

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 22 augusti 2002

om de skatteåtgärder till förmån för bankstiftelser som Italien har genomfört

C 54/B/2000 (f.d. NN 70/2000)

[delgivet med nr K(2002) 3118]

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2003/146/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT
DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 88.2 första stycket i detta,

efter att i enlighet med nämnda artikel ha gett berörda parter
tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, ⁽¹⁾
och

av följande skäl:

(2) Genom en skrivelse av den 25 oktober 2000 under-
rättade kommissionen Italien om sitt beslut att inleda det
förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget
avseende denna åtgärd.

(3) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet har
offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella
tidning* ⁽²⁾. Kommissionen har uppmanat berörda parter
att inkomma med sina synpunkter på åtgärden i fråga.

(4) Kommissionen har mottagit synpunkter från berörda
parter. Den översände den 18 juni 2001 dessa
synpunkter till Italien som givits tillfälle att bemöta dem.
Dess kommentarer mottogs i en skrivelse av den 25 juli
2001.

I. FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 24 mars 1999 anmodade
kommissionen de italienska myndigheterna att lämna
uppgifter om tillämpningsområdet och verkningarna av
lag nr 461 av den 23 december 1998 (nedan kallad "lag
461/98"). Kommissionen hade fått kännedom om lag
461/98 genom en parlamentsfråga. De italienska
myndigheterna lämnade de begärda uppgifterna och
uppgifter om lagdekret nr 153 av den 17 maj 1999
(nedan kallat "lagdekret 153/99") till kommissionen i
skrivelser av den 24 juni och 2 juli 1999. Efter det att
kommissionen hade granskat uppgifterna underrättade
den de italienska myndigheterna genom en skrivelse av
den 23 mars 2000 om att lag 461/98 och lagdekret
153/99 skulle kunna innehålla inslag av statligt stöd.
Kommissionen uppmanade Italien att inte verkställa
åtgärderna. Genom en skrivelse av den 12 april 2000
underrättade de italienska myndigheterna kommissionen
om att de hade uppskjutit verkställigheten av åtgärderna.
Ytterligare upplysningar lämnades till kommissionen
genom en skrivelse av den 14 juni 2000.

II. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

(5) Lag 461/98 och lagdekret 153/99 inför följande skatte-
lättnader för bankstiftelser:

1. Stiftelser som ändrar sina stadgar i enlighet med
lagdekretet får den skattemässiga benämningen icke
näringsdrivande associationer (artikel 12 första
stycket i lagdekret 153/99). Stiftelserna kommer däri-
genom i åtnjutande av den nedsättning på 50 procent
av inkomstskattesatsen för juridiska personer som
föreskrivs i artikel 6 i presidentdekret nr 601 av den
29 september 1973 och som gäller för associationer
som bedriver social- och hälsovård, utbildning och
därmed jämställd verksamhet (artikel 12 andra stycket
i lagdekret 153/99).

⁽¹⁾ EGT C 44, 10.2.2001, s. 2.

⁽²⁾ Se fotnot 1.

2. Vinsterna från överlåtelse av andelar i banker ingår inte i beskattningsunderlaget för inkomstskatten för juridiska personer (IRPEG) eller regionalskatten på produktiv verksamhet (IRAP) om överlåtelsen görs av stiftelserna själva eller av bolag till vilka stiftelserna har överfört sina andelar enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990. Denna bestämmelse gäller om överlåtelsen sker inom fyra år efter det att lagdekretet träder i kraft (artikel 13 i lagdekret 153/99).
3. Inga skattemässiga konsekvenser av transaktioner varigenom tillgångar och andelar i annan verksamhet än bankverksamhet, vilka har överförts till banker eller andra företag enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990, återförs till den överlåtande associationen. Fast skattesats för vissa indirekta skatter (artikel 16 fjärde, femte och sjätte stycket och artikel 17 i lagdekret 153/99).
4. Inga skattemässiga konsekvenser av transaktioner varigenom andelar i Banca d'Italias kapital, vilka har överförts till banker eller andra företag enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990, återförs till den överlåtande associationen (artikel 27 andra stycket i lagdekret 153/99).
- (6) Genom lag 461/98 och lagdekret 153/99 införs även skattelättnader vid fusioner och omstruktureringar av banker. Kommissionens beslut av den 11 december 2001 i ärende C 54/A/2000/EG handlar om åtgärderna till förmån för banker.
- (7) De italienska statsägda banker som inte var aktiebolag har undan för undan omvandlats – obligatoriskt sedan 1993 – till aktiebolag. Aktierna har antingen placerats på marknaden eller överlåtits till associationer utan vinstsyfte, så kallade bankstiftelser (fondazioni bancarie). Åtgärderna i skäl 5.2 ovan anger villkoren för stiftelsernas överlåtelse, inom fyra år, av andelar som de fortfarande innehar i banker. Stiftelserna måste i slutändan avstå från allt ägande i affärsbanker.
- (8) Lag nr 218 av den 30 juli 1990 föreskriver en särskild skatteordning för transaktioner varigenom bankstiftelser som ägde eller kontrollerade de nyupprättade bankerna överlät vissa bestämda tillgångar till bankerna. Åtgärderna i skäl 5.3 och 5.4 gäller samma tillgångar och anger under vilka villkor dessa kan återföras till bankstiftelserna.
- (9) Kommissionen har gjort gällande att skattelättnaderna enligt lag 461/98 och lagdekret 153/99 för bankstiftelser skulle kunna utgöra sådant statligt stöd som avses i artikel 87 i fördraget och detta av följande skäl:
- Lag 461/98 och lagdekret 153/99 innebär skattelättnader som enbart gäller bankstiftelser. Det är en selektiv åtgärd som ger en ekonomisk förmån genom att det allmänna avstår från skatteintäkter. Förmånen har alltså getts med statliga medel.
 - Bankstiftelserna är visserligen associationer utan vinstsyfte och bundna av i lagen angivna bolagsändamål, och de kan inte överföra skatteförmånerna på sina andelsägare eller andra personer. De kan emellertid verka som affärsdrivande ekonomiska aktörer och det är alltså möjligt att de faller inom tillämpningsområdet för artikel 87 i fördraget.
 - Eftersom bankstiftelserna kan fortsätta att innehålla andelar/aktier i banker eller andra företag, är de verksamma på fastighetsmarknaden och som företagsägare. Stödet kan alltså snedvrida konkurrensen på marknaden. Det går inte heller att utesluta att skattelättnaderna innebär fördelar för banker och andra företag som bankstiftelserna är delägare i. Detta utgör statligt stöd till företagen, i synnerhet när stiftelserna står under inflytande av myndigheterna, vilket ger upphov till snedvridning av konkurrensen på de marknader där stiftelserna är aktiva.
 - De italienska myndigheterna hävdar att en förutsättning för skattelättnaderna är att stiftelserna beslutar att överlåta kontrollen över banker som de innehar. Denna åtgärd är avsedd att underlätta privatisering, vilket ligger i det allmänna intresset. Man kan emellertid göra gällande, i likhet med den italienska konkurrensmyndigheten (Autorità garante della concorrenza e del mercato), att definitionen av kontroll i artikel 6 i lagdekret 153/99 är alltför snäv och gör det möjligt för stiftelserna att behålla en faktisk kontroll över de olika bankbolagen. En vidare definition av kontroll, av det slag som finns i banklagen, skulle vara bättre i linje med det allmänna intresset.
- Av dessa skäl inledde kommissionen det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget.
- ### III. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER
- (10) Kommissionen har mottagit en rad synpunkter från åtgärdernas adressater. De använder i huvudsak samma argument som de italienska myndigheterna.
- (11) Om problemet ligger i den snedvridning av marknaden som kontrollen av företag innebär, så borde – hävdar de – alla olika skattesystem som finns för olika kategorier av investerare ifrågasättas, även de som gäller för andra associationer utan vinstsyfte.

