ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 september 2008 *

In de gevoegde zaken C-428/06 tot en met C-434/06,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanje) bij beslissingen van 20 september 2006 (C-428/06, C-429/06 en C-431/06–C-434/06) en 29 september 2006 (C-430/06), ingekomen bij het Hof op 18 oktober 2006, in de procedures

Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) (C-428/06),

Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06),

tegen

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

* Procestaal: Spaans.

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

en

Comunidad Autónoma de La Rioja (C-430/06),

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-433/06),

tegen

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

en

Comunidad Autónoma de La Rioja(C-431/06),

Comunidad Autónoma de Castilla y León(C-432/06),

tegen

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

en

Comunidad Autónoma de Castilla y León(C-434/06)

tegen

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2008,

gelet op de opmerkingen van:

— de Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja), vertegenwoordigd door V. Suberviola González, abogado, en C. Cabezón Llach en J. Granda Loza, secretarios generales,

— de Comunidad Autónoma de La Rioja, vertegenwoordigd door J. Criado Gámez en I. Serrano Blanco, abogados,

— de Comunidad Autónoma de Castilla y León, vertegenwoordigd door S. Perandones Peidró en E. Martínez Álvarez, abogadas,

— de Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, de Diputación Foral de Álava, de Diputación Foral de Vizcaya en de Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, vertegenwoordigd door I. Sáenz-Cortabarría Fernández en M. Morales Isasi, abogados,

— de Diputación Foral de Guipúzcoa, vertegenwoordigd door A. Ibarguchi Otermin, I. Sáenz-Cortabarría Fernández en M. Morales Isasi, abogados,

— de Confederación Empresarial Vasca (Confebask), vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd en D. Armesto Macías, abogados,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door E. O'Neill en I. Rao als gemachtigden, bijgestaan door D. Anderson, QC,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door F. Castillo de la Torre en C. Urraca Caviedes als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2008,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 87, lid 1, EG.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de Unión General de Trabajadores de La Rioja (hierna: „UGT-Rioja") (C-428/06), de Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06-C-431/06) en de Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-432/06-C-434/06), enerzijds, en de Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, de Diputaciones Forales van Álava, Vizcaya en Guipúzcoa, zijnde de bevoegde overheden van de Territorios Históricos van Vizcaya, Álava en Guipúzcoa (hierna: „provinciale overheden"), alsmede de Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao en de Confederación Empresarial Vasca (hierna: „Confebask"), anderzijds, over door die overheden vastgestelde belastingregelingen.

Nationaal recht

Spaanse Grondwet van 1978

3 De artikelen 2, 31, lid 1, 137 tot en met 139 en 143, lid 1, van de Spaanse Grondwet van 1978 (hierna: „Grondwet") luiden als volgt:

„Artikel 2.

De Grondwet is gebaseerd op de onontbindbare eenheid van de Spaanse Staat, gemeenschappelijk en ondeelbaar vaderland van alle Spaanse onderdanen; zij erkent en waarborgt het recht op autonomie van de nationaliteiten en de regio's waaruit zij is samengesteld, en hun onderlinge solidariteit.

[…]

Artikel 31.

1. Eenieder levert een bijdrage aan de bekostiging van de publieke uitgaven, naar draagkracht en door middel van een rechtvaardig en een op de beginselen van gelijkheid en progressie gebaseerd belastingstelsel, dat in geen geval tot confiscatie mag leiden.

[…]

Titel VIII — Territoriale indeling van de staat

Hoofdstuk I — Algemene beginselen

Artikel 137.

Het grondgebied van de staat is opgedeeld in gemeenten, provincies en de zich vormende autonome gemeenschappen. Zij zijn alle autonoom bij het nastreven van hun respectieve belangen.

Artikel 138.

1. De staat waarborgt de doeltreffende verwezenlijking van het in artikel 2 van de Grondwet verankerde beginsel van solidariteit door te streven naar een passend en rechtvaardig economisch evenwicht tussen de verschillende delen van het grondgebied; hij neemt met name de situatie van de eilanden in aanmerking.

2. De verschillen tussen de statuten van de afzonderlijke autonome gemeenschappen mogen in geen geval tot economische of sociale bevoorrechting leiden.

Artikel 139.

1. Alle Spaanse onderdanen hebben binnen het gehele grondgebied van de staat dezelfde rechten en plichten.

2. Geen autoriteit mag maatregelen vaststellen die rechtstreeks of indirect de vrijheid van verkeer en van vestiging van personen, en het vrij verkeer van goederen binnen het gehele Spaanse grondgebied belemmeren.

[…]

Hoofdstuk III — De autonome gemeenschappen

Artikel 143.

1. Bij de uitoefening van het in artikel 2 van de Grondwet erkende recht op autonomie kunnen aan elkaar grenzende provincies met een gemeenschappelijke historische, culturele en economische achtergrond, de eilandgebieden en de provincies die historisch een regionale eenheid vormen, zelfbestuur verkrijgen en met inachtneming van de bepalingen van [titel VIII] en de overeenkomstige statuten, een autonome gemeenschap vormen."

4 Artikel 148 van de Grondwet, dat de gebieden opsomt waarin de autonome gemeenschappen bevoegdheden op zich kunnen nemen, luidt als volgt:

„1. De autonome gemeenschappen kunnen bevoegdheden uitoefenen op de volgende gebieden:

[…]

3. ruimtelijke ordening, stadsplanning en huisvesting;

4. de autonome gemeenschap aanbelangende openbare werken op haar eigen grondgebied;

5. spoorwegen en wegen die volledig op het grondgebied van de autonome gemeenschap zijn gelegen, en, onder dezelfde voorwaarden, het transport dat via deze wegen of via kabelbaan plaatsvindt;

6. noodhavens, jachthavens en sportvliegvelden, en, algemeen, havens en luchthavens waar geen commerciële activiteiten worden ontplooid;

7. landbouw en veeteelt, in het kader van de algemene economische planning;

8. bossen en bosbouw;

9. beleid inzake milieubescherming;

10. planning, bouw en exploitatie van hydraulische installaties, kanalen en irrigatiesystemen die van belang zijn voor de autonome gemeenschap, en mineraal- en bronwater;

11. binnenvisserij, schaal- en schelpdierteelt en aquacultuur, jacht en riviervisserij;

12. lokale beurzen;

13. bevordering van de economische ontwikkeling van de autonome gemeenschap in het kader van de voor de staat in zijn geheel geformuleerde doelstellingen op economisch gebied;

14. ambachten;

[…]"

5 Artikel 149, lid 1, van de Grondwet bepaalt:

„1. De staat is exclusief bevoegd voor de volgende aangelegenheden:

1. de vaststelling van de grondvoorwaarden ter verzekering van de gelijkheid van alle Spaanse onderdanen bij de uitoefening van hun rechten en de vervulling van de constitutionele verplichtingen;

[…]

6. het handels-, het straf- en het penitentiair recht; het procesrecht, behoudens de noodzakelijke specifieke regelingen op dit gebied die het gevolg zijn van de eigenheid van het materiële recht van de autonome gemeenschappen;

7. het arbeidsrecht, onverminderd de toepassing ervan door de instanties van de autonome Gemeenschappen;

[…]

11. het monetaire stelsel: deviezen, wisselmarkten en convertibiliteit; de grondslagen voor de organisatie van het krediet-, het bank- en het verzekeringswezen;

[…]

13. de grondslagen en de coördinatie van de algemene planning van de economische activiteit;

14. de overheidsfinanciën en de overheidsschuld;

[…]

17. de basiswetgeving en het economisch stelsel van de sociale zekerheid, behoudens het aanbieden van diensten in dit verband door de autonome gemeenschappen;

[…]

24. de openbare werken van algemeen belang of waarvan de uitvoering méér dan één autonome gemeenschap aanbelangt;

[…]"

6 De artikelen 156 tot en met 158 van de Grondwet luiden als volgt:

„Artikel 156.

1. De autonome gemeenschappen zijn financieel autonoom bij de ontwikkeling en uitoefening van hun bevoegdheden, met inachtneming van het beginsel dat afstemming met de financiën van de staat moet plaatsvinden en het beginsel van solidariteit van alle Spaanse onderdanen.

2. De autonome gemeenschappen kunnen, met inachtneming van de wetten en statuten, bij de heffing, het beheer en de inning van de belastingen van de staat als diens gedelegeerde of medewerker handelen.

Artikel 157.

1. De financiële middelen van de autonome gemeenschappen bestaan uit:

a) geheel of gedeeltelijk door de staat ter beschikking gestelde belastingen; toeslagen op belastingen van de staat en andere aandelen in de inkomsten van de staat;

b) eigen belastingen, leges en buitengewone heffingen;

c) overmakingen uit een interterritoriaal vereffeningsfonds en andere toewijzingen ten laste van de staatsbegroting;

d) opbrengsten uit hun vermogen en privaatrechtelijke inkomsten;

e) inkomsten uit krediettransacties.

2. De autonome gemeenschappen kunnen in geen geval belastingmaatregelen vaststellen die betrekking hebben op goederen die zich buiten hun grondgebied bevinden, of die het vrije verkeer van goederen en diensten belemmeren.

3. Een organieke wet kan de uitoefening van de in lid 1 genoemde financiële bevoegdheden regelen, de bepalingen ter beslechting van mogelijke geschillen vaststellen, en bepalen over welke mogelijkheden tot financiële samenwerking de autonome Gemeenschappen en de staat beschikken.

Artikel 158.

1. In de staatsbegroting kan ten behoeve van de autonome gemeenschappen in toewijzingen worden voorzien naar rato van de omvang van de door hen verrichte staatsdiensten en -activiteiten en ter waarborging van een minimumniveau van de fundamentele openbare dienstverlening op het gehele Spaanse grondgebied.

2. Teneinde interterritoriale economische onevenwichtigheden te corrigeren en het beginsel van solidariteit daadwerkelijk te verwezenlijken, wordt een vereffeningsfonds voor investeringen ingesteld, waarvan de middelen door de Cortes Generales [Spaanse nationale parlement] over de autonome gemeenschappen en in voorkomend geval de provincies worden verdeeld."

Autonomiestatuut

7 Overeenkomstig artikel 2, hoofdstuk III van titel VIII (artikelen 143-158), alsmede de eerste aanvullende bepaling en de tweede overgangsbepaling van de Grondwet vormt Baskenland een autonome gemeenschap binnen het Koninkrijk Spanje. De werking van de autonome gemeenschap Baskenland wordt geregeld in het autonomiestatuut van Baskenland („Estatuto de Autonomía del País Vasco"), dat is goedgekeurd bij organieke wet 3/1979 van de Cortes Generales van 18 december 1979 (BOE nr. 306 van 22 december 1979; hierna: „autonomiestatuut").

8 De autonome gemeenschap Baskenland is samengesteld uit drie Territorios Históricos (territoriale administratieve gebieden), die zelf uit Municipios (gemeenten) bestaan. De politieke en institutionele structuur van deze autonome gemeenschap omvat twee verschillende niveaus, te weten die van de gemeenschappelijke instellingen voor geheel Baskenland (autonome regering en parlement) en die van de „provinciale" instellingen of lichamen met tot de Territorios Históricos beperkte bevoegdheden.

