COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 11 december 2001

inzake de fiscale maatregelen voor banken en bancaire stichtingen, ten uitvoer gelegd door Italië

(kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 3955)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2002/581/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1], en rekening houdende met deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij schrijven van 24 maart 1999 verzocht de Commissie, nadat zij over deze kwestie een parlementaire vraag had ontvangen, de Italiaanse autoriteiten om informatie opdat zij de reikwijdte en de gevolgen van wet nr. 461 van 23 december 1998 (wet 461/98) zou kunnen beoordelen. Bij brieven van 24 juni en 2 juli 1999 verstrekten de Italiaanse autoriteiten de Commissie informatie over bovengenoemde wet en het daarmee verband houdende wetsdecreet nr. 153 van 17 mei 1999 (decreet 153/99). Na onderzoek van de ontvangen gegevens deelde de Commissie de Italiaanse autoriteiten op 23 maart 2000 mee dat de bovengenoemde wet en het decreet waarschijnlijk staatssteunelementen inhielden en verzocht zij hun de tenuitvoerlegging van de maatregelen stop te zetten. Bij schrijven van 12 april 2000 deelden de Italiaanse autoriteiten de Commissie mee dat zij de tenuitvoerlegging van de maatregelen hadden opgeschort. Bij brief van 14 juni 2000 verstrekten zij de Commissie bijkomende informatie.

(2) Bij schrijven van 25 oktober 2000 deelde de Commissie de Italiaanse regering mee dat zij besloten had de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de steun.

(3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2]. De Commissie verzocht de belanghebbenden om hun opmerkingen over de maatregel kenbaar te maken.

(4) De Commissie ontving opmerkingen van belanghebbenden. Bij brief van 18 juni 2001 stuurde zij deze naar de Italiaanse autoriteiten om hen de gelegenheid te geven daarop te reageren; de opmerkingen van Italië werden ontvangen bij brief van 25 juli 2001.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

(5) Wet 461/98 en decreet 153/99 voorzien in fiscale voordelen voor de consolidatie van de banksector:

1. een vermindering van 12,5 % van de inkomstenbelasting (IRPEG), gedurende vijf jaar na de transactie, voor banken die fuseren of een soortgelijke herstructurering uitvoeren, op voorwaarde dat de winst in een speciale reserve wordt geplaatst die niet mag worden verdeeld gedurende een periode van drie jaar. De winst die in de speciale reserve kan worden geplaatst, mag niet hoger zijn dan 1,2 % van het verschil tussen de totale vorderingen en verbintenissen van de bank na de fusie en de totale vorderingen en verbintenissen van de grootste bank vóór de fusie (artikel 22, lid 1, en artikel 23, lid 1, van decreet 153/99);

[1] PB C 44 van 10.2.2001, blz. 2.
[2] Zie voetnoot 1.

2. fiscale neutraliteit voor transacties waarbij goederen en activa die niet onontbeerlijk zijn voor de bedrijfsuitoefening en die krachtens wet nr. 218 van 30 juli 1990 reeds overgedragen waren aan de banken, terug worden gegeven aan de inbrengende instelling (artikel 16, lid 3, van decreet 153/99);

3. de heffing van een vast bedrag in plaats van de belasting die normaliter verschuldigd is in verband met de in de punten 1 en 2 genoemde transacties (artikel 24, lid 1, en artikel 16, lid 5, van decreet 153/99);

4. fiscale neutraliteit met betrekking tot de gemeentebelasting over de waardestijging van het vastgoed in verband met de in de punten 1 en 2 genoemde transacties (artikel 24, lid 1, en artikel 16, lid 5, van decreet 153/99);

5. belastingvrijstelling voor de overdracht van door de banken gehouden participaties in het kapitaal van de Banca d'Italia naar de stichtingen (artikel 27, lid 2, van decreet 153/99).

(6) Wet 461/98 en decreet 153/99 voorzien eveneens in fiscale voordelen voor bancaire stichtingen. De voor de bancaire stichtingen bestemde maatregelen worden in deze beschikking niet behandeld.

(7) Op grond van decreet 153/99 worden fiscale voordelen verleend voor fusietransacties die worden uitgevoerd van 1998 tot en met 2004. Aangezien de tenuitvoerlegging van de maatregelen in 2000 werd opgeschort, zouden de belastingbesparingen alleen betrekking moeten hebben op de transacties die in 1998, 1999 en 2000 werden afgerond. Indien evenwel zou blijken dat de maatregel ook na de opschorting werd toegepast op bepaalde transacties, moeten deze transacties op dezelfde wijze worden behandeld als die welke vóór de opschorting hebben plaatsgevonden, in het bijzonder tijdens de tenuitvoerlegging van deze beschikking.

(8) Op basis van 76 transacties die werden afgerond in 1998, 1999 en 2000 ramen de Italiaanse autoriteiten het maximale theoretische bedrag aan belastingvoordelen waarvan de in overweging 5, punt 1, bedoelde begunstigden van de maatregel over de vooraf vastgestelde vijfjarige periode zouden kunnen hebben geprofiteerd, op 5 358 miljard ITL, of 2,767 miljard EUR. Deze berekening is exclusief de belastingvoordelen die via de in overweging 5, punten 2 tot en met 5, beschreven maatregelen werden verkregen.

(9) In Italië werden de voormalige banken in handen van de overheid, die niet het statuut hadden van vennootschap op aandelen, geleidelijk omgevormd — en in 1993 uiteindelijk verplicht zich om te vormen — tot vennootschappen op aandelen. Hun aandelen werden hetzij op de markt gebracht, hetzij toegewezen aan instellingen zonder winstoogmerk, bancaire stichtingen (fondazioni bancarie) genaamd. Bij wet nr. 218 van 30 juli 1990 werden speciale belastingbepalingen ingevoerd waardoor de bancaire stichtingen die nieuw opgerichte banken in handen hadden of controleerden, bepaalde activa naar die banken konden overdragen. De in overweging 5, punten 2 en 5, beschreven maatregelen hebben betrekking op deze activa en bepalen de voorwaarden voor de teruggave ervan aan de inbrengende instelling (of de bancaire stichting).