- (12) Skattelättnaderna syftar till att kompensera stiftelserna för en politik som har tvingat dem till genomgripande stadgeändringar, avveckling av bankverksamheten och försäljning av kontrollposter i affärsdrivande företag, tillägger man.
- (13) Skattelättnaderna för stiftelserna kan inte överföras till de "mottagande bankerna" (*banche conferitarie*) eller affärsdrivande företag, utan har enbart till verkan att öka de medel som står till stiftelsernas förfogande för att fullfölja bolagsändamålet. Skattelättnaderna snedvrider följaktligen inte konkurrensen.
- (14) Vad beträffar den nedsatta inkomstskattesatsen (IRPEG) är det en skattemässig förmån av liknande slag som organisationer och stiftelser ganska allmänt åtnjuter i medlemsstaterna.
- (15) Om åtgärderna skulle anses utgöra stöd, något som man invänder mot, är det fråga om ett stöd som är att anse som förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 d. Av statistiken om stiftelsernas verksamhet under 1998 framgår att 56 procent av verksamheten ägnas främjande och bevarande av kultur och miljö. Det är en av de få verksamheter som stiftelserna får och skall ägna sig åt.
- (16) Kommissionen har, påpekar man, inte ifrågasatt lag nr 218 av den 30 juli 1990, som innehåller liknande skattelättnader. Kommissionen kände till innehållet i lag 218/90, och måste ha tagit hänsyn till den – om så blott indirekt – i stödärendena angående Banco di Napoli, Banco di Sicilia och Sicilcassa⁽³⁾. Om åtgärderna i lagdekret 153/99 skulle anses som oförenliga med den gemensamma marknaden, vore det ett brott mot principen om likabehandling. EG-domstolen har funnit att "för att man skall kunna hävda att kommissionen har särbehandlat någon krävs att den har behandlat jämförbara fall på olika sätt och därigenom skadat vissa aktörer i förhållande till andra, utan att denna särbehandling kan motiveras genom objektiva skillnader av viss omfattning"⁽⁴⁾. Så vore fallet om lagdekret 153/99 skulle bedömas på ett annorlunda sätt än lag 218/90.
- (17) Dessutom har det faktum att kommissionen inte har förklarat lag 218/90 oförenlig med den gemensamma marknaden skapat berättigade förväntningar hos förmånstagarna varför stödet, även om det skulle förklaras oförenligt med den gemensamma marknaden, inte kan återkrävas.

