, točka 83).

26 — Med drugim sodba z dne 14. januarja 1997 v zadevi Španija proti Komisiji (C-169/95, Recueil, str. I-135, točka 34).

27 — V tej zvezi glej med drugim sodbo C-372/97 (navedena v opombi 25), točka 83.

akta Skupnosti v sistemu pravnega varstva Skupnosti – tudi v okviru postopka za predhodno odločanje o veljavnosti akta Skupnosti.[28]

46. Zato menim, da prvo vprašanje za predhodno odločanje ni nedopustno in da predložitveno sodišče s tem vprašanjem Sodišču predlaga, naj preizkusi veljavnost izpodbijane odločbe z vidika kršitve člena 87(1) ES in člena 87(3) ES.

47. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče očitno sprašuje Sodišče, ali je izpodbijana odločba neveljavna zaradi kršitve obveznosti obrazložitve, načela varstva legitimnih pričakovanj in/ali načela sorazmernosti.

48. S tretjim vprašanjem, ki je v obliki vprašanja o razlagi prava Skupnosti, predložitveno sodišče očitno spet sprašuje o združljivosti z določbami in načeli prava Skupnosti, ki so bili omenjeni že v okviru prvih dveh vprašanj za predhodno odločanje, vendar tokrat v zvezi z nacionalno izterjavo davka.

28 — Glej sodbo z dne 27. februarja 1985 v zadevi Société des produits de maïs (112/83, Recueil, str. 719, točka 17).

49. V nadaljevanju je torej treba najprej preizkusiti, ali je izpodbijana odločba neveljavna iz naslednjih razlogov: kršitev člena 87(1) in (3) ES, kršitev obveznosti obrazložitve ter kršitev načel varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti.

IV – Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje (presoja veljavnosti)

A – *Kršitev člena 87 ES*

1. Vprašanje zakonitosti opredelitve spornega ukrepa kot pomoči v smislu člena 87(1) ES

a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank

50. Predložitveno sodišče najprej zanima veljavnost izpodbijane odločbe z vidika tega, ali je Komisija upravičeno opredelila sporne ukrepe kot pomoči v smislu člena 87(1) ES. Unicredito pravzaprav uveljavlja enake trditve, kakršne je italijanska vlada navedla v zadevi C-66/02 in na katere je mogoče v tem

pogledu napotiti tudi v tem primeru,[29] da sporni ukrep ne kaže značilnosti dajanja prednosti, uporabe državnih sredstev, selektivnosti danih prednosti ali vpliva na konkurenco in trgovino med državami članicami. Še posebej ugovarja ugotovitvi iz točke 33 izpodbijane odločbe, po kateri naj sporni ukrep ne bi bil nevtralen glede relativne velikosti udeleženih podjetij. Poleg tega naj bi se Komisija motila o tem, da ni uporabila načela pomoč *de minimis*, čeprav naj bi sama priznavala, da bi lahko določeni ukrepi v marsikaterem posameznem primeru padli pod prag *de minimis*.

b) Presoja

51. Najprej je treba ugotoviti, da – kakor je Komisija tudi navedla v točki 29 izpodbijane odločbe – predmet izpodbijane odločbe niso posamezne pomoči, temveč (sporni) sistem pomoči kot tak. V skladu s sodno prakso se sme Komisija omejiti na to, da sistem pomoči „abstraktno" preuči glede na njegove splošne značilnosti, da bi na podlagi teh ugotovila, ali vsebuje elemente pomoči.[30] Veljavnosti izpodbijane odločbe torej ni mogoče izpodbijati s sklicevanjem na posamično dodeljene pomoči oziroma primere uporabe, kakršen je denimo primer Unicredito. Vprašanje je torej, ali je Komisija upravičeno opredelila sporni ukrep, ki je del spornega sistema pomoči in od katerega je imela Unicredito korist, kot državno pomoč v smislu člena 87(1) ES na podlagi splošnih značilnosti tega sistema.