(10) De Commissie heeft voorlopig besloten dat de krachtens wet 461/98 en decreet 153/99 verleende steun voor de fusie van banken mogelijk onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, wegens de volgende redenen:

— wet 461/98 en decreet 153/99 voorzien in fiscale voordelen voor de fusie van banken die voordelen verschaffen aan bepaalde ondernemingen — in het bijzonder die welke fusies aangaan — waardoor zij in omvang kunnen toenemen en schaalvoordelen kunnen realiseren tegen lagere kosten. Aangezien de regeling voorbehouden is aan de banksector, vormt zij een sectorale regeling en valt zij in het toepassingsgebied van artikel 87, lid 1, van het Verdrag;

— het voordeel wordt verleend door de derving van belastinginkomsten, dat wil zeggen door middel van staatsmiddelen. De steun beïnvloedt de handel tussen lidstaten omdat hij de uitbreiding van de Italiaanse banken in het buitenland bevordert en de toegang van buitenlandse banken tot Italië moeilijker maakt;

— de steun voor de banken valt niet binnen de de-minimisgrens. De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat de belastingvoordelen voor de banken gerechtvaardigd zijn omdat zij noodzakelijk zouden zijn voor de consolidering en modernisering van de banksector. De Commissie betwijfelt of de steun op grond van dit argument al dan niet verenigbaar kan worden beschouwd op basis van artikel 87, lid 3, onder c). Volgens het EG-Verdrag is evenwel alleen de Commissie bevoegd om de verenigbaarheid van steunprojecten na te gaan en derhalve is de voorafgaande aanmelding ervan verplicht. Bovendien voldoet de steun niet aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([3]). Voorts is het mogelijk dat de betrokken maatregelen exploitatiesteun vormen omdat zij niet verbonden zijn aan de uitvoering van specifieke projecten en de lopende uitgaven van een onderneming verminderen zonder dat in het kader van het voorafgaande onderzoek van de Commissie de precieze omvang ervan kon worden bepaald.

Wegens deze redenen heeft de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ingeleid.

III. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(11) De Commissie heeft een aantal opmerkingen ontvangen van de begunstigden van de steun, welke grotendeels overeenkomen met de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten.

(12) Aan de standpunten werd voornamelijk het argument toegevoegd dat zelfs indien de Commissie de maatregelen als onverenigbare steun zou beschouwen, er voldoende redenen zouden zijn om de terugvordering van de steun uit te sluiten wegens de gerechtvaardigde verwachtingen van de begunstigden.

([3]) PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

(13) Deze verwachtingen zouden gerechtvaardigd zijn door het feit dat de Commissie wet nr. 218 van 30 juli 1990 niet in vraag heeft gesteld, welke wet in soortgelijke voordelen voorzag. In de mededeling overeenkomstig artikel 88, lid 3, met betrekking tot steun die Italië besloten heeft te verlenen aan de Banco di Napoli ([4]) stelde de Commissie namelijk het volgende: „Door de herwaardering van de activa bij een gedeeltelijke belastingvrijstelling toe te staan en herkapitaliseringsmaatregelen te voorzien ten behoeve van enkele openbare, in het verleden ondergekapitaliseerde banken […], zodat deze kunnen voldoen aan de nieuwe en meer stringente kapitaalvereisten die door de nieuwe communautaire richtlijnen voor de banksector zijn vastgesteld, heeft de wet „Amato" het mogelijk gemaakt de vroeger onbeperkte staatsgaranties ten behoeve van de openbare banken af te schaffen door de inbreng van een bepaald bedrag aan eigen vermogen. Op deze wijze is het proces op gang gebracht waardoor de openbare banken gelijk moeten worden gesteld aan de particuliere banken, zodat de concurrentiedistorsies worden beperkt. […] Dientengevolge moet worden geconcludeerd dat de kapitaalinbreng ten behoeve van de Banco overeenkomstig de wet „Amato" geen staatssteun vormt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag."

(14) De transacties dienden ook te worden goedgekeurd door de Banca d'Italia, die de bevoegde autoriteit is voor de kredietsector.

(15) De terugvordering van de steun zou tevens tegen het evenredigheidsbeginsel zijn. Fusies werden uitgevoerd op basis van fiscale stimulansen; de terugvordering zou kunnen leiden tot financiële instabiliteit van de begunstigden en zou de voorwaarden wijzigen op grond waarvan zij hun fusiebeslissingen hadden genomen.

IV. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

(16) In haar antwoord op de inleiding van de procedure stelde de Italiaanse regering dat de banksector in Italië sinds 1936 onderworpen is geweest aan een strikte overheidscontrole en een directe inmenging van de regering in het beheer van veel banken. De banken waren verdeeld in verschillende institutionele categorieën, met verschillende operationele begrenzingen („specialisatiebeginsel"). Dat had een negatief effect op de efficiëntie en het concurrentievermogen van de banken. Wegens die redenen hebben de autoriteiten sinds het begin van de jaren tachtig verschillende stappen ondernomen om het specialisatiebeginsel te laten varen, de banken die staatseigendom waren te privatiseren en de gemiddelde omvang van de Italiaanse banken te vergroten. Wet nr. 218 van 30 juli 1990 voorzag voorheen reeds in soortgelijke fiscale voordelen voor banken als die welke het voorwerp vormen van onderhavige beschikking. Wet 461/98 en decreet 153/99 moeten worden gezien als deel van hetzelfde proces voor de modernisering van de banksector.

(17) Parallel aan dit proces voerde de Italiaanse regering eveneens een algemene hervorming van het belastingstelsel uit. Deze hervorming behelsde de invoering, in 1997, van de „Dual Income Tax" („DIT") ([5]) en de „Imposta Regionale sulle Attività Produttive" („IRAP") ([6]). Deze twee belastingen werden in de banksector onder minder gunstige voorwaarden toegepast dan in de andere economische sectoren, als compensatie voor de andere meer specifieke belastingvoordelen die voorzien waren voor de banken.

(18) Derhalve kunnen de maatregelen niet worden beschouwd als een derogatie op het algemene belastingstelsel, maar als uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen die gerechtvaardigd zijn in het kader van het consolidatieproces in de banksector. De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen geoordeeld heeft dat een specifieke regeling inzake inhoudingen die geen afwijkende regeling was ten opzichte van de algemene belastingregeling voor andere activiteiten, uitsluitend moest worden gezien in het kader van de specifieke belastingregeling voor de sector ([7]). Het is derhalve legitiem voor de Italiaanse wetgever om het fiscale systeem te proberen aan te passen aan de specifieke eigenheid van de banksector, indien dit — zoals in het huidige geval — geen vermindering van de algemene fiscale lasten inhoudt ten opzichte van de rest van de economie.

