KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 11 päivänä joulukuuta 2001,

valtiontukiohjelmasta, jonka Italia on toteuttanut pankkien hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla K(2001) 3955)

(Ainoastaan italiankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2002/581/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainitun artiklan mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottanut huomioon nämä huomautukset ([1]),

sekä katsoo seuraavaa:

I MENETTELY

(1) Komissio pyysi Euroopan parlamentin jäsenen esittämän kysymyksen perusteella 24 päivänä maaliskuuta 1999 Italian viranomaisilta tietoja voidakseen arvioida 23 päivänä joulukuuta 1998 annetun lain nro 461 (jäljempänä 'laki nro 461/98') soveltamisalaa ja vaikutuksia. Italian viranomaiset toimittivat komissiolle 24 päivänä kesäkuuta ja 2 päivänä heinäkuuta 1999 päivätyillä kirjeillä tietoja edellä mainitusta laista ja siihen liittyvästä, 17 päivänä toukokuuta 1999 annetusta asetuksesta nro 153/99 (jäljempänä 'asetus nro 153/99'). Tutkittuaan saamansa tiedot komissio ilmoitti Italian viranomaisille 23 päivänä maaliskuuta 2000 päivätyllä kirjeellä, että edellä mainittu laki ja siihen liittyvä asetus saattavat sisältää valtiontukea ja kehotti niitä luopumaan kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Italian viranomaiset ilmoittivatkin komissiolle 12 päivänä huhtikuuta 2000 päivätyllä kirjeellä toimenpiteiden täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Ne myös toimittivat komissiolle lisätietoja 14 päivänä kesäkuuta 2000 päivätyllä kirjeellä.

(2) Komissio ilmoitti Italialle 25 päivänä lokakuuta 2000 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa kyseisen tuen osalta EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely.

(3) Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ([2]). Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa kyseisestä tuesta.

(4) Komissio sai huomautuksia asianomaisilta. Se toimitti kyseiset huomautukset Italian viranomaisille 18 päivänä kesäkuuta 2001 antaakseen näille mahdollisuuden kommentoida huomautuksia ja sai Italian viranomaisten vastauksen 25 päivänä heinäkuuta 2001 päivätyllä kirjeellä.

II YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TUESTA

(5) Laissa nro 461/98 ja asetuksessa nro 153/99 säädetään seuraavista veroetuuksista, joita voidaan myöntää pankkialan rakenteen vahvistamiseen:

1. pankeille, jotka yhdistyvät tai toteuttavat vastaavan rakenneuudistuksen, voidaan myöntää viiden vuoden ajan toimenpiteen toteuttamisesta 12,5 prosentin alennus tuloverosta edellyttäen, että tulot sijoitetaan erityisrahastoon, josta ei saa kolmeen vuoteen jakaa varoja. Erityisrahastoon sijoitettavien varojen määrä voi olla enintään 1,2 prosenttia yhdistymiseen osallistuneiden pankkien yhteenlasketun taseen loppusumman ja suurimman yhdistymiseen osallistuneen pankin taseen loppusumman erotuksesta (asetuksen nro 153/99 22 §:n 1 momentti ja 23 §:n 1 momentti);

([1]) EYVL C 44, 10.2.2001, s. 2.
([2]) Katso alaviite 1.

2. palautusoperaatioista, joissa 30 päivänä heinäkuuta 1990 annetun lain nro 218 nojalla pankeille siirretyt aineettomat omaisuuserät siirretään takaisin pankkisäätiöille, ei kanneta veroa (asetuksen nro 153/99 16 §:n 3 momentti);

3. edellä 1 ja 2 alakohdassa tarkoitettuihin toimiin sovelletaan tavanomaisen veroasteen sijasta kiinteää veroastetta (asetuksen nro 153/99 24 §:n 1 momentti ja 16 §:n 5 momentti);

4. edellä 1 ja 2 alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden yhteydessä ei kanneta kiinteistöjen arvonnoususta perittävää kunnallisveroa (asetuksen nro 153/99 24 §:n 1 momentti ja 16 §:n 5 momentti);

5. pankkien Italian keskuspankista (Banca d'Italia) omistamien osakkuuksien siirrosta pankkisäätiöille ei kanneta veroa (asetuksen nro 153/99 27 §:n 2 momentti).

(6) Laissa nro 461/98 ja asetuksessa nro 153/99 säädetään myös pankkisäätiöille myönnettävistä veroetuuksista. Tässä päätöksessä ei tarkastella pankkisäätiöiden hyväksi tarkoitettuja toimenpiteitä.

(7) Asetus nro 153/99 koskee vuosina 1998—2004 toteutettaville keskittymille tarkoitettuja veroetuuksia. Koska asetuksen täytäntöönpano keskeytettiin vuonna 2000, verosäästöjä olisi pitänyt kertyä ainoastaan vuosina 1998—2000 toteutetuista toimista. Jos kuitenkin käy ilmi, että veroetuuksia on sovellettu myös täytäntöönpanon keskeyttämisen jälkeen toteutettuihin toimiin, tällaisia toimia on erityisesti tämän päätöksen täytäntöönpanon kannalta käsiteltävä samalla tavoin kuin ennen keskeyttämistä toteutettuja toimia.

(8) Italian viranomaisten arvion mukaan 5 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun toimenpiteen edunsaajille verohelpotuksista kertynyt etu olisi asianomaisen viisivuotiskauden aikana voinut olla vuosina 1998, 1999 ja 2000 toteutettujen 76 operaation perusteella laskennallisesti enintään 5 358 miljardia Italian liiraa (2 767 miljoonaa euroa). Laskelmassa ei ole otettu huomioon 5 kohdan 2—5 alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin liittyviä veroetuuksia.

(9) Italiassa on valtion omistuksessa olleet pankit pyritty vähitellen muuttamaan osakeyhtiöiksi ja vuonna 1993 vahvistettiin tätä koskeva lakisääteinen velvollisuus. Tällaisten pankkien osakkeet on sijoitettu markkinoille tai siirretty "pankkisäätiöiksi" kutsuttujen voittoa tavoittelemattomien yritysten haltuun. Heinäkuun 30 päivänä 1990 annetulla lailla nro 218 otettiin käyttöön erityiset verotussäännöt, joiden perusteella pankkisäätiöt, jotka omistivat hiljattain muodostettuja pankkeja tai käyttivät niissä määräysvaltaa, voivat siirtää tiettyjä omaisuuseriä näille pankeille. Tämän päätöksen 5 kohdan 2 ja 5 alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat näitä omaisuuseriä, ja niissä määritellään edellytykset, joiden täyttyessä kyseiset omaisuuserät voidaan palauttaa ne myöntäneelle pankkisäätiölle.