IV. KOMMENTARER FRÅN ITALIEN

- (18) I sitt svar på beslutet om att inleda förfarandet gör de italienska myndigheterna gällande att bankstiftelserna inte kan betraktas som "företag" i konkurrensreglernas mening. I lagdekret nr 356 av 20 november 1990 (nedan kallat "lagdekret 356/90") angavs exakta gränser för stiftelsernas verksamhet. De måste verka i det allmänna intresset, fullfölja samhällsnyttiga ändamål och endast bedriva verksamhet inom klart angivna sektorer. Lagdekret 356/90 krävde också att de skulle förvalta sitt ägande i banker som en rent finansiell investering. EG-domstolen har funnit att blotta förvärvet och innehavet av bolagsandelar inte är att anse som ekonomisk verksamhet⁽⁵⁾.
- (19) Lagdekret 153/99 har samma inriktning. I artikel 1 d anges inom vilka sektorer stiftelserna får verka (relevanta verksamhetsområden, *settori rilevanti*): forskning, utbildning, konstnärlig verksamhet, bevarande av kulturarvet och främjande av kulturell verksamhet, naturskydd, hälsovård och bistånd till svaga grupper. I artikel 6 första stycket anges att stiftelserna enbart får kontrollera eller direkt förvalta företag inom dessa sektorer ("instrumentella företag", *imprese strumentali*). Enligt artikel 3 andra stycket är det förbjudet för stiftelserna att direkt eller indirekt finansiera associationer med vinstsyfte eller alla andra typer av företag än instrumentella företag. De instrumentella företagen måste bedriva en verksamhet och ha bolagsändamål som överensstämmer med stiftelsernas och de får inte bedriva ren näringsverksamhet.
- (20) Stiftelserna får bara finansiera eller bedriva verksamhet för samhällsnyttiga ändamål, och de måste avsätta minst 50 procent av årsintäkterna till sådan verksamhet. De italienska myndigheterna åberopar EG-domstolens dom i förenade målen Poucet och Pistre: "Sjukhassorna, eller de organ som medverkar vid förvaltningen av det allmänna systemet för social trygghet fyller emellertid en funktion av uteslutande social karaktär. Denna verksamhet bygger på principen om nationell solidaritet utan något som helst vinstsyfte. De utbetalade förmånerna är förmåner som är fastlagda i lag och som är oberoende av avgifternas storlek (...). Härav följer att denna verksamhet inte är en ekonomisk verksamhet och att de organ som ansvarar för den således inte utgör företag i den mening som avses i artiklarna 85 och 86 i fördraget"⁽⁶⁾. Enligt de italienska myndigheterna måste samma resonemang kunna tillämpas på stiftelserna.

⁽³⁾ Kommissionens meddelande enligt artikel 93.2 i Romfördraget till övriga medlemsstater och andra berörda parter om statligt stöd som Italiens regering beslutat bevilja Banco di Napoli, ärende C 40/96, EGT C 328, 1.11.1996, s. 23. Kommissionens beslut 99/288/EG av den 29 juli 1998 om villkorligt godkännande av det stöd Italien beviljat Banco di Napoli, 29.7.1998, EGT L 116, 4.5.1999, s. 5. Kommissionens beslut 2000/600/EG av den 10 november 1999 om villkorat godkännande av det stöd som Italien har beviljat de offentligägda sicilianska bankerna Banco di Sicilia och Sicilcassa, EGT L 256, 10.10.2000, s. 21.

⁽⁴⁾ EG-domstolens dom av den 15 januari 1985 i mål 250/83, Finsider mot kommissionen, Rec. 1985, s. 131, punkt 8 (ej översatt till svenska).

⁽⁵⁾ EG-domstolens dom av den 6 februari 1997 i mål C-80/95, Harnas & Helm CV mot Staatssecretaris van Financiën, REG 1997, s. I-745, punkt 15.

⁽⁶⁾ EG-domstolens dom av den 17 februari 1993 i förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, Rec. 1993, s. I-637, punkterna 18 och 19; svensk specialutgåva, volym XIV, s. I-27.

