JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

27 päivänä lokakuuta 2005 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Italian Corte Suprema di Cassazione esittää yhteisöjen tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat Italian julkisen sektorin pankkien yksityistämisestä alkunsa saaneisiin yhteisöihin ja tarkemmin katsoen perinteiset säästöpankit korvanneisiin pankkisäätiöihin sovellettavan verojärjestelmän yhdenmukaisuutta yhteisön lainsäädännön kanssa.

2. Kansallinen tuomioistuin pyytää selvennystä ensinnäkin siihen, pidetäänkö kyseisiä pankkisäätiöitä EY:n perustamissopimukseen sisältyvissä kilpailusäännöissä ja erityisesti valtiontukea koskevissa määräyksissä tarkoitettuina yrityksinä.

3. Tähän kysymykseen annettavan vastauksen perusteella kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko tarkasteltavana oleva verojärjestelmä EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea. Tässä yhteydessä se myös kyseenalaistaa sen komission päätöksen pätevyyden, jossa katsotaan, etteivät jotkin riidanalaisen verojärjestelmän osat ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

4. Lopuksi kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tarkastelemaan riidanalaista verojärjestelmää EY 12 artiklan, EY 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen sekä EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kannalta.

Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

5. EY 12 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista".

6. EY 43 ja EY 56 artiklat sisältyvät perustamissopimuksen kolmannen osan III osas-

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

toon "Henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus". EY 43 artikla kuuluu 2 lukuun "Sijoittautumisoikeus", ja EY 56 artikla kuuluu 4 lukuun "Pääomat ja maksut".

7. EY 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia."

8. EY 56 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään, että "tämän luvun määräysten mukaisesti" kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä ja maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

9. EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan "jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

Kansallinen lainsäädäntö

10. Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö voidaan tiivistää seuraavasti.

11. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse kahdesta kansallisesta verosäännöksestä, jotka ovat 29.12.1962 annetun lain nro 1745[2] (jäljempänä laki nro 1745/62)

2 — Istituzione di una ritenuta di acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società e modificazioni della disciplina della nominatività obbligatoria dei titoli azionari (GURI nro 5, 7.1.1963, s. 61), sellaisena kuin se on täydennettynä 21.2.1967 annetun asetuksen nro 22/1967, nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle società (GURI nro 47, 22.2.1967, s. 1012), joka muunnettiin muutoksineen laiksi 21.4.1967 annetulla lailla nro 209 (GURI nro 101, 22.4.1967, s. 2099), 6 §:llä.

10 bis § ja veroetuuksista 29.9.1973 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 601 (jäljempänä asetus nro 601/73) [3] 6 §.

12. Laissa nro 1745/62 otettiin käyttöön muun muassa yritysten jakamista osingoista perittävän veron ennakonpidätys. Lain 10 bis §:ssä kuitenkin vapautetaan tästä toimenpiteestä julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ja säätiöt, joilta ei peritä yhtiöveroa ja jotka pyrkivät yksinomaan edistämään sosiaalista hyvinvointia, koulutusta, opetusta, opiskelua ja tieteellistä tutkimusta. [4]

13. Asetuksen nro 601/73 6 §:ssä myönnetään sosiaalihuollon, terveydenhuollon, koulutuksen, kulttuurin ja muiden vastaavien alojen toimijoille 50 prosentin alennus yhtiöverosta.

14. Kansallisessa menettelyssä on käsitelty kyseisten säännösten soveltamista yhteisöihin, jotka ovat saaneet alkunsa julkisen sektorin luottolaitosten yksityistämisestä Italiassa, ja erityisesti pankkisäätiöihin, jotka ovat korvanneet perinteiset säästöpankit. Yksityistämisprosessi alkoi vuonna 1990 eli kauan sen jälkeen, kun kyseiset kaksi verosäännöstä annettiin, ja siinä on ollut kaksi pääasiallista vaihetta.

15. Ensimmäinen vaihe käynnistyi 30.7.1990 annetulla lailla nro 218 ja siihen liittyvällä 20.11.1990 annetulla asetuksella nro 356 (jäljempänä asetus nro 356/90) — näissä molemmissa säädettiin julkisen sektorin pankkien muuttamisesta julkisiksi pankkiosakeyhtiöiksi (jäljempänä alkuperäinen sääntelyjärjestelmä).

16. Asetuksen nro 356/90 1 §:ssä sallittiin julkisten luottolaitosten, säästöpankit mukaan luettuina (jäljempänä luovuttavat yhteisöt), luovuttaa pankkitoimintansa julkisille osakeyhtiöille, jotka ne olivat perustaneet ja joiden ainoina osakkaina ne säilyivät. Vasta muodostetut julkiset osakeyhtiöt (jäljempänä vastaanottavat pankit) harjoittivat pankkitoimintaa, jota luovuttavat yhteisöt olivat aiemmin hoitaneet.

17. Saman asetuksen 12 §:ssä vaadittiin, että luovuttavien yhteisöjen oli tavoiteltava yleistä etua edistäviä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä päämääriä etupäässä tieteellisen tutkimuksen, koulutuksen, taiteen ja terveyden alalla.

3 — Disciplina delle agevolazioni tributarie (GURI nro 268, 16.10.1973, s. 3).

4 — Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään kansallinen tuomioistuin kuvailee 10 bis §:ää vapautuksena ennakkoverosta eikä perittävän veron ennakonpidätyksestä. Ks. jäljempänä 51 ja 101 kohta.

18. Samassa säännöksessä säädettiin vielä, että luovuttavat yhteisöt saivat toteuttaa kaikki päämääriensä saavuttamiseen tarvittavat rahoitus-, liike-, kiinteistö- ja varallisuustoimet. Ne saivat hoitaa osakkuuttaan vastaanottavassa pankissa, mutta ne eivät saaneet harjoittaa suoraan mitään pankkitoimintaa tai omistaa määräysvallan tuottavaa osakkuutta muissa pankki- tai rahoitusyrityksissä kuin vastaanottavassa pankissa.

19. Luovuttavat yhteisöt saivat kuitenkin hankkia tai omistaa vähemmistöosakkuuden muissa pankki- tai rahoitusyrityksissä. Toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi luovuttavan yhteisön hallintokomitean jäsenet tai muut vastaavat henkilöt oli nimettävä siirtymäkauden ajaksi pankin hallintoneuvostoon ja luovuttavan yhteisön valvontaelimen jäsenet vastaanottavan pankin valvontakomiteaan.

20. Asetuksen nro 356/90 13 §:ssä säädeltiin luovuttavien yhteisöjen osakkuudestaan luopumista vastaanottavissa pankeissa. Osakkeiden julkinen myynti oli toteutettava julkisen osakeannin kautta, mutta pörssiosakkeita sai myydä rajoituksetta pörssissä yhteensä enintään 1 prosentin verran vastaanottavan pankin pääomasta. Kaikkeen muunlaiseen myyntiin oli saatava ennalta lupa valtiovarainministeriöstä. Lupa oli hankittava myös silloin, kun luovuttava yhteisö menetti osakkeista luopumisen johdosta edes tilapäisesti määräysvallan enemmistöön niistä osakkeista, joihin liittyi äänioikeus vastaanottavan pankin varsinaisessa yhtiökokouksessa. Sen jälkeen kun luovuttava yhteisö oli luopunut määräysvallastaan, se saattoi hankkia määräysvallan muussa pankkiyhtiössä saatuaan ensin luvan valtiovarainministeriöstä.

21. Yksityistämisprosessin toinen pääasiallinen vaihe käynnistyi alkuperäiseen sääntelyjärjestelmään 23.12.1998 annetulla lailla nro 461 tehtyjen muutosten myötä. [5] Tämän lain nojalla 17.5.1999 annetussa asetuksessa nro 153 (jäljempänä asetus nro 153/99) esitetään yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännökset (jäljempänä uusi sääntelyjärjestelmä).

22. Pankkisäätiöiden sääntelyyn tehtiin uudessa sääntelyjärjestelmässä merkittäviä muutoksia, joilla tiukennettiin valvontaa.

23. Asetuksen nro 153/99 1 §:ssä kodifioidaan voimassa olevat käytännöt ja muutetaan luovuttavien yhteisöjen nimitys säätiöiksi (jäljempänä pankkisäätiöt).

5 — Kyseisellä lailla Italian parlamentti antoi hallituksen tehtäväksi uudistaa siviili- ja verolain säännökset, joita sovelletaan asetuksen nro 356 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin luovuttaviin yhteisöihin, sekä pankkialan saneeraustoimia koskevan verojärjestelmän (GURI nro 4, 7.1.1999, s. 4).

24. Saman asetuksen 2 §:n 1 momentissa määritellään pankkisäätiöt voittoa tavoittelemattomiksi yksityisoikeudellisiksi yhteisöiksi, jotka ovat liikkeenjohdollisesti täysin itsenäisiä ja joiden päämäärät ovat niiden yhtiöjärjestyksen mukaan yksinomaan sosiaalisia ja talouskehitystä edistäviä.

25. Asetuksen 3 §:ssä säädetään, että pankkisäätiöt voivat käyttää päämääriensä saavuttamiseen kaikkia 2 §:ssä määritellyn oikeudellisen asemansa kanssa yhdenmukaisia keinoja, että niiden määräysvallassa voi olla vain sellaisia yrityksiä, jotka palvelevat yhtiöjärjestyksen mukaisten päämäärien saavuttamista ja jotka toimivat yksinomaan niin sanotuilla "ensisijaisilla aloilla" (jäljempänä palveluyritykset), että ne eivät saa harjoittaa pankkitoimintaa ja että ne eivät saa rahoittaa suoraan tai välillisesti muita yksiköitä tai yrityksiä kuin palveluyrityksiä.

