Downloaded via the EU tax law app / web

Asia C-88/03

Portugalin tasavalta

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio

Kumoamiskanne – Valtiontuet – Päätös 2003/442/EY – Alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön toteuttamat verotukselliset toimenpiteet – Sellaisiin oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin sovellettavien tuloverokantojen alentaminen, joiden verotuksellinen kotipaikka on Azoreilla – Valtiontuen määrittäminen – Valikoivuus – Verojärjestelmän luonteella tai rakenteella perusteleminen – Perusteluvelvollisuus – Soveltuvuus yhteismarkkinoille

Julkisasiamies L. A. Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 6.9.2006

Tuomion tiivistelmä

1. *Valtiontuki – Käsite – Toimenpiteen valikoivuus*

(EY 87 artiklan 1 kohta)

2. *Valtiontuki – Käsite – Toimenpiteen valikoivuus*

(EY 87 artiklan 1 kohta)

3. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet – Perustelut – Perusteluvelvollisuuden laajuus*

(EY 87 artiklan 1 kohta ja EY 253 artikla)

4. *Valtiontuki – Kielto – Poikkeukset – Komission harkintavalta*

(EY 87 artiklan 3 kohta)

1. EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään valtiontuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, eli toisin sanoen valikoivat tuet. Valtiontuen käsite ei kuitenkaan kata valtion toimenpiteitä, joilla aikaansaadaan erilaista kohtelua yritysten välillä ja jotka täten ensi näkemältä ovat valikoivia, kun kyseinen erottelu johtuu sen verorasitusta koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta, jonka osa toimenpiteet ovat.

Toimenpide, jolla poiketaan yleisestä verojärjestelmästä, voi olla perusteltu verojärjestelmän luonteen tai rakenteen johdosta, mikäli kyseessä oleva jäsenvaltio voi osoittaa, että mainittu toimenpide on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus? tai pääperiaatteista. Tältä osin on erotettava yhtäältä tietylle verojärjestelmälle asetetut tavoitteet, jotka ovat järjestelmään nähden ulkoisia, ja toisaalta itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluvat mekanismit, jotka ovat tarpeen mainitunlaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

(ks. 52, 54 ja 81 kohta)

2. Määritettäessä sitä, onko toimenpide valikoiva, viitekehyksen määrittäminen on ratkaisevan tärkeää, ja sitä ei ole välttämättä määritettävä kansallisen alueen rajojen mukaisesti.

Niinpä, jotta voidaan arvioida sellaisen alueyhteisön toteuttaman toimenpiteen valikoivuutta, jolla pyritään säätämään ainoastaan osassa jäsenvaltion aluetta sovellettavasta verokannasta, joka on alhaisempi kuin muualla jäsenvaltiossa sovellettava verokanta, on tutkittava, onko kyseinen alueyhteisö toteuttanut esillä olevan toimenpiteen käyttäessään keskushallintoon nähden riittävän itsenäistä päätösvaltaa, ja tarvittaessa selvitettävä, sovelletaanko toimenpidettä todella kaikkiin kyseisen alueyhteisön toimivallan piiriin kuuluvalle alueelle sijoittautuneisiin yrityksiin tai kaikkeen siellä toteutettavaan tuotantoon.

Tilanteessa, jossa alue? tai paikallisviranomainen käyttää sillä keskusvaltaan nähden olevaa riittävän laajaa valtaa ja päättää verokannasta, joka on alempi kuin kansallinen verokanta ja jota sovelletaan ainoastaan sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitseviin yrityksiin, merkityksellinen oikeudellinen kehys verotuksellisen toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi voi rajoittua kyseessä olevaan maantieteelliseen alueeseen siinä tapauksessa, että alueyhteisöllä on esimerkiksi asemansa ja valtuuksiensa johdosta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitsevat yritykset toimivat.

Jotta voidaan katsoa, että tällaisissa olosuhteissa tehty päätös on tehty riittävän autonomista valtaa käyttämällä, päätöksen tekijänä on ensinnäkin tullut olla alue? tai paikallisviranomainen, jolla on perustuslakiin perustuva keskushallinnosta erillinen, poliittinen ja hallinnollinen asema. Toiseksi päätös on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön. Lisäksi taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla.

(ks. 56–58, 62 ja 65–67 kohta)

3. EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan mukaiset vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.

Tukitoimenpiteen luokittelun osalta edellä mainittu periaate edellyttää sitä, että ne syyt, joiden perusteella komissio katsoo, että kyseessä oleva toimenpide kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, esitetään. Tältä osin myös tilanteissa, joissa tuen myöntämisolosuhteista ilmenee, että tuki on luonteeltaan sellainen, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai

vääristää taikka uhkaa vääristää kilpailua, komission on ainakin mainittava nämä olosuhteet päätöksensä perusteluissa.

(ks. 88 ja 89 kohta)

4. Komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen. Yhteisöjen tuomioistuimet eivät voi tämän vapauden käyttämisen laillisuutta valvoessaan harkita kyseistä asiaa toimivaltaisen viranomaisen puolesta, vaan niiden on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin.

(ks. 99 kohta)

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä syyskuuta 2006 (*)

Kumoamiskanne – Valtiontuet – Päätös 2003/442/EY – Alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön toteuttamat verotukselliset toimenpiteet – Sellaisiin oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin sovellettavien tuloverokantojen alentaminen, joiden verotuksellinen kotipaikka on Azoreilla – Valtiontuen määrittäminen – Valikoivuus – Verojärjestelmän luonteella tai rakenteella perusteleminen – Perusteluvelvollisuus – Soveltuvuus yhteismarkkinoille

Asiassa C-88/03,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 24.2.2003,

Portugalin tasavalta, asiamiehenään L. Fernandes, avustajinaan advogado J. da Cruz Vilaça ja advogado L. Romão, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään R. Caudwell, avustajanaan D. Anderson, QC, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja F. de Sousa Fialho, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (esittelevä tuomari) ja J. Malenovský sekä tuomarit J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klu?ka ja U. Lõhmus,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.9.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.10.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kanteellaan Portugalin tasavalta vaatii, että tuloverokannan alennuksia koskevasta osasta ohjelmassa, jonka tarkoituksena on sopeuttaa kansallinen verotusjärjestelmä vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia, 11 päivänä joulukuuta 2002 tehty komission päätös 2003/442/EY (EUVL 2003, L 150, s. 52; jäljempänä riidanalainen päätös) kumotaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”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.”

3 Valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen 10 päivänä joulukuuta 1998 annetun komission tiedonannon (EYVL C 384, s. 3; jäljempänä valtiontuista välittömän verotuksen alalla annettu tiedonanto) 2 kohdassa mainitaan, että tiedonannolla pyritään selventämään verotuksellisten toimenpiteiden osalta tuen luokittelemista EY 87 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valtiontueksi.

4 EY 87 artiklan 3 kohdassa määrätään, että yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

”a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma;

– –

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;

– – ”

5 EY 299 artiklan 2 kohdassa määrätään, että perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan Ranskan merentakaisiin departementteihin, Azoreihin, Madeiraan ja Kanariansaariin. Yhteisön lainsäätäjä voi kuitenkin toteuttaa erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on erityisesti määritellä ne edellytykset, joilla perustamissopimusta sovelletaan kyseisiin alueisiin, kun otetaan huomioon

se seikka, että mainittujen alueiden rakenteellista, sosiaalista ja taloudellista tilannetta vaikeuttavat eräät tekijät, jotka sen vuoksi, että ne ovat pysyviä ja niillä on yhteisvaikutuksia, haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä.

6 Alueellisia valtiontukia koskevien komission suuntaviivojen (EYVL 1998, C 74, s. 9), sellaisina kuin ne ovat 9.9.2000 muutettuina (EYVL C 258, s. 5; jäljempänä alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat), 4.15 kohdan mukaan yrityksen juoksevien kustannusten alentamiseen tarkoitetut aluetuet eli toimintatuet ovat kiellettyjä.

7 Mainittujen suuntaviivojen 4.16.2 kohdassa todetaan kuitenkin, että perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan poikkeusten soveltamisalaan kuuluville syrjäisimmille alueille voidaan myöntää tukia, jotka eivät ole sekä alenevia että ajallisesti rajoitettuja, jos niillä korvataan taloudellisen toiminnan harjoittamisen lisäkustannuksia, jotka aiheutuvat perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohdassa mainituista pysyvistä tekijöistä, joilla on yhteisvaikutuksia ja jotka haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä. Samassa kohdassa täsmennetään vielä, että jäsenvaltion on arvioitava lisäkustannusten suuruus ja osoitettava yhteys edellä mainittuihin tekijöihin. Lisäksi suunnitellut tuet on voitava perustella alueellisen kehityksen edistämisellä ja tuen laadulla ja tuen tason on oltava suhteessa niihin lisäkustannuksiin, joita sillä pyritään korvaamaan.