(19) De Italiaanse autoriteiten argumenteren bovendien dat de toepassing van staatssteunregels geen belemmering mag vormen voor een verbetering van het fundamentele gelijkheidsbeginsel en de interne samenhang van het systeem wanneer kan worden aangetoond dat de oorspronkelijke situatie nadelig was voor bepaalde ondernemingen of sectoren. Zij geven cijfers waaruit blijkt dat de banken voor 20 % bijdragen tot de totale inkomsten van bedrijfsbelasting, terwijl zij slechts voor 5 % bijdragen tot de toegevoegde waarde van het land. Andere cijfers bevestigen dat de banken een hogere belastingdruk hebben. Hoewel een vermindering van de belastingdruk bereikt had kunnen worden door voor de banken dezelfde belastingregels toe te passen als voor de andere sectoren, besloot de regering daarentegen de banken stimulansen te bieden voor de consolidatie van de sector.

(20) De onderzochte maatregelen moeten beschouwd worden als zijnde van algemene aard. Alle banken, met inbegrip van de Italiaanse filialen van buitenlandse banken, kunnen profiteren van de belastingvoordelen. Het verschil in behandeling ten opzichte van de andere sectoren is gerechtvaardigd door de aard en de structuur van het algemene systeem. De banksector is onderworpen aan een specifieke regelgeving, hetgeen de banken tot een speciale categorie van belastingbetalers maakt. De banken hebben veel meer bijkomende verplichtingen in vergelijking met andere ondernemingen. Bijgevolg is de verschillende fiscale behandeling objectief gezien gerechtvaardigd en typisch voor deze sector ([8]).

([4]) Mededeling van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden met betrekking tot steun die Italië besloten heeft te verlenen aan de Banco di Napoli — zaak C 40/96 (PB C 328 van 1.11.1996, blz. 23).

([5]) Wetsdecreet nr. 466 van 18 december 1997.

([6]) Wetsdecreet nr. 446 van 15 december 1997.

([7]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 27 januari 1998 in zaak T-67/94 (Ladbroke Racing Ltd tegen Commissie), Jurisprudentie 1998, deel II-1.

([8]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 29 september 2000 in zaak T-55/99 (Confederazione spagnola de Transporte de Mercancías (CETM) tegen Commissie, Jurisprudentie II-2000, blz. 3207, rechtsoverweging 52.

(21) De maatregelen genoemd in overweging 5, punten 2 en 5, en, ten dele, punten 3 en 4, betreffen goederen en activa die niet onontbeerlijk zijn voor de bedrijfsuitoefening, welke krachtens wet nr. 218 van 30 juli 1990 reeds werden overgedragen aan de bankondernemingen. Op het moment van de omvorming van de openbare banken tot vennootschappen op aandelen die in handen waren van de bancaire stichtingen, werden deze participaties aan de bank toegewezen in plaats van aan de stichting, om de belastingheffing op de waardevermeerdering in verband met deze activa te vermijden. In het geval van de participaties in het kapitaal van de Banca d'Italia was de keuze om deze toe te wijzen aan de stichting niet eens mogelijk. Krachtens wet nr. 141 van 7 maart 1938 maakten de stichtingen geen deel uit van de groep instellingen die het recht hadden om aandeelhouders van de Banca d'Italia te zijn. Bij decreet 153/99 werden deze bepalingen gewijzigd en kregen de stichtingen het recht aandelen te verwerven. De participaties die niet onontbeerlijk zijn voor de bedrijfsuitoefening, verhogen weliswaar het kapitaal van de banken, maar dragen niet bij tot hun activiteit en verminderen derhalve hun rendabiliteitsratio's. De betrokken maatregelen maken een belastingvrije overdracht van deze activa naar de stichtingen mogelijk, teneinde de banken niet te straffen voor de gevolgen van het privatiseringsproces.

(22) De betrokken maatregelen vervalsen de mededinging niet. Er is geen vervalsing van de mededinging tussen de in Italië werkzame banken, met inbegrip van die uit andere lidstaten. Er is evenmin vervalsing tussen de in Italië werkzame banken en de in het buitenland werkzame banken, aangezien de beginsituatie zeer ongunstig is voor de in Italië gevestigde banken.

(23) De maatregelen beïnvloeden het handelsverkeer tussen lidstaten niet. Zij maken het niet gemakkelijker voor de Italiaanse banken om zich in het buitenland uit te breiden of moeilijker voor buitenlandse banken om tot de Italiaanse markt toe te treden. Integendeel, buitenlandse banken mogen participeren in fusies in Italië en profiteren van de belastingvoordelen.

(24) De maatregelen werden niet met staatsmiddelen bekostigd. Het belastingvoordeel wordt niet automatisch toegepast, maar is afhankelijk van de uitvoering van specifieke transacties. Wat de maatregelen bedoeld in overweging 5, punten 2, 3, 4 en 5, betreft is het onwaarschijnlijk dat deze transacties, indien zij fiscaal belast waren geweest, zouden zijn uitgevoerd wanneer er geen belastingvoordelen zouden hebben bestaan. Wat de maatregel bedoeld in overweging 5, punt 1, betreft, zou de tijdelijke daling van de vennootschapsbelasting op lange termijn worden gecompenseerd door de waarschijnlijke stijging van de rendabiliteit van de belanghebbende banken — en derhalve van de belastingheffing daarop.

(25) In de veronderstelling — die wordt ontkend — dat de maatregelen steun zouden vormen, zouden deze in ieder geval als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder b), moeten worden beschouwd. De consolidatie van het banksysteem maakt deel uit van het belangrijke communautaire project inzake de invoering van de euro en de totstandbrenging van een interne markt van bankdiensten. Bovendien is het consolideren van de banksector belangrijk om een eventuele algemene crisis van het systeem te vermijden, waarvan de financiële moeilijkheden van de Banco di Sicilia en de Banco di Napoli reeds een eerste symptoom waren.

(26) Het bestempelen van de maatregelen als „exploitatie"-steun is niet correct. De fiscale voordelen worden slechts verleend in verband met een specifiek en duidelijk identificeerbaar project, met name een fusie. Het bedrag van de steun wordt bepaald op basis van objectieve en doorzichtige criteria. De maatregelen leiden niet tot een vermindering van de lopende uitgaven, maar veeleer van de uitgaven in verband met een transactie van buitengewone aard.

(27) De fiscale maatregelen zouden bovendien verenigbaar kunnen worden beschouwd krachtens artikel 87, lid 3, onder c), aangezien zij bestemd zijn om de ontwikkeling van de bankactiviteiten te vergemakkelijken, zonder evenwel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De mogelijkheid om artikel 87, lid 3, onder c), toe te passen, mag zich niet beperken tot de omstandigheden die zijn aangegeven in de huidige communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. De Commissie heeft, in andere gevallen, erkend dat een consolidatie van de banksector onvermijdelijk is in de huidige situatie.

(28) Indien de Commissie het bovenvermelde algemene argument ten gunste van de verenigbaarheid in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), niet aanvaardt, moet zij per geval, dat wil zeggen voor elk van de begunstigden van de maatregelen, nagaan of de voorwaarden voor een toepassing van artikel 87, lid 3, onder c), aanwezig zijn.

V. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

(29) De analyse van de Commissie heeft betrekking op een steunregeling, dat wil zeggen een instrument met behulp waarvan de lidstaat fiscale voordelen verleent aan elke financiële instelling die voldoet aan de vooraf vastgestelde voorwaarden. De lidstaat verleende geen voordelen op individuele basis en meldde ieder afzonderlijk geval niet bij de Commissie aan. Derhalve is de Commissie ertoe gehouden, wegens de aard zelf van de maatregel, een algemeen en abstract onderzoek te voeren naar de regeling, zowel uit het oogpunt van het bestaan van de steun als van de verenigbaarheid; zij is gerechtigd dit te doen krachtens het Verdrag, Verordening (EG) nr. 659/1999 en de jurisprudentie van het Hof [9]. De Commissie voert geen onderzoek naar de toepassing van de regeling

[9] Arresten van het Hof van Justitie van 14 oktober 1987 in zaak 284-84 (Duitsland tegen Commissie), Jurisprudentie 4013, rechtsoverwegingen 17 en 18, van 5 oktober 1994 in zaak C-47/91 (Italië tegen Commissie), Jurisprudentie I-4635, rechtsoverwegingen 20 en 21, van 17 juni 1999 in zaak C-75/97 (Koninkrijk België tegen Commissie), Jurisprudentie I-3671, rechtsoverweging 48, en van 19 oktober 2000 in de gevoegde zaken C-15/98 en C-105/99 (Italiaanse Republiek en Sardegna Lines tegen Commissie), Jurisprudentie I-8855, rechtsoverweging 51.

in elk van de 76 hierboven genoemde fusies of overnames, noch naar het niet gekende aantal activaoverdrachten tussen banken en bancaire stichtingen.

(30) De regeling werd door de lidstaat uitgedacht en gerealiseerd met als doel een precies en expliciet effect te bereiken: de consolidatie van de Italiaanse banksector. Derhalve moeten alle elementen die nodig zijn om te beoordelen of de regeling staatssteun inhoudt en of zij verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt worden gevonden in de regeling zelf. Bovendien zou, gezien de specifieke omstandigheden in casu, de beoordeling van de overeenkomstig de regeling verstrekte steun naar alle waarschijnlijkheid dezelfde blijven in de individuele gevallen. De begunstigden moeten immers wegens hun aard normaal gesproken worden beschouwd als ondernemingen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Als gevolg van de openstelling van de communautaire banksector zullen aan een specifieke kredietinstelling verleende voordelen onvermijdelijk het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden en de mededinging verstoren. Bovendien is het, gezien de in dit geval voorgeschreven voorwaarden (in het bijzonder het reeds bestaan van een herstructureringsplan), onwaarschijnlijk dat de individuele transacties beschouwd kunnen worden als een herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([10]). En het is nog onwaarschijnlijker dat de voordelen, die geen betrekking hebben op nieuwe investeringen, uitzonderlijkerwijs beschouwd kunnen worden als verenigbaar in de zin van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen ([11]). In dit verband kan daaraan worden toegevoegd dat consolidatietransacties zelden beperkt zijn tot banken die alleen aanwezig zijn in gebieden die in aanmerking komen voor regionale steun. Tenslotte wijst geen enkel ander element erop dat een individuele steunmaatregel als verenigbaar zou kunnen worden beschouwd op grond van enig ander motief.

(31) De Commissie constateert dat Italië haar verzocht heeft elke steunverlening individueel te analyseren. De Commissie acht zich er evenwel, op grond van deze reden alleen, niet toe gehouden dat in dit stadium van de procedure te doen. De Commissie meent dat een dergelijk verzoek ten minste vergezeld moet gaan van alle informatie die noodzakelijk is voor de beoordeling van de individuele gevallen, dat wil zeggen alle informatie die normalerwijs aan de Commissie moet worden verstrekt in het kader van een volledige aanmelding van een individuele steunmaatregel in de zin van artikel 88, lid 3. De Italiaanse autoriteiten waren zich bewust van de twijfels van de Commissie betreffende de onderzochte regeling. Indien zij van mening waren dat bepaalde gevallen, wegens hun specifieke kenmerken, op individuele basis beoordeeld hadden moeten worden, dan was het hun plicht geweest de Commissie in kennis te stellen van deze kenmerken en alle inlichtingen te verstrekken die nodig waren voor een individuele beoordeling.

(32) De Commissie erkent dat de bijzondere aard van het bankbedrijf in beginsel de invoering van specifieke belastingregels voor de sector zou kunnen rechtvaardigen. De onderzochte maatregelen beogen evenwel geen aanpassing van het algemene systeem aan de bijzondere eigenschappen van het bankbedrijf, maar vormen veeleer adhocsteun met als effect de verbetering van het concurrentievermogen van bepaalde ondernemingen — dat wil zeggen de fuserende banken — en alleen met betrekking tot bepaalde transacties. Het feit dat de banksector op een bepaald moment in de tijd een herstructurering nodig kan hebben, is een extrinsiek element, dat niets te maken heeft met de normale werking van het fiscale systeem in de banksector; dit houdt derhalve niet in dat, wegens de aard of de algemene opzet van het systeem, het bankbedrijf zou moeten profiteren van gunstigere fusieregels. Wegens die redenen kan niet worden aanvaard dat de betrokken maatregelen gerechtvaardigd zouden zijn door de aard of de algemene opzet van het systeem. Zij vormen een derogatie van de normale belastingregels. „Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen steunprogramma's een gehele economische sector betreffen en toch onder artikel 92, lid 1, (thans artikel 87, lid 1) van het Verdrag vallen. Ook een maatregel die bestemd is om de ondernemingen in een bepaalde industriesector ten dele vrij te stellen van de geldelijke lasten die voortvloeien uit de normale toepassing van het algemene stelsel van sociale voorzieningen, zonder dat deze vrijstelling gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van dit stelsel, moet als een steunmaatregel worden aangemerkt" ([12]). Het is eveneens duidelijk dat de fiscale aard van de maatregel waarvan sprake is, niet voldoende is om haar te onttrekken aan de toepassing van artikel 87, lid 1 ([13]).

