KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 11. Dezember 2001

über die staatliche Beihilferegelung, die Italien zugunsten der Banken durchgeführt hat

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001) 3955)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2002/581/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß dem genannten Artikel und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen [1],

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 24. März 1999 hat die Kommission aufgrund einer einschlägigen parlamentarischen Anfrage die italienischen Behörden gebeten, Angaben zu übermitteln, um die Tragweite und die Auswirkungen des Gesetzes Nr. 461 vom 23.12.1998 (nachstehend Gesetz 461/98) beurteilen zu können. Mit Schreiben vom 24. Juni und 2. Juli 1999 haben die italienischen Behörden der Kommission Auskünfte über das genannte Gesetz und über das entsprechende Gesetzesdekret Nr. 153/99 vom 17. Mai 1999 (nachstehend Dekret 153/99) zugehen lassen. Nach Prüfung der eingegangenen Angaben hat die Kommission mit Schreiben vom 23. März 2000 den italienischen Behörden mitgeteilt, dass das Gesetz und das Dekret Beihilfeelemente enthalten können und hat sie aufgefordert, die erwähnten Maßnahmen nicht durchzuführen. Mit Schreiben vom 12. April 2000 haben die italienischen Behörden der Kommission mitgeteilt, dass sie die Anwendung der Maßnahmen ausgesetzt haben. Weitere Auskünfte wurden der Kommission mit Schreiben vom 14. Juni 2000 erteilt.

(2) Mit Schreiben vom 25. Oktober 2000 hat die Kommission der italienischen Regierung ihre Entscheidung mitgeteilt, wegen der fraglichen Beihilfe das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

(3) Die Entscheidung der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [2]. Die Kommission hat die Beteiligten aufgefordert, sich gegebenenfalls zu den betreffenden Maßnahmen zu äußern.

(4) Die Kommission hat Stellungnahmen sonstiger Beteiligter erhalten. Am 18. Juni 2001 hat sie diese Stellungnahmen den italienischen Behörden übermittelt, um ihnen Gelegenheit zur Äußerung zu geben und hat deren Bemerkungen mit Schreiben vom 25. Juli 2001 erhalten.

II. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE

(5) Mit dem Gesetz 461/98 und dem Dekret 153/99 werden folgende steuerliche Vergünstigungen zur Konsolidierung des Bankensektors eingeführt:

1. Senkung auf 12,5 % des Anteils der Körperschaftsteuer (IRPEG) für die Banken, die einen Zusammenschluss oder eine ähnliche Umstrukturierungstransaktion vornehmen, und zwar in fünf aufeinander folgenden Steuerjahren, sofern die Gewinne in eine Sonderrücklage eingestellt werden, die drei Jahre lang nicht ausgeschüttet wird. Die für die Sonderrücklage bestimmten Gewinne dürfen 1,2 % des Unterschiedsbetrags zwischen der Gesamtheit der Forderungen und Verbindlichkeiten der an der Fusion beteiligten Banken und dem entsprechenden Betrag der größten teilnehmenden Bank nicht überschreiten (Artikel 22 Absatz 1 und Artikel 23 Absatz 1 des Dekrets 153/99);

[1] ABl. C 44 vom 10.2.2001, S. 2.

[2] Siehe Fußnote 1.

2. die steuerliche Neutralität für Transaktionen der Rückübertragung auf den Einbringer der Anlagegüter und sonstigen Vermögenswerte, die für den Gesellschaftszweck nicht unerlässlich sind und die nach dem Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 (Artikel 16 Absatz 3 des Dekrets 153/99) bereits auf die Banken übertragen worden waren;

3. die Einführung einer festen Steuer anstatt der in Verbindung mit den Transaktionen nach den Punkten 1 und 2 geschuldeten Steuern (Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 5 des Dekrets 153/99);

4. die steuerliche Neutralität hinsichtlich der Kommunalsteuer auf den Wertzuwachs der Immobilien in Verbindung mit den Transaktionen gemäß den Punkten 1 und 2 (Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 5 des Dekrets 153/99);

5. Steuerbefreiung für die Übertragung der Beteiligungen am Kapital der Banca d'Italia von den Empfängergesellschaften auf die Bankenstiftungen (Artikel 27 Absatz 2 des Dekrets 153/99).

(6) Mit dem Gesetz 461/98 und dem Dekret 153/99 werden Steuervergünstigungen auch für die Bankenstiftungen eingeführt, die jedoch in vorliegender Entscheidung nicht geprüft werden.

(7) Mit dem Dekret 153/99 werden Steuererleichterungen für Zusammenschlüsse in den Jahren 1998 bis einschließlich 2004 gewährt. Da die Maßnahmen im Jahr 2000 ausgesetzt wurden, dürften die Steuereinsparungen nur die in den Jahren 1998, 1999 und 2000 vollzogenen Transaktionen betreffen. Sollte sich jedoch herausstellen, dass bestimmte Transaktionen, die nach der Aussetzung durchgeführt wurden, trotzdem von den Steuererleichterungen profitiert haben, so müssten diese Transaktionen wie diejenigen vor der Aussetzung behandelt werden, insbesondere im Hinblick auf die Ausführung dieser Entscheidung.

(8) Nach den 1998, 1999 und 2000 vollzogenen 76 Transaktionen berechnen die italienischen Behörden den theoretischen Höchstbetrag der Steuererleichterungen, der den Begünstigten der Maßnahme in Erwägungsgrund 5 Punkt 1 möglicherweise in dem vorgesehenen Fünfjahreszeitraum zugute gekommen ist, auf 5 358 Mrd. ITL (2 767 Mio. EUR). Diese Berechnung enthält nicht die Steuererleichterungen, die durch die in Erwägungsgrund 5 Punkte 2-5 aufgeführten Maßnahmen gewährt wurden.

(9) In Italien befanden sich die Banken, die keine Aktiengesellschaften waren, im Staatsbesitz, wurden aber allmählich in Aktiengesellschaften umgewandelt und dazu schließlich 1993 gesetzlich verpflichtet. Ihre Aktien wurden auf dem Markt platziert oder nicht gewinnorientierten Einrichtungen zugeteilt, die als „Bankenstiftungen" bezeichnet wurden. Mit Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 wurden besondere Steuervorschriften eingeführt, aufgrund deren die Bankenstiftungen (einbringende Einrichtungen), die die neu gegründeten Banken (Empfänger-Aktiengesellschaften) besaßen und kontrollierten, auf letztere bestimmte Vermögenswerte übertragen konnten. Die in Erwägungsgrund 5 Punkte 2 und 5 genannten Maßnahmen beziehen sich auf diese Vermögenswerte und enthalten die Bedingungen für die Rückübertragung auf die einbringende Einrichtung (oder die Bankenstiftung).