Kansallinen lainsäädäntö

8 Portugalin tasavallan 2.4.1976 annetussa perustuslaissa säädetään, että ”Azoreiden ja Madeiran saaristot muodostavat autonomiset alueet, joilla on oma poliittis-hallinnollinen asema ja omat hallintoelimet”. Mainittuun perustuslakiin sisältyy tältä osin joukko säännöksiä, joilla säädellään mainittujen alueiden päätösvaltaa, velvollisuuksia ja toimivaltuuksia sekä niiden poliittisia ja hallinnollisia elimiä.

9 Edellä mainituista säännöksistä ilmenee, että autonomiset alueet saavat omia verotuloja sekä kansallisen solidariteettiperiaatteen mukaisesti määritetyn osan valtion verotuloista. Mainittujen alueiden lainsäädäntöelimillä on lisäksi yksinomainen toimivalta käyttää Assembleia da Republican antamassa puitelaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti omaa verotusvaltaa sekä sopeuttaa kansallisia verosäännöksiä alueellisiin erityisolosuhteisiin.

10 Portugalin valtio on määritellyt edellä kuvatun taloudellisen itsehallinnon edellytykset täsmällisesti autonomisten alueiden taloudesta 24.2.1998 annetussa laissa nro 13/98 (lei n° 13/98, de 24 de Fevereiro. Lei de Finanças das Regiões Autónomas; Diário da República I, A-sarja, nro 46, 24.2.1998, s. 746; jäljempänä laki nro 13/98). Tässä laissa määritellään alueellisen taloudellisen itsehallinnon periaatteet ja tavoitteet, säädetään autonomisten alueiden talouden koordinoinnista valtion talouden kanssa, määritellään kansallinen solidariteettiperiaate sekä velvoitetaan valtio ja autonomiset alueet toimimaan yhteistyössä.

11 Valtion ja autonomisten alueiden välisen yhteistyön osalta lain nro 13/98 5 §:n 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Täyttäessään perustuslakiin ja muihin säännöksiin perustuvaa solidariteettivelvoitettaan valtio, jonka on tältä osin otettava huomioon talousarvion sallimat mahdollisuudet ja tarve varmistaa kaikkien kansalliseen alueeseen kuuluvien alueiden yhdenvertainen kohtelu, osallistuu autonomisten alueiden viranomaisten kanssa taloudellisen kehityksen edistämiseen, saaristoluonteesta aiheutuvien epäyhdenvertaisuuksien oikaisemiseen ja alueiden taloudelliseen ja sosiaaliseen lähentämiseen muuhun kansalliseen alueeseen ja Euroopan unioniin nähden.

2. Kansallinen solidariteetti ilmenee muun muassa taloudellisella tasolla tässä laissa säädettyinä talousarviosiirtoina, ja sitä on mukautettava jatkuvasti autonomisten alueiden kehitystason

mukaan, ja sillä on pyrittävä ennen kaikkea luomaan olosuhteet, jotka mahdollistavat omien varojen paremman taloudellisen riittävyyden.

3. Kansallisella solidariteetilla pyritään varmistamaan perusperiaate, jonka mukaan kaikkia Portugalin kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti, ja se, että kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus hyötyä kansallisella tasolla määritetystä sosiaalipolitiikasta, sekä myötävaikuttamaan taloudelliseen ja sosiaaliseen lähentämiseen muuhun kansalliseen alueeseen ja – – unioniin nähden. Solidariteetti ilmenee muun muassa talousarviosiirtoina, jotka on toteutettava tämän pykälän säännösten mukaisesti.”

12 Kuten riidanalaisen päätöksen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, laissa nro 13/98 säädetään lisäksi, että luonnollisilta henkilöiltä kannettava kansallinen tulovero ja oikeushenkilöiltä kannettava kansallinen tulovero ovat autonomisten alueiden tuloa siinä määritellyin edellytyksin. Kyseisen lain 37 §:n mukaisesti autonomisten alueiden lainsäädäntöelimillä on oikeus muun muassa alentaa alueilla sovellettavaa tuloverokantaa enintään 30 prosenttia kansallisessa lainsäädännössä säädetystä tasosta.

Azoreiden autonomiseen alueeseen sovellettava erityisjärjestelmä

13 Azoreiden alueen lainsäädäntöelin antoi 20.1.1999 antamallaan alueellisella asetuksella (Decreto Legislativo) nro 2/99/A, sellaisena kuin se on muutettuna 30.12.1999 annetulla alueellisella asetuksella nro 33/99/A (jäljempänä asetus nro 2/99/A), yksityiskohtaiset säännökset kansallisen verotusjärjestelmän sopeuttamiseksi alueellisiin erityisolosuhteisiin sillä kyseisellä alalla olevan toimivallan nojalla. Kyseistä asetusta sovelletaan 1.1.1999 alkaen, ja siihen sisältyy nimenomaisesti osa, joka koskee tuloverokantojen alentamisia.

14 Näitä verokantojen alennuksia sovelletaan automaattisesti kaikkiin taloudellisiin toimijoihin (luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin). Niillä pyritään Portugalin viranomaisten mukaan mahdollistamaan se, että Azoreille sijoittautuneet yritykset selviävät rakenteellisista haitoista, joita aiheutuu niiden sijainnista syrjäisimmällä saaristoalueella. Tämän johdosta kaikkiin luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa tai oikeushenkilöiden tuloverotuksessa verovelvollisiin henkilöihin, jotka ovat veronmaksuvelvollisia Azoreiden alueella, sovelletaan mainittujen verojen osalta verokantojen alennusta, jonka määrä on ensin mainitun veron osalta 20 prosenttia (15 prosenttia vuonna 1999) ja viimeksi mainitun osalta 30 prosenttia. Portugalin viranomaiset arvioivat näistä veronalennuksista talousarvioon aiheutuvien kustannusten olevan noin 26,25 miljoonaa euroa vuodessa arvioituna alennuksista aiheutuvien verotulojen menetysten perusteella.

Riidanalainen päätös

15 Portugalin viranomaiset ilmoittivat 5.1.2000 päivätyllä kirjeellä komissiolle ohjelmasta kansallisen verotusjärjestelmän sopeuttamiseksi vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia. Tämä ohjelma, jota koskeva ilmoitus esitettiin myöhässä vastauksena komission yksiköiden 7.12.1999 päivätyssä kirjeessä lehtiartikkeleiden johdosta esittämään tietopyyntöön ja joka oli otettu käyttöön ilman komission hyväksyntää, kirjattiin ilmoittamattomien tukien rekisteriin.

16 Tutkittuaan Portugalin viranomaisten toimittamat tiedot komissio päätti aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn ohjelman sen osan osalta, joka koski tuloverokantojen alennuksia. Tämän menettelyn yhteydessä Ahvenanmaan aluehallitus toimitti komissiolle huomautuksensa, joissa se tuki Portugalin viranomaisten kantaa.

17 Menettelyn päätteeksi komissio teki riidanalaisen päätöksen.

18 Komissio viittaa päätöksen 23 perustelukappaleessa valtiontuista välittömän verotuksen alalla antamaansa tiedonantoon ja muistuttaa arviointiperusteista, joilla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki määritellään. Kyseessä olevasta toimenpiteestä on aiheuduttava edunsaajille etua, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja. Kyseisen edun on oltava muodossa tai toisessa valtion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty. Toimenpiteen on vaikutettava kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi toimenpiteen on oltava erityinen tai valikoiva siten, että sillä suositaan joitakin yrityksiä tai jotakin tuotannonalaa.

19 Riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleessa komissio katsoo, että kaikki edellä esitetyistä arviointiperusteista täyttyvät siltä osin kuin kyse on esillä olevista tuloverokantojen alennuksista. Se katsoo erityisesti kolmen ensimmäisen arviointiperusteen osalta, että

”– – – koska tarkasteltavana olevia verokannan alennuksia sovelletaan yrityksiin, ne saavat näistä alennuksista etua, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja,

– myönnetty veronalennus merkitsee verotulojen menetystä, joka – – ’vastaa verotustukiin käytettyjen valtion tukien määrää’. Koska periaatetta sovelletaan myös jäsenvaltioiden alue? ja paikallisviranomaisten myöntämään tukeen – – , tarkasteltavana olevat verokannan alennukset myönnetään valtion varoista eli toisin sanoen varoista, jotka osoitetaan Portugalin julkisen talouden järjestelmässä Azoreiden autonomiselle alueelle,

– lähtökohtana ehdolle, jonka mukaan toimenpiteen on vaikutettava kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on se, että toimenpiteen tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa sen muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteellä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos tuensaajayritykset harjoittavat taloudellista toimintaa alalla, jolla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa – – . Tämä koskee myös tarkasteltavana olevia veronalennuksia, kun otetaan huomioon niiden alakohtaisen soveltamisalan laajuus ja se, että ainakin osa kyseisistä yrityksistä harjoittaa taloudellista toimintaa jäsenvaltioiden välisen kaupan kohteena olevalla alalla.”