(10) Komissio katsoi väliaikaisessa ratkaisussaan, että lain nro 461/98 ja asetuksen nro 153/99 perusteella pankkien muodostamille keskittymille myönnetty tuki saattaa olla EY:n perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitettua yhteismarkkinoille soveltumatonta tukea seuraavista syistä:

— Lailla nro 461/98 ja asetuksella nro 153/99 myönnetään veroetuuksia pankkien muodostamille keskittymille, joiden ansiosta erityisesti keskittymään osallistuvat yritykset voivat harjoittaa laajamittaisempaa toimintaa ja hyötyä mittakaavaeduista pienemmillä kustannuksilla. Koska veroetuudet on tarkoitettu ainoastaan pankkialalle, kyseessä on alakohtainen järjestely, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

— Etuudet myönnetään alentamalla valtiolle maksettavia tuloveroja eli valtion varoista. Tuki vaikuttaa yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska se helpottaa italialaisten pankkien pyrkimyksiä laajentaa toimintaansa ulkomaille ja vaikeuttaa ulkomaisten pankkien pääsyä Italian markkinoille.

— Pankkituki ei kuulu *de minimis* -säännön piiriin. Italian viranomaiset väittävät, että pankeille myönnettäviä veroetuuksia voidaan perustella sillä, että ne ovat välttämättömiä pankkialan rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen kannalta. Komissio epäili, voidaanko tukea tällä perusteella pitää EY:n perustamissopimuksen mukaisena 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. EY:n perustamissopimuksessa määrätään kuitenkin, että komissiolla on yksin toimivalta arvioida tällaisten kriteerien mukaisesti, soveltuvatko suunnitellut tuet yhteismarkkinoille. Tämän vuoksi suunnitellusta tuesta on ilmoitettava komissiolle etukäteen. Tuki ei myöskään täytä edellytyksiä, joista määrätään yhteisön suuntaviivoissa valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi ([3]). Kyseiset toimenpiteet voivat olla myös toimintatukea, sillä ne eivät liity yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen ja ne vähentävät yrityksen juoksevia kuluja, vaikka komissio ei alustavissa tutkimuksissaan pystynytkään arvioimaan saadun hyödyn tarkkaa määrää.

Näistä syistä komissio on aloittanut EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

III **ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET**

(11) Komissio on saanut kyseisen valtiontuen saajilta huomautuksia, jotka ovat enimmäkseen samansisältöisiä kuin Italian viranomaisten huomautukset.

(12) Lähinnä niissä tuodaan esiin näkemys, että vaikka komissio pitäisikin toimenpiteitä yhteismarkkinoille soveltumattomana valtiontukena, on olemassa riittävät perustelut olla perimättä tukea takaisin tuensaajien oikeutettujen odotusten vuoksi.

([3]) EYVL C 288, 9.10.1999, s. 2.

(13) Odotukset ovat tuensaajien mukaan oikeutettuja siksi, että komissio ei ole asettanut kyseenalaiseksi 30 päivänä heinäkuuta 1990 annettua lakia nro 218, jolla myönnetään vastaavia etuuksia. EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa tiedonannossa ([4]) tuesta, jota Italia on päättänyt myöntää Banco di Napolille, komissio on todennut seuraavaa: "Amaton laissa pääomatulot vapautetaan osittain veroista ja säädetään joidenkin pääoman puutteesta kärsineiden julkisten pankkien pääomankorotuksista […], jotta voidaan vastata yhteisön uudessa pankkidirektiivissä asetettuihin uusiin, tiukempiin vakavaraisuusvaatimuksiin. Lailla lakkautetaan aikaisempi rajoittamaton valtion takuu julkisille pankeille lisäämällä niiden omaa pääomaa määrätyllä summalla. Tällä tavoin on saatettu käyntiin kehitys, jolla pyritään saamaan julkisten pankkien kohtelu yksityisiä pankkeja vastaavaksi ja rajoittamaan näin kilpailun vääristymistä. […] Näin ollen Banco di Napolin pääomankorotus Amaton lain nojalla ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion tukea."

(14) Lisäksi toimenpiteiden toteuttamiseen oli saatu luottoalan toimivaltaisen viranomaisen Banca d'Italian lupa.

(15) Tuen takaisinperiminen olisi myös suhteellisuusperiaatteen vastaista. Keskittymät toteutettiin verokannustimien perusteella, ja tuen takaisinperiminen saattaisi aiheuttaa tuensaajille taloudellista epävakautta ja vaikuttaa olosuhteisiin, joiden perusteella ne olivat tehneet keskittymiä koskevat päätöksensä.

IV **ITALIAN HUOMAUTUKSET**

(16) Menettelyn aloittamista koskevassa vastauksessaan Italian viranomaiset vakuuttavat, että Italiassa pankkiala on jo vuodesta 1936 ollut tiukan julkisen valvonnan alaisena ja että valtio osallistuu suoraan monien pankkien hallintaan. Pankit oli jaettu eri ryhmiin toimenkuvan perusteella ("luottolaitosten erikoistumisen periaate"), mikä vaikutti haitallisesti niiden toiminta- ja kilpailukykyyn. Tämän vuoksi viranomaiset ovat 1980-luvun alusta lähtien vahvistaneet erilaisia säännöksiä, joiden tarkoituksena on ollut luopua erikoistumisperiaatteesta, yksityistää valtion omistuksessa olevat pankit ja kasvattaa Italian pankkien keskikokoa. Heinäkuun 30 päivänä 1990 annetulla lailla nro 218 oli jo myönnetty pankeille veroetuuksia, jotka ovat verrattavissa tämän päätöksen kohteena oleviin etuuksiin. Laki nro 461/98 ja asetus nro 153/99 olisi nähtävä osana samaa prosessia, jonka tarkoituksena on pankkialan nykyaikaistaminen.

(17) Italian hallitus aloitti samaan aikaan kyseisen prosessin kanssa myös verotusjärjestelmän kokonaisuudistuksen. Sen myötä otettiin vuonna 1997 käyttöön ns. kaksinkertainen tulovero (Dual Income Tax, DIT) ([5]) ja alueellinen tuotantovero (Imposta Regionale sulle Attività Produttive, IRAP) ([6]). Kyseisiä veroja sovellettiin pankkeihin ankarammin edellytyksin kuin muihin talouden aloihin, koska pankkeja varten oli olemassa erityisiä verohelpotuksia.

(18) Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan voida pitää poikkeuksina yleisestä verojärjestelmästä, vaan väliaikaisina erityistoimenpiteinä, jotka olivat perusteltuja pankkialan vahvistamisen vuoksi. Italian viranomaisten mukaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että maksuja koskevaa erityistä järjestelmää, joka ei ole muihin toimintoihin yleisesti sovellettavasta verojärjestelmästä säädetty poikkeusjärjestelmä, on tutkittava siten, että huomioon otetaan ainoastaan kyseisellä alalla sovellettava erityinen verojärjestelmä ([7]). Italian lainsäätäjällä on näin ollen oikeus pyrkiä mukauttamaan verojärjestelmää pankkialan erityispiirteisiin, jos tämä ei aiheuta yleisen verotaakan kevenemistä talouden muihin aloihin nähden, eikä kyseisessä tapauksessa olekaan käynyt näin.

