

Sprawa C-88/03

Republika Portugalska

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich

Skarga o stwierdzenie nieważności – Pomoc państwa – Decyzja 2003/442/WE – Przepisy podatkowe uchwalone przez jednostkę samorządu lokalnego lub regionalnego – Obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę dla celów podatkowych na Azorach – Zakwalifikowanie jako pomoc państwa – Selektyny charakter – Uzasadnienie charakterem i strukturą systemu podatkowego – Obowiązek uzasadnienia – Zgodność ze wspólnym rynkiem

Streszczenie wyroku

1. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Charakter selektywny*

(art. 87 ust. 1 WE)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Charakter selektywny*

(art. 87 ust. 1 WE)

3. *Akty instytucji – Uzasadnienie – Obowiązek – Zakres*

(art. 87 ust. 1 WE i art. 253 WE)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji*

(art. 87 ust. 3 WE)

1. Artykuł 87 ust. 1 WE zakazuje pomocy, która „sprzyja [...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu do innych, znajdujących się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, tzn. pomocy selektywnej. Jednak pojęcie pomocy państwa nie obejmuje środków państwowych różnicujących przedsiębiorstwa, a zatem a priori selektywnych, w przypadku gdy różnicowanie to wynika z charakteru lub struktury systemu podatkowego, w który się wpisuje.

Wyrodek przewidujący wyjątek od ogólnego systemu podatkowego może być uzasadniony charakterem i ogólną strukturą systemu podatkowego, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie jest w stanie wykazać, że wyrodek ten wynika bezpośrednio z zasad leżących u podstaw jego systemu podatkowego. W tym zakresie należy dokonać rozróżnienia pomiędzy celami przypisanymi szczególnemu systemowi prawnemu oraz celami względem niego zewnętrznymi – z jednej strony, a mechanizmami stanowiącymi nieodłączną część samego systemu podatkowego, które są niezbędne dla osiągnięcia tych celów – z drugiej.

(por. pkt 52, 54, 81)

2. Je?li chodzi o dokonanie oceny, czy okre?lony ?rodek jest selektywny, zasadnicze znaczenie ma okre?lenie ram odniesienia, a te ramy odniesienia niekoniecznie s? okre?lone w granicach terytorium kraju.

W ten sposób dla oceny selektywno?ci ?rodka przyj?tego przez organ regionalny lub lokalny i s?u?cego ustanowieniu jedynie na cz??ci terytorium pa?stwa cz?onkowskiego stawki opodatkowania obni?onej w stosunku do stawki obowi?zuj?cej na pozosta?ym obszarze tego pa?stwa nale?y zbada?, czy omawiany ?rodek zosta? przyj?ty przez ten organ w ramach wykonywania kompetencji w wystarczaj?cym stopniu autonomicznych w stosunku do kompetencji organów centralnych, a w odpowiednich przypadkach zbada?, czy ma on rzeczywi?cie zastosowanie do wszystkich przedsi?biorstw maj?cych siedzib? na terytorium obj?tym zakresem kompetencji tego organu lub do wszystkich rodzajów produkcji tam prowadzonej.

W przypadku gdy w?adze regionalne lub lokalne uchwalaj?, w ramach wykonywania kompetencji w wystarczaj?cym stopniu autonomicznych wzgl?dem w?adz centralnych, stawki opodatkowania, która jest ni?sza ni? stawka krajowa i która znajduje zastosowanie wy?cznie do przedsi?biorców dzia?aj?cych na terytorium obj?tym ich kompetencjami, ramy prawne w?a?ciwe dla dokonania oceny selektywno?ci ?rodka o charakterze podatkowym mog? ogranicza? si? do danego obszaru geograficznego, w przypadku gdy organ regionalny lub lokalny odgrywa, w szczególno?ci z powodu swego statusu i kompetencji, podstawow? rol? przy okre?laniu ?rodowiska politycznego i gospodarczego, w którym dzia?aj? przedsi?biorstwa z siedzib? na terytorium obj?tym jego kompetencjami.

Aby decyzja podj?ta w podobnych okoliczno?ciach mog?a by? uznana za podj?t? w ramach wykonywania kompetencji w wystarczaj?cym stopniu autonomicznych, konieczne jest przede wszystkim, aby zosta?a ona podj?ta przez w?adze regionalne lub lokalne posiadaj?ce na gruncie konstytucyjnym status polityczny lub administracyjny odr?bny od statusu rz?du centralnego. Nast?pnie decyzja ta powinna by? podj?ta bez mo?liwo?ci ingerencji rz?du centralnego w jej tre??. Wreszcie konsekwencje finansowe obni?enia stawki opodatkowania maj?cej zastosowanie do przedsi?biorstw dzia?aj?cych w danym regionie nie mog? by? wyrównywane przy udziale lub za pomoc? subwencji innych regionów lub rz?du centralnego.

(por. pkt 56–58, 62, 65–67)

3. Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno by? dostosowane do charakteru aktu i przedstawia? w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wyda?a kwestionowany akt, pozwalaj?c zainteresowanym pozna? podstawy podj?tej decyzji, a s?dowi wspólnotowemu dokona? jej kontroli. Nie jest wymagane, by uzasadnienie podawa?o w sposób szczegó?owy wszystkie istotne okoliczno?ci prawne i faktyczne o tyle, ?e kwestia, czy uzasadnienie danego aktu spe?nia wymagania art. 253 WE, musi by? oceniania nie tylko z uwzgl?dnieniem jego brzmienia, lecz równie? jego kontekstu, jak i ca?oci zasad prawnych dotycz?cych danej dziedziny.

Powy?sza zasada stosowana przy uznawaniu danego ?rodka za pomoc pa?stwa wymaga wskazania powodów, dla których Komisja uznaje, ?e ?rodek ten obj?ty jest zakresem zastosowania art. 87 ust. 1 WE. W tym zakresie, równie? w przypadku gdy z okoliczno?ci, w których pomoc zosta?a przyznana, wynika, ?e mo?e ona mie? wp?yw na wymiany handlowe mi?dzy pa?stwami cz?onkowskimi oraz mo?e zakóca? lub grozi? zakóceniem konkurencji, Komisja musi przynajmniej wskaza? te okoliczno?ci w uzasadnieniu swojej decyzji.

(por. pkt 88, 89)

4. Przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysuguje szeroki zakres swobodnego uznania, który obejmuje ocenę natury gospodarczej i społecznej, która musi być dokonana w kontekście wspólnotowym. Sąd wspólnotowy, kontrolując legalność wykonywania tego rodzaju swobody, nie może zastąpić oceny właściwego organu właściwej oceny, ale powinien jedynie zbadać, czy ta ocena nie jest obciążona oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy.

(por. pkt 99)

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 września 2006 r. (*)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Pomoc państwa – Decyzja 2003/442/WE – Przepisy podatkowe uchwalone przez jednostkę samorządu lokalnego lub regionalnego – Obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę dla celów podatkowych na Azorach – Zakwalifikowanie jako pomoc państwa – Selektyny charakter – Uzasadnienie charakterem i strukturą systemu podatkowego – Obowiązek uzasadnienia – Zgodność ze wspólnym rynkiem

W sprawie C-88/03

mającej za przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesionej w dniu 24 lutego 2003 r.,

Republika Portugalska, reprezentowana przez L. Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez J. da Cruza Vilaça i L. Romão, advogados, z adresem do doręczenia w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczenia w Luksemburgu,

oraz

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez R. Caudwell, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Andersona, QC, z adresem do doręczenia w Luksemburgu,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Di Bucciego i F. De Sousa Fialho, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczenia w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNA (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (sprawozdawca) i J. Malenovský, prezesi izb, J. -P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klučka i U. Lõhmus, sędziowie,

rzecznik generalny: L. A. Geelhoed,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 września 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 października 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Republika Portugalska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2003/442/WE z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie członości systemu przystosowanego krajowy system podatkowy do szczególnych cech Regionu Autonomicznego Azorów, dotyczącej obniżenia stawek podatku dochodowego (Dz.U. L 150, str. 52, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 87 ust. 1 WE stanowi:

„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłada lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

3 Obwieszczenie Komisji z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. C 384, str. 3, zwany dalej „obwieszczeniem dotyczącym pomocy państwa w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego”) w pkt 2 podaje, że jego celem jest dostarczenie wyjaśnień dotyczących kwalifikowania przepisów podatkowych jako pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

4 Artykuł 87 ust. 3 WE przewiduje, że za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana:

„a) pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;

[...]

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działów gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem

[...].

5 Artykuł 299 ust. 2 WE stanowi, że postanowienia traktatu stosują się do francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich. Jednakże prawodawca wspólnotowy może przyjąć specyficzne środki zmierzające w szczególności do określenia warunków stosowania traktatu do tych regionów, biorąc pod uwagę, że ich strukturalna sytuacja gospodarcza i społeczna jest pogorszona na skutek określonych czynników, których trwałość i negatywne występowanie poważnie szkodzi ich rozwojowi.

6 Zgodnie z brzmieniem pkt 4.15 wytycznych Komisji w sprawie krajowej pomocy regionalnej (Dz.U. 1998, C 74, str. 9), zmienionych w dniu 9 września 2000 r. (Dz.U. C 258, str. 5, zwanych dalej „wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej”), zakazana jest pomoc regionalna przeznaczona na zmniejszenie kosztów bieżących przedsięwzięć, to znaczy pomoc operacyjna.

