

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. september 2006 *

I sag C-88/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 24. februar 2003,

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, som befuldmægtiget, bistået af advogados J. da Cruz Vilaça og L. Romão, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: portugisisk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og F. de Sousa Fialho, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer) og J. Malenovský samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klučka og U. Löhmus,

generaladvokat: L.A. Geelhoed

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. september 2005.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. oktober 2005,

afsagt følgende

Dom

- 1 Den Portugisiske Republik har med sit søgsmål nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2003/442/EF af 11. december 2002 om afsnittet vedrørende nedsatte indkomstskatteprocenter i ordningen for tilpasning af det nationale skattesystem til den selvstyrende region Azorerne særlige forhold (EUT 2003 L 150, s. 52, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

De fællesskabsretlige regler

- 2 Artikel 87, stk. 1, EF bestemmer:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

3 Det præciseres i punkt 2 i Kommissionens meddelelse af 10. december 1998 om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (EFT C 384, s. 3, herefter »meddelelsen om statsstøtte ved direkte beskatning«), at det foreslås for skatteforanstaltningers vedkommende at præcisere, hvad der i traktatens artikel 87, stk. 1, forstås ved støtte.

4 Det udtales i artikel 87, stk. 3, EF, at som forenelig med fællesmarkedet kan betragtes

»a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse

[...]

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

[...]«

5 Det bestemmes i artikel 299, stk. 2, EF, at traktaten gælder for de franske oversøiske departementer, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer. Fællesskabslovgiver kan imidlertid vedtage særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte

anvendelsen af traktaten i disse regioner under hensyntagen til, at deres strukturelle sociale og økonomiske situation forværres af visse forhold, som er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioner i deres udvikling.

- 6 I henhold til punkt 4.15 i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte (EFT 1998 C 74, s. 9), som ændret den 9. september 2000 (EFT C 258, s. 5, herefter »retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte«), er regionalstøtte, der ydes med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter, dvs. driftsstøtte, forbudt.
- 7 I medfør af punkt 4.16.2 i de nævnte retningslinjer kan det i regioner i den yderste periferi, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), accepteres, at der ydes støtte, som ikke både er degressiv og tidsmæssigt begrænset, til kompensation for meromkostningerne ved udøvelse af økonomiske aktiviteter på grund af de i EF-traktatens artikel 299, stk. 2, nævnte faktorer, der er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioners udvikling. Det præciseres ligeledes under dette punkt, at det tilkommer medlemsstaten at fastsætte størrelsen af disse udgifter og at godtgøre, at der foreligger en forbindelse til de nævnte faktorer. Den planlagte støtte skal derudover begrundes ud fra sin karakter og sit bidrag til regional udvikling, idet dens størrelse skal stå i forhold til de meromkostninger, som den skal kompensere.

National lovgivning

- 8 Det bestemmes i Den Portugisiske Republiks forfatning af 2. april 1976, at »øgrupperne Azorerne og Madeira er selvstyrende regioner med politisk-

administrative statutter og egne regeringsorganer«. En række bestemmelser om disse regioners samt deres respektive politiske og administrative organers myndighed, opgaver og kompetencer er i den forbindelse fastsat.

- 9 Det fremgår af disse bestemmelser, at de selvstyrende regioner råder over egne skatteindtægter samt en andel af statens skatteindtægter, som fastsættes i overensstemmelse med et princip til sikring af effektiv national solidaritet. Disse regioners lovgivende forsamlingers enekompetence medfører endvidere, at de under iagttagelse af de betingelser, som er fastsat i en rammelov vedtaget af republikkens parlament, kan udøve en selvstændig skattemyndighed samt tilpasse de nationale skatter de særlige regionale forhold.
- 10 Ved lov nr. 13/98 af 24. februar 1998 om de selvstyrende regioners finanser (lei n 13/98 de 24 de Fevereiro, Lei de finanças das Regiões Autónomas, *Diário da República* I, serie A, nr. 46, af 24.2.1998, s. 746, herefter »lov nr. 13/98«) fastlagde den portugisiske stat de nærmere bestemmelser for dette økonomiske selvstyre. Loven opstiller principperne og målsætningerne for det regionale økonomiske selvstyre, fastlægger vilkårene for koordinering mellem de selvstyrende regioners og statens økonomi, opstiller principperne for den nationale solidaritet samt for statens og de selvstyrende regioners forpligtelse til at samarbejde.
- 11 For så vidt angår statens og de selvstyrende regioners samarbejde bestemmes navnlig følgende i artikel 5, stk. 1-3, i lov nr. 13/98:

»1. Ved opfyldelsen af solidaritetsforpligtelsen i henhold til forfatningen og statutterne deltager staten, som i den forbindelse skal tage hensyn til sin

budgetmæssige formåen og nødvendigheden af at sikre, at alle parter behandles lige på det nationale område, sammen med de selvstyrende regioners myndigheder i opgaven med at fremme den økonomiske udvikling, i at fjerne uligheder som følge af regionernes status som øsamfund, og i at bringe dem i økonomisk og social overensstemmelse med det øvrige nationale område og med Den Europæiske Union.

2. Den nationale solidaritet viser sig på det finansielle område navnlig i budgetoverførsler, som er fastsat i denne lov, og skal varigt tilpasses de selvstyrende regioners udviklingstrin samt frem for alt sigte til at skabe de betingelser, der giver mulighed for en bedre økonomisk dækning gennem egne indtægter.