(10) Die Kommission hat vorläufig die Ansicht vertreten, dass die aufgrund des Gesetzes 461/98 und des Dekrets 153/99 für die Zusammenschlüsse von Banken gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 87 aus folgenden Gründen unvereinbar sein kann:

— Mit dem Gesetz 461/98 und dem Dekret 153/99 werden Steuervorteile für Bankenfusionen gewährt, die einige Unternehmen begünstigen — insbesondere diejenigen, die sich zusammenschließen — und ihnen somit durch ihre Expansion Größenvorteile zu geringen Kosten ermöglichen. Da die Regelung auf den Bankensektor beschränkt ist, stellt sie eine sektorale Regelung dar und fällt in den Anwendungsbereich von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag.

— Der Steuervorteil wird durch den Verzicht auf Einnahmen oder durch den Zuschuss staatlicher Mittel gewährt. Die Beihilfe beeinflusst den innergemeinschaftlichen Handel, weil sie die Expansion italienischer Banken im Ausland erleichtert und den Marktzutritt ausländischer Banken in Italien erschwert.

— Die Bankbeihilfen bewegen sich nicht innerhalb der Grenzen von De-minimis-Regelungen. Den italienischen Behörden zufolge sind die Steuervergünstigungen für Banken dadurch gerechtfertigt, dass sie für die Konsolidierung und Modernisierung des Bankensektors erforderlich sind. Die Kommission hat Bedenken dahingehend, dass hier eine mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag vereinbare Beihilfe vorliegt. Dem Vertrag zufolge ist die Kommission allein dafür zuständig zu prüfen, ob die Beihilfevorhaben das Kompatibilitätskriterium erfüllen und deshalb die vorherige Anmeldung erforderlich ist. Außerdem genügt die Beihilfe auch nicht den Bedingungen, die in den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten [3] festgelegt sind. Die fraglichen Maßnahmen können Betriebsbeihilfen insofern darstellen, als sie mit der Verwirklichung bestimmter Vorhaben verbunden sind und die laufenden Kosten der Unternehmen verringern. Die Kommission war nicht in der Lage, den entsprechenden genauen Betrag im Rahmen der ersten Prüfung zu bestimmen.

Aus diesen Gründen hat die Kommission das Verfahren des Artikels 88 Absatz 2 EG-Vertrag eingeleitet.

III. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

(11) Die Kommission hat eine Reihe von Stellungnahmen der Beihilfeempfänger erhalten, die meist mit den Stellungnahmen der italienischen Behörden übereinstimmen.

(12) Im Wesentlichen wird in den Stellungnahmen auch bemerkt, dass, selbst wenn die Kommission die Maßnahmen als unvereinbare Beihilfen betrachtet, genügend Gründe vorlägen, um die Rückforderung der Beihilfen wegen der legitimen Erwartungen der Empfänger auszuschließen.

[3] ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2.

(13) Derartige Erwartungen wären gerechtfertigt, weil die Kommission nicht das Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 mit ähnlichen Vergünstigungen zur Diskussion gestellt hat. In der Mitteilung nach Artikel 88 Absatz 3 über die Beihilfe Italiens zugunsten der Banco di Napoli ([4]) hat die Kommission bemerkt: „Das Gesetz ‚Amato' hat die Neubewertung der Vermögenserträge unter teilweiser Steuerbefreiung ermöglicht und Kapitalaufstockungen zugunsten einiger staatlicher Banken, die seit langem unterkapitalisiert waren […] vorgesehen, um die strengeren Mindestanforderungen der neuen Gemeinschaftsrichtlinien zu erfüllen. So konnte mit diesem Gesetz den unbegrenzten staatlichen Garantieleistungen für die öffentlichen Banken durch Einbringung von Eigenmitteln in bestimmter Höhe ein Ende bereitet werden. So wurde auch begonnen, den öffentlichen Banken die gleiche Behandlung wie den privaten Banken zuteil werden zu lassen und damit die Wettbewerbsfälschungen zu begrenzen. […] So ist zu schließen, dass die Kapitalzuführen im Sinne des Gesetzes keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen."

(14) Die Transaktionen wurden außerdem von der Banca d'Italia, der Kontrollbehörde für das Kreditwesen, genehmigt.

(15) Die Rückforderung der Beihilfe liefe im Übrigen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwider. Die Zusammenschlüsse wurden in Anbetracht der Steueranreize durchgeführt; die Rückforderung könnte für die Empfänger finanzielle Instabilität bedeuten und die Bedingungen verändern, unter denen sie ihre Fusionsentscheidungen getroffen haben.

IV. **BEMERKUNGEN ITALIENS**

(16) In seiner Erwiderung auf die Einleitung des Verfahrens hat die italienische Regierung angegeben, dass der Bankensektor in Italien seit 1936 aufmerksam vom Staat kontrolliert wurde und die Regierung direkt in die Verwaltung vieler Banken eingegriffen hat. Die Banken waren in verschiedene institutionelle Kategorien unterteilt mit verschiedenen operativen Auflagen („das Prinzip der Spezialisierung des Kreditwesens"). Dies hatte einen negativen Einfluss auf Betrieb und Wettbewerbsfähigkeit der Banken. Deshalb erließen die Behörden ab Anfang der 80er Jahre verschiedene Vorschriften, um den Grundsatz der Spezialisierung aufzuheben, die staatlichen Banken zu privatisieren und die italienischen Banken im Durchschnitt zu vergrößern. Mit dem Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 wurden zuvor den Banken ähnliche Vorteile, wie sie Gegenstand dieser Entscheidung sind, gewährt. Das Gesetz 461/98 und das Dekret 153/99 sind als Teil desselben Prozesses mit dem Ziel der Modernisierung des Bankensektors zu sehen.

(17) Parallel dazu hat die italienische Regierung auch die allgemeine Reform des Steuersystems eingeleitet. Mit der Steuerreform wurde 1997 die duale Einkommensteuer (Dual Income Tax — DIT) ([5]) und die „Regionalsteuer auf Produktivtätigkeiten" (Imposta Regionale sulle Attività Produttive — IRAP) ([6]) eingeführt. Diese beiden Steuern werden auf die Banken zu weniger günstigen Bedingungen als auf andere Wirtschaftssektoren angewendet, weil für die Banken bereits spezifische Erleichterungen vorgesehen sind.

(18) Daher sind die Maßnahmen nicht als Ausnahmeregelungen zum allgemeinen Steuersystem zu sehen, sondern als außergewöhnliche und zeitweilige Maßnahmen, die durch die Konsolidierung des Bankensektors gerechtfertigt sind. Nach Aussagen der italienischen Behörden hat das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften erklärt, dass ein besonderes Abgabensystem, das keine Ausnahmeregelung zum allgemein auf andere Tätigkeiten angewandten Steuersystem darstellt, nur im Rahmen des spezifischen Steuersystems des Wirtschaftssektors bewertet werden kann ([7]). Für den italienischen Gesetzgeber ist es daher legitim, zu versuchen, das den Besonderheiten des Bankensektors angepasste System anzuwenden, wenn dies — wie es im vorliegenden Fall geschieht — keine Verringerung der allgemeinen Steuerlast im Vergleich zur übrigen Wirtschaft mit sich bringt.

