JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

20 päivänä lokakuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Portugalin tasavalta vaatii nyt käsiteltävänä olevalla EY 230 artiklan nojalla nostetulla kanteella kumottavaksi komission 11.12.2002 tekemää päätöstä 2003/442/EY (jäljempänä päätös), [2] sikäli kuin siinä todetaan, että Azorien autonomisella alueella (jäljempänä Azorit) asuville henkilöille myönnetyt veronalennukset, jotka ovat osa Portugalin ohjelmaa mukauttaa kansallista verotusjärjestelmäänsä vastaamaan Azorien erityisolosuhteita, muodostavat valtiontuen. Vaihtoehtoisesti Portugalin tasavalta vaatii kumottavaksi sitä osaa päätöksestä, jossa todetaan, että rahoitusalalla toimiville tai konsernin sisäisiä palveluja tarjoaville yrityksille myönnetyt veronalennukset eivät sovellu yhteismarkkinoille.

2. Esillä oleva asia tuo esiin mielenkiintoisen kysymyksen EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan osalta: missä olosuhteissa kansallisen verokannan vaihtelut, joita sovelletaan ainoastaan jäsenvaltion tietyllä maantieteellisellä alueella, kuuluvat valtiontuen määritelmän piiriin? Tällä kysymyksellä on erityistä merkitystä nykytilanteessa, jossa toimivaltaa – myös verotuksen alalla – siirretään eräille jäsenvaltioiden alueille, ja se tuo jälleen kerran esiin rajanveto-ongelman valtiontukia koskevien säännösten ja jäsenvaltioilla välittömän verotuksen alalla olevan lähtökohtaisesti yksinomaisen toimivallan välillä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3. EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuo-

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Tuloverokannan alennuksia koskevasta osasta ohjelmassa, jonka tarkoituksena on sopeuttaa kansallinen verotusjärjestelmä vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia, 11 päivänä joulukuuta 2002 tehty komission päätös 2003/442/EY (EUVL 2003, L 150, s. 52).

tannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

4. EY 87 artiklan 3 kohdassa esitetään viisi tilannetta, joissa EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätystä kiellosta poiketen valtiontukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana. Tämän asian kannalta merkitykselliset tilanteet ovat seuraavat:

– tuki taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma (EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohta) ja

– tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohta).

5. Komissio on julkaissut kaksi nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellistä tiedonantoa. Yhtäältä vuonna 1998 annettu tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen (jäljempänä välitöntä verotusta koskeva tiedonanto), joka annettiin haitallista verokilpailua estävän yhteisön tasolla toteutettavan toiminnan yhteensovittamiseen liittyen [3] ja toisaalta alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat (jäljempänä alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat), joissa esitetään perusteet, joita noudatetaan arvioitaessa alueellisten valtiontukien ja yhteisön lainsäädännön yhteensoveltuvuutta. [4]

B *Syrjäisimpiä alueita koskevat yhteisön säännökset*

6. EY 299 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan Ranskan merentakaisiin departementteihin, Azoreihin, Madeiraan ja Kanariansaariin.

Ottaen huomioon Ranskan merentakaisten departementtien, Azorien, Madeiran ja Kanariansaarten rakenteellinen, sosiaalinen

3 – EYVL 1998, C 384, s. 3.

4 – EYVL 1998, C 74, s. 9, sellaisena kuin se on muutettuna.

ja taloudellinen tilanne, jota vaikeuttaa niiden syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista, jotka sen vuoksi, että ne ovat pysyviä tekijöitä ja niillä on yhteisvaikutuksia, haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä, neuvosto hyväksyy kuitenkin määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on erityisesti määritellä ne edellytykset, joilla tätä sopimusta sovelletaan kyseisiin alueisiin, mukaan lukien yhteiset politiikat.

Neuvosto ottaa hyväksyessään toisessa alakohdassa tarkoitettuja asiaan kuuluvia toimenpiteitä huomioon sellaiset alat, kuten tulli- ja kauppapolitiikan, veropolitiikan, tullittomat alueet, maatalous- ja kalastuspolitiikan, raaka-aineiden ja välttämättömien kulutustavaroiden toimittamisehdot, valtion tuet sekä edellytykset rakennerahastoihin ja laaja-alaisiin yhteisön ohjelmiin pääsemiselle.

Neuvosto hyväksyy toisessa alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet syrjäisimpien alueiden erityispiirteet ja rajoitukset huomioon ottaen ja heikentämättä yhteisön oikeusjärjestyksen, sisämarkkinat ja yhteiset politiikat mukaan luettuina, yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta."

C *Portugalin lainsäädäntö*

7. Portugalin 2.4.1976 annetun perustuslain, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä perustuslaki), 6 §:n 2 momentissa säädetään, että Azorien ja Madeiran saarialueet ovat autonomisia alueita, joilla on poliittis-hallinnollinen erityisasema ja omat hallintoelimet. Perustuslain III luvun VII osastossa on säännöksiä mainittujen autonomisten alueiden toimivaltuuksista ja niiden poliittisista ja hallinnollisista elimistä. [5] Alueiden toimivaltuudet sisältävät lakien [6] ja asetusten [7] antamiseen oikeuttavaa toimivaltaa sekä poliittista, [8] hallinnollista ja taloudellista toimivaltaa. [9]

8. Perustuslain 227 §:n 1 momentin j kohdassa säädetään, että autonomiset alueet voivat kerätä omia verotuloja ja ne saavat lisäksi kansallisen solidariteettiperiaatteen mukaisesti osan valtion verotuloista. Perustuslain 227 §:n 1 momentin i kohdassa säädetään, että autonomisilla alueilla on laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti oikeus käyttää omaa verotusvaltaa sekä oikeus mukauttaa kansallisia verosäännöksiä

5 - Perustuslain 225-234 §.

6 - Perustuslain 227 §:n 1 momentin a, b, c ja i kohta

7 - Perustuslain 227 §:n 1 momentin d kohta.

8 - Perustuslain 227 §:n 1 momentin g, r ja s kohta.

9 - Perustuslain 227 §:n 1 momentin h ja j-q kohta.

alueellisiin erityisolosuhteisiin Assembleia da Republican antamassa puitelaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

9. Edellä mainittujen säännösten tavoitteiden edistämiseksi Portugalin tasavalta antoi 24.2.1998 lain 13/98 (jäljempänä laki 13/98), jolla luotiin järjestelmä ja yleiset periaatteet, jotka koskevat alueellista taloudellista autonomiaa, alueellisia verotuloja, alueellista julkista velkaa ja kansallisen verojärjestelmän mukauttamista alueellisiin erityisolosuhteisiin.

Kyseisen lain 4 §:n 1 momentissa säädetään kansallisesta solidariteettiperiaatteesta, jota sovelletaan koko valtion alueella ja jolla pyritään varmistamaan julkisten palvelujen ja yksityisen toiminnan asianmukainen kattavuus yhdenvertaisin perustein. Mainitun lain 5 §:ssä täsmennetään valtion ja autonomisten alueiden välisessä yhteistyössä noudatettavat periaatteet. Lain 10 §:n mukaan autonomisilla alueilla on oikeus saada määrätty osa valtion verotuloista. Lain 33 §:ssä säädetään, että alueellisilla elimillä on tiettyä verotuksellista toimivaltaa, jota käyttää alueellinen lainsäädäntöelin, mukaan luettuna toimivalta ottaa käyttöön uusia veroja ja muuttaa lain 13/98 nojalla kyseisillä alueilla voimassa olevia veroja, sekä toimivalta mukauttaa valtion veroja alueellisiin erityisolosuhteisiin laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti ja lain 13/98 muita säännöksiä noudattaen. Lain 13/98 37 §:n 4 momentissa säädetään, että alueelliset lainsäädäntöelimet voivat myös laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti alentaa kansallista yhteisöveroa ja tuloveroa sekä arvonlisäveroa enintään 30 prosentilla sekä erityisiä kulutusveroja laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

10. Azorien alueellinen lainsäädäntöelin hyväksyi 20.1.1999 annetulla alueellisella asetuksella 2/99/A, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä asetus 2/99/A), Azorien alueen osalta säännökset verotusvallan käytöstä alueellisella tasolla ja kansallisten verojen mukauttamista koskevan toimivallan käytöstä, sellaisena kuin niistä säädetään laissa 13/98. Kyseisen asetuksen 4 ja 5 §:ssä säädetään tuloverotuksessa ja yhteisöverotuksessa sovellettavasta alennetusta verokannasta, jota sovelletaan kaikkiin taloudellisiin toimijoihin – luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin – kunhan ne ovat kyseisten verojen osalta verovelvollisia. Mainittujen alennusten määrä oli tuloverotuksen osalta 15 prosenttia vuonna 1999 ja 20 prosenttia 1.1.2000 alkaen ja yhteisöverotuksen osalta 30 prosenttia.

III Tosiseikat

11. Portugalin viranomaiset ilmoittivat 5.1.2000 päivätyllä kirjeellä komissiolle järjestelmän, jolla kansallista verojärjestelmää mukautettiin Azorien erityispiirteisiin. Koska komissio katsoi, että järjestelmä oli tullut voimaan ennen komission hyväksyntää ja koska ilmoitus, joka annettiin vastauksena komission tietojensaantipyyntöön, saapui myöhässä, järjestelmä kirjattiin ilmoittamattomien tukien rekisteriin.