(33) De maatregelen favoriseren de banken door hen in staat te stellen te groeien in omvang en te profiteren van schaalvoordelen tegen lagere kosten. Dit voordeel is selectief. Het is ook selectief ten opzichte van de banken binnen de sector, aangezien het alleen toekomt aan banken die betrokken zijn bij fusies of consolidatieoperaties. Bovendien is de in overweging 5, punt 1, beschreven maatregel niet neutraal met betrekking tot de relatieve omvang van de betrokken ondernemingen. Indien, om het eenvoudig te stellen, bijvoorbeeld wordt uitgegaan van een overname waarbij twee banken betrokken zijn, zullen de fiscale voordelen direct evenredig zijn met de omvang (som van vorderingen en verbintenissen) van de kleinere bank. Indien de koper derhalve een kleinere omvang heeft dan de overgenomen onderneming, zal zijn fiscaal voordeel kleiner zijn dan dat hetwelk zou toekomen aan de potentiële grotere koper van dezelfde bank. Daardoor zouden kleinere kopers benadeeld kunnen worden ten opzichte van de grotere overnemers.

(34) Daar komt nog bij dat, aangezien kleinere kopers benadeeld worden en de belastingvoordelen slechts van toepassing zijn op de banken in de Gemeenschap voorzover zij in Italië gevestigd zijn — welke banken veeleer een beperkte omvang hebben —, er eveneens een selectiviteitselement aanwezig kan zijn, niet alleen binnen de

([10]) PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2. Aangezien een deel van de steun na 9 oktober 1999 werd verstrekt, zijn deze richtsnoeren van toepassing uit hoofde van onderdeel 7.5, punt 101.

([11]) PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

([12]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999 in zaak C-75/97 (Koninkrijk België tegen Commissie (Maribel bis/ter-regeling)), Jurisprudentie I-3671, rechtsoverweging 33.

([13]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974 in zaak 173-73 (Italiaanse Republiek tegen Commissie), Jurisprudentie 709, rechtsoverweging 28.

sector, maar eveneens tussen buitenlandse en Italiaanse banken. Het feit dat de steun ook beschikbaar is voor filialen van buitenlandse banken lijkt niet voldoende te zijn om de discriminatie ten voordele van de fusies tussen Italiaanse ondernemingen uit de weg te ruimen.

(35) Zelfs indien de steun zonder onderscheid van toepassing zou zijn op alle bankondernemingen, zouden de maatregelen nog steeds steun voor de sector vormen. Het is inderdaad mogelijk dat fusies met dezelfde rentabiliteitsverwachtingen niet zouden worden gerealiseerd in andere sectoren die niet van de steun kunnen profiteren. Deze selectiviteit verdwijnt niet door het feit dat de banksector over het algemeen onderworpen is aan een hogere fiscale druk. Indien de fiscale discriminatie van de banken gerechtvaardigd is door de aard van hun activiteit, dan is een compensatie niet nodig; in het andere geval is het de discriminatie zelf die moet worden gecorrigeerd. Een selectieve maatregel kan gerechtvaardigd zijn door de specificiteit van de activiteit waarvoor zij is bedoeld, maar niet door de aanwezigheid van andere selectieve maatregelen.

(36) Bovendien stellen de maatregelen de banken in staat tegen een lagere prijs participaties in andere ondernemingen te verwerven indien deze eigendom zijn van andere banken die aan de transactie deelnemen. Zoals in het antwoord van de Italiaanse autoriteiten is aangegeven, kunnen de consolidatietransacties eveneens andere ondernemingen interesseren, bijvoorbeeld financiële of verzekeringsondernemingen, ofschoon de belastingvoordelen slechts worden verleend aan de deelnemende banken en zij in verhouding staan tot de bankactiviteiten.

(37) Dezelfde consideraties die werden geformuleerd inzake de in overweging 5, punt 1, vermelde maatregel — met uitzondering van de niet-neutraliteit met betrekking tot de relatieve omvang van de deelnemende ondernemingen — gelden mutatis mutandis voor de andere belastingvoordelen die zijn omschreven in overweging 5, punten 2, 3 en 4. Ook zij zijn uitsluitend bestemd voor banken die deelnemen aan fusies of consolidatieoperaties of aan activaoverdrachten, en ook zij vormen steun voor de sector. Soortgelijke operaties in andere sectoren profiteren niet van dezelfde fiscale bepalingen. Derhalve zijn de maatregelen van algemene aard en verlenen zij een selectief voordeel aan de begunstigden.

(38) In verband met de maatregel bedoeld in overweging 5, punt 5, betreffende de participaties in het kapitaal van de Banca d'Italia, zijn ten dele andere overwegingen geboden. In dat geval kan worden betoogd dat de vrijstelling van belasting op de overdracht van activa geen derogatie van de algemene belastingregels vormt, aangezien de oorspronkelijke inbreng van de participaties in de bank een tijdelijke operatie was waarvoor toentertijd geen alternatief bestond; zij geeft geen commerciële keuze van de ondernemingen weer.

(39) De redenering in overweging 38 zou evenwel niet gelden indien de participaties in de Banca d'Italia gratis verkregen zouden zijn en aan de stichtingen verkocht zouden zijn of geherwaardeerd geweest zouden zijn. Indien de inbreng van de participaties in de bank gezien moet worden als een louter tijdelijke operatie — omdat de geprefereerde oplossing die erin bestond de activa aan de stichting toe te wijzen nog niet toegelaten was — dan mag de bank daar geen enkel voordeel uit trekken ten opzichte van de hypothetische situatie waarbij de participaties oorspronkelijk in de stichting ingebracht zouden zijn geweest. Met andere woorden, de banken mogen niet gestraft worden door belastingen op een transactie die een niet-vrijwillige overdracht corrigeert, maar zij mogen ook niet profiteren van een belastingvrijstelling voor een transactie die banken in staat stelt de waarde van die participaties te gelde te maken of om hun eigen kapitaal te verhogen. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de belastingvrijstelling voor de overdracht van aandelen van de Banca d'Italia geen steun vormt, tenzij de dubbele operatie waarbij de participaties aan de bank worden toegewezen en vervolgens naar de stichting worden overgedragen, een invloed heeft op de balans van de bank.

(40) De situatie van de aandelen in de Banca d'Italia is verschillend van die van de andere activa, welke zowel in de bank als in de stichting konden worden geplaatst. Toentertijd werd de keuze gemaakt rekening houdend met de verschillende consequenties van de beide opties in termen van vermogen en fiscale lasten van beide instellingen. De latere overdrachten hadden niet ten doel een vorige niet-vrijwillige overdracht te corrigeren, maar waren eenvoudigweg het resultaat van een commerciële keuze: derhalve rechtvaardigen zij geen speciale fiscale behandeling. Bovendien vormt de vrijstelling van belasting op de overdracht van deze activa van de bank naar de stichtingen een selectief voordeel voor de ondernemingen die oorspronkelijk geopteerd hadden voor de inbreng in de bank om de belastingheffing op de waardevermeerdering te vermijden.

