DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 september 2008 *

I de förenade målen C-428/06–C-434/06,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Tribunal Superior de Justicia i den autonoma regionen Baskien (Spanien), av den 20 september 2006 (C-428/06,C-429/06 och C-431/06–C-434/06) och av den 29 september 2006 (C-430/06), som inkom till domstolen den 18 oktober 2006, i målen

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

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

mot

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

* Rättegångsspråk: spanska.

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

och

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

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

mot

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

och

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

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

mot

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

och

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

mot

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas (referent) samt domarna J.N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Comunidad Autónoma de La Rioja, genom J. Criado Gámez och I. Serrano Blanco, abogados,

— Comunidad Autónoma de Castilla y León, genom S. Perandones Peidró och E. Martínez Álvarez, abogadas,

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

— Diputación Foral de Guipúzcoa, genom A. Ibarguchi Otermin, I. Sáenz-Cortabarría Fernández och M. Morales Isasi, abogados,

— Confederación Empresarial Vasca (Confebask), genom M. Araujo Boyd och D. Armesto Macías, abogados,

— Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— Förenade kungarikets regering, genom E. O'Neill och I. Rao, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Anderson, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Castillo de la Torre och C. Urraca Caviedes, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 87.1 EG.

2 Respektive begäran om förhandsavgörande har framställts i mål mellan Union General de Trabajadores de La Rioja (nedan UGT-Rioja) (C-428/06), Comunidad Autónoma de La Rioja (C-429/06–C-431/06) samt Comunidad Autónoma de Castilla y León (C-432/06–C-434/06) å ena sidan och Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya och de Guipúzcoa, det vill säga behöriga myndigheter i de historiska provinserna Biscaya, Álava och Guipúzcoa (nedan kallade forales-myndigheter), Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao och Confederación Empresarial Vasca (nedan kallad Confebask) å andra sidan, angående skattebestämmelser som antagits av nämnda myndigheter.

Nationell rätt

Spaniens konstitution från år 1978

3 Artiklarna 2, 31.1, 137–139 och 143.1 i Spaniens konstitution från år 1978 (nedan kallad konstitutionen) har följande lydelse:

”Artikel 2

Konstitutionen grundas på den spanska nationens oupplösliga enhet samt ett gemensamt och odelbart fosterland för alla spanjorer, och den erkänner och garanterar rätten till autonomi för de nationaliteter och regioner av vilka den är sammansatt och solidariteten dem emellan.

…

Artikel 31

1. Var och en ska bidra till att betala de offentliga utgifterna efter sin ekonomiska förmåga genom ett rättvist skattesystem som bygger på principerna om likhet och progression och som inte i något fall får ha konfiskatorisk karaktär.

…

Avdelning VIII – Statens territoriella indelning

Kapitel 1 – Allmänna principer

Artikel 137

Spaniens territorium indelas i kommuner, provinser och sådana områden som bildar autonoma regioner. Dessa åtnjuter autonomi när de tillvaratar sina respektive intressen.

Artikel 138

1. Staten garanterar att den i artikel 2 i konstitutionen intagna principen om solidaritet effektivt förverkligas genom att verka för en rimlig och rättvis ekonomisk jämvikt mellan de olika delarna av statens territorium. Därvid ska öarnas situation särskilt beaktas.

2. Skillnader mellan stadgarna för de olika autonoma regionerna får inte i något fall leda till uppkomsten av ekonomiska eller sociala privilegier.

Artikel 139

1. Alla spanjorer har inom Spaniens samlade territorium samma rättigheter och skyldigheter.

2. Ingen myndighet får använda sig av åtgärder som direkt eller indirekt inom Spaniens hela territorium hindrar den fria rörligheten och etableringsfriheten för personer och den fria rörligheten för varor.

…

Kapitel 3 – Autonoma regioner

Artikel 143

1. Vid utövandet av den i artikel 2 i konstitutionen erkända rätten till autonomi kan grannprovinser med gemensamma historiska, kulturella och ekonomiska drag samt öområden och provinser som historiskt har utgjort regionala enheter vinna självstyre och i enlighet med bestämmelserna i denna avdelning och motsvarande stadgar bilda autonoma regioner.”

4 Artikel 148 i konstitutionen, där de områden på vilka de autonoma regionerna kan överta behörigheten räknas upp, har följande lydelse:

”1. De autonoma regionerna kan överta behörigheten på följande områden:

…

3. Lokaliseringspolitik, stadsplanering och bostäder.

4. Offentliga bygg- och anläggningsarbeten av intresse för den autonoma regionen och som utförs på den autonoma regionens eget område.

5. Järn- och bilvägar vars leder uteslutande ligger inom den autonoma regionens område och de transporter som, på samma villkor, sker på dessa eller via kabel.

6. Nödhamnar, fritidshamnar och fritidsflygplatser samt i regel sådana hamnar eller flygplatser som inte driver någon kommersiell verksamhet.

7. Jordbruk och uppfödning, enligt den övergripande planeringen av ekonomin.

8. Skogar och skogsbruk.

9. Miljöskyddsförvaltning.

10. Projektering, konstruktion och drift av vattenkraftverk, kanaler och bevattningssystem av intresse för den autonoma regionen, samt mineralhaltiga vatten och varma källor.

11. Insjöfiske, skaldjursfiske, vattenbruk, jakt och flodfiske.

12. Lokala marknader.

13. Den ekonomiska utvecklingen i den autonoma regionen inom ramen för de ekonomisk-politiska mål som fastställts nationellt.

14. Hantverk.

…”

5 Artikel 149.1 i konstitutionen har följande lydelse:

”1. Staten har ensam behörighet på följande områden:

1. Tillsynen av de grundläggande villkoren för att samtliga spanjorer behandlas lika när de utövar sina rättigheter och fullgör sina konstitutionella skyldigheter.

…

6. Handelslagstiftningen, brotts- och strafflagstiftningen, processlagstiftningen, utan att det påverkar de avvikelser som, till följd av särdragen i de autonoma regionernas materiella lagstiftning, krävs på området.

7. Arbetsmarknadslagstiftningen, utan att det påverkar det sätt på vilket de autonoma regionernas organ tillämpar den.

…

11. Det monetära systemet: valutor, växling och konvertibilitet, villkoren för låne-, bank- och försäkringsverksamhet.

…

13. Villkoren för och samordningen av den allmänna planeringen av den ekonomiska verksamheten.

14. Statsfinanserna och statsskulden.

…

17. Den grundläggande lagstiftningen och de finansiella bestämmelserna i det sociala trygghetssystemet, utan att det påverkar det sätt på vilket de autonoma regionerna utför de tjänster som omfattas av detta.

…

24. Offentliga bygg- och anläggningsarbeten av allmänt intresse eller vars genomförande berör fler än en autonom region.

…”

6 Artiklarna 156–158 i konstitutionen har följande lydelse:

”Artikel 156

1. De autonoma regionerna åtnjuter ekonomisk autonomi när de upprättar och utövar behörigheten på sina områden i överensstämmelse med principerna om samordning med den statliga finansförvaltningen och solidaritet mellan alla spanjorer.

2. En autonom region kan i enlighet med lag och stadgar vid uttag, förvaltning och indrivning av statlig skatt agera såsom statens ombud eller biträde.

Artikel 157.

1. De autonoma regionernas finansiella medel utgörs av följande:

a) Skatter som staten helt eller delvis har överlåtit, påslag på statliga skatter och andra andelar av statens intäkter.

b) Egna skatter, avgifter och extra pålagor.

c) Överföringar från interterritoriella utjämningsfonder och andra från statsbudgeten anslagna medel.

d) Avkastning på egen förmögenhet och egna privaträttsliga intäkter.

e) Intäkter från kreditverksamhet.

2. En autonom region kan inte i något fall vidta beskattningsåtgärder avseende tillgångar som finns utanför dess område eller som hindrar den fria rörligheten för varor och tjänster.

3. Utövandet av de finansiella befogenheter som avses i punkt 1 och bestämmelser för att lösa eventuella konflikter och möjligheten till finansiellt samarbete mellan de autonoma regionerna och staten kan regleras genom lag som antagits i särskild ordning [Ley orgánica].

Artikel 158

1. I statsbudgeten kan medel anslås för de autonoma regionerna i förhållande till omfattningen av de tjänster och annan statlig verksamhet som de utför i stället för staten och efter vad som behövs för att säkerställa en miniminivå för grundläggande offentliga tjänster på spanskt territorium.

2. I syfte att utjämna ekonomisk obalans mellan olika geografiska områden och att effektivt förverkliga solidaritetsprincipen inrättas en utjämningsfond för investeringar vars medel fördelas av Cortes Generales mellan de autonoma regionerna och provinserna."

Autonomistadgan

7 Det framgår av artikel 2 i kapitel III, avdelning VIII (artiklarna 143–158), och av första tilläggsbestämmelsen och andra övergångsbestämmelsen i den spanska konstitutionen från år 1978 att Baskien utgör en autonom region inom Konungariket Spanien. Den autonoma regionen Baskien regleras av den baskiska autonomistadgan (Estatuto de Autonomía del País Vasco), godkänd i Cortes Generales lag som antagits i särskild ordning [Ley orgánica] 3/1979 av den 18 december 1979 (BOE nr 306 av den 22 december 1979) (nedan kallad autonomistadgan).

8 Den autonoma regionen Baskien består av de tre historiska provinserna (territoriella myndigheter), som i sin tur består av Municipios (kommuner). De politiska organen i denna autonoma region omfattar två olika nivåer, nämligen organ som är gemensamma för hela Baskien (den autonoma regeringen och parlamentet) och de ”forales”-institutioner eller organ vars befogenheter är begränsade till de tre provinserna.

9 Artikel 37 i autonomistadgan har följande lydelse:

”1. Forales-organen i de historiska provinserna regleras av egna bestämmelser utfärdade av respektive region.

2. Bestämmelserna i denna stadga ändrar inte karaktären på de särskilda foralesbestämmelserna eller de befogenheter som grundar sig på de bestämmelser som respektive historisk provins själv utfärdar.