12. Pyydettyään useita kertoja lisätietoja komissio ilmoitti Portugalin hallitukselle huhtikuussa 2002, että se ei vastustanut

järjestelmän sitä osaa, joka koski veropohjan rajoittamista ja verohyvityksiä tuloverotuksessa, mutta että se oli päättänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn järjestelmän sen osan osalta, joka koski tuloverotuksen ja yhteisöverotuksen verokantojen alentamista. Komission kyseisen päätöksen osalta huomautuksia esittivät Portugalin tasavalta ja Ahvenanmaan aluehallitus, joka tuki Portugalin esittämää kantaa.

IV Riidanalainen päätös ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

A *Riidanalainen päätös*

13. Komissio katsoi, että Azoreilla toteutetut veronalennukset olivat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua "tukea", ja perusteli tätä ensinnäkin muistuttamalla, että yritysten verotuksen keventäminen tai sen täydellinen poistaminen muodostaa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun "edun", koska näin yrityksiltä poistetaan kuluerä, joka normaalisti rasittaa niiden taloutta. [10] Tämä etu myönnetään "valtion varoista", koska veronalennuksen myöntäminen merkitsee verotulojen alenemista. [11] Komissio huomautti lisäksi, että kun otetaan huomioon toimenpiteiden ulottuvuus eri aloille ja koska ainakin eräät niistä yrityksistä, joita asia koskee, tulevat harjoittamaan toimintaa, joka sisältää jäsenvaltioiden välistä kauppaa, veronalennukset vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

14. Valikoivuuden osalta komissio lainasi aluksi välitöntä verotusta koskevaa tiedonantoaan, jossa todetaan, että "komission päätöksenteossa noudatettu käytäntö osoittaa, että ainoastaan toimenpiteet, jotka käsittävät valtion koko alueen, jäävät 87 artiklan 1 kohdassa määrätyn valikoivuusehdon soveltamisalan ulkopuolelle" ja että "perustamissopimuksessa tueksi määritellään kaikki toimenpiteet, jotka edistävät taloudellista kehitystä tietyllä alueella". [12] Koska kyseessä olevia veronalennuksia sovellettiin ainoastaan Azoreilla verovelvollisiin yrityksiin eikä siis muualla Portugalissa toimiviin yrityksiin, komissio katsoi, että edulla "suosittiin" kyseisiä yrityksiä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

15. Tämän johtopäätöksen tueksi komissio esitti seuraavat perustelut.

10 - Päätöksen 24 kohta.

11 - Päätöksen 24 kohta.

12 - Päätöksen 24 kohta, jossa lainataan välitöntä verotusta koskevan tiedonannon 17 kohtaa.

16. Ensinnäkin, koska valikoivuuskriteeri perustuu kahden yritysryhmän vertailuun (yhtäältä ne, jotka ovat kyseisen edun saaneet, ja toisaalta ne, jotka eivät ole sitä saaneet), sitä voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun verotuksen "normaali" taso on määritelty. Komissio toteaa tältä osin seuraavaa:

"Sekä perustamissopimuksesta, jossa mainitaan valtion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki, että siitä perustavasta tehtävästä, joka jäsenvaltion keskushallinnolla on yritysten taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön määrittelyssä viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden, tarjoamien palveluiden ja tarvittaessa suorittamien varainsiirtojen vuoksi, käy periaatteessa ilmi, että tässä vertailussa viitekehykseksi on valittava kyseisen jäsenvaltion talousalue. Perustamissopimuksessa määrätään tästä, että yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää 'tukea tietyn talousalueen kehityksen edistämiseen' (87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohta). Tämä osoittaa, että tuki, jota sovelletaan ainoastaan jollakin valtiontukisääntöjen soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion alueella, saattaa olla valikoivaa. – – Komission vakiintuneena käytäntönä, jonka yhteisön tuomioistuin on vahvistanut, on kuitenkin luokitella määritellyillä alueilla sovellettavat ja jäsenvaltion yleiseen järjestelmään verrattuna suosivat verotusjärjestelmät tuiksi." [13]

17. Toiseksi komissio totesi, että sellainen erottelu, joka perustuu ainoastaan toimenpiteestä päättävän elimen luonteeseen – eli siihen, onko kyseessä alueellinen viranomainen vai keskushallinnon viranomainen – on riittämätön "tuen" määrittelemiseksi nyt esillä olevassa yhteydessä. Komission mukaan tällaisella erottelulla jätettäisiin huomiotta tuen käsitteen objektiivinen luonne, jonka mukaan kyseisen käsitteen piiriin kuuluvat kaikki tuet, joilla alennetaan kustannuksia, jotka normaalisti kuuluvat yhden tai useamman yrityksen vastattaviksi, riippumatta tuen tarkoituksesta, perusteluista, päämäärästä tai sen julkisviranomaisen asemasta, joka päättää tuesta tai jonka talousarviota tuki rasittaa. Komissio lisäsi vielä seuraavaa: "Näin ollen on pantava myös merkille, ettei tarkasteltava päätös koske järjestelyä, jolla kaikille tietyntasoisille (alueellisille, kunnallisille tai muille) paikallisyhteisöille annettaisiin mahdollisuus ottaa käyttöön ja kantaa paikallisveroa riippumatta kansallisesta verotuksesta. Kyseessä on sitä vastoin kansallisessa lainsäädännössä vahvistettu ja Manner-Portugalissa sovellettava alennettu verokanta, joka on sovellettavissa yksinomaan Azoreilla. Näissä olosuhteissa on ilmeistä, että alueviranomaisten toteuttama toimenpide poikkeaa kansallisesta verotusjärjestelmästä." [14]

13 – Komissio perusteli näitä väitteitä viittaamalla useisiin omiin päätöksiinsä sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon asiassa C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857).

14 – Päätöksen 31 kohta.

18. Kolmanneksi komissio totesi, että koska alennukset eivät johtuneet suhteellisen tai progressiivisen verotuksen kaltaisten periaatteiden noudattamisesta vaan suosivat tietylle alueelle sijoittautuneita yrityksiä niiden taloudellisesta tilanteesta riippumatta, niiden ei voitu katsoa olevan oikeutettuja Portugalin verojärjestelmän yleisen luonteen perusteella.

19. Katsottuaan näin, että veronalennukset muodostivat tuen ja että kyseinen tuki oli toteutettu EY 88 artiklan 3 kohdan määräysten vastaisesti, komissio selvitti, kuuluiko tuki jonkin perustamissopimuksessa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan. Koska tuki oli jatkuvaa ja sen tarkoituksena oli helpottaa Azorien maantieteellisestä sijainnista aiheutuvia pysyviä rakenteellisia vaikeuksia, kyseessä oli toimintatuki. Tämän seurauksena se voitiin hyväksyä ainoastaan, jos sen tarkoituksena oli alentaa niitä lisäkustannuksia, joita EY 299 artiklan 2 kohdassa mainituista vaikeuksista aiheutui taloudellisen toiminnan harjoittamiselle, ja jos se oli alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukainen.

20. Tältä osin komissio ensinnäkin myönsi sen, että johtuen yritysten rajallisista mahdollisuuksista saavuttaa suurtuotannon etuja ja Azorien maantieteellisestä sijainnista aiheutuvista lisäkustannuksista, kyseinen alue "on Euroopan unionin heikoimmin kehittyneitä alueita". [15] Komission mukaan tältä osin on kuitenkin tehtävä ero rahoitusalan ja muiden alojen välillä.

21. Portugalin viranomaisten esittämään tutkimukseen tukeutuen komissio katsoi muiden kuin rahoitusalan yritysten osalta, että yhteisöverotuksen alentaminen voi johtaa kyseisten yritysten taloudellisen tilanteen paranemiseen ja täten myötävaikuttaa alueelliseen kehitykseen. [16] Näin ollen, sikäli kuin veronalennukset kohdistuivat kyseisiin yrityksiin, tuki kuului EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan ja soveltui yhteismarkkinoille. [17]

15 - Päätöksen 36 kohta.

16 - Tutkimuksessa esitetään seuraavat seikat: a) 1 083:n yhteisöverotuksessa verovelvollisen yrityksen – joista 100 sijaitsi Azoreilla – tutkinta, josta Portugalin mukaan kävi kaikkien indikaattoreiden (myynnin kannattavuus, taloudellinen omavaraisuus, yleinen maksuvalmius ja pääoman tuotto) osalta ilmi, että Azoreilla sijaitsevien yritysten tunnusluvut olivat huomattavasti alhaisempia kuin Manner-Portugalissa sijaitsevien yritysten vastaavat luvut; b) saman yritysotoksen vuoden 1997 tietoihin perustuvan ekonometrisen tutkimuksen tulokset, joista ilmenee, että muiden tekijöiden pysyessä muuttumattomina Azoreilla sijaitsevien yritysten voitto oli keskimäärin 33,6 prosenttia alhaisempi kuin Manner-Portugalissa sijaitsevien yritysten.

17 - Komissio totesi, että Portugalin viranomaiset olivat sitoutuneet ilmoittamaan sille hyvissä ajoin mahdollisista täytäntöönpanotoimista, jotka koskivat kansallisen verotusjärjestelmän sopeuttamista Azorien alueen erityisvaatimuksiin 31.12.2006 jälkeen, jolloin aluetukikartan voimassaolo päättyi (päätöksen 38 kohta).

22. Rahoitusalalla toimivien yritysten osalta komissio totesi, ettei veronalennuksia tuloverotuksessa ja yhteisöverotuksessa "voida pitää oikeutettuina sillä perusteella, että niillä edistetään aluekehitystä, ja että alennukset eivät ole suhteessa niihin haittoihin, joita niillä pyritään lievittämään". [18] Koska komissiolla ei ollut määrällisiä tietoja, joiden avulla "Azoreilla verovelvollisille rahoitusalan yrityksille aiheutuvia lisäkustannuksia voitaisiin arvioida objektiivisesti", se katsoi, että rahoitusalan yritysten [19] osalta veronalennuksia ei voitu pitää sallittuina kansallisina aluetukina, jotka hyväksytään EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan tai perustamissopimuksen jonkin muun poikkeusmääräyksen nojalla. Koska kyse oli toimintatuesta, tuki ei myöskään voinut kuulua EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan. Komission mukaan tämä päätelmä piti paikkansa myös "konsernin sisäisten palvelujen" osalta, [20] koska kyseinen toiminta ei myötävaikuttanut siinä määrin alueelliseen kehittämiseen, että sen olisi voitu katsoa kuuluvan EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.

23. Päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa Portugali velvoitettiin toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta rahoitusalan toimintaa harjoittavilta tai konsernin sisäisiä palveluja tarjoavilta yrityksiltä peritään takaisin tuki, jota oli myönnetty tuloverotuksen ja yhteisöverotuksen veronalennuksilla, joista säädettiin asetuksen 2/99/A 4 ja 5 §:ssä. [21]

18 – Päätöksen 39 kohta.

19 – Sellaisena kuin ne esitetään Euroopan yhteisön tilastollisen toimialaluokituksen pääluokassa J (otsakkeet 65, 66 ja 67) (NACE Rev. 1.1).

20 – Toiminta, jonka taloudellisena perusteena on tarjota koordinointi-, rahoitus- tai jakelukeskusten palveluja samaan konserniin kuuluville yrityksille (sellaisena kuin se esitetään Euroopan yhteisön tilastollisen toimialaluokituksen pääluokassa K, otsakkeessa 74 (NACE Rev. 1.1)).

21 – Komissio lisäsi vielä, että tukiohjelmaa koskeva kielteinen päätös ei estä sitä, että eräiden ohjelman puitteissa myönnettyjen etuisuuksien osalta voidaan niiden omien erityispiirteiden vuoksi katsoa, että ne eivät ole tukea tai että ne soveltuvat yhteismarkkinoille (päätöksen 44 kohta).

B *Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa*

24. Portugalin tasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 24.2.2003. Yhdistynyt kuningaskunta esitti tämän jälkeen tuomioistuimen työjärjestyksen 93 artiklan mukaisen väliintulokirjelmän. Asiassa pidettiin 6.9.2005 istunto, jossa suullisia huomautuksia esittivät Portugalin tasavalta, komissio, Yhdistynyt kuningaskunta ja työjärjestyksen 93 artiklan 7 kohdan mukaisesti myös Espanjan kuningaskunta.

V Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

A *Portugalin tasavalta*

25. Portugalin tasavalta vetoaa kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen.

26. Portugalin tasavalta väittää ensinnäkin, että päätöksessä on sovellettu EY 87 artiklan 1 kohtaa oikeudellisesti virheellisesti kahdelta osin. Yhtäältä valikoivuuskriteerin soveltamisessa ja toisaalta, koska päätöksessä ei tunnustettu, että veronalennukset olivat oikeutettuja Portugalin verojärjestelmän luonteen ja systematiikan johdosta.

27. Valikoivuuden osalta Portugalin tasavalta väittää, että komission ratkaisu valita viitekehykseksi koko Portugalin valtio on virheellinen. Kyseessä olevat veronalennukset aiheutuvat Azorien alueellisen lainsäädäntöelimen toimivallan käytöstä, ja niitä sovelletaan kaikkiin taloudellisiin toimijoihin, joiden verotuksellinen kotipaikka on kyseisellä alueella. Täten mainituilla toimenpiteillä ei "suosita jotakin yritystä tai tuotannonalaa".

28. Lisäksi kyseiset veronalennukset ovat seurausta Portugalin perustuslaissa säädetyistä uudelleenjakoa koskevista periaatteista – mukaan luettuna lain 13/98 4 §:n 1 momentissa mainittu kansallinen solidariteettiperiaate –, joilla pyritään korjaamaan taloudellisessa kehityksessä ilmeneviä epäoikeudenmukaisuuksia, jotka aiheutuvat alueellisesta eristyneisyydestä. Alennukset ovat täten seurausta perustuslaillisen suvereniteetin käytöstä, ja niiden taustalla ovat nimenomaisesti EY 299 artiklan 2 kohdassa esitetyt tekijät, eli syrjäinen sijainti, vaikea ilmasto ja Azorien taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista. Portugalin tasavalta pyytää yhteisöjen tuomioistuinta käyttämään hyväkseen nyt esillä olevan tilanteen ja määrittämään alueellisten veronalennusten valikoivuuteen liittyvien kysymysten oikean tulkintatavan tällä alalla vallitsevan epävarmuuden poistamiseksi.

29. Portugalin verojärjestelmän luonteen ja systematiikan osalta Portugalin tasavalta korostaa, että veronalennukset aiheutuvat laista 13/98 ja perustuslaista kokonaisuudessaan ja kyseisiin lakeihin sisältyy useita viittauksia pyrkimyksiin, jotka koskevat uudelleenjakoa ja Manner-Portugalin ja Azorien välistä yhdenvertaisuutta.[22] Lisäksi komission väite siitä, että veronalennukset eivät ole seurausta "veronmaksajien välisistä objektiivisista eroavaisuuksista", on virheellinen. Itse asiassa kaikki Azoreilla toimivat yritykset kärsivät samoista vaikeuksista, minkä vuoksi yleinen, kaikilla aloilla sovellettava veronalennus on tarpeen Azoreilla.

30. Portugalin tasavalta väittää toisessa kanneperusteessaan, että päätöksellä rikottiin EY 253 artiklaa, koska siinä ei perusteltu riittävästi sitä, että veronalennuksilla vääristettäisiin kilpailua ja vaikutettaisiin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan merkittävässä määrin.

22 – Korostaakseen Azorien erityisasemaa Portugalin tasavalta viittaa tältä osin ekonometriseen tutkimukseen, jonka se esitti komissiolle, sekä 13.11.1999 päivättyyn Centre for European Policy Studiesin tekemään tutkimukseen.

Komissio ei myöskään riittävästi yksilöinyt veronalennuksen mahdollisia edunsaajia, minkä vuoksi toimenpiteiden vaikutusta yhteisön sisäiseen kauppaan ei voitu arvioida hyväksyttävällä tavalla.

31. Kolmanneksi Portugalin hallitus väittää, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että veronalennukset rahoitusalalla ja konsernin sisäisten palvelujen yhteydessä eivät soveltuneet yhteismarkkinoille. Rahoitusalan toimijat, kuten pankit, jotka ovat yleisesti muita Azoreilla toimivia yrityksiä suurempia, kärsivät myös muun muassa ylimääräisistä energiakustannuksista tai pätevien teknisten työntekijöiden puutteesta. Koska komissio piti riittävänä sitä, että muulla kuin rahoitusalalla toimivien yritysten osalta Azorien erityispiirteistä aiheutuvat lisäkustannukset arvioitiin yleisellä tasolla eikä toimialakohtaisesti, sen olisi tullut soveltaa tätä samaa päättelyä myös rahoitusalan yrityksiin. Koska komissio ei kuitenkaan näin toiminut, se rikkoi hyvän hallinnon ja syrjintäkiellon periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta.

B *Komissio*

32. Komission kantansa puolustamiseksi esittämät pääasialliset väitteet ovat seuraavat.

33. Ensinnäkin valikoivuuskriteerin soveltamisessa tapahtuneen väitetyn oikeudellisen virheen osalta komissio viittaa päätöksen 24–33 kohtaan. Komissio väittää erityisesti, että julkisasiamies Saggio hyväksyi yhdistetyissä asioissa C-400/97–C-402/97, Juntas Generales de Guipúzcoa ym.,[23] esittämässään ratkaisuehdotuksessa olennaisilta osin puhtaasti kansallisen vertailukohdan valitsemisen toimenpiteen valikoivuuden määrityksessä. Komission mukaan se, että nyt kyseessä olevilla veronalennuksilla suositaan Azoreilla verovelvollisia yrityksiä verrattuina muihin portugalilaisiin yrityksiin, on riittävä tekijä, jotta alennusten voidaan katsoa olevan valikoivia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komissio katsoo, että jo perustamissopimuksen systematiikka edellyttää tällaista tulkintaa. Tämän seurauksena sillä seikalla, että alennuksista päätti muu elin kuin Portugalin valtio, ei ole merkitystä. Valtiontuen arvioinnissa huomioon ei voida ottaa toimenpiteen muotoa vaan ainoastaan sen vaikutukset.

34. Lisäksi komissio väittää, että Azoreille myönnetty autonomia on luonteeltaan rajallista. Portugalin keskushallinnolla on edelleen merkittävä osa sen taloudellisen viitekehyksen määrittämisessä, jonka puitteissa yritykset toimivat. Azoreilla toimivat yritykset esimerkiksi hyötyvät keskushallinnon rahoittamasta infrastruktuurista ja tämän ylläpitämästä sosiaaliturvajärjestelmästä.

23 – Yhteisöjen tuomioistuimen määräys, 26.2.2000 (yhdistetyt asiat C-400/97, C-401/97 ja C-402/97, kok. 2000, s. I-1073).

Tosiasiassa siis Azoreille myönnetyt veronalennukset alentavat kyseisen alueen verotuloa, minkä keskushallinto sitten hyvittää kansallisen solidariteettiperiaatteen mukaisesti. Komissio korostaa, että kuten päätöksessä todetaan, mikäli jäsenvaltion kaikilla vastaavantasoisilla alueellisilla viranomaisilla olisi sama toimivalta määrätä tiettyjen verojen suuruudesta, tästä ei aiheutuisi etujen valikoivaa myöntämistä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Vastauksena Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulokirjelmään komissio huomauttaa tältä osin, että nyt esillä oleva asia eroaa tilanteesta Skotlannissa, jossa Skotlannin parlamentilla on toimivalta päättää verokannasta tuloverotuksessa mutta ei yhteisöverotuksessa, ja Pohjois-Irlannissa.

35. Mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan alennukset olivat oikeutettuja Portugalin verojärjestelmän luonteen ja systematiikan perusteella, komissio toteaa, että tämä olisi voinut pitää paikkansa ainoastaan, mikäli kyseessä olevat veroedut olisivat aiheutuneet verovelvollisten välisistä objektiivisista eroavaisuuksista. Nyt esillä olevassa asiassa alennukset olivat kuitenkin seurausta alueen taloudellisista ominaispiirteistä, mikä on verojärjestelmästä erillään oleva tekijä. Komissio lisää, että kun jäsenvaltion toimenpide täyttää kaikki muut edellytykset sen määrittelemiseksi valtiontueksi, jäsenvaltion asiana on osoittaa, että toimenpide on oikeutettu järjestelmän luonteen ja systematiikan perusteella.

36. Toiseksi komissio kiistää väitteen, jonka mukaan se ei perustellut riittävästi päätöstään katsoa, että alennukset vaikuttivat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristivät kilpailua, ja komissio viittaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on katsottu, että komissio ei ole velvollinen selvittämään näitä kysymyksiä yksityiskohtaisesti päätöksessään.[24] Riittää, kun osoitetaan, että ainakin eräiden tuensaajien osalta toimenpiteellä on vaikutusta kauppaan.

37. Lopuksi, mitä tulee väitettyyn ilmeiseen arviointivirheeseen ja hyvän hallinnon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden sekä suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, komissio toteaa aluksi, että sillä on laaja harkintavalta arvioitaessa valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille, koska kyseinen arviointi edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten punnintaa. Lisäksi Centre for European Policy Studiesin tutkimuksessa, johon Portugalin tasavalta

24 — Asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2289) ja asia C-280/00, Altmark Trans, tuomio 24.6.2003 (Kok. 2003, s. I-7747, 77–81 kohta).

vetosi, ei esitetä lisääntyneiden kustannusten vaikutuksen suuruutta toimialakohtaisesti. [25] Komissio korostaa, että arvioitaessa tuen mahdollista soveltuvuutta yhteismarkkinoille kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on määrittää lisäkustannusten määrä ja osoittaa, että näillä on yhteys EY 299 artiklan 2 kohdassa mainittuihin tekijöihin, sekä näyttää toteen ehdotetun tukitoimenpiteen oikeasuhteisuus kyseisiin kustannuksiin nähden.

C *Yhdistynyt kuningaskunta ja Espanja*

38. Yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee väliintulijana Portugalin tasavaltaa, keskittyy huomautuksissaan valikoivuutta koskevaan kysymykseen. Se kiistää komission väitteen, jonka mukaan EY 87 artiklan 1 kohdan mukainen valikoivuuskriteeri täyttyy automaattisesti, jos veronalennusta ei sovelleta jäsenvaltion koko alueella, ja katsoo, että itsehallintoalueiden tai autonomisten alueiden päättämät veronalennukset, joita sovelletaan kyseisellä alueella kokonaisuudessaan ja jotka eivät ole toimialakohtaisia, eivät aina täytä valikoivuuskriteeriä. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että alueellisen verojärjestelmän luokitteleminen valtiontueksi johtaa laajempiin alueellista itsehallintoa koskeviin kysymyksiin, joilla on huomattavaa perustuslaillista merkitystä. Mikäli komission väitteet hyväksyttäisiin, tällä saatettaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan vaarantaa sen "epäsymmetrinen" perustuslaillinen rakenne erityisesti Skotlannin osalta (Skotlannin parlamentilla on toimivalta muuttaa Yhdistyneen kuningaskunnan tuloverotuksen perusverokantaa skotlantilaisten veronmaksajien osalta enintään 3 pennyllä puntaa kohden ilman, että keskushallinto palauttaa hyvityksenä osan näistä verotuloista tai suorittaa muuta korvausta) [26] ja Pohjois-Irlannin osalta (Pohjois-Irlannin lainsäädäntöelimellä on toimivalta säätää veroja, jotka olennaisilta osiltaan eivät ole luonteeltaan samanlaisia kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleisesti sovellettavat verot). [27]

39. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kun komissio ratkaisee, muodostaako alueellisesti päätetty alhaisempi verokanta valtiontuen, sen olisi otettava huomioon se, kuinka laajaa autonomiaa kyseisestä alhaisemmasta verokannasta päättäneellä valtionsisäisellä viranomaisella on, ja arvioitava asiaa suhteessa useisiin tekijöihin mukaan luettuna se, onko päätöksen verojen alentamisesta tehnyt elin, jonka kyseisellä alueella asuvat ihmiset ovat valinneet tai joka on muuten demokraattisessa vastuussa näille. Huomioon olisi otettava myös se, vastaako kyseinen alue päätöksen taloudellisista seuraamuksista ilman tähän liittyvää hyvitystä tai suoritusta muilta alueilta tai keskushallinnolta.

25 – Peter Ludlow, Vitor Martins ja Jorge Núñez Ferrer, "Establishing suitable strategies to improve sustainable development in the Portuguese ultraperipheral regions of Madeira and the Azores", CEPS.

26 – Scotland Act 1998, jakso 73.

27 – Ks. Northern Ireland Act 1998, luku 47, jakso 4(1) ja liite 2(9); Northern Ireland Constitution Act 1973, luku 36, jakso 2 ja liite 2(B); Government of Ireland Act 1920, jakso 21.

40. Espanjan kuningaskunta, joka väliintulijana niin ikään tukee Portugalin tasavaltaa, korostaa, että toimivallan siirto – tilanteissa, joissa tästä on kyse – muodostaa osan jäsenvaltioiden valtio-oikeudellisesta toimintakehyksestä. Komission väitteiden hyväksymisellä jätetäisiin huomiotta kyseinen valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä varsinkin, kun välittömästä verotuksesta päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan piiriin.

VI Asian arviointi

A *Muodostavatko riitautetut veronalennukset EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen?*

41. Valtaosa asianosaisten ja muiden osapuolten esittämistä väitteistä koskee – kuten perusteltua onkin – Portugalin tasavallan ensimmäistä kanneperustetta eli sitä, kuuluvatko kyseessä olevat veronalennukset EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

42. Yleisemmällä tasolla tämä tuo esiin merkittävän kysymyksen, joka ulottuu nyt käsiteltävänä olevaa asiaa laajemmalle. Mitä periaatteita on sovellettava ratkaistaessa, kuuluvatko kansallisten verokantojen muutokset, joita sovelletaan ainoastaan määrätyllä maantieteellisellä alueella, yhteisön valtiontukia koskevien säännösten soveltamisalaan?

43. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän mennessä milloinkaan vastannut tähän kysymykseen.[28] Mielestäni kuitenkin "testin" tai ratkaisuperiaatteiden esittäminen on nyt esillä olevassa asiassa välttämätöntä. Tämä on seurausta ensinnäkin jäsenvaltioiden oikeudesta oikeusvarmuuteen niiden suunnitellessa omia verojärjestelmiään. Ilman selkeää testiä, jolla määritetään se, milloin maantieteellisesti rajoitetut veronmuutokset kuuluvat EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jäsenvaltiot eivät voi ennakolta tietää, koska niiden on noudatettava EY 88 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuutta ilmoittaa komissiolle suunnitelluista veronmuutoksista ennen niiden toteuttamista. Muistutan, että tämän ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti johtaa siihen, että toimenpide katsotaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999[29] tarkoitetuksi "sääntöjenvas-

28 – Lähimpänä kyseisen asian arviointia oli julkisasiamies Saggio edellä alaviitteessä 23 mainituissa yhdistetyissä asioissa Juntas Generales de Guipúzcoa ym. antamassaan ratkaisuehdotuksessa. Asiassa oli kyse siitä, ovatko verotukselliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena oli tukea investointeja ja edistää taloudellista toimintaa Baskimaassa, Espanjassa, perustamissopimuksen mukaisia. Julkisasiamies katsoi kuitenkin, että säännöksistä aiheutui "lyhytkestoisia toimenpiteitä, joilla pyrittiin parantamaan niiden soveltamisalaan kuuluvien yritysten kilpailukykyä" (38 kohta), eikä näin esittänyt yleisiä periaatteita maantieteellisesti rajoitettujen veronmuutosten arvioimiseksi. Kanne peruutettiin ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa lopullisen tuomion.

29 – EYVL L 83, s. 1.

taiseksi tueksi". Oikeusvarmuuden asettamat vaatimukset ja valtiontukia koskevien säännösten tehokkuus edellyttävät täten, että jäsenvaltiot voivat selkeiden ratkaisuperiaatteiden perusteella tietää ennakolta kyseisen velvollisuuden laajuuden. [30]

1. Milloin maantieteellisesti rajoitetut kansallisen verokannan muutokset muodostavat valtiontuen?

a) Yleiset periaatteet

44. Jotta verotuksellinen toimenpide voidaan luokitella tueksi, sen on täytettävä neljä EY 87 artiklan 1 kohdassa esitettyä edellytystä:

– Toimenpiteellä on myönnettävä "tuensaajille – – etua, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja". [31] Tämä edellytys täyttyy epäilyksettä silloin, kun yritykseen sovelletaan alhaisempaa verokantaa kuin siihen muutoin sovellettaisiin.