3. Den nationale solidaritet skal sikre et grundlæggende princip om ligebehandling af alle portugisiske borgere og disses mulighed for at nyde godt af den socialpolitik, som fastsættes på nationalt plan, samt bidrage til at bringe dem i økonomisk og social overensstemmelse med det øvrige nationale område og med [...] Union[en]. Det giver sig navnlig udtryk i budgetoverførsler, hvis gennemførelse skal ske ifølge bestemmelserne i denne artikel.«

¹² Som det bemærkes i betragtning 7 til den anfægtede beslutning, bestemmes det ved lov nr. 13/98 endvidere, at provenuet fra personlig indkomstskat og national selskabsskat udgør indtægter for de selvstyrende regioner efter regler, som regionerne selv fastlægger. I henhold til lovens artikel 37 kan de regionale parlamenter navnlig nedsætte de skatteprocenter, der anvendes i disse regioner, med indtil 30% i forhold til de skatteprocenter, som er hjemlet i den nationale lovgivning.

Den særlige ordning for den selvstyrende region Azorerne

- 13 Ved regionalt lovdekret nr. 2/99/A af 20. januar 1999, som ændret ved regionalt lovdekret nr. 33/99/A af 30. december 1999 (herefter »dekret nr. 2/99/A«), fastlagde det lovgivende organ i regionen Azorerne i henhold til de beføjelser, der er tillagt det, vilkårene for denne tilpasning af det nationale skattesystem til de særlige regionale forhold. Lovdekretet trådte i kraft den 1. januar 1999 og indeholder især et afsnit om nedsatte indkomstskatteprocenter.
- 14 Denne nedsatte skat finder automatisk anvendelse på samtlige erhvervsdrivende (såvel fysiske som juridiske personer). I henhold til de portugisiske myndigheder sigter det især til at sætte virksomheder, der er etableret på Azorerne, i stand til at imødegå de strukturelle handicap, som følger af regionens yderst afsides beliggenhed og østatus. Alle indkomstskattepligtige personer eller selskaber i regionen Azorerne lignes således med nedsatte skatteprocenter, for førstnævnte skats vedkommende med indtil 20% (15% i 1999) og for sidstnævnte skats vedkommende med indtil 30%. Målt i tab af skatteprovenu anslår de portugisiske myndigheder budgetomkostningerne ved foranstaltningen til ca. 26,25 mio. EUR årligt.

Den anfægtede beslutning

- 15 Ved skrivelse af 5. januar 2000 anmeldte de portugisiske myndigheder over for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en ordning for tilpasning af det nationale skattesystem til den selvstyrende region Azorerne særlige forhold. Denne ordning, der blev anmeldt for sent som svar på en anmodning om oplysninger af 7. december 1999 fra Kommissionen efter artikler i pressen, og som trådte i kraft uden Kommissionens godkendelse, blev opført i registret over uanmeldt støtte.

- 16 Efter gennemgangen af de oplysninger, som de portugisiske myndigheder fremlagde, besluttede Kommissionen at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 88, stk. 2, EF, i forhold til den del af ordningen, som vedrører afsnittet om nedsatte indkomstskatteprocenter. Som led i denne procedure fremsendte regionalregeringen for Ålandsøerne (Finland) bemærkninger til Kommissionen til støtte for de portugisiske myndigheders opfattelse.
- 17 Ved afslutningen af denne procedure vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.
- 18 Kommissionen har, idet den har henvist til sin meddelelse om statsstøtte ved direkte beskatning, i betragtning 23 til denne beslutning påpeget de kriterier, som i henhold til artikel 87, stk. 1, EF bestemmer, at der er tale om statsstøtte. Den pågældende foranstaltning skal give de begunstigede en fordel, som mindsker de byrder, der normalt belaster deres budget. En sådan fordel skal være ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form. Den pågældende foranstaltning skal påvirke konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne. Endelig skal den være specifik eller selektiv, forstået således, at den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.
- 19 Kommissionen har i betragtning 24 til den anfægtede beslutning konkluderet, at hvert af disse kriterier er opfyldt for så vidt angår den pågældende nedsættelse af indkomstskatteprocenterne. Kommissionen har særligt for så vidt angår de tre første kriterier fundet, at:
- »— [...] [D]a de undersøgte nedsatte skatteprocenter finder anvendelse på virksomheder, giver de [...] en fordel, som mindsker de byrder, der normalt belaster deres budget.

- [I]ndrømmelse af en skattenedsættelse indebærer et tab af skatteprovenu, som [...] »svarer til et forbrug af statsmidler i form af skatteudgifter«. Da dette princip ligeledes finder anvendelse på støtte, der tildeles af medlemsstaternes regionale eller lokale myndigheder [...], ydes de nedsatte skatteprocenter ved hjælp af statsmidler, dvs. ressourcer, der i det portugisiske system for offentlige finanser er afsat til den selvstyrende region Azorerne.

- [K]riteriet om påvirkning af konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne forudsætter, at den, der begunstiges ved foranstaltningen, udøver en økonomisk aktivitet, uanset den pågældendes retlige status eller finansieringsform. I henhold til fast retspraksis er denne betingelse om påvirkning af samhandelen opfyldt, når modtagervirksomhederne udøver en erhvervsaktivitet, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne [...]. I betragtning af rækkevidden af [deres] sektorale anvendelsesområde og det forhold, at i hvert fald en del af virksomhederne udøver en aktivitet, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne, er dette tilfældet for de undersøgte nedsatte skatteprocenter.«

²⁰ For så vidt angår selektivitetskriteriet har Kommissionen nævnt punkt 17 i sin meddelelse om statsstøtte ved direkte beskatning. Det præciseres heri, at Kommissionens beslutningspraksis viser, at »kun foranstaltninger, hvis rækkevidde dækker hele den pågældende medlemsstats område, undgår at blive ramt af specificitetskriteriet i [...] artikel 87, stk. 1, [EF]«, som »selv fastslår, at foranstaltninger til fremme af den økonomiske udvikling af et område udgør støtte«. Kommissionen har fundet, at de omhandlede nedsatte indkomstskatteprocenter for de virksomheders vedkommende, der er etableret i den pågældende region i Portugal, udgør en fordel, som virksomheder, der vil gennemføre tilsvarende økonomisk aktivitet i andre regioner i Portugal, ikke er begunstiget af. Ifølge betragtning 24 til den anfægtede beslutning begunstiger de således i henhold til artikel 87, stk. 1, EF virksomheder, som er skattepligtige i regionen Azorerne, i forhold til alle andre portugisiske virksomheder.