3. De sistnämnda har under alla omständigheter ensam behörighet inom sina respektive provinser i fråga om följande:

a) Organisation, förvaltning och drift av sina egna institutioner.

b) Utarbetande och godkännande av sina budgetar.

c) Fastställande av områdesgränser på överkommunal nivå inom provinsen.

d) Förvaltning av provinsernas och kommunernas tillgångar, oberoende av om det rör sig om allmänna eller ärvda tillgångar, eller om det rör sig om egna och kommunala tillgångar.

e) Det kommunala valsystemet.

f) Alla andra befogenheter som anges i denna stadga eller som överförs till dem.

4. De har även inom sina provinser lagstiftande och verkställande behörighet på de områden som fastställs av Baskiens parlament."

10 I artikel 40 i autonomistadgan föreskrivs att Baskien, för att kunna utöva och finansiera sina befogenheter, "förfogar över sina egna medel".

11 Artikel 41 i nämnda stadga har följande lydelse:

"1. Det skatterättsliga förhållandet mellan staten och Baskien regleras av de traditionella forales-bestämmelserna i den finansiella överenskommelsen (Concierto Económico) eller av konventioner (Convenios).

2. Bestämmelserna i överenskommelsen ska stå i överensstämmelse med följande principer och villkor:

a) De behöriga organen i de historiska provinserna kan inom sin provins bibehålla och införa bestämmelser samt reglera skattesystemet med beaktande av statens allmänna skattestruktur, bestämmelser i den finansiella överenskommelsen med avseende på samordning, skatteharmonisering och samarbete med staten samt bestämmelser som det baskiska parlamentet antar för samma ändamål inom den autonoma regionen. Överenskommelsen ska godkännas genom lag.

b) Diputación Foral i respektive provins ansvarar för uttag, förvaltning, uppbörd, indrivning och kontroll av alla skatter och avgifter med undantag av tullar och sådana skatter och avgifter som för närvarande utgör skattemonopol. Samarbetet med staten och dess kontrollverksamhet berörs dock inte.

c) De behöriga organen i de historiska provinserna ska i tillämpliga fall besluta att inom respektive organs område tillämpa samma konjunkturbetingade skattemässiga undantag som staten har beslutat att tillämpa inom statens territorium. Undantagens giltighetstid ska motsvara den som gäller enligt de statliga bestämmelserna.

d) Baskiens bidrag till staten utgörs av ett gemensamt tillskott bestående av deltillskott från respektive historisk provins, såsom bidrag till de statliga utgifter som inte övertas av den autonoma regionen.

e) För att fastställa storleken på deltillskotten från de historiska provinserna, som ingår i nämnda gemensamma tillskott, inrättas en blandad kommission. Denna ska bestå av en företrädare från respektive Diputación Foral och motsvarande antal företrädare för den baskiska regeringen samt motsvarande antal företrädare för den statliga förvaltningen. Det sålunda fastställda tillskottet bekräftas genom lag med den giltighetstid som föreskrivs i den finansiella överenskommelsen, utan att detta påverkar tillskottets årliga anpassning enligt det förfarande som också föreskrivs i den finansiella överenskommelsen.

f) Bestämmelserna i överenskommelsen ska tillämpas med beaktande av den i artiklarna 138 och 156 i konstitutionen fastlagda solidaritetsprincipen.”

Den finansiella överenskommelsen

12 Den finansiella överenskommelsen mellan den autonoma regionen Baskien och Konungariket Spanien godkändes genom lag 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) av den 23 maj 2002 (BOE nr 124 av den 24 maj 2002) (nedan kallad den finansiella överenskommelsen).

13 Artiklarna 2–4 i den finansiella överenskommelsen har följande lydelse:

”Artikel 2 Allmänna principer

1. – I det skattesystem som de historiska provinserna inrättar ska följande principer iakttas:

1.1 Solidariteten ska beaktas i den omfattning som anges i konstitutionen och i autonomistadgan.

1.2 Hänsyn ska tas till statens allmänna skattestruktur.

1.3 Samordning, skatteharmonisering och samarbete med staten enligt bestämmelserna i denna finansiella överenskommelse.

1.4 Samordning, skatteharmonisering och samarbete mellan de historiska provinsernas organ enligt de bestämmelser som det baskiska parlamentet utfärdar.

1.5 Systemet är underordnat internationella konventioner och avtal som Spanien har undertecknat och ratificerat eller som Spanien har anslutit sig till.

Bestämmelser i av Spanien ingångna dubbelbeskattningsavtal och Europeiska unionens bestämmelser om harmonisering av skatter ska särskilt beaktas, varvid sådana åtgärder ska vidtas som följer av tillämpningen av sådana avtal och bestämmelser.

2.– Bestämmelserna i detta avtal ska tolkas i enlighet med bestämmelserna om skatterättslig tolkning i den allmänna skattelagen.

Artikel 3. Skatteharmonisering

De historiska provinserna ska vid utformningen av skattebestämmelser iaktta följande:

a) Utan att det påverkar vad som sägs i denna finansiella överenskommelse ska anpassning ske till den allmänna skattelagen i fråga om terminologi och begreppsbestämningar.

b) Samma reella totala skattetryck som i övriga Spanien ska bibehållas.

c) Den fria rörligheten och etableringsfriheten för personer liksom den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital ska säkerställas inom Spaniens hela territorium utan att någon medelstilldelning leder till diskriminering, ingrepp i företags möjligheter att konkurrera eller snedvridning av konkurrensen.

d) Samma indelning ska användas som i övriga Spanien för verksamhetsområdena boskapsskötsel, bergsbruk, industri, handel, tillhandahållande av tjänster samt fria och konstnärliga yrken, dock utan att det påverkar eventuell ytterligare indelning av dessa verksamhetsområden.

Artikel 4. Samarbetsprincipen

1. – De ansvariga organen i de historiska provinserna ska inom rimlig tid i förväg underrätta den statliga förvaltningen om förslag till bestämmelser på skatteområdet.

På samma sätt ska den statliga förvaltningen underrätta nämnda organ om sina motsvarande förslag.

2. – Staten ska utveckla mekanismer som gör det möjligt för Baskiens organ att medverka i internationella överenskommelser som har konsekvenser för tillämpningen av denna finansiella överenskommelse.

3. – Staten och de historiska provinserna ska vid fullgörandet av sina uppgifter i fråga om förvaltning, kontroll och uttag av skatt utan dröjsmål och i lämplig form ömsesidigt utbyta uppgifter och information som de anser nödvändiga för ett bättre skatteuttag.

Framför allt ska båda parter iaktta följande:

a) De ska ömsesidigt överlämna alla erforderliga uppgifter från sina databearbetningscentraler. För detta ändamål ska de tekniska medel som behövs för den ömsesidiga kommunikationen anskaffas. Varje år ska en gemensam och samordnad plan för databearbetning rörande skatter utarbetas.

b) Kontrollenheterna ska upprätta gemensamma kontrollplaner för utvalda samordnade mål, områden och förfaranden samt förbereda kontrollplaner för skattskyldiga som har bytt hemvist, för företag som saknar ställning som skattesubjekt och för bolag som erlägger skatt efter omsättning.”

14 I artiklarna 48–60 i den finansiella överenskommelsen regleras det finansiella förhållandet mellan staten och Baskien. Artiklarna 48–50 har följande lydelse:

”Artikel 48 Allmänna principer

Det finansiella förhållandet mellan staten och Baskien regleras av följande principer:

1. Baskiens organ åtnjuter skattemässig och ekonomisk autonomi vid sin normgivning och vid utövandet av sina befogenheter.

2. Solidariteten ska beaktas i den omfattning som anges i konstitutionen och i autonomistadgan.

3. Samordning och samarbete ska ske med staten för att uppnå budgetstabilitet.

4. Baskien erlägger i former som bestäms i den finansiella överenskommelsen ett tillskott till de statsutgifter som inte kan övertas av den autonoma regionen.

5. Baskiens behöriga organ får utnyttja den möjlighet till ekonomisk kontroll som staten utövar på lokala myndigheter. Detta innebär dock inte att Baskiens lokala myndigheter åtnjuter mindre självständighet än vad de myndigheter som regleras av det statliga systemet åtnjuter.

Artikel 49 Finansiellt tillskott

Baskiens tillskott till staten består av ett gemensamt finansiellt tillskott med bidrag från var och en av de historiska provinserna som sammantaget ska täcka utgifterna för all statlig verksamhet som inte har övertagits av den autonoma regionen Baskien.

Artikel 50 Det finansiella tillskottets giltighetstid och uppdatering

1. Metoden för att beräkna det finansiella tillskott som ska gälla för den följande femårsperioden ska fastställas vart femte år i enlighet med de allmänna principer som ställs upp i denna överenskommelse. Detta ska ske genom lag som, efter godkännande från den blandade kommittén för den finansiella överenskommelsen, antas av Cortes Generales som också godkänner det finansiella tillskottet för det första året under femårsperioden.

2. Varje år som följer på det första året ska den blandade kommittén för den finansiella överenskommelsen uppdatera det finansiella tillskottet med tillämpning av den metod som har godtagits i den lag som anges i föregående stycke.

3. De principer som ligger till grund för den i förevarande överenskommelse angivna metoden för fastställande av det finansiella tillskottet kan ändras genom lagen om finansiellt tillskott om det finns anledning till det med hänsyn till omständigheter som framkommit vid tillämpningen och därav vunna erfarenheter."

15 Enligt den finansiella överenskommelsen kan två partssammansatta kommittéer ingripa. Enligt artikel 61 första stycket i överenskommelsen består den blandade kommittén av å ena sidan en representant från regeringen i respektive historisk region jämte motsvarande antal representanter från den baskiska regeringen, och, å andra sidan, motsvarande antal representanter från den statliga förvaltningen.