52. Kar zadeva to vprašanje, je treba sprva spomniti, da člen 87(1) ES državno pomoč, ki jo ureja Pogodba ES, opredeljuje kot vsako pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršno koli vrsto pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva s skupnim trgom, kolikor škodi trgovini med državami članicami.

53. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti torej za opredelitev ukrepa kot pomoči v smislu tega člena kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji: i) ukrep mora posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga dajati enostransko prednost; ii) prednost mora biti dana neposredno ali

29 — Glej zlasti točke od 40 do 46 in od 85 do 88 mojih sklepnih predlogov v zadevi C-66/02 (navedeni v opombi 5).

30 — V zvezi s preučevanjem takega „programa pomoči" glej med drugim sodbi z dne 17. junija 1999 v zadevi Belgija proti Komisiji, „Maribel" (C-75/97, Recueil, str. I-3671, točka 48) in z dne 14. oktobra 1987 v zadevi Nemčija proti Komisiji (248/84, Recueil, str. 4013, točka 18).

posredno iz državnih sredstev; iii) ukrep mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco in iv) ukrep mora biti tak, da lahko škodi trgovini med državami članicami.[31]

54. V sklepnih predlogih v zadevi C-66/02 sem že preizkusila, ali Komisija v izpodbijani odločbi upravičeno navaja obstoj teh sestavnih elementov pri spornem sistemu pomoči, ki zajema tudi sporni ukrep, in sklenila, da je treba temu pritrditi.

55. Torej se je mogoče na ustrezne odlomke sklicevati tudi na tem mestu: v zvezi z dajanjem prednosti se sklicujem na svoje navedbe iz točk od 47 do 57 omenjenih sklepnih predlogov, v katerih se izrekam posebej tudi glede spornega ukrepa, glede dajanja prednosti iz državnih sredstev pa na svoje navedbe iz točk 63 in 64 navedenih sklepnih predlogov. Iz razlogov, ki sem jih nato navedla v točkah od 65 do 84 navedenih sklepnih predlogov, prav tako menim, da je sporni ukrep – vsaj s sektorskega vidika – selektiven. Kakor sem dalje navedla v točkah 82 in 83 omenjenih sklepnih predlogov, je torej odveč zlasti preizkusiti, ali je sporni ukrep poleg tega selektiven tudi v sektorju, denimo glede na velikost bank. Kar zadeva vprašanje, ali je Komisija upravičeno smela izhajati iz tega, da se izkrivlja konkurenca in da se škodi trgovini, moram končno napotiti na svoje navedbe iz točk od 89 do 99 omenjenih sklepnih predlogov.

56. Kar končno zadeva trditev Unicredito, da naj bi določeni ukrepi v marsikaterem posameznem primeru lahko padli pod prag *de minimis*, zadostuje poudarek, da – kakor sem že navedla – predmet izpodbijane odločbe niso bile posamezne pomoči, temveč sistem pomoči kot tak, ter da je to, da pomoči, ki so bile dodeljene na podlagi tega sistema pomoči, v določenih primerih ostajajo pod pragom *de minimis*, nepomembno.[32]

57. Torej je treba ugotoviti, da je razlog neveljavnosti, ki temelji na kršitvi člena 87(1) ES, neutemeljen.

c) Vprašanje zakonitosti izpodbijane odločbe glede na uporabo člena 87(3)(b) in (c) ES

i) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank

58. Unicredito še meni – na to mnenje se je sklicevalo tudi predložitveno sodišče v pred-

31 — Glej med drugim sodbi z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans (C-280/00, Recueil, str. I-7747, točka 75) in z dne 3. marca 2005 v zadevi Heiser (C-172/03, ZOdl., str. I-1627, točka 27).