- (21) Stiftelserna kan inte anses som företag bara för att de innehar andelar i banker. Enligt lagdekret 153/99 är stiftelserna skyldiga att avyttra sina kontrollerande innehav inom fyra år. Begreppet kontroll är vidare än det som används i civillagen, eftersom det också omfattar kontroll som utövas via avtal med andra delägare. Det är även vidare än det begrepp som används i kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag⁽⁷⁾. Vidare föreskrivs i lagdekret 153/99 att företagsledande uppgifter i en stiftelse inte får förenas med motsvarande uppgifter i en "mottagande bank".
- (22) De instrumentella företagen kan inte heller betraktas som företag enligt artikel 87.1, eftersom de måste verka inom de relevanta verksamhetsområdena och för samma bolagsändamål som stiftelserna.
- (23) Åtgärden som beskrivs i skäl 5.1 ovan är inget undantag från den allmänna skattelagstiftningen, utan är bara ett klargörande av att en allmän skatterättslig regel i Italien gäller även för stiftelserna. Presidentdekret nr 601 av den 29 september 1973 innebär en sänkning av inkomstskatten för juridiska personer för alla associationer som bedriver social- och hälsovård, utbildning och därmed jämställd verksamhet.
- (24) Åtgärderna som beskrivs i skäl 5.2 gynnar inte stiftelserna, utan är bara avsedd att hindra att de drabbas ytterligare av den påtvingade försäljningen av deras aktieinnehav. En eventuell vinst uppstår nämligen inte som följd av en normal transaktion som har beslutats av stiftelserna, utan genom en transaktion som föreskrivs i lag; en tillämpning av vanliga skatteregler är därför inte motiverad.
- (25) Åtgärderna som beskrivs i skäl 5.3 och 5.4 gäller egendom och andelar i instrumentella företag som har överlåtits till banker enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990. När de offentligägda bankerna omvandlades till aktiebolag ägda av bankstiftelser överläts dessa tillgångar till bankerna i stället för till stiftelserna för att undgå skatten på uppvärdering av tillgångarna. Vad beträffar andelarna i Banca d'Italias kapital var det inte praktiskt möjligt att överföra dem till stiftelserna. Enligt lag nr 141 av den 7 mars 1938 kunde de nybildade stiftelserna inte vara delägare i Banca d'Italia. Lagdekret 153/99 ändrar denna bestämmelse och stiftelserna får äga andelar i Banca d'Italia.
- (26) Enligt de italienska myndigheterna innebär åtgärderna som beskrivs i skäl 5.3 och 5.4 inte användning av statliga medel. Skattelättnaden är inte automatisk, utan kräver att vissa bestämda transaktioner genomförs. Om transaktionerna hade varit skattepliktiga, skulle de sannolikt inte ha utförts.
- (27) De gör också gällande att åtgärderna som beskrivs i skäl 5.3 och 5.4 endast innebär ett undantag från vanliga regler i vissa bestämda avseenden. Företagsdelningar saknar skattemässiga konsekvenser för alla företag inom alla branscher och i en rad fall fanns det redan en fast skattesats för indirekta skatter.
- (28) Dessutom innebär åtgärderna inte nödvändigtvis en ekonomisk fördel. Överlåtelsen av tillgångarna till stiftelserna saknar skattemässiga konsekvenser, vilket också innebär att eventuella förluster inte ger rätt till avdrag. Avsaknad av skattemässiga konsekvenser är inte detsamma som skattebefrielse: skatteplikten övervältras på den nye ägaren av tillgångarna som, i de fall som anges i skattelagstiftningen, måste betala skatt på hela vinsten.
- (29) Även om åtgärderna skulle komma att leda till befrielse från skatt som annars skulle ha betalats, motiverar transaktionernas särdrag också särbehandling i skattehänseende. Det är inte fråga om en vanlig försäljning av tillgångar, utan om transaktioner avsedda att komma till rätta med konsekvenserna av tidigare ofrivilliga överlåtelser. Tillgångarna skulle ha blivit kvar hos stiftelserna, men överläts tillfälligt till andra företag, antingen på grund av en rättslig förpliktelse (andelarna i Banca d'Italias kapital) eller för att undgå beskattning (andelarna i instrumentella företag).
- (30) Bestämmelserna i lagdekret 153/99 snedvrider inte konkurrensen på en marknad där det råder handel mellan medlemsstaterna. Överlåtelsen av andelarna sker på ett icke-diskriminerande sätt och under tillsynsmyndighetens kontroll. Tillsynsmyndigheten kontrollerar att vederlaget är tillräckligt för att inte urholka stiftelsens tillgångar. Alltså snedvrider skattelättnaderna för stiftelserna inte konkurrensen på aktiemarknaden.
- (31) Skattelättnaderna kan inte direkt eller indirekt gynna andra associationer än stiftelserna eller de instrumentella företagen. De instrumentella företagen måste verka för samma ändamål som stiftelsen och verksamheten bedrivs inte på sedvanliga marknadsvillkor. De kan inte anses som företag i den mening som avses i artikel 87.1. Deras verksamhet bedrivs under alla omständigheter på lokalplanet: 93,8 procent av de projekt som finansieras av stiftelserna genomförs i det område där respektive stiftelse har sitt säte. Stiftelsernas verksamhet fyller typiskt lokala behov som inte skulle tillfredsställas av företag från andra medlemsstater. Inslaget av privata investerare är för övrigt begränsat inom forskning, utbildning, konstnärlig verksamhet, bevarande och främjande av kulturarv och kulturell verksamhet, naturskydd, hälsovård och bistånd till svaga grupper.

⁽⁷⁾ EGT L 195, 29.7.1980, s. 35; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 54. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG (EGT L 193, 29.7.2000, s. 75).

- (32) Om åtgärderna skulle utgöra statligt stöd – något som de italienska myndigheterna avvisar – skall detta anses som förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c. Åtgärderna påverkar inte handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset och de är avsedda att underlätta en process, nämligen en minskning av det statliga inflytandet på ekonomin, som vid många tillfällen har understötts och uppmuntrats av Europeiska unionen.

V. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

Lagstiftningen om bankstiftelser

- (33) Bankstiftelserna står under tillsyn av en särskild myndighet. Tillsynen över stiftelserna har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar iakttas, att stiftelserna förvaltas på ett sunt och aktsamt sätt, att tillgångarna ger avkastning och att faktiska och potentiella förmånstagare verkligen kontrolleras. I detta syfte kan tillsynsmyndigheten utfärda föreskrifter om bland annat tillgångsförvaltning, investeringar, vinstens fördelning och räkenskaperna. Vid allvarliga och upprepade oegentligheter i verksamheten kan tillsynsmyndigheten upplösa stiftelsens organ och utse en särskild förvaltare; om stiftelsens stadgeenliga ändamål inte kan uppnås får tillsynsmyndigheten förordna att stiftelsen skall likvideras. Om särskilda skäl föreligger får tillsynsmyndigheten förordna om tvångslikvidation (liquidazione coatta amministrativa) av stiftelsen⁽⁸⁾. Slutligen får tillsynsmyndigheten besluta om avyttring av majoritetsägande.
- (34) Bankstiftelserna får bara verka inom vissa tillåtna områden (settori ammessi). Uppräkningen av dessa områden finns i artikel 1 första stycket c-bis i lagdekret nr 153 av den 17 maj 1999 (lagdekret 153/99) i dess ändrade lydelse enligt lag nr 448 av den 28 december 2001 (lag 448/01)⁽⁹⁾. Områdena kan indelas i fyra huvudkategorier: 1) personlig omsorg och utveckling, 2) social trygghet, 3) forskning inom teknik och naturvetenskap samt naturskydd, 4) konstnärlig verksamhet,

kulturskydd och främjande av kulturell verksamhet⁽¹⁰⁾. Bankstiftelserna måste emellertid begränsa sin verksamhet ytterligare, till relevanta verksamhetsområden (settori rilevanti). Med relevanta verksamhetsområden avses de tillåtna områden som varje stiftelse i praktiken har valt att arbeta inom. Stiftelserna måste välja högst tre relevanta verksamhetsområden vart tredje år. De relevanta områdena är bankstiftelsernas prioriterade verksamhetsområden till vilka de måste avsätta minst 50 procent av sin årliga avkastning.