20 Valikoivuuskriteerin osalta komissio lainaa valtiontuista välittömän verotuksen alalla antamansa tiedonannon 17 kohtaa. Siinä täsmennetään, että komission päätöksenteossa noudatettu käytäntö osoittaa, ”että ainoastaan toimenpiteet, jotka käsittävät valtion koko alueen, jäävät [EY] 87 artiklan 1 kohdassa määrätyn valikoivuusehdon soveltamisalan ulkopuolelle” ja ”[kyseisessä artiklassa] tueksi määritellään kaikki toimenpiteet, jotka edistävät taloudellista kehitystä tietyllä alueella”. Komissio katsoo, että kyseessä olevat verokantojen alennukset muodostavat yrityksille, jotka sijaitsevat tietyllä Portugalin alueella, edun, jota eivät voi saada yritykset, jotka haluavat toteuttaa vastaavanlaisia taloudellisia toimenpiteitä muilla Portugalin alueilla. Riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleen mukaan mainitut veronalennukset hyödyttävät täten EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla Azoreilla veronmaksuvelvollisia yrityksiä kaikkiin muihin portugalilaisiin yrityksiin nähden.

21 Komissio perustaa tämän johtopäätöksen seuraaviin seikkoihin, jotka on esitetty riidanalaisen päätöksen 26, 27, 31 ja 33 perustelukappaleessa.

22 Ensimmäiseksi komissio toteaa, että koska valikoivuustekijä tuen käsitteen yhteydessä perustuu vertailuun kahden samaan viitekehykseen kuuluvan yritysryhmän välillä (yritykset, jotka saavat edun, ja yritykset, jotka eivät sitä saa), sen olemassaolo voidaan näyttää toteen ainoastaan suorittamalla vertailu normaaliksi määriteltyyn verotukseen nähden. Tältä osin komissio katsoo seuraavaa: ”Sekä perustamissopimuksesta, jossa mainitaan valtion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki, että siitä [perustavanlaatuisesta] tehtävästä, joka jäsenvaltion keskushallinnolla on yritysten taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön määrittelyssä

viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden, tarjoamien palveluiden ja tarvittaessa suorittamien varainsiirtojen vuoksi, käy – – ilmi, että tässä vertailussa viitekehykseksi on valittava kyseisen jäsenvaltion talousalue. – – Komission vakiintuneena käytäntönä – – on – – luokitella määritellyillä alueilla sovellettavat ja jäsenvaltion yleiseen järjestelmään verrattuna suosivat verotusjärjestelmät tuiksi.”

23 Toiseksi tuen käsitteeseen – joka kattaa kaikki toimenpiteet, jotka keventävät yhden tai useamman yrityksen taloutta yleensä rasittavia maksuja riippumatta toimenpiteiden tarkoituksesta, perusteltavuudesta, tavoitteesta tai viranomaisesta, joka päättää tuesta tai jonka varoista maksut katetaan – nähden olisi ristiriitaista väittää Portugalin viranomaisten tekemällä tavalla, että soveltamisalaltaan alueellisesti rajattuja tukia on pidettävä kyseisellä alueella yleisinä toimenpiteinä yksinomaan siitä syystä, ettei niitä ole määrännyt keskushallinto vaan alueviranomainen ja että niitä sovelletaan kaikkialla alueviranomaisten lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella. ”Toimenpiteiden erottelu yksinomaan niistä päättävän yksikön perusteella veisi tehokkaan vaikutuksen [EY] 87 artiklalta, jonka tavoitteena on tarkastella kyseisiä toimenpiteitä ainoastaan sillä perusteella, miten ne vaikuttavat kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan – – .”

24 Komissio lisää vielä seuraavaa: ”Tarkasteltava päätös [ei] koske järjestelyä, jolla kaikille tietyntasoisille (alueellisille, kunnallisille tai muille) paikallisyhteisöille annettaisiin mahdollisuus ottaa käyttöön ja kantaa paikallisveroa riippumatta kansallisesta verotuksesta. Kyseessä on sitä vastoin kansallisessa lainsäädännössä vahviste[tun] ja Manner-Portugalissa sovelletta[van] verokan[nan alennus], joka on sovellettavissa yksinomaan Azoreilla. Näissä olosuhteissa on ilmeistä, että alueviranomaisten toteuttama toimenpide poikkeaa kansallisesta verotusjärjestelmästä.”

25 Kolmanneksi edellä mainittuja verokantojen alennuksia ei voida perustella Portugalin verojärjestelmän luonteella tai rakenteella. Komissio katsoo erityisesti, että ”koska kyseiset alennukset eivät johdu suhteellisen tai progressiivisen verotuksen kaltaisten periaatteiden noudattamisesta vaan suosivat tietylle alueelle sijoittautuneita yrityksiä niiden taloudellisesta tilanteesta riippumatta, alennuksiin liitettyjä aluekehityksen tavoitteita ei voida pitää mainitulle Portugalin verotusjärjestelmälle ominaisina”.

26 Luokiteltuaan ensin riidanalaisen päätöksen 34 perustelukappaleessa kyseessä olevat toimenpiteet valtiontuiksi komissio katsoo 35 perustelukappaleessa, että sikäli kuin kyseisten tukien tavoitteena on korjata Azoreiden saaristoluonteesta ja sen pitkästä etäisyydestä Manner-Portugalin talouskeskuksiin aiheutuvat pysyvät rakenteelliset haitat keventämällä yritysten juoksevia kustannuksia, ne ovat toimintatukea. Komissio lisää, että tällaiset tuet voidaan hyväksyä, jos niiden tarkoituksena on vähentää perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohdassa mainittuihin haittoihin liittyviä taloudellisen toiminnan lisäkustannuksia ja jos ne ovat alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen 4.16.2 kohdassa asetettujen edellytysten mukaisia, eli niiden on oltava perusteltuja alueellisen kehityksen edistämisellä ja tuen laadulla ja niiden on oltava suhteessa niihin lisäkustannuksiin, joita niillä pyritään korvaamaan.

27 Tältä osin komissio väittää riidanalaisen päätöksen 38 perustelukappaleessa, että sikäli kuin kyseessä olevia tuloverokannan alennuksia sovelletaan ”muihin kuin rahoitusalan yrityksiin”, komissio voi katsoa, että tuet soveltuvat yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan poikkeuksen nojalla.

28 Sitä vastoin siltä osin kuin toimenpiteitä sovelletaan rahoitusalan yrityksiin, komissio toteaa, ettei verokannan alennuksia voida pitää oikeutettuina sillä perusteella, että niillä edistettäisiin alueellista kehitystä, ja että alennukset eivät ole suhteessa niihin haittoihin, joita niillä pyritään lievittämään. Komissio ei täten voi pitää kyseisiä alennuksia EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvina, koska lisäksi määrälliset tiedot,

joiden avulla Azoreilla toimiville rahoitusalan yrityksille aiheutuvia lisäkustannuksia voitaisiin arvioida objektiivisesti, puuttuvat edelleen. Tuet eivät voi myöskään kuulua jonkin muun perustamissopimuksessa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan.

29 On täsmennettävä, että riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleessa komissio huomauttaa Portugalin viranomaisten toimittaman tutkimuksen osalta, että rahoitusalan yritykset puuttuivat perusotantaan sisältyneiden yritysten joukosta. Komissio totesi, että Portugalin viranomaiset olivat perustelleet mainittua puuttumista vain sillä, ettei tältä alalta ollut käytettävissä tilastotietoja, mutta myönsivät kuitenkin, että ne eivät kyenneet kyseisen alan osalta osoittamaan täsmällisesti, että kyseiset verokantojen alennukset olivat luonteensa ja määränsä puolesta sopivia helpottamaan Azoreiden alueen erityisongelmia.

30 Lisäksi komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 42 perustelukappaleessa, että avoimuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi myös ”konsernin sisäiset palvelut (toiminta, jonka taloudellisena perusteena on tarjota koordinointi?, rahoitus? tai jakelukeskusten palveluja samaan konserniin kuuluville yrityksille)” on jätettävä yhteismarkkinoille soveltumista koskevan päätöksen ulkopuolelle. Komissio katsoo nimittäin, ”ettei kyseinen toiminta edistä riittävällä tavalla aluekehitystä [ja täten] edellä esitettyjen rahoitusalaa koskevien syiden vuoksi sitä ei siis voida pitää 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan eikä muiden perustamissopimuksessa määrättyjen poikkeusten nojalla yhteismarkkinoille soveltuvana”.