26. "Ensisijaisia aloja" olivat asetuksen nro 153/99 1 §:n alkuperäisen version mukaan tieteellinen tutkimus, opetus, taide, kulttuuriaarteiden ja kulttuurin harjoittamisen sekä ympäristöarvojen suojelu ja vaaliminen, terveys sekä sosiaalisesti heikossa asemassa olevien auttaminen. Mahdollisten ensisijaisten alojen määrä kasvoi vuoden 2001 lopulla.[6]

27. Asetuksen nro 153/99 4 §:n 3 momentin alkuperäisen sanamuodon mukaan pankkisäätiön hallintoelimen jäsenet eivät saaneet ryhtyä vastaanottavan pankin hallintoneuvoston jäseniksi. Tätä säännöstä muutettiin vuoden 2003 lopulla[7] siten, että hallinnollisia, johtavia tai valvovia tehtäviä pankkisäätiössä hoitavat henkilöt eivät saa hoitaa samoja tehtäviä vastaanottavassa pankissa tai yrityksessä, jossa sillä on määräysvalta tai osakkuus. Lisäksi henkilöitä, jotka hoitavat pankkisäätiön strategian laadintaan (toiminnan suunnitteluun) liittyviä tehtäviä, kiellettiin hoitamasta samoja tehtäviä vastaanottavassa pankissa.

6 — Vuoden 2002 valtion talousarviosta 28.12.2001 annetun lain nro 448 11 §:ssä lisättiin ensisijaisiin aloihin seuraavat: perhe ja siihen liittyvät arvot; nuorten kasvu ja kehitys; kasvatus, opetus ja koulutus, johon kuuluu opetusvälineiden hankkiminen kouluihin; vapaaehtoistyö, laupeus ja hyväntekeväisyys; uskonto ja hengellinen kehitys; vanhusten auttaminen; kansalaisoikeudet, rikollisuuden ehkäisy ja yleinen turvallisuus; elintarviketurvallisuus ja laadukas maanviljely; alueellinen kehitys ja paikallinen yleinen rakentaminen; kuluttajansuoja; väestönsuojelu; kansanterveys, ennalta ehkäisevä ja parantava lääketiede; urheilu; päihderiippuvuuksien ennaltaehkäisy ja parantaminen; patologia sekä henkiset ja mielenterveyden häiriöt; tieteellinen ja tekninen tutkimus sekä ympäristönsuojelu; taide, kulttuuriaarteiden vaaliminen ja kulttuurin harjoittamisen edistäminen.

7 — Vuoden 2004 valtion talousarviosta 24.12.2003 annettu laki nro 350.

28. Asetuksen nro 153/99 5 §:n 1 momentin alkuperäisessä sanamuodossa säädettiin, että pankkisäätiön omaisuus oli kokonaisuudessaan sidottava yhtiöjärjestyksen mukaisten päämäärien saavuttamiseen ja että pankkisäätiöiden oli omaisuuden hoidossa noudatettava varovaisuutta riskinotossa, jotta omaisuuden arvo säilyisi ja ne saisivat asianmukaisen tuoton. Lain nro 448/01 11 §:llä lisättiin myöhemmin, että omaisuutta on hoidettava tavalla, joka vastaa pankkisäätiöiden luonnetta voittoa tavoittelemattomina yrityksinä, jotka toimivat avoimuuden ja moraalisuuden periaatteiden mukaisesti.

29. Asetuksen 6 §:n 1 momentissa säädetään, että pankkisäätiöillä saa olla määräysvalta vain sellaisissa yhteisöissä ja yrityksissä, joiden ainoana tehtävänä on palveluyritysten hallinnointi.

30. Asetuksen nro 153/99 25 §:n 1 ja 2 momentin alkuperäisessä sanamuodossa säädettiin, että vastaanottavissa pankeissa sai säilyttää määräysvallan enintään neljän vuoden ajan asetuksen voimaantulopäivästä. Ellei osakkuutta myyty määräaikaan mennessä, sen sai säilyttää enintään kaksi ylimääräistä vuotta.

31. Määräysvallan tuottavista osakkuuksista palveluyrityksiä lukuun ottamatta muissa yrityksissä kuin vastaanottavissa pankeissa oli luovuttava valvontaviranomaisen asettamassa määräajassa ja joka tapauksessa edellä mainitun neljän vuoden jakson kuluessa.

32. Alkuperäinen neljän vuoden jakso korvattiin vuosina 2001 ja 2003 tehdyillä muutoksilla määräajalla 31.12.2005. Määräysvallan tuottavista osakkuuksista palveluyrityksiä lukuun ottamatta muissa yrityksissä kuin vastaanottavissa pankeissa oli luovuttava joka tapauksessa viimeistään 31.12.2005. [8]

33. Asetuksen nro 153/99 25 §:n 3 momentissa säädetään, että jos pankkisäätiöt eivät noudata asetettuja määräaikoja, valvontaviranomainen voi ryhtyä toimiin määräysvallan tuottavista osakkuuksista luopumiseksi siinä määrin, että määräysvalta päättyy.

34. Asetuksen nro 153/99 12 §:n 1 momentissa säädetään sovellettavasta verojärjestelmästä, että pankkisäätiöitä, jotka muuttavat

8 — 28.12.2001 annetun lain nro 448/01 11 § ja 24.6.2003 annetun asetuksen nro 143, joka muutettiin muutoksineen laiksi 1.8.2003 annetulla lailla nro 212, 4 §.

yhtiöjärjestyksensä säännösten mukaiseksi, pidetään ei-kaupallisina yhteisöinä, vaikka ne pyrkisivät saavuttamaan yhtiöjärjestyksen mukaiset päämääränsä palveluyritysten kautta.

35. Saman asetuksen 12 §:n 2 momentissa ulotettiin asetuksen nro 601/73 6 §:ssä vahvistettu järjestelmä, eli 50 prosentin alennus yhtiöverosta, [9] kattamaan pankkisäätiöt, jotka ovat muuttaneet yhtiöjärjestyksensä asetuksen nro 153/99 mukaiseksi ja jotka toimivat ensisijaisilla aloilla. Sama koski — kunnes niiden yhtiöjärjestys oli saatettu vastaamaan asetuksen nro 153/99 vaatimuksia — pankkisäätiöitä, jotka olivat luonteeltaan ei-kaupallisia yhteisöjä ja jotka olivat pääasiallisesti tavoitelleet yleistä etua edistäviä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä päämääriä asetuksen nro 356/90, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna, 12 §:ssä luetelluilla aloilla.

36. Lopuksi asetuksen nro 153/99 12 §:n 3 momentissa säädetään, että pankkisäätiöt menettävät ei-kaupallisen luonteensa ja lakkaavat hyötymästä verovapautuksesta, jos niillä on vielä 31.12.2005 jälkeen määräysvalta vastaanottavassa pankissa.

9 — Ks. edellä 13 kohta.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

37. Pankkisäätiö Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato [10] haki lain nro 1745/62 10 bis §:n nojalla vapautusta verovuoden 1998 ennakonpidätyksestä, joka koski sen kahdessa pankissa, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA:ssa ja Casse Toscane SpA:ssa, omistamista osakkuuksista saamia tuloja. Toscanan veroviranomainen hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että pankkisäätiön vastaanottavassa pankissa omistamien osakkuuksien hoito on kaupallista toimintaa, joka ei täytä lain nro 1745/62 10 bis §:n edellytyksiä.

38. Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato sekä Casse Toscane SpA:n toimintaa jatkaneet Cassa di Risparmio di San Miniato SpA ja Cassa di Risparmio di Firenze SpA (jäljempänä pääasian vastaajat), jotka olivat

10 — Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä esittämä kuvaus kansallisesta menettelystä eroaa joiltakin osin huomautuksia esittäneiden osapuolten kuvauksesta. Kansallinen tuomioistuin ei mainitse ennakkoratkaisupyynnössään, että kansallisella tasolla käsitelty kiista koskee vuonna 1998 esitettyä verovapautuspyyntöä, joka siis edeltää asetuksen nro 153/99 antamista. Ainoastaan huomautuksia esittäneet osapuolet ovat tuoneet esiin tämän seikan. Selostus kansallisen menettelyn eri osapuolten roolista ei ole aina yhdenmukainen. Ennakkoratkaisupyynnössä esimerkiksi mainitaan alkuperäisenä hakijana Cassa di Risparmio di San Miniato SpA eikä sen omistuksessa oleva Fondazione. Muiden osapuolien esittämistä huomautuksista ilmenee, että alkuperäisen vapautuspyynnön esitti todellisuudessa Fondazione. Nämä eroavuudet eivät kuitenkaan vaikuta merkittävästi asian ainekselliseen sisältöön. Ks. myös jäljempänä 51 ja 101 kohta.

yhteisöä, joiden maksamista osingoista Fondazionelta kuului pidättää ennakkoveroa, riitauttivat päätöksen Firenzen alueellisessa veroasioita käsittelevässä tuomioistuimessa menestyksettä.