(41) De in overweging 34 uiteengezette argumentatie wijst op het bestaan van een effect op het handelsverkeer tussen lidstaten. Meer algemeen moet worden opgemerkt dat steun die ondernemingen begunstigt in een sector die blootgesteld is aan grensoverschrijdende handel, geacht moet worden een invloed op die handel uit te oefenen. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat „wanneer financiële steun van een Staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed" ([14]). In dit verband bestaat er geen twijfel over dat, sinds vele jaren, zowel financiële diensten als aanbieders en gebruikers van deze diensten, direct en indirect, potentieel en daadwerkelijk, de grenzen tussen de lidstaten hebben overschreden. De liberalisering van de financiële diensten en de integratie van de financiële markt hebben als gevolg dat de intracommunautaire handel steeds gevoeliger wordt voor mededingingsverstoringen. Steun die verleend wordt aan een kredietinstelling die financiële diensten in concurrentie met andere Europese kredietinstellingen aanbiedt, heeft zeer waarschijnlijk een verstorend effect op de intracommunautaire handel. Deze tendens zal worden versterkt door de invoering van één enkele munt en de definitieve openstelling van de markten, waardoor de concurrentiedruk binnen de landen van de Gemeenschap

([14]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak 730-79 (Philip Morris Holland tegen Commissie), Jurisprudentie 2671, rechtsoverweging 11.

zal toenemen. Er zij voorts op gewezen dat hoewel banken hun activiteiten, die vooral bestaan in de inzameling van deposito's en het verstrekken van leningen, grensoverschrijdend kunnen verrichten, zij vaak belemmeringen ondervinden voor hun uitbreiding in het buitenland. Die belemmeringen zijn vaak te wijten aan het feit dat de lokale banken stevig gevestigd zijn, hetgeen de toegang van buitenlandse concurrenten tot de markt duurder maakt. Aangezien de liberalisering steeds meer mogelijkheden schept voor de banken om diensten in andere lidstaten aan te bieden, zal staatssteun die verstrekt wordt aan een bank, of zij nu internationaal of nationaal is, wellicht een belemmering vormen voor deze mogelijkheden. Steun die erop gericht is de overleving te garanderen van lokale banken die anders uit de markt zouden zijn gedrukt wegens hun geringe efficiëntie en concurrentievermogen, kan dus de concurrentie op communautair niveau verstoren aangezien deze steun het moeilijker maakt voor buitenlandse banken om tot de Italiaanse markt toe te treden. Zelfs steun van geringe omvang en/of bestemd voor kleine bankondernemingen heeft potentiële effecten op het handelsverkeer tussen lidstaten. Zoals het Hof van Justitie heeft verklaard: „ook steun van betrekkelijk geringe omvang kan het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloeden, wanneer de betrokken sector door hevige concurrentie wordt gekenmerkt" ([15]).

(42) Het voordeel wordt verleend door de derving van belastinginkomsten, met andere woorden met behulp van staatsmiddelen. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk verklaard dat: „een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigde verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, (thans artikel 87, lid 1) van het Verdrag moet worden aangemerkt" ([16]). De veronderstelling volgens welke de transacties niet plaats zouden hebben gevonden indien de maatregelen niet zouden hebben bestaan, zodat de steun de inkomsten van de staat uiteindelijk doet stijgen, kan niet worden aanvaard. Ten eerste kan niet worden uitgesloten dat transacties zoals die welke onder de regeling vallen, toch zouden zijn uitgevoerd. Ten tweede zou een dergelijke veronderstelling inhouden dat de normale belastingregels, die van toepassing zijn op fusies in andere sectoren, veeleer bestemd zouden zijn om fusies te ontmoedigen dan de inkomsten van de staat te verhogen. Het feit dat een steunregeling, in haar totaliteit genomen, het aantal belastbare transacties en het bedrag van die transacties doet stijgen en derhalve extra inkomsten voor de staat oplevert, is niet relevant in deze context.

(43) Wegens de bovenvermelde redenen vormen de betrokken maatregelen staatssteun.

(44) De steun voor de banken overschrijdt over het algemeen de de-minimisgrens. Het kan evenwel niet worden uitgesloten dat in bepaalde individuele gevallen sommige maatregelen, in het bijzonder die welke zijn vermeld in overweging 5, punten 2, 3, 4 en 5, onder het de-minimisplafond kunnen vallen. In die bijzondere gevallen zou ervan uitgegaan worden dat de maatregelen niet in het toepassingsgebied van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vallen.

(45) De steun is niet verenigbaar krachtens artikel 87, lid 2. Het gaat niet om steunmaatregelen van sociale aard die aan individuele verbruikers worden toegekend, noch dienen zij voor het herstel van schade die is veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, noch werden zij aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, toegekend. De steun is evenmin verenigbaar krachtens artikel 87, lid 3, onder d) (steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen) of onder e) (andere soorten van steunmaatregelen, aangewezen bij besluit van de Raad). Overigens heeft de lidstaat geen enkele van deze uitzonderingsregelingen ingeroepen. Het versterken van het Italiaanse banksysteem kan niet worden beschouwd als „een project van gemeenschappelijk Europees belang", aangezien het voornamelijk de economische marktdeelnemers van een lidstaat en niet de Gemeenschap als geheel bevoordeelt en aangezien het geen concreet, precies en duidelijk omschreven project bevordert; het is ook niet bestemd om „een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen" aangezien er geen bewijzen voorhanden zijn dat het Italiaanse banksysteem zich in een systemische crisis bevindt.

(46) De steun heeft betrekking op het volledig grondgebied van de staat en kan derhalve niet verenigbaar worden beschouwd op grond van artikel 87, lid 3, onder a) of c) (met betrekking tot de economische ontwikkeling van bepaalde streken). Wat bovendien het karakteriseren van de steun als „exploitatiesteun" betreft, moet worden opgemerkt dat deze categorie — met het oog op de beoordeling in het kader van de relevante richtsnoeren inzake regionale steun — alle soorten uitgaven omvat die geen verband houden met de initiële investering, dat wil zeggen een investering in vast kapitaal ten behoeve van de oprichting van een nieuwe vestiging, de uitbreiding van een bestaande vestiging of het starten van een activiteit die een fundamentele wijziging in het product of in het productieproces van een bestaande vestiging meebrengt ([17]). Derhalve zou de maatregel, zelfs indien zij betrekking heeft op uitgaven die verband houden met een specifiek fusie- of overnameproject in een gesteunde regio, in ieder geval als exploitatiesteun worden beschouwd en normaal gezien verboden worden.