- (35) De relevanta verksamhetsområdena är också avgörande för inom vilka områden bankstiftelserna får bedriva näringsverksamhet eller kontrollera affärsdrivande bolag. Enligt artikel 3 första stycket i lagdekret 153/99 får bankstiftelserna driva företag endast om dessa är av direkt betydelse för stiftelsens stadgeenliga ändamål och enbart inom relevanta verksamhetsområden. Enligt artikel 3 andra stycket får bankstiftelserna inte direkt eller indirekt finansiera eller ekonomiskt stödja associationer eller företag av något annat slag.
- (36) Kontrollposter i andra företag måste överlåtas eller avskiljas. Enligt artikel 6 i lagdekret 153/99 föreligger kontroll i de fall som anges i artikel 2359 första och andra stycket i civillagen, det vill säga när en stiftelse
- a) enligt avtal med andra delägare, oavsett form, har rätt att utse styrelsens flertal eller har en majoritet av rösterna vid bolagsstämman,
 - b) enligt avtal med andra delägare, oavsett form, har rätt att på egen hand utse eller avsätta styrelsens flertal, eller
 - c) på grund av ekonomiska eller organisatoriska förhållanden kan utöva de befogenheter som anges i punkterna a och b.

I lag 448/01 föreskrivs dessutom att en bank anses som kontrollerad av en stiftelse när kontrollen direkt eller indirekt kan ledas tillbaka till flera stiftelser, oavsett på vilket sätt.

⁽⁸⁾ Liquidazione coatta amministrativa är ett särskilt likvidationsförfarande där vanliga konkursregler inte gäller.

⁽⁹⁾ Distinktionen mellan tillåtna och relevanta verksamhetsområden infördes genom lag 448/01. Lagdekret 153/99 innehöll ursprungligen bara relevanta verksamhetsområden, vilka mer allmänt angavs som forskning, utbildning, konstnärlig verksamhet, bevarande och främjande av kulturarv och kulturell verksamhet, naturskydd, hälsovård och bistånd till svaga grupper. Skillnaden mellan den tidigare lagstiftningen och nu gällande lagstiftning är att de nya bestämmelserna kräver att bankstiftelserna noggrannare anger sina respektive verksamhetsområden. Dessutom har nya relevanta verksamhetsområden tillkommit.

⁽¹⁰⁾ Inom området personlig omsorg och utveckling räknar lagen upp: familj och familjevården; ungdomars uppväxt och utbildning; utbildning och vidareutbildning, inklusive inköp av läroböcker; frivillig, filantropisk och välgörande verksamhet; religion och andlig utveckling; äldreomsorg; medborgarliga rättigheter. Social trygghet omfattar: brottsförebyggande arbete och offentlig säkerhet; livsmedelssäkerhet och kvalitetsjordbruk; lokal utveckling och allmännyttiga bostäder; konsumentskydd; räddningstjänst; folkhälsa, förebyggande hälsovård och rehabilitering; idrott; förebyggande av narkotikamissbruk och avvänjning av missbrukare; psykiska och mentala sjukdomar och störningar.

(37) Bankstiftelserna får behålla ägarandelar i banker högst fyra år från det att lagdekret 153/99 trädde i kraft. Enligt lag 448/01 får bankstiftelserna behålla sina kontrollerande innehav i ytterligare tre år på villkor att andelarna i mottagande banker anförtros ett oberoende förvaltningsbolag (società di gestione del risparmio). Förvaltningsbolaget utövar i eget namn alla rättigheter som aktieägare, utom vid extra bolagsstämmor (det vill säga sådana som sammankallas för att godkänna strukturomvandlingar). Tillsynsmyndigheten skall utfärda föreskrifter som säkrar att valet av förvaltningsbolag sker enligt öppna och rättvisa kriterier och att jävssituationer inte uppstår.

(38) Vad beträffar andra otillåtna kontrollerande innehav måste de avyttras inom en tidsfrist som fastställs av tillsynsmyndigheten, men senast fyra år efter det att lagdekret 153/99 träder i kraft. Om stiftelserna inte följer dessa bestämmelser, kan tillsynsmyndigheten omedelbart förordna om avyttring av ägarandelarna, även via en särskild förvaltare.

(39) Medlemmarna i bankstiftelsernas styrelser och andra organ måste uppfylla krav på hederlighet och kompetens. Kraven fastställs av tillsynsmyndigheten och är utformade som krav på erfarenhet och etisk lämplighet, anpassade till personer som skall driva, leda och äga en association utan vinstsyfte. Bankstiftelserna får inte ge utdelning till medlemmar i styrelse eller andra organ eller till de anställda. Enligt lag 448/01 får medlemmarna i styrelser och andra organ inte inneha styrelseuppdrag, ledningsuppgifter eller kontrollerande funktioner i mottagande bolag eller andra bolag som verkar inom bank-, finans- eller försäkringsbranschen. I den ursprungliga lydelsen av lagdekret 153/99 förbjöds bara styrelseledamöter att inneha styrelseposter i mottagande bolag.

(40) Stiftelsernas kapital får bara användas till de ändamål som anges i stadgarna och det skall förvaltas på ett sätt som motsvarar stiftelsernas karaktär av associationer utan vinstsyfte som verkar enligt öppna och etiska regler. Stiftelserna måste visa försiktighet vid förvaltningen så att kapitalet inte minskas utan ger en rimlig

avkastning. Bankstiftelserna måste också diversifiera investeringarna för att minimera riskerna med en alltför hög koncentration av investeringarna, och investeringarna måste ske på ett sätt som överensstämmer med stiftelsernas ändamål och i synnerhet leder till utveckling av det geografiska område där de verkar.