(19) Die italienischen Behörden sind weiterhin der Meinung, dass die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen kein Hindernis für die Angleichung an den wesentlichen Grundsatz der Gleichheit und für die Steigerung der internen Kohärenz des Steuersystems darstellen kann, falls sich nachweisen lässt, dass die Ausgangslage für bestimmte Unternehmen oder Sektoren nachteilig war. Sie nennen Angaben, aus denen hervorgeht, dass der Bankensektor zu über 20 % zum Gesamtaufkommen der Körperschaftsteuer beiträgt, obwohl er nur 5 % des Mehrwerts des Landes erwirtschaftet. Andere Daten bestätigen diesen höheren Steuerdruck auf die Banken. Obwohl die Regierung die Steuerlast senken kann, indem sie den Banken die normale steuerliche Behandlung wie den anderen Sektoren zuteil werden lässt, hat sie sich entschieden, ihnen Anreizmaßnahmen für die Konsolidierung des Sektors zu bieten.

(20) Die Art der geprüften Maßnahmen ist allgemein zu betrachten. Alle Banken, einschließlich der italienischen Zweigstellen ausländischer Banken, können von den Steuererleichterungen profitieren. Die Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Sektoren wird durch die Art und die Struktur des allgemeinen Systems gerechtfertigt. Der Bankensektor unterliegt einer besonderen Regelung, weil die Banken eine besondere Kategorie von Steuerzahlern darstellen. Die Banken unterliegen zahlreichen anderen Verpflichtungen gegenüber anderen Unternehmen. Folglich ist die steuerliche Ungleichbehandlung objektiv gerechtfertigt und für den Sektor typisch ([8]).

([4]) Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag an die Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten über von der italienischen Regierung beschlossene Beihilfen an die Banca di Napoli, C 40/96, ABl. C 328 vom 1.11.1996, S. 23.

([5]) Gesetzesverordnung Nr. 466 vom 18. Dezember 1997.

([6]) Gesetzesverordnung Nr. 446 vom 15. Dezember 1997.

([7]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 27. Januar 1998 in der Rechtssache T-67/94, Ladbroke Racing Ltd/Kommission, Slg. 1998, S. II-1.

([8]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 29. September 2000 in der Rechtsache T-55/99, Confederazione spagnola de Transporte de Mercancías (CETM) gegen Kommission, Slg. II-2000, S. 3207, Randnummer 52 der Entscheidungsgründe.

(21) Die Maßnahmen des Erwägungsgrunds 5 Punkte 2 und 5 und teilweise Punkt 3 und 4 betreffen die Rückübertragung auf die einbringende Gesellschaft des für die Bankentätigkeit nicht unerlässlichen Anlagevermögens und sonstigen Vermögens, das bereits auf die Banken mit Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 übertragen worden war. Als die staatlichen Banken in Aktiengesellschaften im Besitz der Bankenstiftungen umgewandelt wurden, übertrugen die Akteure diese Beteiligungen den Banken anstatt der Stiftung, um die Besteuerung des Wertzuwachses dieses Vermögens zu vermeiden. Im Fall der Beteiligungen am Kapital der Banca d'Italia bot sich sodann nicht mehr die Möglichkeit, diese Beteiligungen der Stiftung zu übertragen. Nach dem Gesetz 141 vom 7. März 1938 gehörten die Stiftungen nicht mehr zu den Einrichtungen, die Kapitalanteile an der Banca d'Italia halten durften. Das Dekret 153/99 hat diese Vorschriften geändert und den Banken den Erwerb der Beteiligungen ermöglicht. Die immateriellen Beteiligungen erhöhen zwar das Vermögen der Bank, tragen aber nicht zu ihrer Tätigkeit bei und senken die Rentabilitätsindizes. Die fraglichen Maßnahmen ermöglichen die Übertragung dieses Vermögens auf die Stiftungen ohne Entrichtung von Steuern, um die Banken nicht für die Privatisierung zu bestrafen.

(22) Die fraglichen Maßnahmen verfälschen nicht den Wettbewerb. Es besteht auch keine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den in Italien tätigen Banken, einschließlich der Banken aus anderen Mitgliedstaaten. Es gibt keine Verzerrung zwischen den in Italien tätigen Banken und den im Ausland tätigen Banken, da die Ausgangslage für die in Italien ansässigen Banken sehr ungünstig ist.

(23) Die Maßnahmen wirken sich nicht auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus. Sie erleichtern nicht die Expansion der italienischen Banken im Ausland und erschweren auch nicht den Marktzutritt ausländischer Banken in Italien. Banken aus der Gemeinschaft können im Gegenteil an Fusionen teilnehmen und von den Steuererleichterungen profitieren.

(24) Die Maßnahmen beinhalten keine Verwendung staatlicher Mittel. Der Steuervorteil wird nicht automatisch gewährt, sondern nach Durchführung spezifischer Transaktionen. Was die Maßnahmen des Erwägungsgrunds 5 Punkte 2 bis 5 betrifft, so ist es unwahrscheinlich, dass die entsprechenden Transaktionen ohne Steuererleichterung durchgeführt werden, sofern sie einer Steuer unterliegen. Was die Maßnahmen in Erwägungsgrund 5 Punkt 1 betrifft, so wird die zeitweilige Senkung der Körperschaftsteuer auf lange Sicht durch einen wahrscheinlichen Anstieg der Rentabilität — und damit der Besteuerung — der betreffenden Banken wettgemacht.

(25) Angesichts der verworfenen Annahme, dass die Steuererleichterungen staatliche Beihilfen darstellen, so müssen sie doch als aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Die Konsolidierung des Bankensystems fügt sich in das wichtige Gemeinschaftsvorhaben der Verwirklichung der Euro-Zone und der Schaffung des Binnenmarktes für Bankendienstleistungen ein. Außerdem muss der Bankensektor konsolidiert werden, um eine etwaige allgemeine Krise des Systems zu vermeiden, deren erste Symptome in den finanziellen Schwierigkeiten der Banco di Sicilia und der Banco di Napoli sichtbar wurden.

(26) Die Bezeichnung der Maßnahmen als „Betriebsbeihilfen" ist unzutreffend. Die Steuervergünstigungen werden nur in Verbindung mit einem spezifischen und genau definierten Projekt gewährt, d. h. dem Zusammenschluss. Die Höhe der Beihilfe wird anhand objektiver und transparenter Kriterien bestimmt. Die Maßnahmen führen nicht zu einer Senkung der laufenden Kosten, sondern vielmehr der mit einer außergewöhnlichen Transaktion verbundenen Kosten.

(27) Die steuerlichen Maßnahmen könnten außerdem aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) als kompatibel angesehen werden, da sie die Entwicklung der Banktätigkeit fördern sollen, ohne deswegen die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu verändern. Die Möglichkeit der Anwendung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) kann nicht auf Umstände begrenzt werden, die in den derzeitigen Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten beschrieben werden. Die Kommission hat bei anderer Gelegenheit anerkannt, dass die Konsolidierung des Bankensektors in der gegenwärtigen Situation unumgänglich ist.

(28) Findet die allgemeine These für die Kompatibilität im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) keine Zustimmung, hat die Kommission fallweise oder für jeden einzelnen Begünstigten der Maßnahmen zu prüfen, ob die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) vorliegen.