7 Jednakże na mocy pkt 4.16.2 powyższych wytycznych, w regionach peryferyjnych kwalifikujących się do skorzystania z wyłączenia na mocy art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE pomoc, która jest zarówno stopniowo zmniejszana, jak i ograniczona w czasie, może być dopuszczalna, jeżeli jest przeznaczona na wyrównanie dodatkowych kosztów powstających w toku działalności gospodarczej z tytułu czynników określonych w art. 299 ust. 2 WE, których trwałość i postrzezanie poważnie hamuje rozwój takich regionów. W punkcie tym zostało również wskazane, że zadaniem państwa członkowskiego jest ustalenie wielkości dodatkowych kosztów i udowodnienie, że są one związane z tymi czynnikami. Ponadto proponowana pomoc musi być uzasadniona pod względem przyczyniania się do rozwoju regionalnego i pod względem swego charakteru; jej poziom musi być proporcjonalny do dodatkowych kosztów, na których wyrównanie jest ona przeznaczona.

Uregulowania krajowe

8 Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. stanowi, że „archipelagi Azorów i Madery są regionami autonomicznymi posiadającymi status polityczno-administracyjny i własne organy rządowe”. Konstytucja zawiera zespół postanowień określających zakres władzy, uprawnienia i kompetencje tych regionów, jak również ich organy polityczne i administracyjne.

9 Z przepisów tych wynika, że regiony autonomiczne mają własne dochody podatkowe, jak również udział w dochodach podatkowych państwa, ustalony zgodnie z zasadą gwarantującą rzeczywistą solidarność narodową. Ponadto do wyłącznej kompetencji zgromadzeń ustawodawczych tych regionów należy sprawowanie, na warunkach określonych w ustawie ramowej uchwalonej przez Zgromadzenie Republiki, władzy podatkowej, jak również dostosowywanie podatków państwowych do specyfiki regionalnej.

10 W lei n°13/98 de 24 de Fevereiro, Lei de Finanças das Regiões Autónomas (ustawie nr 13/98 z dnia 24 lutego 1998 r. dotyczącej finansów regionów autonomicznych, Diário da República I, seria A, nr 46 z dnia 24 lutego 1998 r., str. 746, zwanej dalej „ustawą nr 13/98”) państwo portugalskie określiło w sposób szczegółowy warunki wspomnianej autonomii finansowej. Ustawa ta formułuje zasady i cele regionalnej autonomii finansowej, przewiduje koordynację finansów regionów autonomicznych z finansami państwa, ustanawia zasadę solidarności narodowej oraz obowiązek współpracy pomiędzy państwem a regionami autonomicznymi.

11 W odniesieniu do współpracy pomiędzy państwem a regionami autonomicznymi, art. 5 ust. 1–3 ustawy nr 13/98 stanowi między innymi:

„1. W wykonaniu konstytucyjnego i ustawowego obowiązku solidarności, państwo, biorąc w tym zakresie pod uwagę swoje potrzeby budżetowe oraz konieczność zapewnienia równego traktowania wszystkich części terytorium państwowego, uczestniczy wraz z władzami regionów autonomicznych w realizacji misji rozwoju gospodarczego, w usuwaniu nierówności wynikających z ich wyspiarskiego charakteru oraz w zapewnianiu spójności gospodarczej i społecznej z resztą terytorium państwowego oraz z Unią Europejską.

2. Solidarność narodowa na gruncie finansowym polega w szczególności na przekazywaniu środków budżetowych przewidzianych w niniejszej ustawie, podlegając stałemu dostosowywaniu do poziomu rozwoju regionów autonomicznych, i służy przede wszystkim stworzeniu warunków pozwalających na lepsze zabezpieczenie finansowe przy pomocy dochodów własnych.

3. Solidarność narodowa ma na celu zagwarantowanie podstawowej zasady równego traktowania wszystkich obywateli portugalskich i zapewnienia im możliwości korzystania z polityki społecznej określonej na poziomie narodowym, jak również przyczynianie się do osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej z resztą terytorium państwowego oraz z Unią [...]; polega ona w szczególności na przekazywaniu środków budżetowych, dokonywanym w konkretnych przypadkach zgodnie z przepisami niniejszego artykułu”.

12 Jak to zostało wskazane w pkt 7 motywów zaskarżonej decyzji, ustawa nr 13/98 przewiduje ponadto, że podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych stanowi dochody regionów autonomicznych, na warunkach w niej określonych. Na mocy art. 37 tej ustawy zgromadzenia ustawodawcze regionów autonomicznych są uprawnione między innymi do obniżania stawek podatków dochodowych obowiązujących w tych regionach do granicy 30% stawek przewidzianych w ustawodawstwie krajowym.

Szczególny system obowiązujący w Regionie Autonomicznym Azorów

13 Na mocy Decreto Legislativo Regional nr 2/99/A z dnia 20 stycznia 1999 r., zmienionego przez Decreto Legislativo Regional nr 33/99/A z dnia 30 grudnia 1999 r. (zwanego dalej „dekretem nr 2/99/A”), organ ustawodawczy Regionu Azorów, w ramach przyznanych mu w tej dziedzinie kompetencji, przyjął szczególne zasady dostosowania krajowego systemu podatkowego do szczególnych cech regionu. Dekret ten obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r. i zawiera w szczególności cztery dotyczące obniżenia stawek podatków dochodowych.

14 Powyższe obniżenie stawki podatku znajduje zastosowanie z mocy prawa do wszystkich podmiotów gospodarczych (osób fizycznych i prawnych). Według władz portugalskich ma ono w szczególności pozwolić przedsiębiorstwom z siedzibą na Azorach na przezwycięzenie przeszkód strukturalnych wynikających z ich lokalizacji w regionie o charakterze wyspiarskim i peryferyjnym. Z tego tytułu wszyscy podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych podlegający opodatkowaniu w regionie Azorów korzystają z obniżenia stawki tych podatków w wysokości 20% (15% w roku 1999) w przypadku pierwszego z podatków i 30% – w przypadku drugiego. Koszt budżetowy tego rozwiązania oceniany jest przez władze portugalskie, na podstawie wynikającej z niego utraty dochodów podatkowych, na około 26,25 milionów EUR rocznie.

Zaskarżona decyzja

15 Pismem z dnia 5 stycznia 2000 r. władze portugalskie zgłosiły Komisji Wspólnot

Europejskich system przystosowujący krajowy system podatkowy do szczególnych cech Regionu Autonomicznego Azorów. System ten został zgłoszony z opóźnieniem, w odpowiedzi na wydanie udzielenia informacji wystosowane przez służby Komisji w dniu 7 grudnia 1999 r. w następstwie artykułów opublikowanych w prasie. Wszedł on w życie bez zezwolenia Komisji i został wpisany do rejestru pomocy niezgłoszonej.

16 Po przeanalizowaniu informacji przekazanych przez władze portugalskie, Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE w odniesieniu do cząści systemu dotyczącej obniżenia stawek podatku dochodowego. W ramach tego postępowania rząd regionalny Wysp Alandzkich (Finlandia) przekazał Komisji swoje uwagi na poparcie stanowiska władz portugalskich.

17 Po zakończeniu postępowania Komisja wydała zaskarżoną decyzję.

18 W pkt 23 motywów tej decyzji, powołując się na swój komunikat dotyczący pomocy państwa w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego, Komisja przywołuje kryteria definiujące pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Dany środek musi przynosić beneficjentom korzyść obniżając koszty, które normalnie obciążają ich budżet. Korzyść ta musi być przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie. Dany środek musi wpływać na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wreszcie musi on mieć charakter szczególny lub selektywny, sprzyjając niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

19 W pkt 24 motywów zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że w omawianym przypadku obniżenia stawek podatków dochodowych każde z powyższych kryteriów zostało spełnione. Komisja ocenia w szczególności, w odniesieniu do trzech pierwszych kryteriów, że:

„— [...] [w] zakresie, w jakim analizowane obniżenie stawek podatku stosuje się do przedsiębiorstw, przynosi im ono [...] korzyść obniżając koszty, które normalnie obciążają ich budżet,

— przyznanie obniżenia podatku oznacza utratę wpływów podatkowych, która [...] »jest równoznaczna z konsumpcją środków publicznych w formie wydatków finansowych«. Ponieważ zasada ta znajduje zastosowanie również w przypadku pomocy przyznanej przez władze regionalne i lokalne państw członkowskich [...], analizowane obniżenie stawek podatku zostało przyznane ze środków państwowych, to znaczy ze środków, które w systemie portugalskich finansów publicznych zostały przydzielone Regionowi Autonomicznemu Azorów.

— kryterium wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi przyjmuje, że beneficjent środków wykonuje działalność gospodarczą niezależnie od statusu prawnego beneficjanta czy sposobu finansowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kryterium wpływu na wymianę handlową zostaje spełnione, gdy przedsiębiorstwa korzystające z pomocy wykonują działalność gospodarczą związaną z handlem między państwami członkowskimi [...] Biorąc pod uwagę [jego] sektorowy zakres zastosowania, oraz ponieważ co najmniej część objętych nim przedsiębiorstw wykonuje działalność związaną z handlem między państwami członkowskimi, jest tak w przypadku analizowanego obniżenia podatku”.