- 21 Kommissionen bygger denne konklusion på følgende begrundelse, som fremgår af betragtning 26, 27, 31 og 33 til den anfægtede beslutning.
- 22 Da selektivitetselementet i støttebegrebet for det første bygger på en sammenligning mellem to grupper af virksomheder, som befinder sig inden for samme referenceramme (de, der får en fordelagtig behandling, og de, der ikke får denne behandling), kan det kun godtgøres i forhold til en beskatning, som anses for at være normal. Det er Kommissionens opfattelse, at »[det fremgår] sideløbende af traktatens ordlyd, der sigter på støtte ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler, og den grundlæggende rolle, som medlemsstaternes centrale myndigheder — i kraft af de foranstaltninger, de træffer, de tjenester, de yder, og eventuelt de finansielle overførsler, de foretager — spiller i afgrænsningen af de politiske og økonomiske rammer, som virksomheder skal operere inden for, at en sådan sammenligning bør ske inden for en ramme, der består i medlemsstatens økonomiske område. [...] Kommissionens faste praksis [...] består [...] i at kategorisere fiskale ordninger, der finder anvendelse i nærmere bestemte regioner, og som indebærer fordele i forhold til den generelle ordning i en medlemsstat, som statsstøtte [...]«.
- 23 For det andet er det uforeneligt med støttebegrebet, idet det finder anvendelse på alle indgreb, som mindsker de byrder, som normalt vil belaste en eller flere virksomheders budget, uafhængigt af støttens hensigt, begrundelse og formål og af, hvilken status den offentlige myndighed, som indførte indgrebet, eller hvis budget belastes af byrden, har, at gøre gældende — således som de portugisiske myndigheder gør — at fordele med et begrænset territorielt anvendelsesområde bliver generelle foranstaltninger i den pågældende region af den simple årsag, at de ikke er indført af den centrale myndighed, men af den regionale myndighed, og at de finder anvendelse på hele det område, der er underlagt den pågældende regions jurisdiktion. »En skelnen, der udelukkende baserer sig på den enhed, der træffer foranstaltningen, gør [...] artikel 87 [EF] virkningsløs, da denne sigter til de pågældende foranstaltninger udelukkende i kraft af deres virkninger på konkurrencevilkårene og samhandelen inden for Fællesskabet [...]«.

- 24 Kommissionen tilføjer, at »nærværende beslutning ikke vedrører en mekanisme, der sætter samtlige lokale myndigheder på et vist plan (regioner, kommuner eller andet) i stand til at indføre eller opkræve lokale skatter uden nogen tilknytning til det nationale skattesystem. Det drejer sig derimod i den foreliggende sag om en nedsættelse, der kun finder anvendelse på Azorerne, af en skatteprocent, som fastsættes på nationalt plan og anvendes på det portugisiske fastland. Under disse omstændigheder er det klart, at den af de regionale myndigheder vedtagne ordning udgør en undtagelse fra det nationale skattesystem«.
- 25 For det tredje kan ovennævnte nedsatte skatteprocenter ikke berettiges ved det portugisiske skattesystems karakter eller opbygning. Kommissionen har særligt fundet, at »[d]a nedsættelserne ikke skyldes principper om proportionel eller progressiv beskatning, som derimod ville begunstige virksomheder beliggende i nærmere bestemte regioner uafhængigt af deres økonomiske forhold, kan de dertil knyttede målsætninger om regional udvikling navnlig ikke anses for at være en iboende faktor i det portugisiske skattesystem«.
- 26 Kommissionen har, efter at den i betragtning 34 til den anfægtede beslutning har fundet, at de pågældende foranstaltninger udgør statsstøtte, i betragtning 35 til beslutningen fundet, at for så vidt foranstaltningerne skulle have til formål at imødegå de permanente strukturelle handicap, der følger af regionen Azorerne østatus og afsides beliggenhed i forhold til de økonomiske centre på fastlandet, gennem en mindskning af virksomhedernes løbende udgifter, udgør den pågældende støtte driftsstøtte. Kommissionen tilføjer, at sådan støtte kan godkendes, hvis den har til formål at nedbringe de meromkostninger, der er ved at udøve en økonomisk aktivitet, som følger af de i traktatens artikel 299, stk. 2, EF omtalte handicap, og overholder betingelserne for driftsstøtte, der følger af punkt 4.16.2 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte, nemlig at de er berettiget som følge af, at de bidrager til regional udvikling samt ved deres karakter, og at de skal stå i forhold til de meromkostninger, de sigter til at godtgøre.