V. **BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG**

(29) Gegenstand der Prüfung der Kommission ist eine Beihilferegelung, d. h. ein Instrument, mit dem der Mitgliedstaat jedem Finanzinstitut, das die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt, steuerliche Vergünstigungen gewährt. Der Mitgliedstaat hat keine Vergünstigungen auf individueller Basis gewährt und hat nicht jeden Einzelfall der Kommission gemeldet. Daher ist die Kommission aufgrund des Wesens der Maßnahme verpflichtet, eine allgemeine und abstrakte Prüfung der Frage vorzunehmen, ob die Regelung als staatliche Beihilfe zu bezeichnen und ob sie vertragskompatibel ist; zuständig für eine derartige Prüfung ist sie aufgrund des Vertrags, der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ([9]). Die Kommission prüft nicht die Anwendung der Regelung in allen 76 oben erwähnten Fusions- oder Übernahmefällen, ebenso

([9]) Urteil des Gerichtshofs vom 14. Oktober 1987 in der Rechtssache 248/84, Deutschland gegen Kommission, Slg. 4013, Randnummern 17 und 18 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-47/91, Italien gegen Kommission, Slg. I-4635, Randnummern 20 und 21 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97, Königreich Belgien gegen Kommission, Slg. I-3671, Randnummer 48 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 19. Oktober 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-15/98 und C-105/99, Italienische Republik und Sardegna Lines gegen Kommission, Slg. I-8855, Randnummer 51 der Entscheidungsgründe.

wenig wie in den zahlenmäßig nicht genau angegebenen Fällen der Übertragung von Vermögen zwischen Banken und Bankenstiftungen.

(30) Die Regelung wurde von Italien mit dem Ziel erarbeitet und durchgeführt, eine genaue und ausdrückliche Wirkung zu erzielen: die Konsolidierung des italienischen Bankensektors. Deshalb müssen alle Elemente zur Beurteilung der Frage, ob die Regelung staatliche Beihilfen enthält und mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, in der Regelung selbst wiederzufinden sein. In Anbetracht der besonderen Umstände des Falles wird außerdem die Würdigung der in der Regelung vorgesehenen Beihilfe aller Wahrscheinlichkeit nach in den Einzelfällen unverändert bleiben. Die Begünstigten müssen aufgrund ihres Wesens in der Regel als Unternehmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 angesehen werden. Infolge der Liberalisierung des gemeinschaftlichen Bankensektors beeinflussen die einem bestimmten Kreditinstitut gewährten Vergünstigungen zwangsläufig den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und verfälschen den Wettbewerb. Angesichts der im vorliegenden Fall vorgeschriebenen Bedingungen (insbesondere das Vorhandensein eines Umstrukturierungsplans) ist es unwahrscheinlich, dass die einzelnen Vorgänge als eine Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien für Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten ([10]) anzusehen sind. Noch unwahrscheinlicher ist, dass ausnahmsweise die keine Erstinvestitionen betreffenden Erleichterungen im Sinne der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung ([11]) als vertragskompatibel betrachtet werden. Hier sei hinzugefügt, dass die Konsolidierungstransaktionen selten auf Banken beschränkt sind, die nur in regionalen Fördergebieten ansässig sind. Schließlich gibt es keinen anderen Anhaltspunkt dafür, dass eine Einzelbeihilfe aus anderen Gründen als vertragskompatibel angesehen werden kann.

(31) Die Kommission stellt fest, dass die italienischen Behörden darum gebeten haben, dass jede Beihilfe einzeln geprüft wird. Die Kommission sieht sich jedoch aus diesem einfachen Grund nicht verpflichtet, diese Prüfung in der jetzigen Phase des Verfahrens vorzunehmen. Nach Ansicht der Kommission müssten einem solchen Ersuchen zumindest alle für die Würdigung der Einzelfälle notwendigen Angaben beigegeben werden, d. h. Angaben, die der Kommission in der Regel im Zusammenhang mit der vollständigen Anmeldung einer Einzelbeihilfe im Sinne des Artikels 88 Absatz 3 zu übermitteln sind. Die italienischen Behörden waren sich der Bedenken der Kommission hinsichtlich der geprüften Regelung bewusst. Wären sie der Auffassung gewesen, dass bestimmte Einzelfälle infolge ihrer besonderen Umstände einzeln zu würdigen wären, wäre es ihre Pflicht gewesen, die Kommission über diese Umstände zu unterrichten und alle für die Einzelprüfung zweckdienlichen Angaben zu übermitteln.

(32) Die Kommission erkennt an, dass die besondere Art der Bankentätigkeit prinzipiell die Einführung spezifischer Steuervorschriften für den Sektor rechtfertigen könnte. Die geprüften Maßnahmen stellen jedoch keine Anpassung des allgemeinen Systems an die besonderen Merkmale der Bankentätigkeit dar, sondern eine Ad-hoc-Beihilfe, die die Wettbewerbsfähigkeit einiger Unternehmen verbessert, d. h. der an Zusammenschlüssen beteiligten Banken und nur in Verbindung mit derartigen Transaktionen. Dass der Bankensektor sich in einer besonders schwierigen Zeit umstrukturieren muss, ist ein externes Element, das nicht zum normalen Funktionieren des Steuersystems im Rahmen des Bankensektors in Verbindung steht; dies beinhaltet daher nicht, dass die Bankentätigkeit aufgrund des Wesens oder der allgemeinen Struktur des Systems von günstigeren Vorschriften für Zusammenschlüsse profitieren sollte. Aus diesen Gründen kann nicht der Behauptung zugestimmt werden, der zufolge die fraglichen Maßnahmen durch die Art oder die allgemeine Struktur des Systems gerechtfertigt sind. Sie stellen eine Ausnahme vom geltenden Steuersystem dar. „Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes können zum einen Beihilfen in Form von Beihilfeprogrammen einen ganzen Wirtschaftszweig betreffen und gleichwohl unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrags (jetzt Artikel 87 Absatz 1) fallen; zum anderen ist eine Maßnahme, die die Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs teilweise von den finanziellen Lasten freistellen soll, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Sozialversicherungssystems ergeben, ohne dass diese Befreiung durch das Wesen und die Struktur dieses Systems gerechtfertigt ist, als Beihilfe anzusehen ([12]).“ Außerdem wird deutlich festgestellt, dass der steuerliche Charakter der fraglichen Vorschrift nicht ausreichend ist, so dass Artikel 87 Absatz 1 zur Anwendung kommen muss. ([13])

(33) Mit diesen Maßnahmen wird den Banken dadurch ein Vorteil gewährt, dass sie es ihnen ermöglichen, sich zu vergrößern und Größenvorteile zu niedrigen Kosten zu nutzen. Dieser Vorteil ist selektiv. Er ist auch in Bezug auf die Bank innerhalb des Sektors selektiv, obwohl er sich nur auf die Banken beschränkt, die an Fusionen oder Konsolidierungstransaktionen teilnehmen. Außerdem ist die Beihilfemaßnahme gemäß Erwägungsgrund 5 Punkt 1 hinsichtlich der relativen Größe der beteiligten Unternehmen nicht neutral. Betrachtet man einfachheitshalber z. B. eine Übernahme, an der zwei Banken beteiligt sind, werden die Steuervorteile direkt nach der Größe (Summe der Forderungen und Verbindlichkeiten) der kleineren Bank berechnet. Wenn der Erwerber eine geringere Größe hat als das erworbene Unternehmen, wird die Steuervergünstigung geringer ausfallen als die des hypothetischen Erwerbers derselben Bank, wenn diese größer ist. Dies könnte die kleineren Erwerber gegenüber den größeren Erwerbern benachteiligen.