9 Artikel 37 van het autonomiestatuut luidt als volgt:

„1. De provinciale lichamen van de Territorios Históricos kennen elk hun eigen rechtsregeling.

2. De bepalingen van dit statuut veranderen niets aan de eigenheid van de specifieke provinciale regeling of aan de bevoegdheden waarin de regelingen van elk van de Territorios Históricos voorzien.

3. In alle gevallen zijn de Territorios Históricos elk op hun eigen grondgebied exclusief bevoegd voor de volgende aangelegenheden:

a) de organisatie, de regeling en de werking van hun eigen instellingen;

b) de opstelling en de goedkeuring van hun begrotingen;

c) de afbakening van gemeenteoverschrijdende — maar binnen de provinciegrenzen gelegen — gebieden;

d) de regeling voor provincie- en gemeentegoederen, ongeacht of het daarbij gaat om tot het openbaar domein behorende goederen, patrimoniumgoederen dan wel om eigen goederen van de gemeente;

e) het gemeentelijk kiesstelsel;

f) alle andere bevoegdheden die in dit statuut worden genoemd of die hun zouden worden overgedragen.

4. Verder komt hun, elk binnen hun eigen grondgebied, regelgevende en uitvoerende bevoegdheid toe voor de door het Baskische parlement vastgestelde aangelegenheden."

10 Artikel 40 van het autonomiestatuut bepaalt dat Baskenland, teneinde zijn bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen en te kunnen financieren „over eigen, autonome middelen beschikt".

11 Artikel 41 van dit statuut luidt als volgt:

„1. De fiscale betrekkingen tussen de staat en Baskenland worden geregeld via het traditionele, op de Fueros gebaseerde stelsel van de economische overeenkomst (‚Concierto Económico') of van de akkoorden (‚Convenios').

2. De inhoud van de economische overeenkomst wordt vastgesteld met inachtneming van de volgende beginselen:

a) de bevoegde instellingen van de Territorios Históricos mogen voor hun grondgebied het belastingstelsel vaststellen, handhaven en regelen, met inachtneming van de algemene belastingstructuur van de staat, de voorschriften van de economische overeenkomst betreffende de coördinatie, de belastingharmonisatie en de samenwerking met de staat, alsmede van de door het Baskische parlement vastgestelde bepalingen ter verwezenlijking van deze doelstellingen in de autonome gemeenschap. De overeenkomst wordt goedgekeurd bij wet;

b) de Diputación Foral in elk van de Territorios Históricos staat in voor de heffing, het beheer, de inning, de invordering en de controle van alle belastingen, met uitzondering van de douanerechten en de belastingen voor de invordering waarvan thans een fiscaal monopolie geldt, onverminderd de samenwerking met de staat en zijn inspecties;

c) de bevoegde organen van de Territorios Históricos nemen passende maatregelen ter uitvoering op hun respectieve grondgebied van de uitzonderlijke conjuncturele belastingbepalingen die de staat vaststelt voor het gemeenschappelijke grondgebied. De geldigheidsduur van deze maatregelen komt overeen met die van de bepalingen van de staat;

d) de bijdrage van Baskenland aan de staat bestaat uit een financiële bijdrage die is samengesteld uit de individuele bijdragen van elk van zijn Territorios Históricos,

en vormt een bijdrage in alle lasten van de staat waarvoor de autonome gemeenschap niet instaat;

e) voor de vaststelling van de individuele bijdragen van de Territorios Históricos, die tezamen voornoemde financiële bijdrage vormen, wordt een gemengde commissie ingesteld, die enerzijds uit een vertegenwoordiger van elke Diputación Foral en een overeenkomstig aantal vertegenwoordigers van de Baskische regering bestaat en anderzijds uit een overeenkomstig aantal vertegenwoordigers van de staatsoverheid. Het op deze wijze vastgestelde bedrag wordt bij wet bevestigd voor de geldigheidsduur die in de economische overeenkomst is voorzien, onverminderd de jaarlijkse aanpassing ervan met inachtneming van de eveneens in de economische overeenkomst voorziene procedure;

f) het stelsel moet worden toegepast met inachtneming van het solidariteitsbeginsel waarnaar in de artikelen 138 en 156 van de Grondwet wordt verwezen."

Economische overeenkomst

12 De economische overeenkomst tussen de autonome gemeenschap Baskenland en het Koninkrijk Spanje is goedgekeurd bij wet 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco), van 23 mei 2002 (BOE nr. 124 van 24 mei 2002; hierna: „economische overeenkomst").

13 De artikelen 2 tot en met 4 van de economische overeenkomst luiden als volgt:

„Artikel 2. Algemene beginselen.

1. In het door de Territorios Históricos in te richten belastingstelsel zullen de volgende beginselen worden gehanteerd:

1° De solidariteit, zoals deze in de Grondwet en het autonomiestatuut is vastgesteld, wordt in acht genomen.

2° De algemene belastingstructuur van de staat wordt in acht genomen.

3° De coördinatie, de belastingharmonisatie en de samenwerking met de staat geschieden overeenkomstig de bepalingen van deze economische overeenkomst.

4° De coördinatie, de belastingharmonisatie en de samenwerking tussen de organen van de Territorios Históricos geschieden overeenkomstig de voorschriften die het Baskische parlement hiertoe vaststelt.

5° Internationale verdragen of overeenkomsten die door Spanje zijn ondertekend en geratificeerd of waartoe Spanje als partij is toegetreden, worden in acht genomen.

Met name dienen de bepalingen van de door het Koninkrijk Spanje gesloten verdragen ter voorkoming van dubbele belasting en de bepalingen inzake belastingharmonisatie van de Europese Unie in acht te worden genomen, daaronder begrepen de uit de toepassing van deze verdragen en bepalingen voortvloeiende verplichtingen tot teruggaaf.

2. De bepalingen van deze overeenkomst dienen volgens de bepalingen inzake de uitlegging van het belastingrecht van de algemene wet rijksbelastingen te worden uitgelegd.

Artikel 3. Belastingharmonisatie.

De Territorios Históricos zullen bij de uitwerking van het belastingrecht:

a) zich conformeren aan de algemene wet rijksbelastingen met betrekking tot de terminologie en begrippen, onverminderd de in deze economische overeenkomst vastgestelde bijzonderheden;

b) een algemene daadwerkelijke belastingdruk handhaven die overeenkomt met die welke voor de rest van de staat geldt;

c) de vrijheid van verkeer en van vestiging van personen, en het vrije goederen-, kapitaal- en dienstenverkeer op het gehele Spaanse grondgebied in acht nemen en verzekeren, zonder discriminatie, beperking van de mededinging tussen ondernemingen of distorsies bij de toewijzing van middelen;

d) dezelfde indeling naar activiteiten hanteren bij de industrie, de mijnbouw, de handel, de vrije en artistieke beroepen, de landbouw, de visserij en de veeteelt als op het gehele grondgebied, onverminderd een eventuele verdergaande indeling van deze activiteiten.

Artikel 4. Beginsel van samenwerking.

1. De bevoegde organen van de Territorios Históricos doen de administratie van de staat tijdig van tevoren hun ontwerpbelastingmaatregelen toekomen.

Insgelijks doet de administratie van de staat haar overeenkomstige ontwerp-maatregelen aan deze organen toekomen.

2. De staat zal mechanismen ontwikkelen waardoor de organen van Baskenland kunnen meewerken aan de totstandkoming van internationale verdragen die gevolgen hebben voor de toepassing van deze economische overeenkomst.

3. De staat en de Territorios Históricos zullen elkaar bij de vervulling van hun taken op het gebied van de administratie, de controle en de inning van hun belastingen onverwijld en op een passende wijze de gegevens en inlichtingen doen toekomen die zij noodzakelijk achten voor een betere invordering van deze belastingen.

Beide administraties zullen met name:

a) elkaar via hun gegevensverwerkingscentra alle inlichtingen doen toekomen waaraan zij behoefte hebben. Hiertoe worden de noodzakelijke technische middelen voor wederzijdse communicatie beschikbaar gesteld. Jaarlijks wordt een gezamenlijk en onderling afgestemd plan voor de verwerking van de belastinggegevens opgesteld;

b) erop toezien dat de controlediensten gezamenlijke controleplannen opstellen voor geselecteerde, onderling afgestemde doeleinden, gebieden en procedures, alsmede voor belastingplichtigen die van woonplaats zijn veranderd, ondernemingen die zijn onderworpen aan de plicht tot fiscale transparantie en vennootschappen waarvan de vennootschapsbelasting wordt berekend op grond van hun omzet."

14 De artikelen 48 tot en met 60 van de economische overeenkomst regelen de financiële betrekkingen tussen de staat en Baskenland. De artikelen 48 tot en met 50 van deze overeenkomst luiden als volgt:

„Artikel 48. Algemene beginselen.

Met betrekking tot de financiële betrekkingen tussen de staat en Baskenland gelden de volgende beginselen:

1. Fiscale en financiële autonomie van de organen van Baskenland bij de ontwikkeling en de uitoefening van hun bevoegdheden.

2. De solidariteit zoals omschreven in de Grondwet en het autonomiestatuut wordt gewaarborgd.

3. Coördinatie en samenwerking met de staat op het gebied van budgettaire stabiliteit.

4. Bijdrage van Baskenland aan de lasten van de staat waarvoor de autonome gemeenschap niet instaat, in de in deze economische overeenkomst vastgestelde vorm.

5. De bevoegde organen van Baskenland beschikken over de bevoegdheden tot financieel toezicht die de staat op enig moment met betrekking tot de territoriale overheden uitoefent, zonder dat dat ertoe kan leiden dat de Baskische territoriale overheden minder autonoom zijn dan de territoriale overheden van het gemeenschappelijke stelsel.

Artikel 49. Financiële bijdrage.

De bijdrage van Baskenland aan de staat bestaat uit een financiële bijdrage die is samengesteld uit de individuele bijdragen van elk van zijn Territorios Históricos, en vormt een bijdrage in alle lasten van de staat waarvoor de autonome gemeenschap Baskenland niet instaat.

Artikel 50. Geldigheidsduur en actualisering van de financiële bijdrage.

1. Om de vijf jaar wordt de methode van vaststelling van de financiële bijdrage, die geldt voor de volgende periode van vijf jaar, overeenkomstig de in deze overeenkomst vastgestelde algemene beginselen vastgesteld bij wet, die na voorafgaande instemming van de gemengde commissie inzake de economische overeenkomst door de Cortes Generales wordt aangenomen, en wordt de financiële bijdrage voor het eerste jaar van de periode van vijf jaar goedgekeurd.

2. In elk van de op het eerste jaar volgende jaren actualiseert de gemengde commissie inzake de economische overeenkomst de financiële bijdrage met toepassing van de bij de in het vorige lid bedoelde wet goedgekeurde methode.

3. De beginselen waarop de in deze overeenkomst opgenomen methode ter vaststelling van de financiële bijdrage berust, kunnen in de wet inzake de financiële bijdrage worden gewijzigd wanneer dat raadzaam lijkt, gelet op de omstandigheden die zich voordoen bij de toepassing ervan en de daarbij opgedane ervaringen."