- 27 Kommissionen har i denne forbindelse i betragtning 38 til den anfægtede beslutning gjort gældende, at den, i det omfang de nedsatte skatteprocenter finder anvendelse »på virksomheder, der opererer uden for finanssektoren«, kan anse støtten for forenelig med fællesmarkedet efter undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF.
- 28 Derimod finder Kommissionen, at nedsatte indkomstskatteprocenter, for så vidt som de finder anvendelse på virksomheder i finanssektoren, ikke er berettigede som følge af deres bidrag til regionaludviklingen, og at deres omfang ikke står i forhold til de handicap, de skal opveje. Kommissionen kan således ikke anse disse nedsættelser for støtte, der er forenelig med fællesmarkedet i artikel 87, stk. 3, litra a), EF's forstand, ligesom de kvantitative elementer, der ville gøre det muligt objektivt at beregne de meromkostninger, som virksomheder fra Azorerne i finanssektoren ville have, fortsat ville mangle. Denne støtte kan heller ikke være omfattet af andre undtagelsesbestemmelser i traktaten.
- 29 Det skal præciseres, at Kommissionen i betragtning 18 til den anfægtede beslutning i forhold til den undersøgelse, som de portugisiske myndigheder havde fremlagt, havde bemærket, at der manglede finansieringsvirksomheder i prøveudsnittet. Kommissionen fremhævede, at de portugisiske myndigheder begrænsede sig til at begrunde dette fravær i manglende statistiske data om disse aktiviteter og således anerkendte, at de i relation til sådanne aktiviteter ikke kunne påvise, at de nedsatte skatteprocenter i karakter og omfang kunne opveje de specifikke problemer, der gælder for regionen Azorerne.
- 30 Kommissionen har i betragtning 42 til den anfægtede beslutning endvidere tilføjet, at aktiviteter af typen »koncerninterne tjenesteydelser« (hvis økonomiske grundlag er at yde tjenester til virksomheder i en og samme koncern, såsom koordinerings-, likviditets- og distributionscentre) af hensyn til gennemsigtighed og retssikkerhed

ligeledes skal udelukkes fra at være begunstiget af en beslutning om forenelighed med fællesmarkedet. Kommissionen har nemlig fundet, »at sådanne aktiviteter [ikke] bidrager tilstrækkeligt til regionaludviklingen til at kunne erklæres for forenelige efter traktatens artikel 87, stk. 3, litra a), eller efter andre af traktatens undtagelsesbestemmelser af samme årsager som dem, der er nævnt for finanssektoren«.

- 31 Kommissionen har herefter i den anfægtede beslutnings artikel 1 erklæret den del af ordningen for tilpasning af det nationale skattesystem til den selvstyrende region Azorerne særlige forhold, der vedrører de nedsatte skatteprocenter, for forenelig med fællesmarkedet, under forbehold af bestemmelserne i artikel 2, hvorefter den del af støtteordningen, der er omhandlet i artikel 1, er uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den anvendes på virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, samt på virksomheder, der udøver aktiviteter af typen »koncerninterne tjenesteydelser«. Kommissionen har i den anfægtede beslutnings artikel 3 pålagt Portugal at træffe alle nødvendige foranstaltninger til over for de virksomheder, der udøver de i artikel 2 nævnte aktiviteter, at kræve den støtte, som er udbetalt under den støtteordning, der er omhandlet i artikel 1, tilbagebetalt.

Parternes påstande

- 32 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. september 2003 er der givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Portugisiske Republiks påstande.
- 33 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. juni 2005 er der givet Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Portugisiske Republiks påstande.

35 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 Det Forenede Kongerige, der har intervenseret til støtte for Portugals påstande, har nedlagt påstand om, at Domstolen giver sagsøgeren medhold og annullerer den anfægtede beslutning, for så vidt som det heri findes, at nedsættelserne af skatteprocenterne for indkomstskat for personer og indkomstskat for selskaber, med skattemæssigt hjemsted på Azorerne, udgør statsstøtte.

Søgsmålet

37 Den portugisiske regering har fremført tre anbringender til støtte for søgsmålet. For det første har den gjort gældende, at beslutningen er baseret på en fejlagtig anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF i to henseender. For det andet er beslutningen ikke tilstrækkeligt begrundet, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 253 EF. For det tredje er der foretaget en åbenbart urigtig vurdering af sagens faktiske forhold, som er en betingelse for anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra a), EF.

Det første anbringende om retsvildfarelse ved anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF

Parternes argumenter

- 38 Den portugisiske regering har ved sit første anbringende gjort gældende, at den ved dekret nr. 2/99/A fastsatte nedsættelse af skatteprocenterne for indkomstskat for personer og selskaber, med hjemsted på Azorerne, ikke udgør en selektiv foranstaltning, men derimod foranstaltninger af generel karakter, og at i hvert fald skelnen for så vidt angår de byrder, som nedsættelserne bevirker, er berettiget ved det portugisiske skattesystems opbygning og karakter.
- 39 For så vidt angår vurderingen af, om disse foranstaltninger er selektive, har den portugisiske regering først gjort gældende, at Kommissionen med urette har anvendt hele det portugisiske territorium som referenceramme. Med henblik på at vurdere, om en foranstaltning er selektiv, skal foranstaltningen ikke nødvendigvis ses i en national referenceramme. Når et indenstatsligt organ indrømmer en skattefordel, hvis rækkevidde er begrænset til en del af territoriet, for den del af territoriet, som hører under organets myndighed, skal referencerammen være den pågældende region. Eftersom skattefordele, som er indrømmet under disse betingelser, gælder for alle virksomheder, der er skattepligtige i denne region, er der tale om generelle foranstaltninger og ikke selektive foranstaltninger.
- 40 Den portugisiske regering har endvidere understreget, at den pågældende nedsættelse af skatteprocenterne følger direkte af de grundlæggende principper i det portugisiske skattesystem, særligt principperne om omfordeling og national solidaritet, samt af den pågældende regions grad af selvstyre. Nedsættelserne er en følge af udøvelsen af den forfatningsretlige uafhængighed og er begrundet med de

forhold, som er fastsat i artikel 299, stk. 2, EF, nemlig Azorerne status som øsamfund, vanskelige klimatiske forhold og økonomiske afhængighed af et lille antal produkter.