(34) Sofern außerdem die kleineren Erwerber benachteiligt werden und sobald die Vergünstigungen für Gemeinschaftsunternehmen nur für die im Hoheitsgebiet des Staates niedergelassenen Zweigstellen gelten, die im Allgemeinen von geringerer Größe sind, kann eine Selektivität nicht nur innerhalb des Sektors, sondern auch

([10]) ABl. C 288 vom 9. Oktober 1999. Sofern ein Teil der Beihilfe nach dem 9. Oktober 1999 gewährt wurde, sind die Leitlinien aufgrund von Ziffer 7.5 Punkt 101 anwendbar.

([11]) ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9.

([12]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97, Königreich Belgien gegen Kommission. Programme Maribel ‚a und b‘, Slg. I-3671, Randnummer 33 der Entscheidungsgründe.

([13]) Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache C-173/73, Italienische Republik gegen Kommission, Slg. 709, Randnummer 28 der Entscheidungsgründe.

zwischen ausländischen und italienischen Banken vorkommen. Dass die Beihilfe auch Zweigstellen ausländischer Banken gewährt werden kann, dürfte nicht ausreichend sein, um die Ungleichbehandlung zugunsten der Zusammenschlüsse zwischen italienischen Banken zu beseitigen.

(35) Sollte die Beihilfe unterschiedslos Banken gewährt werden, so stellten die Maßnahmen jedoch eine Beihilfe an den Wirtschaftszweig dar. Es ist in der Tat möglich, dass in anderen Sektoren, die keine Beihilfe erhalten, Zusammenschlüsse mit denselben Rentabilitätsaussichten nicht zustande kommen. Diese Selektivität wird nicht dadurch geringer, dass der Bankensektor allgemein höhere Steuern zu zahlen hat. Wenn die steuerliche Ungleichbehandlung der Banken durch die Art ihrer Tätigkeit gerechtfertigt ist, dann bedarf sie keines Ausgleichs; im Gegenteil, diese Ungleichbehandlung müsste korrigiert werden. Eine selektive Maßnahme kann durch die Besonderheit der Tätigkeit, für die sie bestimmt ist, aber nicht durch andere selektive Maßnahmen gerechtfertigt werden.

(36) Außerdem ermöglichen es die Maßnahmen, den Banken Beteiligungen an anderen Unternehmen zu einem geringeren Preis zu erwerben, wenn diese Unternehmen anderen an der Transaktion teilnehmenden Banken gehören. Wie in der Antwort der italienischen Behörden angeführt, könnten die Konsolidierungstransaktionen auch andere Unternehmen betreffen, z. B. Finanzierungsgesellschaften oder Versicherungsunternehmen, wenn die Steuererleichterungen nur den teilnehmenden Banken gewährt werden und nach der Bankentätigkeit bemessen werden.

(37) Die gleichen Erwägungen zu der Maßnahme wie im Erwägungsgrund 5 Punkt 1 mit Ausnahme der fehlenden Neutralität hinsichtlich der relativen Größe der teilnehmenden Unternehmen gelten mutatis mutandis für andere Steuererleichterungen, die in demselben Erwägungsgrund 5 Punkte 2, 3 und 4 erwähnt werden. Auch sie sind ausschließlich für an Zusammenschlüssen oder Konsolidierungsvorgängen oder Vermögensübertragungen beteiligten Banken bestimmt und stellen Beihilfen an den Bankensektor dar. Ähnlichen Transaktionen in anderen Wirtschaftszweigen kommen nicht dieselben Steuervorschriften zugute. Folglich sind die Maßnahmen allgemeiner Art und gewähren den Empfängern eine selektive Vergünstigung.

(38) Teilweise andere Erwägungen gelten für die Maßnahmen, von denen in Erwägungsgrund 5 Punkt 5 die Rede ist und die die Beteiligungen am Kapital der Banca d'Italia betreffen. In diesem Fall kann argumentiert werden, dass die Steuerbefreiung der Vermögensübertragung keine Ausnahmeregelung zum normalen Steuersystem darstellt, obwohl das ursprüngliche Halten der Beteiligung an der Bank ein zeitlich begrenzter Vorgang war, zu dem es damals keine Alternative gab und in dem keine kommerzielle Entscheidung der Akteure zum Ausdruck kam.

(39) Die Argumentation im Erwägungsgrund 38 jedoch kann nicht für den Fall gelten, in dem die Beteiligungen am Kapital der Banca d'Italia unentgeltlich übernommen und gegen Bezahlung auf die Stiftungen übertragen oder neu bewertet wurden. Wenn die Unterbringung der Beteiligung bei den Banken als eine bloße, zeitlich begrenzte Operation zu betrachten ist, die die Zeit betrifft, in der die bevorzugte Lösung, d. h. die Übertragung der Vermögenswerte auf die Stiftung, noch nicht bestand, dann darf die Bank keinen Vorteil daraus ziehen, dass die Beteiligungen ursprünglich in die Stiftungen eingebracht wurden. Mit anderen Worten dürfen die Banken steuerlich nicht für eine Transaktion bestraft werden, die eine nicht freiwillige Übertragung korrigiert, sondern dürfen nicht einmal von einer Steuerbefreiung auf eine Transaktion profitieren, die es ihnen ermöglicht, den Wert der Beteiligungen zu monetisieren oder ihr Eigenkapital aufzustocken. Daher ist davon auszugehen, dass die Steuerbefreiung für die Übertragung der Anteile der Banca d'Italia keine Beihilfe darstellt, außer in dem Fall, in dem die Doppeltransaktion, d. h. die Zuweisung der Beteiligungen an die Banken und die spätere Übertragung auf die Stiftung sich nicht auf die Bilanz der Bank auswirken.

(40) Die Stellung der Anteile der Banca d'Italia unterscheidet sich von der der übrigen Vermögenswerte, die entweder auf die Bank oder auf die Stiftung übertragen werden können. Damals musste bei der Entscheidung den verschiedenen Folgen Rechnung getragen werden, die sich aus den beiden das Vermögen und die steuerlichen Belastungen der beiden Einrichtungen betreffenden Optionen ergaben. Die sonstigen Eigentumsübertragungen zielten nicht darauf ab, eine frühere unfreiwillige Übertragung zu korrigieren, sondern sind nur das Ergebnis einer kommerziellen Entscheidung: Daher ist ihre steuerliche Sonderbehandlung keineswegs gerechtfertigt. Außerdem stellt die Steuerbefreiung der Übertragung dieser Vermögenswerte der Bank auf die Stiftung eine selektive Vergünstigung für die Akteure dar, die für die Unterbringung bei der Bank optierten, um die Besteuerung des Wertzuwachses zu vermeiden.