(41) Enligt artikel 4 första stycket c i lagdekret 153/99, ändrad genom lag 448/01, skall lokala myndigheter utse merparten av ledamöterna i stiftelsernas politiska ledningsorgan.

Ekonomisk verksamhet

(42) Sammanfattningsvis består bankstiftelsernas verksamhet i att använda kapitalavkastning till att främja samhällsnyttiga ändamål. Verksamheten kan delas upp i: i) förvaltning och investering av stiftelsernas kapital, ii) donationer till associationer utan vinstsyfte som verkar inom det sociala området, iii) bedrivande av verksamhet inom det sociala området och iv) kontroll av instrumentella företag.

Förvaltning och investering av kapital

(43) Enligt lagdekret 153/99 får stiftelsernas tillgångar bara användas till att fullfölja de ändamål som anges i stadgarna. Stiftelserna måste investera tillgångarna på ett sådant sätt att de ger rimlig avkastning, men de måste göra det på ett försiktigt vis så att värdet inte urholkas⁽¹⁾. De får inte använda sina egna tillgångar till att förvärva kontroll över näringsdrivande företag; lagdekret 153/99 innehåller särskilda bestämmelser för att förhindra detta (se skälen 36 och 39). Genom lag 448/01 har detta förbud skärpts ytterligare i fråga om banker; lagen förbjuder uttryckligen möjligheten till gemensam kontroll och förbudet mot flera styrelseuppdrag har utvidgats. Lag 448/01 har alltså dragit en skarp gräns mellan stiftelserna och finansinstitut. Därigenom har lagen bidragit till att minska de farhågor som kommissionen uttryckte i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽¹⁾ Lag nr 448 av den 28 december 2001 preciserar att tillgångarna skall förvaltas på ett sätt som motsvarar stiftelsernas karaktär av associationer utan vinstsyfte som verkar enligt öppna och etiska regler.

(44) Förvaltningen av stiftelsernas tillgångar – om det är stiftelsen själv som sköter den ⁽¹²⁾ – innebär inte att tjänster erbjuds på marknaden. Enligt EG-domstolens fasta praxis i fråga om moms bedriver inte ett holdingbolag som uteslutande ägnar sig åt att förvärva delägarskap i andra företag utan att direkt eller indirekt delta i förvaltningen av dessa, förutom att utöva de rättigheter som holdingbolaget har i egenskap av aktieägare, ekonomisk verksamhet. Det förhåller sig annorlunda om delägarskapet förenas med direkt eller indirekt deltagande i förvaltningen av de företag där holdingbolaget har förvärvat delägarskap, förutom utövande av de rättigheter som holdingbolaget har i egenskap aktieägare. Ett deltagande i förvaltningen av företagen måste anses som ekonomisk verksamhet om och i den mån den innebär deltagande i försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänster ⁽¹³⁾. Kommissionen gör gällande att dessa principer är relevanta vid fastställandet av huruvida stiftelserna bedriver ekonomisk verksamhet och därmed är att anse som företag enligt artikel 87.1 i EG-fördraget.

(45) Förvaltningen av tillgångarna kan vidare inte anses som en självständig verksamhet som går att skilja från att använda intäkterna därav till att främja samhällsnyttig verksamhet. Avkastningen från tillgångsförvaltningen kan inte delas ut till stiftelsernas delägare, utan kan bara användas för donationer. Därför kan förvaltningen av tillgångarna inte anses som ekonomisk verksamhet i sig själv, utan den måste bedömas mot bakgrund av stiftelsernas hela verksamhet.

Donationer till associationer utan vinstsyfte som verkar inom det sociala området

(46) Avkastningen från stiftelserna används till donationer till associationer utan vinstsyfte som verkar inom de områden som anges i lagen (se skäl 34). Lagdekret 153/99 förbjuder uttryckligen att stiftelserna bedriver bankverksamhet och de får inte motta någon form av vederlag för donationerna. Med formuleringar lånade från EG-domstolens dom i det tidigare nämnda målet Poucet och Pistre (se skäl 19) kan man konstatera att denna verksamhet "fyller en funktion av uteslutande social karaktär" och "bygger på principen om nationell solidaritet utan något som helst vinstsyfte". Man kan vidare konstatera att stiftelsernas donationer helt saknar

koppling till eventuell nytta som stiftelserna själva skulle kunna dra av dem: stiftelserna verkar inte under normala marknadsvillkor och inte heller finns det någon "marknad" för denna typ av verksamhet.

(47) Kommissionen anser att stiftelsernas förvaltning av egna tillgångar och användningen av avkastningen därav till donationer till associationer utan vinstsyfte som verkar inom det sociala området inte är en ekonomisk verksamhet. Alltså kan stiftelserna inte anses som företag enligt artikel 87.1 i fördraget.

Bedrivande av verksamhet inom det sociala området och kontroll av instrumentella företag

(48) Bankstiftelserna får inte äga kontrollerande innehav i företag och inte heller på något sätt finansiera näringsverksamhet, utom under de omständigheter som anges i lagen. Det gäller de fall där stiftelserna direkt bedriver verksamhet inom relevanta verksamhetsområden eller kontrollerar associationer som verkar inom sådan områden ("instrumentella företag", imprese strumentali). Stiftelserna och de instrumentella företagen får under inga omständigheter bedriva verksamhet med vinstsyfte.