- 41 Ifølge den portugisiske regering har Kommissionen ved den anfægtede beslutning i hvert fald set bort fra det forhold, at de pågældende skattenedsættelser er berettigede ud fra det portugisiske skattesystems karakter og opbygning. Den portugisiske regering har i den forbindelse gjort gældende, at disse foranstaltninger medvirker til gennemførelsen af det portugisiske skattesystems strukturelle formål, nemlig en fordeling af skattebyrden i overensstemmelse med bidragsevnen ud fra målsætningen om omfordeling. Den portugisiske regering har endvidere bemærket, at der er objektive forskelle mellem de skattepligtige, som har hjemsted på det portugisiske fastland, og de skattepligtige, som har hjemsted på Azorerne. Disse to forhold stammer i øvrigt direkte fra affattelsen af forfatningen og lovgivningen, som fastsætter de grundlæggende principper i det portugisiske skattesystem samt selvstyre i regioner i den yderste periferi.
- 42 Ifølge Kommissionen følger det af traktatens system, at en foranstaltnings selektivitet skal vurderes ud fra de nationale forhold. Ved at bruge den region, der har vedtaget foranstaltningen, som referenceramme, ville man tilsidesætte funktionen og berettigelsen af traktatens regler om statsstøtte. Selv om der ikke foreligger materiel selektivitet, er de fordele, som er forbeholdt virksomheder, der er aktive i visse regioner i en medlemsstat, af selektiv karakter og kan således udgøre statsstøtte. I den foreliggende sag begunstiger de omstridte skattenedsættelser virksomheder, der er skattepligtige i regionen Azorerne, i forhold til alle andre portugisiske virksomheder, eftersom de pågældende nationale skatter i Portugals fastlandsregioner ikke kan nedsættes af de lokale myndigheder og således finder anvendelse med den fulde sats, hvilket er tilstrækkeligt til, at det kan fastslås, at den omstridte foranstaltning er selektiv i artikel 87, stk. 1, EF's forstand.

- 43 Kommissionen har endvidere fundet, at den grad af selvstyre, som den selvstyrende region Azorerne er indrømmet, i realiteten er begrænset. Den portugisiske centralstat spiller fortsat en grundlæggende rolle i fastlæggelsen af de økonomiske rammer, som virksomhederne virker i. F.eks. kan virksomheder, der virker på Azorerne, nyde godt af infrastruktur, som er finansieret af centralstaten, eller af et socialt sikkerhedssystem, som centralstaten anvender. I øvrigt kompenseres de lavere skatteindtægter, der for den pågældende region følger af den omtalte nedsættelse af skatteprocenterne, indirekte på budgettet gennem overførsler fra centralstaten i medfør af princippet om økonomisk solidaritet.
- 44 For så vidt angår spørgsmålet, om de omstridte skattefordele er berettiget ud fra det portugisiske skattesystems karakter og opbygning, har Kommissionen gjort gældende, at berettigelsen kun kan tiltrædes, hvis disse fordele følger af objektive forskelle mellem de skattepligtige. Dette er ikke tilfældet for de pågældende nedsættelser, eftersom de gælder for enhver virksomhed, der har hjemsted på Azorerne, uanset dens økonomiske situation, og følger af regionens økonomiske kendetegn, som udgør skattesystemets ydre forhold. Kommissionen har præciseret, at begrebet, systemets karakter eller opbygning henviser til den interne konsekvens i systemet af obligatoriske afgifter og til de nødvendige og forholdsmæssige tekniske sondringer, der skal imødegå de objektivt forskellige situationer, som afgiftssystemet gælder for, og som opfylder kravet om at få et sådant system til at virke bedst muligt i alle de tilfælde, der hører herunder.
- 45 Det Forenede Kongeriges regering, der er indtrådt som intervenient til støtte for Den Portugisiske Republik, har alene fremsat bemærkninger vedrørende vurderingen af selektivitetskriteriet. Den har under tilbagevisning af Kommissionens argument om, at selektivitetskriteriet i artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt, hvis en skattenedsættelse ikke gælder for hele en medlemsstats område, gjort gældende, at skatteforanstaltninger, som indføres af selvstyrende regioner eller regioner med visse beføjelser, og som gælder i hele deres retsområde og ikke nødvendigvis er sektorspecifikke, ikke altid vil opfylde dette kriterium.

- 46 Ifølge Det Forenede Kongeriges regering kan det — når lovgiver for en selvstyrende region som i den foreliggende sag fastsætter skatteprocenter, der finder ensartet anvendelse i hele den pågældende region, men som er lavere end de procenter, der i medfør af en beslutning fra den nationale lovgiver gælder for andre dele af medlemsstaten — ikke fastslås, at en foranstaltning er selektiv af den simple årsag, at de andre regioner er undergivet et andet beskatningsniveau. Ud fra omstændighederne bør denne selektivitet vurderes i forbindelse med selve regionen og ikke i forhold til medlemsstaten som et hele. Det er tilfældet, når der foreligger et forfatningsmæssigt system, der anerkender en uafhængighed i skatteanliggender, som er tilstrækkelig til, at en skattelettelse, som en lokal forsamling indrømmer, kan anses for at være besluttet af en selvstyrende region eller en region, der har fået overdraget visse beføjelser, og som ikke kun har bemyndigelse til at træffe denne beslutning, men derudover skal bære de økonomiske og politiske konsekvenser heraf.
- 47 Som følge heraf burde Kommissionen ifølge den nævnte regering, før den fastslog, at de skatter, som er indført på regionalt plan, og som er lavere end den nationale skatteprocent, udgjorde statsstøtte, have taget hensyn til, hvilken grad af selvstyre den statsinterne regionale myndighed, der indførte disse nedsatte skatteprocenter, havde i forhold til en række forhold, herunder det forhold, at beføjelserne i skattesager er en del af det forfatningsmæssige system, hvorved regionen er givet en betydelig grad af politisk selvstyre, det forhold, at beslutningen om at nedsætte skatteprocenterne træffes af et folkevalgt organ eller et organ, der på anden demokratisk vis står til ansvar over for befolkningen i den relevante region, og det forhold, at de finansielle konsekvenser af beslutningen bæres af regionen, uden at den kompenseres af tilskud eller bidrag fra andre regioner eller fra centralregeringen.
- 48 Ifølge Det Forenede Kongerige rejser vurderingen af et regionalt skattesystems karakter i forbindelse med statsstøtte bredere spørgsmål vedrørende regionalt selvstyre, som er af væsentlig forfatningsmæssig betydning. Særligt Det Forenede Kongeriges »asymmetriske« forfatningsmæssige ordning kunne skades med hensyn til Skotlands og Nordirlands stilling.