– Kyseisen edun on oltava "jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista – – myönnetty". Kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa, tämä edellytys täyttyy, kun alueelliset viranomaiset myöntävät veronalennuksia, joista aiheutuu valtion tulojen aleneminen. [32]

– Toimenpiteillä on suosittava "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" eli sen on oltava valikoiva. Toimenpidettä ei luokitella valikoivaksi, mikäli jäsenvaltio voi todistaa, että se on oikeutettu järjestelmän "luonteen tai yleisen systematiikan perusteella". [33]

– Toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

45. Määritettäessä sitä, missä määrin EY 87 artiklan 1 kohta ulottuu kansallisen

30 – Lisäisin vielä, että ilmoitusvelvollisuuden määrittämisen lisäksi tuen käsitteen laajuudella on tietysti muitakin tärkeitä käytännön seurauksia, koska silloin, kun veronmuutokset luokitellaan "tueksi", todistustaakka sen kysymyksen osalta, täyttääkö tuki EY 87 artiklan 3 kohdan a tai c alakohdassa määrätyt poikkeusedellytykset, siirtyy jäsenvaltiolle, kuten komission alueellisia tukia koskevissa suuntaviivoissa todetaan.

31 – Välitöntä verotusta koskeva tiedonanto, 9 kohta.

32 – Ks. yleisten veronalennusten osalta asia C-143/99, Adria Wien, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8365, 38 ja 39 kohta); sekä alueellisten veronalennusten osalta asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987 (Kok. 1987, s. 4013), jossa todetaan seuraavaa: "Se seikka, että tukiohjelman toteutti liittovaltion osavaltio tai alueellinen viranomainen eikä liittovaltio tai keskushallinto, ei estä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamista, mikäli merkitykselliset edellytykset täyttyvät. Kun 92 artiklan 1 kohdassa viitataan 'jäsenvaltion myöntämään taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyyn tukeen', tällä tarkoitetaan, että sitä sovelletaan kaikkiin julkisista varoista rahoitettuihin tukiin." (17 kohta).

33 – Ks. asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323) ja välitöntä verotusta koskeva tiedonanto, 12 kohta.

verokannan maantieteellisesti rajoitettuihin muutoksiin, ongelmana on valikoivuuden käsite. Syy tähän on ilmeinen. On itsestään selvää, että näitä muutoksia sovelletaan ainoastaan sellaisiin yrityksiin, jotka toimivat jäsenvaltion määrätyllä alueella. Mikäli – kuten komissio esittää – meidän olisi kaikissa tilanteissa valittava viitekehykseksi jäsenvaltion koko alue, niin lähtökohtaisesti kaikki kansallisen verokannan muutokset, jotka rajoittuvat jäsenvaltion tiettyyn maantieteelliseen osaan, olisi luokiteltava "maantieteellisesti" valikoiviksi (vastakohtana "ainoalliselle" valikoivuudelle, jossa toimenpide suosii tietyllä teollisuuden tai talouden alalla toimivia yrityksiä). Tässä tilanteessa valtiontukisäännöksiä voidaan soveltaa kilpailunvääristymien vähentämiseen.

46. Mikäli meidän olisi kuitenkin eräissä tilanteissa valittava viitekehykseksi se maantieteellinen alue, jolla vaihteluja sovelletaan, kyseiset vaihtelut eivät ole "valikoivia", koska niitä sovelletaan kaikkiin kyseisellä alueella toimiviin yrityksiin. Tässä tilanteessa ainoat käytettävissä olevat perustamissopimuksen mukaiset toimenpiteet, joilla voidaan vähentää kilpailunvääristymiä, ovat EY 94 artikla, jossa mahdollistetaan yksimielisellä päätöksellä jäsenvaltioiden sellaisten säännösten yhdenmukaistaminen, jotka suoraan vaikuttavat yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan,[34] ja (harvoin käytetyt) EY 96 ja EY 97 artikla, joissa mahdollistetaan komission neuvottelut jäsenvaltioiden kanssa ja neuvoston mahdolliset toimenpiteet jäsenvaltioiden säännöksistä aiheutuvien yhteismarkkinoilla ilmenevien kilpailunedellytysten vääristymien poistamiseksi.

47. Ratkaiseva kysymys on täten seuraava: mikä olisi valittava vertailukohdaksi arvioitaessa sitä, suositaanko kansallisen verokannan maantieteellisesti rajoitetuilla vaihteluilla "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

b) Milloin kansallisen verokannan maantieteellisesti rajoitetut vaihtelut ovat valikoivia?

48. Ratkaistaessa tätä kysymystä meidän on aluksi eroteltava kansallisen verokannan korottaminen jäsenvaltion tietyllä maantieteellisellä alueella ja kyseisen verokannan alentaminen.

49. Olettaen, että kyseessä oleva alue käsittää vähemmistön jäsenvaltion koko alueesta, kansallisen verokannan korottaminen maan-

34 - Koska yksimielisyyden saavuttaminen ehdotetun yhteisön lainsäädännön antamiseksi välittoman verotuksen alalla on vaikeaa, kyseisen artiklan puitteissa on toistaiseksi toteutettu varsin vähän yhdenmukaistamista.

tieteellisellä alueella muodostaa – kuten muotoilin asian asiassa C-308/01, GIL Insurance, esittämässäni ratkaisuehdotuksessa – kyseiselle alueelle asetetun "erityismaksun" eikä tuen myöntämistä yleisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluville verovelvollisille, joihin sovelletaan "alempaa" verokantaa.[35] Tämän seurauksena kyseisessä ratkaisuehdotuksessa esitettyjen perusteiden nojalla mainitunlainen tilanne ei kuulu valtiontukisäännösten soveltamisalaan.

50. Mitä taas tulee kansallisen verokannan alentamiseen maantieteellisellä alueella, meidän on erotettava kolme erilaista tilannetta.

51. Ensimmäisessä tilanteessa jäsenvaltion keskushallinto päättää yksipuolisesti, että kansallista verokantaa on alennettava tietyllä maantieteellisellä alueella. Kyseisenlainen toimenpide on ilmeisen selvästi valikoiva, koska yksi elin päättää, että sitä sovelletaan ainoastaan osaan sen toimivallan kattamaa maantieteellistä aluetta.

52. Toisessa tilanteessa kaikilla tietyn tasoisilla (alueelliset, läänintasoiset tai jotkin muut) paikallisviranomaisilla on autonominen toimivalta päättää verokannasta niiden maantieteellisellä toimialueella joko viittaamalla "kansalliseen" verokantaan tai ilman tällaista viittausta.

53. Kuten komissio myöntää päätöksessä ja huomautuksissaan, paikallisviranomaisten toimivaltansa puitteissa toteuttamat toimenpiteet, joita sovelletaan yleisesti sen toimialueella, eivät ole valikoivia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka joku viranomaisista hyväksyisi alemman verokannan kuin muut. Tällaisessa tilanteessa, jossa kullakin paikallisviranomaisella on vapaus asettaa oma verokantansa keskushallinnosta riippumatta, ei ole tarkoituksenmukaista valita koko jäsenvaltiota vertailun viitekehykseksi valikoivuutta arvioitaessa. Ensinnäkin olisi keinotekoista luoda "kansallisen verokannan keskiarvo", johon tietyn alueen verokantaa verrattaisiin. Todellisuudessa olisi todennäköistä, että verokannat vaihtelisivat eri alueiden välillä. Valikoivuuden ydinsisältö välittömän verotuksen alalla on se, että verotuksellisten toimenpiteiden on muodostettava poikkeus yleiseen verojärjestelmään tai syrjäytettävä se osittain.[36] Ajatus "poikkeuksesta" tai "syrjäyttämisestä" on

35 – Ratkaisuehdotus 18.9.2003, asia C-308/01, GIL Insurance, tuomio 29.4.20014 (Kok. 2004, s. I-4777).

36 – Komissio tosin mainitsee välitöntä verotusta koskevassa tiedonannossaan seuraavaa: "Tärkein peruste 92 artiklan 1 kohdan soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on siten se, että toimenpiteellä saadaan aikaan poikkeus verojärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltion tiettyjen yritysten eduksi. Ensiksi olisikin määritettävä yleinen verojärjestelmä." 16 kohta.

käsitteellisesti järkevä ainoastaan, mikäli koko valtion kattava "sääntö" on luotavissa, mikä on mahdotonta tilanteessa, jossa kullakin paikallisviranomaisella on autonominen toimivalta asettaa oma verokantansa. [37]

54. Tämä johtaa meidät kolmanteen mahdolliseen tilanteeseen eli alueellisen viranomaisen päättämään, kansallista verokantaa alempaan verokantaan, jota sovelletaan ainoastaan kyseisen alueellisen viranomaisen toimivallan kattamalla alueella. Ratkaiseva kysymys tässä tilanteessa on se, onko alempi verokanta seurausta kyseisen jäsenvaltion keskushallinnosta tosiasiallisesti autonomisen alueellisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. On tärkeää huomata, että tarkoitan tässä yhteydessä "tosiasiallisesti autonomisella" institutionaalista, menettelyllistä ja taloudellista autonomiaa. Tämä tarkoittaa seuraavaa:

- *Institutionaalisesti autonominen*: Päätöksen tekijän on oltava sellainen alueviranomainen, jolla on oma, keskushallinnosta erillinen valtiosääntöoikeudellinen, poliittinen ja hallinnollinen asemansa.

- *Menettelyllisesti autonominen*: Aluevironomaisen on tullut tehdä päätös sellaisessa menettelyssä, jossa keskushallinnolla ei ole mitään toimivaltaa osallistua välittömästi verokannan päättämismenettelyyn ja jossa paikallisviranomaisella ei ole mitään velvollisuutta ottaa huomioon keskushallinnon etuja verokantaa ratkaistessaan.