39. Muutoksenhakumenettelyssä Toscanan alueellinen veroasioita käsittelevä tuomioistuin kumosi alemman oikeusasteen päätöksen ja katsoi, että uuden sääntelyjärjestelmän mukaan kyseisiä veroetuuksia selkeästi sovelletaan pankkisäätiöihin. Tuomioistuin katsoi, että koska ei ollut mitään näyttöä siitä, että Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniaton kaupallinen toiminta olisi ollut tärkeämpää kuin sen yleistä etua edistävät ja yhteiskunnallisesti hyödylliset päämäärät, Fondazione oli asetuksen nro 601/73 6 §:n nojalla oikeutettu 50 prosentin alennukseen yhtiöverosta ja siten vapautukseen osingoista perittävän veron ennakonpidätyksestä lain nro 1745/62 10 bis §:n mukaisesti yksinomaan siltä osin kuin sillä oli yleistä etua edistäviä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä päämääriä joillakin aloilla. [11]

40. Ministero dell'Economia e delle Finanze valitti tästä päätöksestä Corte Suprema di Cassazioneen, joka katsoo, että ennen kuin se voi antaa ratkaisun käsiteltävänään olevassa asiassa, sen on varmistettava, ovatko pankkisäätiöille myönnetyt veroetuudet yhdenmukaisia EY:n perustamissopimuksen kilpailua — erityisesti valtiontukea koskevien EY 87 ja EY 88 artiklan — sekä syrjimättömyysperiaatetta (EY 12 artikla), sijoittautumisvapautta (EY 43 artikla ja sitä seuraavat artiklat) ja pääoman vapaata liikkuvuutta (EY 56 artikla ja sitä seuraavat artiklat) koskevien sääntöjen ja periaatteiden kanssa.

41. EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen osalta kansallinen tuomioistuin tuo esiin, että pankkisäätiöitä koskevista verotoimenpiteistä, jotka Italia on toteuttanut, 22 päivänä elokuuta 2002 tehdyssä komission päätöksessä 2003/146/EY (jäljempänä komission päätös) [12] komissio tarkasteli asetuksen nro 153/99 12 §:n 2 momentissa säädettyjä verotoimenpiteitä EY:n perustamissopimuksen valtiontukea koskevien määräysten näkökulmasta. Kyseisessä päätöksessä komissio katsoi, että sellaisten pankkisäätiöiden tapauksessa, jotka eivät harjoita suoraan mitään toimintaa ensisijaisilla aloilla, kansalliset toimenpiteet eivät ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska edunsaajia ei pidetä määräyksessä tarkoitettuina yrityksinä.

42. Kansallinen tuomioistuin korostaa, että kansallisella tasolla on erimielisyyttä siitä, ovatko pankkisäätiöt luonteeltaan kaupallisia.

11 — Näiden kahden kansallisen säännöksen välillä vaikuttaa olevan tietty yhteys. Ks. jäljempänä 67 kohta.

12 — EUVL 2003, L 55, s. 56.

43. Italian veroviranomainen on johdonmukaisesti väittänyt, että pankkisäätiöt ovat luonteeltaan kaupallisia ja siten tavallisen verojärjestelmän alaisia, kun taas Italian hallitus väitti komission päätökseen johtaneen menettelyn yhteydessä, ettei pankkisäätiöitä voida pitää EY:n kilpailusäännöissä tarkoitettuina yrityksinä. Oikeudellisesta näkökulmasta kansallinen tuomioistuin korostaa, että jopa sen oma oikeuskäytäntö on epäjohdonmukainen tämän kysymyksen alalla.

44. Kansallinen tuomioistuin tuo lisäksi esiin, että joidenkin kansallisen oikeuskäytännön tapausten mukaan asetuksen nro 153/99 12 §:n 2 momentti, jolla asetuksen nro 601/73 6 §:n mukaiset veroetuudet ulotetaan pankkisäätiöihin, on luoteeltaan puhtaasti tulkinnallinen, joten veroetuudet koskisivat myös asetuksen nro 153/99 voimaantuloa edeltäneitä verovuosia.

45. Lisäksi se katsoo, että komission päätöksen pätevyyttä on syytä tarkastella. Se on pohjimmiltaan sitä mieltä, ettei komissio soveltanut asianmukaisesti EY:n perustamissopimusta ja ettei se arvioinut asianmukaisesti pankkisäätiöiden tehtäviä, luonnetta ja asemaa Italian pankkimarkkinoilla. Kansallinen tuomioistuin myös katsoo, ettei komissio perustellut päätöstään riittävästi eikä analysoinut kunnolla pankkisäätiöiden toimintaa muissa yrityksissä kuin vastaanottavissa pankeissa omistamiensa osakkuuksien hankinnan ja hoidon osalta.

46. Kansallisen tuomioistuimen mukaan taloudellisen toiminnan olemassaolo tulee selkeästi esiin myös siitä, että määräysvallan tuottavat osakkuudet pankkiyrityksissä osoitetaan erityisesti muodostetuille yhteisöille, että tilanne säilyy voimassa huomattavan pitkään ja että tällaisten osakkuuksien luovuttamisesta saatavilla tuloilla hankitaan ja hoidetaan merkittäviä osakkuuksia muissa yrityksissä erilaisten liiketoiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten järjestelmän talouden kehittämiseksi.

47. Kansallinen tuomioistuin pohtii lisäksi, syrjiikö käsiteltävänä oleva verojärjestelmä muita merkityksellisiä markkinoilla toimivia yrityksiä ja loukkaako se samalla sijoittautumisvapauden ja pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteita.

48. Edellä esitetyn perusteella kansallinen tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko tiettyyn verovelvollisten joukkoon, eli niin sanottuihin pankkisää-

tiöihin, jotka on perustettu vuoden 1990 lain nro 218 ja vuoden 1990 asetuksen nro 356 perusteella, sellaisena kuin ne ovat muutettuina, jotta ne omistaisivat määräysvallan antavia osakkuuksia pankkitoimintaa harjoittavista yhteisöistä ja hallinnoisivat näitä osakkuuksia merkittävässä osassa näillä markkinoilla toimivista toimijoista, ja joille luovutetaan määräysvallassa olevista yrityksistä peräisin olevat tulot, sovellettava yhteisön kilpailusääntöjä myös silloin, kun niiden tehtävät ovat yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä? Tarkoittaako vuoden 1999 asetuksella nro 153 voimaan tullut järjestelmä, jolla näille toimijoille on annettu mahdollisuus käyttää mainittujen osakkuuksien luovuttamisesta saatu tuotto huomattavien osakkuuksien hankkimiseen muista yrityksistä, myös pankkiyrityksistä, ja niiden hoitoon, sekä lisäksi hankkia määräysvalta yrityksissä, jotka ovat muita yrityksiä kuin pankkiyrityksiä, erilaisia tarkoituksia, muun muassa järjestelmän taloudellista kehittämistä varten, sitä, että ne harjoittavat yhteisön kilpailusäännöissä tarkoitettua liiketoimintaa?

2) Sovelletaanko näin ollen näihin toimijoihin siinä järjestelmässä, joka perustuu vuoden 1990 lakiin nro 218 ja vuoden 1990 asetukseen nro 365, sellaisena kuin se on muutettuna, sekä vuoden 1998 lain nro 461 ja vuoden 1999 asetuksen nro 153 mukaiseen uudistukseen, yhteisön valtiontukimääräyksiä (EY 87 ja 88 artikla) siltä osin kuin kyse on niihin sovellettavasta veroetuusjärjestelmästä?

3) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettu riidanalainen osinkotuloihin sovellettava veroetuusjärjestelmä EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea?

4) Jos 2 kohdan kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tässä ennakkoratkaisupyynnössä osoitetun lainmukaisuuden ja perustelujen puutteellisuuden ja/tai riittämättömyyden valossa Euroopan yhteisöjen komission 22.8.2002 tehty päätös, jossa katsotaan, että valtiontukilainsäädäntöä ei voida soveltaa pankeista alkunsa saaneisiin säätiöihin, pätevä, kun otetaan huomioon tästä määräyksestä ilmenevät, laillisuuteen ja perustelujen puuttumiseen ja/tai riittämättömyyteen liittyvät seikat?

5) Merkitseekö valtiontukilainsäädännön sovellettavuudesta riippumatta sellaisen verojärjestelmän hyväksyminen, jossa yksinomaan kansallisten, säätiöiden hallussa olevien vastaanottavien pankkiyhteisöjen mainituille säätiöille jakamaa voittoa verotetaan lievemmin, tai sellainen verojärjestelmä, jossa verotetaan lievemmin niiden yritysten voitonjakoa, joiden osakkuudet on hankittu sillä tuotolla, joka on saatu vastaanottavien pankkiyhteisöjen osakkuuksien luovut-

tamisesta, markkinoilla toimivien muiden yritysten syrjintää vastaanottaviin yhteisöihin nähden, ja samalla EY 12 artiklassa, 43 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa sekä EY 56 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrättyjen sijoittautumisvapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteiden loukkaamista?"

51. Ensinnäkin, toisin kuin kansallinen tuomioistuin väittää ennakkoratkaisupyynnössään, lain nro 1745/62 10 bis §:n mukainen vapautus ei koske varsinaista ennakkoveroa vaan perittävän veron ennakonpidätystä; toiseksi kyseisessä pankkisäätiöiden perustamista edeltävässä pykälässä sen enempää kuin missään muussakaan säännöksessä ei säädetä siinä esitettävän vapautuksen soveltamisesta pankkisäätiöihin; ja kolmanneksi ennakkoratkaisukysymykset ovat puhtaasti kansallisia, koska niissä pyritään vain selvittämään, voivatko pankkisäätiöt hyötyä lain nro 1745/62 10 bis §:ssä säädetyistä veroetuuksista.

Asian arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

52. Ensimmäisen ja toisen vastalauseen mukaan kansallinen tuomioistuin on tulkinnut pääasiassa sovellettavia kansallisia sääntöjä virheellisesti.