- 49 Kongeriget Spanien, som ligeledes er indtrådt som intervenient til støtte for Den Portugisiske Republik, har fremhævet, at decentralisering, når denne finder sted, er en del af medlemsstaternes forfatningsrammer. Hvis man godtog Kommissionens argumenter, ville man lade hånt om forfatningsstrukturen, navnlig fordi direkte skattepolitik fortsat hører under medlemsstaternes enekompetence.
- 50 Kommissionen har i svarskriftet til Det Forenede Kongeriges intervention bestridt det forhold, at den indfaldsvinkel, der er fulgt i den anfægtede beslutning, kan hindre Skotlands og Nordirlands udøvelse af de beføjelser, som de er tildelt ved skattespørgsmål.
- 51 Kommissionen har tilføjet, at det forhold, at man behandler skattenedsættelser, som gælder i en bestemt region og er fastsat fra centralt hold, og tilsvarende skattenedsættelser, der er fastsat af en regional myndighed, på samme måde, er i overensstemmelse med princippet om, at begrebet støtte defineres som følge af foranstaltningens virkning for virksomheder eller producenter, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til dens årsager eller formål og heller ikke til situationen for de institutioner, som fordeler og forvalter støtten (dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27 og 28, og af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 21). Derimod er de kriterier, som Det Forenede Kongerige har fremført, der betyder, at en foranstaltnings selektivitet »efter omstændighederne« analyseres inden for regionen eller i sammenhæng med medlemsstaten som et hele, uforenelige med dette princip og medfører en usikker retsstilling, der ville kunne skade kontrollen med statsstøtte.

Domstolens bemærkninger

- 52 Artikel 87, stk. 1, EF forbyder støtte, der begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte (jf. dom af 15.12.2005, sag C-66/02, Italien mod

Kommissionen, Sml. I, s. 10 901, præmis 94). Det er imidlertid fast retspraksis, at begrebet statsstøtte ikke omfatter de statslige foranstaltninger, som indfører en sondring mellem virksomheder og derfor på forhånd er selektive, når denne sondring følger af det afgiftssystems karakter eller opbygning, som foranstaltningerne er en del af (jf. i den retning dommen af 2.7.1974 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 33, og dom af 15.12.2005, sag C-148/04, Unicredito Italiano, Sml. I, s. 11137, præmis 51).

53 Det skal derfor først undersøges, om de pågældende foranstaltninger med nedsættelse af skatteprocenterne er selektive, og i givet fald skal det undersøges, om disse foranstaltninger, som den portugisiske regering har gjort gældende, er berettiget ud fra det portugisiske skattesystems karakter og opbygning.

54 For så vidt angår betingelsen om selektivitet, som er en grundlæggende del af begrebet statsstøtte, følger det af fast retspraksis, at artikel 87, stk. 1, EF kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (jf. dom af 8.11.2001, sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Sml. I, s. 8365, præmis 41, af 29.4.2004, sag C-308/01, *GIL Insurance m.fl.*, Sml. I, s. 4777, præmis 68, og af 3.3.2005, sag C-172/03, *Heiser*, Sml. I, s. 1627, præmis 40).

55 En sådan undersøgelse gælder ligeledes for så vidt angår en foranstaltning, som ikke er vedtaget af den nationale lovgiver, men af en indenstatslig myndighed, eftersom en foranstaltning, der er vedtaget af en regional forsamling og ikke fra centralt hold, kan udgøre støtte, når betingelserne i artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt (jf. dom af 14.10.1987, sag 248/84, *Tyskland mod Kommissionen*, Sml. s. 4013, præmis 17).

- 56 Det følger af det ovenfor anførte, at det for at vurdere, om den pågældende foranstaltning er selektiv, skal undersøges, om den nævnte foranstaltning inden for rammerne af en given retlig ordning udgør en fordel for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation. Fastsættelsen af referencerammen har en forstærket betydning ved skatteforanstaltninger, eftersom selve tilstedeværelsen af en fordel kun kan godtgøres i forhold til en beskatning, der betegnes »normal«. Den normale beskatning er den sats, som er gældende inden for det geografiske område, referencerammen udgør.
- 57 Referencerammen skal i den forbindelse ikke nødvendigvis fastsættes inden for den pågældende medlemsstats territorium, hvorfor en foranstaltning, der udelukkende på en del af det nationale område indrømmer en fordel, ikke af den grund alene er selektiv i artikel 87, stk. 1, EF's forstand.
- 58 Det kan ikke udelukkes, at en indenstatslig enhed har en retlig og faktisk ordning, som gør den tilstrækkeligt selvstyreende i forhold til en medlemsstats centralregering, således at det ved de foranstaltninger, denne enhed vedtager, er den og ikke centralregeringen, der spiller en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i. I så fald er det området, hvorpå den indenstatslige enhed, der er ophavsmand til foranstaltningen, udøver sine beføjelser, og ikke det nationale område som et hele, der udgør den relevante sammenhæng for at undersøge, om en foranstaltning, som en sådan enhed har vedtaget, begunstiger visse virksomheder i forhold til andre virksomheder i en tilsvarende faktisk og retlig situation, under hensyn til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning eller retlige ordning.
- 59 Kommissionens anbringender om, at en sådan vurdering ville være i modstrid med traktatens ordlyd og en veletableret retspraksis inden for området, kan ikke tages til følge.