32 — Glej zgoraj, točka 51.

ložitvenem sklepu –, da je Komisija kršila člen 87(3)(b) in (c) ES. Sporni ukrepi naj bi bili dejansko namenjeni temu, da bi spodbudili popolno in dokončno privatizacijo italijanskega bančnega sektorja, ter bi jih bilo torej treba razglasiti kot „pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa" ali „pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti" v smislu teh določb ter kot združljive s skupnim trgom.

ii) Presoja

59. Kakor sem že navedla zgoraj, ima Komisija glede uporabe člena 87(3) ES široka pooblastila, ki zajemajo zapletene ekonomske in socialne presoje, zaradi česar Sodišče presoje glede združljivosti, do katere je prišel pristojni organ, ne sme nadomestiti s svojo.[33]

60. Zaradi tega Sodišče tudi ne more določiti, ali je neko državno pomoč treba oziroma bi jo bilo mogoče razglasiti kot združljivo s skupnim trgom.[34]

61. Dejansko bi moral biti sodni nadzor nad tem, kako Komisija izvršuje svoja pooblastila, omejen na ugotavljanje, ali so upoštevani predpisi glede postopka in navajanja obrazložitve, ter na nadzor nad vsebinsko pravilnostjo ugotovljenih dejstev in napačno uporabo prava, očitnimi napakami pri presojanju dejstev in zlorabo pooblastil.[35]

62. Ker je Unicredito uveljavljala, da odločba ni vsebovala ustrezne obrazložitve, se sklicujem na svoje navedbe spodaj iz točk 89 in naslednjih. V drugih točkah se trditve, ki jih je Unicredito navedla v zvezi s členom 87(3) ES, ujemajo s trditvami italijanske vlade, o katerih sem presojala že v točkah od 113 do 125 sklepnih predlogov v zadevi C-66/02, kjer sem ugotovila, da je izpodbijana odločba v tem pogledu zakonita.

63. Zaradi tega po mojem mnenju v tem primeru nič ne kaže na to, da bi šlo pri odločbi glede uporabe člena 87(3) ES za napačno uporabo prava.

33 — Glej zgoraj, točka 44 in tam navedena sodna praksa.

34 — Glej tudi sklep C-297/01 (naveden v opombi 22), točka 47.

35 — Med drugim sodba C-372/97 (navedena v opombi 25), točka 83.

2. Kršitev načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti

a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank

64. Predložitveno sodišče dalje sprašuje, ali sta z odredbo o vračilu iz izpodbijane odločbe kršeni načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti. V predložitvenem sklepu se sklicuje na to, da je sporni ukrep skladen z logiko in kontinuiteto zakona Amato, glede katerega je Komisija sama menila, da je zakonit in združljiv s členom 87 ES. Očitna težava glede varstva legitimnih pričakovanj in glede pravne varnosti izhaja tudi iz tega, da je bila možnost pridobitve koristi od spornega sistema pomoči ena izmed predpostavk, na podlagi katerih so posamezne banke presojale ekonomsko izvedljivost zadevnih združitev.

65. Predložitveno sodišče je torej v bistvu ponovilo trditve, ki jih je glede te zadeve navedla Unicredito in v katerih ta trdi, da bi podobnost spornega sistema pomoči z zakonom Amato po namenu in vsebini upravičila predpostavko združljivosti s členom 87 ES. Ravnanje Komisije glede zakona Amato naj bi po mnenju Unicredito utemeljevalo „izredni primer" legitimnih pričakovanj, ki bi lahko v skladu s členom 14(1) Uredbe št. 659/1999 podjetja varoval pred izterjavo pomoči. Poleg tega se Komisija moti v svoji domnevi, da so podlaga za nastanek legitimnega pričakovanja izključno določbe člena 7(1) in (2) zakona Amato. Legitimna pričakovanja naj bi namreč precej bolj izhajala iz zveze z davčnim ukrepom, določenim v členu 7(3) zakona Amato, saj so bile te določbe uporabljene zelo podobno kot člena 22 in 23 zakona Ciampi.

b) Presoja

66. Sodišče je v ustaljeni sodni praksi odpravo nezakonite pomoči z izterjavo označilo kot „logično posledico" njene nezakonitosti.[36] V skladu s členom 14(1) Uredbe št. 659/1999 Komisija izterjave pomoči ne sme zahtevati, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava Skupnosti.