15 De economische overeenkomst voorziet in het optreden van twee paritair samengestelde commissies. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, ervan, bestaat de gemengde commissie enerzijds uit een vertegenwoordiger van de regering van elk Territorio Historicó en evenveel vertegenwoordigers van de Baskische regering, en anderzijds uit eenzelfde aantal vertegenwoordigers van de administratie van de staat.

16 Naar luid van artikel 62 van de economische overeenkomst moet deze gemengde commissie met name overeenstemming proberen te bereiken over de wijziging van deze overeenkomst, over de toezeggingen tot samenwerking en coördinatie op het gebied van budgettaire stabiliteit alsook over de methode van vaststelling van de financiële bijdrage voor elke periode van vijf jaar, en de akkoorden sluiten die op

fiscaal en financieel gebied op enig moment noodzakelijk zijn voor de toepassing en de correcte uitvoering van de bepalingen van de economische overeenkomst.

17 Artikel 63 van de economische overeenkomst voorziet in de oprichting van een coördinatie- en evaluatiecommissie (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), bestaande uit vier vertegenwoordigers van de administratie van de staat en vier vertegenwoordigers van de autonome gemeenschap Baskenland. Laatstbedoelde vertegenwoordigers worden aangewezen door de Baskische regering — voor drie van hen gebeurt dat op voorstel van elk van de Diputaciones Forales.

18 Wat de bij artikel 64 van de economische overeenkomst aan de coördinatie- en evaluatiecommissie verleende bevoegdheden betreft, komt in de eerste plaats de bevoegdheid om de belastingregeling alvorens bekendmaking te toetsen op haar verenigbaarheid met de economische overeenkomst. Artikel 64, sub a, van de overeenkomst bepaalt uitdrukkelijk dat daartoe, „wanneer bij de in artikel 4, lid 1, van de onderhavige economische overeenkomst bedoelde uitwisseling van ontwerp-maatregelen, opmerkingen worden geformuleerd over de daarin vervatte voorstellen, elk van de vertegenwoordigde organen en administraties bij schriftelijk en gemotiveerd verzoek deze commissie kan laten bijeenroepen. Deze vergadert uiterlijk 15 dagen na het verzoek om bijeenroeping, onderzoekt de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met de economische overeenkomst, en tracht vooraleer de betrokken bepalingen worden bekendgemaakt overeenstemming te bereiken tussen de organen en de administraties over mogelijke meningsverschillen inzake de inhoud van de belastingregeling".

Wet van 2002 inzake de financiële bijdrage voor 2002-2006

19 Bij wet 12/2002 van 23 mei 2002 is de methode van vaststelling van de financiële bijdrage van Baskenland voor 2002-2006 goedgekeurd (BOE nr. 124, blz. 18636; hierna: „wet van 2002 inzake de financiële bijdrage"). De artikelen 3 tot en met 7 van deze wet bepalen:

„Artikel 3. Vaststelling van de financiële bijdrage voor het basisjaar.

De concrete financiële bijdrage voor het basisjaar van het vijfjarige tijdvak 2002-2006 wordt bepaald door de toerekeningsfactor toe te passen op het totaalbedrag van de lasten waarvoor de autonome gemeenschap niet instaat en door het uitvoeren van de relevante aanpassingen en verrekeningen in de in de volgende artikelen bepaalde omvang.

Artikel 4. Lasten van de staat waarvoor de autonome gemeenschap niet instaat.

1. Als lasten van de staat waarvoor de autonome gemeenschap niet instaat, worden beschouwd de lasten in verband met bevoegdheden die deze gemeenschap nog niet daadwerkelijk heeft overgenomen.

2. Ter vaststelling van het totaalbedrag van deze lasten worden van de totale uitgaven van de staatsbegroting de budgettaire middelen afgetrokken die op staatsniveau overeenkomen met de bevoegdheden die de autonome gemeenschap heeft overgenomen, vanaf het in de betrokken Koninklijke Besluiten vastgestelde tijdstip van daadwerkelijke overdracht van de bevoegdheden.

[…]

Artikel 5. Aanpassingen.

1. Onverminderd het bepaalde in de hiernavolgende artikelen 14 en 15 worden de cijfers voortvloeiend uit de in artikel 4, lid 4, bedoelde toerekening, in aanvulling op de raming van de inkomsten uit directe belastingen die zijn toe te rekenen aan Baskenland en de rest van de staat, overeenkomstig artikel 55 van de overeenkomst aangepast.

[…]

Artikel 6. Verrekening.

1. Van het aandeel in de financiële bijdrage van elk van de Territorios Históricos worden de volgende posten afgetrokken:

a) het toerekenbare deel van de niet overgedragen belastingen;

b) het toerekenbare deel van niet uit belastingen afkomstige begrotingsinkomsten;

c) het toerekenbare deel van het tekort dat in de algemene staatsbegroting wordt voorzien.

[…]

Artikel 7. Toerekeningsfactor.

De in de voorgaande artikelen 4 en 6 bedoelde toerekeningsfactor, die in wezen wordt bepaald aan de hand van de inkomsten van de Territorios Históricos in verhouding tot die van de staat, bedraagt voor de lopende periode van vijf jaar 6,24 %."

20 Overeenkomstig bijlage I bij de wet van 2002 inzake de financiële bijdrage, tot vaststelling van de voorlopige financiële bijdrage van de autonome gemeenschap Baskenland voor het basisjaar 2002, beloopt het door de Territorios Históricos te betalen bedrag 1 034 626 080 EUR.

Belastingregelingen aan de orde in de hoofdgedingen

21 In de zaken C-428/06, C-429/06 en C-434/06 zijn de in de hoofdgedingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring gericht tegen Norma Foral 7/2005 van de Juntas Generales de Vizcaya van 23 juni 2005, bij artikel 2 waarvan Norma Foral 3/1996 van 26 juni 1996 op de vennootschapsbelasting is gewijzigd. De eerste twee van die beroepen strekken tot nietigverklaring van de leden 4, 6 en 7 van dat artikel 2, terwijl met het derde beroep alleen nietigverklaring van de leden 4 en 6 daarvan wordt nagestreefd.

22 Artikel 2, lid 4, van Norma Foral 7/2005 wijzigt artikel 29 van Norma Foral 3/1996 en stelt het tarief van de vennootschapsbelasting „algemeen vast op 32,5 %". De verwijzende rechter wijst erop dat het normale tarief van de vennootschapsbelasting overeenkomstig het gemene recht van de staat, te weten artikel 28, lid 1, van de geconsolideerde versie van de wet op de vennootschapsbelasting, die is goedgekeurd bij Real Decreto-Legislativo 4/2004 van 5 maart 2004, 35 % bedraagt.

23 Artikel 2, lid 6, van Norma Foral 7/2005 wijzigt artikel 37 van Norma Foral 3/1996 en bepaalt dat investeringen in nieuwe materiële vaste activa die de bedrijfsvoering van de onderneming ten goede komen, recht geven op een aftrek van 10 % van het investeringsbedrag. Artikel 2, lid 7, wijzigt artikel 39 van Norma Foral 3/1996 en bepaalt dat belastingplichtigen 10 % kunnen aftrekken van de bedragen die zij op grond van het resultaat van het boekjaar kunnen bestemmen voor een „reserve voor productieinvesteringen en/of voor een reserve voor activiteiten van milieubehoud en -verbetering of energiebesparing". De verwijzende rechter preciseert dat de Spaanse wet op de vennootschapsbelasting dergelijke aftrekmogelijkheden niet biedt.

24 In de zaken C-430/06 en C-433/06 hebben de in de hoofdgedingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring betrekking op Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 van de Consejo de Diputados de Álava van 24 mei 2005, dat is bekrachtigd bij het akkoord van de Juntas Generales de Álava van 13 juni 2005. Het enige artikel, leden 4 en 5, van dat Decreto wijzigt de artikelen 29 en 37 van Norma Foral 24/1996 van 5 juli 1996 inzake de vennootschapsbelasting. De strekking van de regeling die in de bedoelde beroepen wordt aangevochten komt overeen met die van de regeling die aan de orde is in het hoofdgeding in het kader waarvan het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zaak C-434/06 is ingediend.

25 In de zaken C-431/06 en C-432/06 hebben de in de hoofdgedingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring betrekking op Decreto Foral 32/2005 van de Diputación foral de Guipúzcoa van 24 mei 2005, waarvan het enige artikel, leden 3 en 4, de artikelen 29 en 37 van Norma Foral 7/1996 van 4 juli 1996 inzake de vennootschapsbelasting wijzigt. De strekking van de in die beroepen bestreden regeling komt overeen met de regeling die aan de orde is in het hoofdgeding in het kader waarvan het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zaak C-434/06 is ingediend.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

26 De bepalingen waartegen in de hoofdgedingen wordt opgekomen blijken te zijn vastgesteld door de provinciale overheden nadat het Tribunal Supremo bij in cassatieberoep nr. 7893/1999 gewezen arrest van 9 december 2004 meerdere soortgelijke bepalingen van die overheden van rechtswege nietig had verklaard, op grond dat deze maatregelen staatssteun konden vormen, zodat zij overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG hadden moeten worden aangemeld bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Verweersters in de hoofdgedingen wijzen in hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen evenwel erop dat tegen dat arrest een „recurso de amparo" (beroep wegens grondrechtenschending) is ingesteld bij het Tribunal Constitucional, omdat het Tribunal Supremo uitspraak heeft gedaan zonder een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof, alsook om andere redenen.

27 In het kader van de beroepen tot nietigverklaring in de hoofdgedingen vraagt de verwijzende rechter zich af of belastingmaatregelen met een algemene strekking, die niet voorzien in de begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties, als „selectieve maatregelen" moeten worden aangemerkt en aan de regeling van de artikelen 87 EG en 88 EG moeten worden onderworpen op de enkele grond dat zij uitsluitend gevolgen sorteren voor het territoriale bevoegdheidsgebied van een regionale overheid die over fiscale autonomie beschikt.

28 De verwijzende rechter noemt in dit verband het arrest van het Hof van 6 september 2006, Portugal/Commissie (C-88/03, Jurispr. blz. I-7115), betreffende belastingmaatregelen vastgesteld door de autonome regio der Azoren, en verwijst naar de drie voorwaarden die het Hof in punt 67 van dat arrest stelt, namelijk de voorwaarden van institutionele autonomie, procedurele autonomie en economische autonomie.

29 In het kader van zijn onderzoek of Baskenland en zijn Territorios Históricos aan deze drie voorwaarden voldoen zet de verwijzende rechter uiteen dat hij niet twijfelt aan het bestaan van institutionele autonomie.