20 Jeżeli chodzi o kryterium selektywności, to Komisja powołując pkt 17 swojego obwieszczenia dotyczącego pomocy państwa w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego. Zostało tam wyjaśnione, że praktyka decyzyjna Komisji wskazuje, iż »tylko środki, których zakres rozciąga się na całe terytorium państwa, wymykają się kryterium specyficzności ustanowionemu w art. 87 ust. 1 [WE]«, które »traktat sam w sobie kwalifikuje jako pomoc środki, które są zaprojektowane dla promowania rozwoju gospodarczego regionu«. W ocenie Komisji obniżenie stawki podatków w

niniejszej sprawie stanowi dla przedsiębiorców mających siedzibę w określonym regionie Portugalii korzyść, która nie jest dostępna dla przedsiębiorstw, które chcą wykonywać podobną działalność gospodarczą w innych regionach Portugalii. Zgodnie z pkt 24 motywów zaskarżonej decyzji, obniżenie to sprzyja zatem – w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE – przedsiębiorstwom podlegającym opodatkowaniu w regionie Azorów, w porównaniu ze wszystkimi innymi przedsiębiorstwami portugalskimi.

21 Komisja opiera powyższy wniosek na następującym rozumowaniu, zawartym w pkt 26, 27, 31 i 33 motywów zaskarżonej decyzji.

22 Po pierwsze, ponieważ element selektywności zawarty w pojęciu pomocy państwa opiera się na porównaniu pomiędzy dwoma grupami przedsiębiorstw znajdujących się w takich samych ramach odniesienia (tych, które są beneficjentami korzyści i tych, którzy nie są), może być on ustalony jedynie poprzez porównanie z opodatkowaniem określonym jako normalne. Według Komisji „ze struktury traktatu, który dotyczy pomocy przyznawanej przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych oraz z podstawowej roli centralnych władz państw członkowskich w określaniu środowiska politycznego i gospodarczego, w którym działają przedsiębiorstwa, za pomocą podejmowanych przez nie środków, świadczonych usług oraz ewentualnie za pomocą dokonywanych przez nie transferów finansowych, jednocześnie wynika, że kontekstem, w którym powinno być dokonywane to porównanie, jest obszar gospodarczy państwa członkowskiego. [...] Utrwalona praktyka Komisji [...] polega [...] na uznawaniu za pomoc państwa systemów podatkowych, które mają zastosowanie na określonych terytoriach lub w określonych regionach i które mają charakter korzystniejszy w porównaniu do systemu ogólnego danego państwa członkowskiego [...]”.

23 Po drugie, nie do pogodzenia z pojęciem pomocy, które obejmuje wszelkie interwencje obniżające koszty, które obciążają normalnie budżet jednego lub kilku przedsiębiorstw, niezależnie od ich celów, uzasadnienia, przedmiotu oraz niezależnie od charakteru władzy publicznej, która je wprowadza lub której budżet one obciążają, jest utrzymywanie, tak jak to czyni władze portugalskie, że korzyści mające ograniczony zasięg terytorialny nabierają w danym regionie charakteru systemu ogólnego tylko z tego względu, że zostały wprowadzone nie przez władze centralne, lecz przez władze regionalne i że mają zastosowanie na całym terytorium należącym do jurysdykcji tego regionu. „Rozróżnienie oparte wyłącznie o kryterium władzy, która decyduje o zastosowaniu danego środka, pozbawiłoby jakiejkolwiek skuteczności (effet utile) art. 87 [WE], którego celem jest objęcie swym zakresem badanych środków wyłącznie na podstawie skutków, jakie wywołują dla konkurencji i dla wspólnotowej wymiany handlowej [...]”.

24 Komisja dodaje, że „niniejsza decyzja nie dotyczy mechanizmu pozwalającego ogółowi jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla (regiony, gminy i inne) na ustanawianie i pobieranie podatków lokalnych, niemających żadnego związku z krajowym systemem podatkowym. Przeciwnie, w niniejszym przypadku chodzi o obniżenie stawki podatku – stosowane wyłącznie na Azorach – ustalonej w ustawodawstwie krajowym i mającej zastosowanie w kontynentalnej części Portugalii. W tych okolicznościach nie budzi wątpliwości, że system przyjęty przez władze regionalne stanowi odstępstwo od krajowego systemu podatkowego”.

25 Po trzecie, obniżenie stawki opodatkowania nie może być uzasadnione charakterem ani strukturą portugalskiego systemu podatkowego. Komisja ocenia w szczególności, że „jako obniżenie to nie wynika ze stosowania zasad proporcjonalności lub progresji podatkowej, lecz sprzyja przedsiębiorstwom mającym siedzibę w określonym regionie, niezależnie od ich sytuacji finansowej, celów w zakresie rozwoju regionalnego, którym ma ono służyć, nie można uznać go za nieodłączną część wspomnianego portugalskiego systemu podatkowego”.

26 Uznawszy, w pkt 34 motywów zaskarżonej decyzji, analizowane środki za pomoc państwa, w pkt 35 Komisja stwierdza, że pomoc ta, jako że ma na celu przewyższenie trwałych przeszkód strukturalnych wynikających z wyspiarskiego charakteru regionu Azorów i jego oddalenia od kontynentalnych ośrodków gospodarczych poprzez obniżenie bieżących wydatków przedsiębiorstw, stanowi pomoc operacyjną. Komisja dodaje, że tego rodzaju pomoc może być dozwolona, jeżeli ma na celu zmniejszenie dodatkowych kosztów wykonywania działalności gospodarczej nierozdzielnie związanych z przeszkodami wskazanymi w art. 299 ust. 2 WE, z poszanowaniem warunków ustanowionych w pkt 4.16.2 wytycznych dotyczących krajowej pomocy regionalnej, to znaczy, jeżeli jest uzasadniona przyczynianiem się do rozwoju regionalnego i swoim charakterem, a jej poziom jest proporcjonalny do dodatkowych kosztów, na wyrównanie których jest ona przeznaczona.

27 W związku z tym w pkt 38 motywów zaskarżonej decyzji Komisja zwraca uwagę, że w zakresie, w jakim obniżenie stawki podatku dochodowego w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie do „przedsiębiorstw spoza sektora finansowego”, może je uznać za pomoc zgodną ze wspólnym rynkiem w ramach wyłączenia na mocy art. 87 ust. 3 lit. a) WE.

28 Natomiast zdaniem Komisji w zakresie, w jakim obniżenie stawki podatku dochodowego znajduje zastosowanie do przedsiębiorstw działających w sektorze finansowym, nie jest ono uzasadnione przyczynianiem się do rozwoju regionalnego, a jego poziom nie jest proporcjonalny do przeszkód, które ma ono wyrównać. Komisja nie może zatem uznać tego obniżenia za pomoc zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. a) WE, zwłaszcza że brak jest dowodów zawierających dane ilościowe, pozwalających na obiektywne obliczenie dodatkowych kosztów, na które narażone są przedsiębiorstwa z Azorów działające w sektorze finansowym. Pomoc ta nie może być ponadto objęta zakresem innego wyłączenia przewidzianego w traktacie.

29 Należy uściślić, że w pkt 18 motywów zaskarżonej decyzji, odnosząc się do wyników badań dostarczonych przez władze portugalskie, Komisja zwróciła uwagę, że wśród przedsiębiorstw należących do podstawowej grupy objętej badaniem nie ma przedsiębiorstw działających w sektorze finansowym. Komisja podniosła, że władze portugalskie ograniczyły się do uzasadnienia tej okoliczności przez powołanie się na brak danych statystycznych dotyczących tego rodzaju działalności, przynajmniej jednocześnie, że w odniesieniu do tego rodzaju działalności nie były w stanie wykazać w sposób jasny, iż obniżenie stawki podatku mogło – z uwagi na jego charakter i poziom – rozwiązać szczególne problemy regionu Azorów.

30 Ponadto w pkt 42 motywów zaskarżonej decyzji Komisja dodaje, że ze względu na wymogi przejrzystości i pewności prawnej należy wykluczyć możliwość objęcia decyzją o zgodności ze wspólnym rynkiem „działalności o charakterze »usług wewnątrzgrupowych« (działalności, której podstawą gospodarczą jest świadczenie usług na rzecz przedsiębiorstw należących do tej samej grupy, takich jak usługi centrów koordynacyjnych, pątniczych lub dystrybucyjnych)”. Komisja ocenia bowiem, „że działalność ta nie przyczynia się w takim stopniu do rozwoju regionalnego, aby można ją było uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. a) albo z tytułu innych wyłączeń przewidzianych w traktacie, ze względu na wskazanych już odnośnie sektora finansowego”.