(49) Vid prövningen av om verksamheten inom de områden som anges i lagen kan anses som ekonomisk verksamhet måste man ta hänsyn till EG-domstolens fasta praxis. Enligt domstolen "omfattar begreppet företag varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering (...) och (...) all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet" ⁽¹⁴⁾. EG-domstolen har vidare funnit, i ett mål om en tjänstepensionsfond, att den omständigheten att det saknades vinstsyfte och de solidaritetsaspekter som hade åberopats samt begränsningarna av eller tillsynen över tjänstepensionsfondens investeringar inte hindrade att fondens verksamhet ansågs vara ekonomisk verksamhet ⁽¹⁵⁾. För att en verksamhet som består av erbjudande av varor eller tjänster skall kunna anses vara annat än ekonomisk verksamhet krävs att man kan utesluta att det finns en marknad för liknande varor eller tjänster. I merparten av de fall som anges i lagen – utbildning, kulturell verksamhet, hälsovård, bevarande av kulturarvet, forskning och bistånd till svaga grupper – kan

⁽¹²⁾ Genom lag nr 448 av den 28 december 2001 ges stiftelserna möjlighet att anförtro förvaltningen av delägarskapet i mottagande bolag till externa bolag med tillgångsförvaltning som specialitet (Società di gestione risparmio). I så fall får stiftelserna uppskjuta avyttringen av sina kontrollerande innehav i bankerna i tre år. Stiftelsen får inte medverka i förvaltningen av tillgångarna. Vad beträffar stiftelsens utövande av sina rättigheter som aktieägare får den endast ge anvisningar i samband med extra bolagsstämmor i de fall som anges i artikel 2365 i civillagen.

⁽¹³⁾ Dom av den 20 juni 1991 i mål C-60/90, Polysar Investments Netherlands mot Inspecteur der Invoerrechten, Rec. 1991, s. I-3111 (svensk specialutgåva, volym XI, s. I-227); dom av den 22 juni 1993 i mål C-333/91, Sofitam SA mot Ministre du budget, Rec. 1993, s. I-3513 (ej översatt till svenska); dom av den 14 november 2000 i mål C-142/99, Floridienne SA och Berginvest SA mot belgiska staten, REG 2000, s. I-9567.

⁽¹⁴⁾ EG-domstolens dom av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851, punkt 36.

⁽¹⁵⁾ EG-domstolens dom av den 21 september 1999 i förenade målen C-115/97–C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming BV mot Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen, REG 1999, s. I-6025, punkterna 85 och 86.

man träffa på företag som bedriver liknande verksamhet i vinstsyfte. I motsats till donationsverksamheten, ett rent givande, där det inte finns någon "marknad", medför verksamheter som att driva ett sjukhus, ett konstgalleri eller ett socialkontor att ekonomiska transaktioner utförs. Stiftelsernas direkta närvaro på dessa marknader och de möjligheter som stiftelserna har att kontrollera företag kan snedvrider konkurrensen och deras verksamhet kan inte helt vara undandragen all kontroll i konkurrenshänseende.

- (50) Detta betyder inte att all verksamhet som bedrivs inom de relevanta verksamhetsområdena är av ekonomisk natur. Och likaså påverkar vissa typer av verksamhet, även om den är ekonomisk, inte handeln mellan medlemsstaterna. En exakt kvalificering av verksamheterna i statsstödsavseende måste göras från fall till fall.
- (51) De italienska myndigheterna har uppgivit att ingen bankstiftelse för närvarande utnyttjar den lagstadgade möjligheten att direkt utöva verksamhet inom de relevanta verksamhetsområdena⁽¹⁶⁾. Härav följer att ingen av stiftelserna kan anses som ett företag i den mening som avses i artikel 87.1 av den anledningen att den bedriver verksamhet inom de relevanta områdena. När stiftelserna bedriver sådan verksamhet måste de bokföra den separat (artikel 9 tredje stycket i lagdekret 153/99).
- (52) Vad beträffar möjligheten för stiftelserna att förvärva kontroll över instrumentella företag blir de inte av detta skäl företag om och i den mån det inte innebär ett direkt deltagande från själva stiftelserna i de kontrollerade företagets verksamhet. Stiftelserna och de instrumentella företag som de får kontrollera skall inte bara ha separat bokföring, utan de måste också vara olika juridiska personer.
- (53) Följaktligen anser kommissionen att bankstiftelser som inte direkt deltar i verksamhet inom de relevanta verksamhetsområdena inte är företag i den mening som avses i artikel 87.1. Stiftelserna som direkt deltar i verksamhet, även om det bara är inom relevanta verksamhetsområden, som är av ekonomisk natur är däremot att anse som företag.
- (54) De uppgifter som de italienska myndigheterna har lämnat till stöd för att stiftelserna inte bedriver direkt verksamhet inom de relevanta verksamhetsområdena har fått kommissionen att ompröva den preliminära standpunkten angående kvalificeringen av stiftelserna som företag i beslutet om att inleda förfarandet.

Finns det inslag av statligt stöd?

- (55) Om stiftelserna direkt medverkar i näringsverksamhet, där handel mellan medlemsstaterna förekommer, även om det sker inom stiftelsernas relevanta verksamhetsom-

råden, kan varje skatteåtgärd som gynnar denna verksamhet utgöra statligt stöd. Skatteåtgärden skall därför anmälas enligt artikel 88.3 i EG-fördraget.

- (56) Eftersom majoriteten av ledamöterna i stiftelsernas politiska ledningsorgan utses av lokala myndigheter (se skäl 41), betraktas stiftelserna som associationer under offentlig kontroll. Myndigheterna bestämmer över deras tillgångar och hur dessa används. Varje gång stiftelserna delar ut ekonomiska medel eller ger annat stöd till företag, även om det sker inom de relevanta verksamhetsområdena, kan denna utdelning utgöra statligt stöd i den utsträckning som det snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Sådant stöd skall också anmälas enligt artikel 88.3.