31 Näin ollen komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, että tuloverokannan alennuksia koskeva osa ohjelmassa kansallisen verotusjärjestelmän sopeuttamiseksi vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia soveltuu yhteismarkkinoille, jollei muuta johdu 2 artiklasta, jonka mukaan 1 artiklassa tarkoitettu tukiohjelman osa ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin sitä sovelletaan rahoitusalan toimintaa harjoittaviin yrityksiin ja yrityksiin, jotka tarjoavat konsernin sisäisiä palveluja. Riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa komissio velvoittaa Portugalin toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa mainitun tukiohjelman osan mukaisesti maksettujen tukien perimiseksi takaisin 2 artiklassa mainittua toimintaa harjoittavilta yrityksiltä.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

32 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemus, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Portugalin tasavallan vaatimuksia, hyväksyttiin 16.9.2003 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä.

33 Espanjan kuningaskunnan väliintulohakemus, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Portugalin tasavallan vaatimuksia, hyväksyttiin 9.6.2005 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä.

34 Portugalin tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– toteaa kanteen olevan perusteltu ja tämän johdosta kumoaa riidanalaisen päätöksen sikäli kuin siinä luokitellaan valtiontueksi tuloverokantojen alennukset sellaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta, joiden verotuksellinen kotipaikka on Azoreilla

– toissijaisesti ja tämän kuitenkaan rajoittamatta edellä esitettyä toteaa, että kanne on perusteltu ja kumoaa riidanalaisen päätöksen niiltä osin kuin siinä katsotaan, että rahoitusalan toimintaa harjoittaviin yrityksiin ja ”konsernin sisäisiä palveluja” tarjoaviin yrityksiin sovellettavat verokantojen alennukset ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, ja tästä syystä velvoitetaan 3 artiklassa Portugalin tasavalta perimään tuen määrä takaisin

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan, mukaan luettuna Portugalin tasavallalle aiheutuneet kulut.

35 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee väliintulijana Portugalin vaatimuksia, vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa kanteen olevan perusteltu ja tämän johdosta kumoaa riidanalaisen päätöksen sikäli kuin siinä luokitellaan valtiontueksi tuloverokantojen alennukset sellaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta, joiden verotuksellinen kotipaikka on Azoreilla.

Kanne

37 Portugalin hallitus vetoaa kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen. Ensinnäkin riidanalainen päätös on kahdelta osin oikeudellisesti virheellinen EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisen osalta. Toiseksi päätöstä ei ole perusteltu riittävästi, millä rikotaan EY 253 artiklaa. Kolmanneksi päätöksen yhteydessä on tehty ilmeinen arviointivirhe EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisen edellytyksenä olevien seikkojen osalta.

Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu oikeudelliseen virheeseen EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisessa

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

38 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Portugalin hallitus väittää, että tuloverokannan alennukset, joista asetuksessa nro 2/99/A säädetään Azoreille sijoittautuneiden luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden hyväksi, eivät muodosta valikoivia toimenpiteitä vaan yleisluonteisia toimenpiteitä ja että joka tapauksessa kyseisistä alennuksista aiheutuva porrastettu verorasitus on perusteltua Portugalin verojärjestelmän luonteen tai rakenteen johdosta.

39 Toimenpiteiden valikoivan luonteen arvioinnin osalta Portugalin hallitus väittää aluksi, että komissio on virheellisesti käyttänyt viitekehyksenä koko Portugalin aluetta. Mainitun hallituksen mukaan toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi sitä ei välttämättä ole sijoitettava kansalliseen viitekehykseen. Täten, kun tietyn maan alueellinen viranomainen myöntää alueellisesti rajoitettuja veroetuuksia toimivaltansa piiriin kuuluvalle alueelle, viitekehyksenä on käytettävä kyseessä olevaa aluetta. Mikäli tällaisissa olosuhteissa myönnettyjä veroetuuksia sovelletaan kaikkiin kyseisellä alueella verovelvollisiin yrityksiin, kyse on Portugalin hallituksen mukaan yleisistä toimenpiteistä eikä valikoivista toimenpiteistä.

40 Tämän jälkeen Portugalin hallitus korostaa, että kyseessä olevat verokantojen alennukset aiheutuvat välittömästi Portugalin verojärjestelmän perusperiaatteista ja erityisesti uudelleenjakoa koskevasta periaatteesta ja kansallisesta solidariteettiperiaatteesta sekä kyseessä olevan alueen autonomian asteesta. Alennukset ovat seurausta perustuslaillisen suvereniteetin käyttämisestä, ja

ne ovat perusteltavissa EY 299 artiklan 2 kohdassa määritellyillä tekijöillä, eli saaristoluonteella, vaikealla ilmastolla ja Azoreiden taloudellisella riippuvuudella muutamista harvoista tuotteista.

41 Joka tapauksessa riidanalaisessa päätöksessä jätetään Portugalin hallituksen mukaan huomiotta se seikka, että esillä olevat verokantojen alennukset ovat perusteltuja Portugalin verojärjestelmän luonteen ja rakenteen johdosta. Mainittu hallitus väittää tältä osin, että kyseiset toimenpiteet myötävaikuttavat Portugalin verojärjestelmän rakenteellisten tavoitteiden saavuttamiseen, eli verorasituksen jakamiseen veronmaksukyvyn mukaisesti pitämällä päämääränä uudelleenjakoa. Lisäksi se muistuttaa, että Manner-Portugaliin ja Azoreille sijoittautuneiden verovelvollisten välillä on objektiivisia eroja. Näiden kahden tekijän alkuperä juontuu suoraan perustuslaista ja lainsäädännöstä, joissa säädetään Portugalin verojärjestelmän perusperiaatteista ja syrjäisimpien alueiden autonomiasta.

42 Komission mukaan perustamissopimuksen rakenteesta seuraa, että toimenpiteen valikoivuutta on arvioitava suhteessa kansalliseen viitekehykseen. Jos viitekehyksenä käytettäisiin toimenpiteen toteuttanutta aluetta, rikottaisiin perustamissopimuksen valtiontukia koskevien määräysten tehtävää ja tarkoitusta. Vaikka kyse ei olisikaan aineellisesta valikoivuudesta, ainoastaan jäsenvaltion määrätyllä alueella toimiville yrityksille varatut edut ovat luonteeltaan valikoivia ja voivat täten olla valtiontukia. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisilla veronalennuksilla suositaan Azoreiden alueella verovelvollisia yrityksiä suhteessa kaikkiin muihin portugalilaisiin yrityksiin, koska Manner-Portugalin alueilla paikallisviranomaiset eivät voi alentaa kyseessä olevia kansallisia veroja, joita sovelletaan täten täysimääräisen verokannan mukaisesti, mikä komission mukaan riittää sen johtopäätöksen tekemiseen, että riidanalaiset toimenpiteet ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valikoivia. Sillä seikalla, että esillä olevista veronalennuksista on päättänyt muu yksikkö kuin keskusvaltio, ei ole merkitystä; toimenpiteen luokittelussa voidaan ottaa huomioon ainoastaan sen vaikutukset, ei sen muotoa.

43 Lisäksi komissio katsoo, että Azoreiden autonomisen alueen autonomian aste on tosiasiallisesti rajallinen. Portugalin keskushallinnolla on edelleen merkittävä osa sen taloudellisen viitekehyksen määrittämisessä, jonka rajoissa yritykset toimivat. Azoreilla toimivat yritykset voivat esimerkiksi hyötyä keskushallinnon rahoittamasta infrastruktuurista tai sosiaaliturvajärjestelmästä, jonka rahoituksellisesta tasapainosta samainen keskushallinto vastaa. Lisäksi verotulojen alennus, joka kyseiselle alueelle aiheutuu esillä olevista verokantojen alennuksista, hyvitetään välillisesti talousarviossa keskushallinnolta peräisin olevilla varainsiirroilla taloudellisen solidariteettiperiaatteen mukaisesti.

44 Mitä tulee riidanalaisten veroetujen perustelemiseen Portugalin verojärjestelmän luonteella ja rakenteella, komissio väittää, että tämä voitaisiin hyväksyä ainoastaan, mikäli edut olisivat seurausta verovelvollisten välisistä objektiivisista eroista. Tilanne ei esillä olevassa asiassa kuitenkaan ole näin, sillä veroetuja sovelletaan kaikkiin Azoreille sijoittautuneisiin yrityksiin riippumatta niiden taloudellisesta tilanteesta ja ne perustuvat alueen taloudellisiin ominaispiirteisiin, jotka ovat verojärjestelmästä ulkoisia tekijöitä. Komissio täsmentää, että verojärjestelmän luonteen ja rakenteen käsite viittaa pakollisia veronpidätyksiä käsittävän järjestelmän sisäiseen logiikkaan ja sellaisiin välttämättömiin ja suhteellisiin teknisiin eroavaisuuksiin, joilla on tarkoitus selviytyä objektiivisesti erilaisista tilanteista, joihin veronpidätyksiä käsittävää järjestelmää sovelletaan ja jotka vastaavat tarpeeseen pyrkiä mainitunlaisen järjestelmän parhaaseen mahdolliseen toimivuuteen kaikissa tilanteissa, jotka kuuluvat sen soveltamisalan piiriin.