31 W konsekwencji w art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja uznała za zgodną ze wspólnym rynkiem człłłł systemu dostosowującego krajowy system podatkowy do szczególnych cech Regionu Autonomicznego Azorów, dotyczącego obniżenia stawek podatku dochodowego, z zastrzeżeniem postanowień art. 2, zgodnie z którymi człłłł systemu pomocy, o której mowa w art. 1, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do przedsięwzięć wykonujących działalność finansową, jak również do przedsięwzięć wykonujących działalność o charakterze „usług wewnątrzgrupowych”. W art. 3 zaskarżonej decyzji Komisja nakazała Portugalii podjąć wszelkich koniecznych środków w celu odzyskania od przedsiębiorców wykonujących działalność wskazaną w art. 2 pomocy przyznanej w ramach człłłci systemu pomocy, o którym mowa w art. 1.

Żądania stron

32 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 16 września 2003 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient popierający żądania Republiki Portugalskiej.

33 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 9 czerwca 2005 r. Królestwo Hiszpanii zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient popierający żądania Republiki Portugalskiej.

34 Republika Portugalska wnosi do Trybunału o:

- uznanie niniejszej skargi za dopuszczalną;
- uznanie niniejszej skargi za uzasadnioną i w konsekwencji stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim decyzja ta uznaje za pomoc państwa obniżenie stawek podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę dla celów podatkowych na Azorach;
- ewentualnie, bez uszczerbku dla żądań poprzedzających, uznanie niniejszej skargi za uzasadnioną i stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w człłłci, w której uznaje ona za niezgodne ze wspólnym rynkiem obniżenie stawki opodatkowania, mające zastosowanie do przedsięwzięć działających w sektorze finansowym, jak również do przedsięwzięć wykonujących działalność o charakterze „usług wewnątrzgrupowych”, oraz nakazuje Republice Portugalskiej odzyskanie od tych przedsięwzięć kwoty pomocy;
- obciążenie Komisji wszystkimi kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez Republikę Portugalską.

35 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

36 Zjednoczone Królestwo, jako interwenient popierający wnioski Republiki Portugalskiej, wnosi do Trybunału o uznanie skargi za uzasadnioną i w konsekwencji, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim decyzja ta uznaje za pomoc państwa obniżenie stawek podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę dla celów podatkowych na Azorach.

W przedmiocie skargi

37 Rząd portugalski podnosi trzy zarzuty na poparcie swojej skargi. Jego zdaniem, po pierwsze, zaskarżona decyzja w dwojaki sposób narusza prawo przy stosowaniu art. 87 ust. 1 WE. Po drugie, decyzja ta nie jest w wystarczający sposób uzasadniona, co stanowi naruszenie art. 253 WE. Po trzecie, jest ona obarczona oczywistym błędem w ocenie okoliczności faktycznych warunkujących zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. a) WE.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa przy stosowaniu art. 87 ust. 1 WE

Argumentacja stron

38 Podnosząc zarzut pierwszy, rząd portugalski twierdzi, że przewidziane w dekrety nr 2/99/A obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych mających miejsce zamieszkania bądź siedzib na Azorach nie jest środkiem selektywnym, lecz środkiem o charakterze ogólnym oraz że w każdym razie, wynikające z tego obniżenia zróżnicowanie w zakresie obciążeń podatkowych jest uzasadnione charakterem lub strukturą portugalskiego systemu podatkowego.

39 Jeżeli chodzi o ocenę selektywnego charakteru tych środków, to rząd portugalski na wstępie podkreśla, że Komisja błędnie przyjmuje jako ramy odniesienia całe terytorium portugalskie. Dla dokonania oceny selektywności danego środka nie jest konieczne umieszczanie go na tle krajowym. Stąd, jeżeli korzyści podatkowe o zasięgu ograniczonym do części terytorium przyznawane są przez władze regionalne lub lokalne w odniesieniu do części terytorium objętego ich kompetencjami, tłem odniesienia powinien być dany region. Ponieważ korzyści podatkowe przyznane w tych warunkach mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw podlegających opodatkowaniu w tym regionie, chodzi tu o środki o charakterze ogólnym, a nie o środki selektywne.

40 Rząd portugalski podkreśla następnie, że obniżenie stawek opodatkowania w niniejszej sprawie wynika bezpośrednio z zasad, na których opiera się portugalski system podatkowy, w szczególności zasad redystrybucji i solidarności narodowej, jak również ze stopnia autonomii omawianego regionu. Obniżenie stawek jest następstwem wykonywania konstytucyjnej suwerenności i jest uzasadnione czynnikami określonymi w art. 299 ust. 2 WE, to znaczy wyspiarskim charakterem, trudnym klimatem oraz zależnością gospodarczą Azorów od niewielkiej liczby produktów.

41 Zdaniem rządu portugalskiego zaskarżona decyzja pomija w każdym razie okoliczności, że omawiane obniżenie stawek podatku uzasadnione jest charakterem i strukturą portugalskiego systemu podatkowego. Podnosi on w tym zakresie, że środek ten przyczynia się do osiągnięcia strukturalnych celów portugalskiego systemu podatkowego, to znaczy rozłożeniu ciężyć podatkowych w zgodzie ze zdolnościami płatniczymi, w celu redystrybucji. Podnosi ponadto, że istnieją obiektywne różnice pomiędzy podatnikami mającymi miejsce zamieszkania albo siedzibę w kontynentalnej części Portugalii a podatnikami mającymi miejsce zamieszkania lub siedzibę na Azorach. Te dwa elementy posiadają zresztą bezpośrednio umocowanie w zapisach konstytucyjnych i ustawowych ustanawiających zasady, na których opiera się portugalski system podatkowy, jak również autonomia regionów peryferyjnych.

42 Zdaniem Komisji z systemu traktatu wynika, że selektywność danego środka musi być oceniana na tle krajowym. Przyjmuje jako ramę odniesienia regionu, który wprowadzi ten środek, zaprzecza obydwu funkcji i ratio legis traktatowych zasad dotyczących pomocy państwa. Nawet jeżeli nie występuje selektywność przedmiotowa, korzyści zastrzeżone dla przedsiębiorstw działających w określonych regionach państwa członkowskiego mają charakter selektywny i

mog? stanowi? pomoc pa?stwa. W niniejszym przypadku sporne obni?enie podatk?w stawia przedsi?biorstwa podlegaj?ce opodatkowaniu w regionie Azor?w w sytuacji korzystniejszej, w por?wnaniu ze wszystkimi pozosta?ymi przedsi?biorstwami portugalskimi, poniewa? w kontynentalnych regionach Portugalii omawiane podatki krajowe nie mog? by? obni?ane przez w?adze lokalne, a wi?c obowi?zuj? wed?ug pe?nej stawki, co jest wystarczaj?ce do stwierdzenia selektywnego charakteru spornego ?rodka w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Okoliczno??, ?e decyzja co do omawianego obni?enia podatk?w zosta?a podj?ta przez podmiot inny ni? w?adze centralne pa?stwa, pozbawiona jest znaczenia: dla cel?w dokonania kwalifikacji danego ?rodka mog? by? brane pod uwag? jedynie jego skutki, a nie forma.

43 Komisja ocenia ponadto, ?e stopie? autonomii Regionu Autonomicznego Azor?w jest w istocie ograniczony. Centralne organy pa?stwa portugalskiego w dalszym ci?gu odgrywaj? g??wn? rol? w okre?laniu gospodarczych ram dzia?alno?ci przedsi?biorstw. Tytu?em przyk?adu, przedsi?biorstwa dzia?aj?ce na Azorach mog? korzysta? z infrastruktury finansowanej centralnie przez pa?stwo lub z systemu ubezpiecze? spo?ecznych, którego r?wnowaga finansowa zapewniana jest r?wnie? przez pa?stwo. Ponadto zmniejszenie dochod?w podatkowych, które dla omawianego regionu wynika z obni?enia stawek opodatkowania, jest po?rednio rekompensowane przez przekazywanie ?rodk?w z centralnego bud?etu pa?stwa, w imi? zasady solidarno?ci finansowej.

44 Odnosz?c si? do uzasadnienia korzy?ci podatkowych charakterem lub struktur? portugalskiego systemu podatkowego, Komisja zwraca uwag?, ?e uzasadnienie takie mo?na by dopu?ci? tylko wtedy, gdy korzy?ci te wynika?yby z obiektywnych r??nic pomi?dzy podatnikami. Nie jest tak natomiast w przypadku omawianego obni?enia podatk?w, poniewa? obni?enie to znajduje zastosowanie do wszystkich przedsi?biorstw z siedzib? na Azorach, niezale?nie od ich sytuacji finansowej, i wynika z gospodarczych cech regionu, które stanowi? elementy zewn?trzne w stosunku do systemu podatkowego. Komisja wyja?nia, ?e poj?cie charakteru lub struktury systemu odwo?uje si? do wewn?trznej logiki systemu op?at obowi?zkowych oraz do niezbd?nych i proporcjonalnych rozr??nie? o charakterze technicznym dokonywanych w celu sprostania obiektywnie r??nym sytuacjom, do których ten system op?at znajduje zastosowanie i które zgodne s? z wymogiem jak najlepszego funkcjonowania systemu we wszystkich przypadkach, które s? nim obj?te.

45 Rz?d Zjednoczonego Kr?lestwa, jako interwenient po stronie Republiki Portugalskiej, skupia swoj? argumentacj? na ocenie kryterium selektywno?ci. Odrzucaj?c argument Komisji, ?e ?rodki, które nie obejmuj? ca?ego terytorium pa?stwa cz?onkowskiego, spe?niaj? kryterium specyficzno?ci okre?lone w art. 87 ust. 1 WE, zwraca uwag?, ?e kryterium tego mog? niekiedy nie spe?nia? przepisy podatkowe uchwalone przez regiony zdecentralizowane lub autonomiczne, które znajduj? zastosowanie na ca?ym terytorium obj?tym ich w?a?ciwo?ci? i nie odznaczaj? si? specyfik? sektorow?.

46 Wed?ug rz?du Zjednoczonego Kr?lestwa, je?eli tak jak w niniejszym przypadku, ustawodawca regionu autonomicznego okre?la stawki opodatkowania, które znajduj? zastosowanie w sposób jednolity na ca?ym obszarze tego regionu, lecz które s? ni?sze od stawek stosowanych na mocy decyzji ustawodawcy krajowego w innych cz??ciach pa?stwa cz?onkowskiego, to o selektywno?ci tego ?rodka nie mo?na wnioskowa? tylko na podstawie faktu, ?e inne regiony obj?te s? innym poziomem opodatkowania. W zale?no?ci od okoliczno?ci selektywno?? t? nale?a?oby ocenia? na tle samego regionu, a nie na tle ca?ego pa?stwa cz?onkowskiego. Dzieje si? tak w przypadku systemu konstytucyjnego przyznaj?cego na tyle szerok? autonomi? podatkow?, by ulga podatkowa przyznana przez jednostk? terytorialn? mog?a by? uznana za decyzj? regionu autonomicznego lub zdecentralizowanego, który nie tylko ma kompetencj? do podejmowania tego rodzaju decyzji, lecz który nadto musi ponosi? ich finansowe i

polityczne konsekwencje.

47 Stąd, według rzędu Zjednoczonego Królestwa, przed uznaniem stawek podatków regionalnych obniżonych w stosunku do stawek podatków krajowych za pomocą państwa, Komisja powinna być wzięta pod uwagę stopień autonomii władz regionalnych lub lokalnych, które ustanowiły te obniżone stawki, w kilku aspektach, takich jak okoliczności, że kompetencja w dziedzinie podatkowej wpisuje się w ramy systemu konstytucyjnego przyznającego temu regionowi znaczny stopień autonomii politycznej, okoliczności, że decyzja o obniżeniu stawki opodatkowania pochodzi od organu wybranego przez mieszkańców regionu i przed nim odpowiedzialnego oraz okoliczności, że konsekwencje finansowe tej decyzji zostają poniesione przez region i nie byłyby zrekompensowane przy udziale lub za pomocą subwencji innych regionów lub rzędu centralnego.

48 Zdaniem rzędu Zjednoczonego Królestwa ocena charakteru regionalnego systemu podatkowego z punktu widzenia pomocy państwa rodzi szersze problemy dotyczące autonomii regionalnej, które nabierają wielkiego znaczenia na gruncie konstytucyjnym. W szczególności, zakwestionowany mógłby zostać system konstytucyjny decentralizacji „asymetrycznej” Zjednoczonego Królestwa, mający na uwadze sytuację Szkocji i Irlandii Północnej.

49 Królestwo Hiszpanii, również jako interwenient po stronie Republiki Portugalskiej, podkreśla, że jeżeli istnieje decentralizacja, to jest ona częścią ustroju konstytucyjnego niektórych państw członkowskich. Stąd zaakceptowanie argumentów Komisji prowadziłoby do zlekceważenia tego rodzaju struktur konstytucyjnych, zwłaszcza z tego względu, że polityka w dziedzinie podatków bezpośrednich nadal należy do kompetencji władz państw członkowskich.

50 W odpowiedzi na interwencję Zjednoczonego Królestwa Komisja kwestionuje twierdzenie, że stanowisko przyjęte w zaskarżonej decyzji, które stanowi przeszkodę w wykonywaniu przez Szkocję lub przez Irlandię Północną kompetencji przyznanych im w dziedzinie podatkowej.

51 Komisja dodaje, że traktowanie w taki sam sposób, z jednej strony, obniżenia podatków mającego zastosowanie w określonym regionie i uchwalonego na poziomie centralnym, a z drugiej – podobnego obniżenia uchwalonego przez władze regionalne, jest spójne z zasadą, zgodnie z którą pojęcie pomocy określone jest w powiązaniu ze skutkami danego rodzaju dla przedsiębiorstw lub producentów, bez konieczności uwzględniania jego przyczyn lub celów, ani sytuacji instytucji zajmujących się dystrybucją lub zarządzaniem pomocą (wyroki z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 Wochy przeciwko Komisji, Rec. str. 709, pkt 27 i 28, oraz z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie 78/76 Steinike & Weinlig, Rec. str. 595, pkt 21). Natomiast kryteria zaproponowane przez Zjednoczone Królestwo, które zmierzają do tego, aby „w zależności od okoliczności” selektywnie danego rodzaju badana była na tle regionu lub na tle całego państwa członkowskiego, są niezgodne z powyższymi zasadami i prowadziłyby do niepewności prawnej mogącej podważyć skuteczność kontroli udzielania pomocy państwa.

Ocena Trybunału

52 Artykuł 87 ust. 1 WE zakazuje pomocy, która „sprzyja [...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, tzn. pomocy selektywnej (zob. wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Wochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-10901, pkt 94). Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie pomocy państwa nie obejmuje rodzajów państwowych różnicujących przedsiębiorstwa, a zatem a priori selektywnych, w przypadku gdy różnicowanie to wynika z charakteru lub struktury systemu podatkowego, w który się wpisuje (zob. podobnie, ww. wyrok z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie Wochy przeciwko Komisji, pkt 33 oraz wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Rec. str. I-11137, pkt 51).

53 W związku z tym należy zbadać, czy w niniejszej sprawie przyjęty pródek w postaci obniżenia stawek opodatkowania ma charakter selektywny oraz, jeżeli tak, czy zgodnie z twierdzeniem rzędu portugalskiego jest on uzasadniony charakterem lub strukturą portugalskiego systemu podatkowego.

54 Jeżeli chodzi o ocenę warunku selektywności, który ma charakter konstytutywny dla pojęcia pomocy państwa, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, art. 87 ust. 1 WE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu do innych, znajdujących się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. podobnie wyroki z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Rec. str. I-8365, pkt 41, z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-308/01 *GIL Insurance i in.*, Rec. str. I-4777, pkt 68, oraz z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 *Heiser*, Rec. str. I-1627, pkt 40).

55 Tego rodzaju analiza konieczna jest również w przypadku próbka przyjętego nie przez ustawodawcę krajowego, lecz przez władze regionalne lub lokalne, ponieważ pródek przyjęty przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie przez władzę centralną może stanowić pomoc państwa, jeżeli spełnia warunki określone w art. 87 ust. 1 WE (zob. wyrok z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 *Niemcy przeciwko Komisji*, Rec. str. 4013, pkt 17).

56 Z powyższego wynika, że dla celów dokonania oceny selektywności określonego próbka należy zbadać, czy w ramach danego systemu prawnego pródek ten stanowi korzyść dla niektórych przedsiębiorstw, w porównaniu z innymi, znajdującymi się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej. Określenie ram odniesienia nabiera większej wagi w przypadku pródków o charakterze podatkowym, ponieważ samo istnienie korzyści może być stwierdzone tylko w porównaniu z tak zwanym opodatkowaniem „normalnym”. Stawka normalnego opodatkowania to stawka obowiązująca na obszarze geograficznym stanowiącym tło odniesienia.

57 W tym zakresie ramy odniesienia niekoniecznie muszą być określone w granicach terytorium danego państwa członkowskiego, a pródek przynajmniej korzyść tylko na jednej części terytorium kraju nie jest z tego tylko powodu selektywny w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

58 Nie można wykluczyć, że organ regionalny lub lokalny posiada status prawny i faktyczny dający mu wystarczającą autonomię w stosunku do rzędu centralnego państwa członkowskiego, by dzięki przyjmowanym próbkom ta jednostka, a nie rząd centralny, odgrywał podstawową rolę w określaniu politycznego i gospodarczego środowiska, w którym działają przedsiębiorstwa. W tego rodzaju przypadku to władze terytorium, na którym sprawuje swoje kompetencje organ regionalny lub lokalny wprowadzający dany pródek, a nie całe terytorium krajowego, stanowi właściwe tło dla badania, czy przyjęty przez ten podmiot pródek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom, w porównaniu do innych przedsiębiorstw, znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, ze względu na cel tego próbka lub danego systemu prawnego.

59 Argumentacja Komisji, zgodnie z którą przeszkodą dla tego rodzaju analizy jest brzmienie traktatu oraz utrwalone orzecznictwo dotyczące tej dziedziny, nie może zostać uwzględniona.

60 Bezspornie, Trybunał orzekł już, że okoliczności, iż program pomocy został przyjęty przez jednostkę samorządu terytorialnego nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu art. 87 ust. 1 WE, jeżeli przesłanki ustanowione w tym przepisie zostały spełnione (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Niemcy przeciwko Komisji*, pkt 17). Zresztą, jak to podkreśliła Komisja w pkt 26 motywów zaskarżonej decyzji, samo brzmienie traktatu, który w art. 87 ust. 3 lit. a) i c) jako pomoc państwa, która może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, traktuje próbki przeznaczone na

„sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów”, wskazuje, że korzyści o zakresie ograniczonym do części terytorium państwa zobowiązanego do przestrzegania zasad dotyczących pomocy, mogą być korzyściami o charakterze selektywnym. Jednakże nie można wnioskować, że dany środek jest selektywny w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, tylko na tej podstawie, iż znajduje on zastosowanie jedynie na ograniczonym obszarze geograficznym państwa członkowskiego.

61 Z wyroku z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-6857, nie można tym bardziej wywodzić, że środek, z którego korzyści zastrzeżone są dla przedsiębiorstw mających siedzibę w określonych regionach, jest tylko z tego względu selektywny. W pkt 23 tego wyroku Trybunał uznał, że okoliczności, iż ulga podatkowa dawała korzyści niektórym przedsiębiorcom mającym siedzibę w nowych landach i w Berlinie Zachodnim, pozbawiła ją charakteru ogólnego środka polityki podatkowej lub gospodarczej. Jednak ulga ta została wprowadzona przez ustawodawcę krajowego i znajdowała zastosowanie tylko do pewnej części przedsiębiorstw, mających siedzibę w określonych regionach Niemiec, a mianowicie do tych, które zatrudniały nie więcej niż 250 pracowników i których siedziba statutowa i zarząd znajdowały się w nowych landach lub w Berlinie Zachodnim, na zasadzie wyjątku od systemu krajowego, który w pozostałym zakresie miał charakter jednolity.

62 Dla oceny selektywności środka przyjętego przez organ regionalny lub lokalny i skutecznego, tak jak w sprawie niniejszej, ustanowieniu jedynie na części terytorium państwa członkowskiego stawki opodatkowania obniżonej w stosunku do stawki obowiązującej na pozostałym obszarze tego państwa, należy – jak to zostało wyjaśnione w pkt 58 niniejszego wyroku – zbadać, czy omawiany środek został przyjęty przez ten organ w ramach wykonywania kompetencji w wystarczającym stopniu autonomicznych w stosunku do kompetencji organów centralnych, a w odpowiednich przypadkach zbadać, czy ma on rzeczywiście zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw mających siedzibę na terytorium objętym zakresem kompetencji tego organu, lub do wszystkich rodzajów produkcji tam prowadzonej.

63 W pkt 50 i następujących opiniach rzecznik generalny wskazał między innymi trzy sytuacje, w których może pojawić się kwestia uznania za pomoc państwa środka, którego celem jest ustanowienie dla ograniczonego obszaru geograficznego stawek opodatkowania obniżonych w stosunku do stawek obowiązujących na poziomie krajowym.

64 W pierwszej z przewidzianych sytuacji rząd centralny podejmuje jednostronnie decyzję o zastosowaniu na określonym obszarze geograficznym stawki opodatkowania niższej od stawki mającej zastosowanie na poziomie krajowym. Druga sytuacja dotyczy modelu podziału kompetencji podatkowych, w którym wszystkie władze lokalne tego samego stopnia (regiony, gminy i inne) dysponują uprawnieniami do swobodnego decydowania, w granicach udzielonych im kompetencji, o stawce opodatkowania obowiązującej na terytorium należącym do ich kompetencji. Komisja uznała, w ślad za rzędem portugalskim i rzędem Zjednoczonego Królestwa, że środek podjęty przez władze lokalne w tej drugiej sytuacji, nie jest selektywny, ponieważ nie można określić normalnego poziomu opodatkowania, który mógłby stanowić punkt odniesienia.

65 W trzeciej sytuacji władze regionalne lub lokalne uchwalają, w ramach wykonywania kompetencji w wystarczającym stopniu autonomicznych względem władz centralnych, stawki opodatkowania, która jest niższa niż stawka krajowa i która znajduje zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorców działających na terytorium objętym ich kompetencjami.

66 W tej ostatniej sytuacji ramy prawne w?a?ciwe dla dokonania oceny selektywno?ci ?rodka o charakterze podatkowym mog?yby ogranicza? si? do danego obszaru geograficznego, w przypadku gdy organ regionalny lub lokalny odgrywa, w szczególno?ci z powodu swego statusu i kompetencji, podstawow? rol? przy okre?laniu ?rodowiska politycznego i gospodarczego, w którym dzia?aj? przedsi?biorstwa z siedzib? na terytorium obj?tym jego kompetencjami.

67 Zgodnie z tym, co podniós? rzecznik generalny w pkt 54 opinii, aby decyzja podj?ta w podobnych okoliczno?ciach mog?a by? uznana za podj?t? w ramach wykonywania kompetencji w wystarczaj?cym stopniu autonomicznych, konieczne jest przede wszystkim, aby zosta?a ona podj?ta przez w?adze regionalne lub lokalne posiadaj?ce na gruncie konstytucyjnym status polityczny lub administracyjny odr?bny od statusu rz?du centralnego. Nast?pnie decyzja ta powinna by? podj?ta bez mo?liwo?ci ingerencji rz?du centralnego w jej tre??. Wreszcie konsekwencje finansowe obni?enia stawki opodatkowania maj?cej zastosowanie do przedsi?biorstw dzia?aj?cych w danym regionie nie mog? by? wyrównywane przy udziale lub za pomoc? subwencji innych regionów lub rz?du centralnego.

68 Z powy?szego wynika, ?e autonomia polityczna i podatkowa w stosunku do rz?du centralnego, która by?aby wystarczaj?ca dla zastosowania wspólnotowych zasad dotycz?cych pomocy pa?stwa zak?ada, jak to podniós? rz?d Zjednoczonego Królestwa, ?e organ regionalny lub lokalny posiada nie tylko kompetencje do przyj?cia, w odniesieniu do terytorium obj?tym tymi kompetencjami, ?rodków polegaj?cych na obni?eniu stawki opodatkowania, niezale?nie od jakichkolwiek wzgl?dów zwi?zanych z postaw? w?adz centralnych, lecz równie? ponosi polityczne i finansowe konsekwencje tego rodzaju ?rodka.

69 Poniewa? rz?d portugalski kwestionuje ocen? Komisji co do selektywnego charakteru ?rodków polegaj?cych na obni?eniu podatków w niniejszej sprawie, nale?y zbada?, czy ?rodki te, jako korzystne dla przedsi?biorstw podlegaj?cych opodatkowaniu w regionie Azorów, spe?niaj? przes?anki okre?lone w pkt 67 i 68 niniejszego wyroku.

70 W tym zakresie nale?y podnie??, ?e na mocy konstytucji Republiki Portugalskiej Azory stanowi? region autonomiczny posiadaj?cy statut polityczno-administracyjny i w?asne organy rz?dowe, które mog? wykonywa? w?asne kompetencje podatkowe oraz przystosowywa? krajowy system podatkowy do szczególnych cech regionu, zgodnie z ustaw? nr 13/98 oraz dekretem nr 2/99/A.

71 Je?li chodzi o autonomi? gospodarcz?, to rz?d portugalski, w odpowiedzi na argumentacj? Komisji dotycz?c? braku autonomii Regionu Autonomicznego Azorów z powodu przekazywania ?rodków finansowych o charakterze wyrównawczym pochodz?cych od organów centralnych, ograniczy? si? do podniesienia, ?e Komisja nie przedstawi?a dowodu uzasadniaj?cego t? argumentacj?, nie wykazuj?c jednak samodzielnie, ?e Region Autonomiczny Azorów nie otrzymuje ?adnego finansowania pa?stwowego w celu wyrównania zmniejszenia si? dochodów podatkowych, mog?cego wynika? z obni?enia stawek opodatkowania.

72 W tym zakresie nale?y stwierdzi?, ?e na mocy art. 5 ust. 1 ustawy nr 13/98, w ramach przystosowywania krajowego systemu podatkowego do szczególnych cech regionu, konstytucyjna zasada solidarno?ci narodowej zosta?a doprecyzowana w ten sposób, ?e organy centralne uczestnicz? wraz z w?adzami regionów autonomicznych w realizacji misji rozwoju gospodarczego, w usuwaniu nierówno?ci wynikaj?cych z wyspiarskiego charakteru oraz w zapewnianiu spójno?ci gospodarczej i spo?ecznej z reszt? terytorium pa?stwa.

73 Zgodnie z art. 32 tej ustawy stosowanie powy?szej zasady przek?ada si? na spoczywaj?cy zarówno na w?adzach centralnych, jak i regionalnych obowi?zek wspierania dzia?a?

zmierzających do usuwania nierówności wynikających z wyspiarskiego charakteru, przez zmniejszanie regionalnych obciążeń podatkowych, a także na zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniego poziomu publicznych usług i działalności o charakterze prywatnym.

74 Jak przyznał rząd portugalski, celem dekretu nr 2/99/A jest przystosowanie krajowego systemu podatkowego do szczególnych cech regionu w związku z konsekwencji tej konstytucyjno-ustawowej konstrukcji.

75 Jeżeli spadek dochodów podatkowych, który dla regionu Azorów może wynikać z omawianego obniżenia stawki opodatkowania, może wpłynąć na realizację uznanego przez rząd portugalski celu w postaci usunięcia nierówności w dziedzinie rozwoju gospodarczego, to jest on w każdym razie rekompensowany dzięki mechanizmowi finansowania, który jest zarządzany na poziomie centralnym. W niniejszym przypadku finansowanie to zostało wprost przewidziane w art. 5 ust. 2 ustawy nr 13/98 w postaci przekazywania środków budżetowych.

76 Wynika z tego, że oba aspekty polityki podatkowej rządu regionalnego, to znaczy, po pierwsze, decyzja o zmniejszeniu regionalnych obciążeń podatkowych w wykonaniu kompetencji do obniżenia stawek podatku dochodowego, i po drugie, osiągnięcie celu w postaci usunięcia nierówności wynikających z wyspiarskiego charakteru, są ze sobą nierozzerwalnie związane i z punktu widzenia finansowego zależą od przekazywania środków budżetowych zarządzanego przez rząd centralny.

77 W tym kontekście należy stwierdzić, że decyzja rządu Regionu Autonomicznego Azorów o wykonaniu przysługującej mu kompetencji do obniżenia stawek podatku dochodowego w celu umożliwienia podmiotom gospodarczym działającym w tym regionie przezwyciężenia strukturalnych niedogodności wynikających z ich wyspiarskiej i peryferyjnej siedziby nie została podjęta przy spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w pkt 67 i 68 niniejszego wyroku.

78 W konsekwencji ramy prawne mające znaczenie dla oceny selektywności omawianych środków o charakterze podatkowym nie mogą być wyznaczone wyłącznie w geograficznych granicach regionu Azorów. Środki te muszą być oceniane w odniesieniu do całości terytorium Portugalii, czyli w ramach, w których jawi się jako selektywne.

79 Z powyższego wynika, że w zaskarżonej decyzji Komisja słusznie uznała, że omawiane obniżenie stawek opodatkowania stanowi środek selektywny, a nie środek o charakterze ogólnym.

80 Zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 52 niniejszego wyroku, należy zatem zbadać, czy omawiane środki podatkowe mogą być uzasadnione charakterem lub strukturą portugalskiego systemu podatkowego, co winno zostać wykazane przez zainteresowane państwo członkowskie.

81 Środek przewidujący wyjątek od ogólnego systemu podatkowego może być uzasadniony charakterem i ogólną strukturą systemu podatkowego, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie jest w stanie wykazać, że środek ten wynika bezpośrednio z zasad leżących u podstaw jego systemu podatkowego. W tym zakresie należy dokonać rozróżnienia pomiędzy celami przypisanymi szczególnemu systemowi prawnemu oraz celami względem niego zewnętrznymi – z jednej strony, a mechanizmami stanowiącymi nieodłączną część samego systemu podatkowego, które są niezbędne dla osiągnięcia tych celów – z drugiej.

82 Natomiast środki takie jak w sprawie niniejszej, które znajdują zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych bez różnicy ze względu na ich sytuację finansową, nie mogą być uznane za odpowiadające potrzebom poszanowania zdolności płatniczych w ramach systemu redystrybucji. O ile prawdą jest, że niekorzystne skutki wyspiarskiego charakteru Azorów mogą być ponoszone przez wszystkie podmioty gospodarcze niezależnie od ich sytuacji finansowej, o

tylko sam fakt, że regionalny system podatkowy został stworzony w sposób mający zagwarantować usunięcie tego rodzaju nierówności nie pozwala na uznanie, iż wszelkie korzyści podatkowe przyznane przez władze omawianego Regionu Autonomicznego są uzasadnione charakterem i strukturą krajowego systemu podatkowego. Działanie w oparciu o politykę rozwoju regionalnego lub społecznej nie wystarcza, aby środek przyjęty w ramach tego rodzaju polityki został z tego tylko względu uznany za uzasadniony.

83 W konsekwencji należy stwierdzić, że rząd portugalski nie wykazał, że przyjęcie przez Region Autonomiczny Azorów omawianych środków było niezbędne dla funkcjonowania i skuteczności ogólnego systemu podatkowego. Poprzestaje on jedynie na ogólnym twierdzeniu o takiej treści, nie przedstawiając szczegółowych dowodów na jego poparcie. Nie wykazał zatem, że omawiane środki są uzasadnione charakterem lub strukturą portugalskiego systemu podatkowego.

84 W konsekwencji w zaskarżonej decyzji Komisja słusznie uznała, że rozróżnienie w dziedzinie obciążenia wynikające z omawianego obniżenia stawek opodatkowania nie jest uzasadnione charakterem lub strukturą portugalskiego systemu podatkowego.

85 Z całości powyższych rozważań wynika, że pierwszy zarzut skargi musi zostać oddalony.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia co do wystąpienia zakłócenia wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej oraz istotnych ograniczeń konkurencji

Argumentacja stron

86 Podnosząc zarzut drugi, rząd portugalski twierdzi w istocie, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie odpowiada wymogom z art. 253 WE, ponieważ decyzja ta nie wyjaśnia ani nie uzasadnia wpływu omawianego obniżenia stawki opodatkowania na wymiany handlowe między państwami członkowskimi, ani też istotnego skutku w postaci zakłócenia konkurencji wynikającego z tego środka.

87 Komisja kwestionuje te twierdzenia, opierając się w szczególności na orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym w odniesieniu do systemu pomocy o zasięgu ogólnym wystarczy wskazać, że przynajmniej w przypadku niektórych beneficjentów dany środek wpływa na wymiany handlowe, a Komisja nie jest już zobowiązana do szczegółowego poruszania tej kwestii w swoich decyzjach (wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Wochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289). Jej zdaniem w niniejszym przypadku obniżenie stawek opodatkowania ma zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych podlegających opodatkowaniu w regionie Azorów. Zakładając, że co najmniej część z tych przedsięwzięć wykonuje działalność stanowiącą przedmiot wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz konkurencji wspólnotowej, decyzja jest odpowiednio uzasadniona.

Ocena Trybunału

88 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała kwestionowany akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a sądowi wspólnotowemu dokonać jej kontroli. Nie jest wymagane, by uzasadnienie podawało w sposób szczegółowy wszystkie istotne okoliczności prawne i faktyczne o tyle, że kwestia, czy uzasadnienie danego aktu spełnia wymagania art. 253 WE, musi być oceniana nie tylko z uwzględnieniem jego brzmienia, lecz również jego kontekstu, jak i całości zasad prawnych dotyczących danej dziedziny (zob. w szczególności wyroki z dnia 29 lutego 1996

r. w sprawie C-56/93 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-723, pkt 86, z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie C-278/95 P Siemens przeciwko Komisji, Rec. str. I-2507, pkt 17, oraz z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-6717, pkt 73).

89 Powyższa zasada stosowana przy uznawaniu danego państwa za pomoc państwa wymaga wskazania powodów, dla których Komisja uznaje, że państwo ten objęty jest zakresem zastosowania art. 87 ust. 1 WE. W tym zakresie, również w przypadku gdy z okoliczności, w których pomoc została przyznana, wynika, że może ona mieć wpływ na wymiany handlowe między państwami członkowskimi oraz może zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji, Komisja musi przynajmniej wskazać te okoliczności w uzasadnieniu swojej decyzji (wyroki z dnia 7 czerwca 1988 r. w sprawie 57/86 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. 2855, pkt 15, z dnia 24 października 1996 r. w sprawach połączonych C-329/93, C-62/95 i C-63/95 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5151, pkt 52, oraz ww. wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 98).

90 W niniejszej sprawie wystarczy w tym zakresie podnieść, że zaskarżona decyzja jasno wskazuje – oraz stosuje w konkretnym przypadku – kryteria, które dany państwo musi spełniać, aby stanowić pomoc państwa.

91 Jeżeli chodzi o dokonanie przez Komisję oceny skutków pomocy dla wewnętrznej wymiany handlowej, to należy stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji, w pkt 24 motywów cytowanym w pkt 19 niniejszego wyroku, Komisja w sposób logiczny – z cech omawianego systemu, jak również z ogólnego zakresu obniżenia stawki opodatkowania, które wynika z tego systemu, a które znajduje zastosowanie we wszystkich sektorach gospodarczych Azorów – wywnioskowała, że co najmniej część zainteresowanych przedsiębiorstw wykonuje działalność gospodarczą stanowiącą przedmiot wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz że istnieje możliwość wystąpienia niekorzystnych skutków dla konkurencji.

92 Z powyższego wynika, że zarzut drugi rzędu portugalskiego, dotyczący niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 87 ust. 3 lit. a) WE

Argumentacja stron

93 Podnosząc zarzut trzeci, rząd portugalski twierdzi, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie przy stosowaniu art. 87 ust. 3 lit. a) WE, wykluczając możliwość objęcia wyłączeniem przewidzianym w tym przepisie omawianego obniżenia stawek opodatkowania w zakresie dotyczącym przedsiębiorstw wykonujących działalność finansową lub działalność o charakterze „usług wewnątrzgrupowych”, oraz orzekając w art. 2 zaskarżonej decyzji o niezgodności tego obniżenia ze wspólnym rynkiem.