(47) Wat de verenigbaarheid krachtens artikel 87, lid 3, onder c), betreft (inzake de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid), zijn de voorwaarden voor de toepassing van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([18]) niet aanwezig. De regeling is niet beperkt tot kleine en middelgrote ondernemingen

([15]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991 in zaak C-303/88 (Italiaanse Republiek tegen Commissie), Jurisprudentie I-1433, rechtsoverweging 27.

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 mei 1999 in zaak C-6/97 (Italiaanse Republiek tegen Commissie), Jurisprudentie I-2981, rechtsoverweging 16.

([17]) Zie de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, in het bijzonder de punten 4.1, 4.4 en 4.15 (PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9).

([18]) PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2. Aangezien een deel van de steun na 9 oktober 1999 werd verstrekt, zijn deze richtsnoeren krachtens onderdeel 7.5, punt 101, van toepassing.

(KMO). De steun werd niet individueel aangemeld bij de Commissie en er werd geen herstructureringsplan voorgelegd. De door de steun begunstigde banken bevinden zich normaal gesproken niet in moeilijkheden en de steun is evenmin bestemd om de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming te herstellen. Volgens de richtsnoeren zijn maatregelen vereist om eventuele negatieve gevolgen van de steun voor de concurrenten zoveel mogelijk te compenseren. In casu is de steun veeleer bedoeld om de positie van de begunstigden te versterken ten opzichte van de concurrenten die geen beroep kunnen doen op de maatregelen. Wat steun ten gunste van KMO betreft, constateert de Commissie dat de regeling niet alleen van toepassing is op KMO en dat de voordelen niet kunnen worden aangemerkt als investeringssteun of steun voor uitgaven die anderszins als verenigbaar kunnen worden beschouwd. Geen enkel ander element van de regeling stelt de Commissie in staat deze als verenigbaar te beschouwen op grond van andere redenen in de zin van artikel 87, lid 3, onder c). Bovendien is volgens deze bepaling vereist dat de steun „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad", een voorwaarde die de Commissie in casu niet vervuld acht. Inderdaad, in vergelijking met vroegere maatregelen ([19]) die het mogelijk gemakkelijker hebben gemaakt voor openbare banken om de vorm van een vennootschap op aandelen aan te nemen — waardoor zij op meer gelijke voet van concurrentie met andere bankinstellingen werden geplaatst (zie ook de overwegingen 51 tot en met 54) — hebben de huidige maatregelen voornamelijk als gevolg dat het concurrentievermogen van de begunstigden wordt verbeterd in een sector die gekenmerkt wordt door een hevige internationale concurrentie.

(48) Behalve de eventuele de-minimissteun, lijken er geen andere omstandigheden over te blijven op grond waarvan de betrokken maatregelen verenigbaar zouden kunnen worden geacht in individuele gevallen. Deze hadden in ieder geval afzonderlijk bij de Commissie moeten worden aangemeld op grond van artikel 88, lid 3, en de Italiaanse staat heeft overigens geen elementen verstrekt die de verenigbaarheid van de steun in individuele gevallen zou kunnen rechtvaardigen.

(49) Overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([20]), beschikt de Commissie, indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.

(50) De Commissie is van mening dat geen enkel algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht de terugvordering belemmert. Wat in het bijzonder de gerechtvaardigde verwachtingen betreft, oordeelde het Hof van Justitie: „ondernemingen die steun genieten kunnen, gelet op het dwingend karakter van het door de Commissie krachtens artikel 87 van het Verdrag uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten, in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in rechtmatigheid van de steun hebben wanneer de steun met inachtneming van de procedure van dat artikel is toegekend. Een behoedzaam ondernemer zal immers normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd" ([21]). De betrokken steun werd verstrekt zonder dat hij vooraf-gaand aangemeld was.

(51) Betreffende het feit dat de Commissie wet nr. 218 van 30 juli 1990 (wet 218/90) niet in vraag heeft gesteld, zij opgemerkt dat de wet niet door de Italiaanse regering was aangemeld. De Commissie beoordeelde slechts een aantal aspecten van de wet in verband met individuele gevallen ([22]); in het bijzonder waren het de kapitaalinjecties die het voorwerp uitmaakten van de beoordeling van de Commissie, een element dat niet aanwezig is in de thans onderzochte maatregelen. De Commissie was van mening dat de in wet 218/90 voorziene kapitaalinjecties de herkapitalisatie van bepaalde overheidsbanken mogelijk maakten. Deze operatie en de andere daaraan gekoppelde voordelen maakten het mogelijk om via een beperkte kapitaalinbreng de tot dusver geldende onbegrensde staatsgarantie voor overheidsbanken te elimineren. Het was in het belang van de concurrentie om overheidsbanken en -instellingen om te vormen tot vennootschappen op aandelen en te zorgen voor een gelijke behandeling van openbare en particuliere banken.

(52) De bovenvermelde rechtvaardiging is in casu evenwel niet toepasselijk. Zoals in het antwoord van de Italiaanse autoriteiten was vermeld, waren de overheidsbanken, op enkele weinige uitzonderingen na, reeds aan het eind van 1992 omgevormd tot vennootschappen op aandelen. Deze omvorming was verplicht gesteld door wet nr. 489 van 26 november 1993.

(53) Bovendien houdt het feit dat de Commissie toentertijd geen bezwaar maakte tegen de andere maatregelen, die misschien meer gelijkenis vertoonden met die welke waren ingevoerd bij decreet 153/99, niet in dat de Commissie deze laatste gunstig zou moeten beoordelen. Een belastingvrijstelling voor de overdracht van aandelen van de bancaire stichting naar de betrokken bank dient niet noodzakelijk op dezelfde wijze te worden beoordeeld als een soortgelijke overdracht van de bank naar de stichting. Inderdaad, de eenmalige inbreng van voor de bedrijfsoefening noodzakelijke activa in de bankonderneming kan als effect gehad hebben dat overheidsbanken gemakkelijker tot vennootschappen op aandelen werden omgevormd; de retrocessie van die activa naar de stichtingen — eventueel geherevalueerd in het licht van de belastingvrijstelling — heeft als doel (en als effect) de rentabiliteitsratio's van de bank te verbeteren.

([19]) In het bijzonder wet nr. 218 van 30 juli 1990.
([20]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.
([21]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 1997 in zaak C-169/95 (Koninkrijk Spanje tegen Commissie), Jurisprudentie I-135, rechtsoverweging 51.
([22]) Beschikking van de Commissie van 20 mei 1992 betreffende de herkapitalisering van twee Siciliaanse banken (PB C 160 van 26.6.1992, blz. 8) en bekendmaking van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot steun die Italië besloten heeft te verlenen aan de Banco di Napoli (PB C 328 van 1.11.1996, blz. 23). Zie ook de beschikkingen van de Commissie van 29 juli1998 houdende voorwaardelijke goedkeuring van door Italië aan de Banco di Napoli toegekende steun (PB L 116 van 4.5.1999, blz. 36) en van 10 november 1999 houdende voorwaardelijke goedkeuring van de door Italië aan de Siciliaanse overheidsbanken Banco di Sicilia en Sicilcassa verleende steun (PB L 256 van 10.10.2000, blz. 21).