Andra mottagande bolag som har bildats enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990

- (57) Enligt lagdekret 153/99 omfattar skattelättnaderna som har beskrivits i skäl 5.2 och 5.3 till andra mottagande bolag – bildade enligt lag nr 218 av den 30 juli 1990 – till vilka stiftelserna har överfört sina ägarandelar i banker. När sådana bolag bedriver bankverksamhet omfattas de inte av det här beslutet utan de anses omfattas av kommissionens beslut av den 11 december 2001 i ärende C 54/A/2000/EG. Artikel 16 sjätte stycket i lagdekret 153/99 avser uttryckligen fallet med mottagande bolag som inte utöver bankverksamhet och som är helägda av stiftelserna. I den utsträckning som dessa företag begränsar sig till att förvalta stiftelsernas ekonomiska tillgångar, inte erbjuder tjänster åt tredje man och är helägda av stiftelserna, gynnar de skattelättnader som beskrivs i skäl 5.2 och 5.3 bara stiftelserna. Om de stiftelser som äger mottagande bolag inte är sådana företag som avses i artikel 87.1 i fördraget, kan man alltså konstatera att åtgärderna som beskrivs i skäl 5.2 och 5.3 inte gynnar något företag.
- (58) Kommissionen finner därför att skattelättnaderna enligt artikel 13 och artikel 16 i lagdekret 153/99 till förmån för mottagande bolag som inte bedriver bankverksamhet och som är helägda av stiftelserna inte utgör statligt stöd enligt artikel 87.1.

VI. SLUTSATS

- (59) Kommissionen finner att stiftelsernas förvaltning av egna tillgångar och användningen av avkastningen därav till donationer till associationer utan vinstsyfte som verkar inom det sociala området inte är en ekonomisk verksamhet och att stiftelserna därför inte kan anses som företag i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget.

⁽¹⁶⁾ Skrivelse av den 16 januari 2001 som svar på kommissionens skrivelse av den 25 oktober 2000, där kommissionen underrättade Italien om beslutet att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 i EG-fördraget.

- (60) De italienska myndigheterna har uppgivit att ingen stiftelse direkt utövar näringsverksamhet inom de områden där lagen ger dem denna möjlighet.
- (61) Åtgärderna till förmån för stiftelserna som har införts genom artikel 12 andra stycket, artikel 13, artikel 16 fjärde och femte stycket och artikel 27 andra stycket i lagdekret 153/99 utgör inte statligt stöd eftersom de inte riktas till företag i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget.
- (62) Åtgärderna till förmån för mottagande bolag som inte bedriver bankverksamhet, som inte erbjuder några tjänster till tredje man och som är helägda av stiftelserna, vilka åtgärder infördes genom artikel 13, artikel 16 sjätte stycket och artikel 17 i lagdekret 153/99 utgör inte statligt stöd eftersom de inte riktas till företag i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget.
- (63) Om stiftelserna direkt medverkar i ekonomisk verksamhet där det råder handel mellan medlemsstaterna, även inom områden där stiftelserna enligt lag har denna möjlighet, kan varje skattelättnad som kan gynna sådan verksamhet utgöra statligt stöd och den måste därför anmälas enligt artikel 88.3 i fördraget. Eftersom majoriteten av ledamöterna i stiftelsernas politiska ledningsorgan utses av lokala myndigheter är stiftelserna att betrakta som associationer under offentlig kontroll. Myndigheterna bestämmer över deras tillgångar och hur dessa används. Varje gång stiftelserna delar ut ekonomiska medel eller ger annat stöd till företag, även om det sker inom de relevanta verksamhetsområdena, kan denna utdelning utgöra statligt stöd i den utsträckning som det snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Sådant stöd skall anmälas enligt artikel 88.3. Om mottagande bolag erbjuder tjänster åt tredje man kan varje skattelättnad som kan gynna bolagen utgöra statligt stöd och den måste därför anmälas enligt artikel 88.3.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den åtgärd som Italien har genomfört genom artikel 12 andra stycket, artikel 13, artikel 16 fjärde och femte stycket och artikel 27 andra stycket i lagdekret nr 153 av den 17 maj 1999

till förmån för stiftelser som inte direkt bedriver verksamhet inom de områden som anges i artikel 1 första stycket c bis i det lagdekretet, ändrat genom lag nr 44 av den 28 december 2001, utgör inte ett stöd som omfattas av artikel 87.1 i fördraget.

Artikel 2

Den åtgärd som Italien har genomfört genom artikel 13, artikel 16 sjätte stycket och artikel 17 i lagdekret nr 153 av den 17 maj 1999 till förmån för mottagande bolag som inte bedriver bankverksamhet, som inte erbjuder några tjänster till tredje man och som är helägda av sådana stiftelser som avses i artikel 1 i detta beslut utgör inte ett stöd som omfattas av artikel 87.1 i fördraget.

Artikel 3

Om stiftelserna direkt medverkar i näringsverksamhet där det råder handel mellan medlemsstaterna, även inom områden där stiftelserna enligt lag ges denna möjlighet, kan varje skattelättnad som kan gynna sådan verksamhet utgöra statligt stöd och den måste därför anmälas enligt artikel 88.3 i fördraget. När majoriteten av ledamöterna i stiftelsernas politiska ledningsorgan utses av lokala myndigheter kan utdelning av ekonomiska medel eller annat stöd till företag utgöra statligt stöd som skall anmälas enligt artikel 88.3. När mottagande bolag erbjuder tjänster åt tredje man kan varje skattelättnad som kan gynna bolagen utgöra statligt stöd och den måste därför anmälas enligt artikel 88.3.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 22 augusti 2002.

På kommissionens vägnar

Mario MONTI

Ledamot av kommissionen