- 60 Domstolen har vel allerede fastslået, at den omstændighed, at en støtteordning er vedtaget af en lokal forsamling, ikke er til hinder for, at artikel 87, stk. 1, EF kan anvendes, hvis betingelserne i denne artikel er opfyldt (jf. i den retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 17). Som Kommissionen har understreget i betragtning 26 til den anfægtede beslutning, anføres det ved selve traktatens ordlyd — som i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), anser foranstaltninger »til fremme af den økonomiske udvikling af et område« for statsstøtte, der kan erklæres forenelig — at fordele, der begrænser sig til en del af det statslige område, der er underlagt støttereglerne, kan udgøre selektive fordele. Det kan imidlertid ikke udledes heraf, at en foranstaltning er selektiv i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, blot fordi den kun gælder for et begrænset geografisk område i en medlemsstat.
- 61 Det kan heller ikke udledes af dommen af 19. september 2000, Tyskland mod Kommissionen (sag C-156/98, Sml. I, s. 6857), at en foranstaltning, hvis fordele er forbeholdt virksomheder med hjemsted i visse regioner, alene af den årsag er selektiv. I nævnte doms præmis 23 fandt Domstolen, at den omstændighed, at skattebegunstigelsen kun gav en fordel til visse virksomheder med hjemsted i de nye tyske delstater og i Vestberlin, fratog den karakteren af en generel skattepolitisk eller økonomiskpolitisk foranstaltning. Men denne skattebegunstigelse var blevet vedtaget af den nationale lovgiver og gjaldt udelukkende for nogle af virksomhederne med hjemsted i visser regioner i Tyskland, nemlig de virksomheder, der højst havde 250 ansatte, og hvis hjemsted og hovedsæde lå i en af de nye delstater eller Vestberlin, som undtagelse til den nationale ordning, der i øvrigt var ensartet.
- 62 Med henblik på at vurdere, om en foranstaltning, der er vedtaget af en indenstatslig enhed, og som ganske som den her omhandlede foranstaltning sigter til udelukkende for en del af en medlemsstats område at fastsætte en nedsat skatteprocent i forhold til en sats, der er gældende i resten af den nævnte medlemsstat, skal det, således som det er fremlagt i denne doms præmis 58, undersøges, om den nævnte foranstaltning er blevet vedtaget af denne enhed som led i dennes udøvelse af beføjelser, der er tilstrækkeligt uafhængige af centralmagten, og i givet fald skal det undersøges, om foranstaltningen rent faktisk gælder for alle virksomheder, der har hjemsted, eller for alle produktioner, der gennemføres, på det område, som hører under denne enheds beføjelser.

- 63 Generaladvokaten har i punkt 50 ff. i sit forslag til afgørelse navnlig identificeret tre tilfælde, hvor der kan rejses det spørgsmål, om en foranstaltning, der sigter til at skabe nedsatte skatteprocenter for et geografisk begrænset område i forhold til den sats, som er gældende på nationalt plan, kan udgøre statsstøtte.
- 64 I den første situation beslutter centralregeringen i en medlemsstat ensidigt at nedsætte skatteprocenten inden for et bestemt geografisk område i forhold til den nationale skatteprocent. Den anden situation svarer til en model med omfordeling af skattebeføjelser. Her har alle lokale myndigheder på et bestemt niveau (regioner, kommuner eller andet niveau) selvstændig beføjelse til inden for grænserne af de beføjelser, de er givet, at fastsætte skatteprocenten for deres geografiske kompetenceområde. Kommissionen har i lighed med den portugisiske regering og Det Forenede Kongeriges regering anerkendt, at en foranstaltning, som er vedtaget af en lokal myndighed i denne anden situation, ikke er selektiv, eftersom det ikke er muligt at fastsætte et normalt beskatningsniveau, der kan udgøre en referenceramme.
- 65 I den tredje situation vedtager en regional eller lokal myndighed som led i udøvelsen af beføjelser, der er tilstrækkeligt uafhængige af centralmagten, en skatteprocent, som er lavere end den nationale sats, og som udelukkende gælder for virksomheder beliggende på det område, der hører under myndighedens beføjelser.
- 66 I sidstnævnte situation kan den relevante retlige ramme for at vurdere, om en skatteforanstaltning er selektiv, afgrænses til det berørte geografiske område, når den indenstatslige enhed navnlig som følge af sin statut og sine beføjelser indtager en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne beliggende på det område, der hører under enhedens beføjelser, virker i.

- 67 For at en beslutning, der er truffet under lignende omstændigheder, skal kunne anses for at være blevet vedtaget under udøvelsen af tilstrækkeligt selvstyre, er det, som generaladvokaten har fremført i punkt 54 i sit forslag til afgørelse, nødvendigt, at denne beslutning er blevet truffet af en regional eller lokal myndighed, som forfatningsmæssigt er tildelt en politisk og økonomisk statut, der adskiller sig fra centralregeringens. Derudover skal den være vedtaget, uden at den centrale regering direkte kan gribe ind i dens indhold. Endelig må de økonomiske følger af en nedsat national skatteprocent, som gælder for virksomheder beliggende i regionen, ikke godtgøres ved tilskud eller bidrag fra andre regioner eller fra centralregeringen.
- 68 Det følger heraf, at et politisk og skattemæssigt selvstyre i forhold til centralregeringen, der er tilstrækkeligt for så vidt angår anvendelsen af de fællesskabsretlige regler om statsstøtte, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, forudsætter, at den indenstatslige enhed ikke kun er bemyndiget til på det område, der hører under dens beføjelser, at vedtage foranstaltninger med nedsættelse af skatteprocenter uafhængigt af enhver overvejelse, der er forbundet med centralregeringens adfærd, men at enheden derudover påtager sig de politiske og økonomiske følger af en sådan foranstaltning.
- 69 Eftersom den portugisiske regering har bestridt Kommissionens vurdering af, om de pågældende foranstaltninger med skattenedsættelser er selektive, skal det undersøges, om disse foranstaltninger, som begunstiger virksomheder, der er skattepligtige i regionen Azorerne, opfylder de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 67 og 68.
- 70 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Azorerne i henhold til forfatningen for Den Portugisiske Republik er en selvstyrende region, som har en politisk-administrativ statut og egne regeringsorganer, der er bemyndiget til at udøve deres egne skattebeføjelser og tilpasse det nationale skattesystem til de særlige regionale forhold i henhold til lov nr. 13/98 og dekret nr. 2/99/A.