45 Yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee väliintulijana Portugalin tasavaltaa, keskittyy huomautuksissaan valikoivuuskriteerin arviointiin. Se kiistää komission väitteen, jonka mukaan EY 87 artiklan 1 kohdan mukainen erityisyyttä koskeva edellytys täyttyy, jos veronalennusta ei sovelleta jäsenvaltion koko alueella, ja väittää, että itsehallintoalueiden tai autonomisten alueiden

päättämät verotukselliset toimenpiteet, joita sovelletaan koko niiden toimivaltaan kuuluvalla alueella ja jotka eivät ole toimialakohtaisia, eivät aina täytä mainittua edellytystä.

46 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että kun – kuten nyt esillä olevassa asiassa – autonomisen alueen lainsäätäjä määrittää verokannat, joita sovelletaan yhdenmukaisesti koko kyseisellä alueella mutta jotka ovat alhaisempia kuin verokannat, joita kansallisen lainsäätäjän tekemän ratkaisun johdosta sovelletaan jäsenvaltion muilla alueilla, toimenpidettä ei voida pitää valikoivana ainoastaan sen seikan johdosta, että muilla alueilla sovelletaan erilaista verotuksen tasoa. Mainittua valikoivuutta on olosuhteiden mukaan arvioitava itse alueella eikä koko jäsenvaltion alueella. Tilanne on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan näin, jos kyseessä on perustuslaillinen järjestelmä, jossa myönnetään riittävä verotuksellinen autonomia, jotta voidaan katsoa, että alueellisen viranomaisen myöntämästä verohelpotuksesta on päättänyt autonominen tai itsehallinnollinen alue, jonka on sen lisäksi, että sillä on päätösvalta tehdä kyseinen päätös, myös vastattava siitä aiheutuvista taloudellisista ja poliittisista seurauksista.

47 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo näin, että ennen kuin komissio luokittelee kansallista verokantaa alhaisemmat alueelliset verokannat valtiontueksi, sen olisi tullut ottaa huomioon se, kuinka laaja autonomia kyseisestä alhaisemmasta verokannasta päättäneellä tietyn maan alueellisella viranomaisella on, ja huomioitava arvioinnissa useita tekijöitä, kuten se, että verotuksellinen toimivalta on osa sellaista perustuslaillista järjestelmää, jossa alueelle myönnetään merkittävä poliittinen autonomia, se, että päätöksen verojen alentamisesta on tehnyt elin, jonka kyseisellä alueella asuvat ihmiset ovat valinneet tai joka on vastuussa näille, ja se, että kyseinen alue vastaa päätöksen taloudellisista seuraamuksista ilman tähän liittyvää hyvitystä tai suoritusta muilta alueilta tai keskushallinnolta.

48 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan alueellisen verojärjestelmän arviointi valtiontukien suhteen tuo esiin laajempia alueellista itsehallintoa koskevia kysymyksiä, joilla on huomattavaa perustuslaillista merkitystä. Kyseenalaiseksi voisi joutua erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan perustuslakijärjestelmän mukainen ”epäsymmetrinen” aluehallinto, kun otetaan huomioon Skotlannin ja Pohjois-Irlannin tilanne.

49 Espanjan kuningaskunta, joka väliintulijana niin ikään tukee Portugalin tasavaltaa, korostaa, että toimivallan siirto – tilanteissa, joissa tästä on kyse – muodostaa osan jäsenvaltioiden perustuslaillisesta toimintakehyksestä. Komission väitteiden hyväksymisellä jätettäisiin huomiotta kyseinen perustuslaillinen järjestelmä varsinkin, kun välittömästä verotuksesta päättäminen kuuluu edelleen jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan piiriin.

50 Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulon johdosta antamassaan vastauksessa komissio kiistää sen seikan, että riidanalaisessa päätöksessä omaksuttu lähestymistapa voisi estää Skotlantia tai Pohjois-Irlantia käyttämästä niille verotuksen alalla myönnettyjä toimivaltuuksia.

51 Komissio lisää, että määrätyllä alueella sovellettavien veronalennusten, joista on päätetty keskushallinnon tasolla, ja vastaavien alennusten, joista alueviranomainen on päättänyt, samanlainen kohtelu on yhdenmukainen sen periaatteen kanssa, jonka mukaan tuen käsite on määritettävä sen perusteella, mitä vaikutuksia toimenpiteellä on yritysten tai tuottajien osalta, eikä huomioon ole otettava siihen johtaneita syitä tai sen seurauksia eikä myöskään tukea jakavien tai hallinnoivien elinten tilannetta (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 27 ja 28 kohta ja asia 78/76, Steinike & Weinlig, tuomio 22.3.1977, Kok. 1977, s. 595, Kok. Ep. III, s. 341, 21 kohta). Sitä vastoin Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät arviointiperusteet, joiden mukaan toimenpiteen valikoivuutta on ”olosuhteiden mukaan” arvioitava joko itse alueella tai koko jäsenvaltion alueella, ovat yhteensoveltumattomia mainitun periaatteen kanssa ja johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen, joka voi vaarantaa valtiontukien valvonnan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

52 EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään valtiontuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, eli toisin sanoen valikoivat tuet (ks. asia C?66/02, Italia v. komissio, tuomio 15.12.2005, 94 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Joka tapauksessa vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että valtiontuen käsite ei kata valtion toimenpiteitä, joilla aikaansaadaan erilaista kohtelua yritysten välillä ja jotka täten ensi näkemältä ovat valikoivia, kun kyseinen erottelu johtuu sen verorasitusta koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta, jonka osa toimenpiteet ovat (ks. vastaavasti em. asia Italia v. komissio, tuomion 33 kohta ja asia C?148/04, Unicredito Italiano, tuomio 15.12.2005, 51 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

53 Näin ollen on aluksi selvitettävä, ovatko esillä olevat verokantojen alennukset luonteeltaan valikoivia, ja tarvittaessa tutkittava, ovatko ne Portugalin hallituksen väittämällä tavalla perusteltuja Portugalin verojärjestelmän luonteen ja rakenteen johdosta.

54 Valikoivuutta, joka on valtiontuen käsitteen kannalta perustava tekijä, koskevan edellytyksen arvioinnin osalta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan on ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. vastaavasti asia C?143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001, Kok. 2001, s. I?8365, 41 kohta; asia C?308/01, GIL Insurance ym., tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I?4777, 68 kohta ja asia C?172/03, Heiser, tuomio 3.3.2005, Kok. 2005, s. I?1627, 40 kohta).

55 Mainitunlaiseen arviointiin päädytään myös, kun kyse on toimenpiteestä, josta ei ole päättänyt kansallinen lainsäätäjä vaan tietyn maan alueellinen viranomainen, koska toimenpide, jonka on keskushallinnon sijasta toteuttanut aluehallinto, voi muodostaa tuen, jos EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset täyttyvät (ks. asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, 17 kohta).

56 Edellä esitetystä seuraa, että esillä olevan toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi on selvitettävä se, muodostaako mainittu toimenpide tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun eräille yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa. Viitekehyksen määrittämisellä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa on kyse verotuksellisista toimenpiteistä, koska itse edun olemassaolo voidaan osoittaa ainoastaan suhteessa niin sanottuun ”normaaliin” verotukseen. Normaali verokanta on viitekehyksen muodostavalla maantieteellisellä alueella voimassa oleva verokanta.

57 Tältä osin viitekehystä ei ole välttämättä määritettävä kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti ja täten toimenpide, jolla myönnetään etu ainoastaan tietylle osalle kansallista aluetta, ei yksin tästä syystä ole valikoiva EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

58 Ei ole mahdotonta, että alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla. Tällaisessa tilanteessa merkityksellisen kehyksen muodostaa toimenpiteen toteuttaneen alueyhteisön alue, jolla se käyttää toimivaltaansa, eikä kansallinen alue kokonaisuudessaan, kun selvitetään, suosiiko mainitunlaisen alueyhteisön toteuttama toimenpide tiettyjä yrityksiä verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa, kun

asiaa arvioidaan kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuun päämäärään nähden.

59 Komission väitettä, jonka mukaan tällainen arviointi on vastoin perustamissopimuksen sanamuotoa ja alalla vakiintunutta oikeuskäytäntöä, ei voida hyväksyä.