67. V zvezi z načelom varstva legitimnih pričakovanj je treba najprej opozoriti na to, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso država, katere organi so v nasprotju s postopkom iz člena 88 ES dodelili pomoč, s sklicevanjem na varstvo legitimnih pričakovanj prejemnikov pomoči ne more izogniti sprejetju ukrepov za izvedbo odločbe Komi-

36 — Med drugim sodbi C-75/97 (navedena v opombi 30), točka 64, in z dne 21. marca 1990 v zadevi Belgija proti Komisiji (142/87, Recueil, str. I-959, točka 66).

sije, s katero se odreja vračilo pomoči. V nasprotnem primeru bi bila namreč člena 87 ES in 88 ES brez učinka, saj bi se lahko nacionalni organi oprli na svoje nezakonito ravnanje, da bi odločbam Komisije, sprejetim v skladu s temi določbami, odvzeli veljavnost.[37]

68. Glede na ustaljeno sodno prakso vsekakor ni izključeno, da se podjetja, ki so prejela pomoč, izjemoma lahko sklicujejo na okoliščine, na podlagi katerih imajo legitimna pričakovanja glede pravilnosti te pomoči.[38] Načeloma pa imajo lahko podjetja, ki prejemajo pomoč, zaradi nujnosti nadzora nad državnimi pomočmi, ki ga na podlagi člena 93 ES izvaja Komisija, legitimna pričakovanja glede pravilnosti pomoči samo, če je bila pomoč dodeljena na podlagi postopka, ki je določen v navedenem členu; skrben gospodarski subjekt mora biti „običajno sposoben prepričati se o tem, da se ta postopek spoštuje".[39]

37 — Glej sodbo C-169/95 (navedena v opombi 26), točka 48.

38 — Med drugim sodba C-372/97 (navedena v opombi 25), točka 111.

39 — Glej med drugim sodbe z dne 11. novembra 2004 v združenih zadevah Daewoo Electronics in Territorio Histórico de Álava proti Komisiji (C-183/02 P in C-187/02 P, ZOdl., str. I-12105, točka 44), z dne 20. septembra 1990 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-5/89, Recueil, str. I-3437, točka 14), C-169/95 (navedena v opombi 26), točka 51, in z dne 20. marca 1997 v zadevi Alcan Deutschland (C-24/95, Recueil, str. I-1591, točka 25).

69. Predvsem takrat, ko je bila pomoč odobrena brez uradne obvestitve Komisije in je torej na podlagi člena 88(3) ES nezakonita, prejemnik pomoči ne more imeti legitimnih pričakovanj glede pravilnosti dodelitve pomoči.[40]

70. V tem primeru ni sporno, da je bil sporni sistem pomoči v nasprotju s členom 88(3) ES uveden brez uradne obvestitve.

71. Poleg tega po mojem mnenju ni nobene okoliščine, ki bi lahko izjemoma upravičila legitimno pričakovanje.

72. Načeloma je treba namreč najprej upoštevati, da je opredelitev državnega ukrepa kot pomoči v smislu člena 87 ES v skladu s sestavnimi elementi, opredeljenimi v tej določbi, odvisna od vrste dejavnikov ter da od primera do primera terja natančno analizo tehničnih in pravnih značilnosti zadevnega državnega ukrepa in njegovega ekonomskega konteksta.[41]

40 — Glej sodbo C-24/95 (navedeno v opombi 39), točki 30 in 31.

41 — Glede vprašanja enostranskega dajanja prednosti glej navedbe generalnega pravobranilca Tizzana v sklepnih predlogih z dne 8. maja 2001 v zadevi Ferring (C-53/00, sodba z dne 22. novembra 2001, Recueil, str. I-9067, točka 39).