(19) Italian viranomaiset väittävät myös, että valtiontukisääntöjen soveltaminen ei saa estää samanarvoisuuden periaatteen toteutumista ja verojärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden lisäämistä silloin, kun lähtötilanne on ollut tiettyjen yritysten tai alojen kannalta kohtuuton. Italian viranomaisten esittämien tietojen mukaan pankkiala tuottaa 20 prosenttia oikeushenkilöiden yhteenlasketusta verokertymästä, vaikka sen osuus koko maan arvonlisäverosta on vain 5 prosenttia. Myös muiden tietojen perusteella pankkeihin kohdistuva verorasitus on keskimääräistä suurempi. Italian hallitus olisi voinut keventää pankkien verotaakkaa myös soveltamalla niihin samaa verokohtelua kuin muihin aloihin, mutta päätti sen sijaan tarjota niille kannustimia alan vahvistamiseksi.

(20) Nyt tarkasteltavia toimenpiteitä on pidettävä yleisinä. Veroetuuksista voivat saada etua kaikki pankit, myös ulkomaisten pankkien Italiassa toimivat tytäryhtiöt. Eriarvoinen kohtelu muihin talouden aloihin nähden on perusteltu yleisen verotusjärjestelmän luonteen ja rakenteen vuoksi. Pankkialalla sovelletun erityissääntelyn vuoksi pankit muodostavat erityisen veronmaksajaluokan. Pankeille on asetettu myös monia muita velvoitteita, joita muilla yrityksillä ei ole. Näin ollen erityinen verotuskohtelu on objektiivisesti perusteltu alan erityispiirteiden perusteella ([8]).

([4]) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu komission tiedonanto jäsenvaltioille ja muille, joita asia koskee, tuesta, jota Italia on päättänyt myöntää Banco di Napolille, asia C 40/96, EYVL C 328, 1.11.1996, s. 23.

([5]) Lainsäädäntöasetus nro 466, annettu 18. joulukuuta 1997.

([6]) Lainsäädäntöasetus nro 446, annettu 15. joulukuuta 1997.

([7]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-67/94, Ladbroke Racing Ltd v. komissio, 27.1.1998 antama tuomio (Kok. 1998, s. II-1).

([8]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-55/99, Confederazione spagnola de Transporte de Marcancías (CETM) v. komissio, 29.9.2000 antama tuomio (Kok. 2000, s. II-3207, 52 kohta).

(21) Tämän päätöksen 5 kohdan 2—5 alakohdassa ja osittain myös 3 ja 4 alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat pankeille 30 päivänä heinäkuuta 1990 annetun lain nro 218 nojalla luovutetun aineettoman omaisuuden palautusoperaatioita. Samalla kun julkiset pankit muutettiin pankkisäätiöiden omistamiksi osakeyhtiöiksi, kyseinen aineeton omaisuus siirrettiin pankkisäätiön sijasta pankille, koska näin voitiin välttää sen arvonnousun verottaminen. Banca d'Italian osakkuuksia ei olisi voitukaan siirtää pankkisäätiölle. Maaliskuun 7. päivänä 1938 annetun lain nro 141 mukaan pankkisäätiöt eivät kuulu elimiin, joilla on oikeus omistaa Banca d'Italian osakkuuksia. Kyseisiä sääntöjä muutettiin asetuksella nro 153/99 siten, että säätiöt saivat oikeuden hankkia osakkuuksia. Kyseiset osakkuudet lisäävät pankin pääomaa, mutta eivät vaikuta sen toimintaan, minkä vuoksi ne alentavat sen kannattavuuslukuja. Tarkastelun kohteena olevien toimenpiteiden nojalla tällaiset omaisuuserät voidaan siirtää säätiöihin veroitta, jotta pankkeja ei rangaistaisi yksityistämisestä.

(22) Kyseiset toimenpiteet eivät näin ollen vaikuta kilpailuun. Kilpailu Italiassa toimivien koti- ja ulkomaisten pankkien välillä ei siten vääristy. Italiassa toimivien ja ulkomailla toimivien pankkien välinen kilpailu ei myöskään vääristy, koska lähtötilanne on Italiassa toimivien pankkien kannalta erittäin epäsuotuisa.

(23) Toimenpiteet eivät myöskään vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ne eivät helpota italialaisten pankkien pyrkimyksiä laajentaa toimintaansa ulkomaille eivätkä vaikeuta ulkomaisten pankkien pääsyä Italian markkinoille. Päinvastoin, yhteisön alueella toimivat pankit voivat osallistua keskittymiin ja hyötyä veroetuuksista.

(24) Toimenpiteet eivät myöskään edellytä valtion varojen käyttöä. Veroetuutta ei myönnetä automaattisesti, vaan se edellyttää erityistoimenpiteitä. Tämän päätöksen 5 kohdan 2—5 alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin liittyviä veronalaisia toimia taas tuskin toteutetaan ilman verohelpotuksia. Sen sijaan 5 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetusta toimenpiteestä voidaan todeta, että yritysveron väliaikaisen alentamisen vastapainoksi kyseisten pankkien kannattavuus todennäköisesti nousee pitkäksi ajaksi, mikä puolestaan lisää niiltä saatavia verotuloja.

(25) Vaikka verohelpotuksia pidettäisiinkin valtiontukena, niiden olisi kuitenkin katsottava soveltuvan yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Pankkijärjestelmän vahvistaminen on osa laajempaa yhteisön toimintaa, jonka tarkoituksena on euroalueen ja pankkipalvelujen sisämarkkinoiden luominen. Lisäksi pankkien vahvistaminen on tärkeää, jotta voidaan välttää mahdollinen yleinen pankkialan kriisi, josta on saatu esimakua Banco di Sicilian ja Banco di Napolin taloudellisten vaikeuksien yhteydessä.

(26) Tukien luonnehtiminen "toimintatueksi" ei ole asianmukaista. Veroetuudet myönnetään vain erikseen määritellyille erityistoimille, kuten keskittymän muodostamiselle. Tuen määrä määritellään objektiivisten ja läpinäkyvien perusteiden mukaan. Toimenpiteet eivät alenna juoksevia menoja vaan poikkeuksellisesta toimenpiteestä aiheutuvia menoja.

(27) Verotoimenpiteitä voitaisiin myös pitää yhteismarkkinoille soveltuvina EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, koska niiden tarkoituksena on helpottaa pankkialan kehittämistä vaikuttamatta kuitenkaan jäsenvaltioiden välisen kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun vastaisella tavalla. Mahdollisuutta soveltaa 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ei voida rajoittaa koskemaan ainoastaan nykyisin voimassa olevissa yhteisön suuntaviivoissa valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi mainittuja olosuhteita. Komissio on muissa yhteyksissä todennut, että pankkien vahvistaminen on nykytilanteessa välttämätöntä.