60 Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että se seikka, että tukiohjelman on toteuttanut alueellinen julkisyhteisö, ei estä EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamista, jos mainitussa artiklassa määrätyt edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomion 17 kohta). Lisäksi, kuten komissio korostaa riidanalaisen päätöksen 26 perustelukappaleessa, jo itse perustamissopimuksen – jonka 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa määritellään sellaisiksi valtiontuiksi, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, ”tietyn talousalueen kehityksen edistämiseen” tähtäävät toimenpiteet – sanamuoto viittaa siihen, että edut, joiden soveltamisala on rajoitettu osaan valtion, jonka on noudatettava valtiontukisääntöjä, aluetta, voivat muodostaa valikoivia etuja. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että toimenpide on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valikoiva pelkästään siitä syystä, että sitä sovelletaan ainoastaan jäsenvaltion maantieteellisesti rajoitetulla alueella.

61 Myöskään asiassa C?156/98, Saksa vastaan komissio, 19.9.2000 annetusta tuomiosta (Kok. 2000, s. I?6857) ei voida päätellä, että toimenpide, josta voivat hyötyä ainoastaan määrätyllä alueella sijaitsevat yritykset, on pelkästään tästä syystä valikoiva. Mainitun tuomion 23 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se seikka, että verohelpotuksella hyödytettiin eräitä Saksan uusiin osavaltioihin ja Länsi-Berliiniin sijoittautuneita yrityksiä, poisti toimenpiteeltä vero? tai talouspoliittisen yleisen toimenpiteen luonteen. Kyseessä olevasta verohelpotuksesta oli kuitenkin päättänyt kansallinen lainsäätäjä, ja sitä sovellettiin ainoastaan osaan yrityksiä, jotka olivat sijoittautuneet määrätyille Saksan alueille, eli yrityksiin, jotka työllistivät enintään 250 työntekijää ja joiden kotipaikka ja johto sijaitsivat uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä, ja tällä poikettiin muutoin yhdenmukaisesta kansallisesta järjestelmästä.

62 Jotta voidaan arvioida sellaisen alueyhteisön toteuttaman toimenpiteen valikoivuutta, jolla pyritään – kuten nyt esillä olevassa asiassa – säätämään ainoastaan osassa jäsenvaltion aluetta sovellettavasta verokannasta, joka on alhaisempi kuin muualla jäsenvaltiossa sovellettava verokanta, on tutkittava, kuten tämän tuomion 58 kohdassa on esitetty, onko kyseinen alueyhteisö toteuttanut esillä olevan toimenpiteen käyttäessään keskushallintoon nähden riittävän itsenäistä päätösvaltaa, ja tarvittaessa selvitettävä, sovelletaanko toimenpidettä todella kaikkiin kyseisen alueyhteisön toimivallan piiriin kuuluvalle alueelle sijoittautuneisiin yrityksiin tai kaikkeen siellä toteutettavaan tuotantoon.

63 Julkisasiamies yksilöi ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa erityisesti kolme tilannetta, joissa pohdittavaksi voi tulla kysymys sellaisen toimenpiteen luokittelemisesta valtiontueksi, jolla pyritään kansallisella tasolla sovellettavia verokantoja alempien verokantojen soveltamiseen maantieteellisesti rajoitetulla alueella.

64 Ensimmäisessä mahdollisessa tilanteessa keskushallinto päättää yksipuolisesti soveltaa maantieteellisesti rajoitetulla alueella kansallisella tasolla sovellettavaa verokantaa alhaisempaa verokantaa. Toinen tilanne vastaa järjestelmää, jossa verotuksellinen toimivalta on jaettu ja jossa kaikilla samantasoisilla (alueelliset, kunnalliset tai jotkin muut) paikallisviranomaisilla on valta päättää vapaasti niille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa verokannasta, jota sovelletaan niiden toimivaltaan kuuluvalla alueella. Komissio, samoin kuin Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset, on myöntänyt, että alueellisen viranomaisen tämän toisen tilanteen mukaisissa olosuhteissa toteuttama toimenpide ei ole valikoiva, koska ei ole mahdollista määrittää normaalia verotuksen tasoa, jota voitaisiin käyttää viitetasona.

65 Kolmannessa esitetyssä tilanteessa alue? tai paikallisviranomainen käyttää sillä

keskusvaltaan nähden olevaa riittävän laajaa valtaa ja päättää verokannasta, joka on alempi kuin kansallinen verokanta ja jota sovelletaan ainoastaan sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitseviin yrityksiin.

66 Viimeksi mainitussa tilanteessa merkityksellinen oikeudellinen kehys verotuksellisen toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi voisi rajoittua kyseessä olevaan maantieteelliseen alueeseen siinä tapauksessa, että alueyhteisöllä on esimerkiksi asemansa ja valtuuksiensa johdosta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitsevat yritykset toimivat.

67 Jotta voidaan katsoa, että tällaisissa olosuhteissa tehty päätös on tehty riittävän autonomista valtaa käyttämällä, päätöksen tekijänä on ensinnäkin tullut olla – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa – alue? tai paikallisviranomainen, jolla on perustuslakiin perustuva keskushallinnosta erillinen, poliittinen ja hallinnollinen asema. Toiseksi päätös on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön. Lisäksi taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla.

68 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön valtiontukia koskevien säännösten soveltamisen kannalta riittävänä pidettävä poliittinen ja verotuksellinen autonomia keskushallintoon nähden edellyttää – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on esittänyt –, että sen lisäksi, että alueyhteisöllä on valta toteuttaa toimivaltansa piiriin kuuluvalla alueella toimenpiteitä verokannan alentamiseksi täysin riippumatta keskusvaltion toiminnasta, mainitun yksikön on lisäksi vastattava kyseisen toimenpiteen poliittisista ja taloudellisista seurauksista.

69 Koska Portugalin hallitus riitauttaa komission esittämän arvioinnin esillä olevien toimenpiteiden valikoivuudesta, on selvitettävä, täyttävätkö nämä Azoreiden alueella verovelvollisia yrityksiä hyödyttävät toimenpiteet tämän tuomion 67 ja 68 kohdassa esitetyt edellytykset.

70 Tältä osin on todettava, että Portugalin tasavallan perustuslain mukaan Azorit muodostavat autonomisen alueen, jolla on oma poliittis-hallinnollinen asema ja omat hallintoelimet, joilla on toimivalta käyttää omaa verotusvaltaa ja sopeuttaa kansallisia verosäännöksiä alueellisiin erityisolosuhteisiin lain nro 13/98 ja asetuksen nro 2/99/A mukaisesti.

71 Taloudellisen autonomian osalta vastauksena komission väitteisiin, jotka koskevat Azoreiden autonomisen alueen autonomian puuttumista keskusvaltiolta saatavien korvaavien varainsiirtojen johdosta, Portugalin hallitus toteaa ainoastaan, ettei komissio ole esittänyt näyttöä kyseisen väitteen paikkansa pitävyydestä, osoittamatta kuitenkaan itse, että Azoreiden autonominen alue ei saa valtiolta mitään rahoitusta, jolla korvataan verokantojen alentamisista mahdollisesti aiheutuva verotulojen väheneminen.

72 Tältä osin on todettava, että lain nro 13/98 5 §:n 1 momentin nojalla ja samassa yhteydessä, kun kansallista verojärjestelmää sopeutettiin alueellisiin erityisolosuhteisiin, perustuslaillista kansallista solidariteettiperiaatetta täsmennettiin siten, että keskusvaltio osallistuu yhdessä autonomisten alueiden viranomaisten kanssa taloudellisen kehityksen toteuttamiseen, saaristoluonteesta aiheutuvien epäyhdenvertaisuuksien oikaisemiseen ja alueiden taloudelliseen lähentämiseen muuhun kansalliseen alueeseen nähden.

73 Mainitun lain 32 §:n mukaan kyseisen periaatteen soveltaminen ilmenee sekä keskushallinnolla että alueviranomaisilla olevana velvollisuutena edistää saaristoluonteesta aiheutuvien epäyhdenvertaisuuksien oikaisemista alentamalla alueellisia verorasituksia ja

velvollisuutena varmistaa julkisten palvelujen ja yksityisten toimintojen riittävä taso.

74 Kuten Portugalin hallitus myöntää, tämän perustuslaillisen ja lainsäädännöllisen järjestelmän vastineeksi asetuksessa nro 2/99/A säädetään kansallisen verojärjestelmän sopeuttamisesta alueellisiin erityisolosuhteisiin.

75 Mikäli kyseessä olevista verokantojen alennuksista mahdollisesti Azoreiden alueelle aiheutuva verotulojen väheneminen voi vaikuttaa Portugalin hallituksen tunnustaman tavoitteen toteutumiseen eli epäyhdenvertaisuuksien oikaisemiseen taloudellisen kehityksen alalla, mainittu verotulojen väheneminen korvataan joka tapauksessa keskushallinnon tasolla hallinnoitavalla rahoitusjärjestelyllä. Nyt esillä olevassa asiassa tällaisesta rahoituksesta säädetään talousarviosiirtojen muodossa nimenomaisesti lain nro 13/98 5 §:n 2 momentissa.