73. Poleg tega ima Komisija, kakor sem navedla že zgoraj,[42] pri ugotavljanju združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom široka pooblastila, ki zajemajo zapletene ekonomske in socialne presoje, te pa se morajo nanašati na Skupnost kot celoto.[43]

74. Prav zaradi tega, ker se morajo pravila glede državnih pomoči, kakor je italijanska vlada pravilno navedla, ujemati z gospodarsko realnostjo, pri nadzoru nad pomočmi v smislu Pogodbe ne gre za statičen koncept. Svet je to dejstvo v četrti uvodni izjavi Uredbe št. 659/1999 izrazil takole:

„Dokončno oblikovanje in povečanje notranjega trga je postopen proces, ki se izraža v trajnem razvoju politike državne pomoči. Zaradi tega razvoja so lahko nekateri ukrepi, ki ob izvedbi niso bili državna pomoč, medtem postali pomoč."

42 — Glej zgoraj, točki 44 in 59.

43 — Med drugim sodba C-169/95 (navedena v opombi 26), točka 34.

75. Zaradi teh vidikov pravil o pomoči okoliščina, da Komisija prej proti zakonu Amato ni ugovarjala, ne more zadostovati za utemeljitev legitimnih pričakovanj podjetij, ki so prejela pomoč, glede zakonitosti spornega sistema pomoči, in sicer celo če je ta sistem v določeni časovni in/ali logični kontinuiteti z zakonom Amato ter so obema sistemoma skupni globalni cilji, kakršen je privatizacija bančnega sektorja. Poleg tega iz dokumentov v primeru izhaja, da je Komisija preizkusila zakon Amato le glede nekaterih vidikov – zlasti glede povečanja kapitala.

76. Glede na zgoraj navedeno je treba torej ugotoviti, da z odredbo o vračilu ni bilo kršeno načelo varstva legitimnih pričakovanj. Ker poleg tega očitno niso bile predložene nobene ločene trditve, ki bi lahko utemeljile kršitev načela pravne varnosti, je treba po mojem mnenju tudi ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

77. Torej je treba ugotoviti, da v tem primeru nič ne kaže na to, da bi bilo z odredbo o vračilu kršeno načelo varstva legitimnih pričakovanj ali pravne varnosti.

3. Kršitev načela sorazmernosti

a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank

78. Predložitveno sodišče nato sprašuje, ali je z odredbo o vračilu kršeno načelo sorazmernosti. Ni sporno, da racionalno ni mogoče pojasniti, zakaj naj bi bila izterjava celotne davčne razlike primernejša za vnovično vzpostavitev *statusa quo* kakor izterjava le njenega dela. Med drugim je treba upoštevati, da naj bi sporni sistem pomoči dal bankam spodbudo za združevanje in da bi retroaktivni preklic prednosti združitve precej spremenil ekonomska razmerja med zasebnimi gospodarskimi subjekti. Predložitveno sodišče opozarja tudi na stabilnost finančnega sektorja.

79. Unicredito navaja, da je Komisija s tem, ko je namesto postopnega vračila pomoči odredila popolno in takojšnje vračilo pomoči, kršila načelo sorazmernosti, ki se uporablja v skladu s členom 14(1) Uredbe št. 659/1999. Retroaktivna izterjava je zelo neugodna tako za Unicredito kakor za celotni italijanski bančni sektor, ker precej spreminja gospodarske povezave, nastale na podlagi spornih ukrepov. Posledice izterjave so za zadevna podjetja precej slabše, kakor če sporni ukrep ne bi bil nikoli uporabljen.

b) Presoja

80. Opozorila sem že na to, da je odprava nezakonite pomoči z izterjavo – celotne pomoči – logična posledica ugotovitve njene nezakonitosti.[44] Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da zaradi tega izterjave nezakonito dodeljene državne pomoči z namenom vzpostavitve prejšnjega stanja načeloma ni mogoče obravnavati kot ukrepa, ki ne bi imel zveze s cilji določb Pogodbe o državnih pomočeh.[45]

81. Z vračilom pomoči prejemnik izgubi prednost, ki jo je imel na trgu v odnosu do tekmecev, položaj pred plačilom pomoči pa je znova vzpostavljen.[46]

44 — Med drugim sodba 142/87 (navedena v opombi 36), točka 66.