(28) Jos komissio ei hyväksy edellä kuvattua yleistä esitystä tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, sen on tarkistettava tapauskohtaisesti tai kunkin toimenpiteen edunsaajan osalta erikseen, täyttyvätkö edellytykset 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamiseksi.

V **ARVIOINTI TUESTA**

(29) Komissio tarkastelee tässä päätöksessä tukiohjelma, jonka nojalla jäsenvaltio myöntää veroetuuksia tietyt ennalta määrätyt edellytykset täyttäville rahoituslaitoksille. Jäsenvaltio ei ole myöntänyt etuuksia tapauskohtaisesti eikä ole ilmoittanut kaikista tuista erikseen komissiolle. Näin ollen komissio voi tarkastella kyseistä toimenpidettä vain teoreettisesti yleisellä tasolla ja pohtia, onko kyseessä valtiontuki, ja jos on, soveltuuko se yhteismarkkinoille. Komissiolla on valtuudet suorittaa tällainen tarkastelu EY:n perustamissopimuksen, asetuksen (EY) N:o 659/1999 ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ([9]) nojalla. Komissio ei tutki ohjelman soveltamista kaikissa edellä mainituissa 76:ssa keskittymän muodostamista tai osakkuuksien hankintaa koskevassa tapauksessa eikä

([9]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 248/84, Saksa v. komissio, 14.10.1987 antama tuomio (Kok. 1987, s. 4013, 17—18 kohta; asiassa C-47/91, Italia v. komissio, 5.10.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-4635, 20—21 kohta); asiassa C-75/97, Belgia v. komissio, 17.6.1999 annettu tuomio (Kok. 1999, s. I-3671, 48 kohta); yhdistetyissä asioissa C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, 19.10.2000 annettu tuomio (Kok. 2000, s. I-8855, 51 kohta).

niiden erikseen määrittelemättömien toimien yhteydessä, joiden perusteella omaisuuseriä on siirretty pankkien ja pankkisäätiöiden välillä.

(30) Jäsenvaltio on suunnitellut ja toteuttanut toimenpiteen saavuttaakseen tietyn tuloksen, joka tässä tapauksessa on Italian pankkien vahvistaminen. Tekijät, joiden perusteella arvioidaan, sisältääkö toimenpide valtiontukea ja soveltuuko mahdollinen tuki yhteismarkkinoille, on näin ollen löydettävä varsinaisesta tukiohjelmasta. Asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi ohjelmaan perustuvan tuen arviointi ei todennäköisesti muuttuisi, vaikka tarkasteltaisiin yksittäisiä tapauksia. Tuensaajia on niiden luonteen vuoksi pidettävä pääsääntöisesti 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä. Koska yhteisön pankkiala on avattu kilpailulle, yhdelle luottolaitokselle myönnetyt etuudet vaikuttavat väistämättä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät kilpailua. Kun otetaan huomioon asianomaisessa tapauksessa säädetyt edellytykset (erityisesti vaatimus, jonka mukaan yrityksellä on ennakkoon oltava rakenneuudistussuunnitelma), on epätodennäköistä, että kyseisiä toimenpiteitä voitaisiin pitää yhteisön suuntaviivoissa valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi ([10]) tarkoitettuina vaikeuksissa olevien yritysten rakenneuudistuksena. Vielä vähemmän todennäköistä on, että veroetuuksia, jotka eivät koske alkuinvestointeja, voitaisiin poikkeuksellisesti pitää yhteismarkkinoille soveltuvina alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen ([11]) nojalla. Tähän voidaan lisätä, että vahvistamistoimet harvoin koskevat ainoastaan aluetukiin oikeutetuilla alueilla toimivia pankkeja. Muita perusteita, joiden nojalla yksittäinen tuki voitaisiin katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi jostakin tietystä syystä, ei ole.

(31) Komissio toteaa, että Italian viranomaiset ovat pyytäneet jokaisen tuen tutkimista erikseen. Komissio ei kuitenkaan katso, että sillä olisi menettelyn tässä vaiheessa pelkästään tällä perusteella velvollisuus tehdä tällaista tutkimusta. Komissio katsoo, että ainakin tällaisen pyynnön mukana pitäisi toimittaa kaikki tiedot, joita tarvitaan yksittäisten tapausten tutkimista varten, eli tiedot, jotka yleensä on toimitettava komissiolle kun tehdään täydellinen ilmoitus yksittäisestä tuesta EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Italian viranomaiset olivat tietoisia siitä, että komissio suhtautui tutkittavana olevaan tukiohjelmaan epäilevästi. Jos ne olisivat olleet sitä mieltä, että tietyt tapaukset olisi niihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi arvioitava erikseen, olisi ollut niiden velvollisuus ilmoittaa tällaisista seikoista komissiolle ja toimittaa kaikki tiedot, joita kunkin tapauksen tutkimiseksi tarvitaan.

(32) Komissio myöntää, että pankkitoiminnan erityispiirteiden perusteella saattaa periaatteessa olla tarpeen ottaa käyttöön alaa koskevia erityisiä verotussäännöksiä. Tarkasteltavana olevat toimenpiteet eivät kuitenkaan merkitse yleisen verotusjärjestelmän mukauttamista pankkitoiminnan erityispiirteisiin, vaan ne muodostavat tilapäisen tukiohjelman, joka parantaa kyseisten yritysten eli keskittymiin osallistuvien pankkien kilpailukykyä ainoastaan kyseisten toimenpiteiden yhteydessä. Se seikka, että pankkialalla kenties tunnetaan tiettynä aikana tarvetta rakenneuudistukseen joidenkin tiettyjen olosuhteiden vuoksi, ei kuulu tähän, eikä se vaikuta verotusjärjestelmän normaaliin toimintaan pankkialalla. Tämä ei siis merkitse sitä, että pankkitoiminnan olisi luonteensa tai yleisen rakenteensa perusteella saatava keskittymien yhteydessä hyötyä tavanomaista suotuisammista säännöistä. Edellä mainituista syistä komissio ei voi hyväksyä väitettä, jonka mukaan kyseiset toimenpiteet ovat perusteltuja verotusjärjestelmän luonteen tai kokonaisrakenteen vuoksi. Toimenpiteet muodostavat poikkeuksen voimassa olevaan verotusjärjestelmään nähden. ”Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on yhtäältä niin, että tukiohjelmassa myönnetyt tuet voivat koskea kokonaista talouden alaa ja silti kuulua perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ja toisaalta niin, että toimenpidettä, jonka tarkoituksena on vapauttaa osittain tietyn teollisuuden alan yritykset yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista ilman, että kyseistä vapautusta voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella, on pidettävä tukena.” ([12]) Tuomioistuin on myös todennut selkeästi, että kyseisen säännöksen verotuksellinen luonne ei riitä perusteeksi olla soveltamatta siihen 87 artiklan 1 kohdan määräyksiä ([13]).