16 I artikel 62 i den finansiella överenskommelsen föreskrivs att den blandade kommittén har till uppgift att, bland annat, nå uppgörelser vad gäller ändringar i denna överenskommelse, ta initiativ till samarbete och samordning för att främja budgetstabilitet, ta fram metoder för beräkning av finansiella tillskott för varje femårsperiod och att nå de uppgörelser som när som helst kan bli nödvändiga för tillämpningen och ett korrekt genomförande av bestämmelserna i nämnda överenskommelse.

17 I artikel 63 i den finansiella överenskommelsen föreskrivs att en kommitté för samordning och rättslig utvärdering (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa) ska inrättas. Denna kommitté ska vara sammansatt av fyra representanter för den statliga förvaltningen och fyra representanter för den autonoma regionen Baskien. De sistnämnda utses av den baskiska regeringen, varav tre på förslag av respektive Diputacion Foral.

18 Bland de befogenheter som kommittén för samordning och rättslig utvärdering har getts genom artikel 64 i den finansiella överenskommelsen anges i första hand att bedöma skattelagstiftningens förenlighet med nämnda överenskommelse, vilket ska ske innan lagstiftningen offentliggörs. I artikel 64 a i överenskommelsen föreskrivs uttryckligen, för det ändamålet, att ”när, till följd av ett förslag på bestämmelser enligt artikel 4.1 i denna finansiella överenskommelse, yttranden inges över dessa, kan varje institution och myndighet som finns representerad, skriftligen och med angivande av grunderna härför, sammankalla denna kommitté. Kommittén är skyldig att kalla till sammanträde inom femton dagar räknat från ansökan därom. Kommittén bedömer den föreslagna lagstiftningens förenlighet med den finansiella överenskommelsen och ser till att institutionerna och myndigheterna, före bestämmelsernas offentliggörande, löser de eventuella oenigheter som föreligger med avseende på skattelagstiftningens innehåll”.

Lagen om finansiellt tillskott under femårsperioden 2002–2006

19 Genom lag nr 13/2002 av den 23 maj 2002 antogs metoden för att beräkna Baskiens finansiella tillskott för åren 2002–2006 (BOE nr 124 av den 24 maj 2002, s. 18636) (nedan kallad 2002 års lag om finansiella tillskott). I artiklarna 3–7 i denna lag förskrivs följande:

”Artikel 3 Fastställande av det finansiella tillskottet för basåret

Den reella storleken på det finansiella tillskottet för basåret till femårsperioden 2002–2006 fastställs genom tillämpning av en koefficient för avräkning från totalbeloppet för utgifter som inte belastar den autonoma regionen samt genom korrigeringar och kompensationer i den omfattning som föreskrivs i följande artiklar.

Artikel 4. Statliga utgifter som inte belastar den autonoma regionen

1. Statliga utgifter som inte belastar den autonoma regionen är utgifter som hänför sig till sådana befogenheter vars utövande ännu inte har övertagits av den autonoma regionen.

2. Totalbeloppet för dessa utgifter beräknas genom att statens sammantagna budgetutgifter minskas med samtliga anslagna budgetmedel som hänför sig till befogenheter som på statlig nivå motsvarar de befogenheter som den autonoma regionen har övertagit räknat från den dag som i kungligt dekret anges som tidpunkt för övertagandet.

…

Artikel 5 Korrigeringar

1. Utan att det påverkar bestämmelserna i artiklarna 14 och 15 nedan ska de tal som används vid avräkningen enligt artikel 4 fjärde stycket justeras i syfte att ge en exaktare uppskattning av de intäkter från direkta skatter som ska tillgodoräknas Baskien och staten i övrigt enligt artikel 55 i den finansiella överenskommelsen.

…

Artikel 6 Kompensationer

1. Från det finansiella tillskott som faller på respektive historisk provins ska följande poster dras av:

a) Den avräkningsbara delen av icke samordnade skatter.

b) Den avräkningsbara delen av sådana budgetintäkter som inte har karaktär av skatter.

c) Den avräkningsbara delen av underskottet i statens allmänna budget.

…

Artikel 7 Avräkningskoefficient

Avräkningskoefficienten enligt artiklarna 4 och 6, som bestäms med ledning av de historiska provinsernas intäkter i förhållande till statens, uppgår för den löpande femårsperioden till 6,24 procent.”

20 Enligt bilaga I till 2002 års lag om finansiella tillskott, vari det tillfälliga finansiella tillskottet för den autonoma regionen Baskien fastställs för basåret 2002, ska de historiska provinserna betala ett belopp på 1 034 626 080 euro.

Skattelagstiftningen i målen vid den nationella domstolen

21 Respektive talan om ogiltigförklaring i målen C-428/06,C-429/06 och C-434/06 som väckts vid den hänskjutande domstolen avser Norma Foral des Juntas Generales de Vizcaya 7/2005 av den 23 juni 2005 (nedan kallad Norma Foral 7/2005), vars artikel 2 innebär en ändring av Norma Foral 3/1996 av den 26 juni 1996 om skatt för juridiska personer (nedan kallad Norma Foral 3/1996). I de två första målen yrkas ogiltigförklaring av artikel 2.4, 2.6 och 2.7 i Norma Foral 7/2005, medan det i det tredje målet endast yrkas ogiltigförklaring av artikel 2.4 och 2.6 i nämnda Norma Foral.

22 I artikel 2.4 i Norma Foral 7/2005, som innebär en ändring av artikel 29 i Norma Foral 3/1996, fastställs skattesatsen för juridiska personer ”allmänt till 32,5 procent”. Den nationella domstolen har angett att enligt den gemensamma statliga lagen, närmare bestämt artikel 28.1 i den konsoliderade versionen av lagen om skatt för juridiska personer, vilken godkändes genom kungligt lagdekret 4/2004 av den 5 mars 2004, uppgår den normala skattesatsen för juridiska personer till 35 procent.

23 I artikel 2.6 i Norma Foral 7/2005, som innebär en ändring av artikel 37 i Norma Foral 3/1996, föreskrivs ett avdrag på 10 procent av kostnaderna för investeringar i nya materiella anläggningstillgångar avsedda för företagets ekonomiska verksamhet. I artikel 2.7 i samma lag, som innebär en ändring av artikel 39 i Norma Foral 3/1996, föreskrivs ett avdrag på upp till 10 procent av den bokföringsmässiga vinst för räkenskapsåret som avsätts till en ”reserv för produktionsinvesteringar eller verksamhet till skydd för och förbättring av miljön eller energibesparing”. Den hänskjutande domstolen har angett att det i den spanska lagen om skatt för juridiska personer inte föreskrivs några sådana avdragsmöjligheter.

24 I målenC-430/06 och C-433/06 avser respektive talan om ogiltigförklaring vid den nationella domstolen Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 del Consejo de Diputados de Álava av den 24 maj 2005, som godkändes av Juntas Generales de Álava den 13 juni 2005. Lagens enda artikel innebär, genom punkterna 4 och 5, en ändring av artiklarna 29 och 37 i Norma Foral 24/1996 av den 5 juli 1996 om skatt för juridiska personer. Den omtvistade bestämmelsen i nämnda mål är identisk med den bestämmelse som lett till en begäran om förhandsavgörande i mål C-434/06.

25 I målen C-431/06 och C-432/06 avser respektive talan om ogiltigförklaring vid den nationella domstolen Decreto Foral 32/2005 de la Diputación foral de Guipúzcoa av den 24 maj 2005. Lagens enda artikel innebär, genom punkterna 3 och 4, en ändring av artiklarna 20 och 37 i Norma Foral 7/1996 av den 4 juli 1996 om skatt för juridiska personer. Den omtvistade bestämmelsen i nämnda mål är identisk med den bestämmelse som lett till en begäran om förhandsavgörande i mål C-434/06.

Tvisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

26 De angripna bestämmelserna i målen vid den nationella domstolen har antagits av forales-myndigheterna efter det att Tribunal Supremo, genom dom av den 9 december 2004 i överklagande nr 7893/1999, hade ogiltigförklarat flera liknande bestämmelser antagna av samma myndigheter. Motiveringen var att, eftersom åtgärderna i fråga kunde utgöra statligt stöd, borde de ha anmälts till Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 88.3 EG. Motparterna i målen vid den nationella domstolen har emellertid, i sina skriftliga yttranden till domstolen, angett att, eftersom Tribunal Supremo meddelade sitt avgörande utan att inge en begäran om förhandsavgörande till domstolen och av andra skäl, har en ”recurso de amparo” väckts vid Tribunal Constitucional mot detta avgörande.

27 Den hänskjutande domstolen vill, i målet om talan om ogiltigförklaring, få klarhet i huruvida skatteåtgärder med allmän räckvidd, som inte gynnar vissa företag eller en viss produktion, ska betraktas som ”selektiva” och omfattas av bestämmelserna i artiklarna 87 EG och 88 EG av det enda skälet att de endast har verkan inom ett område som omfattas av en territoriell regional och i skattemässigt hänseende självständig enhets behörighet.

28 Den hänskjutande domstolen har i det avseendet nämnt domstolens dom av den 6 september 2006 i mål C-88/03, Portugal mot kommissionen (REG 2006, s. I-7115), angående skatteåtgärder vidtagna av den autonoma regionen Azorerna, och hänvisat till de tre villkor avseende institutionell, förfarandemässig och ekonomisk autonomi som domstolen slagit fast i punkt 67 i nämnda dom.

29 Den hänskjutande domstolen har vid prövningen av huruvida Baskien och dess tre historiska provinser uppfyller dessa tre villkor sagt sig inte hysa några tvivel om att det föreligger institutionell autonomi.

30 Däremot frågar den sig om det formella normgivningsförfarandet på skatteområdet i Baskien uppfyller kriteriet för förfarandemässig autonomi. Centralmakten ingriper visserligen inte direkt i detta förfarande utan förfogar över vissa mekanismer för samförstånd som inte är av tvingande karaktär, utan ömsesidiga och partssammansatta. De syftar till att förslag på bestämmelser, så snart de har tillkännagetts, ska granskas mot bakgrund av den finansiella överenskommelse som parterna antagit för att säkerställa att de bestämmelser som dessa har godkänt överensstämmer med vad som har avtalats, närmare bestämt med de regler som centrala och lokala myndigheter kommit överens om och som upphöjts till lag. Beträffande målen med den autonoma regionens skattebestämmelser och den eventuella skyldigheten att ”beakta det nationella intresset när skattesatsen fastställs”, anges vidare i artikel 3 i den finansiella överenskommelsen vissa begränsningar när det gäller det faktiska totala skattetrycket, den fria rörligheten och etableringsfriheten samt förbudet mot diskriminering. Dessa begränsningar kan föranleda en domstolskontroll i efterhand av de antagna skattebestämmelserna, i syfte att kontrollera att ovannämnda riktlinjer eller föreskrifter har iakttagits.

31 Beträffande kriteriet för ekonomisk autonomi frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida Baskien, som utgör en i skattemässigt hänseende ansvarig enhet, verkligen har tillräckliga befogenheter för att uppfylla detta kriterium. Rätten har angett att även om Baskien har betydande befogenheter i jämförelse med andra autonoma regioner i Europa, begränsas dessa icke desto mindre av statens exklusiva behörighet vad gäller vissa ekonomiska frågor i Baskien, såsom det monetära systemet, grunderna för och samordningen av den övergripande planeringen av ekonomin, den ekonomiska regleringen av socialförsäkringssystemet och offentliga bygg- och anläggningsarbeten av allmänt intresse, vilka ingår bland de behörighetsområden som det hänvisas till i artikel 149 i Spaniens konstitution. Möjligheten till en annorlunda ekonomisk ram i Baskien måste därför relativiseras och ställas i relation till vissa grundläggande krav på en enhetlig marknad och ekonomisk enhetlighet vilka enligt den spanska konstitutionsdomstolens rättspraxis utgör oskiljbara delar i systemet med spanska autonoma regioner (se bland annat dom 96/1984 av den 19 oktober 1984 och dom 96/2002 av den 25 april 2002).

32 Mot bakgrund av dessa omständigheter har Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco beslutat att vilandeförklara målet och till domstolen ställa följande tolkningsfråga, vilken har formulerats identiskt i målen C-428/06,C-429/06 och C-434/06:

”Ska artikel 87.1 EG tolkas så att de skattebestämmelser som har antagits av Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, vilka är tillämpliga inom nämnda territoriella regionala och autonoma enhets territorium, och i vilka föreskrivs ändringar av artikel 29.1 a, artikel 37 och artikel 39 i reglerna om skatt för juridiska personer (Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades), ska anses vara av selektiv karaktär, så att de omfattas av begreppet statligt stöd i nämnda fördragsartikel, och, följaktligen, anmälas till kommissionen enligt artikel 88.3 EG, på grund av att det för denna territoriella regionala autonoma enhets område föreskrivs dels en skattesats som är lägre än den allmänna skattesats som föreskrivs i den av spanska staten antagna lagstiftningen, dels vissa skatteavdrag som inte förekommer i den statliga skattelagstiftningen?”

33 Tolkningsfrågan i målenC-430/06–C-433/06 är identisk med frågan i föregående punkt men den avser de forales-bestämmelser som gäller i Álava och Guipúzcoa.

34 Genom beslut av domstolens ordförande av den 30 november 2006 förenades målen C-428/06–C-434/06 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt med avseende på domen.

Upptagande till sakprövning av respektive begäran om förhandsavgörande

Yttranden som inkommit till domstolen

35 Den autonoma regionen La Rioja har gjort gällande att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom svaret på den ställda frågan inte är nödvändigt för att den nationella domstolen ska kunna döma i saken. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco har redan, genom beslut av den 14 november 2005, som fastställts genom ett senare beslut av den 17 mars 2006, båda fattade i förfarandet för verkställande av den dom som Tribunal Supremo meddelade den 9 december 2004 (verkställande nr 3753/96-1), ogiltigförklarat vissa av de i målen vid den nationella domstolen omtvistade bestämmelserna, närmare bestämt artikel 29 i de olika Norma Foral som rör skattesatsen för juridiska personer, i ändrad lydelse, och artikel 39 i ändrad lydelse i Norma Foral 3/1996. Motiveringen var att dessa bestämmelser stred mot nämnda dom och att de hade antagits i syfte att undvika att domen verkställdes. De två ovannämnda besluten har överklagats.

36 Den autonoma regionen La Rioja har emellertid, genom skrivelse av den 23 januari 2008, meddelat domstolen att den återkallar sitt yrkande om att domstolen ska förklara att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning.

37 UGT-Rioja har även hävdat att nämnda beslut om begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning av det skälet att det inte föreligger det minsta tvivel om att de skatteåtgärder som avses i målen vid den nationella domstolen utgör statligt stöd. UGT-Rioja har i det avseendet hänvisat till domen från Tribunal Supremo och till vissa kommissionsbeslut angående skattebestämmelser antagna av de historiska provinserna som är jämförliga med nämnda åtgärder.

38 Confebask har även hävdat att besluten om begäran om förhandsavgörande inte var nödvändiga eftersom domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen är så tydlig och det inte kan föreligga några tvivel om att de aktuella skatteåtgärderna inte utgör statligt stöd.

Domstolens bedömning

39 Det framgår både av ordalydelsen och systematiken i artikel 234 EG att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen, och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att fatta ett beslut med beaktande av förhandsavgörandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 1995 i de förenade målen C-422/93–C-424/93, Zabala Erasun m.fl., REG 1995, s. I-1567, punkt 28, av den 12 mars 1998 i mål C-314/96, Djabali, REG 1998, s. I-1149, punkt 18, och av den 20 januari 2005 i målC-225/02, García Blanco, REG 2005, s. I-523, punkt 27).

40 Eftersom domstolens behörighet förutsätter att ett mål är anhängigt kan domstolen ex officio pröva om detta villkor är uppfyllt. Den omständigheten att den autonoma regionen Rioja har återkallat sin invändning om rättegångshinder har följaktligen ingen betydelse för denna prövning.

41 Det framgår inte av någon av de uppgifter som ingetts till domstolen att målen vid den nationella domstolen, till följd av att vissa av de omtvistade bestämmelserna i dessa mål har ogiltigförklarats, har mist sitt föremål eller att svaret på respektive begäran om förhandsavgörande inte längre är nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra de mål som anhängiggjorts vid den.

42 Vad beträffar påståendet att svaret på den ställda frågan framstår som klart påpekas att, om svaret på en fråga i en begäran om förhandsavgörande klart kan utläsas av

rättspraxis, eller inte lämnar utrymme för något rimligt tvivel, är en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel under vissa omständigheter inte skyldig att ställa en tolkningsfråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl., REG 1982, s. 3415, punkterna 14 och 16–20; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513). Vidare kan domstolen avgöra målet genom ett motiverat beslut enligt artikel 104.3 i domstolens rättegångsregler.

43 Dessa omständigheter kan emellertid aldrig hindra den nationella domstolen från att ställa en tolkningsfråga till domstolen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Cilfit m.fl., punkt 15) och innebär inte att domstolen mister sin behörighet att pröva en sådan fråga.

44 Det kan under alla omständigheter konstateras att UGT-Rioja inte hyser några tvivel om att de aktuella skatteåtgärderna i målen vid den nationella domstolen utgör statligt stöd, medan Confebask inte hyser några tvivel om att åtgärderna i fråga inte utgör sådant stöd. Denna motstridiga bedömning av nämnda skatteåtgärder är, med avseende på bestämmelserna i EG-fördraget, tillräcklig för att visa att det är nödvändigt att besvara respektive begäran om förhandsavgörande.

Prövning av tolkningsfrågan

45 Den hänskjutande domstolen vill med sin fråga få klarhet i huruvida artikel 87.1 EG ska tolkas så, att skatteåtgärder, liknande dem i målen vid den nationella domstolen, som antagits av territoriella regionala enheter, ska betraktas som selektiva åtgärder och således även som statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse av det enda skälet att de inte är tillämpliga på den aktuella medlemsstatens hela territorium.

46 Domstolen har i punkt 56 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen angett att, för att kunna bedöma huruvida åtgärden i fråga är selektiv, det ska undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation.

47 Referensramen måste härvid inte nödvändigtvis fastställas i överensstämmelse med den berörda medlemsstatens gränser. Således räcker det inte med att en åtgärd innebär att en fördel skapas inom endast en del av det nationella territoriet för att den ska betecknas som selektiv i den mening som avses i artikel 87.1 EG (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 57).

48 Det kan inte uteslutas att en territoriell regional enhet har en sådan rättslig och faktisk ställning som gör att den är så självständig i förhållande till centralregeringen i en medlemsstat att det är denna enhet, och inte centralregeringen, som genom de åtgärder som den vidtar har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över företagens politiska och ekonomiska miljö (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 58).

49 Domstolen har, i punkt 65 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, framhållit den situation där ett regionalt eller lokalt organ, som har en tillräckligt självständig ställning i förhållande till centralmakten, fastställer en skattesats som är lägre än den nationella skattesatsen och som endast är tillämplig på företag inom det område som omfattas av dess behörighet.

50 I sistnämnda situation kan den relevanta rättsliga ramen för bedömningen av huruvida en skatteåtgärd är selektiv anses vara begränsad till det berörda geografiska området under förutsättning att den territoriella regionala enheten, framför allt på grund av dess ställning och dess befogenheter, har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över den politiska och ekonomiska miljön för företagen inom det område som omfattas av dess behörighet (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 66).

51 För att ett beslut som har fattats under sådana omständigheter ska kunna anses ha antagits av ett organ med en tillräckligt självständig ställning, krävs det för det första att beslutet har fattats av ett regionalt eller lokalt organ som, konstitutionellt sett, har en politisk och administrativ ställning som är skild från centralregeringens. Vidare måste beslutet ha antagits utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet. Slutligen får de ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller centralregeringen (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 67). Dessa tre villkor anses utgöra kriterierna för en institutionell, förfarandemässig, ekonomisk och finansiell autonomi.

52 Domstolen har i punkt 68 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen fastställt att, för att ett politiskt och skattemässigt självstyre i förhållande till centralregeringen ska betraktas som tillräckligt vid tillämpningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd förutsätts att den territoriella regionala enheten inte bara har befogenhet att, för det område som omfattas av dess behörighet, besluta om sänkning av skattesatsen utan hänsyn till centralstatens agerande, utan också att denna enhet accepterar att bära de politiska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan åtgärd.

Avsaknad av förhandsvillkor

53 I motsats till vad kommissionen har anfört har det i punkterna 58 och 66 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen inte fastställts något villkor för tillämpningen av de tre kriterierna i punkt 67 i samma dom.

54 Själva lydelsen i punkt 58 i nämnda dom lämnar inte något utrymme för tvivel i det avseendet. Domstolen har nämligen angett i denna punkt att det inte kan uteslutas att en territoriell regional enhet har en sådan rättslig och faktisk ställning som gör

att den är så självständig i förhållande till centralregeringen att det är denna enhet som genom de åtgärder som den vidtar har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över företagens politiska och ekonomiska miljö.

55 När en territoriell regional enhet är tillräckligt självständig, det vill säga när den åtnjuter autonomi i institutionellt, förfarandemässigt och ekonomiskt hänseende, har den med andra ord ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över företagens politiska och ekonomiska miljö. Detta avgörande inflytande är avhängigt dess autonomi men utgör inget villkor för denna autonomi.

56 Denna tanke, att det rör sig om en konsekvens, kommer även till uttryck i punkt 66 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen. Domstolen hänvisar där till det fall där en territoriell regional enhet ”framför allt på grund av dess ställning och dess befogenheter”, har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över den politiska och ekonomiska miljön för företagen inom det område som omfattas av dess behörighet.

57 Nämnda punkt 66 utgör ett tillräckligt förtydligande av punkt 67 i samma dom. I punkt 67 fastställs de kriterier som ett beslut ska uppfylla för att kunna anses ha antagits av ett organ med en tillräckligt självständig ställning, det vill säga under omständigheter liknande dem som avses i nämnda punkt 66.

58 Denna tolkning av den princip som domstolen fastställt i punkterna 54–68 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen styrks av domstolens prövning i samma dom. Domstolen har, i punkt 70 i domen, prövat kriterierna för institutionell och förfarandemässig autonomi och, i punkterna 71–76 i domen, kriteriet för ekonomisk autonomi.

59 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 70 i sitt förslag till avgörande framgår det inte på något sätt av domstolens prövning att den har undersökt huruvida det villkor som kommissionen påstår ska vara uppfyllt verkligen är det.

60 Härav följer att de enda villkor som ska vara uppfyllda för att ett område som omfattas av en territoriell regional enhets behörighet ska kunna utgöra referensram vid bedömningen av huruvida ett beslut fattat av denna enhet är av selektiv karaktär är villkoren för institutionell, förfarandemässig, ekonomisk och finansiell autonomi i den mening som avses i punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen.

Den territoriella regionala enhet som ska beaktas

Yttranden som inkommit till domstolen

61 För att bedöma huruvida de aktuella åtgärderna i målen vid den nationella domstolen har antagits av en ”tillräckligt självständig” territoriell regional enhet, är det nödvändigt att först slås fast vilken enhet som ska beaktas.

62 Även om den tolkningsfråga som ställts i vart och ett av målen C-428/06–C-434/06 rör skatteåtgärder vidtagna av en viss historisk region, ska det påpekas att den hänskjutande domstolen, i samband med dess resonemang kring skälet till varför ett svar på en sådan fråga är nödvändigt, har hänvisat till såväl den autonoma regionen Baskien som de historiska provinserna.

63 Den autonoma regionen La Rioja, den autonoma regionen Kastilien-Leon och kommissionen har vid domstolen gett uttryck för åsikten att det enbart är de historiska provinserna som ska beaktas, eftersom det är de som har vidtagit de åtgärder som avses i målen vid den nationella domstolen. De har i det avseendet framhållit

dessa enheters begränsade behörighet, deras bristande autonomi och de omtvistade forales-bestämmelsernas selektiva karaktär.

64 Precis som den hänskjutande domstolen hänvisar forales-myndigheterna och den spanska regeringen, för att beteckna samma territoriella regionala enhet, ibland till de historiska regionerna och ibland till den autonoma regionen Baskien, beroende på om de avser den behöriga myndigheten på skatteområdet eller på andra områden.

Domstolens bedömning

65 Såsom framgår av redogörelsen för den nationella lagstiftningen ovan, är det institutionella systemet i Konungariket Spanien synnerligen komplicerat. Domstolen är dessutom inte behörig att tolka nationell rätt. För att kunna tolka artikel 87.1 EG är det dock nödvändigt att fastställa vilken territoriell regional enhet som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en skatteåtgärd är selektiv.

66 Den autonoma regionen Baskien består av de tre provinserna Álava, Biscaya och Guipúzcoa. Provinsernas gränser sammanfaller med de historiska provinsernas gränser. De historiska regionerna åtnjuter sedan gammalt rättigheter, så kallade *fueros*, som innebär att de kan ålägga och driva in skatter. Befogenheterna på flera andra områden, bland annat på det ekonomiska, utövas däremot av den autonoma regionen.

67 Det råder knappast några tvivel om att de historiska provinserna, som sådana, inte uppfyller kravet på tillräcklig självständighet enligt kriterierna i punkterna 67 och 68 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen. Det faktum att

det föreligger politisk och skattemässig autonomi ställer krav på att den territoriella regionala enheten tar de politiska och ekonomiska konsekvenserna av ett beslut om skattesänkning. Så förhåller det sig inte när enheten inte ansvarar för budgeten, det vill säga när den inte förfogar över såväl inkomster som utgifter. Så är tydligen fallet för de historiska provinserna, som endast har befogenhet på skatteområdet, medan övriga befogenheter utövas av den autonoma regionen Baskien.

68 Det förefaller dock inte nödvändigt, för att bedöma huruvida en territoriell regional enhet uppfyller autonomikriterierna, att beakta enbart de historiska provinserna, eller omvänt, enbart den autonoma regionen Baskien.

69 Det framgår nämligen av de uppgifter som ingetts till domstolen att det finns historiska skäl till att de behörigheter som de historiska provinserna respektive den autonoma regionen Baskien utövar på det geografiska territoriet har organiserats på så sätt, att behörigheten på skatteområdet har tilldelats de historiska provinserna och behörigheten på ekonomiområdet den autonoma regionen.

70 För att undvika inkonsekvenser kräver en sådan behörighetsfördelning ett nära samarbete mellan de olika enheterna.

71 Följaktligen behandlar autonomistadgan den autonoma regionen Baskiens behörigheter, men anger även, i artikel 41.2, de grundläggande principer som foralesmyndigheterna ska beakta och som behandlas betydligt mer utförligt i den finansiella överenskommelsen.

72 Denna i lag godkända finansiella överenskommelse har ingåtts mellan den autonoma regionen Baskien och den spanska staten. Överenskommelsen behandlar dock inte

enbart den autonoma regionens behörigheter, utan innehåller flera bestämmelser som rör de historiska provinserna, som är behöriga på en rad olika skatteområden.

73 Kontrollen av huruvida den finansiella överenskommelsen genomförs på ett korrekt sätt görs av en blandad kommitté. Enligt artikel 61 första stycket i överenskommelsen består den blandade kommittén av en representant från regeringen i respektive historisk provins jämte motsvarande antal representanter från den baskiska regeringen och motsvarande antal representanter från den statliga förvaltningen.

74 På samma sätt vittnar sammansättningen av kommittén för samordning och rättslig utvärdering om ett nära samarbete mellan de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien. I artikel 63 i den finansiella överenskommelsen anges nämligen att denna kommitté ska vara sammansatt av fyra representanter för den statliga förvaltningen och fyra representanter för den autonoma regionen Baskien som utses av den baskiska regeringen, varav tre på förslag av respektive Diputacion Foral.

75 Således ska såväl de historiska provinserna som den autonoma regionen Baskien beaktas vid bedömningen av huruvida den territoriella regionala enhet som består av dels de historiska provinserna, dels denna autonoma region, har den grad av autonomi som behövs för att kunna utgöra referensram för bedömningen av huruvida en åtgärd som vidtagits av en av dessa historiska provinser ska betraktas som selektiv.

Relevansen av en domstolsprövning

76 Innan det görs en bedömning av huruvida de tre autonomikriterier som avses i punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen är uppfyllda, ska det utredas i vilken utsträckning de nationella domstolarnas prövning ska beaktas. Vissa av parterna i målen vid den nationella domstolen som avgett yttranden har nämligen gjort gällande att forales-bestämmelserna utgör förvaltningsrättsliga bestämmelser vars lagenlighet ska prövas av förvaltningsdomstolar, vilket påverkar de historiska provinsernas förfarandemässiga autonomi. Andra parter anser tvärtom att en sådan prövning saknar betydelse för bedömningen av autonomikriterierna.

77 Domstolen påpekar att den enligt artikel 234 EG inte är behörig att tillämpa gemenskapsrätten, utan endast att tolka eller pröva giltigheten av den.

78 Frågan huruvida de aktuella forales-bestämmelserna i målen vid den nationella domstolen utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG är således inte relevant. Däremot bör sistnämnda bestämmelse tolkas för att bedöma huruvida en lagstiftning, såsom de forales-bestämmelser som antagits av de historiska provinserna inom ramen för deras behörighet, ska betraktas som generellt tillämplig i den mening som avses med begreppet statligt stöd enligt denna bestämmelse, eller om den är selektiv till sin karaktär.

79 Det förefaller som om gränserna för de historiska regionernas behörighet fastställs i konstitutionen och andra bestämmelser, såsom autonomistadgan och den finansiella överenskommelsen. Bestämmelserna ska i det avseendet förstås så som de har tolkats och tillämpats av de nationella domstolarna. Det är nämligen inte domstolprövningen som är relevant vid bedömningen av autonomin utan den referensram som domstolen använder när den utför denna kontroll.

80 En prövning av lagenligheten syftar till att se till att de föreskrivna gränserna för de behörigheter som olika statsmakter, statsorgan och statliga enheter har tilldelats inte överskrids, men inte till att fastställa dessa gränser. Såsom den spanska regeringen har påpekat under förhandlingen är möjligheten till domstolsprövning en grundförutsättning för en rättsstat.

81 Om en medlemsstats rättspraxis är viktig för att fastställa gränserna för en territoriell regional enhets behörighet, beror det på att tolkningen av rättspraxis ingår som ett led i de bestämmelser där dessa behörigheter fastställs. Domstolsavgörandet kan emellertid bara tillhandhålla en tolkning av en bestämmelse där gränserna för en sådan enhets behörighet fastställs, men innebär i regel inte ett ifrågasättande av hur behörigheterna, inom dessa gränser, utövas.

82 Härav följer att det är de tillämpliga bestämmelserna såsom de tolkats av de nationella domstolarna som fastställer gränserna för en territoriell regional enhets behörighet och som ska beaktas vid bedömningen av huruvida enheten i fråga är tillräckligt självständig.

83 Det går således inte att sluta sig till att en territoriell regional enhet saknar autonomi av det enda skälet att de rättsakter som utfärdats av den sistnämnda har varit föremål för en domstolsprövning.

De tre autonomikriterierna

Institutionell autonomi

— Yttranden som inkommit till domstolen

84 Foralesmyndigheterna, Confebask och Förenade kungariket har anslutit sig till den bedömning som den hänskjutande domstolen har gjort vad gäller den institutionella autonomin. Även den spanska regeringen anser att det första villkoret är uppfyllt.

85 Den autonoma regionen Kastilien-Leon har gjort gällande att de historiska provinserna inte åtnjuter någon fullständig institutionell autonomi, eftersom de måste bidra till den spanska statens utgifter. Den autonoma regionen La Rioja har påpekat att det ska göras åtskillnad mellan forales-myndigheterna, som vidtagit de i målen aktuella skatteåtgärderna, och den autonoma regionen Baskien. Den sistnämnda ska i likhet med övriga autonoma regioner utöva de behörigheter den tilldelats av staten inom ramen för de ekonomisk-politiska mål som fastställts nationellt eller inom ramen för statens övergripande planering av ekonomin, medan forales-myndigheterna inte har några behörigheter på ekonomiområdet. Kommissionen har även, utan att för den skull ifrågasätta att det föreligger institutionell autonomi, hänvisat till de begränsade behörigheter som forales-myndigheterna åtnjuter med hänsyn till att de huvudsakligen har till uppgift att driva in skatter åt andra myndigheter.

— Domstolens svar

86 Domstolen har i relevanta delar återgett de olika argument som har anförts. Såsom redan har anförts ovan i punkt 75 ska emellertid den territoriella regionala enheten beaktas, vilken består av såväl historiska provinser som den autonoma regionen Baskien.

87 Det framgår av konstitutionen, autonomistadgan och den finansiella överenskommelsen att territoriella regionala enheter liknande de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien uppfyller kriterierna för institutionell autonomi, eftersom de har en politisk och administrativ ställning som skiljer sig från centralregeringens.

Förfarandemässig autonomi

— Yttranden som inkommit till domstolen

88 Den autonoma regionen La Rioja, den autonoma regionen Kastilien-Leon och kommissionen har understrukit att forales-myndigheterna har begränsade möjligheter att utöva sina behörigheter i förhållande till såväl centralstaten som den autonoma regionen Baskien samt sinsemellan. I enlighet med principen om samarbete med staten finns därför en möjlighet till förhandskontroll. Den autonoma regionen Kastilien-Leon har framhållit den uppgift som tilldelats kommittén för samordning och rättslig utvärdering, vilken det hänvisas till i artiklarna 63 och 64 i den finansiella överenskommelsen.

89 Nämnda parter i målen vid den nationella domstolen har även gjort gällande att forales-myndigheterna är skyldiga att under förvaltningsdomstolarnas kontroll iaktta en rad konstitutionella principer och andra principer. Dessa principer utgör viktiga materiella gränser för dessa myndigheters maktbefogenheter. Så är fallet med solidaritetsprincipen, som uppställs i artikel 138 i konstitutionen, principen om skatteharmonisering, enligt kraven i artikel 3 i den finansiella överenskommelsen, likhetsprincipen, som bland annat kommer till uttryck i artikel 31 i konstitutionen, och principen om en enhetlig marknad.

90 Forales-myndigheterna och Confebask har gjort gällande att staten inte intervenerar vid antagande av forales-bestämmelser. Det finns en mekanism för ömsesidig kommunikation men den är av informell karaktär. Även om kommittén för samordning och rättslig utvärdering fattar ett negativt beslut, hindrar inte detta att de antagna forales-bestämmelserna träder i kraft. Talan mot dessa bestämmelser kan endast väckas vid de nationella domstolarna.

91 Enligt Förenade kungarikets regering och även den italienska regeringen är samförståndsåtgärder inte oförenliga med en förfarandemässig autonomi. Förenade kungariket anser att det som är avgörande är att en regional skatteåtgärd kan vidtas utan statens samtycke och att staten inte har vare sig vetorätt mot denna åtgärd eller rätt att ogiltigförklara de regionala myndigheternas beslut.

92 Confebask har, som stöd för påståendet att det vid bedömningen av kriteriet för förfarandemässig autonomi har föga betydelse att den lokala myndigheten är skyldig att beakta nationella intressen, hänvisat till det faktum att det finns en skillnad i hur generaladvokaten Geelhoed uttryckte sig i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen och hur domen formulerats. I punkt 54 i förslaget till avgörande anges nämligen att ”[b]eslutet måste fattas av en lokal myndighet i enlighet med ett förfarande där centralregeringen inte har någon befogenhet att intervenera direkt i förfarandet för fastställandet av skattesatsen, och utan skyldighet för den lokala myndigheten att ta hänsyn till den centrala statens intresse vid fastställandet av skattesatsen”. Men i punkt 67 i domen har domstolen inte behållit meningens senare del, eftersom den har nöjt sig med att ange att åtgärden måste ha antagits ”utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet”.

93 Kommissionen har, i motsats till Confebask, hävdat att det har betydelse att statens intressen beaktas. Institutionen anser att villkoret för förfarandemässig autonomi inte är uppfyllt om den territoriella regionala enheten är skyldig att, som ett led i förfarandet, samråda med centralregeringen eller beakta konsekvenserna av sina beslut inom landets hela territorium, till exempel genom att iaktta likhetsprincipen, solidaritetsprincipen och principen om lika skattetryck.

94 Kommissionen stöder sig på den sista meningen i punkt 68 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, där det anges att den territoriella regionala enheten kan utöva sin behörighet på skatteområdet ”utan hänsyn till centralstatens agerande”. Det är mot denna precisering som det andra villkoret i punkt 67 i samma dom ska tolkas, nämligen att beslutet måste ha antagits ”utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet”.

— Domstolens svar

95 Det framgår av punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen att det, för att ett beslut ska kunna anses ha antagits av ett tillräckligt självständigt organ, krävs att den territoriella regionala enheten har antagit beslutet utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka dess innehåll.

96 Denna form av förfarandemässig autonomi utesluter inte att det införs ett samrådsförfarande i syfte att förebygga tvister, i den mån det slutliga beslut som fattas vid utgången av detta förfarande antas av den territoriella regionala enheten och inte av centralregeringen.

97 Det framgår av artikel 4.1 i den finansiella överenskommelsen att forales-myndigheterna upplyser den statliga förvaltningen om sina förslag till forales-bestämmelser på skatteområdet och att den statliga förvaltningen agerar på samma sätt gentemot nämnda myndigheter.

98 Enligt artikel 64 i nämnda överenskommelse ska en kommitté för samordning och rättslig utvärdering utses. Kommittén, som ska vara sammansatt av fyra representanter för den statliga förvaltningen och fyra representanter för den autonoma regionen Baskien, kan granska förslag på forales-bestämmelser och genom överläggningar söka undanröja eventuella skillnader i förhållande till den skattelagstiftning som är tillämplig i övriga delar av Spanien.

99 Såsom generaladvokaten med rätta har angett i punkt 87 i sitt förslag till avgörande framgår det inte av den finansiella överenskommelsen att, när samförstånd inte nås inom kommittén, centralregeringen kan bestämma att en bestämmelse med ett visst innehåll ska antas.

100 Det ska vidare påpekas att kommittén för samordning och rättslig utvärdering kan granska inte bara förslag på forales-bestämmelser utan även förslag som kommer från den statliga förvaltningen. Denna möjlighet visar med tillräcklig tydlighet att nämnda kommitté enbart är ett rådgivande och konfliktlösande organ och inte ett medel för centralregeringen att påtvinga sitt eget beslut när det råder konflikt mellan föreslagna forales-bestämmelser och den spanska statens skattelagstiftning.

101 Beträffande de olika principer som den autonoma regionen La Rioja, den autonoma regionen Kastilien-Leon och kommissionen har hänvisat till, påverkar dessa principer inte självständigheten i de historiska regionernas beslutsfattande utan snarare avgränsar den.

102 Solidaritetsprincipen, som definieras i artikel 138 i konstitutionen och enligt vilken ”[s]taten garanterar att den i artikel 2 i konstitutionen intagna principen om solidaritet effektivt förverkligas genom att verka för en rimlig och rättvis ekonomisk jämvikt mellan de olika delarna av statens territorium …”, förefaller således inte påverka de historiska regionernas förfarandemässiga autonomi.

103 Att ålägga en territoriell regional enhet en skyldighet att beakta den ekonomiska jämvikten mellan de olika delarna av en stats territorium när den antar en skattebestämmelse avgränsar enheten dess behörighet, även om de begrepp som används vid denna avgränsning, såsom begreppet ekonomisk jämvikt, måhända följer av en tolkning som domstolen gjort vid en domstolsprövning.

104 Det har ovan i punkt 81 angetts att det faktum att de föreskrivna gränserna ska iakttas när ett beslut antas i regel inte påverkar självständigheten i beslutsfattandet för den enhet som antar beslutet.

105 Beträffande principen om skatteharmonisering i artikel 3 i den finansiella överenskommelsen innebär den bland annat krav på att bibehålla ”[s]amma reella totala skattetryck som i övriga Spanien” och iaktta och säkerställa ”[d]en fria rörligheten och etableringsfriheten för personer liksom den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital … inom Spaniens hela territorium utan att någon medelstilldelning leder till diskriminering, ingrepp i företags möjligheter att konkurrera eller snedvridning av konkurrensen”.

106 Det följer av en sådan princip att de historiska regionerna inte har tilldelats några större befogenheter när det gäller det totala skattetryck som forales-bestämmelserna kan leda till, eftersom detta måste överensstämma med skattetrycket i de övriga delarna av den spanska staten. Skattetrycket är dock endast en av de faktorer som ska beaktas när en skattebestämmelse antas, vilket inte har ifrågasatts. Under förutsättning att de historiska regionerna iakttar denna princip är de behöriga att anta

skattebestämmelser som i många avseenden skiljer sig från de bestämmelser som är tillämpliga i övriga delar av nämnda stat.

107 Under alla omständigheter följer det av punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen att det viktigaste kriteriet för att bedöma huruvida det föreligger förfarandemässig autonomi inte är hur stor behörighet den territoriella regionala enheten har fått sig tilldelad, utan möjligheten för enheten i fråga att inom ramen för sin behörighet självständigt fatta ett beslut, det vill säga utan att centralregeringen har möjlighet att direkt påverka beslutets innehåll.

108 Härav följer att skyldigheten för en territoriell regional enhet att, för att inte överskrida sin behörighet, iaktta statens intressen i princip inte påverkar dess förfarandemässiga autonomi när den fattar ett beslut inom ramen för sin behörighet.

109 I målen vid den nationella domstolen ska det, såsom framgår av de nationella bestämmelser som är tillämpliga och i synnerhet artiklarna 63 och 64 i den finansiella överenskommelsen, konstateras att det inte förefaller som om centralregeringen kan intervenera direkt i förfarandet för antagande av forales-bestämmelser för att säkerställa att principer iakttas, det vill säga principer såsom solidaritetsprincipen, principen om skatteharmonisering eller andra principer liknande dem som sökandena i målen vid den nationella domstolen har åberopat.

110 Domstolen är visserligen behörig att tolka gemenskapsrätten men det är den nationella domstolen som är behörig att dels fastställa vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga och tolka dem, dels tillämpa gemenskapsrätten på de mål som anhängiggjorts vid den. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att, på grundval av de bedömningar som gjorts ovan samt alla andra omständigheter som anses vara av betydelse, avgöra huruvida det andra kriteriet i punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen är uppfyllt i målen vid den.

Ekonomisk och finansiell autonomi

— Yttranden som inkommit till domstolen

111 Beträffande detta kriterium framgår det av de yttranden som inkommit till domstolen att det är punkterna 67 och 68 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen som är av intresse. Domstolen fastställde där dels att de ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller centralregeringen, dels att ekonomisk autonomi endast kan föreligga om den territoriella regionala enheten tar de politiska och ekonomiska konsekvenserna av ett beslut om skattesänkning. Flera av de yttranden som inkommit till domstolen rör fastställelsen av finansiella tillskott och dess konsekvenser för den autonoma regionen Baskiens och de historiska provinsernas ekonomiska och finansiella autonomi.

112 Den autonoma regionen La Rioja och den autonoma regionen Kastilien-Leon har gjort gällande att de historiska provinserna inte åtnjuter någon ekonomisk autonomi, bland annat mot bakgrund av de principer som föreskrivs i konstitutionen och i den finansiella överenskommelsen.

113 Forales-myndigheterna däremot anser att de historiska provinsernas skattesystem grundar sig på de två stöttepelare som utgörs av dels självständighet och ansvarstagande på skatteområdet, dels principen om ömsesidigt risktagande.

114 Det framgår av skälen till beslutet om hänskjutande att Confebask har gjort gällande att den nationella domstolen anser att kriteriet för ekonomisk autonomi innebär

krav på att det föreligger en ekonomisk klyvning mellan den autonoma regionen och övriga delar av den spanska staten på skatteområdet, på så sätt att en eventuell princip om en enhetlig marknad kan utgöra hinder för autonomi. Confebask har emellertid understrukit att domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen inte på något sätt innebär krav på en ”annorlunda ekonomisk ram”, något som inte ens existerar bland medlemsstaterna i gemenskapen, som utgör en väl integrerad ekonomisk och social enhet. Den enda relevanta omständigheten utgörs av kravet på att en lindrigare beskattning i en viss region inte får finansieras genom en överföring från centralregeringen. Detta innebär att den enhet som har fattat ett skattebeslut ska bära de politiska och ekonomiska riskerna för detta. Detta krav kallas enligt spansk rätt för ”principen om ansvar på skatteområdet”. Så är fallet med de historiska provinserna, eftersom krav på ansvar på skatteområdet ingår som ett led i bestämmelserna i den finansiella överenskommelsen.

115 Den spanska regeringen har granskat systemet med kapitaltillskott och angett att även om det finns ett visst finansiellt flöde mellan den spanska staten och den autonoma regionen Baskien utger den senare ett nettobidrag till förmån för det spanska finansministeriet, pengar som ska användas på områden som staten och inte Baskien ansvarar för. Det framhålls att de ändringar som behöriga institutioner i de historiska provinserna antagit på skatteområdet inte ändrar vare sig det finansiella flödet mellan staten och Baskien eller värdet av de tjänster som staten tillhandahåller. Den spanska regeringen har härav slutit sig till att de historiska provinserna, i såväl politiskt som ekonomiskt hänseende, bär konsekvenserna av sina beslut på skatteområdet.

116 Det förhållandet att den spanska staten har ensam behörighet på områden såsom det monetära systemet, grunderna för och samordningen av den övergripande planeringen av ekonomin, socialförsäkringssystemets ekonomiska reglering och offentliga bygg- och anläggningsarbeten av allmänt intresse påverkar inte, enligt den italienska regeringens mening, graden av ekonomisk och finansiell autonomi.

117 Enligt Förenade kungarikets regering förefaller det inte oförenligt med kriteriet för ekonomisk och finansiell autonomi att den spanska staten bibehåller en viss kontroll över den övergripande ekonomin och att kapitaltillskott lämnas i syfte att

bidra till statens utgifter, i den mån skattesatsen inte påverkar storleken på detta kapitaltillskott.

118 Vid kontrollen av huruvida en skatteåtgärd utgör statligt stöd eller inte ska enligt kommissionen inte ”lockvarueffekten” beaktas, det vill säga att företag bildas och att skatteintäkter därmed ökar vilket kan leda till en skattesänkning, eftersom en sådan verkan inte kan fastställas på förhand. Frågan om en åtgärd ska betraktas som statligt stöd ska under alla omständigheter bedömas från fall till fall, genom en granskning av det företag som är förmånstagare vid en viss tidpunkt. Vidare anges att prövningen av huruvida ett område åtnjuter ekonomisk autonomi kräver en undersökning av samtliga mekanismer för finansiella överföringar och solidaritet, även om de inte framstår som sådana (till exempel systemet med en enda kassa för social trygghet, att staten säkerställer en miniminivå för offentliga tjänster etcetera). Kommissionen har även understrukit att det inte är syftet med den statliga interventionen som ska beaktas vid prövningen av huruvida en skatteåtgärd ska betraktas som statligt stöd, utan verkningarna av denna åtgärd. Kommissionen har erinrat om att det faktum att ett område åtnjuter stora befogenheter på skatteområdet och förfogar över sina skatteintäkter inte nödvändigtvis innebär att det har ett avgörande inflytande när det gäller den ekonomiska miljön.

119 Kommissionen har understrukit betydelsen av den konstitutionella solidaritetsprincipen. Denna innebär en begränsning av de historiska provinsernas finansiella autonomi och ska säkerställa en miniminivå för grundläggande offentliga tjänster i hela Spanien.

120 Kommissionen har närmare granskat utjämningsfonden för investeringar i artikel 158.2 i konstitutionen. Själva existensen av denna fond tyder enligt kommissionen på att de historiska provinserna inte bär de finansiella konsekvenserna av ett beslut om skattesänkning eller höjning av tillåtna avdrag. Vad kapitaltillskottet beträffar har den, efter en granskning av detta system, kommit fram till att det beräknas utifrån de historiska regionernas intäkter i förhållande till statens och att det därför utgör en mekanism för solidaritet. Dessutom sker andra finansiella överföringar i form av korrigeringar och kompensationer genom direkt och indi-

rekt beskattning, vilket även det utgör en mekanism för solidaritet, eftersom vissa kompensationer beräknas på grundval av nämnda relativa inkomst.

121 När det gäller social trygghet har kommissionen hänvisat till en rapport från ministeriet med ansvar för arbetsmarknad och social trygghet avseende åren 1999–2005. Vad exempelvis beträffar pensioner har systemet, för år 2005, visat ett underskott på 311 miljoner euro i den autonoma regionen Baskien. Kommissionen har därav slutit sig till att de sociala trygghetsförmånerna finansieras av de övriga autonoma regionerna. Eftersom finansieringen av underskott tillhör de befogenheter som regionen inte har övertagit, bidrar den autonoma regionen Baskien till detta genom kapitaltillskott. Eftersom tillskottet beräknas utifrån regionens relativa inkomster utgör det system som införts i syfte att avhjälpa bristerna i det sociala trygghetssystemet en mekanism för solidaritet.

122 Mot bakgrund av det ovan anförda har kommissionen slutit sig till att de historiska provinserna inte bär samtliga finansiella konsekvenser av beslut om skattesänkning eller höjning av tillåtna avdrag. Det tredje villkoret i punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen är därför inte uppfyllt.

— Domstolens bedömning

123 Det framgår av punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen att det, för att en territoriell regional enhet ska anses åtnjuta ekonomisk och finansiell autonomi, krävs att de ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen inte kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller från centralregeringen.

124 De finansiella överföringarna mellan den spanska staten och den autonoma regionen Baskien regleras i den finansiella överenskommelsen och i lagen av år 2002 om kapitaltillskott. Det finns därför anledning att först granska dessa bestämmelser i syfte att kontrollera huruvida de innebär att den spanska staten kan kompensera för konsekvenserna av en skatteåtgärd som forales-myndigheterna vidtar.

125 Beräkningsmetoden för kapitaltillskottet är synnerligen komplicerad. Dess första del består i att beräkna den del av utgifterna som den spanska staten står för i hela Konungariket Spanien med avseende på de behörigheter som inte har övertagits av den autonoma regionen Baskien. På detta belopp tillämpas koefficienter för avräkning som i princip ska spegla den baskiska ekonomin i relation till ekonomin i hela Konungariket Spanien. Slutligen görs en rad korrigeringar för att beräkningen av de intäkter som de olika enheterna uppbär genom olika skatter ska bli mer korrekt.

126 Det framgår av de yttranden som har ingetts till domstolen att de historiska provinsernas skatteinkomster inte påverkar den första delen av beräkningen, som enbart består i en beräkning av olika utgifter som belastar den spanska staten. Beträffande korrigeringarna påverkas dessa endast indirekt av en forales-bestämmelse om införande av förmånligare skatteregler för de skattebetalare som omfattas av denna bestämmelse.

127 En väsentlig uppgift vid beräkningen av kapitaltillskott är avräkningskoefficienten, som för närvarande har fastställts till 6,24 procent. Det framgår av det resonemang som förts vid domstolen, att även om koefficienten fastställs på grundval av ekonomiska uppgifter, fastställs den emellertid under i huvudsak politiska förhandlingar mellan den spanska staten och den autonoma regionen Baskien. Ett beslut om skattesänkning påverkar således inte nödvändigtvis storleken på denna koefficient.

128 Kommissionen har under förhandlingen ifrågasatt nuvarande avräkningskoefficient. Den anser nämligen att den är undervärderad och att de historiska provinserna därför inte bidrar så mycket som de borde till de statliga utgifterna. Det ska dock

återigen erinras om att domstolen endast är behörig att tolka artikel 87.1 EG och inte att, i målen vid den nationella domstolen, avgöra om den avräkningskoefficient som beräknats med stöd av lagen av år 2002 om kapitaltillskott har beräknats på ett korrekt sätt i ekonomiskt hänseende eller om den är undervärderad.

129 Det ska emellertid erinras om att en undervärdering av nämnda koefficient inte kan tolkas som ett tecken på att de historiska provinserna inte skulle åtnjuta ekonomisk autonomi. Det måste föreligga en kompensation, det vill säga ett direkt orsakssamband mellan en skatteåtgärd vidtagen av forales-myndigheterna och de belopp som den spanska staten utger.

130 Såsom anförts vid domstolen fastställs koefficienten utifrån ekonomiska uppgifter och under politiska förhandlingar i vilka den spanska staten deltar i syfte att tillvarata statens intressen och de intressen som övriga regioner i Konungariket Spanien har. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om ett sådant förfarande har till syfte att ge centralregeringen en möjlighet att kompensera för kostnaden för ett bidrag eller en för företagen förmånlig skatteåtgärd som vidtagits av de historiska provinserna.

131 På samma sätt ankommer det på den nationella domstolen att undersöka verkningarna av detta förfarande och, mot bakgrund av den metod som använts och de ekonomiska uppgifter som beaktats, kontrollera huruvida fastställandet av avräkningskoefficienten och, mer allmänt, beräkningen av kapitaltillskottet kan leda till att den spanska staten kompenserar för konsekvenserna av en av forales-myndigheterna vidtagen skatteåtgärd.

132 Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande även hävdat att det förekommer en rad andra finansiella överföringar som kompenserar för beslut om skattesänkningar, bland annat dem som följer av systemet med en enda kassa för social trygghet, att staten säkerställer en miniminivå för offentliga tjänster eller av den interterritoriella utjämningsfonden. Vid förhandlingen har kommissionen dessutom gett exempel på bidrag till höga belopp som utgår till offentliga organ i den autonoma regionen Baskien, och som inte beaktas vid beräkningen av kapitaltillskottet.

133 Om en finansiell kompensation kan redovisas och specificeras kan den även döljas och inte upptäckas förrän vid en konkret undersökning av det finansiella flödet mellan den territoriella regionala enheten i fråga, den medlemsstat under vilken enheten sorterar och övriga regioner inom nämnda stat.

134 En sådan undersökning skulle nämligen kunna ge indikationer på att den territoriella regionala enhetens beslut om skattesänkning leder till ett ökat antal finansiella överföringar till enheten, på grund av den beräkningsmetod som använts för att fastställa de belopp som ska överföras.

135 Generaladvokaten har i punkt 109 i sitt förslag till avgörande, helt i strid med det som kommissionen tycks anse, angett att man inte alltid kan anta att den territoriella regionala nivån saknar ekonomisk autonomi redan därför att en samlad beräkning utvisar att det existerar en ekonomisk nettoström från centralmakten till det lokala eller regionala organet. Detta kan nämligen ha flera olika orsaker som inte behöver ha samband med lokala eller regionala skattebestämmelser.

136 I målen vid den nationella domstolen har det inte ifrågasatts att de historiska provinsernas behörighet begränsas av bland annat de olika principer som åberopats vid domstolen och i synnerhet principen om skatteharmonisering.

137 Det ska, mot bakgrund av dessa begränsningar, undersökas huruvida forales-bestämmelserna kan leda till dolda kompensationer på exempelvis området för social trygghet eller den statliga garantin om miniminivå för offentliga tjänster, eller till och med genom det sätt på vilket den interterritoriella utjämningsfonden fungerar, såsom kommissionen har påstått. Kommissionen har dock inte preciserat sina påståenden.

138 De argument som kommissionen har anfört vid förhandlingen, enligt vilka de omtvistade skatteåtgärderna inte är tillämpliga på samtliga företag eller all produktion inom de historiska provinserna, påverkar inte denna bedömning. Det är nämligen ostridigt att nämnda åtgärder, i enlighet med domstolens bedömning i punkt 62 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, är tillämpliga på samtliga företag och all produktion som, enligt den skattemässiga behörighetsfördelning som den berörda medlemsstaten och den territoriella regionala enheten har fastställt, omfattas av sistnämnda enhets behörighet.

139 Det ankommer i varje fall inte på domstolen att avgöra huruvida de i målen vid den nationella domstolen aktuella forales-bestämmelserna utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. En sådan analys skulle nämligen innebära att domstolen avgör vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga, tolkar och tillämpar dem samt prövar omständigheterna, vilket är uppgifter som omfattas av den hänskjutande domstolens behörighet. Domstolen är endast behörig att tolka begreppet statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse i syfte att ge den nationella domstolen de kriterier den behöver för att kunna avgöra de mål som anhängiggjorts vid den.

140 Av det anförda följer att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, på grundval av den översyn som gjorts ovan samt allt annat som den finner relevant, pröva huruvida de historiska provinserna bär de politiska och ekonomiska konsekvenserna av en skatteåtgärd som vidtagits inom ramen för de befogenheter de tilldelats.

Slutsats med avseende på de tre kriterierna ovan i punkt 50

141 För att avgöra huruvida de forales-bestämmelser som de historiska provinserna har antagit utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, krävs en undersökning av huruvida de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien

har en tillräcklig grad av institutionell, förfarandemässig och ekonomisk autonomi för att en bestämmelse som antagits av dessa myndigheter inom ramen för de befogenheter de har tilldelats ska kunna betraktas som allmänt tillämplig inom denna territoriella regionala enhet och att den inte är selektiv i den mening som avses med begreppet statligt stöd i artikel 87.1 EG.

142 Innan denna undersökning kan göras måste det kontrolleras att de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien inte överskrider sina befogenheter, eftersom bestämmelserna om, bland annat, finansiella överföringar har utarbetats mot bakgrund av dessa befogenheter, såsom de har definierats.

143 Om det konstateras att befogenheterna har överskridits kan detta påverka den bedömning som gjorts på grundval av artikel 87.1 EG, eftersom referensramen för bedömningen av huruvida den allmänt tillämpliga bestämmelsen inom den territoriella regionala enheten är av selektiv karaktär inte lägre med nödvändighet utgörs av de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien, utan i förekommande fall skulle kunna omfatta Spaniens hela territorium.

144 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 87.1 EG ska tolkas så, att för att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv ska den institutionella, förfarandemässiga och ekonomiska autonomi som den myndighet som antagit bestämmelsen åtnjuter beaktas. Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att dels fastställa vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga och tolka dem, dels tillämpa gemenskapsrätten på de mål som anhängiggjorts vid den, att bedöma huruvida de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien åtnjuter en sådan autonomi. Om så är fallet kan detta innebära att de bestämmelser som antagits inom ramen för de befogenheter som dessa territoriella regionala enheter har tilldelats genom konstitutionen och andra bestämmelser i den spanska rättsordningen inte ska betraktas som selektiva i den mening som avses med begreppet statligt stöd i artikel 87.1 EG.

Rättegångskostnader

145 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 87.1 EG ska tolkas så, att för att bedöma huruvida en åtgärd är selektiv ska den institutionella, förfarandemässiga och ekonomiska autonomi som den myndighet som antagit bestämmelsen åtnjuter beaktas. Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att dels fastställa vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga och tolka dem, dels tillämpa gemenskapsrätten på de mål som anhängiggjorts vid den, att bedöma huruvida de historiska provinserna och den autonoma regionen Baskien åtnjuter en sådan autonomi. Om så är fallet kan detta innebära att de bestämmelser som antagits inom ramen för de befogenheter som dessa territoriella regionala enheter har tilldelats genom konstitutionen och andra bestämmelser i den spanska rättsordningen inte ska betraktas som selektiva i den mening som avses med begreppet statligt stöd i artikel 87.1 EG.

Underskrifter