45 — Med drugim sodbe C-372/97 (navedena v opombi 25), točka 103, C-142/87 (navedena v opombi 36), točka 66, C-169/95 (navedena v opombi 26), točka 47.

46 — Sodba z dne 4. aprila 1995 v zadevi Komisija proti Italiji (C-350/93, Recueil, str. I-699, točka 22).

82. Sodišče je na podlagi te funkcije ugotovilo, da Komisija razen ob izjemnih okoliščinah svojih pooblastil, ki so priznana v ustaljeni sodni praksi Sodišča, praviloma ne izvršuje napačno, če državo članico pozove, naj izterja zneske, dodeljene kot nezakonito pomoč, saj s tem le znova vzpostavlja prejšnje stanje.[47]

83. V zadevi C-372/97[48] Sodišče dejstva, da bi vračilo pomenilo za podjetja, ki so prejela pomoč, zelo veliko obremenitev, ki bi povzročila, da bi več teh podjetij izginilo s trga in bi to vodilo v hudo krizo na zaposlitvenem in socialnem področju, sploh ni obravnavalo kot takšne izjemne okoliščine, zaradi katere bi odredba o vračilu postala nesorazmerna.

84. Glede na to sodno prakso Sodišča uveljavljene neugodnosti, ki bi jih sporno vračilo glede na navedbe povzročilo zadevnim bankam, bančnemu sektorju kot takemu ali italijanskemu bančnemu sektorju, po mojem mnenju ne pomenijo okoliščin, zaradi katerih bi odredba o vračilu iz izpodbijane odločbe utegnila biti nesorazmerna. Zlasti pri spodbujevalnih ukrepih se pogosto zgodi, da so podjetja oblikovala ekonomske dogovore na podlagi pomoči. Vendar izterjava pomoči ne more biti nesorazmerna le zaradi tega, saj bi bila, kakor je Komisija pravilno navedla, v nasprotnem primeru učinkovitost tako prepovedi Skupnosti glede državnih pomoči na splošno kot funkcije izterjave močno oslabljena.

85. Končno v tem postopku tudi ni bilo navedeno, da bi bila izterjava absolutno nemogoča.[49]

86. Torej nič ne kaže na to, da bi bilo z odredbo o vračilu kršeno načelo sorazmernosti.

4. Kršitev obveznosti obrazložitve v skladu s členom 253 ES

a) Navedbe predložitvenega sodišča in glavne navedbe strank

87. V okviru drugega vprašanja za predhodno odločanje predložitveno sodišče brez

47 — Med drugim sodbi C-75/97 (navedena v opombi 30), točka 66, in z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji (C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 99).

48 — Sodba, navedena v opombi 25 (točka 105).

49 — V tej zvezi glej sodbo C-75/97 (navedena v opombi 30), točka 86, po kateri bi bila odločba Komisije neveljavna, če bi naslovniku nalagala obveznost, katere izpolnitev bi bila že od samega začetka objektivno in absolutno nemogoča.

navajanja nadaljnjih navedb v predložitvenem sklepu postavlja vprašanje o kršitvi obveznosti obrazložitve glede sporne odredbe o vračilu iz izpodbijane odločbe.

88. Unicredito v tem smislu nasprotuje temu, da Komisija ni obrazložila, zakaj ni uporabila možnosti iz člena 14(1) Uredbe št. 659/1999, po kateri ji pomoči ne bi bilo treba izterjati, zlasti ker naj bi bilo s tako izterjavo kršeno načelo varstva legitimnih pričakovanj, ki ga vsebuje pravo Skupnosti. V izpodbijani odločbi naj tudi ne bi bilo obrazložitve glede selektivnosti in izkrivljanja konkurence. Poleg tega bi morala Komisija pri ugotavljanju izkrivljanja konkurence določiti tudi zadevni trg. Manjkala naj bi tudi obrazložitev glede tega, da je Komisija zavrnila uporabo načela pomoč *de minimis*. Končno bi morala Komisija sporni sistem pomoči preizkusiti glede na vsak posamičen primer, ne pa abstraktno.