94 Tymczasem według rzędu portugalskiego, po pierwsze, w portugalskim porządku prawnym nie występuje działalność o charakterze „usług wewnątrzgrupowych”, a po drugie, przedsiębiorstwa działające w sektorze finansowym są narażone na ponoszenie tych samych dodatkowych kosztów wynikających z wyspiarskiego i peryferyjnego charakteru regionu Azorów, które zostały wskazane w odniesieniu do innych sektorów gospodarki w przedstawionych w dniu 3 listopada 1999 r. wynikach badań przeprowadzonych przez Centre for European Policy Studies, w ramach postępowania dotyczącego pomocy państwa w Regionie Autonomicznym Madery. Przedmiotem tych badań było określenie znaczenia art. 299 ust. 2 WE w odniesieniu do regionów autonomicznych Madery i Azorów.

95 Komisja kwestionuje, jakoby popełniła oczywisty błąd w ocenie i w pierwszej kolejności podnosi, że przy ocenie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem przysuguje jej szeroki zakres swobodnego uznania, który obejmuje ocenę natury gospodarczej i społecznej.

96 W drugiej kolejności Komisja podkreśla, że badanie Centre for European Policy Studies, na którym rzekł portugalski opiera swoje twierdzenie, nie jest odpowiednie dla oceny zgodności ze wspólnym rynkiem obniżenia stawek opodatkowania mającego zastosowanie do przedsiębiorstw działających w sektorze finansowym. Badania te zawierają wyliczenia kosztów związanych z peryferyjnym położeniem omawianego regionu, nie dokonując oceny wpływu dodatkowych kosztów na różne sektory gospodarki. Tymczasem, o ile można rozstrzygnąć, że wszystkie przedsiębiorstwa mające siedzibę w regionie Azorów stoją w obliczu tych samych trwałych przeszkód o charakterze strukturalnym, wynikających z wyspiarskiego charakteru archipelagu Azorów i jego oddalenia od kontynentalnych ośrodków gospodarczych, o tyle nie wynika z tego, że wpływ tych przeszkód na dodatkowe koszty wykonywania działalności gospodarczej jest taki sam we wszystkich sektorach.

97 Zdaniem Komisji, biorąc pod uwagę wysoce zmienny charakter oferowanych usług, sektor finansowy znajduje się w innej sytuacji niż pozostałe sektory gospodarki Azorów. Z tego względu od chwili wszczęcia postępowania Komisja kilkakrotnie nakazywała władze portugalskie do dostarczenia dowodów wykazujących, że korzyści przyznane dla sektora finansowego były uzasadnione. Komisja podkreśla, że wobec braku tego rodzaju konkretnych dowodów nie mogła, na podstawie dokumentacji dostarczonej przez władze portugalskie, uznać obniżenia podatków mającego zastosowanie do przedsiębiorstw działających w tym sektorze za pomoc zgodną ze wspólnym rynkiem na mocy wyłączenia z art. 87 ust. 3 lit. a) WE.

98 Komisja przypomina również, że jeżeli państwo członkowskie nie dostarcza jej danych informacji lub dostarcza jej jedynie informacje czystoformalne, to legalność jej decyzji musi być oceniana z uwzględnieniem informacji, którymi dysponowała w chwili jej wydania (wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-382/99 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5163, pkt 49). Zasada ta powinna być rygorystycznie stosowana w niniejszej sprawie, tym bardziej, że władze portugalskie były wielokrotnie wzywane do udzielenia informacji i że ciżba dowodów, i przyznana pomoc była uzasadniona spoczywa na państwie członkowskim, zgodnie z pkt 4.16.2 wytycznych dotyczących krajowej pomocy regionalnej.

Ocena Trybunału

99 Na wstępie należy przypomnieć, że przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysuguje szeroki zakres swobodnego uznania, który obejmuje ocenę natury gospodarczej i społecznej, która musi być dokonana w kontekście wspólnotowym. Trybunał, kontrolując legalność wykonywania tego rodzaju swobody, nie może zastąpić oceny właściwego organu właściwej oceny, ale powinien jedynie zbadać, czy ta ocena nie jest obciążona oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 45 i 46, wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-456/00 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-11949, pkt 41 i ww. wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 135).

100 Wytyczne dotyczące krajowej pomocy regionalnej zakazują pomocy regionalnej przeznaczonej na zmniejszenie kosztów biogospodarczych przedsiębiorstw, to znaczy pomocy operacyjnej. Jednakże na mocy pkt 4.16.2 powyższych wytycznych, w regionach peryferyjnych kwalifikujących się do skorzystania z wyłączenia na mocy art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE, pomoc operacyjna może być dopuszczalna, jeżeli jest przeznaczona na wyrównanie dodatkowych kosztów powstających w toku działalności gospodarczej z tytułu czynników określonych w art.

299 ust. 2 WE, których trwało i poźnienie powoła nie hamuje rozwój takich regionów.

101 W punkcie tym zostało wyjaśnione, że zadaniem zainteresowanego państwa członkowskiego jest ustalenie wielkości dodatkowych kosztów i udowodnienie, że są one związane z tymi czynnikami. Ponadto proponowana pomoc musi być uzasadniona pod względem przyczyniania się do rozwoju regionalnego i pod względem swego charakteru; jej poziom musi być proporcjonalny do dodatkowych kosztów, na których wyrównanie jest ona przeznaczona.

102 Należy podnieść, że rząd portugalski – podkreślając, że omawiane środki spełniają kryteria przewidziane w powyższych wytycznych również w odniesieniu do sektora usług finansowych, a nie tylko w odniesieniu do innych sektorów działalności gospodarczej, jak to przyznała Komisja w zaskarżonej decyzji – nie kwestionuje brzmienia wytycznych dotyczących krajowej pomocy regionalnej. Kwestionuje on jedynie sposób, w jaki Komisja zastosowała te wytyczne w odniesieniu do sektora finansowego regionu Azorów. W istocie uważa, że wykazał, iż przedsiębiorstwa wykonujące działalność finansową muszą zmagać się z tymi samymi dodatkowymi kosztami wynikającymi ze specyficznych cech omawianego regionu, co inne przedsiębiorstwa mające tam siedzibę.

103 Jak to zostało podniesione w pkt 101 niniejszego wyroku, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi krajowej pomocy regionalnej zadaniem państwa członkowskiego, które przyznało pomoc, jest dokonanie oceny jej wagi i wykazanie, że jest ona uzasadniona pod względem przyczyniania się do rozwoju regionalnego oraz że poziom w ten sposób przyznanych korzyści jest proporcjonalny do dodatkowych kosztów, na których wyrównanie jest ona przeznaczona.

104 O ile rzeczywiście w zaskarżonej decyzji nie podano w sposób szczegółowy przyczyn, dla których Komisja uważa za niezbędną posiadanie dowodów zawierających dane ilościowe dotyczące sektora finansowego, o tyle nie można z tego wywodzić, że instytucja ta przekroczyła granice przysługującego jej swobodnego uznania.

105 Z tego względu należy stwierdzić, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając za niezgodną ze wspólnym rynkiem członnego systemu pomocy, której dotyczy art. 1 zaskarżonej decyzji, mając zastosowanie do przedsiębiorstw wykonujących działalność finansową.

106 Należy ponadto podnieść, że jeżeli chodzi o przedsięwzięcia wykonujące działalność o charakterze „usług wewnątrzgrupowych”, to w odpowiedzi na argument władz portugalskich, zgodnie z którym w portugalskim porządku prawnym działalność taka obecnie nie występuje, w pkt 42 motywów zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że ze względu na wymóg przejrzystości i bezpieczeństwa prawnego, w przypadku gdy działalność taka mogłaby być w praktyce wykonywana w ramach usług świadczonych głównie na rzecz przedsięwzięć z tej samej grupy, obniżenie stawek opodatkowania, mające zastosowanie do przedsięwzięć wykonujących tego rodzaju działalność, musi de jure być wykluczone z zakresu wyłączenia, o którym mowa w art. 87 ust. 3 lit. a), w odniesieniu do przedsięwzięć działających w sektorze finansowym. Komisja w istocie uważa, że działalność taka, w zakresie w jakim jej skutki dla decyzji o obraniu siedziby przedsięwzięć należących do jednej grupy, jak również jej skutki zewnętrzne dla gospodarki lokalnej są niezbyt istotne, nie przyczynia się w sposób na tyle wystarczający do rozwoju regionalnego, aby podjęte w niniejszym przypadku środki, które się do niej stosują, mogły zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. a) WE lub innych wyłączeń przewidzianych w traktacie, z przyczyn wskazanych już w odniesieniu do sektora finansowego, niezależnie od kwestii, czy działalność taka występuje w danej chwili w portugalskim porządku prawnym. Wobec nieprzytoczenia przez rząd portugalski argumentów przeciwnych tym twierdzeniom, nie zostało wykazane, by w odniesieniu do tego rodzaju przedsięwzięć popełniony został oczywisty błąd w ocenie.

107 W konsekwencji zarzut trzeci, dotyczący naruszenia art. 87 ust. 3 lit. a) WE, musi zostać oddalony.

108 Ponieważ żaden zarzut Republiki Portugalskiej nie zasługuje na uwzględnienie, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

109 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają koszty własne.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Królestwo Hiszpanii ponoszą własne koszty.**

Podpisy

* Język postępowania: portugalski.