49. Huomautuksia esittäneet osapuolet ovat vastustaneet kansallisen tuomioistuimen kaikkien ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lain tulkinta ei EY 234 artiklan nojalla kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan vaan kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida kansallisten säännösten ulottuvuutta ja sitä, kuinka niitä on sovellettava. [13]

50. Pääasian vastaajat väittävät, että kolme ensimmäistä kysymystä pitäisi jättää tutkimatta seuraavista syistä.

13 — Ks. mm. asia C-45/94, Ayuntamiento de Ceuta, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4385, 26 kohta).

54. Myös vastaajien kolmannen vastalauseen osalta on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että on yksin kansallisen tuomioistuimen tehtävä harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne. [14]

55. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei kansallinen tuomioistuin kysy yhteisöjen tuomioistuimelta, sovelletaanko käsiteltävänä olevia kansallisia säännöksiä pankkisäätiöihin Italiassa — tähän kysymykseen kansallisella tuomioistuimella vaikuttaa jo olevan vastaus —, vaan se kysyy kansallisten säännösten asemasta suhteessa EY:n kilpailusääntöihin. Tässä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimen on autettava kansallista tuomioistuinta.

56. Komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi sivuuttaa ne ensimmäisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen osat, jotka koskevat asetusta nro 153/99. Asetus tuli voimaan sen jälkeen, kun pääasian tosiseikat tapahtuivat vuonna 1998, eikä se näin ollen liity asian käsittelyyn kansallisessa tuomioistuimessa.

57. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisukysymykseen voidaan jättää vastaamatta vain, jos "on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen". [15]

58. Näin ei mielestäni ole tässä tapauksessa. Vaikka huomautuksia esittäneet osapuolet eivät olisi asiasta samaa mieltä, toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen näkemys on, että asetuksella nro 153/99 on merkitystä sen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemisessa. Asiakirja-aineistosta myös ilmenee, että Italian tuomioistuimet ovat joissakin tapauksissa todenneet, että asetuksen verojärjestelmää koskevat säännökset ovat pankkisäätiöiden osalta taannehtivia, joten asetusta voidaan soveltaa vuotta 1998 edeltäneisiin tapahtumiin. Yhteisön oikeuden mukaan asetusta nro 153/99 koskeva tulkintakysymys vaikuttaa ensi näkemältä pääasian kannalta merkitykselliseltä.

59. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset ensimmäisen, toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta jättämiselle eivät mielestäni täyty.

14 — Ks. mm. asia C-145/03, Keller, tuomio 12.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2529, 33 kohta).

15 — Ks. mm. asia C-380/01, Gustav Schneider, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1389, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Neljäs kysymys

päätöksen laillisuutta kansallisissa tuomioistuimissa sellaisen kanteen yhteydessä, jonka kohteena ovat kansalliset täytäntöönpanotoimet.

60. Pääasian vastaajat katsovat, että komission päätöksestä on tullut lopullinen, koska Italia ei ole vastustanut sitä EY 230 artiklassa määrätyssä määräajassa. Vastaajat viittaavat väitteensä tueksi asiassa TWD annettuun tuomioon. [16]

61. Olosuhteet eivät mielestäni ole käsiteltävänä olevassa asiassa samankaltaiset kuin asiassa TWD.

63. Käsiteltävänä olevassa asiassa on päinvastoin kyse komission Italialle osoittamasta päätöksestä, joka on yleisluonteinen ja jonka pätevyyttä yksikään kansallisen menettelyn osapuolista ei ole kyseenalaistanut kansallisessa tuomioistuimessa. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt pätevyyttä koskevan kysymyksen omasta aloitteestaan EY 234 artiklan mukaisten oikeuksiensa nojalla. Asian TWD oikeuskäytännön ytimessä on mielestäni sellaisen osapuolen mahdollinen menettelyn väärinkäyttö, jonka olisi pitänyt vastustaa päätöstä suoraan yhteisöjen tuomioistuimessa mutta joka ei tehnyt niin, eikä tästä ole kyse käsiteltävänä olevassa asiassa.

62. Asiassa TWD oli kyse siitä, oliko pääasian kantaja menettänyt määräajan päättymisen vuoksi mahdollisuuden vedota komission päätöksen lainvastaisuuteen sellaisesta hallintotoimesta tekemänsä valituksen tueksi, jolla kansallinen viranomainen on komission päätöksen täytäntöönpanemiseksi peruuttanut kantajan saaman tuen. Yhteisöjen tuomioistuin painotti tarvetta turvata oikeusvarmuus ja totesi, että henkilö, joka olisi voinut nostaa kanteen kyseisestä päätöksestä ja joka on antanut EY 230 artiklan kolmannessa kohdassa tätä varten asetetun ehdottoman määräajan kulua umpeen, ei voi asettaa kyseenalaiseksi kysymyksessä olevan

64. EY 234 artiklassa ei aseteta mitään määräaikaa, jossa kansallisen tuomioistuimen on pyydettävä ennakkoratkaisua EY:n toimielimen toimen pätevyydestä. Oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi, jos ne vaikuttavat merkityksellisiltä kansallisen menettelyn ratkaisemisen kannalta ja jos niiden oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys on selitetty riittävän tarkasti. Tämän aineellista sisältöä eli ennakkoratkaisupyynnössä olevan yhteisön toimen pätevyyttä koskevan arvioinnin yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee kaikkia tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa siihen, oikeusvarmuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset mukaan luettuina.

16 — Asia C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67).

65. Komissio myös väittää, ettei neljättä ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi. Sen tekemässä päätöksessä tarkasteltiin pääasian tosiseikkojen tapahtumahetken jälkeen voimaan tulleen asetuksen nro 153/99 mukaisten verovapautusten yhdenmukaisuutta perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen kanssa. Lisäksi siinä käsiteltiin muita verovapautuksia kuin sitä, josta säädetään kansallisessa menettelyssä kyseessä olevassa lain nro 1745/62 10 bis §:ssä. Komission päätöksellä ei näin ollen ole merkitystä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta.

66. Italia on samoilla linjoilla komission kanssa ja väittää, ettei pätevyyttä koskevalla kysymyksellä ole merkitystä pääasian kannalta, koska komission päätöksessä ei tarkasteltu pankkisäätiöiden tilannetta alkuperäistä sääntelyjärjestelmää vasten.

67. Kysymykset siitä, sovelletaanko asetuksen 153/99 12 §:ää taannehtivasti, ovatko asetuksen nro 601/73 6 § ja lain nro 1745/62 10 bis § sidoksissa toisiinsa kansallisessa lainsäädännössä ja onko niillä merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta, ovat kysymyksiä, joihin vain kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan. Lisäksi, kuten edellä todettiin, ei ole ilmeistä, ettei esitetyillä kysymyksillä olisi mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen. [17]

68. Edellä esitetyn perusteella myös neljäs ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

Viides kysymys

69. Pääasian vastaajat väittävät, että viides kysymys on liian epämääräinen. Kansallinen tuomioistuin ei ole tarkentanut, mitkä kyseisen kansallisen lainsäädännön kohdat saattavat estää EY:n perustamissopimuksen takaamien oikeuksien harjoittamisen tai mitkä pankkiyhtiöt tai -säätiöt hyötyisivät mahdollisesta syrjinnästä.

70. Viides kysymys on todellakin itsessään melko epätarkka. Kokonaisuutena tarkasteltuna kattavassa ennakkoratkaisupyynnössä kuitenkin esitetään riittävät oikeudelliset ja tosiasialliset seikat, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi antaa hyödyllisen ja merkityksellisen vastauksen viidennen kysymyksen aiheeseen. [18]

17 — Ks. edellä 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

18 — Ks. asia C-18/01, Korhonen, tuomio 22.5.2003 (Kok. 2003, s. I-5321, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71. Myös viides kysymys on otettava tutkittavaksi.

Aineellinen sisältö

Ensimmäinen ja toinen kysymys

72. Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyytää selvennystä siihen, pidetäänkö pankkisäätiöitä EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä ja etenkin valtiontukea koskevissa kilpailusäännöissä tarkoitettuina yrityksinä sen perusteella, että ne omistavat ja hoitavat määräysvallan tuottavia osakkuuksia vastaanottavissa pankeissa ja muissa yrityksissä.

73. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella vaikuttaa siltä, että pankkisäätiöitä pidetään yhteisön lainsäädännössä tarkoitettuina yrityksinä kahdessa tapauksessa: ensinnäkin, jos ne harjoittavat oikeuskäytännön mukaista taloudellista toimintaa, ja/tai toiseksi, jos ne osallistuvat suoraan tai välillisesti tällaista toimintaa harjoittavien yritysten hallinnointiin.

Harjoittavatko pankkisäätiöt taloudellista toimintaa?

74. Yhteisöjen tuomioistuin on yleensä käyttänyt yritysten toiminnallista käsitettä EY:n kilpailusääntöjen yhteydessä. Yhteisöä pidetään oikeudellisesta muodostaan tai rahoitustavastaan riippumatta yrityksenä, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa.[19] Oikeuskäytännön mukaan yhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, kun se tarjoaa markkinoilla tavaroita tai palveluja. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, ettei yhteisön voittoa tavoittelematon luonne eivätkä ei-kaupalliset tavoitteet ole merkityksellisiä sen yritykseksi määrittelemisen kannalta.[20]

75. Sen selvittämiseksi, harjoittavatko italialaiset pankkisäätiöt itse oikeuskäytännön mukaista taloudellista toimintaa, on tarkasteltava niiden erilaisia tehtäviä ja toimintoja edellä kuvailtuja kahta sääntelyjärjestelmää vasten.

19 — Asia C-41/90, Höfner, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, 21 kohta). Ks. äskettäin yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rorindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005 (Kok. 2005, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Ks. myös ratkaisuehdotukseni yhdistetyissä asioissa C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, AOK, tuomio 16.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2493, ratkaisuehdotuksen 25 kohta).