(33) Toimenpiteiden nojalla myönnetään etuuksia pankeille, jotka voivat näin laajentaa toimintaansa ja saada mittakaavaetua pienemmin kustannuksin. Tällainen etuus on valikoiva. Se on valikoiva myös suhteessa muihin pankkeihin alan sisällä, koska se rajoittuu vain niihin yrityksiin, jotka osallistuvat keskittymiin tai vahvistamistoimiin. Lisäksi 5 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuun tukitoimenpiteeseen vaikuttaa siihen osallistuvien yritysten koko. Jos esimerkiksi tarkastellaan hankintaa, johon osallistuu kaksi pankkia, veroetuudet mitataan suoraan pienemmän yrityksen koon perusteella (taseen loppusumma). Jos siis ostaja on pienempi kuin yritys, jonka se ostaa, veroetuus on pienempi kuin jos ostajana olisi suurempi yritys. Tämä saattaa syrjiä pienempiä yrityksiä suurempiin nähden.

(34) Jos pienempiä ostajia syrjitään ja jos etuuksia sovelletaan yhteisön alueella toimivien yritysten osalta ainoastaan kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin, yleensä pienikokoisiin tytäryrityksiin, kyseessä saattaa olla valikointiperuste, joka aiheuttaa eriarvoisuutta paitsi alan sisällä myös ulkomaisten ja italialaisten pankkien välillä. Se, että

([10]) EYVL C 288, 9.10.1999. Koska osa tuesta on myönnetty 9.10.1999 jälkeen, suuntaviivoja sovelletaan 7.5 jaksossa olevan 101 kohdan nojalla.

([11]) EYVL C 74, 10.3.1998, s. 9.

([12]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-75/97, Belgia v. komissio, Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat, 17.6.1999 antama tuomio, (Kok. 1999, s. I-3671, 33 kohta).

([13]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-173/73, Italia v. komissio, 2.7.1974 antama tuomio (Kok. 1974, s. 709, 28 kohta).

tukea voivat saada myös ulkomaisten pankkien tytäryhtiöt, ei välttämättä riitä poistamaan syrjintää italialaisten toimijoiden toteuttamien keskittymien hyväksi.

(35) Vaikka tukea sovellettaisiin yhtäläisin edellytyksin kaikkiin pankkialan toimijoihin, toimenpiteet olisivat kuitenkin alakohtaista tukea. Onhan mahdollista, että muilla aloilla, joilla tukea ei myönnetä, ei myöskään toteuteta keskittymiä, joiden kannattavuusennuste olisi kuitenkin yhtä hyvä kuin pankkialalla tuen avulla toteutetuilla toimilla. Näiden valikoivuustekijöiden merkitystä ei vähennä se, että pankkialalla sovelletaan yleensäkin raskaampaa verotusta. Jos pankkien syrjivä verotuskohtelu on perusteltua niiden toiminnan luonteen vuoksi, sitä ei tarvitse korvata niille, ja toisaalta päinvastaisessa tapauksessa olisi korjattava juuri kyseinen syrjivä kohtelu. Valikoivaa toimenpidettä voidaan perustella asianomaisen toiminnan erityispiirteillä, mutta ei toisten valikoivien toimenpiteiden soveltamisella.

(36) Lisäksi pankit voivat kyseisten toimenpiteiden ansiosta hankkia alemmalla hinnalla osakkuuksia muista yrityksistä, kunhan ne ovat muiden toimenpiteeseen osallistuvien pankkien omaisuutta. Kuten Italian viranomaisten vastauksesta käy ilmi, vahvistamistoimet saattavat koskea myös muita yrityksiä, esimerkiksi rahoitusyhtiöitä tai vakuutuslaitoksia, vaikka veroetuuksia myönnetäänkin ainoastaan toimiin osallistuville pankeille ja vaikka ne on suhteutettu pankkitoimintaan.

(37) Tämän päätöksen 5 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettua toimenpidettä koskevia huomautuksia voidaan (toimiin osallistuvien yritysten koon vaikutusta koskevia huomautuksia lukuun ottamatta) soveltaa soveltuvin osin myös muihin 5 kohdan 2, 3 ja 4 alakohdassa tarkoitettuihin veroetuuksiin. Myös ne on tarkoitettu ainoastaan pankeille, jotka osallistuvat keskittymän muodostamiseen tai vahvistamistoimiin tai omaisuuserien siirtoon, ja myös ne ovat alakohtaista tukea. Muilla aloilla toteutettuihin vastaaviin toimiin ei sovelleta samanlaisia verotussääntöjä. Näin ollen toimenpiteet ovat luonteeltaan yleisiä ja niillä myönnetään tuensaajille valikoivaa tukea.

(38) Tämän päätöksen 5 kohdan 5 alakohdassa tarkoitettujen toimien osalta on syytä esittää myös joitakin poikkeavia huomautuksia, jotka koskevat osakkuuksia Banca d'Italiassa. Niiden osalta voidaan todeta, että omaisuuserien siirtoon liittyvä verovapautus ei ole poikkeus normaalista verotuskäytännöstä, koska osakkuuksien sijoittaminen pankkiin oli alun perin väliaikainen toimenpide, jolle sen toteuttamishetkellä ei ollut vaihtoehtoja, minkä vuoksi se ei perustunut toimijoiden kaupallisten intressien perusteella tekemään valintaan.

(39) Kohdassa 38 esitetyt argumentit eivät kuitenkaan päde siinä tapauksessa, että Banca d'Italian pääomaosakkuudet on saatu ilmaiseksi ja myyty säätiölle tai arvostettu uudelleen. Jos osakkuuksien sijoittamista pankkiin on pidettävä pelkästään väliaikaisena toimenpiteenä, joka edelsi parhaaksi todettua ratkaisua eli omaisuuserien siirtämistä säätiöön, pankin ei pidä saada toimenpiteestä voittoa verrattuna tilanteeseen, jossa osakkuudet olisi jo alun perin koottu säätiöön. Toisin sanoen pankkeja ei pidä rangaista veroilla toimenpiteestä, joka korjaa niiden tahdon vastaisesti tehdyn siirron, mutta ne eivät myöskään saa hyötyä verovapautuksesta sellaisen toimenpiteen vuoksi, jonka ansiosta ne ovat voineet muuttaa osakkuutensa rahaksi tai kasvattaa omaa pääomaansa. On kuitenkin katsottava, että Banca d'Italian pääomaosakkuuksien siirrosta myönnettävä verovapautus ei ole tukea vain siinä tapauksessa, että toimenpiteet — osakkuuksien siirtäminen ensin pankkiin ja sieltä säätiöön — eivät ole vaikuttaneet pankin taseeseen.