76 Tästä seuraa, että aluehallituksen veropolitiikan kaksi puolta eli yhtäältä päätös alentaa alueellista verorasitusta käyttämällä toimivaltaa alentaa tuloverotuksen verokantoja ja toisaalta saaristoluonteesta aiheutuvien epäyhdenvertaisuuksien oikaisemiseen tähtäävän tehtävän täyttäminen ovat erottamattomasti yhteydessä keskushallinnon hallinnoimiin talousarviosiirtoihin, ja ne ovat taloudellisesti riippuvaisia näistä.

77 Tässä tilanteessa on katsottava, että Azoreiden autonomisen alueen hallituksen päätöstä käyttää toimivaltaansa alentaa kansallisen tuloverotuksen verokantoja, jotta alueen taloudelliset toimijat voisivat selviytyä rakenteellisista haitoista, joita aiheutuu sijainnista saaristoisella ja syrjäisimmällä alueella, ei ole tehty siten, että kaikki tämän tuomion 67 ja 68 kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät.

78 Tämän johdosta merkityksellistä oikeudellista kehystä kyseessä olevien verotuksellisten toimenpiteiden valikoivuuden arvioimiseksi ei voida määrittää siten, että se kattaa ainoastaan Azoreiden alueen maantieteelliset rajat. Toimenpiteitä on arvioitava suhteessa koko Portugalin alueeseen, ja tässä kehyksessä ne osoittautuvat valikoiviksi.

79 Tästä seuraa, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä perustellusti katsonut, että kyseessä olevat verokantojen alennukset olivat valikoivia toimenpiteitä eivätkä yleisluonteisia toimenpiteitä.

80 Tämän tuomion 52 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti on täten selvitettävä, voidaanko esillä olevia verotuksellisia toimenpiteitä perustella Portugalin verojärjestelmän luonteella tai rakenteella, minkä toteen näyttäminen on kyseessä olevan jäsenvaltion tehtävänä.

81 Toimenpide, jolla poiketaan yleisestä verojärjestelmästä, voi olla perusteltu verojärjestelmän luonteen tai rakenteen johdosta, mikäli kyseessä oleva jäsenvaltio voi osoittaa, että mainittu toimenpide on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus? tai pääperiaatteista. Tältä osin on erotettava yhtäältä tietylle verojärjestelmälle asetetut tavoitteet, jotka ovat järjestelmään nähden ulkoisia, ja toisaalta itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluvat mekanismit, jotka ovat tarpeen mainitunlaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

82 Nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisilla toimenpiteillä, joita sovelletaan kaikkiin taloudellisiin toimijoihin riippumatta näiden taloudellisesta tilanteesta, ei voida katsoa vastattavan pyrkimykseen huolehtia veronmaksukyvyn säilyttämisestä uudelleenjakoa koskevan logiikan mukaisesti. Vaikka pitääkin paikkansa, että Azoreiden saaristoluonteeseen liittyvistä haitoista saattavat periaatteessa kärsiä kaikki taloudelliset toimijat riippumatta näiden taloudellisesta tilanteesta, pelkästään se seikka, että alueellinen verojärjestelmä on rakennettu siten, että sillä varmistetaan mainitunlaisten epäyhdenvertaisuuksien oikaiseminen, ei oikeuta katsomaan, että kaikki autonomisen alueen viranomaisten myöntämät verotukselliset edut ovat

perusteltuja kansallisen verojärjestelmän luonteen ja rakenteen johdosta. Toiminta alueelliseen kehitykseen tai sosiaaliseen lähentämiseen tähtäävän politiikan perusteella ei riitä siihen, että mainitulla politiikalla toteutettua toimenpidettä pidetään perusteltuna pelkästään tästä syystä.

83 Tämän johdosta Portugalin hallitus ei ole osoittanut, että kyseessä olevat Azoreiden autonomisen alueen toteuttamat toimenpiteet olivat tarpeen yleisen verojärjestelmän toiminnan ja tehokkuuden kannalta. Mainittu hallitus on ainoastaan tukeutunut tämän suuntaiseen yleisluonteiseen väitteeseen esittämättä täsmällisiä seikkoja väitteensä tueksi. Asiassa ei täten ole osoitettu, että kyseessä olevat toimenpiteet olivat perusteltuja.

84 Täten komissio on oikeassa katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä, että eriytetty verorasitus, joka seurasi kyseessä olevista verokantojen alennuksista, ei ollut perusteltua Portugalin verojärjestelmän luonteen tai rakenteen johdosta.

85 Edellä esitetyillä perusteilla ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee perustelujen puutteellisuutta yhteisön sisäiseen kauppaan aiheutuvien vaikutusten ja huomattavien kilpailunrajoitusten olemassaolon osalta

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

86 Toisessa kanneperusteessaan Portugalin hallitus väittää pääpiirteissään, että riidanalaisen päätöksen perustelut eivät täytä EY 253 artiklan mukaisia vaatimuksia, koska päätöksessä ei täsmennetä eikä perustella kyseessä olevista veronalennuksista jäsenvaltioiden väliselle kaupalle aiheutuvia vaikutuksia eikä myöskään kyseisistä toimenpiteistä aiheutuvia huomattavia vaikutuksia kilpailun vääristymisen osalta.

87 Komissio kiistää tämän väitteen viittaamalla muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yleisesti sovellettavien tukijärjestelmien osalta riittää, että osoitetaan, että ainakin eräiden kyseisten yritysten osalta toimenpiteellä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja täten komissiolla ei ole velvollisuutta käsitellä asiaa yksityiskohtaisemmin tältä osin riidanalaisessa päätöksessä (asia C?310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I?2289). Nyt esillä olevassa asiassa verokantojen alennuksia sovelletaan kaikkiin Azoreiden alueella verovelvollisiin taloudellisiin toimijoihin. Niinpä, koska ainakin osa kyseessä olevista yrityksistä harjoittaa toimintaa, joka sisältää jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja joka kohtaa yhteisön tasoista kilpailua, päätös on komission mukaan riittävästi perusteltu.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

88 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan mukaiset vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. mm. asia C?56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I?723, 86 kohta; asia C?278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I?2507, 17 kohta ja asia C?501/00, Espanja v. komissio, tuomio 15.7.2004, Kok. 2004, s. I?6717, 73 kohta).

89 Tukitoimenpiteen luokittelun osalta edellä mainittu periaate edellyttää sitä, että ne syyt,

joiden perusteella komissio katsoo, että kyseessä oleva toimenpide kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, esitetään. Tältä osin myös tilanteissa, joissa tuen myöntämisolosuhteista ilmenee, että tuki on luonteeltaan sellainen, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristää taikka uhkaa vääristää kilpailua, komission on ainakin mainittava nämä olosuhteet päätöksensä perusteluissa (asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988, Kok. 1988, s. 2855, 15 kohta; yhdistetyt asiat C?329/93, C?62/95 ja C?63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I?5151, 52 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 98 kohta).

90 Nyt esillä olevassa asiassa riittää, kun tältä osin todetaan, että riidanalaisessa päätöksessä mainitaan selvästi ne arviointiperusteet, jotka toimenpiteen on täytettävä, jotta sitä pidetään valtiontukena, ja sovelletaan niitä esillä olevaan tilanteeseen.

91 Mitä tulee komission arviointiin tuen vaikutuksista yhteisön sisäiseen kauppaan, on todettava, että riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleessa, sellaisena kuin se esitettiin tämän tuomion 19 kohdassa, johdetaan loogisesti kyseessä olevan järjestelmän ominaispiirteistä ja järjestelmän sisältämien verokantojen alennusten yleisestä sovellettavuudesta, sillä mainittuja alennuksia sovelletaan kaikkiin Azoreiden talouden sektoreihin, se, että ainakin osa kyseessä olevista yrityksistä harjoittaa taloudellista toimintaa, joka sisältää yhteisön sisäistä kauppaa, ja että täten tästä voi aiheutua vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

92 Edellä esitetystä seuraa, että Portugalin hallituksen esittämä toinen kanneperuste, joka perustuu puutteellisiin perusteluihin, on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka perustuu ilmeiseen arviointivirheeseen EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisessa

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

93 Kolmannessa kanneperusteessaan Portugalin hallitus moittii komissiota siitä, että tämä on tehnyt ilmeisen arviointivirheen EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisessa, koska se on jättänyt kyseisessä määräyksessä säädetyn poikkeuksen ulkopuolelle nyt esillä olevat verokantojen alennukset siltä osin kuin niitä sovelletaan rahoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin tai yrityksiin, jotka tarjoavat ”konsernin sisäisiä palveluja”, ja katsonut riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa, että mainitut alennukset eivät sovellu yhteismarkkinoille.