20 — Ks. mm. asia C-244/94, FFSA, tuomio 16.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4013, 21 kohta) ja yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6451, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Määräysvallan tuottavien osakkuuksien hoito

76. Alkuperäisen sääntelyjärjestelmän mukaan vastaanottavan pankin määräysvallan tuottavien osakkuuksien hoito vaikuttaa rajoittuvan osakkuuksien myyntiin ja/tai hankintaan, osakkuusoikeuksien harjoittamiseen ja osakkuuksista saatavan tuoton käyttöön pankkisäätiön yhtiöjärjestyksen mukaisten yleistä etua edistävien ja yhteiskunnallisesti hyödyllisten päämäärien saavuttamiseen.

77. Kuten komissio ja pääasian vastaajat väittävät, mitään näistä toimista ei voida rinnastaa tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla. Täten oikeuskäytännön suppean tulkinnan mukaan ne eivät ole EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa.

78. Menisin kuitenkin tätä tulkintaa pitemmälle. Olen Italian hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, ettei yhteisöä tule pitää EY:n kilpailusäännöissä tarkoitettuna yrityksenä ainoastaan silloin, kun se tarjoaa tavaroita ja palveluja markkinoilla, vaan myös silloin, kun se harjoittaa muuta toimintaa, joka on luonteeltaan taloudellista ja joka saattaa vääristää kilpailua markkinoilla. Olen jo aiemmassa ratkaisuehdotuksessani todennut, että toiminnan taloudellisen luonteen arvioinnissa on painotettava sitä, "voisiko yksityinen yritys ainakin periaatteessa harjoittaa kyseistä toimintaa voittojen saamiseksi". [21]

79. Tätä tulkintaa tukee tarve varmistaa perustamissopimuksen kilpailusääntöjen tehokas vaikutus etenkin niiden perimmäisen tavoitteen osalta, joka on julkisten tai yksityisten yhteisöjen markkinoilla aiheuttaman kilpailun vääristymisen välttäminen. Yhteisöjen tuomioistuin noudatti tätä tulkintaa, kun se tarkasteli perustamissopimuksen kilpailusääntöjä, EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohta mukaan luettuna, yhdessä EY 10 artiklan kanssa, ja laajensi kilpailunvastaisen käyttäytymisen kiellon koskemaan julkisten viranomaisten toimintaa. [22]

80. Käsiteltävänä olevassa asiassa — kuten Italia on tuonut esiin ja kuten komission päätöksessä on todettu [23] — ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että pankkiyhtiöiden määräysvallan tuottavien osakkuuksien alalla on olemassa kilpailulle avoimet markkinat. Pankkisäätiöt ovat osakkuuksiaan hoitaessaan merkittäviä toimijoita tällaisilla

21 — Ks. ratkaisuehdotukseni edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa AOK, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

22 — Ks. asia 66/86, Ahmed Saeed, tuomio 11.4.1989 (Kok. 1989, s. 803, Kok. Ep. X, s. 21, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-153/93, Delta, tuomio 9.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2517, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Päätöksen yhdeksäs perustelukappale, kolmas luetelmakohta.

markkinoilla erityisesti siksi, että ne voivat valtiovarainministeriön luvalla myydä osakkuutensa yhdessä vastaanottavassa pankissa ja hankkia sellaisen toisessa. Tällaiset toimet voisivat johtaa kilpailun vääristymiseen, jos esimerkiksi pankkisäätiöiden ostoasemaa parannettaisiin valtiontuella tai jos ne tekisivät muiden yritysten kanssa salaisen sopimuksen määräysvallan tuottavien osakkuuksien hinnan muuttamisesta. Komission ja pääasian vastaajien esittämän oikeuskäytännön suppean tulkinnan mukaan tällaiseen kilpailunvastaiseen käyttäytymiseen ei kuitenkaan sovellettaisi EY:n kilpailusääntöjä. Tällaista tulkintaa on selvästikin vältettävä.

81. Tilanne vaikuttaa muuttuneen asetuksen nro 153/99 voimaantulon jälkeen. Uuden sääntelyjärjestelmän — joka osapuolten suullisessa käsittelyssä esittämien huomautusten perusteella annettiin osittain siksi, ettei aiemmalla sääntelyjärjestelmällä ollut onnistuttu erottamaan täydellisesti pankkisäätiöitä vastaanottavista pankeista — mukaan pankkisäätiöt voivat omistaa ja hoitaa määräysvallan tuottavia osakkuuksia suoraan tai välillisesti vain palveluyrityksissä, jotka tukevat suoraan niiden yhtiöjärjestyksen mukaisten yleistä etua edistävien päämäärien saavuttamista ja jotka toimivat yksinomaan määritellyillä ensisijaisilla aloilla. Vastaanottavien pankkien ja muiden yritysten osakkuuksista on luovuttava tiettyyn määräaikaan mennessä, jota myöhemmin jatkettiin 31.12.2005 asti. Jos näitä määräaikoja ei noudateta, valvontaviranomainen voi määrätä, että osakkuuksista on luovuttava siinä määrin, että määräysvalta yrityksessä päättyy.

82. Uudella sääntelyjärjestelmällä on edellä mainittujen velvoitteiden asettamisen myötä pitkälti poistettu pankkisäätiöiden mahdollisuudet vaikuttaa määräysvallan tuottavien osakkuuksien markkinoihin, mikäli sellaiset markkinat ovat olemassa. Nyt vaikuttaa epätodennäköiseltä, että pankkisäätiöt vääristäisivät kilpailua markkinoilla.

83. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tietenkin määritellä, täyttyvätkö edellä 81 ja 82 kohdassa mainitut edellytykset, ja erityisesti, ovatko määräysvallan tuottavien osakkuuksien merkitykselliset markkinat olemassa.

Pankkisäätiöiden suoraan harjoittama toiminta yleistä etua edistävien ja yhteiskunnallisesti hyödyllisten päämäärien saavuttamiseksi

84. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että pankkisäätiöt voivat yleistä etua edistävien ja yhteiskunnallisesti hyödyllisten päämäärien saavuttamiseksi harjoittaa toi-

mintaa, johon liittyy tavaroiden tai palvelujen tarjoamista kilpailulle avoimilla markkinoilla. Markkinat, joilla pankkisäätiöt toimivat sekä alkuperäisen että uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti, kuten tieteellinen tutkimus, opetus, taide ja terveys, ovat usein markkinaehtoisia, ja niillä kilpailevat voittoa tavoittelevat yritykset.

85. Pankkisäätiöitä voitaisiin näin ollen pitää oikeuskäytännön mukaisina yrityksinä, koska se, ettei yhteisö tavoittele voittoa, ei sulje pois tätä mahdollisuutta.

86. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, harjoittavatko pankkisäätiöt yhtiöjärjestyksen mukaisten päämääriensä toteuttamisen yhteydessä suoraan taloudellista toimintaa, joka on tavaroiden tai palvelujen tarjoamista kilpailulle avoimilla markkinoilla. Tämä arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti.

Pankkisäätiöt yritysten emoyhteisöinä

87. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudelliset yksiköt. [24] Jos tytäryhtiö ei tosiasiallisesti voi määrätä itsenäisesti toiminnastaan markkinoilla, vaan se toteuttaa sen täydellisesti omistavan emoyhtiön sille suoraan tai välillisesti antamia ohjeita, nämä yhtiöt muodostavat taloudellisen yksikön ja niitä pidetään sellaisena EY:n kilpailuoikeuden kannalta. [25]

88. Samankaltainen tausta-ajatus on yhteisöjen tuomioistuimen kuudennen alv-direktiivin yhteydessä taloudellisesta toiminnasta laatimalla oikeuskäytännöllä, jonka komissio mainitsee väitteidensä tueksi ja jonka mukaan yhtiö, jonka ainoana tarkoituksena

24 — Asia 170/83, Hydrotherm, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2999, 11 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Dansk Rørindustri, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Samalla tavoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohta on osoitettu "taloudellisille yksiköille, joista kukin muodostuu yhtenäisestä henkilöstön sekä aineellisten ja aineettomien tekijöiden organisaatiosta, jolla on tietty pitkän aikavälin taloudellinen tavoite ja joka voi olla osallisena tässä määräyksessä tarkoitetun kaltaisessa kilpailusääntöjen rikkomisessa". Asia T-11/89, Shell v. komissio, tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. II-757, Kok. Ep. XII, s. II-49, 311 kohta).

25 — Asia C-102/92, Viho, tuomio 12.1.1995 (Kok. 1995, s. II-17, 51 kohta). Ks. myös asia C-73/95 P, Viho, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5457, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia 15/74, Centrafarm, tuomio 31.10.1974 (Kok. 1974, s. 1147, Kok. Ep. II, s. 373, 41 kohta). Lisäksi on syytä tuoda esiin, että yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL 1990, L 257, s. 13; sulautuma-asetus) 3 artiklan mukaan tytäryhtiön ei katsota olevan itsenäinen, jos emoyhtiöllä on mahdollisuus "käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa toisen yrityksen liiketoiminnassa". Ks. myös emo- ja tytäryhtiöiden välisten konsolidoitujen tilinpäätösten raja-arvot seitsemännessä yhtiölainsäädäntöä koskevassa direktiivissä (13.6.1983 annettu neuvoston direktiivi 83/349/ETY, EYVL L 193, s. 1) ja julkisasiamies J. P. Warnerin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 6/73 ja 7/73 Commercial Solvents, tuomio 6.3.1974 (Kok. 1974, s. 223, Kok. Ep. II, s. 229, ratkaisuehdotuksen 262–265 kohta), jossa hän esitti nyrkkisääntönä, että aina kun emoyhtiöllä on määräysvallan tuottava osakkuus, tytäryhtiö ei periaatteessa ole itsenäinen.

on hankkia osuuksia muista yrityksistä ja joka ei välittömästi tai välillisesti osallistu näiden yritysten hallintoon muulla tavoin kuin käyttämällä osakkeenomistajan tai yhtiömiehen oikeuksiaan, ei harjoita kuudennessa direktiivissä tarkoitettua taloudellista toimintaa. [26] Tästä seuraa, että yritys, joka välittömästi tai välillisesti hallinnoi tällaisia yrityksiä, harjoittaa taloudellista toimintaa.