(54) Tenslotte, zelfs indien wet 218/90 dezelfde mechanismen en effecten gehad zou hebben als de thans onderzochte maatregelen, quod non, dan zou zij nog steeds een adhocmaatregel blijven. Als zodanig zou zij in principe gerechtvaardigd kunnen zijn door de specifieke omstandigheden in verband met de invoering ervan, maar dergelijke maatregelen kunnen niet worden geacht op alle momenten verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt.

(55) Betreffende het feit dat de transactie goedgekeurd was door de Banca d'Italia, de bevoegde autoriteit voor de kredietsector in Italië, zij opgemerkt dat de Banca d'Italia geen enkele bevoegdheid heeft inzake staatssteunkwesties.

(56) Wegens bovenvermelde redenen konden de begunstigden van de steun geen gerechtvaardigde verwachtingen koesteren dat de maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn. Een voorzichtige ondernemer had, bij zijn beslissing om de gesteunde fusie uit te voeren, rekening moeten houden met de mogelijkheid dat de steun onverenigbaar zou kunnen worden verklaard. Indien het fiscale voordeel een condicio sine qua non zou zijn geweest voor de rentabiliteit van de fusie, zou geen enkele voorzichtige ondernemer de operatie hebben voltrokken. Wegens die redenen kan niet staande worden gehouden dat de terugvordering van de steun tegen het evenredigheidsbeginsel zou zijn.

(57) De terug te vorderen steun wordt vermeerderd met rente, welke, overeenkomstig de administratieve praktijk van de Commissie, berekend wordt op basis van het voor de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steun geldende referentiepercentage.

VI. **CONCLUSIE**

(58) De Commissie constateert dat Italië wet 461/98 en decreet 153/99 op onwettige wijze, in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag, ten uitvoer heeft gelegd. De maatregelen begunstigen de banken en stellen hen in staat in omvang te groeien en te profiteren van schaalvoordelen tegen een lagere kost. Wet 461/98 en decreet 153/99 voorzien tevens in de invoering van fiscale voordelen voor bancaire stichtingen. De voor de bancaire stichtingen bestemde maatregelen vallen niet onder onderhavige beschikking en zullen afzonderlijk worden behandeld.

(59) Het voordeel wordt toegekend door een derving van belastinginkomsten, dat wil zeggen met behulp van staatsmiddelen. De aan de banken verleende steun heeft een selectief karakter. Hij is discriminerend binnen de sector en ten opzichte van andere sectoren. De betrokken maatregelen beogen geen aanpassing van het algemene systeem aan de bijzondere eigenschappen van het bankbedrijf, maar vormen veeleer ad-hocsteun met als effect de verbetering van het concurrentievermogen van bepaalde ondernemingen, dat wil zeggen de fuserende banken. De maatregel is niet gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het systeem, behalve, als enige uitzondering, de belastingvrijstelling voor de overdracht van participaties in het kapitaal van de Banca d'Italia naar bancaire stichtingen (artikel 27, lid 2, van decreet 153/99), voorzover de dubbele operatie waarbij aandelen aan de bank worden toegewezen en vervolgens aan de stichtingen worden overgedragen, geen invloed heeft op de balans van de bank.

(60) De steun begunstigt ondernemingen die werkzaam zijn in een sector die gekenmerkt wordt door grensoverschrijdende activiteiten; derhalve wordt er van uitgegaan dat de steun die activiteiten beïnvloedt.

(61) De aan de banken verleende steun is hoger dan het deminimisplafond en is niet verenigbaar op grond van artikel 87, lid 3.

(62) De Commissie constateert dat de staatssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en gelast de lidstaat om deze terug te vorderen. De Commissie meent bovendien dat de begunstigden van de steun geen enkele reden hebben om gerechtvaardigde verwachtingen te koesteren dat de betrokken maatregelen verenigbaar zouden zijn met de gemeenschappelijke markt.

(63) Deze beschikking betreft de regeling en moet onmiddellijk tot uitvoering worden gebracht, inclusief de terugvordering van de eventueel op grond van de bedoelde regeling uitgekeerde afzonderlijke steun. De Commissie herinnert tevens eraan dat deze beschikking, zoals steeds het geval is, niets afdoet aan de mogelijkheid dat individuele steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd in functie van hun eigen kenmerken, hetzij in de context van een latere beschikking van de Commissie of op grond van de vrijstellingsverordeningen. In het licht van de voormelde overwegingen lijkt de eventuele verenigbaarheid van een individuele steunmaatregel evenwel uiterst onwaarschijnlijk in de gegeven omstandigheden,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Behalve de in artikel 2 genoemde maatregelen is de staatssteun ten gunste van banken die Italië ten uitvoer heeft gelegd op grond van wet nr. 461 van 23 december 1998 en wetsdecreet nr. 153 van 17 mei 1999 — inzonderheid op basis van artikel 16, leden 3 en 5, artikel 22, lid 1, artikel 23, lid 1, artikel 24, lid 1, en artikel 27, lid 2, van wetsdecreet nr. 153 van 17 mei 1999 — onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

De voordelen die zijn omschreven in artikel 27, lid 2, van wetsdecreet nr. 153 van 17 mei 1999 vormen geen staatssteun voorzover de dubbele operatie waarbij aandelen in het kapitaal van de Banca d'Italia worden toegewezen aan de bankonderneming en vervolgens worden overgedragen aan de stichting, geen invloed heeft op de balans van de bankonderneming.

Artikel 3

Italië heft de in artikel 1 omschreven steunregeling op.

Artikel 4

1. Italië neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde steun, die reeds ten onrechte is uitgekeerd, van de begunstigden terug te vorderen.

2. De terugvordering dient onverwijld en in overeenstemming met de nationaal-rechtelijke procedures te geschieden, voorzover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente die betaalbaar is vanaf de datum waarop de steun voor de begunstigden beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van het referentietarief dat gebruikt wordt voor de berekening van het netto subsidie-equivalent in het kader van de regionale steunmaatregelen.

Artikel 5

Italië deelt de Commissie, binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van bekendmaking van deze beschikking, de maatregelen mee die het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 6

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 11 december 2001.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie