

Mål C-88/03

Republiken Portugal

mot

Europeiska gemenskapernas kommission

”Talan om ogiltigförklaring – Statligt stöd – Beslut 2003/442/EG – Skatteåtgärder som vidtas av ett regionalt eller lokalt organ – Sänkta skattesatser på inkomst för fysiska och juridiska personer med skattemässigt hemvist i regionen Azorerna – Kvalificering som statligt stöd – Selektiv karaktär – Berättigat med hänsyn till skattesystemets art och struktur – Motiveringsskyldighet – Förenlighet med den gemensamma marknaden”

Förslag till avgörande av generaladvokat L.A. Geelhoed föredraget den 20 oktober 2005

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 6 september 2006

Sammanfattning av domen

1. *Statligt stöd – Begrepp – Åtgärdens selektiva karaktär*

(Artikel 87.1 EG)

2. *Statligt stöd – Begrepp – Åtgärdens selektiva karaktär*

(Artikel 87.1 EG)

3. *Institutionernas rättsakter – Motivering – Skyldighet – Räckvidd*

(Artiklarna 87.1 EG och 253 EG)

4. *Statligt stöd – Förbud – Undantag – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning*

(Artikel 87.3 EG)

1. I artikel 87.1 EG förbjuds statligt stöd som ”gynna[r] vissa företag eller viss produktion”, i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, det vill säga selektiva stödåtgärder. Begreppet statligt stöd avser dock inte sådana statliga åtgärder som innebär att företag behandlas olika, och som således a priori är selektiva, när denna skillnad följer av arten eller strukturen hos det skattesystem som åtgärderna utgör en del av.

En åtgärd som medför ett undantag från tillämpningen av det allmänna skattesystemet kan vara berättigad med hänsyn till skattesystemets art eller struktur om den berörda medlemsstaten kan visa att denna åtgärd är en direkt följd av de grundläggande eller styrande principerna för medlemsstatens skattesystem. Härvid måste det göras en åtskillnad mellan å ena sidan sådana mål som uppställts för en viss skatteordning och som ligger utanför denna och å andra sidan mekanismer som utgör en del av själva skattesystemet och som är nödvändiga för att kunna uppnå sådana mål.

(se punkterna 52, 54 och 81)

2. Vid prövningen av huruvida en åtgärd är av selektiv karaktär är fastställandet av referensramen av avgörande betydelse och denna måste inte nödvändigtvis fastställas i överensstämmelse med den berörda medlemsstatens gränser.

För att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv, när det rör sig om en åtgärd som har vidtagits av en understatlig enhet och som syftar till att i endast en del av en medlemsstat införa en lägre skattesats än den som gäller i medlemsstaten i övrigt, skall det således undersökas huruvida den enhet som vidtog åtgärden hade en tillräckligt självständig ställning i förhållande till centralmakten, och i förekommande fall huruvida åtgärden verkligen är tillämplig på alla företag eller all produktion inom det område som omfattas av enhetens behörighet.

I en situation där ett regionalt eller lokalt organ, som har en tillräckligt självständig ställning i förhållande till centralmakten, fastställer en skattesats som är lägre än den nationella skattesatsen och som endast är tillämplig på företag inom det område som omfattas av dess behörighet, kan den relevanta rättsliga ramen för bedömningen av huruvida en skatteåtgärd är selektiv anses vara begränsad till det berörda geografiska området under förutsättning att den understatliga enheten, framför allt på grund av dess ställning och dess befogenheter, har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över den politiska och ekonomiska miljön för företagen inom det område som omfattas av dess behörighet.

För att ett beslut som har fattats under sådana omständigheter skall kunna anses ha antagits av ett organ med en tillräckligt självständig ställning krävs det för det första att beslutet har fattats av ett regionalt eller lokalt organ som konstitutionellt sett har en politisk och administrativ ställning som är skild från centralregeringens. Vidare måste beslutet ha antagits utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet. Slutligen får de ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller centralregeringen.

(se punkterna 56–58, 62 och 65–67)

3. Den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit den angripna rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att gemensapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området.

När det gäller frågan om hur en stödåtgärd skall betecknas, kräver denna princip att kommissionen anger skälen till att den anser att den ifrågavarande åtgärden omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG. Även om det i vissa fall kan framgå av själva de omständigheter under vilka stödet beviljades att stödet är av sådant slag att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen, åligger det kommissionen i det avseendet att åtminstone redogöra för dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut.

(se punkterna 88 och 89)

4. Kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av

artikel 87.3 EG. Denna bedömning skall innefatta ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Gemensapsdomstolen kan, vid kontrollen av om denna befogenhet utövats på ett lagenligt sätt, inte ersätta den beslutsfattande institutionens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva om institutionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

(se punkt 99)

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 september 2006 (*)

”Talan om ogiltigförklaring – Statligt stöd – Beslut 2003/442/EG – Skatteåtgärder som vidtas av ett regionalt eller lokalt organ – Sänkta skattesatser på inkomst för fysiska och juridiska personer med skattemässigt hemvist i regionen Azorerna – Kvalificering som statligt stöd – Selektiv karaktär – Berättigat med hänsyn till skattesystemets art och struktur – Motiveringsskyldighet – Förenlighet med den gemensamma marknaden”

I mål C-88/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 24 februari 2003,

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, i egenskap av ombud, biträdd av J. da Cruz Vilaça och L. Romão, advogados, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrädd av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, QC, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av V. Di Bucci och F. de Sousa Fialho, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A.

Rosas (referent) och J. Malenovský samt domarna J. P. P. Puissech, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klučka och U. Lohmus,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 september 2005,

och efter att den 20 oktober 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Portugal har väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2003/442/EG av den 11 december 2002 om nedsättning av inkomstskattesatserna i ordningen för att anpassa det nationella skattesystemet till de speciella förhållandena i den autonoma regionen Azorerna (EUT L 150, s. 52) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 87.1 EG anges följande:

”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

3 I punkt 2 i kommissionens meddelande av den 10 december 1998 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EGT C 384, s. 3) (nedan kallat meddelandet om statligt stöd på området för direkt beskattning) preciseras att meddelandet innehåller klargöranden för bedömningen av huruvida en åtgärd skall kvalificeras som stöd enligt artikel 87.1 EG när det rör sig om skatteåtgärder.

4 I artikel 87.3 EG föreskrivs att följande kan anses som förenligt med den gemensamma marknaden:

”a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning,

...

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

...”

5 I artikel 299.2 EG anges att bestämmelserna i fördraget skall gälla för de franska utomeuropeiska departementen, för Azorerna, Madeira och Kanarieöarna. Gemenskapslagstiftaren kan dock besluta om specifika åtgärder för att särskilt fastställa villkoren för hur fördraget skall tillämpas beträffande dessa områden med beaktande av att deras

strukturella, sociala och ekonomiska situation förvärras av vissa faktorer vilka på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar områdenas utveckling.

6 I punkt 4.15 i kommissionens riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9), enligt deras lydelse av den 9 september 2000 (EGT C 258, s. 5) (nedan kallade riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål) anges att regionalstöd som är avsedda att minska ett företags löpande kostnader, det vill säga driftsstöd, är förbjudna.

7 I punkt 4.16.2 i riktlinjerna anges dock att i de regioner i de yttersta randområdena som omfattas av undantaget i artikel 87.3 a och c EG får stöd som inte är både avtagande och tidsbegränsat tillåtas, i den mån som det bidrar till att kompensera för de merkostnader vid utövandet av ekonomisk verksamhet som är förenade med de faktorer som anges i artikel 299.2 EG, vilka faktorer på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar utvecklingen i dessa områden. Det anges också i denna bestämmelse att det ankommer på medlemsstaten att bestämma merkostnadernas omfattning och att visa att det finns ett samband med nämnda faktorer. Det planerade stödet skall dessutom motiveras med hänsyn till stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen: dess nivå skall stå i proportion till de merkostnader som det är avsett att kompensera för.

Den nationella lagstiftningen

8 I Republiken Portugals konstitution av den 2 april 1976 föreskrivs att "ögrupperna Azorerna och Madeira utgör autonoma regioner med politisk och administrativ status samt egna regeringsorgan". Den innehåller ett antal bestämmelser som reglerar de befogenheter, åligganden och behörighetsområden som tillerkänns dessa autonoma regioner och deras politiska och administrativa organ.

9 Det följer av dessa bestämmelser att de autonoma regionerna förfogar över egna skatteintäkter samt även har rätt till en del av statens skatteintäkter i enlighet med en princip om effektiv nationell solidaritet. Dessutom är dessa regioners lagstiftande församlingar ensamma behöriga att, i enlighet med de villkor som föreskrivs i en ramlag som har antagits av republikens parlament, utöva en egen beskattningsrätt och anpassa de statliga skatterna till de regionala förhållandena.

10 I lag nr 13/98 av den 24 februari 1998 om de autonoma regionernas finanser (lei n° 13/98, de 24 de Fevereiro, Lei de Finanças das Regiões Autónomas, *Diário da República* I, serie A, nr 46, av den 24 februari 1998, s. 746, nedan kallad lag nr 13/98), har den portugisiska staten klart fastställt de villkor som gäller för detta ekonomiska självstyre. I lagen anges principerna och målen för det regionala ekonomiska självstyret, föreskrivs samordning av de autonoma regionernas finanser med de offentliga finanserna samt fastställs principen om nationell solidaritet och statens och de autonoma regionernas skyldighet att samarbeta.

11 När det gäller samarbetet mellan staten och de autonoma regionerna föreskrivs bland annat följande i artikel 5.1–5.3 i lag nr 13/98:

"1. Staten skall, för att uppfylla sin solidaritetsplikt enligt konstitutionen och andra föreskrifter, med beaktande av sina budgetmedel och nödvändigheten av att säkerställa att samtliga delar av det nationella territoriet behandlas lika, tillsammans med de autonoma regionernas organ verka för ekonomisk utveckling, för avskaffande av orättvisor till följd av territoriets uppdelning i öar, och för ekonomisk och sociala konvergens med resten av det nationella territoriet och med Europeiska unionen.

2. Den nationella solidariteten skall på det ekonomiska planet framför allt komma till uttryck

genom sådana budgetöverföringar som föreskrivs i förevarande lag, skall fortlöpande anpassas till de autonoma regionernas utvecklingsnivå och skall framför allt syfta till att skapa förutsättningar för en bättre ekonomisk täckning genom egna intäkter.

3. Den nationella solidariteten handlar om att följa den grundläggande principen att samtliga portugisiska medborgare skall behandlas lika och kunna komma i åtnjutande av sociala åtgärder som har fastställts på nationell nivå och om att bidra till ekonomisk och social konvergens med resten av det nationella territoriet och med ... unionen. Den skall framför allt komma till uttryck genom budgetöverföringar som skall genomföras i enlighet med bestämmelserna i förevarande artikel."

12 Såsom anges i punkt 7 i skälen i det angripna beslutet föreskrivs det dessutom i lag nr 13/98 att den nationella skatten på inkomst för fysiska och juridiska personer utgör en intäkt för de autonoma regionerna enligt de villkor som uppställs i lagen. Enligt artikel 37 i denna lag är de autonoma regionernas lagstiftande församlingar bland annat behöriga att sänka de inkomstskattesatser som gäller i dessa regioner med upp till 30 procent jämfört med de skattesatser som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

De särskilda bestämmelserna för den autonoma regionen Azorerna

13 Regionen Azorernas lagstiftande organ införde genom det regionala lagstiftningsdekretet nr 2/99/A av den 20 januari 1999, vilket ändrades genom det regionala lagstiftningsdekretet nr 33/99/A av den 30 december 1999 (nedan kallat dekret nr 2/99/A), och med stöd av dess behörighet på området, regler för anpassning av det nationella skattesystemet till de regionala förhållandena. Lagstiftningsdekretet trädde i kraft den 1 januari 1999 och innehåller bland annat sänkningar av inkomstskattesatserna.

14 Sänkningarna av skattesatserna tillämpas automatiskt på alla ekonomiska aktörer (fysiska och juridiska personer). Enligt de portugisiska myndigheterna är syftet bland annat att göra det möjligt för företagen på Azorerna att övervinna de strukturella handikapp som beror på att de är etablerade i en öregion i de yttersta randområdena. Alla fysiska och juridiska personer som är skyldiga att betala inkomstskatt i regionen Azorerna omfattas av sänkningar av inkomstskattesatserna, som uppgår till 20 procent för fysiska personer (15 procent år 1999) och 30 procent för juridiska personer. De portugisiska myndigheterna uppskattar den budgetära kostnaden för nämnda åtgärd till cirka 26,25 miljoner euro per år i förlorade skatteintäkter.

Det angripna beslutet

15 Genom skrivelse av den 5 januari 2000 anmälde de portugisiska myndigheterna till Europeiska gemenskapernas kommission en stödordning avseende anpassning av det nationella skattesystemet till de speciella förhållandena i den autonoma regionen Azorerna. Stödordningen – som anmälde för sent, som svar på en begäran om upplysningar från kommissionen av den 7 december 1999 efter publiceringen av en serie tidningsartiklar, och som trädde i kraft utan kommissionens godkännande – skrevs in i registret för icke-anmällda stöd.

16 Kommissionen beslutade efter att ha granskat uppgifterna från de portugisiska myndigheterna att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG avseende den del av stödordningen som rör sänkningar av inkomstskattesatserna. Inom ramen för detta förfarande inkom Ålands landskapsregering (Finland) med ett yttrande till kommissionen till stöd för de portugisiska myndigheternas ståndpunkt.

17 Förfarandet ledde fram till kommissionens antagande av det angripna beslutet.

18 I punkt 23 i skälen i beslutet erinrade kommissionen, med hänvisning till sitt meddelande om statligt stöd på området för direkt beskattning, om kriterierna för att definiera statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Den berörda åtgärden skall ge stödmottagaren en fördel som minskar de kostnader som vanligtvis belastar dess budget. Fördelen skall ges av staten eller genom statliga medel av vilket slag det än är. Den berörda åtgärden skall påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Slutligen måste åtgärden vara specifik eller selektiv i det avseende att den gynnar vissa företag eller viss produktion.

19 I punkt 24 i skälen i det angripna beslutet slog kommissionen fast att samtliga dessa kriterier är uppfyllda när det gäller de ifrågavarande sänkningarna av inkomstskattesatserna. Vad beträffar de tre första kriterierna gjorde den särskilt följande konstateranden:

”– ... I den utsträckning som nedsättningarna av skattesatserna tillämpas på företag får de en fördel som minskar de kostnader som vanligtvis belastar deras budgetar.

– Beviljande av en skatteminskning leder till en förlust av skatteintäkter som ... 'är likvärdig med förbrukning av statliga medel i form av skatteutgifter'. I den utsträckning som denna princip också är tillämplig på stöd som beviljats av regionala och lokala enheter i medlemsstaterna ... har nedsättningarna av skattesatserna beviljats genom statliga medel, dvs. medel som i de portugisiska offentliga finanserna är avsatta för den autonoma regionen Azorerna.

– Kriteriet ... att konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna skall påverkas förutsätter att stödmottagaren bedriver ekonomisk verksamhet, utan hänsyn till juridisk ställning eller finansieringsform. Enligt fast rättspraxis är villkoret om påverkan av gemenskapshandeln uppfyllt när de stödmottagande företagen bedriver ekonomisk verksamhet som innebär handel mellan medlemsstaterna ... Med tanke på räckvidden på [deras] sektoriella [tillämpningsområde] och det faktum att åtminstone en del av de berörda företagen bedriver verksamhet som medför handel mellan medlemsstaterna gäller detta för de berörda skattenedsättningarna.”

20 När det gäller selektivitetskriteriet citerade kommissionen punkt 17 i sitt meddelande om statligt stöd på området för direkt beskattning. Där anges att det framgår av kommissionens beslutspraxis att ”endast åtgärder vars räckvidd omfattar hela statens territorium undgår kriteriet om riktad karaktär i artikel [87.1 EG]” och att ”[i] fördraget betecknas åtgärder som är avsedda att främja den ekonomiska utvecklingen i en region som stöd”. Kommissionen anser att de berörda sänkningarna av skattesatserna innebär en fördel för de företag som är etablerade inom en viss region i Portugal, som företag som vill bedriva en likartad ekonomisk verksamhet i andra regioner i Portugal inte kommer i åtnjutande av. Enligt punkt 24 i skälen i det angripna beslutet gynnar, i den mening som avses i artikel 87.1 EG, sänkningarna av skattesatserna således företag som är skattskyldiga i regionen Azorerna jämfört med andra portugisiska företag.

21 Kommissionen grundade sin slutsats på följande resonemang, vilket beskrevs i punkterna 26, 27, 31 och 33 i skälen i det angripna beslutet.

22 För det första anser kommissionen att eftersom den del av stödbegreppet som avser selektivitet grundar sig på en jämförelse mellan två grupper av företag inom samma referensram (de som kommer i åtnjutande av fördelen, och de som inte gör det) kan ett fastställande av att ett stöd är selektivt endast göras i förhållande till en beskattning som definieras som normal. Enligt kommissionen ”framgår det både av fördragstexten, som avser stöd som beviljats av staten eller genom statliga medel, och den grundläggande roll som medlemsstaternas centrala myndigheter har när det gäller att [bestämma över] företagens politiska och ekonomiska miljö – [genom] de åtgärder som [de] vidta[r], de tjänster som [de] tillhandahåll[er] och eventuellt de finansiella transfereringar som [de] gör – att den ram inom vilken jämförelsen måste göras är

medlemsstatens ekonomiska område. ... Kommissionens fasta praxis ... innebär ... att skattesystem som tillämpas i [vissa] regioner eller territorier och som är fördelaktiga i jämförelse med medlemsstatens allmänna system klassificeras som statligt stöd”

23 För det andra skulle det vara oförenligt med begreppet stöd – vilket omfattar alla ingripanden som minskar de kostnader som vanligtvis belastar budgeten för ett eller flera företag, utan hänsyn till syftet, motiveringen eller målet för ingripandena och oavsett vilken typ av offentlig myndighet det är som inrättar stödet eller vars budget bär kostnaderna – att hävda, såsom de portugisiska myndigheterna har gjort, att förmåner med begränsad territoriell räckvidd blir allmänna åtgärder i den berörda regionen endast därför att åtgärderna inte har införts av de centrala organen, utan av de regionala organen, och att de tillämpas i hela det område som omfattas av den berörda regionens behörighet. ”En distinktion som enbart grundar sig på den enhet som beslutar om åtgärden skulle göra artikel 87 [EG] verkningslös, [vilken] enbart omfattar de berörda åtgärderna i kraft av deras effekter på konkurrensen och gemenskapshandeln”

24 Kommissionen tillade att ”det aktuella beslutet inte berör den mekanism som gör det möjligt för alla lokala myndigheter på en viss nivå (kommuner, regioner eller andra) att inrätta och uppbära lokala skatter utan något samband med det nationella skattesystemet. I det aktuella fallet rör det sig däremot om en nedsättning som bara är tillämplig på Azorerna av den inkomstskattesats som fastställts i den nationella lagstiftningen och som gäller på det portugisiska fastlandet. Under dessa omständigheter står det klart att den åtgärd som de regionala myndigheterna vidtagit utgör ett undantag från det nationella skattesystemet.”

25 För det tredje kan sänkningarna av inkomstskattesatserna inte vara berättigade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art eller struktur. Kommissionen slog fast att ”[o]m dessa nedsättningar inte härrör från tillämpningen av principerna om proportionalitet och skattemässig progressivitet utan gynnar företag i en särskild region oberoende av företagets ekonomiska situation kan åtgärdernas regionala utvecklingsmål inte betraktas som en del av det portugisiska skattesystemet”.

26 Kommissionen betecknade i punkt 34 i skälen i det angripna beslutet de ifrågakvarande åtgärderna som statligt stöd, och slog i punkt 35 i nämnda skäl fast att detta stöd, som syftar till att övervinna de permanenta strukturella handikapp som beror på att regionen Azorerna består av öar och befinner sig långt från fastlandets ekonomiska centrum, genom en minskning av företagets löpande utgifter, utgör driftsstöd. Kommissionen tillade att sådant stöd kan godkännas om det avser att minska de merkostnader vid utövandet av ekonomisk verksamhet som de handikapp som anges i artikel 299.2 EG är förenade med och uppfyller de villkor som fastställs i punkt 4.16.2 i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål, det vill säga att det skall vara motiverat med hänsyn till stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen, och att dess nivå skall stå i proportion till de merkostnader som det är avsett att kompensera för.

27 Kommissionen gjorde i punkt 38 i skälen i det angripna beslutet gällande att i den utsträckning som de berörda sänkningarna av skattesatserna kommer att tillämpas på ”företag utanför den finansiella sektorn” kan kommissionen betrakta dem som stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden enligt undantaget i artikel 87.3 a EG.

28 I den mån sänkningarna av inkomstskattesatserna är tillämpliga på företag inom den finansiella sektorn anser kommissionen däremot att de inte är berättigade med hänsyn till deras bidrag till den regionala utvecklingen och att deras nivå inte står i proportion till de handikapp som de är avsedda att uppväga. Kommissionen kan således inte betrakta dessa sänkningar som sådant stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 a EG, eftersom det fortfarande saknas kvantifierande upplysningar som gör det möjligt att objektivt mäta de merkostnader som drabbar de företag inom regionen Azorerna som är verksamma inom den

finansiella sektorn. Stödet kan inte heller anses omfattas av något annat undantag i fördraget.

29 Det skall preciseras att kommissionen i punkt 18 i skälen i det angripna beslutet påpekade att företag från den finansiella sektorn inte fanns representerade i den studie som hade inlämnats av de portugisiska myndigheterna. Kommissionen framhöll att de portugisiska myndigheterna endast hade förklarat detta genom att hänvisa till bristen på statistiska uppgifter avseende sådana verksamheter, och således hade medgett att de med avseende på dessa verksamheter inte entydigt kunde visa att sänkningarna av inkomstskattesatserna, med hänsyn till sin art och storlek, lämpade sig för att avhjälpa de särskilda problemen i regionen Azorerna.

30 Kommissionen tillade vidare i punkt 42 i skälen i det angripna beslutet att, för att garantera öppenhet och rättssäkerhet, inte heller "koncerttjänster (verksamhet vars ekonomiska syfte är att tillhandahålla företagstjänster inom den egna koncernen, till exempel samordningscentraler, finansiella centrum och distributionscentraler)" skall kunna omfattas av ett beslut om förenlighet med den gemensamma marknaden. Kommissionen anser nämligen att "denna verksamhet ... inte bidrar tillräckligt till den regionala utvecklingen och därför inte kan anses vara förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 a eller några andra undantag i fördraget, av samma skäl som angetts vad gäller den finansiella sektorn".

31 Följaktligen slog kommissionen i artikel 1 i det angripna beslutet fast att den del av stödordningen som avser sänkningar av inkomstskattesatserna i ordningen för att anpassa det nationella skattesystemet till de speciella förhållandena i den autonoma regionen Azorerna är förenlig med den gemensamma marknaden med förbehåll för vad som anges i bestämmelserna i artikel 2, enligt vilka den del av stödordningen som avses i artikel 1 är oförenlig med den gemensamma marknaden försovitt den är tillämplig på företag som bedriver finansiell verksamhet och företag vars verksamhet består av concerttjänster. I artikel 3 i det angripna beslutet ålade kommissionen Portugal att vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att återkräva det stöd som betalats ut enligt den del av stödordningen som avses i artikel 1 från de företag som bedriver verksamhet som nämns i artikel 2.

Parternas yrkanden

32 Genom beslut av domstolens ordförande av den 16 september 2003 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för Republiken Portugals yrkanden.

33 Genom beslut av domstolens ordförande av den 9 juni 2005 tilläts Konungariket Spanien att intervensera till stöd för Republiken Portugals yrkanden.

34 Republiken Portugal har yrkat att domstolen skall

- ta upp talan till sakprövning,
- bifalla talan och följaktligen ogiltigförklara det angripna beslutet i den del sänkningarna av skattesatserna på inkomst för fysiska och juridiska personer med skattemässigt hemvist i regionen Azorerna kvalificeras som statligt stöd,
- i andra hand, och utan att det påverkar det ovan anförda, bifalla talan och delvis ogiltigförklara det angripna beslutet i den del de sänkningar av skattesatsen som är tillämplig på företag inom den finansiella sektorn och företag som tillhandahåller concerttjänster förklaras oförenliga med den gemensamma marknaden, och i den del Republiken Portugal i artikel 3 åläggs att återkräva beloppet, och

– förplikta kommissionen att ersätta samtliga rättegångskostnader, inklusive Republiken Portugals kostnad.

35 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall

– ogilla talan, och

– förplikta Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.

36 Förenade kungariket, som har intervenerat till stöd för Portugals yrkanden, har yrkat att domstolen skall bifalla talan och följaktligen ogiltigförklara det angripna beslutet i den del sänkningarna av skattesatserna på inkomst för fysiska och juridiska personer med skattemässigt hemvist i regionen Azorerna kvalificeras som statligt stöd.

Talan

37 Den portugisiska regeringen har åberopat tre grunder för sin talan. För det första har det gjorts gällande att det i två avseenden har skett en felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 87.1 EG. För det andra har beslutet påståtts vara otillräckligt motiverat, vilket skulle strida mot artikel 253 EG. För det tredje har det gjorts gällande att en uppenbart oriktig bedömning har gjorts av de faktiska omständigheter som ligger till grund för tillämpningen av artikel 87.3 a EG.

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 87.1 EG

Parternas argument

38 Som första grund har den portugisiska regeringen gjort gällande att de sänkningar av skattesatserna på inkomst som infördes genom dekret nr 2/99/A till förmån för fysiska och juridiska personer i regionen Azorerna inte utgör selektiva åtgärder utan åtgärder av allmän karaktär och att den skillnad i fråga om kostnader som följer av dessa sänkningar är berättigad med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art och struktur.

39 När det gäller bedömningen av huruvida dessa åtgärder skall betecknas som selektiva har den portugisiska regeringen först och främst gjort gällande att det var fel av kommissionen att använda hela det portugisiska territoriet som referensram. För att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv måste åtgärden inte nödvändigtvis ses från ett nationellt perspektiv. När skattelättnader vars räckvidd är begränsad till en del av territoriet beviljats av ett understatligt organ för den del av territoriet som omfattas av dess behörighet, skall referensramen således utgöras av den berörda regionen. Eftersom de skattelättnader som beviljas under sådana omständigheter är tillämpliga på samtliga företag som är skattskyldiga inom denna region, är det fråga om allmänna åtgärder och inte selektiva åtgärder.

40 Vidare har regeringen anfört att de aktuella sänkningarna av skattesatserna direkt följer av de principer som ligger till grund för det portugisiska skattesystemet, och särskilt principerna om omfördelning och nationell solidaritet, samt av graden av självstyre i den berörda regionen. Sänkningarna är resultatet av utövandet av en konstitutionell självständighet, och de är berättigade med hänsyn till de faktorer som anges i artikel 299.2 EG, nämligen ökaraktären, de besvärliga klimatförhållandena och Azorernas ekonomiska beroende av ett fåtal produkter.

41 I vilket fall som helst förbisågs det, enligt den portugisiska regeringen, i det angripna beslutet att skattesänkningarna i fråga är berättigade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art och struktur. Härvid har regeringen anfört att dessa åtgärder bidrar till förverkligandet av de strukturella målsättningarna för det portugisiska skattesystemet, det vill säga en utjämning av

skattetrycket – i enlighet med skatteförmågan – i omfördelningssyfte. Regeringen har dessutom erinrat om att det finns objektiva skillnader mellan de skattskyldiga som har etablerat sig på det portugisiska fastlandet och de som har etablerat sig på Azorerna. Dessa två förhållanden följer för övrigt direkt av de konstitutions- och lagbestämmelser som innehåller de principer som ligger till grund för det portugisiska skattesystemet och självstyret för regionerna i de yttersta randområdena.

42 Enligt kommissionen följer det av fördragets struktur att frågan huruvida en åtgärd är selektiv skall bedömas utifrån en nationell referensram. Att använda den region som vidtar åtgärden som referensram skulle vara att förbise den funktion och det syfte som fördragets regler om statligt stöd har. Även om det inte är fråga om selektivitet i materiellt hänseende har förmåner som är förbehållna företag som är verksamma inom vissa regioner i en medlemsstat en selektiv karaktär och kan således utgöra statligt stöd. I det förevarande fallet gynnar skattesänkningarna de företag som är skattskyldiga i regionen Azorerna i förhållande till alla andra portugisiska företag, eftersom de lokala organen i regionerna på Portugals fastland inte kan sänka de nationella skatterna. Där gäller således en oförändrad skattesats, vilket räcker för att konstatera att den omtvistade åtgärden är selektiv i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Den omständigheten att skattesänkningarna i fråga har beslutats av en annan enhet än centralstaten saknar betydelse. Endast åtgärdens verkan, och inte dess form, kan beaktas vid kvalificeringen av densamma.

43 Dessutom anser kommissionen att den autonoma regionen Azorernas självstyre i själva verket är begränsat. Den portugisiska centralstaten har fortfarande en avgörande roll när det gäller att fastställa de ekonomiska villkoren för företagens verksamhet. Företag som är verksamma på Azorerna kan till exempel använda sig av infrastruktur som finansieras av centralstaten och av ett socialt trygghetssystem vars ekonomiska balans också säkerställs av centralstaten. Den minskning av skatteintäkterna som de ifrågavarande sänkningarna av skattesatserna leder till för den berörda regionen kompenseras dessutom indirekt, budgetmässigt, genom överföringar från centralstaten enligt principen om ekonomisk solidaritet.

44 Kommissionen har gjort gällande att den endast skulle kunna betrakta de omtvistade skattelättnaderna som berättigade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art och struktur, för det fall dessa skattelättnader var resultatet av objektiva skillnader mellan de skattskyldiga. Så är emellertid inte fallet med de ifrågavarande sänkningarna eftersom dessa är tillämpliga på samtliga företag inom regionen Azorerna, oavsett deras ekonomiska situation, och följer av regionens ekonomiska särdrag. Detta är aspekter som ligger utanför skattesystemet. Kommissionen har preciserat att uttrycket systemets art och struktur syftar på den inre logiken i systemet med obligatoriska skatteuttag och på nödvändiga och proportionerliga tekniska differentieringar som är avsedda för hanteringen av situationer som objektivt sett skiljer sig åt och på vilka skatteuttagssystemet är tillämpligt, och som behövs för att ett sådant system skall fungera så bra som möjligt i samtliga de fall som det skall täcka.

45 Förenade kungarikets regering, som har intervenerat till stöd för Republiken Portugals yrkanden, har främst anfört argument som rör selektivitetskriteriet. Nämda regering har tillbakavisat kommissionens påstående att åtgärder som inte gäller för en medlemsstats hela territorium uppfyller kriteriet om specifik karaktär enligt artikel 87.1 EG, och gjort gällande att det kan vara så att skatteåtgärder som vidtas av decentraliserade eller autonoma regioner, som är tillämpliga inom hela det område som omfattas av regionernas behörighet och som inte avser en särskild sektor, ibland inte uppfyller detta kriterium.

46 Förenade kungarikets regering anser att i ett fall som det förevarande, där lagstiftaren i en autonom region har fastställt skattesatser som tillämpas på samma sätt inom hela den berörda regionen, men som är lägre än de skattesatser som tillämpas inom övriga delar av medlemsstaten

i enlighet med ett beslut från den nationella lagstiftaren, går det inte att sluta sig till att åtgärden är selektiv bara på grund av att en annan skattenivå gäller i övriga regioner. Beroende på omständigheterna kan det vara lämpligt att bedöma selektiviteten inom ramen för själva regionen och inte inom ramen för medlemsstaten i dess helhet. Så är fallet när skattemässigt självstyre erkänns inom ramen för ett konstitutionellt system, och detta självstyre är tillräckligt för att en skattelättnad som har beviljats av en lokal myndighet skall kunna anses ha beslutats av en autonom eller decentraliserad region som inte bara är behörig att fatta detta beslut, men som dessutom måste bära de ekonomiska och politiska konsekvenserna av nämnda beslut.

47 Enligt nämnda regering borde kommissionen således, innan den kvalificerade sänkningen av de regionala skattesatserna i förhållande till den nationella skattesatsen som statligt stöd, först ha tagit hänsyn till graden av självstyre som tillkommer det understatliga organ som införde de sänkta skattesatserna med beaktande av ett flertal faktorer. Till exempel borde kommissionen ha beaktat att behörigheten på skatteområdet ingår i ett konstitutionellt system som tillerkänner regionen en betydande grad av politiskt självstyre, att beslutet att sänka skattesatsen fattades av ett organ som har valts av regionens invånare eller är ansvarigt inför dessa, och att de ekonomiska konsekvenserna av beslutet bärs av regionen och inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller från centralregeringen.

48 Enligt Förenade kungarikets regering ger bedömningen av ett regionalt skattesystems art vad beträffar statligt stöd upphov till mer omfattande frågor om regionalt självstyre som är av mycket stor konstitutionell betydelse. Framför allt skulle Förenade kungarikets "asymmetriska" konstitutionella decentraliserade system kunna ifrågasättas, men hänsyn till Skottlands och Nordirlands ställning.

49 Konungariket Spanien, som också har intervenerat till stöd för Republiken Portugals yrkanden, har betonat att decentralisering, när en sådan finns, utgör en del av medlemsstaternas konstitutionella ram. Att godta kommissionens argument skulle således vara att ignorera denna konstitutionella struktur, särskilt eftersom frågor om direkta skatter fortsätter att tillhöra medlemsstaternas exklusiva behörighet.

50 Kommissionen har i sitt yttrande som svar på Förenade kungarikets interventionsinlägga bestritt att det synsätt som intas i det angripna beslutet kan utgöra ett hinder för Skottland eller Nordirland att utöva den behörighet dessa har getts på skatteområdet.

51 Kommissionen har tillagt att en likabehandling av dels skattesänkningar som är tillämpliga i en viss region och beslutade på central nivå, dels liknande skattesänkningar som är beslutade av ett regionalt organ, överensstämmer med principen att begreppet stöd skall definieras utifrån åtgärdernas verkningar för företagen eller tillverkarna, utan hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna, eller till situationen för de organ som fördelar och administrerar stödet (dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkterna 27 och 28, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, och av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike & Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329). De kriterier som har föreslagits av Förenade kungariket, som vill att en åtgärds selektiva karaktär, "beroende på omständigheterna", skall bedömas inom ramen för regionen eller inom ramen för medlemsstaten i dess helhet, är däremot oförenliga med den ovannämnda principen och skulle leda till en rättsosäkerhet som skulle kunna äventyra kontrollen av statligt stöd.

Domstolens bedömning

52 I artikel 87.1 EG förbjuds statligt stöd som "gynna[r] vissa företag eller viss produktion", det vill säga selektiva stödåtgärder (se dom av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10901, punkt 94). Det följer dock av fast rättspraxis att begreppet

statligt stöd inte avser sådana statliga åtgärder som innebär att företag behandlas olika, och som således a priori är selektiva, när denna skillnad följer av arten eller strukturen hos det skattesystem som åtgärderna utgör en del av (se, för ett liknande resonemang, domen av den 2 juli 1974 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 33, och dom av den 15 december 2005 i mål C-148/04, Unicredito Italiano, REG 2005, s. I-11137, punkt 51).

53 Det skall följaktligen först undersökas huruvida de ifrågavarande skattesänkningarna är selektiva och, i förekommande fall, huruvida dessa åtgärder, såsom den portugisiska regeringen har gjort gällande, är motiverade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art och struktur.

54 Vad beträffar bedömningen av kravet på selektivitet, som ingår i begreppet statligt stöd, följer det av fast rättspraxis att artikel 87.1 EG innebär att det skall fastställas huruvida en nationell åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning, kan gynna "vissa företag eller viss produktion" i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med rättsordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001, s. I-8365, punkt 41, av den 29 april 2004 i mål C-308/01, GIL Insurance m.fl., REG 2004, s. I-4777, punkt 68, och av den 3 mars 2005 i mål C-172/03, Heiser, REG 2005, s. I-1627, punkt 40).

55 En sådan prövning skall också göras när det rör sig om en åtgärd som inte har beslutats av den nationella lagstiftaren utan av ett understatligt organ, eftersom en åtgärd som vidtagits av en lokal myndighet och inte av centralmakten kan utgöra ett stöd när de villkor som uppställs i artikel 87.1 EG är uppfyllda (se dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987, s. 4013, punkt 17).

56 Av det ovan anförda följer att för att kunna bedöma huruvida åtgärden i fråga är selektiv skall det undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation. Definitionen av referensramen har större betydelse när det gäller skatteåtgärder eftersom själva förekomsten av en fördel bara kan fastställas i förhållande till en beskattning som definieras som "normal". Den normala skattesatsen är den skattesats som gäller inom det geografiska område som utgör referensramen.

57 Referensramen måste härvid inte nödvändigtvis fastställas i överensstämmelse med den berörda medlemsstatens gränser. Således räcker det inte med att en åtgärd innebär att en fördel skapas inom endast en del av det nationella territoriet för att den skall betecknas som selektiv i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

58 Det kan inte uteslutas att en understatlig enhet har en sådan rättslig och faktisk ställning som gör att den är så självständig i förhållande till centralregeringen i en medlemsstat att det är denna enhet, och inte centralregeringen, som genom de åtgärder som den vidtar har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över företagens politiska och ekonomiska miljö. I ett sådant fall är det det område inom vilket den understatliga enheten som har vidtagit åtgärden utövar sin behörighet, och inte medlemsstaten i sin helhet, som utgör den relevanta bakgrunden för en bedömning av huruvida en åtgärd som har vidtagits av en sådan enhet gynnar vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med den berörda åtgärden eller den rättsliga regleringen.

59 Kommissionens påstående att ett sådant synsätt strider mot fördragets lydelse och mot fast rättspraxis på området kan inte godtas.

60 Domstolen har visserligen redan fastslagit att den omständigheten att ett stödprogram har

antagits av en lokal myndighet inte hindrar tillämpningen av artikel 87.1 EG, när villkoren i denna artikel är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 17). Dessutom, såsom kommissionen framhöll i punkt 26 i skälen i det angripna beslutet, anges det i själva fördraget – enligt vars artikel 87.3 a och c åtgärder som är avsedda "att främja den ekonomiska utvecklingen" i en region betecknas som statligt stöd som kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden – att fördelar vars räckvidd är begränsad till en del av den stat som omfattas av stödreglerna, kan utgöra selektiva fördelar. Det kan dock inte anses innebära att en åtgärd är selektiv i den mening som avses i artikel 87.1 EG endast av det skälet att den endast är tillämplig inom ett begränsat geografiskt område i medlemsstaten.

61 Det går inte heller att av domen av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-6857), sluta sig till att en åtgärd som endast gynnar företag i vissa regioner endast av den anledningen är selektiv. I punkt 23 i den domen slog domstolen fast att den omständigheten att en skattelättnad gynnade vissa företag i de nya delstaterna och i Västberlin medförde att skattelättnaden inte utgjorde en generell skattepolitisk eller ekonomisk åtgärd. Den berörda skattelättnadsåtgärden hade dock antagits av den nationella lagstiftaren och var endast tillämplig på en del av företagen i vissa tyska regioner, nämligen de företag som hade högst 250 anställda och vars säte och bolagsledning fanns i de nya delstaterna eller i Västberlin, som undantag från de i övrigt enhetliga nationella bestämmelserna.

62 För att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv – när det rör sig om en åtgärd som har vidtagits av en understatlig enhet och som, liksom den ifrågavarande åtgärden, syftar till att i endast en del av en medlemsstat införa en lägre skattesats än den som gäller i medlemsstaten i övrigt – skall det, såsom anges ovan i punkt 58 i förevarande dom, undersökas huruvida den enhet som vidtog åtgärden hade en tillräckligt självständig ställning i förhållande till centralmakten, och i förekommande fall huruvida åtgärden verkligen är tillämplig på alla företag eller all produktion inom det område som omfattas av enhetens behörighet.

63 Generaladvokaten har i punkt 50 och följande punkter i sitt förslag till avgörande identifierat framför allt tre situationer då frågan kan uppstå huruvida en åtgärd som syftar till att för ett begränsat geografiskt område fastställa lägre skattesatser än dem som gäller på nationell nivå skall kvalificeras som statligt stöd.

64 I den första situationen är det centralregeringen som ensidigt beslutar att inom ett visst geografiskt område tillämpa en lägre skattesats än den som är tillämplig på nationell nivå. Den andra situationen avser en modell med fördelning av beskattningsrätten där alla lokala organ på samma nivå (regioner, kommuner eller andra) har befogenhet att, inom ramen för sin behörighet, fritt fastställa skattesatsen för det område som omfattas av deras behörighet. Kommissionen har liksom den portugisiska regeringen och Förenade kungarikets regering konstaterat att en åtgärd som har vidtagits av ett lokalt organ i den andra situationen inte är selektiv, eftersom det inte går att fastställa någon normal skattenivå som kan användas som referens.

65 I den tredje situation som nämns fastställer ett regionalt eller lokalt organ, som har en tillräckligt självständig ställning i förhållande till centralmakten, en skattesats som är lägre än den nationella skattesatsen och som endast är tillämplig på företag inom det område som omfattas av dess behörighet.

66 I den sistnämnda situationen kan den relevanta rättsliga ramen för bedömningen av huruvida en skatteåtgärd är selektiv anses vara begränsad till det berörda geografiska området under förutsättning att den understatliga enheten, framför allt på grund av dess ställning och dess befogenheter, har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över den politiska och ekonomiska miljön för företagen inom det område som omfattas av dess behörighet.

67 För att ett beslut som har fattats under sådana omständigheter skall kunna anses ha antagits av ett organ med en tillräckligt självständig ställning krävs det för det första, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, att beslutet har fattats av ett regionalt eller lokalt organ som konstitutionellt sett har en politisk och administrativ ställning som är skild från centralregeringens. Vidare måste beslutet ha antagits utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet. Slutligen får de ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller centralregeringen.

68 Av det ovan anförda följer att för att ett politiskt och skattemässigt självstyre i förhållande till centralregeringen skall betraktas som tillräckligt vid tillämpningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd förutsätts att, såsom Förenade kungarikets regering har anfört, den understatliga enheten inte bara har befogenhet att, för det område som omfattas av dess behörighet, besluta om sänkning av skattesatsen utan hänsyn till centralstatens agerande, utan också att denna enhet accepterar att bära de politiska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan åtgärd.

69 Eftersom den portugisiska regeringen har bestritt kommissionens bedömning av huruvida de berörda skattesänkningarna är selektiva, skall domstolen undersöka om dessa åtgärder, som gynnar företag som är skattskyldiga i regionen Azorerna, uppfyller villkoren i punkterna 67 och 68 i förevarande dom.

70 Härvid skall det påpekas att det följer av Republiken Portugals konstitution att Azorerna utgör en autonom region med politisk och administrativ status samt egna regeringsorgan, vilka har en egen beskattningsrätt och är behöriga att anpassa det nationella skattesystemet till de regionala förhållandena i enlighet med lag nr 13/98 och dekret nr 2/99/A.

71 Vad beträffar det ekonomiska självstyret har den portugisiska regeringen endast bemött kommissionens påstående att den autonoma regionen Azorerna saknar självstyre med hänsyn till förekomsten av kompenserande ekonomiska överföringar från centralstaten, genom att påpeka att kommissionen inte hade lagt fram bevisning till stöd för sitt påstående. Den portugisiska regeringen har emellertid själv inte visat att den autonoma regionen Azorerna inte mottar någon ekonomisk hjälp från staten för att kompensera den minskning av skatteintäkter som eventuellt följer av sänkningarna av skattesatserna.

72 Härvid konstaterar domstolen att den konstitutionella principen om nationell solidaritet enligt artikel 5.1 i lag nr 13/98 och inom ramen för anpassningen av det nationella skattesystemet till de regionala förhållandena har närmare preciserats så, att den innebär att centralstaten tillsammans med de autonoma regionernas organ skall verka för ekonomisk utveckling, för avskaffande av orättvisor till följd av territoriets uppdelning i öar, och för ekonomisk och social konvergens med resten av det nationella territoriet.

73 Enligt artikel 32 i nämnda lag tar tillämpningen av denna princip sig uttryck i en skyldighet för såväl centrala som regionala organ att främja avskaffandet av orättvisor till följd av territoriets uppdelning i öar genom att sänka det regionala skattetrycket, liksom en skyldighet att säkerställa en lämplig nivå vad gäller offentliga tjänster och privat verksamhet.

74 Såsom den portugisiska regeringen har medgett utgör reglerna i dekret nr 2/99/A om en anpassning av det nationella skattesystemet till de regionala förhållandena en följd av denna konstitutionella och lagstiftningsbaserade konstruktion.

75 Även om den minskning av skatteintäkter för regionen Azorerna som eventuellt följer av sänkningarna av skattesatserna i fråga kan påverka förverkligandet av den målsättning som erkänts av den portugisiska regeringen om att avskaffa orättvisor på området för ekonomisk utveckling, konstaterar domstolen att minskningen i vilket fall som helst kompenseras genom en finansieringsmekanism som sköts centralt. I förevarande fall föreskrivs en sådan finansiering uttryckligen i artikel 5.2 i lag nr 13/98 i form av budgetöverföringar.

76 Härav följer att de två aspekterna av den regionala regeringens skattepolitik – det vill säga dels beslutet att minska skattetrycket i regionen genom att använda sig av befogenheten att sänka skattesatserna på inkomst, dels avskaffandet av orättvisor till följd av territoriets uppdelning i öar – är oskiljbara och ekonomiskt sett beroende av de budgetöverföringar som sköts av centralregeringen.

77 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att beslutet av den autonoma regionen Azorerna att använda sig av befogenheten att sänka skattesatserna på inkomst, för att möjliggöra för ekonomiska aktörer i regionen att övervinna de strukturella problem som beror på att de är etablerade i en öregion i de yttersta randområdena, inte antogs i enlighet med samtliga villkor som anges i punkterna 67 och 68 i förevarande dom.

78 Följaktligen kan den relevanta rättsliga ramen för bedömningen av huruvida skatteåtgärderna är selektiva inte anses vara begränsad till det geografiska område som utgörs av regionen Azorerna. Dessa åtgärder skall bedömas i förhållande till hela det portugisiska territoriet, inom ramen för vilket de framstår som selektiva.

79 Härav följer att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den i det angripna beslutet slog fast att de berörda sänkningarna av skattesatserna utgör selektiva och inte allmänna åtgärder.

80 I enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 52 i förevarande dom skall domstolen således undersöka huruvida skatteåtgärderna i fråga kan vara berättigade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art eller struktur, vilket det ankommer på den berörda medlemsstaten att visa.

81 En åtgärd som medför ett undantag från tillämpningen av det allmänna skattesystemet kan vara berättigad med hänsyn till skattesystemets art eller struktur om den berörda medlemsstaten kan visa att denna åtgärd är en direkt följd av de grundläggande eller styrande principerna för medlemsstatens skattesystem. Härvid måste det göras en åtskillnad mellan å ena sidan sådana mål som uppställts för en viss skatteordning och som ligger utanför denna och å andra sidan mekanismer som utgör en del av själva skattesystemet och som är nödvändiga för att kunna uppnå sådana mål.

82 Sådana åtgärder som de förevarande, som är tillämpliga på samtliga ekonomiska aktörer utan hänsyn till deras ekonomiska situation, kan dock inte anses ha vidtagits av skäl hänförliga till skatteförmåga i omfördelningssyfte. Visserligen kan de nackdelar som är knutna till Azorernas

ökaraktär i princip drabba varje ekonomisk aktör oavsett dennes ekonomiska situation. Endast den omständigheten att det regionala skattesystemet har utformats för att säkerställa att sådana orättvisor upphör innebär dock inte att varje skattelättnad som beviljas av den berörda autonoma regionens organ är berättigad med hänsyn till det nationella skattesystemets art eller struktur. Att en åtgärd har vidtagits på grundval av en politik för regional utveckling eller social sammanhållning räcker inte för att den skall anses vara berättigad endast av detta skäl.

83 Den portugisiska regeringen har således inte visat att det var nödvändigt för den autonoma regionen Azorerna att vidta de ifrågavarande åtgärderna för att det allmänna skattesystemet skall fungera och vara effektivt. Regeringen har endast anfört ett allmänt påstående i denna riktning, men inte åberopat några exakta omständigheter till stöd för sitt påstående. Det har således inte visats att de berörda åtgärderna är berättigade med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art eller struktur.

84 Följaktligen gjorde kommissionen en riktig bedömning när den i det angripna beslutet slog fast att den skillnad i fråga om kostnader som följer av de berörda sänkningarna av skattesatserna inte är berättigad med hänsyn till det portugisiska skattesystemets art och struktur.

85 Av vad som anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Bristande motivering avseende frågan huruvida handeln inom gemenskapen påverkas och konkurrensen märkbart begränsas

Parternas argument

86 Den portugisiska regeringen har som andra grund gjort gällande att motiveringen av det angripna beslutet inte uppfyller kraven i artikel 253 EG, eftersom nämnda beslut inte innehåller vare sig någon precisering eller någon motivering av den inverkan som sänkningarna av skattesatserna har på handeln mellan medlemsstaterna eller av den märkbara effekten av den konkurrensstörning som dessa åtgärder har lett till.

87 Kommissionen har bestritt detta påstående med åberopande av bland annat domstolens rättspraxis enligt vilken, när det gäller en allmän stödordning, det räcker att – åtminstone vad beträffar vissa stödmottagare – ange att åtgärden påverkar handeln och kommissionen inte är skyldig att gå in mer i detalj på dessa frågor i sina beslut (dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289). I det förevarande fallet är sänkningarna av skattesatserna tillämpliga på samtliga ekonomiska aktörer som är skattskyldiga i regionen Azorerna. Eftersom åtminstone en del av de berörda företagen bedriver verksamhet som omfattar handel mellan medlemsstaterna och som är utsatt för gemenskapskonkurrens är beslutet tillräckligt motiverat.

Domstolens bedömning

88 Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit den angripna rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att gemenskapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se bland annat dom av den 29 februari 1996 i mål C-756/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 86, av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen, REG 1997, s. I-2507, punkt 17, och av den 15 juli 2004 i

mål C-501/00, Spanien mot kommissionen, REG 2004, s. I-6717, punkt 73).

89 När det gäller frågan om hur en stödåtgärd skall betecknas, kräver denna princip att kommissionen anger skälen till att den anser att den ifrågavarande åtgärden omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG. Även om det i vissa fall kan framgå av själva de omständigheter under vilka stödet beviljades att stödet är av sådant slag att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, åligger det kommissionen i det avseendet att åtminstone redogöra för dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut (dom av den 7 juni 1988 i mål 57/86, Grekland mot kommissionen, REG 1988, s. 2855, punkt 15, av den 24 oktober 1996 i de förenade målen C-329/93, C-62/95 och C-63/95, Tyskland m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. I-5151, punkt 52, och av den 19 september 2000 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 98).

90 I förevarande fall räcker det att påpeka att kommissionen i det angripna beslutet tydligt har angett vilka kriterier som en åtgärd måste uppfylla för att utgöra ett statligt stöd och tillämpat dessa på det aktuella fallet.

91 När det gäller kommissionens bedömning av stödets effekter på handeln inom gemenskapen konstaterar domstolen att kommissionen i punkt 24 i skälen i det angripna beslutet – om vilken det har erinrats ovan i punkt 19 i förevarande dom – på grundval av det ifrågavarande systemets särdrag samt den allmänna räckvidden av de sänkningar av skattesatserna som systemet innebär, på logisk väg har slutit sig till att, eftersom dessa sänkningar är tillämpliga på samtliga ekonomiska sektorer i regionen Azorerna, åtminstone en del av de berörda företagen bedriver ekonomisk verksamhet som omfattar sådan handel och att handeln mellan medlemsstaterna således kan påverkas.

92 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på den portugisiska regeringens andra grund avseende bristande motivering.

Den tredje grunden: Uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 a EG

Parternas argument

93 Den portugisiska regeringen har som tredje grund gjort gällande att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 a EG genom att anse att det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse inte omfattar de ifrågavarande sänkningarna av skattesatserna, försovitt de är tillämpliga på företag som bedriver finansiell verksamhet eller tillhandahåller koncerttjänster, och genom att i artikel 2 i det angripna beslutet konstatera att sänkningarna är att betrakta som oförenliga med den gemensamma marknaden.

94 Den portugisiska regeringen anser dels att koncerttjänster inte förekommer inom den portugisiska rättsordningen, dels att företagen inom den finansiella sektorn kan ha samma merkostnader, till följd av att regionen Azorerna är en öregion i de yttersta randområdena, som dem som har identifierats inom andra sektorer av ekonomin, i en studie som utförts av Centre for European Policy Studies, och som presenterades den 3 november 1999 inom ramen för ett förfarande avseende statligt stöd i den autonoma regionen Madeira. Denna studie syftade till att fastställa innebörden av artikel 299.2 EG vad beträffar de autonoma regionerna Madeira och Azorerna.