89. Kun vastaanottavat pankit ovat selkeästi perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitettuja yrityksiä, myös alkuperäisen sääntelyjärjestelmän mukaisia pankkisäätiöitä voidaan pitää yrityksinä tapauksissa, joissa niiden osakkuuteen liittyi suoraa tai välillistä osallistumista kyseisten vastaanottavien pankkien hallintoon. Yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt mahdollisena näyttönä tällaisesta osallistumisesta hallinto-, kirjanpito- ja tietotekniikkapalvelujen tarjoamista tytäryhtiöille. [27]

90. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määritellä tapauskohtaisesti, täyttyvätkö edellä esitetyt edellytykset. Tätä määrittelyä tehdessään kansallisen tuomioistuimen tulisi arvioida, millaista valtaa pankkisäätiöillä oli vastaanottavissa pankeissa ja miten tätä valtaa olisi voitu käyttää tai tosiasiassa käytettiin voimassa olleiden kansallisten sääntöjen puitteissa. Sitä, että pankkisäätiöillä oli määräysvallan tuottava osakkuus, että ne saivat nimittää joitakin oman johtonsa ja valvontaelimensä jäseniä vastaanottavan pankin hallintoneuvostoon ja valvontakomiteaan ja että pankkisäätiöiden ja niiden määräysvallassa olleiden vastaanottavien pankkien välinen toiminnallinen jatkuvuus oli varmistettava, vaikkakin vain siirtymäajaksi, tulisi mielestäni tarkastella sitä vasten, että pankkisäätiöt eivät saaneet osallistua "suoraan" mihinkään pankkitoimintaan tai muuhun toimintaan, joka ei liittynyt niiden yhtiöjärjestyksen mukaisiin yleistä etua edistäviin ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiin päämääriin.

91. Uuden sääntelyjärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa kuitenkin heikentäneen pankkisäätiöiden mahdollisuuksia käyttää "ratkaisevaa vaikutusvaltaa" vastaanottavissa pankeissa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tietenkin päättää, onko näin tapahtunut. Päätöstä tehdessään kansallisen tuomioistuimen pitäisi mielestäni ottaa huomioon, että pankkisäätiöiden johdon jäseniä on nyt yksiselitteisesti kielletty toimimasta pankkien hallintoneuvoston jäseninä ja että kielto laajennettiin vuonna 2003 koskemaan johto- tai valvontatoimia yrityksissä, jotka ovat vastaanottavan pankin määräysvallassa tai joissa vastaanottavalla pankilla on osakkuus,

26 — Asia C-142/99, Floridienne ja Berginvest, tuomio 14.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9567, 17–19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Olen samaa mieltä siitä, että johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden vuoksi samoilla käsitteillä tulisi pääsääntöisesti olla samankaltainen merkitys yhteisön oikeuden eri aloilla, ellei sen alan, jolla käsitettä käytetään, luonteen tai ominaispiirteiden vuoksi ole perusteltua tulkita käsitettä eri tavalla. Käsiteltävänä olevassa asiassa vaikuttaa järkevältä hyväksyä komission ehdotus, jonka mukaan kuudetta alv-direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä voisi soveltaa vastaavasti kilpailusääntöjen alalla.

27 — Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Floridienne ja Berginvest, ibid.

sekä henkilöitä, jotka määrittelevät pankkisäätiön strategian. Kansallisen tuomioistuimen tulisi myös ottaa huomioon, että pankkisäätiöitä on yksiselitteisesti kielletty harjoittamasta pankkitoimintaa ja myöntämästä suoraan tai välillisesti mitään rahoitusta, maksua tai tukea voittoa tavoitteleville yhteisöille tai muille yrityksille kuin palveluyrityksille niiden luonteesta riippumatta.

92. Uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesta suhteesta palveluyrityksiin voidaan todeta, että jos pankkisäätiöt voivat osakkeenomistajien oikeuksien nojalla käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa palveluyrityksissä, niitä pidetään edellä mainitun oikeuskäytännön [28] mukaan yrityksinä, sillä edellytyksellä tietenkin, että palveluyritykset ovat itse yrityksiä. Se, että palveluyritykset eivät saa tavoitella voittoa ja että niiden on toimittava jollakin ensisijaisista aloista, ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että ne voivat tarjota tavaroita tai palveluja markkinoilla, jotka ovat avoimia yksityisten väliselle kilpailulle. Tällaisessa tapauksessa pankkisäätiöt harjoittaisivat palveluyrityksissä käyttämänsä ratkaisevan vaikutusvallan perusteella taloudellista toimintaa ja niihin sovellettaisiin EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä.

28 — Ks. edellä alaviitteet 24, 25 ja 26.

93. Lopuksi, kuten Italian hallitus tuo esiin, alkuperäisen sääntelyjärjestelmän osalta esittämäni seikat pätevät tilanteissa, joissa pankkisäätiöt eivät ole muuttaneet yhtiöjärjestystään uuden sääntelyjärjestelmän mukaiseksi tai ne eivät ole vielä luopuneet määräysvallan tuottavasta osakkuudesta, kuten uudessa sääntelyjärjestelmässä vaaditaan.

Kolmas kysymys

94. Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko ennakkoratkaisupyynnössä esitetty veroetuus- ja verohuojennusjärjestelmä EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

95. Komissio väittää, että jos verovapautusten edunsaajat — pankkisäätiöt — määritellään yrityksiksi, verojärjestelmää pidetään periaatteessa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, ellei se ole perusteltu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, johon se kuuluu.

96. Italia hyväksyy sen, että jos asetuksen nro 153/99 12 §:n tulkitaan ulottavan veroetuudet, jotka sisältyvät asetuksen nro 601/73 6 §:ään yhdessä lain nro 1745/62 10 bis §:n kanssa, taannehtivasti alkuperäisen sääntelyjärjestelmän mukaisiin pankkisäätiöihin, nämä veroetuudet ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

97. Pääasian vastaajat väittävät, ettei riidanalainen verojärjestelmä täytä valikoivuusperustetta, jota edellytetään EY 87 artiklan 1 kohdan mukaiselta valtiontuelta.

98. Kyseiset veroetuudet ovat mielestäni EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jos niitä myönnetään ensimmäisen ja toisen kysymyksen yhteydessä käsitellyn oikeuskäytännön [29] mukaisille yrityksille.

99. Oikeuskäytännön mukaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi katsotaan toimenpiteet, jotka erilaisissa muodoissaan keventävät yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä maksuja ja joilla tämän johdosta on — olematta kuitenkaan avustuksia sanan varsinaisessa merkityksessä — avustuksen luonnetta vastaava luonne ja sen vaikutuksia vastaavat vaikutukset. [30]

100. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluvat jäsenvaltioiden myöntämät veroetuudet, vaikka niihin ei liittyisikään varsinaista valtion varojen siirtoa. Veroetuudet täyttävät vastikkeettoman edun tarjoamista koskevan perusteen, koska ne asettavat niistä hyötyvät henkilöt muita veronmaksajia taloudellisesti suotuisampaan asemaan. [31] Riidanalainen toimenpide vaikuttaa tekevän edunsaajilleen juuri näin, kun siinä ulotetaan verohelpotus pankkisäätiöihin.

101. Sillä ei ole merkitystä, onko veroetuus muodoltaan pankkisäätiöiden vapauttamista ennakkoverosta, kuten ennakkoratkaisupyynnössä esitetään, vai perittävän veron ennakonpidätyksestä, kuten huomautuksia esittäneet osapuolet väittävät. Molemmissa tapauksissa vapautuksen edunsaajat saavat vastikkeettoman edun — niiden ei joko tarvitse maksaa veroa kokonaisuudessaan, tai ne saavat merkittävän lykkäyksen veronmaksuun.

29 — Ks. edellä 73–93 kohta.

30 — Ks. mm. asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2981, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 — Asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 14 kohta). Ks. myös asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

102. Mitä tulee valikoivuusperusteeseen, jonka mukaan toimenpiteen pitää hyödyttää joitakin yrityksiä tai joitakin tuotannonaloja, komissio on mielestäni oikeassa väittäessään, että lain nro 1745/62 10 bis § ensi näkemältä täyttää tämän perusteen, koska se hyödyttää joitakin yrityksiä niiden oikeusaseman johdosta (julkisoikeudelliset säätiöt tai yhteisöt) ja sen erityisalan mukaan (opetus, kansanterveys jne.), jolla ne toimivat.

103. Sama perustelu koskee asetuksen nro 153/99 12 §:ää yhdessä asetuksen nro 601/73 6 §:n kanssa sikäli, että siinä ulotetaan yhtiöveron 50 prosentin alennus pankkisäätiöihin sillä edellytyksellä, että ne rajoittavat toimintansa ensisijaisiin aloihin.

104. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tulisi kuitenkin tarkastella, ovatko tällaiset verosäännökset perusteltuja sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, johon ne kuuluvat, missä tapauksessa ne jäävät EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.[32] Riidanalaisen veroetuuden pankkisäätiöihin ulottamisen taustalla vaikuttaisi olevan kansallisen lainsäädännön tarkoitus, joka on joidenkin sellaisten yritysten tukeminen, joilla on yleistä etua edistäviä tai yhteiskunnallisesti hyödyllisiä päämääriä, eikä niinkään verotussääntöjen tai verotustekniikan sisäinen logiikka. Jos näin on, pankkisäätiöille myönnetyt etuudet täyttävät valikoivuusperusteen.

105. Lopuksi oikeuskäytännön mukaan se, että kyseisillä toimenpiteillä on yhteiskunnallisesti hyödyllisiä ja yleistä etua edistäviä päämääriä, ei vaikuta niiden määrittelyyn EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.[33]

106. Mikäli valtiontuen käsitteen muut perusteet — eli kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan — täyttyvät eikä veroetuuksia voida perustella sen järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, johon ne kuuluvat — minkä kansallinen tuomioistuin arvioi —, pääasian kohteena olevat veroetuudet, olipa niissä kyse vapautuksesta perittävän veron ennakonpidätyksestä tai yhtiöveron alennuksesta, täyttävät EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen edellytykset, jos niitä myönnetään ensimmäisen ja toisen kysymyksen yhteydessä käsitellyille perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetuille yrityksille.

32 — Ks. mm. asia C-308/01, GIL Insurance Ltd, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4777, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 — Ks. edellä alaviite 20.

Neljäs kysymys

107. Neljännellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ottamaan kantaa komission päätöksen pätevyyteen.

108. Komission päätöksen pätevyyttä on arvioitava sen varsinaisen aiheen, eli uuden sääntelyjärjestelmän analysoinnin suhteen.

109. Joitakin alustavia huomautuksia on tarpeen esittää. Oikeuskäytäntö ei ole täysin johdonmukainen yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan laajuuden osalta. Tapauksissa, joissa komission päätökseen liittyy monimutkainen taloudellinen arviointi, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on oikeuskäytännössä yleensä rajoitettu sen varmistamiseen, että menettely- ja perustelusääntöjä on noudatettu, että tosiseikat ovat aineellisesti oikeita ja ettei komissio ole syyllistynyt ilmeiseen arviointivirheeseen eikä harkintavallan väärinkäyttöön, ja siinä on kielletty yhteisöjen tuomioistuimia korvaamasta komission arviointeja omilla taloudellisilla arvioinneillaan.[34] Kyseinen oikeuskäytäntö koskee EY 81 artiklan 3 kohdan ja EY 87 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyjä komission päätöksiä, joissa komissiolla on laaja harkintavalta, mutta myös EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla tehtyjä päätöksiä.[35]

110. Toisissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että koska valtiontuen "käsite on oikeudellinen ja sitä on arvioitava *objektiivisten seikkojen* perusteella — — yhteisöjen tuomioistuinten on lähtökohtaisesti *valvottava kokonaisvaltaisesti* sitä, kuuluuko jokin toimenpide perustamissopimuksen [87] artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottaen huomioon niiden käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät konk-

34 — Ks. mm. asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 34 kohta); asia T-380/94, AIUFFASS, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. II-2169, 56 kohta); asia T-395/94, Atlantic Container, tuomio 28.2.2002 (Kok. 2002, s. II-875, 257 kohta) ja yhdistetyt asiat T-371/94 ja T-394/94, British Airways, tuomio 25.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2405, 79 kohta).

35 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen osalta ks. asia T-296/97, Alitalia, tuomio 12.12.2000 (Kok. 2000, s. II-3871, 105 kohta); yhdistetyt asiat T-126/96 ja T-127/96, BFM, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3437, 81 kohta); asia T-36/99, Lenzing, tuomio 21.10.2004 (Kok. 2004, 150 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia T-358/94, Air France, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. II-2109, 71 ja 72 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt samansuuntaisia päätelmiä yhdistetyissä asioissa C-328/99 ja C-399/00, Italia ja SIM v. komissio, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4035, 39 kohta). Kaikissa näissä asioissa komissio sovelsi yksityisen sijoittajan toimintaan perustuvaa arviointiperustetta, johon liittyy monitahoinen taloudellinen arviointi, selvittääkseen, olivatko kyseiset valtion toimenpiteet EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Ks. myös edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Belgia v. komissio.

reettiset seikat samoin kuin se, onko komission arvio tekninen tai monimutkainen". [36]

111. Olisin taipuvainen suosimaan sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tarkastelisi perusteellisesti komission päätöksiä, jotka koskevat valtion toimenpiteiden määrittelyä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, joskin tämä saattaa aiheuttaa käytännön ongelmia EY 234 artiklan mukaisten menettelyjen yhteydessä. Valtiontuen käsitteen objektiivinen luonne ja se, että vaikka komissiolla on yksinomainen ja laaja harkintavalta EY 87 artiklan 3 kohdan ja EY 81 artiklan 3 kohdan alalla, EY 87 artiklan 1 kohdan tulkinta ja soveltaminen on tehtävä, jonka komissio jakaa kansallisten tuomioistuinten kanssa joskin eri tarkoituksiin, edellyttävät mielestäni, ettei yhteisöjen tuomioistuimen valvontaa pitäisi rajoittaa millään erityisellä perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimet voivat siis tarvittaessa korvata komission taloudellisen arvioinnin omallaan, vaikka komission arviointi olisi kuinka monitahoinen.

36 — Asia C-83/98 P, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, tuomio 16.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3271, 25 kohta) (kursivointi tässä). Ks. myös asia T-98/00, Linde, tuomio 17.10.2002 (Kok. 2002, s. II-3961, 40 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tiivistänyt tulkintansa oikeuskäytännöstä asiassa T-274/01, Valmont, 16.9.2004 antamassaan tuomiossa (37 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), jossa se toteaa, että periaatteesta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, poiketaan, kun kyse on monimutkaisista taloudellisista arvioinneista, jolloin tuomioistuinvalvontaa on rajoitettu.

112. Päinvastainen lähestymistapa olisi myös ristiriidassa sen kanssa, että yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt kansallisia tuomioistuimia tekemään kattavan taloudellisen erittelyn kaikista merkityksellisistä tekijöistä, kun se selvittää, onko valtion toimenpide perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea. [37]

113. Kysymystä ei kuitenkaan ole tarpeen ratkaista tässä yhteydessä, koska komission päätöstä ei mielestäni voida missään tapauksessa pitää pätemättömänä.

114. Menettely on selkeästi ollut asianmukainen. Toteutetut toimenpiteet ja perusteet EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamiselle selitetään tarkasti komission päätöksessä. [38]

115. Oikeuskäytännön mukaan "EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. — — Perus-

37 — Asia C-39/94, SFEI, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 62 kohta).

38 — Päätöksen yhdeksäs perustelukappale.

teluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska sitä, ovatko päätöksen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, tutkitaan paitsi päätöksen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen".[39]

116. Päätöksen alussa esitetään alustava arvio riidanalaisista toimenpiteistä, joiden vuoksi komissio aloitti EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn. Sen jälkeen kuvaillaan perusteellisesti pankkisäätiöiden toimivaltaa, asemaa ja tehtäviä uuden sääntelyjärjestelmän nojalla sekä käsiteltävänä olevia veroetuuksia. Päätöksessä esitetään myös päätöksen vastaanottajan, Italian, huomautukset ja yhteenveto asianosaisten kolmansien osapuolten huomautuksista.

117. Tätä taustaa vasten komissio esittää päätelmänsä perustana olevat oikeudelliset perustelut, joihin sisältyy paitsi viittaus päätelmää tukevaan oikeuskäytäntöön myös sen lyhyt esittely.[40] Perustelut on mielestäni ilmaistu "selkeästi ja yksiselitteisesti", ja ne täyttävät näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen asettamat vaatimukset.

118. Velvoitteesta esittää aineellisesti oikeat tosiseikat on syytä tuoda esiin, ettei ennakkoratkaisupyynnössä kyseenalaisteta komission esittämiä tosiseikkoja vaan niiden oikeudellinen arviointi perustamissopimuksen kilpailumääräysten näkökulmasta. Kuten edellä on todettu, tosiseikasto on joka tapauksessa kuvailtu asianmukaisesti, joten komission päätös ei ole tältäkään osin pätemätön.

119. Myöskään päätelmälle, että komissio olisi erehtynyt tarkasteltavana olevia kansallisia toimenpiteitä koskevassa taloudellisessa arvioinnissa, ei mielestäni ole perusteita. Kansallinen tuomioistuin moittii komissiota pohjimmiltaan siitä, ettei se ole ottanut asianmukaisesti huomioon niitä vaikutuksia, joita pankkimarkkinoille voi olla siitä, että pankkisäätiöt hoitavat määräysvallan tuottavaa osakkuutta vastaanottavissa pankeissa ja aikanaan luopuvat siitä, etenkin kun pankkisäätiöiden tehtävänä on kehittää järjestelmän taloutta. Kansallinen tuomioistuin moittii komissiota myös siitä, ettei se ole tarkastellut asianmukaisesti pankkisäätiöiden ja niiden palveluyritysten välistä suhdetta.

39 — Mm. asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2289, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 — Päätöksen 44 ja 49 perustelukappale.

120. Kyseisiä seikkoja tarkastellaan komission päätöksen 36–39, 43–45 ja 48–50 perustelukappaleessa.

121. Tämän tarkastelun pohjalta komissio päätteli, että velvoite luopua määräysvallan tuottavasta osakkuudesta tietyssä määräajassa, ne pankkisäätiöiden ja vastaanottavien pankkien suhdetta koskevat velvoitteet ja rajoitukset, joita uudessa sääntelyjärjestelmässä asetetaan pankkisäätiöiden toimielinten jäsenille ja johtajille — erityisesti kielto hoitaa hallinnollisia, johtavia tai valvovia tehtäviä vastaanottavissa pankeissa tai muissa rahoitus- tai pankkialalla toimivissa yrityksissä — sekä omaisuuden hoitoa koskevat rajoitukset yhdessä korostivat pankkisäätiöiden ja rahoituslaitosten välistä erillisyyttä ja siten "hälvensivät menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyjä asiaa koskevia epäilyjä". [41] Komissio päätteli, ettei oman omaisuuden hoito ole taloudellista toimintaa ja etteivät säätiöt siis tämän toiminnan perusteella ole yrityksiä EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. [42]

122. Komissio pani myös merkille, etteivät pankkisäätiöt saa omistaa määräysvallan tuottavaa osakkuutta muissa yrityksissä kuin palveluyrityksissä. Tältä osin komissio totesi, että silloin kun palveluyritysten toiminta koostuu palvelujen tarjoamisesta kilpailulle avoimilla markkinoilla, pankkisäätiöiden mahdollisuus "käyttää määräysvaltaa yrityksissä saattaa vääristää kilpailua, eikä niiden toimintaa voida täysin sulkea kilpailusääntöjen noudattamista koskevan valvonnan ulkopuolelle". [43] Komissio päätteli, että "säätiöiden mahdollisuus pitää määräysvaltaa palveluyrityksissä ei muuttaisi niitä yritysten kaltaisiksi, sikäli kuin määräysvalta ei tarkoittaisi itse säätiöiden välitöntä osallistumista määräysvallassa olevien yritysten toimintaan". [44]

123. Komissio päätti näin ollen, ettei pankkisäätiöitä pidetä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä, elleivät ne harjoita oikeuskäytännön mukaista taloudellista toimintaa eli tarjoa tavaroita tai palveluja kilpailulle avoimilla markkinoilla — jopa jollakin ensisijaisella alalla.

124. Kansallisen tuomioistuimen epäilyistä huolimatta, ja kuten edellä esittämästäni päättelystä ilmenee, [45] olen pohjimmiltaan samaa mieltä komission arvioinnista ja sen päätelmistä, jotka koskevat pankkisäätiöiden luonnetta uuden sääntelyjärjestelmän nojalla. Ennakkoratkaisupyynnössä ei mielestäni esi-

41 — Päätöksen 43 perustelukappale.

42 — Päätöksen 59 perustelukappale.

43 — Päätöksen 49 perustelukappale.

44 — Päätöksen 52 perustelukappale.

45 — Ks. edellä 81 ja 82 sekä 91–93 kohta.

tetä uusia oikeudellisia tai taloudellisia seikkoja tai mitään vaihtoehtoista analyysia, joka saattaisi komission tekemän arvioinnin kyseenalaiseksi.

125. Mitä tulee kansallisen tuomioistuimen huoleen, ettei komission analyysissä oteta riittävästi huomioon pankkisäätiöiden tehtävää järjestelmän talouden kehittämisessä, valtioiden toimenpiteet määritellään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontueksi niiden vaikutusten eikä niiden päämäärien perusteella. Se, että yksi pankkisäätiöiden tehtävistä on järjestelmän talouden kehittäminen, ei itsessään tee niistä EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitettuja yrityksiä.

126. Päättelen näin ollen, ettei komission päätöksessä ole tehty arviointivirhettä.

127. Edellä esitetyn perusteella vastaus neljänteen kysymykseen on, ettei ole mitään syytä julistaa komission päätöstä 2003/146 pätemättömäksi.

Viides kysymys

128. Viidennen kysymyksen sanamuoto ei ole täysin selkeä. Ennakkoratkaisupyynnön taustaa vasten vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kansallinen tuomioistuin haluaa pohjimmiltaan varmistaa, voidaanko tarkasteltavina olevien veroetuuksien katsoa olevan EY 12 artiklassa kiellettyä syrjintää tai voidaanko niiden katsoa rikkovan EY 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaista sijoittautumisoikeutta ja EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaista pääoman vapaata liikkuvuutta, jotka ovat molemmat syrjimättömyysperiaatteen ilmenemismuotoja.

129. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka välittömät verot eivät sinänsä kuulukaan yhteisöjen toimivallan piiriin yhteisön oikeuden nykytilassa, jäsenvaltioiden on silti käytettävä omaa toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen, ja tähän sisältyy sijoittautumisoikeutta ja pääoman vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten noudattaminen.[46]

46 — Asia C-9/02, de Lasteyrie du Saillant, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2409, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

130. Vaikka kansallisten säännösten soveltamisalasta päättääkin viime kädessä kansallinen tuomioistuin, asiakirja-aineistosta ilmenee, että tarkasteltavina olevia veroetuuksia ei ole tarkoitettu erityisesti pankkisäätiöille. Lain nro 1745/62 10 bis § ei kata yksinomaan pankkitoiminnasta peräisin olevia osinkoja, vaan sitä sovelletaan Italiassa yleisesti sellaisten ei-kaupallisten yhteisöjen saamiin osinkoihin, joiden päämäärät ovat yhteiskunnallisesti hyödyllisiä tai yleistä etua edistäviä. Kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkiin osinkoihin, joita säännöksessä määritellyt perusteet täyttävä yhteisö saa Italiassa sijoittautumispaikastaan riippumatta.

131. Sama koskee yhteiskunnallisesti hyödyllisiä ja yleistä etua edistäviä päämääriä palveleville ei-kaupallisille yhteisöille myönnettyä 50 prosentin alennusta yhtiöverosta, joka ulotetaan asetuksen nro 153/99 12 §:ssä sellaisiin pankkisäätiöihin, jotka ovat muuttaneet yhtiöjärjestyksensä vastaamaan asetuksen yleissäännöksiä ja toimivat ensisijaisilla aloilla. Alennus voidaan myöntää pankkisäätiöille, koska niiden ainoana tehtävänä on palvella yleistä etua edistäviä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä päämääriä. Vaikuttaa siltä, että tällaisia veroetuuksia voidaan myöntää kansallisuudestaan tai sijoittautumispaikastaan riippumatta kaikille yhteisöille, jotka ovat Italiassa yhtiöveron alaisia ja jotka täyttävät edellytykset.

132. Mikään ennakkoratkaisupyynnössä ei siis viittaa siihen, että tarkasteltavina olevat kansalliset säännökset olisivat itsessään suoraan tai välillisesti EY 12 artiklan vastaisella tavalla syrjiviä tai haittaisivat EY 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaista sijoittautumisvapautta tai EY 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaista pääoman vapaata liikkuvuutta.

133. Edellä esitetyn perusteella viidenteen kysymykseen tulisi vastata, että verojärjestelmä, jossa pankkisäätiöille niiden kansallisuudesta tai sijoittautumispaikasta riippumatta myönnetään veroetuuksia Italiassa saadusta tuotosta sen johdosta, että niiden päämäärät ovat yleistä etua edistäviä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä, ei riko EY 12 artiklaa, EY 43 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja eikä EY 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja.

Ratkaisuehdotus

134. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Corte Suprema di Cassazionen esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) (ensimmäinen ja toinen kysymys) Pankkisäätiöitä, joita säädellään 30.7.1990 annetulla lailla nro 218 ja siihen liittyvällä 20.11.1990 annetulla asetuksella nro 356, sellaisena kuin se on muutettuna, sekä 23.12.1998 annetulla lailla nro 461 ja 17.5.1999 annetulla asetuksella nro 153, sellaisena kuin se on muutettuna, voitaisiin pitää EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä ja erityisesti valtiontukea koskevassa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä, jos ne harjoittaisivat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista taloudellista toimintaa. Näin olisi, jos

   — niiden hoitaessa määräysvallan tuottavaa osakkuutta vastaanottavissa pankeissa tai muissa yrityksissä olisi olemassa merkitykselliset markkinat, joilla yksityiset yritykset voisivat harjoittaa samaa toimintaa voittojen saamiseksi

   tai

   — yhtiöjärjestyksen mukaisten yleistä etua edistävien ja yhteiskunnallisesti hyödyllisten päämäärien palvelemisen yhteydessä ne tarjoaisivat tavaroita tai palveluja kilpailulle avoimilla markkinoilla

tai

— ne osallistuisivat määräysvallan tuottaviin osakkuuksiin liittyvien oikeuksien nojalla tai muutoin sellaisten yritysten hallintoon, jotka harjoittavat oikeuskäytännön mukaista taloudellista toimintaa.

2) (kolmas kysymys) Mikäli muut valtiontuen käsitteen perusteet — eli kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan — täyttyisivät eikä veroetuuksia voitaisi perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, minkä kansallinen tuomioistuin arvioi, pääasiassa tarkasteltavana oleva verojärjestelmä täyttäisi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen määritelmän edellytykset, jos niitä myönnettäisiin perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetuille yrityksille, joita käsiteltiin ensimmäisen ja toisen kysymyksen yhteydessä.

3) (neljäs kysymys) Komission päätöksen 2003/146/EY julistamiselle pätemättömäksi ei ole perusteita.

4) (viides kysymys) Verojärjestelmä, jossa myönnetään veroetuuksia Italiassa saatujen tulojen osalta muun muassa pankkisäätiöille niiden yleistä etua edistävien ja yhteiskunnallisesti hyödyllisten päämäärien johdosta ja jota sovelletaan kansallisuudesta tai sijoittautumispaikasta riippumatta, ei riko EY 12 artiklaa, EY 43 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja eikä EY 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja.