SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 11. septembra 2008 *

V združenih zadevah od C-428/06 do C-434/06,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki jih je vložilo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Španija) z odločbami z dne 20. septembra 2006 (C-428/06, C-429/06 in od C-431/06 do C-434/06) in z dne 29. septembra 2006 (C-430/06), ki so prispele na Sodišče 14. septembra 2007, v postopkih

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

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

proti

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

* Jezik postopka: španščina.

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

in

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

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

proti

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

in

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

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

proti

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

in

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

proti

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas (poročevalec), predsednik senata, J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh in A. Arabadjiev, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. februarja 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) V. Suberviola González, odvetnik, in C. Cabezón Llach ter J. Granda Loza, secretarios generales,

– za Comunidad Autónoma de La Rioja J. Criado Gámez in I. Serrano Blanco, odvetnika,

– za Comunidad Autónoma de Castilla y León S. Perandones Peidró in E. Martínez Álvarez, odvetnika,

– za Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya in Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao I. Sáenz-Cortabarría Fernández in M. Morales Isasi, odvetnika,

– za Diputación Foral de Guipúzcoa A. Ibarguchi Otermin, I. Sáenz-Cortabarría Fernández et M. Morales Isasi, odvetniki,

– za Confederación Empresarial Vasca (Confebask) M. Araujo Boyd in D. Armesto Macías, odvetnika,

– za špansko vlado N. Díaz Abad, zastopnica,

– za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z D. Del Gaizom, avvocato dello Stato,

– za vlado Združenega kraljestva E. O'Neill in I. Rao, zastopnici, skupaj z D. Andersonom, QC,

– za Komisijo Evropskih skupnosti F. Castillo de la Torre in C. Urraca Caviedes, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. maja 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 87(1) ES.

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med Union General de Trabajadores de La Rioja (v nadaljevanju: UGT-Rioja) (C-428/06), Comunidad Autónoma de La Rioja (od C-429/06 do C-431/06) in Comunidad Autónoma de Castilla y León (od C-432/06 do C-434/06) na eni strani ter Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya in de Guipúzcoa, pristojnimi organi Territorios Históricos de Vizcaya, de Álava in de Guipúzcoa (v nadaljevanju: „foralni“ organi) in Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ter Confederación Empresarial Vasca (v nadaljevanju: Confebask) na drugi strani zaradi izvajanja davčnih predpisov, ki so jih sprejeli navedeni organi.

Nacionalno pravo

Španska ustava iz leta 1978

3 Členi 2, 31(1), od 137 do 139 in 143(1) španske ustave iz leta 1978 (v nadaljevanju: ustava) določajo:

„Člen 2

Ustava temelji na nedeljivi enotnosti španskega naroda, skupni in nedeljivi domovini vseh Špancev. Priznava in zagotavlja pravico do avtonomije narodnosti in pokrajin, iz katerih je sestavljena, ter solidarnost med njimi.

[…]

Člen 31

1. Vsi prispevajo k plačevanju javnih izdatkov v skladu s svojo finančno zmožnostjo in na podlagi pravičnega davčnega sistema, ki temelji na načelih enakosti in progresivnosti in ki nikakor ne sme privesti do pretirane obdavčitve.

[…]

Naslov VIII – Teritorialna ureditev države

Prvo poglavje – Splošna načela

Člen 137

Državno ozemlje je razdeljeno na občine, province in avtonomne skupnosti, ki se bodo ustanovile v prihodnje. Pri uveljavljanju svojih interesov vse te enote uživajo avtonomijo.

Člen 138

1. Država zagotavlja učinkovito uresničevanje načela solidarnosti, določenega v členu 2 ustave, tako da se zavzema za vzpostavitev primernega in pravičnega gospodarskega ravnotežja med različnimi deli državnega ozemlja; zlasti upošteva položaj otokov.

2. Razlike med statuti posameznih avtonomnih skupnosti nikakor ne smejo ustvarjati gospodarskih ali socialnih privilegijev.

Člen 139

1. Vsi Španci imajo na celotnem državnem ozemlju enake pravice in obveznosti.

2. Noben organ ne sme sprejeti ukrepov, ki bi neposredno ali posredno omejevali prosto gibanje in svobodo ustanavljanja ali prost promet blaga na celotnem španskem državnem ozemlju.

[…]

Poglavje III – Avtonomne skupnosti

Člen 143

1. V okviru izvajanja pravice do avtonomije, priznane v členu 2 ustave, lahko sosednje province s skupnimi zgodovinskimi, kulturnimi in gospodarskimi značilnostmi ter otoki in province, ki sestavljajo zgodovinsko regionalno enoto, pridobijo pravico do samoupravljanja in se na podlagi določb [naslova VIII] in ustreznih statutov ustanovijo kot avtonomne skupnosti.“

4 Člen 148 ustave, v katerem so navedena področja, na katerih lahko avtonomne skupnosti izvršujejo pristojnosti, določa:

„1. Avtonomne skupnosti lahko prevzamejo pristojnosti na teh področjih:

[…]

3. oblikovanje regionalne politike, prostorsko načrtovanje in urejanje stanovanjskih zadev;

4. javna dela v interesu avtonomne skupnosti na lastnem ozemlju;

5. železnice in ceste, ki so v celoti zgrajene na ozemlju avtonomne skupnosti, pod istimi pogoji pa tudi prevoz, ki poteka po teh poteh oziroma po žičniških prevoznih sistemih;

6. zasilna pristanišča ter športna pristanišča in letališča ter na splošno vsa tista, v katerih se ne opravljajo gospodarske dejavnosti;

7. poljedelstvo in živinoreja v skladu s splošnim gospodarskim načrtovanjem;

8. gozdovi ter gospodarjenje z gozdovi;

9. ukrepi na področju varstva okolja;

10. načrtovanje, gradnja in uporaba hidravličnih naprav, kanalov in namakalnih sistemov, ki so pomembni za avtonomne skupnosti, ter mineralne in termalne vode;

11. ribolov v notranjih vodah, gojenje lupinarjev in ribogojstvo, lov in sladkovodno ribištvo;

12. lokalni sejmi;

13. razvoj gospodarske dejavnosti v avtonomni skupnosti v okviru zastavljenih ciljev državne gospodarske politike;

14. obrt;

[…]“

5 Člen 149(1) ustave določa:

„1. Država ima izključne pristojnosti na teh področjih:

1. urejanje temeljnih pogojev za zagotavljanje enakosti vseh Špancev pri izvrševanju njihovih pravic in izpolnjevanju ustavnih obveznosti;

[…]

6. zakonodaja s področja gospodarskih in kazenskih zadev ter izvrševanja kazenskih sankcij; procesna zakonodaja, kar ne vpliva na posebnosti, ki na tem področju nujno izhajajo iz materialnega prava avtonomnih skupnosti;

7. delovna zakonodaja, ne glede na to, ali jo izvajajo organi avtonomnih skupnosti;

[…]

11. monetarni sistem: valute, menjava in konvertibilnost; podlage za urejanje kreditov, bančništva in zavarovanj;

[…]

13. podlage za splošno načrtovanje gospodarskih dejavnosti in usklajevanje tega načrtovanja;

14. splošne državne finance in državni dolg;

[…]

17. temeljna zakonodaja in finančna ureditev na področju socialne varnosti, ne glede na to, ali storitve na tem področju opravljajo avtonomne skupnosti;

[…]

24. javna dela v splošnem interesu oziroma tista, katerih izvajanje se nanaša na več avtonomnih skupnosti;

[…]“

6 Členi od 156 do 158 ustave določajo:

„Člen 156

1. Avtonomne skupnosti uživajo finančno avtonomijo pri razvoju in izvajanju svojih pristojnosti v skladu z načelom usklajevanja z državno finančno upravo in načelom solidarnosti vseh Špancev.

2. Avtonomne skupnosti lahko v skladu z zakoni in statuti pri pobiranju, upravljanju in izterjavi državnih davkov ravnajo kot zastopnice ali predstavnice države.

Člen 157

1. Finančna sredstva avtonomnih skupnosti sestavljajo:

a) davki, ki jih v celoti ali deloma odstopi država; dodatki k državnim davkom in druge oblike udeležbe pri državnih prihodkih;

b) lastni davki, pristojbine in posebne davščine;

c) nakazila iz medteritorialnega izravnalnega sklada in druge dodelitve v breme državnega proračuna;

d) prihodki iz lastnega premoženja in zasebnopravni prihodki;

e) dohodki iz kreditnih poslov.

2. Avtonomne skupnosti nikakor ne morejo sprejemati davčnih ukrepov, ki se nanašajo na premoženje zunaj njihovega ozemlja ali ovirajo prost pretok blaga in storitev.

3. S sistemskim zakonom se lahko uredijo izvrševanje finančnih pristojnosti iz odstavka 1, pravila za reševanje morebitnih sporov in možnosti finančnega sodelovanja med avtonomnimi skupnostmi in državo.

Člen 158

1. V državnem proračunu se lahko za avtonomne skupnosti predvidijo dodelitve sredstev glede na obseg državnih storitev in dejavnosti, ki so jih prevzele, in za zagotavljanje najnižje ravni osnovnih javnih storitev, ki se zagotavljajo na celotnem španskem ozemlju.

2. Za izravnavo medteritorialnih gospodarskih neravnovesij in učinkovito uresničevanje načela solidarnosti se ustanovi izravnalni sklad za investicije, Cortes Generales [poslanska zbornica] pa sredstva iz tega sklada razdeljuje med avtonomne skupnosti in po potrebi med province."

Statut o avtonomiji

7 V skladu s členom 2 poglavja III naslova VIII (členi od 143 do 158) ter prvo dodatno določbo in drugo prehodno določbo ustave je Baskija avtonomna skupnost v okviru Kraljevine Španije. Položaj Baskovske avtonomne skupnosti je urejen v Statutu o avtonomiji Baskije (Estatuto de Autonomía del País Vasco), ki je bil potrjen s sistemskim zakonom Cortes Generales 3/1979 z dne 18. decembra 1979 (BOE, št. 306 z dne 22. decembra 1979, v nadaljevanju: statut o avtonomiji).

8 Baskovsko avtonomno skupnost sestavljajo tri Territorios Históricos (zgodovinska ozemlja – teritorialne upravne enote), te pa so sestavljene iz več Municipios (občine). Politična in institucionalna struktura te avtonomne skupnosti obsega različni ravni, in sicer skupne institucije za celotno Baskijo (avtonomna vlada in parlament) ter „foralne“ institucije ali organe, ki izvršujejo omejene pristojnosti na zgodovinskih ozemljih.

9 Člen 37 statuta o avtonomiji določa:

„1. Položaj foralnih organov zgodovinskih ozemelj za vsako posamezno ozemlje ureja lastna pravna ureditev.

2. Določbe tega statuta ne vplivajo na sistem posebnih foralnih ureditev oziroma pristojnosti, določenih v ureditvah posameznih zgodovinskih ozemelj.

3. Vsekakor ta ozemlja v okviru lastnih območij ohranijo izključne pristojnosti na teh področjih:

a) ureditev, sistem in delovanje lastnih institucij;

b) načrtovanje in potrjevanje lastnih proračunov;

c) določitev nadobčinskih teritorialnih meja, ki ne presegajo meja province;

d) ureditev lastnine provinc in občin, ne glede na to, ali izhaja iz javnih oziroma skupnih zadev ali pa iz lastnih in občinskih zadev;

e) občinski volilni sistem;

f) vse druge pristojnosti, ki so določene v tem statutu ali se prenesejo nanje.

4. Uredbene in izvršilne pristojnosti na svojih območjih izvršujejo tudi na področjih, za katera tako odloči baskovski parlament."

10 Člen 40 statuta o avtonomiji določa, da ima Baskija za ustrezno izvajanje in financiranje svojih pristojnosti „lastne avtonomne finance".

11 Člen 41 navedenega statuta določa:

„1. Finančnopravni odnosi med državo in Baskijo se urejajo s tradicionalnim foralnim sistemom finančnih sporazumov (‚Concierto Económico') ali s pogodbami (‚Convenios').

2. Vsebina sistema sporazumov se določi ob upoštevanju in zagotovitvi skladnosti s temi načeli in podlagami:

a) Pristojni organi zgodovinskih ozemelj lahko za svoja območja ohranijo, določajo in urejajo davčni sistem ob upoštevanju splošne davčnopravne ureditve države, določb finančnega sporazuma o usklajevanju, davčnopravni harmonizaciji in sodelovanju z državo ter predpisov, ki jih za to v avtonomni skupnosti sprejme baskovski parlament. Sporazum se potrdi z zakonom.

b) Odmerjanje, upravljanje, pobiranje, izterjava in nadzor vseh davkov z izjemo carin in davkov, ki se pobirajo na podlagi davčnih monopolov, je na vsakem zgodovinskem ozemlju v pristojnosti Diputacion Foral, kar ne vpliva na sodelovanje z državo in njen nadzor.

c) Pristojni organi zgodovinskih ozemelj sprejmejo ustrezne odločitve, da se na njihovih območjih uporabi posebna konjunkturna davčna ureditev, za katero je država določila, da se uporablja na celotnem državnem ozemlju. Trajanje njene veljavnosti ustreza veljavnosti teh državnih predpisov.

d) Prispevek Baskije državi tvori skupen prispevek, ki je sestavljen iz delnih prispevkov njenih zgodovinskih ozemelj, ki jih morajo ti prispevati kot svoj delež pri državnem bremenu, ki ga ne prevzema avtonomna skupnost.

e) Za določitev delnih prispevkov zgodovinskih ozemelj, ki sestavljajo navedeni skupni prispevek, se določi mešana komisija, ki je na eni strani sestavljena iz predstavnikov vsakega Diputación Foral ter ustreznega števila predstavnikov baskovske vlade in na drugi strani iz ustreznega števila predstavnikov državne uprave. Tako določen prispevek se z zakonom potrdi za obdobje veljavnosti, ki je določeno v finančnem sporazumu, kar ne vpliva na njegovo letno prilagoditev po postopku, ki je prav tako določen v finančnem sporazumu.

f) Sistem se uporablja ob upoštevanju načela solidarnosti, na katero se sklicujeta člena 138 in 156 ustave."

Finančni sporazum

12 Finančni sporazum med Baskovsko avtonomno skupnostjo in Kraljevino Španijo je bil potrjen z zakonom št. 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) z dne 23. maja 2002 (BOE, št. 124 z dne 24. maja 2002, v nadaljevanju: finančni sporazum).

13 Členi od 2 do 4 finančnega sporazuma določajo:

„Člen 2 Splošna načela

I – Davčni sistem, ki ga oblikujejo zgodovinska ozemlja, upošteva ta načela:

1. spoštovanje solidarnosti v obsegu, določenem v ustavi in v statutu o avtonomiji;

2. spoštovanje splošne davčnopravne ureditve države;

3. usklajevanje, davčnopravna harmonizacija in sodelovanje z državo v skladu z določbami tega finančnega sporazuma;

4. usklajevanje, davčnopravna harmonizacija in sodelovanje med organi zgodovinskih ozemelj v skladu s predpisi, ki jih za to sprejme baskovski parlament;

5. spoštovanje mednarodnih pogodb in dogovorov, ki jih je Španija podpisala in ratificirala ali h katerim je pristopila.

Zlasti je treba spoštovati določbe mednarodnih sporazumov o preprečevanju dvojnega obdavčenja, ki jih je sklenila Kraljevina Španija, in predpisov o davčnem usklajevanju v Evropski uniji, pri čemer je treba izvesti povračila, ki izhajajo iz uporabe teh dogovorov in predpisov.

II – Določbe tega sporazuma je treba razlagati v skladu z določbami za razlago davčnega prava, določenimi v Ley General Tributaria (splošni zakon o davkih).

Člen 3 Davčna harmonizacija

Zgodovinska ozemlja pri oblikovanju davčnega prava upoštevajo:

a) prilagodijo se splošnemu zakonu o davkih v zvezi s terminologijo in pojmi, kar ne vpliva na posebnosti, določene v tem finančnem sporazumu;

b) ohranijo učinkovito skupno davčno obremenitev, ki je v skladu s tisto, ki velja na preostalem državnem ozemlju;

c) spoštujejo in zagotavljajo prosto gibanje in svobodo ustanavljanja ter prost pretok blaga, kapitala in storitev na celotnem španskem ozemlju, ne da bi pri tem nastopili diskriminacijski učinki, oviranje možnosti za konkurenco med podjetji ali neravnovesje pri dodeljevanju sredstev;

d) uporabijo enako delitev v industrijskih, rudarskih, trgovskih, storitvenih, poklicnih, kmetijskih, umetniških, ribiških in živinorejskih dejavnostih kot na skupnem državnem ozemlju, ne glede na morebitno nadaljnjo delitev teh dejavnosti.

Člen 4 Načelo sodelovanja

I – Pristojni organi zgodovinskih ozemelj državni upravi pred začetkom veljavnosti predložijo osnutke davčnih predpisov.

Enako državna uprava tem organom predloži ustrezne osnutke.

II – Država razvije mehanizme, ki bodo omogočili sodelovanje baskovskih organov pri mednarodnih sporazumih, ki vplivajo na uporabo tega finančnega sporazuma.

III – Država in zgodovinska ozemlja si pri izpolnjevanju svojih nalog na področju upravljanja, nadzora in pobiranja davkov nemudoma in v primerni obliki izmenjujejo podatke in informacije, za katere menijo, da so potrebni za lažje pobiranje teh davkov.

Zlasti obe upravi naredita naslednje:

a) prek centrov za obdelavo podatkov si izmenjujeta informacije, ki jih potrebujeta. Za komunikacijo se vzpostavijo ustrezna tehnična sredstva. Vsako leto se izdela skupen in usklajen načrt obdelave davčnih podatkov;

b) nadzorne službe pripravijo skupne nadzorne načrte za izbrane usklajene cilje, področja in postopke ter za davčne zavezance, ki so spremenili svoje prebivališče, družbe, ki jih zavezuje davčna transparentnost, in družbe, ki so glede na svoj prihodek zavezane plačevati davek od dobička pravnih oseb.“

14 Členi od 48 do 60 finančnega sporazuma urejajo finančna razmerja med državo in Baskijo. Členi od 48 do 50 tega sporazuma določajo:

„Člen 48 Splošna načela

Za finančna razmerja med državo in Baskijo veljajo ta načela:

I – Davčna in finančna samostojnost organov Baskije pri razvoju in izvajanju svojih pristojnosti.

II – Upoštevanje solidarnosti v obsegu, določenem v ustavi in statutu o avtonomiji.

III – Usklajevanje in sodelovanje z državo na področju proračunske stabilnosti.

IV – Prispevek Baskije k državnim bremenom, ki jih avtonomna skupnost ne prevzema, na način, določen s tem finančnim sporazumom.

V – Finančni nadzor, ki ga država izvaja na področju lokalnih skupnosti, opravljajo pristojni organi Baskije, ne da bi to pomenilo nižjo raven samostojnosti baskovskih lokalnih skupnosti, kot jo imajo lokalne skupnosti v skupni ureditvi.

Člen 49 Finančni prispevek

Prispevek Baskije državi tvori skupen prispevek, ki je sestavljen iz prispevkov njenih zgodovinskih ozemelj, kot prispevek za vsa bremena države, ki jih Baskovska avtonomna skupnost ne prevzema.

Člen 50 Veljavnost in posodabljanje finančnega prispevka

I – Vsakih pet let se v skladu s temeljnimi načeli, ki jih določa ta sporazum, z zakonom, ki ga po predhodnem soglasju mešanega odbora za finančni sporazum sprejme Cortes Generales, določi metoda za določanje finančnega prispevka, ki velja za naslednje petletno obdobje, in odobri finančni prispevek za prvo leto petletnega obdobja.

II – Vsako leto, ki sledi prvemu, mešana komisija za finančni sporazum posodobi finančni prispevek z uporabo metode, določene z zakonom, na katerega se nanaša prejšnji odstavek.

III – Načela, ki sestavljajo v tem sporazumu vsebovano metodo za določanje finančnega prispevka, se lahko spremenijo v zakonu o finančnem prispevku, če se to zdi primerno zaradi okoliščin in izkušenj v zvezi z njihovo uporabo."

15 Finančni sporazum predvideva sodelovanje dveh paritetnih komisij. V skladu s členom 61(1) tega sporazuma je mešana komisija sestavljena iz predstavnikov vlad vseh zgodovinskih ozemelj in enakega števila predstavnikov baskovske vlade na eni strani ter enakega števila predstavnikov državne uprave na drugi strani.

16 Člen 62 finančnega sporazuma določa, da je naloga navedene mešane komisije zlasti dajanje soglasja k spremembam tega sporazuma, k obveznostim v zvezi s sodelovanjem in usklajevanjem na področju proračunske stabilnosti ter k metodi za določanje finančnega prispevka za vsako petletno obdobje, poleg tega pa sklepanje sporazumov, ki bi bili kadarkoli potrebni na področju davčnih in finančnih zadev za pravilno uporabo in izvajanje določb navedenega sporazuma.

17 Člen 63 finančnega sporazuma predvideva ustanovitev komisije za usklajevanje in normativno vrednotenje (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), sestavljene iz štirih predstavnikov državne uprave in štirih predstavnikov Baskovske avtonomne skupnosti. Slednje imenuje baskovska vlada, tri med njimi na predlog vsakega od Diputaciones Forales.

18 Pristojnosti Komisije za usklajevanje in normativno vrednotenje, ki so določene v členu 64 finančnega sporazuma, med drugim zajemajo presojo skladnosti davčne ureditve z navedenim sporazumom, in sicer pred njeno objavo. Člen 64(a) tega sporazuma izrecno določa, da „če pride pri izmenjavi osnutkov normativnih določb iz člena 4(1) tega finančnega sporazuma do oblikovanja stališč v zvezi s predlogi, ki so vključeni v te določbe, lahko kateri koli od zastopanih organov oziroma uprav pisno in obrazloženo predlaga sklic te komisije. Slednja se zbere najpozneje v petnajstih dneh od predloga za sklic, opravi analizo skladnosti predlagane ureditve s finančnim sporazumom in si še pred objavo zadevnih določb prizadeva doseči sporazum organov in uprav glede morebitnih nesoglasij v zvezi z davčno ureditvijo“.

Zakon iz leta 2002 o finančnem prispevku za leta od 2002 do 2006

19 Z zakonom št. 12/2002 z dne 23. maja 2002 je bila potrjena metoda za določanje finančnega prispevka Baskije za leta od 2002 do 2006 (BOE, št. 124, str. 18636, v nadaljevanju: zakon iz leta 2002 o finančnem prispevku). Členi od 3 do 7 tega zakona določajo:

„Člen 3 Določitev finančnega prispevka za izhodiščno leto

Neto finančni prispevek za izhodiščno leto petletnega obdobja od 2002 do 2006 se določi z uporabo količnika obremenitve, ki se prišteje celotnemu znesku bremen, ki jih ne prevzema avtonomna skupnost, in z ustreznimi popravki in izravnalnimi plačili v obsegu, predvidenem v naslednjih členih.

Člen 4 Bremena države, ki jih ne prevzema avtonomna skupnost

I – Bremena države, ki jih ne prevzema avtonomna skupnost, so bremena, ki ustrezajo pristojnostim, katerih izvajanja skupnost dejansko ni prevzela.

II – Za določitev celotnega zneska teh bremen se od celotnih odhodkov državnega proračuna odšteje celota proračunskih sredstev, ki na državni ravni ustrezajo pristojnostim, ki jih je prevzela avtonomna skupnost, in sicer od začetka učinkovanja prenosa, določenega z ustreznimi kraljevimi dekreti.

[…]

Člen 5 Popravki

I – Ne glede na določbe členov 14 in 15 se zneski, ki izhajajo iz obremenitve, na katero se nanaša člen 4(4), popravijo v skladu s členom 55 finančnega sporazuma, da se zagotovi natančnejša ocena prihodkov iz neposrednih davkov, ki jih prejmeta Baskija in preostali del države.

[…]

Člen 6 Izravnava

I – Od finančnega prispevka, za katerega je zavezano vsako zgodovinsko ozemlje, se z izravnavo odštejejo te postavke:

a) pripadajoči del neusklajenih davčnih prihodkov;

b) pripadajoči del nedavčnih proračunskih prihodkov;

c) pripadajoči del primanjkljaja, ki izhaja iz splošnega državnega proračuna;

[…]

Člen 7 Količnik obremenitve

Količnik obremenitve, na katerega se nanašata predhodna člena 4 in 6, ki se določi glede na razmerje med prihodki zgodovinskih ozemelj in prihodki države, znaša za tekoče petletno obdobje 6,24 %.“

20 V skladu s prilogo I k zakonu iz leta 2002 o finančnem prispevku, s katerim je bil določen začasen finančni prispevek Baskovske avtonomne skupnosti za izhodiščno leto 2002, morajo zgodovinska ozemlja plačati 1.034.626.080 EUR.

Davčna zakonodaja, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari

21 V zadevah C-428/06, C-429/06 in C-434/06 se ničnostne tožbe, vložene v postopkih v glavni stvari, nanašajo na foralni zakon Juntas Generales de Vizcaya 7/2005 z dne 23. junija 2005 (v nadaljevanju: foralni zakon 7/2005), katerega člen 2 spreminja foralni zakon 3/1996 z dne 26. junija 1996 o davku od dobička pravnih oseb (v nadaljevanju: foralni zakon 3/1996). Prvi tožbi vsebujeta predlog za razglasitev ničnosti odstavkov 4, 6 in 7 navedenega člena 2, s tretjo tožbo pa se predlaga le razglasitev ničnosti odstavkov 4 in 6 tega člena.

22 S členom 2(4) foralnega zakona 7/2005 se je spremenil člen 29 foralnega zakona 3/1996, tako da je bila stopnja davka od dobička pravnih oseb „na splošno določena v višini 32,5 %“. Predložitveno sodišče navaja, da je v skladu s splošno državno ureditvijo, in sicer členom 28(1) prečiščenega besedila zakona o davku od dobička pravnih oseb, potrjenega s kraljevo uredbo-zakonom 4/2004 z dne 5. marca 2004, običajna stopnja davka od dobička pravnih oseb 35 %.

23 S členom 2(6) foralnega zakona 7/2005 se je spremenil člen 37 foralnega zakona 3/1996 in določa, da se lahko od davčne obveznosti v višini 10 % odbijejo investicije v nova opredmetena osnovna sredstva, ki so namenjene opravljanju gospodarske dejavnosti družbe. S sedmim odstavkom tega člena 2 se je spremenil člen 39 foralnega zakona 3/1996 in določa, da lahko davčni zavezanci od davčne obveznosti odbijejo znesek v višini 10 % bilančnega dobička poslovnega leta kot „rezervo za proizvodne investicije in/ali za dejavnosti v zvezi z ohranjevanjem in izboljšanjem okolja oziroma varčevanjem z energijo“. Predložitveno sodišče dodaja, da v španskem zakonu o davku od dobička pravnih oseb ni takih možnosti odbitkov.

24 V zadevah C-430/06 in C-433/06 se ničnostne tožbe, vložene v postopkih v glavni stvari, nanašajo na Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 z dne 24. maja 2005, ki ga je sprejel Consejo de Diputados de Álava in ki je bil potrjen s sporazumom Juntas Generales de Álava z dne 13. junija 2005; edini člen tega dekreta s četrtim in petim odstavkom spreminja člena 29 in 37 foralnega zakona 24/1996 z dne 5. julija 1996 o davku od dobička pravnih oseb. Vsebina izpodbijane določbe v navedenih tožbah je enaka kot vsebina sporne določbe v postopku v glavni stvari, iz katerega izhaja predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-434/06.

25 V zadevah C-431/06 in C-432/06 se ničnostne tožbe, vložene v postopkih v glavni stvari, nanašajo na Decreto Foral 32/2005 z dne 24. maja 2005, ki ga je sprejel Diputación foral de Guipúzcoa in katerega edini člen s tretjim in četrtim odstavkom spreminja člena 29 in 37 foralnega zakona 7/1996 z dne 4. julija 1996 o davku od dobička pravnih oseb. Vsebina izpodbijane določbe v navedenih tožbah je enaka kot vsebina sporne določbe v postopku v glavni stvari, iz katerega izhaja predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-434/06.

Spori o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

26 Vse kaže, da so izpodbijane določbe v postopkih v glavni stvari foralni organi sprejeli, potem ko je Tribunal Supremo v sodbi z dne 9. decembra 2004, ki jo je izreklo v zvezi z revizijskim predlogom št. 7893/1999, ugotovilo ničnost več podobnih določb, ki so jih sprejeli ti organi, saj naj bi ti ukrepi lahko pomenili državne pomoči in naj bi jih bilo zato v skladu s členom 88(3) ES treba priglasiti Komisiji Evropskih skupnosti. Tožene stranke v postopkih v glavni stvari pa v svojih pisnih stališčih, ki so jih predložile Sodišču, navajajo, da so zoper to sodbo vložile „recurso de amparo“ pri Tribunal Constitucional, ker je Tribunal Supremo odločilo, ne da bi na Sodišče naslovilo vprašanje za predhodno odločanje, ter iz drugih razlogov.

27 Predložitveno sodišče se v okviru ničnostnih tožb v postopkih v glavni stvari sprašuje, ali je treba splošne davčne ukrepe, ki ne dajejo prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, obravnavati kot „selektivne“ in zanje uporabiti ureditev iz členov 87 ES in 88 ES, zgolj zato, ker se nanašajo le na območje v pristojnosti poddržavne skupnosti, ki uživa davčno avtonomijo.

28 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja sodbo Sodišča z dne 6. septembra 2006 v zadevi Portugalska proti Komisiji (C-88/03, ZOdl., str. I-7115) v zvezi z davčnimi ukrepi, ki jih je sprejela Avtonomna regija Azorov, in se sklicuje na tri pogoje institucionalne, procesne in gospodarske avtonomije, ki jih je Sodišče opredelilo v točki 67 navedene sodbe.

29 Glede vprašanja, ali Baskija in njena zgodovinska ozemlja izpolnjujejo te tri pogoje, predložitveno sodišče zatrjuje, da ne dvomi o obstoju institucionalne avtonomije.

30 Vendar pa se spraša, ali formalni postopek sprejemanja davčne zakonodaje Baskije izpolnjuje merilo procesne avtonomije. Osrednja vlada v ta postopek sicer ni vpletena neposredno, ima pa na voljo mehanizme, ki temeljijo na neprisilnosti, vzajemnosti in paritetni sestavi, s katerimi se po objavi osnutkov zagotavlja presoja skladnosti s finančnim sporazumom, ki so ga sprejele stranke, da bi se predpisi, ki jih potrdijo, uskladili s pravili, ki jih soglasno sprejmeta osrednja in regionalna uprava, torej s pravili z zakonsko veljavo. Poleg tega – gledano z vidika ciljev, ki jim sledi avtonomna davčna ureditev, in z vidika obveznosti baskovske uprave, da po potrebi „pri določanju davčne stopnje upošteva državni interes“ – finančni sporazum v členu 3 določa posamezne negativne omejitve v zvezi z učinkovito skupno davčno obremenitvijo, prostim gibanjem in svobodo ustanavljanja ter v zvezi z neobstojem diskriminatornih učinkov. Na podlagi teh omejitev je mogoče sprožiti naknadni sodni nadzor veljavnih davčnih določb, s katerim se preizkusi njihova skladnost z zgoraj navedenimi pravili ali smernicami.

31 V zvezi z merilom gospodarske avtonomije se predložitveno sodišče sprašuje, ali ima Baskija, čeprav je subjekt z odgovornostmi v davčnih zadevah, dovolj pristojnosti, da ustreza temu merilu. To sodišče v zvezi s tem navaja, da je raven pristojnosti Baskije sicer precej visoka v primerjavi z drugimi oblikami regionalne avtonomije v evropskem okviru, vendar omejena z izključnimi pristojnostmi države na področjih, ki finančno vplivajo na Baskijo, kot so monetarni sistem, podlage in usklajevanje za splošno načrtovanje gospodarskih dejavnosti, finančna ureditev na področju socialne varnosti in javna dela v splošnem interesu ter druga področja pristojnosti iz člena 149 ustave. Zato bi moral biti ločen gospodarski okvir Baskije relativen in odvisen od nekaterih temeljnih zahtev enotnega trga ali gospodarskega reda, ki naj bi v skladu s sodno prakso Tribunal Constitucional pomenile bistvene omejitve v sistemu španskih avtonomnih skupnosti (glej zlasti sodbi št. 96/1984 z dne 19. oktobra 1984 in št. 96/2002 z dne 25. aprila 2002).

32 Glede na to je Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo enako vprašanje za zadeve C-428/06, C-429/06 in C-434/06:

„Ali je treba člen 87(1) ES razlagati tako, da so davčni ukrepi, ki jih je sprejel Juntas Generales del Territorio Histórico de Bizkaia in s katerimi so bili spremenjeni členi 29(1)(a), 37 in 39 predpisa o davku od dobička pravnih oseb, selektivni in v smislu zgoraj navedene določbe pomenijo državne pomoči, ki jih je treba na podlagi člena 88(3) ES priglasiti Komisiji, ker za ozemlje te avtonomne enote določajo davčno stopnjo, ki je nižja od splošne davčne stopnje, ki jo predvideva zakonodaja Španije, in uvajajo davčni odbitek, ki ne obstaja v državnem davčnem pravu?“

33 Vprašanje za predhodno odločanje v zadevah od C-430/06 do C-433/06 je enako vprašanju v prejšnji točki, le da se nanaša na ustrezne foralne zakone ozemelj Álava in Guipúzcoa.

34 S sklepom predsednika Sodišča z dne 30. novembra 2006 so bile zadeve od C-428/06 do C-434/06 združene za pisni in ustni postopek ter sodbo.

Dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe

Stališča, predložena Sodišču

35 Comunidad Autónoma de La Rioja zatrjuje, da predlogi za sprejetje predhodne odločbe niso dopustni, saj naj predložitveno sodišče ne bi potrebovalo odgovora na zastavljeno vprašanje, da bo lahko odločilo o zadevah. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco naj bi že s sklepom z dne 14. novembra 2005, ki je bil potrjen z naknadnim sklepom z dne 17. marca 2006, oba pa sta bila sprejeta v okviru postopka za izvršitev sodbe, ki jo je 9. decembra 2004 izreklo Tribunal Supremo (izvršba št. 3753/96-1), razveljavilo nekatere od izpodbijanih določb v postopkih v glavni stvari, in sicer člen 29 različnih spremenjenih foralnih zakonov o davku od dobička pravnih oseb ter spremenjeni člen 39 foralnega zakona 3/1996, ker je menilo, da so bile te določbe v neskladju z navedeno sodbo in da so bile sprejete, da bi se izognili njeni izvršitvi. V zvezi z zgoraj navedenima sklepoma pa naj bi trenutno potekal revizijski postopek.

36 Comunidad Autónoma de La Rioja pa je v dopisu z dne 23. januarja 2008 Sodišče obvestila, da umika predlog, naj se predlogi za sprejetje predhodne odločbe razglasijo za nedopustne.

37 Tudi UGT-Rioja zatrjuje, da navedeni predlogi niso dopustni, saj naj ne bi bilo nikakršnega dvoma, da sporni davčni ukrepi pomenijo državne pomoči. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo Tribunal Supremo in nekatere odločbe Komisije v zvezi z davčnimi določbami, ki so jih sprejela zgodovinska ozemlja in so podobna navedenim ukrepom.

38 Združenje Confebask prav tako meni, da predlogi za sprejetje predhodne odločbe niso potrebni, ker je zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji zelo jasna in ne dopušča dvoma, da sporni davčni ukrepi pomenijo državne pomoči.

Presoja Sodišča

39 Iz besedila in strukture člena 234 ES izhaja, da postopek predhodnega odločanja predvideva, da pred nacionalnimi sodišči dejansko poteka spor, v okviru katerega se od teh sodišč zahteva, da izdajo odločbo, v kateri bo mogoče upoštevati sodbo, ki jo Sodišče izda na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe (glej v tem smislu sodbe z dne 15. junija 1995 v zadevi Zabala Erasunin drugi, od C-422/93 do C-424/93, Recueil, str. I-1567, točka 28; z dne 12. marca 1998 v zadevi Djabali, C-314/96, Recueil, str. I-1149, točka 18, in z dne 20. januarja 2005 v zadevi García Blanco, C-225/02, ZOdl., str. I-523, točka 27).

40 Ker je pristojnost Sodišča odvisna od obstoja spora o glavni stvari, lahko to ta obstoj preizkusi po uradni dolžnosti. Iz tega izhaja, da umik predloga, naj se vprašanje za predhodno odločanje razglasi za nedopustno, ki ga je podala Comunidad Autónoma de la Rioja, ne vpliva na ta preizkus.

41 V tem primeru iz nobenega od Sodišču predloženih podatkov ne izhaja, da so se spori o glavni stvari zaradi razglasitve ničnosti nekaterih določb, ki so se izpodbijale v postopkih v glavni stvari, končali niti da predložitveno sodišče ne bi več potrebovalo odgovora na vprašanje za predhodno odločanje, da bo lahko odločilo o zadevah.

42 V zvezi z zatrjevano jasnostjo odgovora na zastavljeno vprašanje je treba opozoriti, da če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati oziroma ni nobenega razumnega dvoma,

kakšen bo odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, sodišču, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva, v nekaterih primerih ni treba zastaviti vprašanja za predhodno odločanje (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi, 283/81, Recueil, str. 3415, točke 14 in od 16 do 20), Sodišče pa lahko odloči z obrazloženim sklepom na podlagi člena 104(3) Poslovnika.

43 Vendar pa take okoliščine nacionalnemu sodišču nikakor ne preprečujejo, da Sodišču zastavi vprašanje za predhodno odločanje (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Cilfit in drugi, točka 15), Sodišču pa ne odvzemajo pristojnosti za odločanje o takem vprašanju.

44 Vsekakor je treba ugotoviti, da UGT-Rioja ne dvomi, da so sporni davčni ukrepi državne pomoči, medtem ko za združenje Confebask ni dvoma, da ti ukrepi niso državne pomoči. Ta protislovna ocena navedenih davčnih ukrepov z vidika Pogodbe ES zadošča za ponazoritev nujnosti, da se odgovori na vprašanje za predhodno odločanje.

Vprašanje za predhodno odločanje

45 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 87(1) ES razlagati tako, da je treba davčne ukrepe, kot so tisti v postopku v glavni stvari, ki so jih sprejele poddržavne enote, obravnavati kot selektivne in zato kot državne pomoči v smislu te določbe, zgolj zato, ker se ne nanašajo na celotno ozemlje zadevne države članice.

46 Sodišče je v točki 56 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji navedlo, da je treba za presojo selektivnosti posameznega ukrepa preučiti, ali v okviru določene pravne ureditve pomeni prednost za posamezna podjetja glede na druga, ki so v dejansko in pravno primerljivem položaju.

47 V zvezi s tem referenčnega okvira ni treba nujno opredeliti v mejah ozemlja zadevne države članice, tako da ukrep, ki daje prednost le v delu nacionalnega ozemlja, ni zgolj zato selektiven v smislu člena 87(1) ES (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 57).

48 Ni mogoče izključiti, da ima poddržavna enota pravni in dejanski status, ki ji daje dovolj avtonomije glede na osrednjo vlado države članice, da bi z ukrepi, ki jih sprejme ta enota in ne osrednja vlada, opravljala temeljno vlogo pri opredelitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 58).

49 Sodišče je v točki 65 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji opisalo položaj, v katerem regionalni ali lokalni organ pri izvrševanju pristojnosti, ki so dovolj avtonomne glede na osrednjo pristojnost, določi davčno stopnjo, ki je nižja od nacionalne stopnje in ki se uporablja le za podjetja na zadevnem ozemlju v njegovi pristojnosti.

50 V tem položaju bi lahko upošteven pravni okvir za presojo selektivnosti davčnega ukrepa omejili na zadevno geografsko ozemlje, kadar poddržavni organ zlasti zaradi svojega statusa in pristojnosti opravlja temeljno vlogo pri opredelitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja, ki so prisotna na ozemlju v njegovi pristojnosti (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 66).

51 Da bi lahko menili, da je bila odločba, ki jo sprejme regionalni ali lokalni organ, sprejeta pri izvrševanju dovolj avtonomnih pristojnosti tega organa, mora slednji na ustavni ravni najprej imeti politični in upravni status, ki ga ločuje od osrednje vlade. Dalje, odločba mora biti sprejeta, ne da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v njeno vsebino. Nazadnje, finančnih posledic znižanja nacionalne stopnje obdavčitve, ki se uporablja za podjetja v regiji, ni mogoče izravnati s pomočjo ali subvencijami iz drugih regij ali osrednje vlade (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 67). Ti trije pogoji se na splošno obravnavajo kot merila za institucionalno, procesno ter gospodarsko in finančno avtonomijo.

52 Sodišče je v točki 68 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji odločilo, da zadosten obseg politične in davčne avtonomije glede na osrednjo vlado pri uporabi pravil Skupnosti v zvezi z državnimi pomočmi predvideva ne le, da je poddržavna enota pristojna za sprejemanje ukrepov znižanja davčne stopnje na območju v njeni pristojnosti neodvisno od kakršnih koli ugotovitev v zvezi z ravnanjem osrednje države, ampak da poleg tega prevzame tudi politične in finančne posledice takega ukrepa.

Neobstoj temeljnega pogoja

53 Točki 58 in 66 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji v nasprotju s trditvami Komisije ne vzpostavljata nobenega temeljnega pogoja za izvajanje treh meril iz točke 67 te sodbe.

54 Tudi samo besedilo točke 58 v tem smislu ne dopušča nobenega dvoma. Sodišče v njej namreč navaja, da ni izključeno, da je poddržavna enota glede na osrednjo

vlado dovolj avtonomna, da opravlja temeljno vlogo pri opredelitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja.

55 Drugače povedano, če je poddržavna enota dovolj avtonomna, kar pomeni, da uživa zadostno institucionalno, procesno in gospodarsko avtonomijo, opravlja temeljno vlogo pri opredelitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja. Ta temeljna vloga je posledica avtonomije in ne temeljni pogoj zanjo.

56 V točki 66 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji je izražena tudi ta ideja posledičnosti, saj Sodišče v njej navaja primer, ko poddržavna enota „zlasti zaradi svojega statusa in pristojnosti“ opravlja temeljno vlogo pri opredelitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja, ki so prisotna na območju v njeni pristojnosti.

57 Ta točka 66 dovolj pojasnjuje točko 67 iste sodbe, v kateri so navedena merila, ki jih mora izpolnjevati odločitev, da bi lahko menili, da je bila sprejeta pri izvrševanju dovolj avtonomnih pristojnosti, torej v takih razmerah, na kakršne se nanaša navedena točka 66.

58 To razlago načela, ki ga je Sodišče oblikovalo v točkah od 54 do 68 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, podpira tudi preučitev preizkusa, ki ga je v tej sodbi opravilo Sodišče. V zvezi s tem je treba poudariti, da je slednje v točki 70 te sodbe preučilo merila institucionalne in procesne avtonomije, v točkah od 71 do 76 pa merilo gospodarske avtonomije.

59 Kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 70 sklepnih predlogov, pa iz preizkusa, ki ga je opravilo Sodišče, nikakor ne izhaja, da bi to preučilo, ali je bil izpolnjen temeljni pogoj, katerega obstoj zatrjuje Komisija.

60 Iz tega izhaja, da so edini pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da bi se območje v pristojnosti poddržavne enote obravnavalo kot upošteven okvir za presojo, ali je odločitev, ki jo je sprejela ta enota, selektivna, pogoji institucionalne, procesne ter gospodarske in finančne avtonomije, kot so opredeljeni v točki 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji.

Upoštevna poddržavna enota

Stališča, predložena Sodišču

61 Da bi lahko preizkusili, ali je zadevne ukrepe v postopkih v glavnih stvari sprejela „dovolj avtonomna“ poddržavna enota, je treba najprej ugotoviti, kateri organ je treba pri tem upoštevati.

62 Če se namreč vprašanje za predhodno odločanje, ki je bilo zastavljeno v vseh zadevah od C-428/06 do C-434/06, nanaša na davčne ukrepe, ki so jih sprejela posamezna zgodovinska ozemlja, je treba poudariti, da predložitveno sodišče v obrazložitvi razlogov, zaradi katerih je treba odgovoriti na to vprašanje, navaja tako Baskovsko avtonomno skupnost kot zgodovinska ozemlja.

63 Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Autónoma de Castilla y León ter Komisija so pred Sodiščem menile, da je treba upoštevati le zgodovinska ozemlja, saj so ta sprejela sporne ukrepe v postopkih v glavni stvari. V zvezi s tem so poudarile

ozke pristojnosti teh organov, pomanjkanje avtonomije teh organov in zato selektivnost izpodbijanih foralnih določb.

64 Tako kot predložitveno sodišče pa foralni organi in španska vlada kot isto poddržavno enoto opredeljujejo tako zgodovinska ozemlja kot Baskovsko avtonomno skupnost, glede na to, ali gre za pristojen organ na davčnem področju ali na drugih področjih.

Odgovor Sodišča

65 Institucionalni sistem Kraljevine Španije je, kot izhaja iz nacionalne zakonodaje, ki je povzeta v tej sodbi, zelo zapleten. Poleg tega Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava. Za razlago člena 87(1) ES pa je treba ugotoviti, katera je tista poddržavna enota, ki jo je treba upoštevati v postopku presoje selektivnosti davčnega ukrepa.

66 Baskovsko avtonomno skupnost sestavljajo tri province, Álava, Vizcaya in Guipúzcoa. Meje teh provinc sovpadajo z mejami zgodovinskih ozemelj, enot, ki uživajo zgodovinske pravice, imenovane „fueros“, ki jim omogočajo odmerjanje in pobiranje davkov. Vendar pa številne druge pristojnosti, med drugim na gospodarskem področju, izvaja avtonomna skupnost.

67 Ni prav verjetno, da bi sama zgodovinska ozemlja imela zadostno avtonomijo v smislu meril iz točk 67 in 68 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji. Politična in davčna avtonomija namreč zahteva, da poddržavna enota prevzame politične

in finančne posledice ukrepa znižanja davka. Če taka enota ne upravlja proračuna, torej če ne nadzira niti prihodkov niti odhodkov, ne gre za tak primer. Vse kaže, da so v takem položaju tudi zgodovinska ozemlja, ki so pristojna le na davčnem področju, druge pristojnosti pa izvaja Baskovska avtonomna skupnost.

68 Vendar pa za analizo meril avtonomije poddržavne enote ni treba upoštevati izključno zgodovinskih ozemelj ali, obratno, izključno Baskovske avtonomne skupnosti.

69 Iz pojasnil, predloženih Sodišču, namreč izhaja, da so pristojnosti, ki se izvajajo na geografskem območju, ki sovpada tako z zgodovinskimi ozemlji kot z Baskovsko avtonomno skupnostjo, iz zgodovinskih razlogov organizirane tako, da je pristojnost na davčnem področju, ki jo imajo zgodovinska ozemlja, ločena od pristojnosti na gospodarskem področju, ki jo ima avtonomna skupnost.

70 Da bi se izognili nejasnemu položaju, ta delitev pristojnosti zahteva tesno sodelovanje različnih organov.

71 Tako statut o avtonomiji ureja pristojnosti Baskovske avtonomne skupnosti, vendar v členu 41(2) določa tudi temeljna načela, ki jih morajo upoštevati foralni organi in ki so podrobneje urejena v finančnem sporazumu.

72 Ta finančni sporazum, potrjen z zakonom, sta sklenili Baskovska avtonomna skupnost in Španija. Vendar se ne nanaša le na pristojnosti avtonomne skupnosti,

temveč vsebuje številne določbe v zvezi z zgodovinskimi ozemlji, ki imajo pristojnosti na številnih davčnih področjih.

73 Pravilno izvajanje finančnega sporazuma nadzira mešana komisija. V skladu s členom 61(1) tega sporazuma je ta komisija sestavljena iz predstavnikov vlad vsakega od ozemelj in enakega števila predstavnikov baskovske vlade na eni strani ter ustreznega enakega števila predstavnikov državne uprave na drugi strani.

74 Tudi sestava komisije za usklajevanje in normativno vrednotenje je dokaz o tesnem sodelovanju med zgodovinskimi ozemlji in Baskovsko avtonomno skupnostjo. V skladu s členom 63 finančnega sporazuma to komisijo namreč sestavljajo štirje predstavniki državne uprave in štirje predstavniki avtonomne skupnosti, ki jih imenuje baskovska vlada, od katerih so trije imenovani na predlog vsakega od Diputaciones Forales.

75 Zato je treba pri ugotavljanju, ali ima poddržavna enota, ki jo sestavljajo tako zgodovinska ozemlja kot Baskovska avtonomna skupnost, zadostno avtonomijo, da jo je mogoče obravnavati kot referenčni okvir za presojo selektivnosti ukrepa, ki ga sprejme eno od zgodovinskih ozemelj, upoštevati tako ozemlja kot tudi skupnost.

Upoštevnost sodnega nadzora

76 Pred preizkusom, ali so v zadevah, ki se obravnavajo v postopkih v glavni stvari, izpolnjena tri merila avtonomije iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, je treba ugotoviti tudi to, na podlagi česa je treba upoštevati nadzor, ki ga izvajajo nacionalna sodišča. Nekatere stranke v postopkih v glavni stvari, ki so predložile stališča, namreč zatrjujejo, da imajo foralni predpisi status upravnih določb in so predmet nadzora zakonitosti upravnih sodišč, kar naj bi vplivalo na procesno avtonomijo zgodovinskih ozemelj. Druge stranke pa menijo, da ta nadzor ni pomemben za presojo meril avtonomije.

77 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Sodišče v okviru člena 234 ES ni pristojno za uporabo prava Skupnosti, temveč le za razlago ali presojo njegove veljavnosti.

78 Zato se ni treba spraševati, ali so zadevni foralni predpisi v postopkih v glavni stvari državne pomoči v smislu člena 87(1) ES, temveč je treba podati razlago te določbe in tako preizkusiti, ali je zakonodajo, kot so foralni predpisi, ki so jih sprejela zgodovinska ozemlja v okviru svojih prisojnosti, mogoče obravnavati kot splošno veljavna pravila v smislu pojma državne pomoči, kakršen izhaja iz te določbe, ali pa gre za selektivne predpise.

79 Sklepati je mogoče, da je okvir pristojnosti zgodovinskih ozemelj določen z ustavo in drugimi določbami, kot sta statut o avtonomiji in finančni sporazum. V zvezi s tem je treba te določbe upoštevati tako, kot jih razlagajo in uporabljajo nacionalna sodišča. Za preizkus obstoja avtonomije namreč ni pomemben sodni nadzor, temveč merila, ki jih ta sodišča uporabijo pri izvajanju nadzora.

80 Z nadzorom zakonitosti se zagotavlja upoštevanje predhodno vzpostavljenih meja pristojnosti različnih državnih oblasti, organov ali enot, ne pa tudi določanje teh meja. Kot je na obravnavi navedla španska vlada, je sodni nadzor neločljivo povezan z obstojem pravne države.

81 Sodna praksa sodišč države članice je za poznavanje meja pristojnosti poddržavne enote pomembna, ker je sodna razlaga sodišč sestavni del predpisov, ki opredeljujejo te pristojnosti. Vendar se sodna odločitev omejuje na razlago predpisa, ki določa meje pristojnosti take enote, načeloma pa ne more posegati v izvajanje teh pristojnosti v okviru teh meja.

82 Iz tega izhaja, da so meje pristojnosti poddržavne enote opredeljene z veljavnimi predpisi, kot jih razlagajo nacionalna sodišča, in jih je treba upoštevati tudi za preizkus, ali ima ta enota zadostno avtonomijo.

83 Zato ni utemeljeno sklepati, da poddržavna enota nima avtonomije zgolj zato, ker so akti, ki jih sprejema, predmet sodnega nadzora.

Tri merila avtonomije

Merilo institucionalne avtonomije

– Stališča, predložena Sodišču

84 Foralni organi, združenje Confebask in vlada Združenega kraljestva se strinjajo z analizo predložitvenega sodišča v zvezi z institucionalno avtonomijo. Tudi španska vlada meni, da je prvi pogoj izpolnjen.

85 Comunidad Autónoma de Castilla y León zatrjuje, da zgodovinska ozemlja nimajo popolne institucionalne avtonomije, saj morajo prispevati k izdatkom španske države. Comunidad Autónoma de La Rioja opozarja, da je treba razlikovati med foralnimi organi, ki so sprejeli zadevne davčne ukrepe v postopkih v glavni stvari, in Baskovsko avtonomno skupnostjo. Slednja bi morala tako kot druge avtonomne skupnosti izvajati prisojnosti, ki ji jih je država zaupala v okviru ciljev nacionalne gospodarske politike ali splošne ureditve gospodarstva, ki jih je opredelila sama, medtem ko naj foralni organi ne bi imeli nobenih pristojnosti na gospodarskem področju. Komisija sicer ne izpodbija obstoja institucionalne avtonomije, vendar tudi sama poudarja, da imajo foralni organi ožje pristojnosti, na podlagi katerih naj bi v bistvu ravnali kot zbiralec davkov za druge uprave.

– Odgovor Sodišča

86 Kolikor je potrebno, smo opozorili na različne trditve, ki se pojavljajo v tej zadevi. Vendar je treba, kot je bilo navedeno v točki 75 te sodbe, upoštevati poddržavno enoto, ki jo sestavljajo tako zgodovinska ozemlja kot Baskovska avtonomna skupnost.

87 Glede tega na podlagi preučitve ustave, statuta o avtonomiji in finančnega sporazuma izhaja, da poddržavne enote, kot so zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost, izpolnjujejo merilo institucionalne avtonomije, ker imajo politični in upravni status, ki jih ločuje od osrednje vlade.

Merilo procesne avtonomije

– Stališča, predložena Sodišču

88 Comunidad Autónoma de La Rioja in Comunidad Autónoma de Castilla y León ter Komisija poudarjajo, da so foralni organi omejeni pri izvajanju svojih pristojnosti tako v razmerju do države kot tudi do Baskovske avtonomne skupnosti in med seboj. V skladu z načelom sodelovanja z državo naj bi glede tega obstajal predhoden nadzor. Comunidad Autónoma de Castilla y León poudarja vlogo komisije za usklajevanje in normativno vrednotenje, ki jo urejata člena 63 in 64 finančnega sporazuma.

89 Te stranke v postopkih v glavni stvari zatrjujejo tudi to, da morajo foralni organi upoštevati številna ustavna oziroma druga načela, pri čemer jih nadzorujejo upravna sodišča. Ta načela naj bi pomenila precejšnje vsebinske omejitve pristojnosti teh organov. Za tako omejitev naj bi šlo pri načelu solidarnosti iz člena 138 ustave, načelu davčnega usklajevanja, katerega pogoji so urejeni v členu 3 finančnega sporazuma, ter pri načelu enakosti, urejenem zlasti v členu 31 ustave, in načelu enotnosti trga.

90 Foralni organi in združenje Confebask poudarjajo, da država ne posega v sprejemanje foralnih predpisov. Obstajal naj bi sistem vzajemne komunikacije, vendar naj bi bil zgolj informativen. Tudi če bi komisija za usklajevanje in normativno vrednotenje izdala negativno odločbo, naj to ne bi preprečilo uveljavitve sprejetih foralnih predpisov, ki naj bi jih bilo mogoče izpodbijati le pred nacionalnimi sodišči.

91 Vlada Združenega kraljestva enako kot italijanska vlada meni, da usklajevalni ukrepi niso v neskladju s priznavanjem procesne avtonomije. Po njenem mnenju je pomembno dejstvo, da sprejetje regionalnega davčnega ukrepa ne zahteva soglasja države in da ta ne more preprečiti sprejetja tega ukrepa ali razveljaviti odločitve regionalnih organov.

92 Združenje Confebask na podlagi razlike med besedilom sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi, iz katere izhaja zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, in besedilom same sodbe opozarja, da za preizkus merila procesne avtonomije ni pomembno, da mora lokalni organ upoštevati nacionalne interese. V točki 54 navedenih sklepnih predlogov je namreč zapisano, da „[…] mora lokalni organ odločitev sprejeti v skladu s postopkom, v katerem osrednja vlada ne more neposredno vplivati na določitev davčne stopnje, lokalnemu organu pa pri določanju davčne stopnje nikakor ni treba upoštevati nacionalnih interesov“. V točki 67 pa naj Sodišče ne bi prevzelo zadnjega dela zgoraj navedene povedi, saj je navedlo le, da mora biti ukrep sprejet, „ne da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v [njegovo] vsebino“.

93 Komisija v nasprotju z združenjem Confebask zatrjuje, da je dejstvo, da je treba upoštevati državne interese, pomembno. Ta institucija meni, da naj pogoj procesne avtonomije ne bi bil izpolnjen, če je poddržavni enoti naložena procesna obveznost, da se posvetuje z osrednjo vlado, in/ali vsebinska obveznost, da upošteva posledice, ki jih bodo imele njene odločitve za celotno ozemlje, na primer za spoštovanje načel enakosti, solidarnosti ali uravnotežene davčne obremenitve.

94 K omisija se v zvezi s tem opira na zadnji stavek v točki 68 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, v skladu s katero mora imeti poddržavna enota davčne pristojnosti „neodvisno od kakršnih koli ugotovitev v zvezi z ravnanjem osrednje države“, kar je ugotovitev, z vidika katere je treba razlagati drugi pogoj iz točke 67 te sodbe, in sicer tistega, da mora poddržavna enota odločbo sprejeti, „ne da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v njeno vsebino“.

– Odgovor Sodišča

95 Kot izhaja iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, mora biti odločba poddržavnega organa, če naj bo sprejeta pri izvajanju dovolj avtonomnih pristojnosti, sprejeta, „ne da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v njeno vsebino“.

96 Taka procesna avtonomija ne izključuje uvedbe postopka usklajevanja, da bi se s tem preprečila nesoglasja, če končno odločitev, ki se sprejme na podlagi tega postopka, sprejme poddržavna enota in ne osrednja vlada.

97 V zvezi s tem iz člena 4(1) finančnega sporazuma izhaja, da foralni organi državni upravi predložijo osnutke foralnih predpisov z davčnega področja, enako pa v razmerju do teh organov ravna tudi državna uprava.

98 V skladu s členom 64 tega sporazuma lahko komisija za usklajevanje in normativno vrednotenje, v kateri je polovica predstavnikov državne uprave, druga polovica pa so predstavniki Baskovske avtonomne skupnosti, preuči osnutke foralnih predpisov in si prizadeva s pogajanji odpraviti morebitna odstopanja od veljavne davčne zakonodaje na preostalem španskem ozemlju.

99 Generalna pravobranilka v točki 87 sklepnih predlogov upravičeno poudarja, da iz finančnega sporazuma ne izhaja, da bi lahko osrednja vlada, če navedena komisija ne doseže soglasja, vsilila sprejetje določbe z določeno vsebino.

100 Poleg tega je treba opozoriti, da lahko komisija za usklajevanje in normativno vrednotenje preuči ne le osnutke foralnih predpisov, temveč tudi osnutke, ki ji jih posreduje državna uprava. Ta možnost dovolj prepričljivo izkazuje, da je navedena komisija le posvetovalni in spravni organ, ne pa sredstvo, s katerim bi osrednja vlada vsilila lastno odločitev, če bi prišlo do neskladij med osnutkom foralnega predpisa in špansko državno davčno zakonodajo.

101 V zvezi z različnimi načeli, na katere se sklicujejo Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Autónoma de Castilla y León in Komisija, ni videti, da bi posegala v avtonomijo, ki jo imajo zgodovinska ozemlja pri odločanju, temveč opredeljujejo njene meje.

102 Zato ne kaže, da bi načelo solidarnosti iz člena 138 ustave, v skladu s katerim „država zagotavlja učinkovito uresničevanje načela solidarnosti, določenega v členu 2 ustave, tako da se zavzema za vzpostavitev primernega in pravičnega gospodarskega ravnotežja med različnimi deli državnega ozemlja […]“, posegalo v procesno avtonomijo zgodovinskih ozemelj.

103 Obveznost poddržavne enote, da ob sprejemanju davčnega predpisa upošteva gospodarsko ravnotežje med različnimi deli državnega ozemlja, namreč opredeljuje meje pristojnosti te enote, čeprav so se pojmi, uporabljeni za opredelitev teh meja, kot na primer pojem gospodarskega ravnotežja, morebiti razvili v okviru razlage, ki izhaja iz sodnega nadzora.

104 Kot je navedeno v točki 81 te sodbe, pa dejstvo, da je treba pri sprejemanju odločitve upoštevati predhodno vzpostavljene meje, načeloma ne pomeni, da je s tem okrnjena avtonomija odločanja subjekta, ki sprejme to odločitev.

105 Načelo davčnega usklajevanja iz člena 3 finančnega sporazuma zahteva zlasti izvajanje „učinkovit[e] skupn[e] davčn[e] obremenit[ve], ki je v skladu s tisto, ki velja na preostalem državnem ozemlju“ in spoštovanje ter zagotavljanje „prost[ega] gibanj[a] in svobod[e] ustanavljanj[a] ter prost[ega] pretok[a] blaga, kapitala in storitev na celotnem španskem ozemlju, ne da bi pri tem nastali diskriminacijski učinki, oviranje možnosti za konkurenco med podjetji ali neravnovesje pri dodeljevanju sredstev“.

106 Čeprav se morda zdi, da iz takega načela izhaja, da zgodovinska ozemlja nimajo ravno širokih pristojnosti glede skupne davčne obremenitve, ki jo lahko naložijo s foralnimi zakoni, saj mora biti ta enaka tisti, ki velja na preostalem španskem ozemlju, se ne izpodbija, da je skupna davčna obremenitev le eden od dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri sprejemanju davčnega predpisa. V okviru upoštevanja tega načela

lahko torej zgodovinska ozemlja sprejemajo davčne določbe, ki se v veliko vidikih razlikujejo od veljavnih določb v preostalem delu navedene države.

107 Vsekakor pa, kot izhaja iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, temeljno merilo za presojo procesne avtonomije ni obseg pristojnosti, ki se priznavajo poddržavni enoti, temveč možnost, da ta na podlagi teh pristojnosti sprejme odločitev neodvisno, torej ne da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v njeno vsebino.

108 Iz tega izhaja, da obveznost poddržavne enote, da upošteva državni interes in s tem spoštuje meje pristojnosti, ki so ji podeljene, načeloma ne pomeni dejavnika, ki bi posegal v procesno avtonomijo te enote, če sprejme odločitev v okviru svojih pristojnosti.

109 V postopkih v glavni stvari je treba ugotoviti, da kot izhaja iz veljavnih nacionalnih določb in zlasti iz členov 63 in 64 finančnega sporazuma, ni videti, da bi osrednja vlada lahko neposredno posegla v postopek sprejemanja foralnega predpisa, da bi tako zagotovila upoštevanje načel, kot so načelo solidarnosti, načelo davčnega usklajevanja oziroma druga načela, na primer tista, na katera se sklicujejo tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

110 Sodišče je sicer pristojno za razlago prava Skupnosti, za ugotavljanje, katero nacionalno pravo je veljavno, ter uporabo tega prava v sporih, o katerih odloča, pa je pristojno nacionalno sodišče. Zato mora predložitveno sodišče na podlagi preučenih dejavnikov in vseh drugih, za katere meni, da so pomembni, preizkusiti, ali je v postopkih v glavni stvari izpolnjeno drugo merilo iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji, in sicer merilo procesne avtonomije.

Merilo gospodarske in finančne avtonomije

– Stališča, predložena Sodišču

111 Iz stališč, predloženih Sodišču, v zvezi s tem merilom izhaja, da se udeleženci v postopku, ki so jih predložili, sklicujejo na točki 67 in 68 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji. Sodišče je v njej odločilo, da finančnih posledic znižanja nacionalne stopnje obdavčitve, ki se uporablja za podjetja v regiji, ni dopustno izravnati s pomočjo ali subvencijami iz drugih regij ali osrednje vlade, ter da gospodarska avtonomija obstaja, le če poddržavni organ prevzame politične in finančne posledice ukrepa znižanja davkov. Več stališč, predloženih Sodišču, obravnava tudi določitev finančnega prispevka in posledice te določitve za gospodarsko in finančno avtonomijo Baskovske avtonomne skupnosti in zgodovinskih ozemelj.

112 Comunidad Autónoma de La Rioja in Comunidad Autónoma de Castilla y León zatrjujeta, da zgodovinska ozemlja nimajo gospodarske avtonomije, in sicer zlasti zaradi različnih načel, ki jih morajo upoštevati na podlagi ustave in finančnega sporazuma.

113 Foralni organi pa zatrjujejo, da davčni sistem zgodovinskih ozemelj temelji na dveh stebrih, s katerima sta vzpostavljena, prvič, davčna avtonomija in odgovornost, ter drugič, načelo enostranskega tveganja.

114 Iz obrazložitev predložitvenih odločb izhaja, da združenje Confebask poudarja, da naj bi načelo gospodarske avtonomije po mnenju nacionalnega sodišča

zahtevalo gospodarsko razlikovanje med avtonomnim ozemljem in preostalim španskim državnim ozemljem na davčnem področju, pri čemer naj bi morebitno načelo enotnosti trga utemeljevalo dvom o obstoju dejanske avtonomije. Vendar pa združenje Confebask poudarja, da iz zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji nikakor ne izhaja, da bi moral biti navzoč dejavnik, kot je „ločen gospodarski okvir“, kar je realnost, ki ne obstaja niti med državami članicami Evropske skupnosti, ki je precej enoten gospodarski in družbeni subjekt. Edini pomemben dejavnik naj bi bila zahteva, da se nižje davčne obremenitve, ki velja v določeni regiji, ne sme financirati s transferji osrednje vlade, kar pomeni, da poddržavna enota prevzema politična in gospodarska tveganja odločitev, ki jih sprejema na davčnem področju, to pa je zahteva, ki se v španskem pravu opredeljuje kot „načelo davčne odgovornosti“. Za tak primer naj bi šlo v zvezi z zgodovinskimi ozemlji, saj naj bi bila davčna odgovornost neločljivo povezana s sistemom gospodarskega usklajevanja.

115 Španska vlada opisuje sistem finančnih prispevkov in poudarja, da med Španijo in Baskovsko avtonomno skupnostjo sicer obstajajo različni finančni tokovi, vendar obstaja tudi neto prispevek te skupnosti, ki ga plačuje španskemu ministrstvu za finance in je namenjen financiranju področij v državni pristojnosti in ne v pristojnosti Baskije. Zatrjuje, da davčne spremembe, ki jih sprejemajo pristojne institucije zgodovinskih ozemelj, ne spreminjajo niti finančnih tokov med državo in Baskijo niti obsega storitev, ki jih zagotavlja država. Njen sklep je, da zgodovinska ozemlja prevzemajo posledice svojih odločitev na davčnem področju tako s političnega kot gospodarskega vidika.

116 Italijanska vlada meni, da zgolj dejstvo, da ima španska država izključne pristojnosti na področjih, kot so monetarni sistem, podlage za splošno načrtovanje gospodarskih dejavnosti in usklajevanje tega načrtovanja, ekonomska ureditev socialne varnosti in javna dela v splošnem interesu, ne dopušča dvoma o obstoju zadostne stopnje gospodarske in finančne avtonomije.

117 Vlada Združenega kraljestva meni, da dejstva, da je španska država zadržala določen nadzor nad splošnim gospodarskim okvirom, in finančnega prispevka k bremenom, ki jih prevzema ta država, ni mogoče obravnavati kot neskladna z merilom gospodarske

in finančne avtonomije, če stopnja obdavčenja ne vpliva na višino tega finančnega prispevka.

118 Komisija zatrjuje, prvič, da pri preučevanju, ali je določen davčni ukrep državna pomoč, ni dopustno upoštevati učinka privabljanja, in sicer ustanavljanja podjetij in s tem višjih davčnih prihodkov, kar bi lahko povzročilo znižanje davkov, saj takega učinka ni mogoče predvideti vnaprej. Ali je ukrep državna pomoč, je treba vsekakor presojati za vsak posamezen primer posebej v določenem času, in sicer z vidika podjetja upravičenca. Drugič, opozarja, da preučitev gospodarske avtonomije določenega območja zahteva analizo vseh sistemov finančnih transferjev in sistemov solidarnosti, čeprav morda niso razpoznavni kot taki (na primer sistem enotne blagajne socialnega zavarovanja, minimalna raven javnih storitev, ki jo zagotavlja država, itd.). Komisija poudarja, tretjič, da je treba za preizkus, ali je davčni ukrep državna pomoč, upoštevati učinke tega ukrepa in ne ciljev posredovanja države. V tem smislu opozarja, da dejstvo, da ima določeno ozemlje široke pristojnosti na davčnem področju in nadzira svoje prihodke, ne pomeni nujno, da ima temeljno vlogo pri opredelitvi svojega gospodarskega okolja.

119 Komisija v zvezi s tem poudarja pomembnost ustavnega načela solidarnosti, ki omejuje finančno avtonomijo zgodovinskih ozemelj in mora zagotavljati minimalno raven storitev na celotnem španskem ozemlju.

120 Komisija podrobneje opisuje medteritorialni izravnalni sklad iz člena 158(2) ustave. Po njenem mnenju je že iz samega obstoja tega sklada mogoče sklepati, da zgodovinska ozemlja ne prevzemajo finančnih posledic odločitve o znižanju davčne stopnje ali povečanju dovoljenih odbitkov. V zvezi s finančnim prispevkom na podlagi analize njegovega ustroja sklepa, da se ta prispevek izračunava na podlagi razmerja med relativnimi prihodki zgodovinskih ozemelj in države ter zato pomeni mehanizem solidarnosti. Poleg tega naj bi obstajali še drugi finančni transferji, kot so popravki in izravnave na podlagi neposrednih in posrednih davkov, ki jih je treba prav tako

obravnavati kot mehanizme solidarnosti, saj naj bi se nekatere oblike izravnave izračunavale na podlagi navedenih relativnih prihodkov.

121 V zvezi s socialno varnostjo se Komisija sklicuje na poročilo ministra za delo in socialne zadeve za leta od 1999 do 2005. Leta 2005 naj bi na primer pokojninski sistem v Baskovski avtonomni skupnosti zabeležil primanjkljaj v višini 311 milijonov EUR. Komisija iz tega sklepa, da storitve na področju socialne varnosti financirajo druge avtonomne skupnosti. Ker spada financiranje primanjkljaja med pristojnosti, ki jih ne prevzemajo avtonomne skupnosti, naj bi Baskovska avtonomna skupnost h kritju tega primanjkljaja prispevala s svojim finančnim prispevkom. Glede na to, da pa se ta izračunava na podlagi relativnih prihodkov te skupnosti, naj bi sistem za izravnavo primanjkljaja pomenil mehanizem solidarnosti.

122 Komisija na podlagi vseh teh ugotovitev sklepa, da zgodovinska ozemlja ne prevzemajo vseh finančnih posledic znižanja davčne stopnje ali povečanja dovoljenih odbitkov. Zato meni, da ni izpolnjen tretji pogoj iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji.

– Odgovor Sodišča

123 Iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji izhaja, da je pogoj, da se poddržavni enoti prizna gospodarska in finančna avtonomija, to, da finančnih posledic znižanja stopnje obdavčitve, ki se uporablja za podjetja v regiji, ni mogoče izravnati s pomočjo ali subvencijami iz drugih regij ali osrednje vlade.

124 Finančne transferje med špansko državo in Baskovsko avtonomno skupnostjo ureja finančni sporazum in zakon iz leta 2002 o finančnem prispevku. Najprej je treba torej preučiti te določbe, da bi ugotovili, ali lahko učinkujejo tako, da španska država izravnava finančne posledice davčnih ukrepov, ki jih sprejemajo foralni organi.

125 Metoda izračuna finančnega prispevka je zelo zapletena. V prvi fazi tega izračuna naj bi se ocenila višina bremen, ki jih prevzema država na celotnem ozemlju Kraljevine Španije v zvezi s pristojnostmi, ki jih ni prevzela Baskovska avtonomna skupnost. Tako dobljenemu znesku naj bi se dodal količnik obremenitve, ki mora načeloma odražati relativno težo baskovskega gospodarstva v celotnem gospodarstvu Kraljevine Španije. Nazadnje naj bi se uporabile različne oblike izravnave, s katerimi naj bi se zagotovila natančnejša ocena prihodkov, ki jih iz različnih davkov prejmejo različni subjekti.

126 Iz stališč, predloženih Sodišču, izhaja, da višina davčnih prihodkov zgodovinskih ozemelj ne vpliva na prvo fazo izračuna, pri kateri gre izključno za oceno različnih bremen, ki jih prevzema španska država. Na popravke pa naj bi lahko posamezen foralni predpis, s katerim se za zavezance, za katere se uporablja, uvede ugodnejše obdavčenje, vplival le posredno.

127 Eden od bistvenih podatkov izračuna finančnega prispevka naj bi bil količnik obremenitve, ki trenutno znaša 6,24 %. V zvezi s tem iz razprave pred Sodiščem izhaja, da se o količniku sicer odloča na podlagi ekonomskih podatkov, vendar se ga določi v pogajanjih med Španijo in Baskovsko avtonomno skupnostjo, ki so v bistvu politična. Odločitev o znižanju davčne stopnje naj torej ne bi nujno vplivala na višino tega količnika.

128 Komisija je na obravnavi podvomila o veljavnem količniku obremenitve in menila, da je določen prenizko ter da zgodovinska ozemlja zato k državnim bremenom prispevajo manj, kot bi morala. Vendar je treba še enkrat opozoriti, da je Sodišče pristojno

le za razlago člena 87(1) ES, ne pa tudi za presojo, ali je bil količnik obremenitve v postopkih v glavni stvari, ki se izračunava na podlagi zakona iz leta 2002 o finančnem prispevku, z ekonomskega vidika izračunan pravilno in ali je določen prenizko.

129 Opozoriti pa je treba tudi, da bi lahko prenizka stopnja navedenega količnika pomenila le znak, da zgodovinska ozemlja niso gospodarsko avtonomna. Obstajati mora torej izravnava, torej vzročna zveza med davčnim ukrepom, ki ga sprejmejo foralni organi, in višino bremen španske države.

130 Kot je bilo navedeno pred Sodiščem, se količnik na podlagi ekonomskih podatkov določi v političnih pogajanjih, v katerih sodeluje španska država in v okviru katerih ta zastopa nacionalni interes in interes drugih regij Kraljevine Španije. Predložitveno sodišče je dolžno ugotoviti, ali je namen takega postopka določitve osrednji vladi omogočiti, da izravna stroške subvencije ali davčnega ukrepa zgodovinskih ozemelj, ki daje prednost podjetjem.

131 To sodišče mora preučiti tudi učinke tega postopka in preizkusiti, ali določitev količnika obremenitve in, splošneje, izračun finančnega prispevka zaradi uporabljene metodologije in upoštevanih ekonomskih podatkov lahko učinkujeta tako, da mora španska država izravnati posledice davčnega ukrepa, ki ga sprejmejo foralni organi.

132 Komisija v pisnih stališčih zatrjuje tudi to, da obstajajo številni drugi finančni transferji, s katerimi se izravnavajo davčni ukrepi zniževanja davkov, na primer transferji, ki izhajajo iz enotne blagajne socialnega zavarovanja, minimalnih javnih storitev, ki jih zagotavlja država, ali medteritorialnega izravnalnega sklada. Na obravnavi pa so bili omenjeni tudi precej visoki transferji in subvencije javnim organom Baskovske avtonomne skupnosti, ki naj se ne bi upoštevali v izračunu finančnega prispevka.

133 V zvezi s tem je lahko finančna izravnava jasna in določena, lahko pa je tudi prikrita in izhaja le iz konkretne preučitve finančnih tokov med zadevno poddržavno enoto, državo članico, ki ji pripada, in drugimi regijami te države članice.

134 Taka preučitev lahko namreč pokaže, da so posledica odločitve o znižanju davka, ki jo sprejme poddržavna enota, zaradi načina izračuna, ki se uporablja za določitev višine transferjev, večji finančni transferji v njeno korist.

135 Vendar pa, kot je v bistvu poudarila generalna pravobranilka v točki 109 sklepnih predlogov in nasprotno od tega, kar – kot se zdi – zatrjuje Komisija, preprosto dejstvo, da iz splošne presoje finančnih razmerij med osrednjo državo in njenimi poddržavnimi enotami izhaja, da obstajajo finančni transferji navedene države v korist teh subjektov, samo po sebi ne zadošča za dokaz, da ti subjekti ne prevzemajo finančnih posledic davčnih ukrepov, ki jih sprejemajo, in zato nimajo finančne avtonomije, saj lahko za take transferje obstajajo razlogi, ki niso v ničemer povezani z navedenimi davčnimi ukrepi.

136 V postopkih v glavni stvari se ne izpodbija, da so pristojnosti zgodovinskih ozemelj med drugim omejene z različnimi načeli, na katere je bilo opozorjeno pred Sodiščem, zlasti z načelom davčnega usklajevanja.

137 Ob upoštevanju teh meja je treba preučiti, ali lahko foralni predpisi, ki jih sprejemajo zgodovinska ozemlja, privedejo do prikrite izravnave v sektorjih, kot so socialna varnost ali minimalne javne storitve, ki jih zagotavlja španska država, ali celo v delovanju medteritorialnega izravnalnega sklada, kot to zatrjuje zlasti Komisija. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta svojih trditev ni natančno obrazložila.

138 Nazadnje v zvezi s trditvijo, ki jo je Komisija podala na obravnavi, da se sporni davčni ukrepi ne nanašajo na vsa podjetja oziroma na proizvodnjo vsega blaga na zgodovinskih ozemljih, zadošča ugotovitev, da ta trditev ne more vplivati na zgoraj podano analizo, saj je ugotovljeno, da se navedeni ukrepi – v skladu z ugotovitvijo, ki jo je Sodišče podalo v točki 62 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji – nanašajo na vsa podjetja oziroma vso proizvodnjo, za katere je v skladu z ureditvijo delitve davčne pristojnosti med zadevno državo članico in to poddržavno enoto pristojna slednja.

139 Nikakor pa Sodišče ne more ugotavljati, ali so zadevni foralni predpisi v postopkih v glavni stvari državne pomoči v smislu člena 87(1) ES. Tako opredeljevanje bi namreč zahtevalo, da Sodišče ugotovi, kateri nacionalni predpis je treba upoštevati, odloči o njegovi razlagi in uporabi ter preuči dejansko stanje, kar so naloge, za katere je pristojno predložitveno sodišče; Sodišče je pristojno le za razlago pojma državne pomoči v smislu te določbe, s čimer navedenemu sodišču zagotovi merila, ki mu omogočijo, da razsodi o zadevah, o katerih odloča.

140 Zato je treba skleniti, da mora predložitveno sodišče na podlagi preučenih dejavnikov in vseh drugih, za katere meni, da so pomembni, preizkusiti, ali zgodovinska ozemlja prevzemajo politične in finančne posledice davčnega ukrepa, ki ga sprejmejo v okviru svojih pristojnosti.

Sklep v zvezi s tremi merili iz točke 51 te sodbe

141 Za ugotovitev, ali foralni predpisi, ki so jih sprejela zgodovinska ozemlja, pomenijo državno pomoč v smislu člena 87(1) ES, je treba preizkusiti, ali imajo zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost zadostno institucionalno, procesno in

gospodarsko avtonomijo, da je treba predpis, ki ga ti organi sprejmejo v okviru svojih pristojnosti, obravnavati kot splošno veljaven v tej poddržavni enoti in ne kot selektiven v smislu pojma državne pomoči iz člena 87(1) ES.

142 Ta preizkus je mogoče opraviti šele po predhodnem nadzoru, s katerim se ugotovi, ali zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost upoštevata okvire svojih pristojnosti, saj so se pravila, zlasti tista o finančnih transferjih, oblikovala na podlagi teh pristojnosti v obliki, kot so določene.

143 Na podlagi ugotovitve, da so bile kršene meje pristojnosti, bi bilo namreč mogoče podvomiti o rezultatu analize, opravljene na podlagi člena 87(1) ES, saj referenčnega okvira za presojo selektivnosti pravila splošne veljave v poddržavni enoti ne bi več nujno oblikovala zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost, temveč bi ga lahko po potrebi razširili na celotno špansko ozemlje.

144 Na podlagi vseh teh dejavnikov je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 87(1) ES razlagati tako, da se pri presoji selektivnosti posameznega ukrepa upoštevajo institucionalna, procesna in gospodarska avtonomija, ki jo ima organ, ki ta ukrep sprejme. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za opredelitev veljavnega nacionalnega prava, njegovo razlago in uporabo prava Skupnosti v sporih, o katerih odloča, mora preučiti, ali imajo zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost tako avtonomijo, kar bi pomenilo, da predpisi, ki jih te poddržavne enote sprejmejo v okviru pristojnosti, ki jih imajo na podlagi ustave in drugih določb španskega prava, niso selektivni v smislu pojma državne pomoči, kot izhaja iz člena 87(1) ES.

Stroški

145 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 87(1) ES je treba razlagati tako, da se pri presoji selektivnosti posameznega ukrepa upoštevajo institucionalna, procesna in gospodarska avtonomija, ki jo ima organ, ki ta ukrep sprejme. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za opredelitev veljavnega nacionalnega prava, njegovo razlago in uporabo prava Skupnosti v sporih, o katerih odloča, mora preizkusiti, ali imajo zgodovinska ozemlja in Baskovska avtonomna skupnost tako avtonomijo, kar bi pomenilo, da predpisi, ki jih te poddržavne enote sprejmejo v okviru pristojnosti, ki jih imajo na podlagi španske ustave iz leta 1978 in drugih določb španskega prava, niso selektivni v smislu pojma državne pomoči, kot izhaja iz člena 87(1) ES.

Podpisi