95 Kommissionen har bestritt att den gjort en uppenbart oriktig bedömning och har erinrat om att den har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller frågan huruvida stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, och att denna bedömning innefattar ekonomiska och sociala bedömningar.

96 Vidare har kommissionen gjort gällande att den studie som har utförts av Centre for European Policy Studies, och på vilken den portugisiska regeringen har baserat sig, inte är relevant för bedömningen av huruvida de sänkningar av skattesatserna som är tillämpliga på företag inom den finansiella sektorn är förenliga med den gemensamma marknaden. Studien innehåller en uppräknings av de kostnader som är kopplade till den omständigheten att den berörda regionen är belägen i de yttersta randområdena, men den innehåller ingen kvantifiering av merkostnadernas inverkan på de olika ekonomiska sektorerna. Även om det rimligen kan medges att samtliga företag inom regionen Azorerna konfronteras med samma permanenta strukturella handikapp, som beror på att Azorerna består av öar och befinner sig långt från fastlandets ekonomiska centrum, betyder detta dock inte att den inverkan som dessa handikapp har på merkostnaderna för att bedriva ekonomisk verksamhet är densamma inom samtliga sektorer.

97 Enligt kommissionen befinner sig den finansiella sektorn i en annan situation än Azorernas övriga ekonomiska sektorer, med hänsyn till tjänsternas ytterst stora rörlighet. Av denna anledning har kommissionen alltsedan förfarandet inleddes vid upprepade tillfällen uppmanat de portugisiska myndigheterna att inkomma med uppgifter som visar att de förmåner som har beviljats den finansiella sektorn var berättigade. Kommissionen har gjort gällande att eftersom inga sådana särskilda uppgifter lämnades kunde den inte, på grundval av de handlingar som de portugisiska myndigheterna hade inkommit med, göra bedömningen att de skattesänkningar som är tillämpliga på företag inom denna sektor utgör stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden i enlighet med undantaget i artikel 87.3 a EG.

98 Kommissionen har vidare erinrat om att om en medlemsstat inte lämnar de begärda uppgifterna till kommissionen eller om den lämnar ofullständig information, skall lagenligheten av kommissionens beslut bedömas mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet (dom av den 13 juni 2002 i mål C-382/99, Nederländerna mot kommissionen, REG 2002, s. I-5163, punkt 49). Denna princip skall tillämpas särskilt strikt i förevarande fall med beaktande av att de portugisiska myndigheterna vid upprepade tillfällen har ombetts att inkomma med uppgifter och att bevisbördan för att de beviljade förmånerna var berättigade åvilar medlemsstaten enligt punkt 4.16.2 i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål.

Domstolens bedömning

99 Domstolen erinrar inledningsvis om att kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 EG. Denna bedömning skall innefatta ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Domstolen kan, vid kontrollen av om denna befogenhet utövats på ett lagenligt sätt, inte ersätta den beslutsfattande institutionens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva om institutionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk (se bland annat dom av den 7 mars 2002 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkterna 45 och 46, av den 12 december 2002 i mål C-456/00, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-11949, punkt 41, och av den 15 december 2005 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 135).

100 Enligt riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål är regionalstöd som är avsedda att minska ett företags löpande kostnader, det vill säga driftstöd, förbjudna. I punkt 4.16.2 i riktlinjerna

anges dock att i de regioner i de yttersta randområdena som omfattas av undantaget i artikel 87.3 a och c EG får driftstöd tillåtas, i den mån som det bidrar till att kompensera för de merkostnader vid utövandet av ekonomisk verksamhet som är förenade med de faktorer som anges i artikel 299.2 EG, vilka faktorer på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar utvecklingen i dessa områden.

101 Det preciseras också i denna bestämmelse att det ankommer på den berörda medlemsstaten att bestämma merkostnadernas omfattning och att visa att det finns ett samband med nämnda faktorer. Det planerade stödet skall dessutom motiveras med hänsyn till stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen: dess nivå skall stå i proportion till de merkostnader som det är avsett att kompensera för.

102 Den omständigheten att den portugisiska regeringen har gjort gällande att åtgärderna i fråga uppfyller kriterierna i ovannämnda riktlinjer, inte bara vad gäller andra ekonomiska sektorer än sektorn för finansiella tjänster – vilket kommissionen medgav är fallet i det angripna beslutet – utan också vad beträffar den sistnämnda sektorn, innebär inte att regeringen har bestritt lydelsen av riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål. Regeringen har endast motsatt sig kommissionens sätt att tillämpa dessa bestämmelser på den finansiella sektorn i regionen Azorerna. Regeringen anser sig nämligen ha visat att de företag som bedriver finansiell verksamhet konfronteras med samma merkostnader till följd av regionens geografiska förhållanden som alla andra företag som är etablerade där.

103 Såsom det har erinrats om i punkt 101 i förevarande dom följer det av riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål att det ankommer på den medlemsstat som har beviljat stödet att bestämma dess omfattning och visa att det är berättigat med hänsyn till dess bidrag till den regionala utvecklingen och att förmånernas nivå står i proportion till de merkostnader som de är avsedda att kompensera för. Det framgår dock av handlingarna i målet och av punkt 18 i skälen i det angripna beslutet att de portugisiska myndigheterna inte har lyckats inkomma med sådana uppgifter med avseende på den finansiella sektorn.

104 Trots att det i det angripna beslutet inte preciseras varför kommissionen ansåg det nödvändigt att få tillgång till kvantifierande bevisuppgifter avseende den finansiella sektorn, innebär inte det att institutionen i fråga har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

105 Kommissionen har således inte gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, genom att slå fast att den del av stödordningen som avses i artikel 1 i det angripna beslutet inte är förenlig med den gemensamma marknaden i den mån den är tillämplig på företag som bedriver finansiell verksamhet.

106 Domstolen påpekar dessutom att när det gäller företag som tillhandahåller koncerntjänster konstaterade kommissionen i punkt 42 i skälen i det angripna beslutet – som svar på de portugisiska myndigheternas påstående att sådan verksamhet för närvarande inte förekommer inom den portugisiska rättsordningen – att för det fall sådan verksamhet i praktiken kan bedrivas i form av tjänster som huvudsakligen tillhandahålls företag inom en koncern måste de sänkningar av skattesatserna som är tillämpliga på de företag som bedriver sådan verksamhet, liksom vad beträffar företag inom den finansiella sektorn, för att garantera öppenhet och rättssäkerhet, undantas *de jure* från undantaget enligt artikel 87.3 a EG. Kommissionen anser nämligen att eftersom sådan verksamhet föga inverkar på beslutet om lokalisering av företagen inom en koncern och har obetydliga externa effekter på den lokala ekonomin, bidrar den inte tillräckligt till den regionala utvecklingen för att de berörda åtgärderna, i den mån de är tillämpliga på denna verksamhet, skall kunna förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 87.3 a EG eller andra undantag enligt fördraget, av de skäl som har angetts beträffande den

finansiella sektorn och oavsett huruvida sådan verksamhet vid en viss tidpunkt förekommer inom den portugisiska rättsordningen. Eftersom den portugisiska regeringen inte har anfört några argument för att bestrida dessa påståenden har det inte visats att det gjorts en uppenbart oriktig bedömning beträffande dessa företag.

107 Således kan talan inte vinna bifall på den tredje grunden avseende ett åsidosättande av artikel 87.3 a EG.

108 Eftersom talan inte har kunnat bifallas på någon av de grunder som Republiken Portugal har anfört skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

109 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Portugal har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: portugisiska.