b) Presoja

89. Najprej je treba upoštevati, da gre pri obveznosti obrazložitve za pomembno postopkovno zahtevo, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti oz. vsebinske pravilnosti obrazložitve, ki spada k materialni pravilnosti spornega pravnega akta.[50]

90. Kar torej zadeva zahteve glede obrazložitve, mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev prilagojena naravi pravnega akta, preudarke organa Skupnosti pa mora izraziti tako jasno in nedvoumno, da zadevne osebe lahko iz nje razberejo razloge za izdani ukrep, Sodišče pa lahko izvršuje nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati zlasti glede na vsebino pravnega akta in interes, ki ga imajo za pojasnila naslovniki ali druge osebe, ki jih pravni akt zadeva. V obrazložitvi ni treba navesti vseh dejansko ali pravno upoštevnih vidikov, saj vprašanja, ali je obrazložitev nekega pravnega akta skladna z zahtevami člena 253 ES, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, temveč tudi glede na njegovo sobesedilo in vse pravne predpise, ki veljajo za zadevno področje.[51]

91. Kar v tem primeru kot prvo zadeva obrazložitev glede odredbe o vračilu, je treba navesti, da se Komisija v točki 49 izpodbijane odločbe sklicuje na člen 14 Uredbe št. 659/1999, v skladu s katerim mora Komisija v negativnih odločbah glede nezakonitih pomoči odrediti vračilo. V točkah od 50 do 56 izpodbijane odločbe je nato predstavljeno, zakaj po mnenju Komisije nobeno izmed splošnih načel prava Skupnosti ne nasprotuje vračilu. Vprašanja iz-

50 — Glej med drugim sodbo C-310/99 (navedena v opombi 47), točka 48.

51 — Glej med drugim sodbe z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France (C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63), z dne 30. marca 2000 v zadevi VBA proti Florimex in drugim (C-265/97 P, Recueil, str. I-2061, točka 93), z dne 22. marca 2001 v zadevi Francija proti Komisiji (C-17/99, Recueil, str. I-2481, točki 35 in 36) in C-310/99 (navedena v opombi 47), točka 48.

krivljanja konkurence in učinkov na trgovino med državami članicami zaradi spornega sistema pomoči so obravnavana v točkah 30 in 41 izpodbijane odločbe.

92. Kar še posebej zadeva očitek, da bi morala Komisija pri ugotavljanju učinkov na konkurenco določiti upoštevni trg, je treba opozoriti na to, da glede na ustaljeno sodno prakso zadostuje dokaz, da zadevne pomoči utegnejo vplivati na trgovino med državami članicami in izkrivljati konkurenco, ne da bi bilo treba opredeliti trg in preučiti tako njegovo strukturo kot konkurenčna razmerja, ki iz te strukture izhajajo.[52]

93. Končno Komisija v točkah od 32 do 37 izčrpno predstavi razloge, zakaj meni, da je sporni sistem pomoči oz. zlasti sporni ukrep selektiven. V točki 44 Komisija nazadnje obravnava vprašanje prekoračitve pragov *de minimis*.

94. V tem pogledu izpodbijana odločba torej izpolnjuje zahteve glede zadostne obrazložitve.

95. Kar končno zadeva trditev, da bi morala Komisija izpodbijano odločbo preizkusiti in obrazložiti glede na vsak posamezni primer, sem že opozorila, da je predmet izpodbijane odločbe preizkus sistema pomoči, zaradi česar se sme Komisija glede na ustaljeno sodno prakso omejiti na to, da sistem pomoči preizkusi „abstraktno“ glede na njegove splošne značilnosti, da bi ugotovila, ali glede na te značilnosti vsebuje elemente pomoči.[53] Torej ni treba, da bi izpodbijana odločba vsebovala obrazložitev glede na posamezne primere uporabe spornega sistema pomoči.