(41) Die Argumentation im Erwägungsgrund 34 lautet, dass es zu Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten kommen kann. Generell ist zu bemerken, dass eine Beihilfe, die Unternehmen in einem Sektor mit grenzüberschreitendem Handel begünstigt, geeignet ist, sich auf diesen auszuwirken. Der Gerichtshof hat Folgendes erklärt: „Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden" ([14]). In dieser Hinsicht besteht kein Zweifel, dass seit vielen Jahren sowohl die Finanzdienstleistungen als auch die Erbringer und Nutzer dieser Leistungen direkt und indirekt potenziell und faktisch über die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinweg von dieser Lage profitiert haben. Die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen und die Integration der Finanzmärkte hatten zur Folge, den innergemeinschaftlichen Handel gegenüber Wettbewerbsverzerrungen immer empfindlicher zu machen. Die Beihilfe, die einem Kreditinstitut gewährt wird, das im Wettbewerb mit anderen europäischen Akteuren Finanzdienstleistungen erbringt, hat mit großer Wahrscheinlichkeit eine verfälschende Wirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel. Diese Tendenz wird durch die Einführung der einheitlichen Währung und durch die endgültige

([14]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris Holland gegen Kommission, Slg. 2671, Randnummer 11 der Entscheidungsgründe.

Öffnung der Märkte verstärkt, so dass die Wettbewerbsspannungen innerhalb der Gemeinschaftsländer steigen werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Banken, obwohl sie ihre Tätigkeit grenzüberschreitend ausüben können, eine Tätigkeit, die hauptsächlich in der Entgegennahme von Einlagen und der Ausreichung von Krediten besteht, ihre Expansion im Ausland oft behindert sehen. Diese Hindernisse hängen häufig mit der lokalen Verwurzelung der inländischen Banken zusammen, die den Marktzutritt ausländischer Konkurrenten verteuert. Da durch die Liberalisierung den Banken immer mehr Gelegenheit gegeben wird, ihre Dienste in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, kann die staatliche Beihilfe für eine — internationale oder nationale — Bank dieser Gelegenheit entgegenwirken. Die Beihilfen mit dem Ziel, das Überleben der inländischen Banken zu gewährleisten, die sonst wegen ihrer geringeren Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit den Markt verlassen müssten, könnten daher den Wettbewerb auf Gemeinschaftsebene verfälschen, da sie den Zugang ausländischer Banken zum italienischen Markt erschweren. Auch eine Beihilfe von geringer Höhe und/oder für kleine Banken hat potenzielle Effekte für den Handel zwischen Mitgliedstaaten. So hat der Gerichtshof erklärt: „… kann selbst eine verhältnismäßig geringe Beihilfe selbst dann den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wenn auf dem fraglichen Sektor ein lebhafter Wettbewerb herrscht". ([15])

(42) Die Vergünstigung wird durch den Verzicht auf bestimmte Steuereinnahmen oder durch staatliche Mittel gewährt. Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt: „Eine Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmten Unternehmen eine Abgabenbefreiung gewähren, die zwar nicht mit der Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist, aber die Begünstigten finanziell besser stellt als die übrigen Abgabenpflichtigen, ist eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 (jetzt Artikel 87 Absatz 1) EG-Vertrag" ([16]). Die Behauptung, der zufolge die fraglichen Transaktionen ohne diese Maßnahmen nicht stattgefunden hätten, weil letztendlich die Beihilfe die staatlichen Einnahmen erhöht, ist nicht stichhaltig. Vor allem ist nicht auszuschließen, dass die Transaktionen, wie sie von dem fraglichen System gedeckt werden, trotzdem vorgenommen wurden. Zweitens geht aus dieser Behauptung hervor, dass die normalen Steuervorschriften, die für Zusammenschlüsse in anderen Wirtschaftszweigen gelten, Zusammenschlüsse eher vereiteln und nicht die staatlichen Einnahmen erhöhen. Die Tatsache, dass eine Beihilferegelung insgesamt die Zahl oder den Betrag der steuerbaren Transaktionen erhöht und damit dem Staat zusätzliche Einnahmen verschafft, ist in diesem Zusammenhang unmaßgeblich.

(43) Aus diesen Gründen stellen die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen dar.

(44) In der Regel überschreiten die Beihilfen an Banken die De-minimis-Grenzen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass in einigen Einzelfällen manche Maßnahmen, insbesondere die in Erwägungsgrund 5 Punkte 2, 3, 4 und 5 genannten unter den De-minimis-Höchstbeträgen bleiben. In all diesen Sonderfällen werden die Maßnahmen als unter Artikel 87 Absatz 1 fallend betrachtet.

(45) Die Beihilfen sind nicht mit Artikel 87 Absatz 2 vereinbar. Es handelt sich nicht um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, oder um Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland. Auch sind die Beihilfen nicht mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe d) (Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes) oder Buchstabe e) (sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch Entscheidung bestimmt) vereinbar. Der Mitgliedstaat hat andererseits keine dieser Ausnahmeregelungen erwähnt. Die Stärkung des italienischen Bankensystems kann nicht als ein „Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse" betrachtet werden, da es hauptsächlich die Wirtschaftsakteure eines Mitgliedstaats und nicht der gesamten Gemeinschaft begünstigt und da kein konkretes, genaues und klar definiertes Vorhaben gefördert wird; auch geht es nicht um die „Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats", da kein Beweis vorliegt, dass sich das italienische Bankensystem in einer Systemkrise befand.

(46) Die Beihilfe gilt im gesamten Staatsgebiet und kann daher nicht als vertragskompatibel aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) (mit Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung bestimmter Gebiete) angesehen werden. Was außerdem die Bezeichnung der Maßnahme als „Betriebsbeihilfe" betrifft, so ist festzustellen, dass diese Kategorie im Hinblick auf die Beurteilung aufgrund der entsprechenden Leitlinien für Regionalbeihilfen sich auf alle Ausgabenarten bezieht, die nicht zu den Erstinvestitionen gehören, oder auf Anlageinvestitionen bei der Errichtung einer neuen Betriebsstätte, bei der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte oder bei der Vornahme einer grundlegenden Änderung des Produkts oder des Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte ([17]). Auch wenn man eine Ausgabe für ein spezifisches Fusions- oder Übernahmevorhaben in einem Fördergebiet betrachtet, wäre die fragliche Maßnahme folglich als eine in der Regel verbotene „Betriebsbeihilfe" zu werten.

(47) Auch was die Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag auf der Grundlage des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) (Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige) ([18]) betrifft, so ist festzustellen, dass die Voraussetzungen zur Anwendung der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten nicht erfüllt sind. Die

([15]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italienische Republik gegen Kommission, Slg. I-1433, Randnummer 27 der Entscheidungsgründe.