(40) Banca d'Italian osakkuuksien tilanne poikkeaa muiden omaisuuserien tilanteesta siksi, että ne oli mahdollista siirtää joko pankille tai säätiöön. Aikanaan päätös tehtiin sen mukaan, millaisia seurauksia näistä toimenpiteistä oli kummankin elimen pääomarakenteen ja verotuksen kannalta. Viimeksi toteutettujen omaisuudensiirtojen tarkoituksena ei ole korjata aiempia, pakollisia siirtoja, vaan ne perustuvat ainoastaan kaupallisin perustein tehtyyn valintaan: näin ollen niiden erityiseen verotuskohteluun ei ole minkäänlaista perustetta. Lisäksi verovapautus, joka liittyy kyseisten omaisuuserien siirtämiseen pankista säätiölle, on valikoiva etuus toimijoille, jotka aikanaan valitsivat varojen sijoittamisen pankkiin välttääkseen arvonnousun verottamisen.

(41) Edellä 34 kohdassa esitetyt seikat osoittavat, että toimilla saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yleisesti voidaan todeta, että kun tuki hyödyttää yrityksiä alalla, jolla esiintyy kansainvälistä kauppaa, se myös vaikuttaa kyseiseen kaupankäyntiin. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "kun valtion taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan" ([14]). Tältä osin on täysin selvää, että sekä rahoituspalvelut että näiden palvelujen tarjoajat ja käyttäjät ovat paitsi teoriassa myös käytännössä ylittäneet jäsenvaltioiden väliset rajat sekä suoraan että epäsuorasti. Rahoituspalveluiden vapautuminen ja rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen ovat tehneet yhteisön sisäisestä kaupasta yhä alttiimman kilpailun vääristymille. Tuen myöntäminen luottolaitokselle, joka kilpailee rahoituspalvelujen tarjoamisessa alan muiden eurooppalaisten yrittäjien kanssa, vääristää erittäin todennäköisesti yhteisön sisäistä kauppaa. Yhteisen rahan käyttöönotto ja markkinoiden lopullinen avautuminen vain vahvistavat tätä suuntausta,

([14]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, 17.9.1980 antama tuomio (Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta).

sillä ne lisäävät kilpailujännitettä EU:n jäsenvaltioiden sisällä. On huomattava, että vaikka pankit voivat periaatteessa harjoittaa otto- ja antolainaustoimintaa yli rajojen, ulkomaille laajentumisen tiellä on käytännössä usein esteitä. Esteet johtuvat usein kotimaisten pankkien perinteisesti vahvasta asemasta, minkä vuoksi ulkomaisten kilpailijoiden on kalliimpaa tulla markkinoille. Koska markkinoiden vapautuminen on avannut kaikille pankeille yhä laajemmat mahdollisuudet tarjota palvelujaan muissa jäsenvaltioissa, niin kansainvälisille kuin kansallisillekin pankeille myönnetty valtiontuki uhkaa haitata näitä mahdollisuuksia. On vaarana, että tuki, jolla pidetään hengissä paikallisia pankkeja, jotka tehottomuutensa ja huonon kilpailukykynsä vuoksi muuten joutuisivat poistumaan markkinoilta, vääristää samalla kilpailua yhteisössä vaikeuttamalla ulkomaisten pankkien pääsyä Italian markkinoille. Myös määrältään vähäinen ja/tai pienille pankeille tarkoitettu tuki voi vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että ”suhteellisen vähäinenkin tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos sillä alalla, jolla tuensaajayritys toimii, on kova kilpailu” ([15]).

(42) Etuudet myönnetään alentamalla valtiolle maksettavia tuloveroja eli valtion varoista. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että ”toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verovapautuksen, joka — vaikka valtion varoja ei siirretäkään — asettaa kyseisen edun saajat muita verovelvollisia edullisempaan taloudelliseen asemaan, on perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (nykyään 87 artiklan 1 kohdassa) tarkoitettua valtiontukea” ([16]). Komissio ei voi hyväksyä väitettä, jonka mukaan tässä tarkasteltavia toimenpiteitä ei olisi toteutettu ilman näitä tukitoimia, joiden ansiosta valtion verotulot ovat lopulta lisääntyneet. Ennen muuta ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että tukiohjelmassa tarkoitetut toimenpiteet olisi joka tapauksessa toteutettu. Toiseksi kyseinen väite tarkoittaa, että muilla aloilla toteutettaviin keskittymiin sovellettavien tavanomaisten verotussääntöjen tarkoituksena olisi pikemminkin torjua keskittymien muodostumista kuin lisätä valtion verotuloja. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, lisääkö jokin tukiohjelma kokonaisuutena tarkasteltuna verotettavien toimenpiteiden lukumäärää tai rahallista arvoa ja tuo näin ollen valtiolle lisätuloja.

(43) Edellä esitetyistä syistä kyseessä olevat toimenpiteet ovat valtiontukea.

(44) Pankeille myönnetyt tuet ylittävät tavallisesti *de minimis* -säännön mukaiset raja-arvot. Ei kuitenkaan voida sulkea pois mahdollisuutta, että joissain yksittäistapauksissa osa toimenpiteistä, erityisesti 5 kohdan 2, 3, 4 ja 5 alakohdassa mainitut toimenpiteet, saattavat mahtua *de minimis* -säännön piiriin. Kaikissa näissä tapauksissa toimenpiteiden katsotaan jäävän EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

(45) Tuet eivät ole 87 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea. Kyseessä ei ole yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi eikä tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut. Tuki ei sovellu yhteismarkkinoille myöskään 87 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla (tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen) eikä e alakohdan nojalla (muu tuki, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä). Asianomainen jäsenvaltio ei olekaan vedonnut mihinkään näistä poikkeuksista. Italian pankkijärjestelmän vahvistamista ei voida pitää ”Euroopan yhteistä etua koskevana tärkeänä hankkeena”, koska siitä on etua lähinnä vain yhden jäsenvaltion talouden toimijoille eikä koko yhteisölle ja koska se ei edistä todellista, täsmällistä ja tarkoin määriteltyä hanketta. Tuen tarkoituksena ei myöskään ole ”jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen”, koska ei ole millään tavoin osoitettu, että Italian pankkijärjestelmää koettelisi rakenteellinen kriisi.

(46) Tuki on tarkoitettu jäsenvaltion koko alueelle, minkä vuoksi sitä ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana myöskään 87 artiklan 3 kohdan a tai c alakohdan nojalla (tiettyjen alueiden taloudellisen kehityksen edistäminen). Seuraavassa pohditaan, voitaisiinko toimenpiteitä pitää ”toimintatukena”. Tällä tarkoitetaan alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen perusteella tehdyn arvioinnin mukaan tukea kaikkiin sellaisiin menoihin, joilla ei toteuteta alkuinvestointia eli investointia kiinteään käyttöomaisuuteen, joka liittyy uuden laitoksen perustamiseen, olemassaolevan laitoksen laajentamiseen tai toimivan yrityksen tuotteen tai tuotantomenetelmän perusteelliseen muuttamiseen ([17]). Vaikka tuki siis liittyisikin menoihin, joilla toteutetaan tietty keskittymä tai yritysosto aluetukeen oikeutetulla alueella, kyseistä toimenpidettä pidettäisiin kuitenkin ”toimintatukena”, joka on pääsääntöisesti kielletty.