94 Portugalin hallitus väittää yhtäältä, että Portugalin oikeusjärjestykseen ei sisälly konsernin sisäisiä palveluja, ja toisaalta, että rahoitusalalla toimivat yritykset voivat joutua vastaamaan lisäkustannuksista, jotka aiheutuvat Azoreiden alueen saaristoluonteesta ja erittäin syrjäisestä sijainnista ja jotka ovat samanlaisia kuin kustannukset, jotka on muiden talouden sektoreiden osalta yksilöity Centre for European Policy Studiesin toteuttamassa tutkimuksessa, joka esitettiin 3.11.1999 Madeiran autonomista aluetta koskeviin valtiontukiin liittyvän menettelyn yhteydessä. Mainitun tutkimuksen tarkoituksena oli Portugalin hallituksen mukaan määrittää EY 299 artiklan 2 kohdan vaikutukset Madeiran ja Azoreiden autonomisten alueiden osalta.

95 Komissio kiistää tehneensä ilmeistä arviointivirhettä ja muistuttaa ensinnäkin, että sillä on tukien soveltuvuuden arvioimisessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja.

96 Toiseksi komissio väittää, että Centre for European Policy Studiesin tutkimus, johon Portugalin hallitus vetoaa, ei ole merkityksellinen arvioitaessa rahoitusalalla toimiviin yrityksiin sovellettavien verokantojen alennusten soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tutkimuksessa luetellaan kyseessä olevan alueen erittäin syrjäiseen sijaintiin liittyvät kustannukset, mutta siinä ei selvitetä

määrällisesti lisäkustannusten vaikutusta eri talouden sektoreille. Niinpä, vaikka kohtuullisesti voidaankin myöntää, että kaikki Azoreiden alueella sijaitsevat yritykset kohtaavat samat pysyvät rakenteelliset vaikeudet, jotka johtuvat Azoreiden saariryhmän saaristoluonteesta ja sen pitkästä etäisyydestä Manner-Portugalin talouskeskuksiin, tästä ei kuitenkaan seuraa sitä, että kyseisten vaikeuksien taloudellisen toiminnan harjoittamiselle aiheutuvat lisäkustannukset ovat samat kaikilla sektoreilla.

97 Komissio väittää, että kun otetaan huomioon rahoitusalalla tarjottavien palvelujen erittäin merkittävä liikkuvuus, kyseisen toimialan tilanne on erilainen kuin muiden Azoreiden talouden sektoreiden. Tästä syystä komissio on jo menettelyn alusta lähtien toistuvasti pyytänyt Portugalin viranomaisia esittämään sille seikat, jotka osoittavat, että rahoitusalalle myönnetyt edut olivat perusteltuja. Komissio väittää, että tällaisten yksilöityjen tietojen puuttuessa se ei ole voinut Portugalin viranomaisten toimittaman asiakirja-aineiston perusteella katsoa, että mainitulla sektorilla toimiviin yrityksiin sovelletut veronalennukset soveltuivat yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan poikkeuksen nojalla.

98 Komissio muistuttaa vielä, että mikäli jäsenvaltio ei toimita sille pyydettyjä tietoja tai toimittaa ainoastaan osittaiset tiedot, komission päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen valossa, jotka komissiolla oli käytettävissään päätöksen tekohetkellä (asia C?382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002, Kok. 2002, s. I?5163, 49 kohta). Tätä periaatetta on sovellettava entistäkin ankarammin nyt esillä olevaan asiaan, sillä Portugalin viranomaisille on tältä osin esitetty useita pyyntöjä ja todistustaakka siitä, että myönnetyt edut olivat perusteltuja, on alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen 4.16.2 kohdan mukaan jäsenvaltiolla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

99 Aluksi on todettava, että komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi tämän vapauden käyttämisen laillisuutta valvoessaan harkita kyseistä asiaa toimivaltaisen viranomaisen puolesta, vaan sen on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin (ks. mm. em. asia Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, 45 ja 46 kohta; asia C-456/00, Ranska v. komissio, tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I?11949, 41 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 15.12.2005, 135 kohta).

100 Alueellisia valtiontukia koskevissa suuntaviivoissa kielletään yrityksen juoksevien kustannusten alentamiseen tarkoitetut aluetuet eli toimintatuet. Mainittujen suuntaviivojen 4.16.2 kohdassa todetaan kuitenkin, että perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan poikkeusten soveltamisalaan kuuluville syrjäisimmille alueille voidaan myöntää toimintatukia, jos niillä korvataan taloudellisen toiminnan harjoittamisen lisäkustannuksia, jotka aiheutuvat EY 299 artiklan 2 kohdassa mainituista pysyvistä tekijöistä, joilla on yhteisvaikutuksia ja jotka haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä.

101 Samassa kohdassa täsmennetään, että kyseessä olevan jäsenvaltion on arvioitava lisäkustannusten suuruus ja osoitettava yhteys edellä mainittuihin tekijöihin. Tällaiset tuet on voitava perustella alueellisen kehityksen edistämisellä ja tuen laadulla, ja tuen tason on oltava suhteessa niihin lisäkustannuksiin, joita sillä pyritään korvaamaan.

102 On todettava, että väittäessään, että kyseessä olevat toimenpiteet eivät täytä mainituissa suuntaviivoissa esitettyjä arviointiperusteita ainoastaan muilla kuin rahoitusalalla harjoitettavan taloudellisen toiminnan osalta – minkä komissiokin myöntää riidanalaisessa päätöksessä – vaan täyttävät ne myös rahoitussektorin osalta, Portugalin hallitus ei riitauta alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen sisältöä. Se riitauttaa ainoastaan tavan, jonka mukaisesti komissio on

soveltanut suuntaviivoja Azoreiden alueen rahoitussektorin osalta. Portugalin hallitus katsoo osoittaneensa, että rahoitustoimintaa harjoittaville yrityksille aiheutuvat samat alueen maantieteellisistä erityispiirteistä johtuvat lisäkustannukset kuin kaikille muillekin alueelle sijoittautuneille yrityksille.

103 Kuten tämän tuomion 101 kohdassa todettiin, alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaan tuet myöntäneen jäsenvaltion on arvioitava lisäkustannusten suuruus ja osoitettava, että ne voidaan perustella alueellisen kehityksen edistämisellä ja että näin myönnettyjen etujen taso on suhteessa niihin lisäkustannuksiin, joita niillä pyritään korvaamaan. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ja riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että Portugalin viranomaiset eivät ole kyenneet esittämään tällaisia seikkoja rahoitussektorin osalta.

104 Vaikka pitääkin paikkansa, että riidanalaisessa päätöksessä ei täsmennetä sitä, mistä syystä komissio piti tarpeellisena saada määrällistä näyttöä rahoitussektorin osalta, tästä ei voida kuitenkaan päätellä sitä, että kyseinen toimielin olisi ylittänyt harkintavaltansa rajat.

105 Näin ollen komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se on katsonut, ettei riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitettu osa tukijärjestelmää sovellu yhteismarkkinoille sikäli kuin sitä sovelletaan rahoitusalan toimintaa harjoittaviin yrityksiin.

106 Lisäksi konsernin sisäisiä palveluja tarjoavien yritysten osalta on todettava, että vastauksena Portugalin viranomaisten esittämään väitteeseen, jonka mukaan mainitunlaisista palveluista ei tällä hetkellä säädetä Portugalin lainsäädännössä, komissio on riidanalaisen päätöksen 42 perustelukappaleessa todennut avoimuuden ja oikeusvarmuuden johdosta, että sikäli kuin tällaista toimintaa voidaan käytännössä harjoittaa tarjottaessa palveluja konserniin kuuluville yrityksille, tällaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettavat verokantojen alennukset on oikeudellisesti suljettava EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle, kuten on asianlaita rahoitussektorilla toimivien yritysten osalta. Koska tällaisen toiminnan vaikutus konserniin kuuluvien yritysten sijoittautumispäätöksiin sekä sen ulkoisvaikutus paikalliseen talouteen on vähäinen, komissio katsoo edellä rahoitusalan osalta jo esitetyistä syistä ja riippumatta siitä, säädetäänkö Portugalin oikeusjärjestyksessä tietyllä hetkellä kyseisistä toiminnoista, että mainitunlaiset toiminnat eivät edistä riittävällä tavalla alueellista kehitystä, jotta kyseessä olevien toimenpiteiden – mainittuihin yrityksiin sovellettavina toimenpiteinä – voitaisiin katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan tai muun perustamissopimuksessa määrätyn poikkeuksen nojalla. Koska Portugalin hallitus ei ole esittänyt argumentteja näitä väitteitä vastaan, asiassa ei ole osoitettu, että kyseisenlaisten yritysten osalta olisi tehty ilmeinen arviointivirhe.

107 Täten EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkomiseen perustuva kolmas kanneperuste on hylättävä.

108 Kun yhtäkään Portugalin hallituksen esittämää kanneperustetta ei voida hyväksyä, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

109 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Portugalin tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.