([16]) Urteil des Gerichtshofs vom 19. Mai 1999 in der Rechtssache C-6/97, Italienische Republik gegen Kommission, Slg. I-2981, Randnummer 16 der Entscheidungsgründe.

([17]) Siehe Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9, insbesondere die Ziffern 4.1, 4.4 und 4.15.

([18]) ABl. C 288 vom 9.10.1999. Da ein Teil der Beihilfe nach dem 9. Oktober 1999 gewährt wurde, gelten diese Leitlinien gemäß Ziffer 7.5 Punkt 101.

Regelung ist auf kleine und mittlere Unternehmen begrenzt. Die Beihilfen werden der Kommission nicht einzeln mitgeteilt und es wird auch kein Umstrukturierungsplan vorgelegt. Die Banken, denen die Beihilfe zugute kommt, befinden sich in der Regel nicht in Schwierigkeiten und die Beihilfe ist auch nicht dazu bestimmt, die langfristige wirtschaftlich-finanzielle Rentabilität zu verbessern. Die Leitlinien erfordern Maßnahmen mit dem Ziel, so weit wie möglich etwaige negative Auswirkungen der Beihilfe auf die Wettbewerber auszugleichen. Im vorliegenden Fall ist die Beihilfe hingegen dazu bestimmt, die Position der Empfänger gegenüber den Wettbewerbern, die keine Beihilfe erhalten, zu stärken. Zu den Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen stellte die Kommission fest, dass die Regelung nicht nur für KMU gilt und dass die Steuererleichterungen nicht als Investitionsbeihilfen oder als Beihilfen für andere Ausgabenarten zu bezeichnen sind, die sonst als vertragskompatibel angesehen werden können. Kein weiteres Merkmal der Regelung erlaubt es der Kommission, sie aus anderen Gründen als im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) kompatibel anzusehen. Außerdem wird in diesem Buchstaben vorgeschrieben, dass die Beihilfen „die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft", eine Bedingung, die die Kommission im vorliegenden Fall nicht für erfüllt hält. Gegenüber den früheren Maßnahmen ([19]), die den staatlichen Banken die Umwandlung in Aktiengesellschaften erleichtert haben können und in wettbewerblicher Hinsicht die Ungleichgewichte mit den anderen Bankinstituten verringert haben (siehe Erwägungsgründe 51-54), bewirken die jetzigen Maßnahmen hauptsächlich die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Empfänger in einem Sektor, der von einem intensiven internationalen Wettbewerb geprägt ist.

(48) Von der Hypothese der De-minimis-Beihilfe abgesehen, dürften keine anderen Umstände vorliegen, unter denen die fraglichen Maßnahmen in Einzelfällen als vertragskompatibel betrachtet werden können. Die Einzelfälle hätten jedoch der Kommission im Sinne von Artikel 88 Absatz 3 jeweils gemeldet werden müssen; außerdem hat der italienische Staat keine Angaben vorgelegt, um die Kompatibilität der Beihilfe in Einzelfällen zu rechtfertigen.

(49) Nach Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 ([20]) entscheidet die Kommission in Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern. Die Kommission verlangt nicht die Rückforderung der Beihilfe, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde.

(50) Nach Ansicht der Kommission besteht kein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der gegen die Rückforderung spricht. Insbesondere was die legitimen Erwartungen betrifft, erklärt der Gerichtshof, dass „ein beihilfebegünstigtes Unternehmen, da die Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Artikel 87 des Vertrags zwingend vorgeschrieben ist, auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe grundsätzlich nur dann vertrauen (darf), wenn diese unter Beachtung des dort vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde. Einem sorgfältigen Gewerbetreibenden ist es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, ob dieses Verfahren beachtet wurde" ([21]). Die in Rede stehende Beihilfe wurde ohne vorherige Anmeldung gewährt.

(51) Dazu, dass die Kommission das Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 nicht zur Sprache gebracht hat, ist zu bemerken, dass dieses Gesetz von der italienischen Regierung nicht angemeldet wurde. Die Kommission hat nur einige Aspekte des Gesetzes in Verbindung mit Einzelfällen ([22]) geprüft; insbesondere wurden die Kapitalzuführungen von der Kommission beurteilt, die in den zurzeit geprüften Maßnahmen nicht enthalten sind. Nach Ansicht der Kommission ermöglichten die Kapitalzuführungen nach dem Gesetz Nr. 218/90 die Refinanzierung einiger staatlicher Banken. Diese Transaktionen und die übrigen ihnen gewährten Vergünstigungen ermöglichten es, durch Kapitalzuführungen in bestimmter Höhe die frühere staatliche Garantie in unbegrenzter Höhe zugunsten der staatlichen Banken abzuschaffen. Es lag im Interesse des Wettbewerbs, die staatlichen Banken und sonstigen öffentlichen Einrichtungen in Aktiengesellschaften umzuwandeln und sie den Privatbanken gleichzustellen.

(52) Obige Rechtfertigung hält jedoch in vorliegendem Fall nicht stand. Wie in der Antwort der italienischen Behörden angegeben, waren die staatlichen Banken bereits Ende 1992 bis auf einige Ausnahmen in Aktiengesellschaften umgewandelt. Diese Umwandlung wurde mit dem Gesetz Nr. 489 vom 26. November 1993 obligatorisch.

(53) Außerdem bedeutet die Tatsache, dass die Kommission damals keine Einwände gegen die anderen Maßnahmen, die vielleicht denen des Dekrets 153/99 ähnlicher waren, erhoben hat, nicht, dass die Kommission Letztere positiv beurteilen muss. Eine Steuerbefreiung auf die Übertragung von Vermögenswerten von der Bankenstiftung auf die Bank ist nicht zwangsläufig in der gleichen Weise zu beurteilen, wie eine ähnliche Rückübertragung von der Bank auf die Stiftung. Faktisch hätte die Übertragung una tantum der geschäftsrelevanten Vermögensgegenstände der Bank die Umwandlung der staatlichen Banken in Aktiengesellschaften erleichtern können; die Abtretung dieser Vermögenswerte an die Stiftung mit etwaiger Neubewertung unter Steuerfreiheit hat das Ziel und die Wirkung, die Rentabilitätsindizes der Bank zu verbessern.

([19]) Insbesondere das Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990.
([20]) ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.
([21]) Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 Königreich Spanien gegen Kommission, Slg. I-135, Randnummer 51 der Entscheidungsgründe.
([22]) Entscheidung der Kommission vom 20. Mai 1992 über die Refinanzierung zweier sizilianischer Banken, ABl. C 160 vom 26.6.1992, S. 8; Mitteilung der Kommission nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag über von Italien beschlossene Beihilfen für die Banco di Napoli, ABl. C 328 vom 1.11.1996, S. 23. Siehe auch Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 1998 über die bedingte Genehmigung der Beihilfe an die Banco di Napoli, ABl. L 116 vom 4.5.1999, S. 36; und Entscheidung vom 10. November 1999 zur bedingten Genehmigung der Beihilfe Italiens an die staatlichen sizilianischen Banken Banco di Sicilia und Sicilcassa, ABl. L 256 vom 10.10.2000, S. 21.