(47) Kun tarkastellaan toimenpiteiden yhteensopivuutta 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan määräysten kanssa (tietyn taloudellisen toiminnan edistäminen) ([18]), on todettava, ettei ole perusteita soveltaa yhteisön suuntaviivoja valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi. Tukiohjelman soveltamista ei ole rajoitettu pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Tukia ei

([15]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-303/88, Italia v. komissio, 21.3.1991 antama tuomio (Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta).

([16]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-6/97, Italia v. komissio, 19.5.1999 antama tuomio (Kok. 1999, s. I-2981, 16 kohta).

([17]) Ks. Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat, EYVL C 74, 10.3.1998, s. 9. Erityisesti kohdat 4.1, 4.4 ja 4.15.

([18]) EYVL C 288, 9.10.1999. Koska osa tuesta on myönnetty 9.10.1999 jälkeen, suuntaviivoja sovelletaan 7.5 jaksossa olevan 101 kohdan nojalla.

ole ilmoitettu komissiolle tapauskohtaisesti, eikä se myöskään ole nähnyt minkäänlaista rakenneuudistussuunnitelmaa. Useimmat pankit, joille tukea on myönnetty, eivät ole vaikeuksissa, eikä tukea ole tarkoitettu niiden pitkän aikavälin kannattavuuden palauttamiseen. Suuntaviivoissa edellytetään toteutettavaksi toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tasapainottaa kilpailijoille mahdollisesti aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia. Tässä tapauksessa sen sijaan itse tuen tarkoituksena on vahvistaa tuensaajien asemaa kilpailijoihin nähden, jotka eivät saa tukea. Pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitetun tuen osalta komissio toteaa, että tukiohjelmaa sovelletaan myös muihin kuin pk-yrityksiin ja että veroetuuksia ei voida pitää investointitukena eikä tukena muuntyyppisille kustannuksille, joita muutoin voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina. Tukiohjelmaan ei liity muitakaan piirteitä, joiden perusteella komissio voisi katsoa sen soveltuvan yhteismarkkinoille 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen syiden nojalla. Kyseisessä määräyksessä myös vaaditaan, että "tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla"; komissio katsoo, että tarkasteltavana olevassa tapauksessa tämä edellytys ei täyty. Verrattuna aiempiin toimenpiteisiin ([19]), jotka kenties ovat helpottaneet julkisten pankkien muuttamista osakeyhtiöiksi vähentämällä kilpailuun liittyvää epätasapainoa muihin pankkiyrityksiin nähden (ks. myös 51—54 kohta), nyt tarkastelun kohteena olevat toimenpiteet ovat ensisijaisesti parantaneet edunsaajien kilpailukykyä alalla, jolle on ominaista kiihkeä kansainvälinen kilpailu.

(48) *De minimis* -tukeen liittyvää olettamusta lukuun ottamatta ei näyttäisi olevan muita edellytyksiä olettaa, että mikään asianomaisista yksittäisistä toimenpiteistä soveltuisi yhteismarkkinoille. Kustakin tuesta olisi kuitenkin pitänyt ilmoittaa komissiolle erikseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, eivätkä Italian viranomaiset ole toimittaneet tietoja, joiden tarkoituksena olisi osoittaa yksittäisissä tapauksissa myönnetyn tuen soveltuvan yhteismarkkinoille.

(49) Asetuksen (EY) N:o 659/99 ([20]) 14 artiklan mukaan komissio päättää sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta. Komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista.

(50) Komissio toteaa, ettei yhteisön lainsäädännössä ole mitään yleistä periaatetta, joka voisi estää tuen takaisinperimisen. Tuensaajien oikeutetuista odotuksista yhteisöjen tuomioistuin taas on todennut, että "tuensaajayrityksille voi periaatteessa, komission perustamissopimuksen 93 artiklan perusteella harjoittaman valtion tukia koskevan valvonnan pakottava luonne huomioon ottaen, syntyä tuen lainmukaisuutta koskeva perusteltu luottamus vain siinä tapauksessa, että tuki on myönnetty mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Huolellisen taloudellisen toimijan on nimittäin tavallisesti kyettävä varmistautumaan siitä, että tätä menettelyä on noudatettu" ([21]). Tässä tarkasteltu tuki on myönnetty ilman vaadittua ennakkoilmoitusta.

(51) Komissio ei aikoinaan asettanut kyseenalaiseksi 30 päivänä heinäkuuta 1990 annettua lakia nro 218, koska Italian viranomaiset eivät ilmoittaneet siitä komissiolle. Komissio tutki tuolloin vain kyseisen lain niitä säännöksiä, jotka liittyivät tiettyihin yksittäistapauksiin ([22]): Komissio arvioi erityisesti pääomanlisäyksiä, joita ei sisälly tässä tutkittuihin toimenpiteisiin. Komissio katsoi tuolloin, että kyseisten julkisten pankkien pääomaa voitiin lisätä lailla nro 218/90 säädettyjen pääomankorotusten avulla. Kyseisen toimenpiteen ja siihen liittyneiden muiden verohelpotusten ansiosta voitiin poistaa julkisille pankeille aiemmin myönnetty rajoittamaton valtion takuu lisäämällä niiden omaa pääomaa määrätyllä summalla. Pankkien ja julkisten yritysten muuttaminen osakeyhtiöiksi edisti kilpailua ja varmisti, että ne olivat samassa kilpailuasemassa yksityisten pankkien kanssa.

(52) Edellä esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole riittäviä nyt tarkasteltavana olevassa tapauksessa. Kuten Italian viranomaiset toteavat vastauksessaan, julkiset pankit oli harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta muutettu osakeyhtiöiksi jo vuoden 1992 loppuun mennessä. Muutoksesta tehtiin pakollinen 26 päivänä marraskuuta 1993 annetulla lailla nro 489.

(53) Se, että komissio ei tuolloin vastustanut muita toimenpiteitä, jotka muistuttivat kenties enemmän asetuksen nro 153/99 perusteella toteutettavia toimenpiteitä, ei tarkoita sitä, että sen olisi hyväksyttävä viimeksi mainitut toimenpiteet. Verovapautusta, jota sovelletaan omaisuuserien siirtämiseen pankkisäätiöltä pankille, ei välttämättä tarvitse arvioida samalla tavoin kuin vastaavaa omaisuuserien palauttamista pankilta pankkisäätiölle. Aineettoman omaisuuden kertaluonteinen siirtäminen pankkisäätiölle on saattanut helpottaa julkisten pankkien muuttamista osakeyhtiöiksi; sen sijaan palauttamalla kyseiset varat säätiöön, jolloin niiden arvo mahdollisesti nousee verovapautuksen vuoksi, pyritään parantamaan pankin kannattavuuslukuja, ja toimenpiteellä onkin juuri tällaiset vaikutukset.