- *Taloudellisesti autonominen*: Keskushallinto ei saa hyvittää tai rahoittaa kyseisellä alueella sovellettavaa alempaa verokantaa, eli mainitun alueen on itse vastattava näiden alennusten taloudellisista seurauksista. [38] Tällaisessa tilanteessa päätökset siitä, miten ja kuinka paljon se kantaa veroa verovelvollisilta, ovat aluehallituksen poliittisten valtaoikeuksien ydinkysymyksiä. Mainitunlaisilla päätöksillä vaikutetaan välittömästi siihen rahamäärään, jonka hallitus käyttää esimerkiksi julkisiin palveluihin tai infrastruktuuriin. Aluehallitus voi esimerkiksi pitää parhaimpana "verota ja kuluta" -ajatusta ja kantaa korkeita veroja sekä käyttää enemmän rahaa julkisiin palveluihin. Vaihtoehtoisesti se voi päättää alentaa veroja ja tarjota vähemmän julkisia palveluja. Silloin, kun keskushallinto ei suorita vastaavaa hyvitystä näiden veronalennusten johdosta, mainittu poliittinen päätös puolestaan vaikuttaa infrastruktuuriin ja taloudelliseen ympäristöön, jossa kyseiselle alueelle sijoittautuneet yritykset toimivat. Yritykset, jotka ovat

37 – Tämä ajatus ilmenee implisiittisesti yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Adria Wien antamasta tuomiosta, jossa se toteaa seuraavaa: "Perustamissopimuksen 92 artiklan soveltamisen kannalta – – tietyn lainsäädännön osalta on ratkaistava ainoastaan se, suositaanko valtion toimenpiteellä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa." Asia C-143/99, Adria Wien, ks. alaviite 32 edellä.

38 – Yhdistyneen kuningaskunnan huomautusten mukaan Scotland Act 1998:lla Skotlannille siirretyn verotuksellisen toimivallan ja asiassa järjestetyn kansanäänestyksen nojalla Skotlannin parlamentilla on toimivalta alentaa tai korottaa Yhdistyneen kuningaskunnan tuloverotuksen perusverokantaa Skotlannissa asuvien verovelvollisten osalta enintään kolmella pennyllä puntaa kohden. Mikäli tätä toimivaltaa käytetään, se ei aiheuta mitään Yhdistyneen kuningaskunnan keskushallinnon suorittamaa verotulojen palautusta tai hyvitystä. Skotlanti kantaa täten taloudellisen "riskin" niistä muutoksista, joita se päättää soveltaa verokantaan.

sijoittautuneet kyseiselle alueelle, toimivat täten alueen ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin nähden erilaisessa oikeudellisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä, eikä näitä toimintaympäristöjä voida verrata keskenään.

55. Jos kaikki nämä autonomian merkitykset täyttyvät, kun paikallisviranomainen päättää asettaa kansallista verokantaa alemman verokannan, kyseistä päätöstä ei voida pitää "valikoivana" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näissä tilanteissa komission esittämän kannan perusteet – eli "perustava tehtävä", joka jäsenvaltion keskushallinnolla on "yritysten taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön määrittelyssä" [39] – lakkaavat olemasta.

56. Mikäli kuitenkin joku näistä autonomian merkityksistä jää täyttymättä, alempi verokanta on mielestäni luokiteltava EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valikoivaksi.

57. Edellä on esitetty yhteenveto siitä, mikä on mielipiteeni tärkeimmistä periaatteista ratkaistaessa sitä, luokitellaanko alueelliset veronalennukset "tueksi". Kattavuuden nimissä on kuitenkin hyödyllistä käsitellä lyhyesti kolmea väitettä, jotka komissio toi esiin käsittelyn kuluessa.

58. Ensimmäinen väite koskee sitä, että se seikka, että alueellisesta veronalennuksesta aiheutuu tai saattaa aiheutua kilpailun vääristymistä yhteisössä, on itsessään riittävä valikoivuuskriteerin täyttymiseksi. [40] Kuten kuitenkin olen jo todennut, valtiontukia koskevat määräykset ovat ainoastaan yksi perustamissopimuksen mukaisista keinoista, joilla valtuutetaan yhteisö ryhtymään toimenpiteisiin kilpailunvääristymien ehkäisemiseksi EY 3 artiklan g alakohdan mukaisesti. Kun valtiontukia koskevat määräykset kohdistuvat valikoiviin tukitoimenpiteisiin, EY 94, EY 96 ja EY 97 artiklaa voidaan puolestaan käyttää ehkäisemään vääristymiä, jotka aiheutuvat muista verotuksellisista toimenpiteistä, jotka eivät kuulu valtiontukia koskevien määräysten soveltamisalaan, kuten totesin edellä mainitussa asiassa GIL Insurance [41] ja asiassa C-174/02, asia C-174/02, tuomio 13.1.2005, Kok. s. I-85 ja s. I-88, [42] esittämissäni ratkaisuehdotuksissa. Komission väitteessä, jonka mukaan huomiota on kiinnitettävä yksinomaan siihen, aiheutuuko alueellisista veronalennuksista kilpailunvääristymistä vai ei, yhdistetään virheellisesti näiden käsitteellisesti erillisten keinojen välinen ero. [43]

39 – Päätöksen 26 kohta.

40 – Komissio perustaa väitteensä erityisesti edellä alaviitteessä 33 mainittuun asiaan Italia v. komissio, tuomion 13 kohta.

41 – Ks. alaviite 35 edellä.

42 – Ratkaisuehdotus 4.3.2004, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

43 – Lisäksi, kuten Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, jos "tuen" määritelmän selvittämisen ainoa testi on kilpailun vääristymisen olemassaolo, käsitteen piiriin kuuluisivat myös tilanteet, joissa yhtäläiset alueelliset verotusvaltuudet on myönnetty kaikille tietyn tasoisille alueviranomaisille, mikä komission mukaan ei muodosta tukea.

59. Komission esittämän toisen väitteen mukaan eräiden alueellisten veronalennusten jättäminen EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle saattaisi kannustaa jäsenvaltioita päättämään muuttaa alueellaan sovellettavan verotuksellisen toimivallan sisäistä jakoa ja näin rajoittamaan valtiontukia koskevien säännösten soveltamista.[44] Edellä esittämieni perustelujen valossa on kuitenkin ilmeisen selvää, että se, että alueellisille viranomaisille myönnetään puhtaasti muodollinen toimivalta päättää verotusta koskevista asioista keskushallinnon asettamien ehtojen rajoissa ilman edellä kuvaamaani todellisen autonomista päätöksentekoa, ei riitä saattamaan toimenpidettä EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Ajatus siitä, että asiaa on tutkittava pelkkää muotoa perusteellisemmin, käy ilmi jo EY 87 artiklan 1 kohdan ilmaisusta "muodossa tai toisessa", ja tämän ovat vahvistaneet yhteisöjen tuomioistuin muun muassa edellä mainitussa asiassa Italia vastaan komissio[45] ja julkisasiamies Saggio edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Juntas Generales de Guipúzcoa ym.[46]

60. Toisaalta tilanteessa, jossa alueviranomainen tekee päätöksensä keskushallinnosta tosiasiallisen autonomisesti (edellä korostamassani merkityksessä), ei ole mitään loogista tai oikeustieteellistä perustetta erotella toisistaan "symmetristä" verotuksellisen toimivallan siirtämistä – joka on edellä mainittu toinen tilanne, jossa kullakin alueviranomaisella on samat autonomiset verotukselliset toimivaltuudet – ja "epäsymmetristä" verotuksellisen toimivallan siirtämistä – joka on edellä mainittu kolmas tilanne, jossa joillakin alueviranomaisilla on autonomista verotuksellista toimivaltaa. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, sen valinta, mille – jos millekään – jäsenvaltion alueista myönnetään tällaista siirrettyä verotuksellista toimivaltaa, on luonnollisesti valtiosääntöoikeudellinen valinta, joka riippuu merkittävästi yksinomaan kyseistä aluetta koskevista historiallisista ja taloudellisista olosuhteista. Niin kauan kuin verokantaa koskeva päätös on tosiasiallisesti autonominen, sen on jäätävä valtiontukia koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

61. Viimeinen väite, jonka komissio esitti sitä mahdollisuutta vastaan, että alueelliset veronalennukset voisivat eräissä tapauksissa jäädä EY 87 artiklan 1 kohdan ulkopuolelle, koski oikeusvarmuutta. Komissio korostaa, että koska EY 87 artiklan 1 kohdassa asetetaan rajat sille, mitkä toimenpiteet jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tämän arvioitaviksi, jäsenvaltioiden on tiedettävä ennakolta ilmoitusvelvollisuutensa täsmällinen ulottuvuus.

62. Tältä osin huomauttaisin, että vaikka oikeusvarmuuteen pyrkiminen sinällään on kiistatta perusteltua, sillä ei itsessään voida oikeuttaa EY 87 artiklan 1 kohdan sovelta-

44 – Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 23 mainituissa yhdistetyissä asioissa Juntas Generales de Guipúzcoa ym., 37 kohta.

45 – Ks. edellä alaviite 33, tuomion 27 kohta. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Italian väitteen, jonka mukaan tekstiiliteollisuuden sosiaaliturvamaksujen alentamisen väitetty sosiaalinen päämäärä merkitsi sitä, että kyseinen alennus ei kuulunut EY 87 artiklan soveltamisalaan, ja huomautti, että "92 artiklassa ei erotella siinä tarkoitettuja toimenpiteitä niiden perusteiden tai tavoitteiden perusteella, vaan määritetään ne niiden vaikutuksen mukaan".