(54) Angenommen, was aber nicht bewiesen ist, dass die derzeit geprüften Maßnahmen den gleichen Mechanismus und die gleichen Wirkungen haben, bleibt das Gesetz 218/90 doch eine Ad-hoc-Maßnahme. Sofern sie prinzipiell von den spezifischen Umständen im Zusammenhang mit ihrer Einführung gerechtfertigt werden könnten, können diese Maßnahmen doch keineswegs als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

(55) Was die Tatsache betrifft, dass die Transaktionen von der Banca d'Italia, der für das Kreditwesen in Italien zuständigen Behörde, genehmigt wurden, ist zu bemerken, dass die Banca d'Italia nicht für staatliche Beihilfe betreffende Fragen kompetent ist.

(56) Aus obigen Gründen konnten die Beihilfeempfänger nicht legitimerweise erwarten, dass die Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar wären. Bei der Entscheidung, den subventionierten Zusammenschluss zu vollziehen, hätte jeder sorgfältig wirtschaftende Akteur die Möglichkeit berücksichtigen müssen, dass die Beihilfe als unvereinbar erklärt wird. Hätte der Steuervorteil eine condicio sine qua non für die Rentabilität der Fusion dargestellt, hätte kein umsichtiger Kaufmann die Transaktion abgeschlossen. Aus diesen Gründen ist nicht anzunehmen, dass die Rückforderung der Beihilfe dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht.

(57) Zu der zurückzufordernden Beihilfe sind die Zinsen hinzuzurechnen, die nach der Verwaltungspraxis der Kommission auf der Grundlage des Bezugssatzes ermittelt werden, der für die Berechnung des Subventionsäquivalents der Regionalbeihilfen verwendet wird.

VI. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(58) Die Kommission stellt fest, dass Italien in Verletzung des Artikels 88 Absatz 3 EG-Vertrag rechtswidrig das Gesetz 461/98 und das Dekret 153/99 angewandt hat. Diese Maßnahmen verschaffen den Banken einen Vorteil, so dass sie sich vergrößern und Größenvorteile zu niedrigen Kosten erzielen können. Mit dem Gesetz 461/98 und dem Dekret 151/99 werden auch Steuervergünstigungen für die Bankenstiftungen eingeführt. Die für die Bankenstiftungen bestimmten Maßnahmen sind nicht Gegenstand dieser Entscheidung und werden getrennt geprüft.

(59) Die Vergünstigung wird durch den Verzicht auf Steuereinnahmen oder durch staatliche Mittel gewährt. Die Beihilfe an die Banken ist selektiv, weil sie eine Ungleichbehandlung innerhalb des Sektors und gegenüber den anderen Sektoren darstellt. Die fraglichen Maßnahmen sind keine Anpassung des allgemeinen Systems an die besonderen Merkmale der Bankentätigkeit, obwohl eine Ad-hoc-Beihilfe die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einiger Unternehmen, in diesem Fall der an den Zusammenschlüssen teilnehmenden Banken, bewirkt hätte. Die Maßnahmen werden nicht durch das Wesen oder die allgemeine Struktur des Systems gerechtfertigt, mit der einzigen Ausnahme der Steuerbefreiung für die Übertragungen der Beteiligungen am Kapital der Banca d'Italia auf die Bankenstiftungen (Artikel 27 Absatz 2 des Dekrets 153/99), insofern die Doppeltransaktion in der Zuweisung der Anteile an der Bank und die spätere Übertragung auf die Stiftung besteht, sich aber nicht auf die Bilanz der Bank auswirkt.

(60) Die Beihilfe begünstigt die Unternehmen, die in einem von grenzübergreifenden Tätigkeiten geprägten Sektor tätig sind; daher ist anzunehmen, dass sich die Beihilfe auf diese Tätigkeiten auswirkt.

(61) Die Beihilfe an die Banken liegt über den De-minimis-Höchstsätzen und ist aufgrund von Artikel 87 Absatz 3 nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

(62) Die Kommission muss feststellen, dass die staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist und fordert den Mitgliedstaat auf, die Beihilfe zurückzufordern. Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die Beihilfeempfänger nicht legitimerweise damit rechnen können, dass die fraglichen Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.

(63) Diese Entscheidung betrifft die Beihilferegelung und ist unverzüglich anzuwenden, insbesondere was die Rückforderung jeder im Rahmen der Regelung gewährten Einzelbeihilfe betrifft. Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass eine Entscheidung über eine Beihilferegelung nicht der Möglichkeit vorausgreift, dass eine etwaige Einzelbeihilfe vollständig oder teilweise aus speziellen Gründen als mit dem Gemeinsamen Markt im Rahmen einer künftigen Entscheidung der Kommission oder aufgrund einer Freistellungsverordnung vereinbar betrachtet wird. Aufgrund vorstehender Erwägungen jedoch erscheint die etwaige Kompatibilität einer Einzelbeihilfe in diesem Fall vollkommen unwahrscheinlich —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Vorbehaltlich von Artikel 2 ist die staatliche Beihilferegelung, die Italien zugunsten der Banken aufgrund des Gesetzes Nr. 461 vom 23. Dezember 1998 und des Gesetzdekrets Nr. 153 vom 17. Mai 1999, insbesondere aufgrund von Artikel 16 Absätze 3 und 5, Artikel 22 Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1, Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 27 Absatz 2 des Gesetzdekrets Nr. 153 vom 17. Mai 1999 bewilligt hat, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 2

Die Steuererleichterungen nach Artikel 27 Absatz 2 des Gesetzdekrets Nr. 153 vom 17. Mai 1999 stellen insofern keine staatlichen Beihilfen dar, als die Doppeltransaktion der Zuweisung der Kapitalbeteiligungen an der Banca d'Italia auf die Empfängergesellschaft und die anschließende Übertragung auf die Stiftung keine Wirkung auf die Bilanz der Empfängergesellschaft zeitigen.

Artikel 3

Italien hebt die in Artikel 1 genannte Beihilferegelung auf.

Artikel 4

(1) Italien trifft alle notwendigen Vorkehrungen, um die auf der Grundlage der Regelung nach Artikel 1 den Empfängern gewährten Beihilfen, die ihnen bereits rechtswidrig zur Verfügung gestellt wurden, von ihnen zurückzufordern.

(2) Die Rückforderung erfolgt unverzüglich nach den Verfahren des innerstaatlichen Rechts, sofern diese die sofortige und effektive Anwendung der Entscheidung ermöglichen. Die zurückzufordernde Beihilfe umfasst die Zinsen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Beihilfe den Empfängern zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückforderung. Die Zinsen werden auf der Grundlage des Bezugssatzes ermittelt, der für die Berechnung des Subventionsäquivalents der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung verwendet wird.

Artikel 5

Italien unterrichtet die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die es getroffen hat, um ihr nachzukommen.

Artikel 6

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 11. Dezember 2001

Für die Kommission

Mario MONTI

Mitglied der Kommission