([19]) Erityisesti 30.7.1990 annettu laki nro 218.
([20]) EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1.
([21]) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-169/95, Italia v. komissio, 14.1.1997 antama tuomio (Kok. 1997, s. I-135, 51 kohta).
([22]) Komission päätös, tehty 20 päivänä toukokuuta 1992, kahden sisilialaisen pankin pääomanlisäyksistä, EYVL C 160, 26.6.1992, s. 8; ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu komission tiedonanto tuesta, jota Italia on päättänyt myöntää Banco di Napolille, EYVL C 328, 1.11.1996, s. 23. Ks. myös komission päätökset, jotka on tehty 29 päivänä heinäkuuta 1998, Italian Banco di Napolille myöntämän tuen ehdollisesta hyväksymisestä, EYVL L 116, 4.5.1999, s. 36, ja 10 päivänä marraskuuta 1999, Italian valtion sisilialaisille julkisille pankeille Banco di Sicilialle ja Sicilcassalle myöntämän tuen ehdollisesta hyväksymisestä, EYVL L 256, 10.10.2000, s. 21.

(54) Vaikka oletettaisiinkin, että kyseinen toimenpide noudattaisi samaa mekanismia ja sillä olisi samat vaikutukset kuin nyt tutkittavilla toimenpiteillä, laki nro 218/90 on kuitenkin tilapäinen toimenpide. Vaikka tällainen toimenpide voikin periaatteessa olla oikeutettu sen käyttöönottoon liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi, sen perusteella toteutettuja toimenpiteitä ei kuitenkaan voida pitää jatkuvasti yhteismarkkinoille soveltuvina.

(55) Mitä tulee siihen, että Italian luottoalan toimivaltainen viranomainen Bania d'Italia on hyväksynyt toimenpiteet, voidaan todeta, että Bania d'Italialla ei ole valtiontukien alalla minkäänlaista toimivaltaa.

(56) Edellä mainituista syistä tuensaajat eivät voineet oikeutetusti odottaa, että toimenpiteiden katsottaisiin soveltuvan yhteismarkkinoille. Päättäessään toteuttaa keskittymän tuen avulla olisi huolellisen talouden toimijan pitänyt ottaa huomioon mahdollisuus, että tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Jos verohelpotus olisi ollut keskittymän kannattavuuden olennainen edellytys, yksikään varovainen talouden toimija ei olisi toteuttanut sitä. Näistä syistä tuen takaisin perimistä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

(57) Takaisin perittävään tukeen on lisättävä korko, joka komission hallintokäytännön mukaan perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.

VI **PÄÄTELMÄT**

(58) Komissio toteaa, että panemalla täytäntöön lain nro 461/98 ja asetuksen nro 153/99 Italia on rikkonut EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan määräyksiä. Toimenpiteiden nojalla myönnetään etuuksia pankeille, jotka voivat näin laajentaa toimintaansa ja saada mittakaavaetua pienemmin kustannuksin. Laissa nro 461/98 ja asetuksessa nro 153/99 säädetään myös pankkisäätiöille myönnettävistä veroetuuksista. Pankkisäätiöiden hyväksi toteutetut toimenpiteet eivät ole tämän päätöksen aiheena, vaan niitä tarkastellaan erikseen.

(59) Etuudet myönnetään alentamalla tiettyjä valtiolle maksettavia tuloveroja eli valtion varoista. Pankeille myönnetty tuki on valikoivaa. Se on näin ollen syrjivää sekä muihin samalla alalla toimiviin yrityksiin että muihin aloihin nähden. Toimenpiteet eivät merkitse yleisen verotusjärjestelmän mukauttamista pankkitoiminnan erityispiirteisiin, vaan ne muodostavat tilapäisen tukiohjelman, joka parantaa kyseisten yritysten eli keskittymiin osallistuvien pankkien kilpailukykyä. Toimenpiteitä ei voida perustella järjestelmän yleisellä luonteella tai rakenteella. Tämä ei kuitenkaan koske Bania d'Italian osakkuuksien siirrosta myönnettävää verovapautusta (asetuksen nro 153/99 27 artiklan 2 kohta), sillä kyseiset toimenpiteet — osakkuuksien siirtäminen ensin pankkiin ja sieltä säätiöön — eivät vaikuta pankin taseeseen.

(60) Tuesta on hyötyä yrityksille, jotka toimivat alalla, jolla on rajatylittävää toimintaa; näin ollen on katsottava, että tuki vaikuttaa kyseiseen toimintaan.

(61) Pankeille myönnetty tuki ylittää *de minimis* -säännön mukaisen enimmäismäärän eikä siten sovellu yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan nojalla.

(62) Komission on todettava, että valtiontuki ei sovellu yhteismarkkinoille, ja vaadittava kyseistä jäsenvaltiota perimään tuki takaisin. Komissio katsoo lisäksi, ettei tuensaajilla voi olla mitään oikeutusta odottaa kyseisten toimenpiteiden soveltuvan yhteismarkkinoille.

(63) Tämä päätös koskee kyseistä tukiohjelmaa, ja se on pantava täytäntöön viipymättä; tämä koskee erityisesti tukiohjelman perusteella myönnettyjen yksittäisten tukien takaisinperimistä. Komissio myös muistuttaa, että tukiohjelmaa koskevasta päätöksestä huolimatta jokin yksittäinen tuki tai sen osa voidaan katsoa erityispiirteidensä vuoksi yhteismarkkinoille soveltuvaksi joko komission myöhemmin tekemän päätöksen tai poikkeusasetuksen nojalla. Edellä esitetyn perusteella yksittäisen tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille näyttää kuitenkin tässä tapauksessa erittäin epätodennäköiseltä,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontukiohjelma, jonka Italia on toteuttanut pankkien hyväksi 23 päivänä joulukuuta 1998 annetun lain nro 461 ja 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun asetuksen nro 153 nojalla, ja erityisesti 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun asetuksen nro 153 16 §:n 3 ja 5 momentin, 22 §:n 1 momentin, 23 §:n 1 momentin, 24 §:n 1 momentin ja 27 §:n 2 momentin nojalla, ei sovellu yhteismarkkinoille jäljempänä 2 artiklassa mainittuja toimenpiteitä lukuun ottamatta.

2 artikla

Verovapautukset, joista säädetään 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun asetuksen nro 153 27 §:n 2 momentissa, eivät ole valtiontukea, sillä Bania d'Italian pääomaosakkuuksien siirtäminen pankkiin ja sieltä edelleen pankkisäätiölle ei vaikuta asianomaisen pankin taseeseen.

3 artikla

Italian on kumottava 1 artiklassa tarkoitettu tukiohjelma.

4 artikla

1. Italian on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman perusteella tuensaajille sääntöjenvastaisesti maksetun tuen perimiseksi takaisin.

2. Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden menettelyjen mukaisesti, jos niissä mahdollistetaan päätöksen välitön ja tehokas täytäntöönpano. Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä, kun tuki asetettiin tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti. Korko perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.

5 artikla

Italian on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 11 päivänä joulukuuta 2001.

Komission puolesta

Mario MONTI

Komission jäsen