30 Daarentegen vraagt hij zich af of de formele procedure voor de uitwerking van belastingregelingen in Baskenland de voorwaarde van procedurele autonomie vervult. Hoewel de centrale overheid zich niet rechtstreeks kan mengen in deze procedure, beschikt zij niettemin over niet-dwingende, op wederkerigheid en pariteit gebaseerde bemiddelingsmechanismen die moeten verzekeren dat ontwerpen, zodra bekend, worden getoetst aan de tussen de partijen gesloten economische overeenkomst, teneinde te waarborgen dat de door partijen goed te keuren regelingen stroken met de reeds tot wet verheven bepalingen die tussen de centrale en de regionale overheid zijn overeengekomen. Uit het oogpunt van de met de autonome belastingregeling nagestreefde doelen en van de op de Baskische administratie rustende verplichting om in voorkomend geval „bij de vaststelling van het belastingtarief rekening te houden met het nationale belang", legt artikel 3 van de economische overeenkomst voorts een aantal beperkingen op die verband houden met de algemene daadwerkelijke belastingdruk, de vrijheid van verkeer en van vestiging en een niet-discriminerende werking. Deze beperkingen kunnen leiden tot een rechterlijke toetsing a posteriori van de van kracht geworden belastingvoorschriften aan de genoemde bepalingen of richtsnoeren.

31 Met betrekking tot de voorwaarde van economische autonomie vraagt de verwijzende rechter zich af of Baskenland, ofschoon deze overheid fiscale verantwoordelijkheid draagt, wel over voldoende bevoegdheden beschikt om aan deze voorwaarde te voldoen. Hij wijst in dit verband erop dat Baskenland weliswaar een zeer hoog bevoegdheidsniveau kent in vergelijking met andere vormen van regionale autonomie binnen de Europese context, maar dat die bevoegdheid niettemin wordt beperkt doordat de staat exclusief bevoegd is voor gebieden met een economische weerslag op Baskenland, zoals het monetaire stelsel, de grondslagen en de coördinatie van de algemene planning van de economische activiteit, het economisch stelsel van de sociale zekerheid en de openbare werken van algemeen belang, naast nog andere, in artikel 149 van de Grondwet genoemde gebieden. Om deze reden moet het bestaan van een afzonderlijk economisch kader in Baskenland worden gerelativeerd en gezien in de context van bepaalde fundamentele vereisten, zoals het vereiste van eenheid van de markt of dat van eenheid van de economische orde, die volgens de rechtspraak van het Tribunal Constitucional (zie met name arresten nr. 96/1984 van 19 oktober 1984, en nr. 96/2002 van 25 april 2002) het stelsel van de Spaanse autonome gemeenschappen in belangrijke mate begrenzen.

32 Daarop heeft het Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld, die gelijkluidend is aan die in de zaken C-428/06, C-429/06 en C-434/06:

„Moet artikel 87, lid 1, EG aldus worden uitgelegd dat de door de Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya vastgestelde belastingmaatregelen, waarbij de artikelen 29, lid 1, sub a, 37 en 39 van de wet op de vennootschapsbelasting zijn gewijzigd, als selectieve maatregelen in de zin van het begrip ‚staatssteun' in artikel 87, lid 1, EG, moeten worden aangemerkt, zodat zij overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG bij de Commissie dienen te worden aangemeld, omdat daarbij voor het grondgebied van de autonome regionale overheid een lager tarief wordt vastgesteld dan het basistarief dat krachtens de Spaanse nationale wettelijke regeling geldt, en wordt voorzien in een aantal gevallen van belastingaftrek die in de nationale belastingwetgeving niet bestaan?"

33 De prejudiciële vraag in de zaken C-430/06 tot en met C-433/06 luidt hetzelfde als de in het vorige punt geformuleerde vraag, maar heeft betrekking op de relevante Normas Forales van Álava en Guipúzcoa.

34 Bij beschikking van de president van het Hof van 30 november 2006 zijn de zaken C-428/06 tot en met C-434/06 voor de mondelinge en de schriftelijke behandeling en voor het arrest gevoegd.

Ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing

Bij het Hof ingediende opmerkingen

35 De Comunidad Autónoma de La Rioja betoogt dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zijn omdat de verwijzende rechter ook zonder het antwoord op de gestelde vraag uitspraak kan doen. Bij beschikking van 14 november 2005, daarna bevestigd bij beschikking van 17 maart 2006, allebei vastgesteld in het kader van de incidentele procedure voor tenuitvoerlegging van het arrest van het Tribunal Supremo van 9 december 2004 (tenuitvoerlegging nr. 3753/96-1), heeft het Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco een aantal van de in de hoofdgedingen bestreden bepalingen namelijk reeds nietig verklaard, te weten artikel 29 van de verschillende gewijzigde Normas Forales betreffende het tarief van de vennootschapsbelasting en het gewijzigde artikel 39 van Norma Foral 3/1996, op grond dat deze bepalingen indruisten tegen dat arrest en waren vastgesteld teneinde de tenuitvoerlegging daarvan te beletten. Tegen de twee genoemde beschikkingen is cassatieberoep ingesteld.

36 Bij brief van 23 januari 2008 heeft de Comunidad Autónoma de La Rioja het Hof evenwel laten weten dat zij haar verzoek om niet-ontvankelijkverklaring van de verzoeken om een prejudiciële beslissing introk.

37 Ook de UGT-Rioja stelt dat die verzoeken niet-ontvankelijk zijn, aangezien niet de minste twijfel bestaat dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde belastingmaatregelen staatssteun vormen. Zij refereert in dit verband aan het arrest van het Tribunal Supremo en aan een aantal beschikkingen van de Commissie inzake fiscale bepalingen van de Territorios Históricos die vergelijkbaar zijn met de bedoelde maatregelen.

38 De Confebask voert op haar beurt aan dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet nodig waren daar het reeds aangehaalde arrest Portugal/Commissie zeer duidelijk is en het geen twijfel lijdt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde belastingmaatregelen geen staatssteun vormen.

Beoordeling door het Hof

39 Blijkens zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 234 EG kan slechts een prejudiciële procedure worden ingeleid indien voor de nationale rechterlijke instantie een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest (zie in die zin arresten van 15 juni 1995, Zabala Erasun e.a., C-422/93-C-424/93, Jurispr. blz. I-1567, punt 28; 12 maart 1998, Djabali, C-314/96, Jurispr. blz. I-1149, punt 18, en 20 januari 2005, García Blanco, C-225/02, Jurispr. blz. I-523, punt 27).

40 Aangezien het bestaan van een hoofdgeding een voorwaarde voor de bevoegdheid van het Hof is, kan het dat bestaan ambtshalve onderzoeken. Derhalve blijft de intrekking, door de Comunidad Autónoma de La Rioja, van haar verzoek om niet-ontvankelijkverklaring van de prejudiciële vraag zonder gevolgen voor dit onderzoek.

41 In casu blijkt uit geen van de aan het Hof verstrekte gegevens dat de hoofdgedingen na de nietigverklaring van bepaalde van de in de hoofdzaken bestreden bepalingen zonder voorwerp zouden zijn geraakt, noch dat de verwijzende rechter het antwoord op de prejudiciële vragen niet meer nodig zou hebben om uitspraak te doen in de bij hem aanhangige zaken.

42 Wat het argument betreft, dat duidelijk is hoe de gestelde vraag moet worden beantwoord, zij eraan herinnerd dat wanneer het antwoord op een prejudiciële vraag

duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid of geen ruimte voor redelijke twijfel laat, enerzijds, een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep in bepaalde omstandigheden geen prejudiciële vraag dient te stellen (zie in die zin arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, Jurispr. blz. 3415, punten 14 en 16-20), en anderzijds, het Hof overeenkomstig artikel 104, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering kan beslissen bij een met redenen omklede beschikking.

43 Deze omstandigheden verbieden een nationale rechterlijke instantie evenwel geenszins het Hof een prejudiciële vraag te stellen (zie in die zin reeds aangehaald arrest Cilfit e.a., punt 15) en ontnemen het Hof niet de bevoegdheid om uitspraak te doen over een dergelijke vraag.

44 Hoe dan ook zij vastgesteld dat het voor de UGT-Rioja buiten kijf staat dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde belastingmaatregelen staatssteun vormen, terwijl het voor de Confebask geen twijfel lijdt dat die maatregelen geen dergelijke steun vormen. Deze tegenstrijdige beoordeling van de betrokken belastingmaatregelen in het licht van de bepalingen van het EG-Verdrag toont voldoende de noodzaak aan om gevolg te geven aan de verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

45 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 87, lid 1, EG aldus moet worden uitgelegd dat belastingmaatregelen als die aan de orde in de hoofdgedingen, die zijn vastgesteld door regionale overheden, dienen te worden aangemerkt als selectieve maatregelen en dus als staatssteun in de zin van die bepaling, op de enkele grond dat zij niet voor het volledige grondgebied van de betrokken lidstaat gelden.

46 Zoals het Hof in punt 56 van het reeds aangehaalde arrest Portugal/Commissie heeft uiteengezet, dient bij het onderzoek of een maatregel een selectief karakter heeft, te worden nagegaan of hij binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling een voordeel verschaft aan bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

47 In dit verband dient het referentiekader niet noodzakelijk samen te vallen met het grondgebied van de betrokken lidstaat, zodat een maatregel waarbij slechts voor een gedeelte van het nationale grondgebied een voordeel wordt toegekend, niet alleen daarom al een selectieve maatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG is (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 57).

48 Uitgesloten kan niet worden dat een regionale overheid als gevolg van haar status, rechtens en feitelijk, ten opzichte van de centrale overheid van een lidstaat dermate autonoom is dat, door de maatregelen die zij vaststelt, zij — en niet de centrale overheid — een fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 58).

49 In punt 65 van het arrest Portugal/Commissie refereert het Hof aan de situatie waarin een regionale of plaatselijke overheid in de uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid een belastingtarief vaststelt dat lager is dan het nationale tarief en enkel geldt voor de ondernemingen die binnen haar bevoegdheidsgebied opereren.

50 In die situatie zou het relevante rechtskader voor de beoordeling van de selectiviteit van een belastingmaatregel tot het betrokken geografische gebied kunnen worden beperkt, indien de regionale overheid, in het bijzonder wegens haar status en bevoegdheden, een fundamentele rol speelt bij de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de in haar bevoegdheidsgebied gevestigde ondernemingen opereren (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 66).

51 Om een beslissing van een regionale of plaatselijke overheid te kunnen aanmerken als een beslissing die is genomen ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden, moet om te beginnen de betrokken overheid op het constitutionele niveau over een eigen politieke en administratieve status beschikken, die losstaat van die van de centrale overheid. Verder moet de beslissing zijn genomen zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan. Ten slotte mogen de financiële consequenties van een verlaging van het nationale belastingtarief voor de ondernemingen in de regio niet door bijdragen of subsidies van andere regio's of de centrale overheid worden gecompenseerd (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 67). Deze drie voorwaarden worden gewoonlijk aangeduid als de voorwaarden van institutionele autonomie, procedurele autonomie, en economische en financiële autonomie.

52 In punt 68 van het arrest Portugal/Commissie heeft het Hof vastgesteld dat, voor de toepassing van de gemeenschapsbepalingen inzake staatssteun, een voldoende politieke en fiscale autonomie ten opzichte van de centrale overheid niet alleen veronderstelt dat de regionale overheid bevoegd is om, los van elke overweging die verband houdt met het gedrag van de centrale overheid, in haar bevoegdheidsgebied belastingtariefverlagingen vast te stellen, maar ook dat zij de politieke en financiële consequenties van een dergelijke maatregel draagt.

Geen voorafgaande voorwaarde

53 Anders dan de Commissie stelt, voeren de punten 58 en 66 van het arrest Portugal/Commissie geen voorafgaande voorwaarde in voor de toepassing van de drie in punt 67 van dat arrest genoemde voorwaarden.

54 De formulering van punt 58 van dat arrest laat dienaangaande geen ruimte voor twijfel. Het Hof zet daarin namelijk uiteen dat niet valt uit te sluiten dat een regionale overheid ten opzichte van de centrale overheid dermate autonoom is dat zij een

fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren.

55 Met andere woorden, wanneer een regionale overheid voldoende autonoom is — dat wil zeggen institutioneel, procedureel en economisch autonoom is —, speelt zij een fundamentele rol in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren. Deze fundamentele rol is het gevolg van de autonomie en niet een voorafgaande voorwaarde daarvoor.

56 Ook in punt 66 van het arrest Portugal/Commissie wordt deze gevolg-idee tot uitdrukking gebracht, aangezien het Hof in dat punt gewag maakt van het geval waarin een regionale overheid, „in het bijzonder wegens haar status en bevoegdheden", een fundamentele rol speelt bij de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de binnen haar bevoegdheidsgebied gevestigde ondernemingen opereren.

57 Dat punt 66 verduidelijkt voldoende punt 67 van hetzelfde arrest, waarin wordt uiteengezet aan welke criteria een beslissing moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een beslissing die is genomen ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden, dat wil zeggen in omstandigheden als die welke in dat punt 66 zijn bedoeld.

58 Deze uitlegging van het door het Hof in de punten 54 tot en met 68 van het arrest Portugal/Commissie geformuleerde beginsel wordt geschraagd door het onderzoek van de door het Hof in dat arrest verrichte toetsing. Dienaangaande zij erop gewezen dat het Hof in punt 70 van dat arrest de voorwaarden van institutionele autonomie en procedurele autonomie, en in de punten 71 tot en met 76 daarvan de voorwaarde van economische autonomie heeft onderzocht.

59 Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van haar conclusie heeft opgemerkt, blijkt evenwel op geen enkele manier uit de door het Hof verrichte toetsing dat het Hof daarbij heeft onderzocht of was voldaan aan de voorafgaande voorwaarde waarvan volgens de Commissie sprake zou zijn.

60 Opdat het grondgebied waarvoor een regionale overheid bevoegd is, het relevante kader zou vormen ter beoordeling of een beslissing van die overheid selectief van aard is, moet bijgevolg alleen zijn voldaan aan de voorwaarden van institutionele autonomie, procedurele autonomie, en economische en financiële autonomie, zoals nader omschreven in punt 67 van het arrest Portugal/Commissie.

In aanmerking te nemen regionale overheid

Bij het Hof ingediende opmerkingen

61 Om te kunnen uitmaken of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen zijn vastgesteld door een „voldoende autonome" regionale overheid, dient eerst te worden bepaald welke de in aanmerking te nemen overheid is.

62 Hoewel de prejudiciële vraag in elk van de zaken C-428/06 tot en met C-434/06 betrekking heeft op de belastingmaatregelen die zijn vastgesteld door een bepaald Territorio Histórico, zij erop gewezen dat de verwijzende rechter in zijn verklaring van de reden waarom hij het antwoord op die vraag nodig heeft, zowel de autonome gemeenschap Baskenland als de Territorios Históricos noemt.

63 De Comunidad Autónoma de La Rioja, de Comunidad Autónoma de Castilla y León en de Commissie verklaren voor het Hof dat alleen met de Territorios Históricos rekening moet worden gehouden, aangezien zij de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen hebben vastgesteld. Zij benadrukken de beperkte bevoegdheid

van deze overheden, hun gebrek aan autonomie, en dus, het selectieve karakter van de bestreden Normas Forales.

64 Net als de verwijzende rechter noemen de provinciale overheden en de Spaanse regering ter aanduiding van dezelfde regionale overheid nu eens de Territorios Históricos en dan weer de autonome gemeenschap Baskenland, naargelang zij de voor de belastingen bevoegde autoriteit dan wel de voor andere aangelegenheden bevoegde autoriteit bedoelen.

Antwoord van het Hof

65 Zoals blijkt uit de in het onderhavige arrest uiteengezette nationale regeling, is het institutionele stelsel van het Koninkrijk Spanje bijzonder complex. Verder is het Hof niet bevoegd voor de uitlegging van het nationale recht. Met het oog op de uitlegging van artikel 87, lid 1, EG dient evenwel te worden uitgemaakt welke regionale overheid in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de selectiviteit van een belastingmaatregel.

66 De autonome gemeenschap Baskenland bestaat uit de drie provincies Álava, Vizcaya en Guipúzcoa. De grenzen van deze provincies vallen samen met die van de Territorios Históricos, gebieden die traditionele voorrechten — de zogeheten „Fueros" — genieten uit hoofde waarvan zij belasting kunnen heffen en innen. Daarentegen worden talrijke andere bevoegdheden, in het bijzonder op economisch gebied, door de autonome gemeenschap uitgeoefend.

67 Het lijkt nagenoeg zeker dat de Territorios Históricos als zodanig niet over voldoende autonomie beschikken in de zin van de in de punten 67 en 68 van het arrest Portugal/Commissie genoemde voorwaarden. Politieke en fiscale autonomie veronderstelt

namelijk dat de regionale overheid de politieke en financiële gevolgen van een belastingverlagende maatregel draagt. Dat kan niet het geval zijn wanneer die overheid geen begroting beheert, dat wil zeggen geen zeggenschap over de ontvangsten en de uitgaven heeft. Dit lijkt nochtans de situatie te zijn van de Territorios Históricos, die uitsluitend fiscaal bevoegd zijn, terwijl de overige bevoegdheden bij de autonome gemeenschap Baskenland berusten.

68 Met het oog op het onderzoek van de voorwaarden inzake autonomie van een regionale overheid lijkt het evenwel niet noodzakelijk om alleen de Territorios Históricos, of, omgekeerd, alleen de autonome gemeenschap Baskenland in aanmerking te nemen.

69 Volgens de aan het Hof verstrekte gegevens is bij de organisatie van de bevoegdheden die worden uitgeoefend op het geografische grondgebied dat overeenstemt zowel met de Territorios Históricos als met de autonome gemeenschap Baskenland, om historische redenen onderscheid gemaakt tussen de fiscale bevoegdheid, die aan de Territorios Históricos is toegekend, en de economische bevoegdheden, die aan de autonome gemeenschap zijn toegewezen.

70 Om incoherente situaties te vermijden, vergt deze bevoegdheidsverdeling een nauwe samenwerking tussen de verschillende overheden.

71 Zo regelt het autonomiestatuut de bevoegdheden van de autonome gemeenschap Baskenland, maar het preciseert in zijn artikel 41, lid 2, ook de grondbeginselen die in acht moeten worden genomen door de provinciale overheden, waarop in de economische overeenkomst uitgebreider wordt ingegaan.

72 Deze bij wet goedgekeurde economische overeenkomst is gesloten tussen de autonome gemeenschap Baskenland en de Spaanse staat. Zij betreft evenwel niet

uitsluitend de bevoegdheden van de autonome gemeenschap, maar bevat ook talrijke bepalingen inzake de Territorios Históricos, die bevoegd zijn voor verschillende fiscale aangelegenheden.

73 Op de behoorlijke uitvoering van de economische overeenkomst wordt toegezien door een gemengde commissie. Naar luid van artikel 61, eerste alinea, van deze overeenkomst, bestaat deze commissie enerzijds uit een vertegenwoordiger van elke territoriale regering en evenveel vertegenwoordigers van de Baskische regering, en anderzijds uit eenzelfde aantal vertegenwoordigers van de administratie van de staat.

74 De nauwe samenwerking tussen de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland blijkt ook uit de samenstelling van de coördinatie- en evaluatiecommissie. Overeenkomstig artikel 63 van de economische overeenkomst bestaat deze commissie namelijk uit vier vertegenwoordigers van de administratie van de staat en vier, door de Baskische regering aangewezen vertegenwoordigers van de autonome gemeenschap. Van laatstbedoelde vertegenwoordigers worden er drie aangesteld op voorstel van elk van de Diputaciones Forales.

75 Om uit te maken of de regionale overheid bestaande zowel uit de Territorios Históricos als uit de autonome gemeenschap Baskenland, over voldoende autonomie beschikt om het referentiekader te kunnen vormen waarbinnen de selectiviteit van een door één van deze Territorios Históricos vastgestelde maatregel moet worden beoordeeld, dient dus tegelijk aan de Territorios Históricos en aan de autonome gemeenschap Baskenland te worden gerefereerd.

Relevantie van de rechterlijke toetsing

76 Alvorens te onderzoeken of in de hoofdgedingen aan de drie in punt 67 van het arrest Portugal/Commissie genoemde autonomievoorwaarden is voldaan, dient nog te worden gepreciseerd in hoeverre rekening moet worden gehouden met de toetsing die wordt verricht door de nationale rechterlijke instanties. Sommige van de partijen in de hoofdgedingen die opmerkingen hebben ingediend, betogen namelijk dat de Normas Forales bestuursrechtelijke bepalingen zijn en onderworpen zijn aan de rechtmatigheidstoetsing van de administratiefrechtelijke instanties, wat een weerslag zou hebben op de procedurele autonomie van de Territorios Históricos. Andere partijen zijn daarentegen van mening dat deze toetsing irrelevant is voor de beoordeling van de autonomievoorwaarden.

77 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van artikel 234 EG niet bevoegd is voor de toepassing van het gemeenschapsrecht, maar alleen voor de uitlegging of de beoordeling van de geldigheid daarvan.

78 De vraag is dus niet of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Normas Forales staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormen; integendeel dient deze bepaling te worden uitgelegd, zodat kan worden nagegaan of regels als de Normas Forales die door de Territorios Históricos binnen de grenzen van hun bevoegdheid zijn vastgesteld, kunnen worden gekwalificeerd als regels van algemene toepassing in de zin van het begrip staatssteun, zoals dat uit deze bepaling blijkt, dan wel of die Normas selectief van aard zijn.

79 De grenzen van de bevoegdheden van de Territorios Históricos zijn vastgelegd in de Grondwet en in andere bepalingen, zoals die van het autonomiestatuut en de economische overeenkomst. Deze bepalingen moeten in aanmerking worden genomen zoals zij door de nationale rechterlijke instanties worden uitgelegd en gehandhaafd. Om uit te maken of er sprake is van autonomie is immers niet de toetsing door de rechter relevant, maar de parameter die deze rechter bij zijn toetsing hanteert.

80 De rechtmatigheidstoetsing dient om de inachtneming te waarborgen van de vooraf vastgelegde grenzen van de bevoegdheden van de verschillende overheden, organen of lichamen van de staat, niet om die grenzen te bepalen. Zoals de Spaanse regering ter terechtzitting heeft betoogd, is het bestaan van rechterlijke toetsing inherent aan het bestaan van een rechtsstaat.

81 Indien de rechtspraak van de rechterlijke instanties van een lidstaat belangrijk is om de grenzen van de bevoegdheden van een regionale overheid te kennen, is het omdat de rechterlijke uitlegging integraal deel uitmaakt van de wettelijke bepalingen waarin deze bevoegdheden worden vastgelegd. De rechterlijke beslissing is evenwel beperkt tot de uitlegging van de wettelijke regeling waarbij de grenzen van de bevoegdheden van een dergelijke overheid worden vastgesteld; zij doet in beginsel geen afbreuk aan de uitoefening van deze bevoegdheden binnen die grenzen.

82 Bijgevolg zijn het de geldende wettelijke regelingen zoals uitgelegd door de nationale rechterlijke instanties die de grenzen van de bevoegdheden van een regionale overheid bepalen en in aanmerking moeten worden genomen om uit te maken of deze overheid over een voldoende autonomie beschikt.

83 Het betoog dat een regionale overheid niet over autonomie beschikt enkel omdat de door haar vastgestelde maatregelen aan rechterlijke toetsing zijn onderworpen, kan derhalve niet slagen.

Drie autonomievoorwaarden

Voorwaarde van institutionele autonomie

— Bij het Hof ingediende opmerkingen

84 De provinciale overheden, de Confebask en de regering van het Verenigd Koninkrijk verklaren zich akkoord met de analyse van de verwijzende rechter wat de institutionele autonomie betreft. Ook de Spaanse regering meent dat aan de eerste voorwaarde is voldaan.

85 De Comunidad Autónoma de Castilla y León stelt dat de Territorios Históricos niet over volledige institutionele autonomie beschikken, aangezien zij een deel van de kosten van de Spaanse Staat moeten dragen. De Comunidad Autónoma de La Rioja herinnert aan het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de provinciale overheden, die de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde belastingmaatregelen hebben vastgesteld, en de autonome gemeenschap Baskenland. Net als de overige autonome gemeenschappen moet deze gemeenschap de haar door de staat verleende bevoegdheden uitoefenen in het kader van de door hem gestelde doelen op het gebied van het nationaal economisch beleid of op dat van de algemene economische planning, terwijl de provinciale overheden geen economische bevoegdheden hebben. Zonder daarom het bestaan van institutionele autonomie te betwisten, wijst de Commissie nog op de beperkte bevoegdheden van de provinciale overheden, die hoofdzakelijk als belastingontvangers voor andere administraties zouden optreden.

— Antwoord van het Hof

86 Voor zover nodig, zijn de verschillende in het geding zijnde stellingen in herinnering gebracht. Zoals uiteengezet in punt 75 van het onderhavige arrest, dient evenwel rekening te worden gehouden met de regionale overheid die wordt gevormd zowel door de Territorios Históricos als door de autonome gemeenschap Baskenland.

87 In dit verband blijkt uit het onderzoek van de Grondwet, het autonomiestatuut en de economische overeenkomst dat regionale overheden als de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland voldoen aan de voorwaarde van institutionele autonomie, daar zij een eigen politieke en administratieve status hebben, die losstaat van die van de centrale overheid.

Voorwaarde van procedurele autonomie

— Bij het Hof ingediende opmerkingen

88 De Comunidad Autónoma de La Rioja, de Comunidad Autónoma de Castilla y León en de Commissie benadrukken dat de provinciale overheden beperkt zijn in de uitoefening van hun bevoegdheden, zowel ten opzichte van de centrale staat als ten opzichte van de autonome gemeenschap Baskenland en onderling. Dienaangaande zou overeenkomstig het beginsel van samenwerking met de staat een voorafgaande controle bestaan. De Comunidad Autónoma de Castilla y León benadrukt de rol van de coördinatie- en evaluatiecommissie, die in de artikelen 63 en 64 van de economische overeenkomst wordt genoemd.

89 Deze partijen in de hoofdgedingen betogen voorts dat vele grondwettelijke of andere beginselen in acht moeten worden genomen door de provinciale overheden, zulks onder toezicht van de administratiefrechtelijke instanties. Deze beginselen stellen belangrijke materiële grenzen aan de bevoegdheden van deze overheden, zo bijvoorbeeld het solidariteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 138 van de Grondwet, het beginsel van belastingharmonisatie, waarvoor de voorwaarden zijn neergelegd in artikel 3 van de economische overeenkomst, en de beginselen van gelijkheid, dat meer bepaald in artikel 31 van de Grondwet is geformuleerd, en van eenheid van de markt.

90 De provinciale overheden en de Confebask merken op dat de staat zich niet mengt in de vaststelling van de Normas Forales. Er bestaat een mechanisme van wederzijdse communicatie, maar dat heeft een louter informatief karakter. Zelfs indien de coördinatie- en evaluatiecommissie in negatieve zin zou besluiten, zou dat niet in de weg staan aan de inwerkingtreding van de vastgestelde Normas Forales, waartegen alleen bij de nationale rechterlijke instanties kan worden opgekomen.

91 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Italiaanse regering stellen zich op het standpunt dat maatregelen van onderling overleg niet onverenigbaar zijn met de erkenning van procedurele autonomie. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is relevant, het feit dat de vaststelling van een regionale belastingmaatregel niet de instemming van de staat behoeft en dat de staat over deze maatregel geen veto kan uitspreken noch de beslissing van de regionale overheden kan ontkrachten.

92 Confebask betoogt met een beroep op een formuleringsverschil tussen de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed bij het arrest Portugal/Commissie en het arrest zelf, dat het bij het onderzoek van de voorwaarde van procedurele autonomie van weinig belang is dat de plaatselijke overheid rekening dient te houden met de nationale belangen. In punt 54 van die conclusie heet het namelijk dat „de beslissing moet zijn genomen door de plaatselijke autoriteit na een procedure waarbij de centrale regering geen enkele bevoegdheid heeft om rechtstreeks in te grijpen in de procedure van vaststelling van het belastingtarief, en zonder enige verplichting van de plaatselijke autoriteit om bij de tariefvaststelling rekening te houden met het belang van de centrale staat". In punt 67 van het arrest heeft het Hof het laatste deel van de hiervóór weergegeven zin daarentegen niet in aanmerking genomen, aangezien het zich beperkt tot de verklaring dat de maatregel moet zijn vastgesteld „zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan".

93 Anders dan Confebask, stelt de Commissie dat het feit dat rekening moet worden gehouden met de belangen van de staat, belang heeft. Volgens de Commissie is niet aan de voorwaarde van procedurele autonomie voldaan, indien op de regionale overheid de procedurele verplichting zou rusten om de centrale overheid te raadplegen en/of de materiële verplichting om rekening te houden met de gevolgen van haar beslissingen voor het gehele grondgebied, bijvoorbeeld met het oog op de naleving van de beginselen van gelijkheid, solidariteit of gelijke belastingdruk.

94 De Commissie steunt in dit verband op de laatste volzin van punt 68 van het arrest Portugal/Commissie, waarin het heet dat de regionale overheid haar fiscale bevoegdheid zou moeten kunnen uitoefenen „los van elke overweging in verband met het gedrag van de centrale overheid"; in het licht van deze nuance moet de tweede, in punt 67 van dat arrest genoemde voorwaarde worden uitgelegd, te weten de voorwaarde dat een beslissing van de regionale overheid moet zijn genomen „zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan".

— Antwoord van het Hof

95 Zoals blijkt uit punt 67 van het arrest Portugal/Commissie moet een beslissing van de regionale overheid, om ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden te zijn vastgesteld, zijn genomen zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan.

96 Een dergelijke procedurele autonomie sluit de invoering van een overlegprocedure ter voorkoming van conflicten niet uit, mits de eindbeslissing na afloop van die procedure wordt genomen door de regionale overheid en niet door het centrale bestuur.

97 In dit verband blijkt uit artikel 4, lid 1, van de economische overeenkomst dat de provinciale overheden de ontwerpen van hun fiscale Normas Forales bezorgen aan de administratie van de staat en dat de administratie van de staat op haar beurt die overheden haar ontwerpen doet toekomen.

98 Overeenkomstig artikel 64 van de economische overeenkomst kan een coördinatie- en evaluatiecommissie, voor de helft bestaande uit vertegenwoordigers van de administratie van de staat en voor de helft uit vertegenwoordigers van de autonome gemeenschap Baskenland, ontwerpen van Normas Forales onderzoeken en via onderhandeling proberen eventuele verschillen met de voor de rest van het Spaanse grondgebied geldende belastingregeling weg te werken.

99 Zoals de advocaat-generaal in punt 87 van haar conclusie terecht opmerkt, blijkt niet uit de economische overeenkomst dat de centrale overheid de vaststelling van een wettelijke regeling met een bepaalde inhoud kan afdwingen wanneer die commissie geen overeenstemming bereikt.

100 Verder zij erop gewezen dat de coördinatie- en evaluatiecommissie niet alleen de ontwerpen van Normas Forales kan onderzoeken, maar ook de door de administratie van de staat meegedeelde ontwerpen. Deze mogelijkheid toont genoegzaam aan dat die commissie louter een orgaan voor overleg en verzoening is, en geen mechanisme voor de centrale overheid om haar eigen beslissing door te drukken in geval van conflict tussen een ontwerp van Norma Foral en de belastingregeling van de Spaanse Staat.

101 Wat de verschillende door de Comunidad Autónoma de La Rioja, de Comunidad Autónoma de Castilla y León en de Commissie aangevoerde beginselen betreft, blijkt niet dat die afbreuk doen aan de autonome besluitvorming van de Territorios Históricos, maar veeleer dat zij deze besluitvorming afbakenen.

102 Zo lijkt het in artikel 138 van de Grondwet neergelegde solidariteitsbeginsel, luidende dat „de staat de doeltreffende verwezenlijking van het in artikel 2 van de Grondwet verankerde beginsel van solidariteit waarborgt door te streven naar een passend en rechtvaardig economisch evenwicht tussen de verschillende delen van het grondgebied […]", de procedurele autonomie van de Territorios Históricos niet aan te tasten.

103 De verplichting voor een regionale overheid om bij de vaststelling van een belastingregeling rekening te houden met het economische evenwicht tussen de verschillende delen van het nationale grondgebied, bakent immers de bevoegdheden van die overheid af, zelfs indien de voor deze afbakening gebruikte begrippen, zoals dat van economisch evenwicht, mogelijk zijn ontwikkeld in het kader van de uitlegging naar aanleiding van een rechterlijke toetsing.

104 Zoals uiteengezet in punt 81 van het onderhavige arrest, impliceert het feit dat bij het nemen van een beslissing vooraf bepaalde grenzen in acht moeten worden genomen, in beginsel evenwel niet dat afbreuk wordt gedaan aan de autonome besluitvorming van de overheid die deze beslissing treft.

105 Wat het in artikel 3 van de economische overeenkomst neergelegde beginsel van belastingharmonisatie betreft, dit beginsel verlangt in het bijzonder dat „een algemene daadwerkelijke belastingdruk wordt gehandhaafd die overeenkomt met die welke voor de rest van de staat geldt" en dat „de vrijheid van verkeer en van vestiging van personen, en het vrije goederen-, kapitaal- en dienstenverkeer op het gehele Spaanse grondgebied in acht wordt genomen en verzekerd, zonder discriminatie, beperking van de mededinging tussen ondernemingen of distorsies bij de toewijzing van middelen".

106 Hoewel dat beginsel lijkt mee te brengen dat de Territorios Históricos geen bijzonder ruime bevoegdheid hebben met betrekking tot de algemene belastingdruk die bij de Normas Forales kan worden opgelegd, aangezien die druk moet overeenkomen met die welke voor de rest van de Spaanse Staat geldt, is onbetwist dat de algemene belastingdruk slechts één van de aspecten is waarmee bij de vaststelling van een belastingregeling rekening moet worden gehouden. Voor zover zij dit beginsel eerbiedigen,

kunnen de Territorios Históricos dus fiscale bepalingen vaststellen die in vele opzichten verschillen van de bepalingen die in de rest van die staat van kracht zijn.

107 Zoals uit punt 67 van het arrest Portugal/Commissie naar voren komt, is het essentiële criterium voor de beoordeling van het bestaan van procedurele autonomie hoe dan ook niet de omvang van de aan de regionale overheid verleende bevoegdheid, maar de mogelijkheid voor die overheid om krachtens deze bevoegdheid autonoom een beslissing te nemen, dat wil zeggen zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan.

108 Bijgevolg doet de op een regionale overheid rustende verplichting om, teneinde binnen de grenzen van de haar toegewezen bevoegdheden te blijven, rekening te houden met het belang van de staat, in beginsel niet af aan haar procedurele autonomie wanneer zij binnen de grenzen van die bevoegdheden een beslissing neemt.

109 In de hoofdgedingen zij vastgesteld dat de centrale overheid, zoals blijkt uit de toepasselijke nationale bepalingen en met name uit de artikelen 63 en 64 van de economische overeenkomst, zich niet rechtstreeks kan mengen in de procedure van vaststelling van een Norma Foral teneinde de inachtneming te verzekeren van beginselen als dat van solidariteit en belastingharmonisatie of andere beginselen als die welke verzoeksters in de hoofdgedingen aanvoeren.

110 Terwijl het Hof bevoegd is voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is de nationale rechter bevoegd om het toepasselijke nationale recht aan te wijzen en uit te leggen, en om het gemeenschapsrecht toe te passen op de bij hem aanhangige gedingen. Het staat dus aan de verwijzende rechter om aan de hand van de onderzochte gegevens en alle andere aspecten die hij relevant acht, te toetsen of in de hoofdgedingen aan de tweede, in punt 67 van het arrest Portugal/Commissie genoemde voorwaarde, te weten de voorwaarde van procedurele autonomie, is voldaan.

Voorwaarde van economische en financiële autonomie

— Bij het Hof ingediende opmerkingen

111 Met betrekking tot deze voorwaarde blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat de opstellers ervan refereren aan de punten 67 en 68 van het arrest Portugal/Commissie. In die punten heeft het Hof geoordeeld dat de financiële consequenties van een verlaging van het nationale belastingtarief voor de ondernemingen in de regio niet door bijdragen of subsidies van andere regio's of de centrale overheid mogen worden gecompenseerd, en voorts dat er pas sprake is van economische autonomie wanneer de regionale overheid de politieke en financiële consequenties van een belastingverlagende maatregel draagt. In diverse van de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt ingegaan op de vaststelling van de financiële bijdrage en de daaraan te verbinden gevolgen voor de economische en financiële autonomie van de autonome gemeenschap Baskenland en van de Territorios Históricos.

112 De Comunidad Autónoma de La Rioja en de Comunidad Autónoma de Castilla y León betogen dat de Territorios Históricos niet over economische autonomie beschikken, zulks met name als gevolg van de verschillende beginselen die zij uit hoofde van de Grondwet en de economische overeenkomst in acht moeten nemen.

113 De provinciale overheden voeren daarentegen aan dat het belastingstelsel van de Territorios Históricos berust op twee pijlers, te weten die van autonomie en verantwoordelijkheid op fiscaal gebied, enerzijds, en die van het beginsel van het eenzijdige risico, anderzijds.

114 In haar analyse van de motivering van de verwijzingsbeslissingen merkt de Confebask op dat de voorwaarde van economische autonomie volgens de nationale rechter

een economische differentiëring veronderstelt tussen het autonome grondgebied en de rest van de Spaanse Staat op fiscaal gebied, zodat het bestaan van reële autonomie ter discussie kan worden gesteld op grond van een eventueel beginsel van eenheid van de markt. De Confebask wijst evenwel erop dat het arrest Portugal/Commissie in geen geval verlangt dat er sprake is van een aspect als een „afzonderlijk economisch kader", iets dat zelfs niet bestaat in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, die een ver geïntegreerde socio-economische eenheid vormt. Volgens de Confebask is het enige relevante aspect, dat de lagere belastingdruk in een bepaalde regio niet mag worden gefinancierd door de overdracht van middelen van de centrale overheid — anders zouden de politieke en economische risico's van fiscale beslissingen van de regionale overheid door de centrale overheid worden gedragen; dit vereiste staat in het Spaanse recht bekend als het „beginsel van fiscale verantwoordelijkheid". De Territorios Históricos voldoen aan dit beginsel, aangezien de fiscale verantwoordelijkheid een wezenlijk bestanddeel van de economische overeenkomst vormt.

115 De Spaanse regering gaat in op de regeling inzake de financiële bijdrage en wijst erop dat er tussen de Spaanse Staat en de autonome gemeenschap Baskenland weliswaar diverse financiële stromen plaatsvinden, maar ook sprake is van een netto bijdrage van de autonome gemeenschap die ten goede komt aan het Spaanse ministerie van Financiën en bedoeld is ter financiering van de aangelegenheden waarvoor de staat en niet Baskenland instaat. De Spaanse regering benadrukt dat de door de bevoegde organen van de Territorios Históricos vastgestelde wijzigingen op fiscaal gebied niets veranderen aan de financiële stromen tussen de staat en Baskenland noch aan de kwantificering van de door de staat verleende diensten. De Spaanse regering verbindt hieraan de conclusie dat de Territorios Históricos zowel uit politiek als uit economisch oogpunt instaan voor de gevolgen van hun beslissingen op fiscaal gebied.

116 De Italiaanse regering stelt zich op het standpunt dat de exclusieve bevoegdheid van de Spaanse Staat in sectoren als het monetaire stelsel, de grondslagen en de coördinatie van de algemene planning van de economische activiteit, het economische stelsel van de sociale zekerheid en de openbare werken van algemeen belang, niet afdoet aan het bestaan van een voldoende mate van economische en financiële autonomie.

117 De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat het behoud door de Spaanse Staat van een zekere zeggenschap over het algemene economisch kader en het bestaan van een financiële bijdrage aan de kosten die deze staat voor zijn

rekening neemt, niet onverenigbaar zijn met de voorwaarde van economische en financiële autonomie, mits het belastingtarief geen gevolgen heeft voor de hoogte van die bijdrage.

118 De Commissie betoogt ten eerste dat bij het onderzoek of een belastingmaatregel al dan niet staatssteun vormt, geen rekening mag worden gehouden met de aanzuigende werking, te weten de oprichting van ondernemingen en dus de hogere belastinginkomsten waartoe een belastingverlaging zou kunnen leiden, daar een dergelijke werking niet van tevoren kan worden vastgesteld. Hoe dan ook moet de vraag of een maatregel staatssteun vormt geval per geval worden onderzocht op het niveau van de begunstigde onderneming op een bepaald ogenblik. Zij wijst ten tweede erop dat het onderzoek van de economische autonomie van een bepaalde regio een analyse van alle regelingen voor de overdracht van middelen en solidariteitsmechanismen impliceert, ook die welke dat op het eerste gezicht niet zijn (bijvoorbeeld, het mechanisme van één enkele kas van de sociale zekerheid, de door de staat verstrekte waarborg van een minimale openbaredienstverlening, enzovoort). De Commissie benadrukt ten derde dat bij het onderzoek of een belastingmaatregel staatssteun vormt, niet het oogmerk waarmee de overheid optreedt, maar de gevolgen van die maatregel in aanmerking moeten worden genomen. In deze context herinnert zij eraan dat het feit dat een regio over een ruime fiscale bevoegdheid beschikt en haar inkomsten kan beheren, niet noodzakelijk betekent dat zij een wezenlijke rol vervult bij het vaststellen van het economische kader.

119 De Commissie benadrukt dienaangaande het belang van het grondwettelijke solidariteitsbeginsel, dat grenzen stelt aan de financiële autonomie van de Territorios Históricos en een minimale dienstverlening op het volledige Spaanse grondgebied moet garanderen.

120 De Commissie gaat meer bepaald in op het interterritoriaal vereffeningsfonds waarin is voorzien bij artikel 158, lid 2, van de Grondwet. Volgens haar duidt het bestaan van dit fonds op zich al erop dat de Territorios Históricos niet instaan voor de financiële gevolgen van een beslissing tot verlaging van het belastingtarief of verhoging van de aftrekbare bedragen. Met betrekking tot de financiële bijdrage komt zij na onderzoek van de regeling daarvan tot de conclusie dat die bijdrage wordt vastgesteld op basis van de verhouding tussen de relatieve inkomsten van de Territorios Históricos en die van de staat, zodat die bijdrage een solidariteitsmechanisme vormt. Volgens de

Commissie bestaan er nog andere kanalen voor de overdracht van middelen, zoals de aanpassingen en compensaties in het kader van de directe en de indirecte belastingen, die evenzeer solidariteitsmechanismen vormen, nu bepaalde compensaties worden berekend op basis van die relatieve inkomsten.

121 Wat de sociale zekerheid betreft, beroept de Commissie zich op een rapport van het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken over de jaren 1999-2005. Op het gebied van de pensioenen, bijvoorbeeld, vertoonde het stelsel in 2005 een tekort van 311 miljoen EUR in de autonome gemeenschap Baskenland. De Commissie verbindt daaraan de conclusie dat de socialezekerheidsuitkeringen door de andere autonome gemeenschappen worden gefinancierd. Aangezien de financiering van tekorten tot de niet-overgenomen bevoegdheden behoort, draagt de autonome gemeenschap Baskenland daaraan bij via de financiële bijdrage. Deze bijdrage wordt evenwel berekend op basis van de relatieve inkomsten van deze gemeenschap, zodat de regeling die is ingevoerd om de tekorten van de sociale zekerheid te dekken, een solidariteitsmechanisme vormt.

122 Op grond van het voorgaande komt de Commissie tot de vaststelling dat de Territorios Históricos niet voor alle financiële gevolgen van de maatregelen tot verlaging van het belastingtarief of verhoging van de aftrekbare bedragen instaan. Volgens haar is bijgevolg niet voldaan aan de derde, in punt 67 van het arrest Portugal/Commissie genoemde voorwaarde.

— Antwoord van het Hof

123 Zoals blijkt uit punt 67 van het arrest Portugal/Commissie, bestaat een voorwaarde voor de economische en financiële autonomie van een regionale overheid erin, dat de financiële consequenties van een verlaging van het belastingtarief voor de ondernemingen in de regio niet door bijdragen of subsidies van andere regio's of de centrale overheid worden gecompenseerd.

124 De overdracht van middelen tussen de Spaanse Staat en de autonome gemeenschap Baskenland wordt geregeld in de economische overeenkomst en de wet van 2002 inzake de financiële bijdrage. Bijgevolg dient eerst op deze bepalingen te worden ingegaan, teneinde uit te maken of zij kunnen leiden tot compensatie, door de Spaanse Staat, van de financiële gevolgen van een door de provinciale overheden vastgestelde belastingmaatregel.

125 De methode van vaststelling van de financiële bijdrage is bijzonder ingewikkeld. De eerste stap in de berekening bestaat in het ramen van de lasten die de staat in heel het Koninkrijk Spanje voor zijn rekening neemt in verband met de niet door de autonome gemeenschap Baskenland overgenomen bevoegdheden. Op het aldus verkregen bedrag wordt een toerekeningsfactor toegepast die in beginsel het relatieve gewicht van de Baskische economie in heel het Koninkrijk Spanje moet weerspiegelen. Ten slotte worden diverse aanpassingen verricht om de raming van de inkomsten van de verschillende overheden uit een aantal belastingen te verbeteren.

126 Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat het bedrag van de belastinginkomsten van de Territorios Históricos zonder invloed is op de eerste stap in de berekening, die uitsluitend een raming inhoudt van diverse lasten die voor rekening van de Spaanse Staat komen. Wat de aanpassingen betreft, die zouden slechts zijdelings kunnen worden beïnvloed door een Norma Foral waarbij een belastingregeling wordt ingevoerd die gunstiger is voor de belastingplichtigen op wie die Norma Foral van toepassing is.

127 Eén van de fundamentele gegevens voor de berekening van de financiële bijdrage is de toerekeningsfactor, die thans is vastgesteld op 6,24 %. Dienaangaande is tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof gebleken dat voor de bepaling van deze factor weliswaar wordt uitgegaan van economische gegevens, maar dat de vaststelling ervan plaatsvindt tijdens in wezen politieke onderhandelingen tussen de Spaanse Staat en de autonome gemeenschap Baskenland. Een beslissing tot verlaging van het belastingtarief heeft dus niet noodzakelijk gevolgen voor het niveau van deze factor.

128 Ter terechtzitting heeft de Commissie de huidige toerekeningsfactor ter discussie gesteld met het argument dat die te laag is gewaardeerd, zodat de Territorios Históricos minder in de lasten van de staat bijdragen dan zou moeten. Er zij evenwel

nogmaals aan herinnerd dat het Hof enkel bevoegd is om artikel 87, lid 1, EG uit te leggen en niet om in de hoofdgedingen te beoordelen of de op grond van de wet van 2002 inzake de financiële bijdrage vastgestelde toerekeningsfactor economisch juist is berekend dan wel te laag is gewaardeerd.

129 Er zij echter op gewezen dat een te lage waardering van deze factor slechts een aanwijzing kan vormen voor een gebrek aan economische autonomie van de Territorios Históricos. Er moet namelijk een compensatie bestaan, dat wil zeggen een causaal verband tussen een belastingmaatregel van de provinciale overheden en de bedragen die voor rekening van de Spaanse Staat komen.

130 Zoals voor het Hof is uiteengezet, wordt de toerekeningsfactor vastgesteld op basis van economische gegevens tijdens politieke onderhandelingen waaraan de Spaanse Staat deelneemt en in het kader waarvan hij het nationale belang en dat van de andere regio's van het Koninkrijk Spanje verdedigt. Het is aan de verwijzende rechter om uit te maken of die vaststellingsprocedure bedoeld is om de centrale overheid in staat te stellen de kosten van een door de Territorios Históricos verleende subsidie of door hen vastgestelde gunstige maatregel voor het bedrijfsleven te compenseren.

131 Evenzo staat het aan de verwijzende rechter om de gevolgen van die procedure te onderzoeken en om na te gaan of de vaststelling van de toerekeningsfactor en, meer algemeen, de berekening van de financiële bijdrage wegens de toegepaste methode en de in aanmerking genomen economische gegevens kunnen leiden tot compensatie, door de Spaanse Staat, van de gevolgen van een door de provinciale overheden vastgestelde belastingmaatregel.

132 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Commissie verder dat er talrijke andere middelenoverdrachten plaatsvinden ter compensatie van de belastingverlagende maatregelen, zoals die welke voortvloeien uit het bestaan van één enkele kas van de sociale zekerheid, een door de staat verzekerde minimale openbare-dienstverlening of het interterritoriaal vereffeningsfonds. Ter terechtzitting is ook gewag gemaakt van aanzienlijke middelenoverdrachten en subsidies aan overheidsinstanties van de autonome gemeenschap Baskenland, waarmee bij de vaststelling van de financiële bijdrage geen rekening zou worden gehouden.

133 In dit verband zij vastgesteld dat een financiële compensatie een open en specifiek karakter kan hebben, maar ook op een verdoken wijze kan plaatsvinden en dan slechts zal blijken uit het concrete onderzoek van de financiële stromen tussen de betrokken regionale overheid, de lidstaat waartoe die behoort en diens andere regio's.

134 Dit onderzoek kan namelijk uitwijzen dat een beslissing van de regionale overheid tot belastingverlaging leidt tot grotere middelenoverdrachten in haar voordeel, als gevolg van de berekeningswijze die voor de vaststelling van de over te dragen bedragen wordt gebruikt.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 109 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt en anders dan de Commissie lijkt te stellen, kan het feit alleen dat uit een algemene beoordeling van de financiële betrekkingen tussen de centrale staat en zijn regionale overheden blijkt dat die staat middelen overdraagt naar deze overheden, als zodanig evenwel niet volstaan als bewijs dat deze overheden de financiële gevolgen van de door hen vastgestelde belastingmaatregelen niet dragen en dus niet financieel autonoom zijn, aangezien die overdrachten kunnen worden verklaard op gronden die geen verband houden met die belastingmaatregelen.

136 In de hoofdgedingen is onbetwist dat de bevoegdheden van de Territorios Históricos met name worden beperkt door de verschillende voor het Hof aangevoerde beginselen, meer bepaald dat van belastingharmonisatie.

137 Gelet op die beperkingen, dient te worden onderzocht of door de Territorios Históricos vastgestelde Normas Forales kunnen leiden tot verborgen compensaties in sectoren als de sociale zekerheid, in het kader van de garantie, door de Spaanse Staat, van een minimale openbare-dienstverlening, of zelfs in dat van de werking van het interterritoriale vereffeningsfonds, zoals met name de Commissie verklaart. In dit verband zij vastgesteld dat deze laatste haar argumenten niet nauwkeurig heeft uiteengezet.

138 Wat het ter terechtzitting benadrukte argument van de Commissie betreft, dat de betrokken belastingmaatregelen niet gelden voor alle in de Territorios Históricos gevestigde ondernemingen of alle producties die daar plaatsvinden, kan ten slotte worden volstaan met de vaststelling dat dit argument niets verandert aan de voorgaande analyse, aangezien vaststaat dat die maatregelen, in overeenstemming met het oordeel van het Hof in punt 62 van het arrest Portugal/Commissie, toepassing vinden op alle ondernemingen of alle producties die krachtens het door de betrokken lidstaat en die regionale overheid vastgestelde voorschrift inzake de verdeling van de fiscale bevoegdheid, onder de bevoegdheid van laatstbedoelde overheid vallen.

139 Hoe dan ook staat het niet aan het Hof uit te maken of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Normas Forales staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG. Voor een dergelijke kwalificatie zou het Hof namelijk het relevante nationale recht moeten vaststellen, uitleggen en toepassen, en de feiten moeten onderzoeken, welke taken tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter behoren, terwijl het Hof alleen bevoegd is voor de uitlegging van het begrip staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG, teneinde de nationale rechter criteria te verschaffen op grond waarvan hij uitspraak kan doen in de bij hem aanhangige gedingen.

140 Derhalve moet de conclusie luiden dat het aan de verwijzende rechter staat om op basis van de onderzochte gegevens en alle andere aspecten die hij relevant acht, te toetsen of de Territorios Históricos instaan voor de politieke en financiële gevolgen van een belastingmaatregel die binnen de grenzen van de hun toegekende bevoegdheden is vastgesteld.

Conclusie met betrekking tot de drie in punt 51 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden

141 Om uit te maken of door de Territorios Históricos vastgestelde Normas Forales staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, dient te worden nagegaan of die Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland beschikken over

voldoende institutionele, procedurele en economische autonomie zodat een regeling die door deze overheden binnen de grenzen van de hun toegekende bevoegdheden is vastgesteld, kan worden geacht op het grondgebied van deze regionale overheid van algemene toepassing te zijn, en geen selectief karakter in de zin van het in artikel 87, lid 1, EG bedoelde begrip staatssteun heeft.

142 Dit onderzoek kan pas worden verricht nadat is nagegaan of de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland de grenzen van hun bevoegdheden wel degelijk respecteren, daar de voorschriften inzake met name de overdracht van middelen zijn opgesteld op grond van deze bevoegdheden zoals die zijn vastgesteld.

143 Zou overschrijding van de grenzen van die bevoegdheden worden vastgesteld, dan zou het resultaat van de op grond van artikel 87, lid 1, EG verrichte analyse namelijk op de helling komen te staan, aangezien het referentiekader voor de beoordeling van de selectiviteit van een regeling die op het grondgebied van de regionale overheid van algemene toepassing is, niet langer noodzakelijk zou worden gevormd door de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland, maar in voorkomend geval zou kunnen worden uitgebreid tot het volledige Spaanse grondgebied.

144 Gelet op een en ander, dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 87, lid 1, EG aldus moet worden uitgelegd dat bij de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel rekening moet worden gehouden met de institutionele, procedurele en economische autonomie van de overheid die deze maatregel vaststelt. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het toepasselijke nationale recht aan te wijzen en uit te leggen en om het gemeenschapsrecht toe te passen op de bij hem aanhangige gedingen, te toetsen of de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland over een dergelijke autonomie beschikken, in welk geval de regelingen vastgesteld binnen de grenzen van de bevoegdheden die bij de Grondwet en de andere bepalingen van het Spaanse recht aan deze regionale overheden zijn toegekend, geen selectief karakter hebben in de zin van het begrip staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, EG.

Kosten

145 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 87, lid 1, EG dient aldus te worden uitgelegd dat bij de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel rekening moet worden gehouden met de institutionele, procedurele en economische autonomie van de overheid die deze maatregel vaststelt. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het toepasselijke nationale recht aan te wijzen en uit te leggen en om het gemeenschapsrecht toe te passen op de bij hem aanhangige gedingen, te toetsen of de Territorios Históricos en de autonome gemeenschap Baskenland over een dergelijke autonomie beschikken, in welk geval de regelingen vastgesteld binnen de grenzen van de bevoegdheden die bij de Spaanse Grondwet van 1978 en de andere bepalingen van het Spaanse recht aan deze regionale overheden zijn toegekend, geen selectief karakter hebben in de zin van het begrip staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, EG.

ondertekeningen