46 – Ks. edellä alaviite 23, ratkaisuehdotuksen 37 kohta: "Se seikka, että kyseessä olevat toimenpiteet toteutti alueviranomainen, jolla on kansallisen lainsäädännön mukaan yksinomainen toimivalta, on puhtaasti muodollinen tekijä, joka ei ole riittävä oikeuttamaan sitä niiden yritysten etuoikeutettua kohtelua, jotka kuuluvat alueellisten säännösten soveltamisalaan."

misalan laajentamista artiklan edellä kuvaamiani tavoitteita pidemmälle. Jo nyt tuen määritelmä nimittäin sisältää (ainakin toistaiseksi) epätäsmällisen käsitteen eli toimenpiteen oikeuttamisen "järjestelmän luonteen ja systematiikan" perusteella.

63. Esitettyäni edellä näkemykseni periaatteista, joita sovelletaan arvioitaessa valikoivuuskriteerin soveltamista alueellisiin veronalennuksiin, siirryn nyt soveltamaan näitä periaatteita esillä olevaan asiaan.

2. Muodostavatko nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevat veronalennukset valtiontuen?

64. Portugalin tasavalta rajoittuu väitteissään, jotka koskevat EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisessa tapahtunutta oikeudellista virhettä, valikoivuutta ja verojärjestelmän luonteeseen ja systematiikkaan perustuvaa oikeutusta koskeviin kysymyksiin. Näin ollen ei ole tarpeen pohtia, muodostavatko veronalennukset valtion varoista myönnetyn edun, joka voi vääristää kilpailua.

65. Käsittelen ensin kysymystä siitä, täyttävätkö veronalennukset valikoivuutta koskevan edellytyksen edellä esittämieni päätelmien mukaisesti.

66. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

67. Pitää paikkansa, että Azorit määritellään Portugalin perustuslaissa "autonomiseksi alueeksi", jolla on oma poliittis-hallinnollinen asema ja omat hallintoelimet. Lisäksi näillä elimillä on toimivalta käyttää omaa verotusvaltaa ja oikeus mukauttaa kansallisia verosäännöksiä alueellisten erityisominaisuuksien mukaisiksi kuitenkin niin, että mainittuja toimivaltuuksia käytetään laissa 13/98 ja asetuksessa 2/99/A säädettyjen edellytysten rajoissa. Tämän seurauksena voidaan todeta, että riitautettuihin veronalennuksiin johtanut päätös tehtiin institutionaalisesti autonomisella tavalla.

68. Mielestäni mainittua päätöstä ei kuitenkaan tehty olosuhteissa, joissa vallitsi edellä tarkoitettu todellinen menettelyllinen ja taloudellinen autonomia.

69. Menettelyllisen autonomian osalta Portugalin tasavalta on huomautuksissaan korostanut, että alennuksissa on kyse Portugalin perustuslaissa säädettyjen uudelleenjakoa koskevien periaatteiden soveltamisesta ja erityisesti lain 13/98 4 §:n 1 momentissa säädetystä kansallisesta solidariteettiperiaatteesta, jolla tarkoitetaan koko kansallisella alueella sovellettavaa vastavuoroista periaatetta, jolla pyritään varmistamaan julkisten palvelujen ja yksityisen toiminnan asianmukainen kattavuus epäoikeudenmukaisuuden

ehkäisemiseksi. Kyseisen lain 5 §:ssä täsmennetään valtion ja autonomisten alueiden välisessä yhteistyössä noudatettavat periaatteet, joilla pyritään kansallisen solidariteetin saavuttamiseen.

70. Mielestäni se seikka, että riidanalaiset alennukset toteutettiin kyseisenlaisen kansallisen solidariteettiperiaatteen perusteella, on jo itsessään vastoin ajatusta todellisesta menettelyllisestä autonomiasta edellä tarkoitetussa merkityksessä. Jo kyseisen periaatteen olemassaolo velvoittaa aluehallinnon ja keskushallinnon toimimaan yhteistyössä uudelleenjakoa koskevien pyrkimysten edistämiseksi koko Portugalin alueella.

71. Vastaavasti taloudellisen autonomian osalta lain 13/98 5 §:ssä todetaan selvästi, että rahoituksen alalla kansallinen solidariteettiperiaate edellyttää talousarviollisia siirtoja [47] ja että valtion on työskenneltävä yhdessä autonomisten alueiden viranomaisten kanssa taloudellisen kehityksen toteuttamiseksi ja epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseksi. Mainitut periaatteet sisältyvät myös lain 13/98 10 §:ään, jossa annetaan autonomisille alueille oikeus tiettyyn osaan valtion verotuloista. Lisäksi Portugalin hallitus ei ole osoittanut (tai yrittänyt osoittaa), että Azorit eivät saaneet valtion varoista sellaista hyvittävää rahoitusta, jolla korvattiin veronalennuksista aiheutuva verotulojen alhaisempi määrä. Tämä olisi itse asiassa ristiriidassa veronalennusten tarkoituksen kanssa, joka on Azorien alueellisesta eristyneisyydestä aiheutuvien taloudellisen kehityksen epäyhdenvertaisuuksien korjaaminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen olisi todennäköisimmin vaikeampaa – eikä helpompaa –, jos yhteisöverotusta alennetaan 30 prosenttia, mikäli Portugalin keskushallinto ei suorittaisi vastaavaa hyvitystä.

72. Näin ollen Azorien alueellisen lainsäädäntöelimen tekemää päätöstä riitautettujen veronalennusten toteuttamisesta ei todellisuudessa tehty Portugalin keskushallinnosta autonomisesti arvioitaessa asiaa EY 87 artiklan 1 kohdan kannalta. Tämän seurauksena kyseiset alennukset on luokiteltava valikoiviksi, mutta ne voivat kuitenkin olla oikeutettuja verojärjestelmän luonteen ja systematiikan perusteella.

73. Tältä osin Portugalin tasavalta väittää, että kyseessä olevat veronalennukset ovat oikeutettuja verojärjestelmän luonteen ja yleisen systematiikan perusteella, koska alennukset ovat seurausta Portugalin perustuslaissa säädetyistä uudelleenjakoa koskevista tavoitteista ja koska niillä pyritään torjumaan niitä vakavia rakenteellisia ongelmia, joita Azoreilla toimivat yritykset kohtaavat.

74. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tai komission ratkaisukäytännössä ei ole tyhjentävästi määritelty

47 – Lain 13/98 5 §:n 2 momentti.

verojärjestelmän "luonteeseen ja yleiseen systematiikkaan" perustuvan oikeutuksen rajoja, seuraavat seikat ovat kuitenkin selviä.

75. Ensinnäkin todistustaakka tämän oikeuttamisperusteen osalta on jäsenvaltiolla. [48]

76. Toiseksi kyseisen oikeuttamisperusteen keskeinen ajatus on se, että verojärjestelmän soveltamisesta tehtävien poikkeusten on "perustuttava – – kyseisen jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteisiin". [49] Tältä osin on tehtävä ero toisaalta verojärjestelmän "ulkoisten" tavoitteiden, esimerkiksi sosiaalisten ja alueellisten tavoitteiden – jotka jäävät oikeuttamisperusteen soveltamisalan ulkopuolelle – ja toisaalta niiden tavoitteiden välillä, jotka ovat "ominaisia verojärjestelmälle sinänsä", esimerkiksi verojen kantamisen tehokkuus tai progressiivinen verotus. [50] Näin ollen tämän testin soveltamisessa on luonnollisesti eroavaisuuksia kyseessä olevan verojärjestelmän erityisten tavoitteiden mukaan.

77. Mielestäni Portugalin tasavalta ei ole täyttänyt todistustaakkaansa tältä osin. Vaikka – kuten tilanne on progressiivisen verotuksen osalta – Azorien veronalennusten tavoitteena voikin olla tulon uudelleenjakaminen rikkaampien ja köyhempien alueiden kesken, menettelytapa, jolla tämä on saavutettu, muodostaa alueellisen poikkeuksen muutoin sovellettavaan Portugalin yleiseen verojärjestelmään, eikä sitä ole pidettävä koko kansallisessa verojärjestelmässä sovellettavien yleisten sääntöjen käyttämisenä. Viittaan analogisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-346/99–T-348/99, Diputación Foral de Álava, antamaan tuomioon, jossa oli kyse eräillä Espanjan alueilla sijaitsevien yritysten veropohjaan tehtyjen alennusten muodossa myönnetystä verotuesta. [51] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kantajien väitteet, joiden mukaan alueellinen verojärjestelmä perustui Espanjan perustuslakiin ja oli oikeutettu, koska se oli tarpeen investointien edistämistä ja työpaikkojen luomista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, ja totesi, että "sen perusteella, että Baskimaan viranomaisille on myönnetty Espanjan perustuslaissa verotusta koskevaa toimivaltaa, ei voida katsoa, että kaikki kyseisten viranomaisten myöntämät verotukselliset edut olisivat perusteltavissa verojärjestelmän luonteella tai rakenteella". [52] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi erityisesti, että "toimenpidettä ei voida – – jättää määrittelemättä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi sillä perusteella, että sillä pyritään talouspoliittiseen tavoitteeseen". [53]

78. Vastaavasti veronalennusten tavoitteena nyt esillä olevassa asiassa on, kuten Portugalin tasavalta itse on myöntänyt, ensisijaisesti hyvittää yrityksille Azorien rakenteellisista ongelmista aiheutuvia haittoja. Vaikka tällai-

48 – Välitöntä verotusta koskeva tiedonanto, 23 kohta.
49 – Välitöntä verotusta koskeva tiedonanto, 16 kohta.
50 – Välitöntä verotusta koskeva tiedonanto, 26 kohta.
51 – Tuomio 23.10.2002 (Kok. 2002, s. II-4259).
52 – Ibid., tuomion 62 kohta.
53 – Ibid., tuomion 63 kohta.

nen tavoite voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, kuuluuko tuki EY 87 artiklan 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan, se ei kuitenkaan muodosta Portugalin verojärjestelmän luonteeseen ja systematiikkaan perustuvaa pätevää oikeuttamisperustetta.

79. Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuimen olisi hylättävä Portugalin tasavallan kanneperuste, jossa se riitauttaa sen, että komissio on luokitellut kyseessä olevat veronalennukset valtiontueksi.

B *Perusteluvelvollisuus*

80. Portugalin tasavalta väittää toisessa kanneperusteessaan, että komissio ei ole esittänyt riittäviä perusteluja päätöksen 24 kohdan kolmannessa alakohdassa esittämälleen päätelmälle, jonka mukaan väitetty tuki vääristäisi tai voisi vääristää kilpailua yhteisössä.

81. Tämä väite ei mielestäni ole vakuuttava. Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "vaikka tietyissä tapauksissa jo tuen myöntämiseen liittyvistä olosuhteista voidaan havaita, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on ainakin mainittava nämä olosuhteet päätöksensä perusteluissa".[54] Mielestäni komissio on kuitenkin päätöksessä täyttänyt tämän velvoitteen. Kuvailemalla päätöksessä yksityiskohtaisesti veronalennusten luonnetta ja laajuutta[55] sekä Azorien maantieteellistä ja taloudellista tilannetta ja muita siellä vallitsevia olosuhteita[56] komissio esitti riittävästi ne olosuhteet, joiden johdosta se katsoi, että alennukset saattoivat vääristää kilpailua ja vaikuttaa valtioiden väliseen kauppaan. Kun otetaan huomioon erityisesti kyseessä olevien veronalennusten laaja ulottuvuus eri talouden aloille (ne kattoivat kaikki taloudelliset toimijat, luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka olivat Azoreilla verovelvollisia) ja niiden merkittävä määrä (30 prosenttia yhteisöverokannasta), mielestäni komissio ei ylittänyt toimivaltuuksiaan katsoessaan näiden tekijöiden johdosta, että ainakin eräät veronalennuksien piirissä olevista yrityksistä harjoittavat toimintaa, joka sisältää jäsenvaltioiden välistä kauppaa, ja että vaikutuksia valtioiden väliseen kauppaan voi syntyä.[57]

54 - Ks. asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988 (Kok. 1988, s. 2855, 15 kohta) ja yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksan liittotasavalta ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5151, 52 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 98 kohta.

55 - Ks. esim. päätöksen 7–9 kohta.

56 - Ks. esim. päätöksen 36 ja 37 kohta (vaikka nämä kuvaukset esitettiinkin EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisen arvioinnin yhteydessä).

57 - Ks. myös edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 88 ja 89 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komissio oli täyttänyt velvollisuutensa perustella valtiontukea koskevassa päätöksessä, miksi se katsoi kilpailunvääristymän mahdollisuuden olevan olemassa, kun se oli selvittänyt yleisesti, että tomenpiteellä annettiin tuensaajille olennaista etua verrattuna niiden kilpailijoihin ja se hyödytti todennäköisesti erityisesti sellaisia yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan komissio ei ollut "velvollinen selvittämään tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin".

82. Lisäisin vielä, että Azorien maantieteellisesti varsin pieni koko ei ole merkittävä tässä yhteydessä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, "tuen suhteellisen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei – – sulje pois sitä mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". [58]

83. Portugalin tasavallan toinen väite on täten mielestäni hylättävä.

C Ilmeinen arviointivirhe sovellettaessa EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa rahoitusalaan ja konsernin sisäisiin palveluihin

84. Portugalin tasavalta väittää viimeisessä kanneperusteessaan, että kun komissio katsoi, että sikäli kun veronalennuksia sovellettiin rahoitusalalla ja konsernin sisäisten palvelujen yhteydessä, niihin ei voitu soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta, se teki ilmeisen arviointivirheen ja loukkasi hyvän hallinnon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta EY 299 artiklan 2 kohdan vastaisesti. Portugalin tasavallan mukaan rahoitusalan yrityksille voi aiheutua Azorien maantieteellisestä sijainnista johtuvia, täsmälleen samoja lisäkustannuksia kuin muillekin yrityksille, ja näin niitä olisi tullut kohdella samoin kuin muita yrityksiä.

85. Tämän väitteen arvioimiseksi muistutan aluksi, että kun komissio ratkaisee sitä, sovelletaanko toimenpiteeseen jotain EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätyistä poikkeuksista, sillä on laaja harkintavalta, koska päätöksen tekeminen edellyttää monitahoisia taloudellisia ja sosiaalisia arviointeja. Yhteisöjen tuomioistuimen on täten laillisuusvalvonnassaan rajoituttava sen selvittämiseen, onko komissio ylittänyt harkintavaltansa rajat esittämällä tosiseikat virheellisessä muodossa, tekemällä tosiseikkoja koskevan ilmeisen arviointivirheen taikka käyttämällä harkintavaltaansa tai menettelyä väärin. [59]

86. Pitäen edellä mainitun mielessä siirryn nyt arvioimaan EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyjä poikkeusperusteita. Kuten alueellisia valtiontukia koskevissa komission suuntaviivoissa todetaan, toimintatuet – eli yrityksen juoksevien kustannusten alentamiseen tarkoitetut tuet, jotka luonnollisesti kattavat myös veronalennukset – ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Kyseisenlaisia tukia voidaan poikkeuksellisesti myöntää alueille, joihin voidaan soveltaa EY

58 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia italia v. komissio, tuomion 86 kohta ja yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 42 kohta).

59 – Ks. esim. asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3202, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 24 kohta).

87 artiklan 3 kohdan a alakohdan poikkeusta, "edellyttäen, että tuki edistää alueellista kehitystä [ja että sen laatu ja taso] ovat suhteessa niihin haittoihin, joita sillä pyritään lievittämään". [60] Suuntaviivoissa täsmennetään myös, että EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan poikkeuksen soveltamisalaan kuuluville syrjäisimmille alueille "voidaan myöntää tukia lisäkuljetuskustannusten osittaiseen korvaamiseen erityisedellytyksiä noudattaen". [61] Joka tapauksessa jäsenvaltion tehtävänä on näyttää toteen kyseisten tekijöiden aiheuttamien lisäkustannusten määrä.

87. Nyt esillä olevassa asiassa komissio päätti jättää rahoitusalan ja konsernin sisäiset palvelut poikkeuksen ulkopuolelle myönnettäään EY 299 artiklan 2 kohtaan liittyen ensin, että alueellisten markkinoiden pienuus ja Azorien maantieteellinen sijainti johtivat siihen, että alueen yritysten mahdollisuudet hyötyä suurtuotannon eduista olivat varsin rajalliset, mistä aiheutui tuotannolle ja markkinoille pääsylle huomattavia lisäkustannuksia. [62] Näiden seikkojen huolellisen arvioinnin perusteella komissio päätyi katsomaan, että muut kuin rahoitusalan yritykset kuuluivat EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.

88. Kuten Portugalin tasavalta huomauttaa, pitää paikkansa, että kyseistä päätöstä tehdessään komissio oli valmis hyväksymään näyttöä lisäkustannuksista koko talousalueella toimivien yritysten osalta ilman, että näitä kustannuksia eriteltiin alakohtaisesti. Sitä vastoin rahoitusalan osalta komissio edellytti "määrällisiä tietoja, joiden avulla Azoreilla verovelvollisille rahoitusalan yrityksille aiheutuvia lisäkustannuksia voitaisiin arvioida objektiivisesti", eikä Portugalin tasavalta kyennyt tällaisia tietoja esittämään.

89. Tämä komission ratkaisu ei kuitenkaan mielestäni muodosta ilmeistä arviointivirhettä. Kuten edellä on mainittu, jäsenvaltioilla on todistustaakka sen osoittamisesta, että riidanalainen tuki on perusteltu ja oikeassa suhteessa niihin lisäkustannuksiin, joita alueen yrityksille aiheutuu. Vaikka komissio päätti hyväksyä yleisen monialaisen selvityksen muiden kuin rahoitusalan yritysten osalta, sillä oli lähtökohtaisesti oikeus vaatia erillistä tosiasiallista näyttöä kyseisistä kustannuksista rahoitusalan osalta erityisesti, koska ekonometrinen tutkimus, jonka Portugalin tasavalta esitti kyseisten kustannusten toteennäyttämiseksi, ei ulottunut rahoitusalalle. Portugalin tasavalta ei kiistä sitä, että se ei ole esittänyt tällaista erillistä näyttöä komission tutkimuksen aikana. [63]

60 - Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat, 4.15 kohta.

61 - Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat, 4.16 kohta.

62 - Päätöksen 36 kohta.

63 - Ks. päätöksen 18 kohta, jossa todetaan seuraavaa: "Portugalin viranomaiset perustelevat rahoitusalan yritysten puuttumista perusotannasta – – vain sillä, ettei tältä alalta ole käytettävissä tilastotietoja. Viranomaiset myöntävät, että rahoitusalan osalta ei tämän vuoksi voida osoittaa täsmällisesti, ovatko kyseiset alennetut verokannat luonteensa ja määränsä puolesta sopivia ratkaisemaan Azorien alueen erityisongelmat."

90. Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuimen tulisi hylätä myös Portugalin tasavallan kolmas kanneperuste.

VII Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisee asian seuraavasti:

1) Tuloverokannan alennuksia koskevasta osasta ohjelmassa, jonka tarkoituksena on sopeuttaa kansallinen verotusjärjestelmä vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia, 11 päivänä joulukuuta 2002 tehdystä komission päätöksestä 2003/442/EY nostettu kumoamiskanne hylätään kokonaisuudessaan.

2) Portugalin tasavalta vastaa komissiolle aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

3) Väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.