96. Iz tega izhaja – neodvisno od vprašanja materialne pravilnosti obrazložitve izpodbijane odločbe –, da ni mogoče ugotoviti kršitve obveznosti obrazložitve.

5. Izid preizkusa veljavnosti

97. Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da ta preizkus ni pokazal ničesar,

52 — Med drugim sodba z dne 17. septembra 1980 v zadevi Philip Morris proti Komisiji (730/79, Recueil, str. 2671, točke od 9 do 12).

53 — Glej zgoraj, točka 51.

kar bi utemeljevalo neveljavnost izpodbijane odločbe in zlasti odredbe o vračilu, ki jo vsebuje.

V – Tretje vprašanje za predhodno odločanje (razlaga)

98. Tretje vprašanje za predhodno odločanje je zastavljeno kot vprašanje razlage, in sicer očitno spet v povezavi z določbami in načeli prava Skupnosti, na katere se je predložitveno sodišče sklicevalo že v okviru obeh vprašanj za predhodno odločanje glede veljavnosti izpodbijane odločbe, zlasti odredbe o vračilu. Predložitveno sodišče želi s tem vprašanjem razlage izvedeti, ali te določbe in načela prava Skupnosti, torej še posebej načeli varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti (torej načeli prava Skupnosti, na kateri se nanaša tudi člen 14(1) Uredbe št. 659/1999) ter člen 87 ES, nasprotujejo nacionalni izterjavi davka.

99. Glede tega vprašanja, na katero po mnenju Komisije ni mogoče odgovarjati ločeno, je treba ugotoviti, da nacionalna izterjava davka po navedbah predložitvenega sodišča pomeni le izvajanje odredbe o vračilu. Iz zgornjega preizkusa izhaja, da ta odredba o vračilu ne krši določb in načel prava Skupnosti, ki jih navaja predložitveno sodišče, še posebej člena 87 ES ter načel varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti, in je torej veljavna. Ta načela torej tudi ne morejo nasprotovati nacionalni izterjavi davka, zlasti zato ne, ker predložitveno sodišče ni navedlo nobenih sestavnih elementov legitimnih pričakovanj ali drugih okoliščin, ki bi bili zunaj tistih, ki sem jih upoštevala že v okviru preizkusa veljavnosti. Poudariti je treba tudi to, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da nacionalni organi, če Komisija z veljavno odločbo odredi vračilo, nimajo pravice do kakršnih koli drugih ugotovitev. Nacionalni organi v tem pogledu nimajo nobenih pooblastil in njihova vloga je zato omejena na izvrševanje odločbe Komisije.[54]

100. Na tretje vprašanje je treba po mojem mnenju zato odgovoriti, da določbe in načela prava Skupnosti, ki jih navaja predložitveno sodišče, ne nasprotujejo uporabi ureditve, kakršna je nacionalna izterjava davka, ki je namenjena izvrševanju izpodbijane odločbe, zlasti odredbe o vračilu, ki jo vsebuje.

54 — Glej sodbo C-24/95 (navedena v opombi 39), točka 34.

VI – Odločitev o stroških

101. Stroški italijanske vlade in Komisije se ne povrnejo. Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških.

VII – Predlog

102. Glede na zgoraj navedeno predlagam Sodišču, naj na vprašanja za predhodno odločanje Commissione tributaria Genova odgovori:

1. Preizkus vprašanj za predhodno odločanje ni pokazal takih elementov, ki bi vplivali na veljavnost Odločbe Komisije 2002/581/ES z dne 11. decembra 2001 o sistemu državnih pomoči, ki ga je v korist bank uvedla Italija, zlasti v njej navedene odredbe o vračilu.

2. Člen 87 ES, člen 14 Uredbe (ES) št. 659/1999 ter načeli varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti ne nasprotujejo uporabi ukrepa, kakršen je nacionalna izterjava davka, ki je namenjen izvrševanju te odločbe, zlasti odredbe o vračilu, ki jo vsebuje.