- 71 For så vidt angår selvstyret i økonomisk forstand har den portugisiske regering som svar på Kommissionens argumentation om, at den selvstyrende region Azorerne mangler selvstyre som følge af, at der overføres økonomisk kompensation fra centralstaten, blot anført, at Kommissionen ikke havde fremlagt beviser for, at argumentationen var holdbar, uden at den portugisiske regering imidlertid selv har bevist, at den selvstyrende region Azorerne ikke modtager nogen form for statslig finansiering for at kompensere for de lavere skatteindtægter, der eventuelt følger af nedsættelsen af skatteprocenterne.
- 72 Det skal i den forbindelse slås fast, at princippet om national solidaritet på det finansielle område i henhold til artikel 5, stk. 1, i lov nr. 13/98 og som led i tilpasningen af det nationale skattesystem til de særlige regionale forhold er blevet præciseret således, at centralstaten skal samarbejde med myndighederne i de selvstyrende regioner for at opnå økonomisk udvikling og fjerne uligheder, der følger af regionernes østatus, samt for at bringe området i økonomisk og social overensstemmelse med resten af det nationale område.
- 73 I henhold til artikel 32 i den nævnte lov giver anvendelsen af dette princip sig udslag i en pligt, der påhviler de centrale myndigheder i lige så høj grad som de regionale, til at fremme fjernelse af uligheder, der følger af regionernes østatus, ved at mindske det regionale skattetryk samt ved en forpligtelse til at sikre et passende niveau af offentlige tjenesteydelser og private aktiviteter.
- 74 Som den portugisiske regering har anerkendt, er det i dets egenskab af tillæg til denne forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige opbygning, at der i dekret nr. 2/99/A foretages en tilpasning af det nationale skattesystem til de særlige regionale forhold.
- 75 Hvis lavere skatteindtægter, som for regionen Azorerne eventuelt følger af de pågældende nedsatte skatteprocenter, kan påvirke gennemførelsen af formålet med

fjernelse af uligheder inden for økonomisk udvikling, som er anerkendt af den portugisiske regering, kompenseres regionen i hvert fald ved en finansieringsordning, der forvaltes fra centralt hold. I den foreliggende sag er denne finansiering udtrykkeligt forudsat i artikel 5, stk. 2, i lov nr.13/98 i form af budgetoverførsler.

- 76 Følgelig er de to aspekter af regionalregeringens skattepolitik, dvs. beslutningen om at lette det regionale skattetryk ved at udøve sine beføjelser til at nedsætte indkomstskatteprocenten og ved at udfylde sin opgave med at fjerne uligheder, der følger af regionens østatus, ud fra et økonomisk synspunkt uadskilleligt forbundne med og afhængige af budgetoverførsler forvaltet af centralregeringen.
- 77 I den forbindelse må det konkluderes, at beslutningen fra regeringen for den selvstyrende region Azorerne om at udøve sine beføjelser til at nedsætte indkomstskatteprocenten med henblik på at give regionens erhvervsdrivende mulighed for at overvinde de strukturelle ulemper, der følger af beliggenheden som øgruppe og i den yderste periferi, ikke er blevet vedtaget under overholdelse af alle de betingelser, som er nævnt i denne doms præmis 67 og 68.
- 78 Følgelig kan de relevante juridiske rammer for at vurdere, om de pågældende skatteforanstaltninger er selektive, ikke udelukkende fastsættes inden for regionen Azorernes geografiske område. Disse foranstaltninger skal vurderes i forhold til det samlede portugisiske territorium, over for hvilket de fremstår som selektive.
- 79 Det følger heraf, at Kommissionen i den anfægtede beslutning med rette har fundet, at de pågældende nedsatte skatteprocenter udgør selektive foranstaltninger og ikke foranstaltninger af generel karakter.

- 80 I overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 52, skal det herefter undersøges, om de pågældende skatteforanstaltninger kan berettiges ud fra det portugisiske skattesystems karakter og opbygning, hvilket det tilkommer den pågældende medlemsstat at godtgøre.
- 81 En foranstaltning, som udgør en undtagelse til anvendelsen af det almindelige skattesystem, kan være berettiget af det almindelige skattesystems karakter og opbygning, hvis den pågældende medlemsstat kan godtgøre, at denne foranstaltning er en direkte følge af de grundlæggende eller ledende principper i dens skattesystem. Der skal i den forbindelse sondres mellem de formål, som er tildelt ved et særligt skattesystem og ligger uden for det almindelige skattesystem, og de mekanismer, som er uadskilleligt forbundet med selve skattesystemet, og som er nødvendige for at gennemføre sådanne formål.
- 82 Foranstaltninger som de her omhandlede, der gælder for alle erhvervsdrivende uden hensyn til deres økonomiske situation, kan ikke anses for at leve op til kravet om overholdelse af bidragsevnen i en omfordelingsmodel. Selv om det er korrekt, at enhver erhvervsdrivende uafhængigt af sin økonomiske situation i princippet kunne lide et tab som følge af de ulemper, som er forbundet med Azorernes østatus, kan den blotte omstændighed, at det regionale skattesystem er blevet indrettet med henblik på at sikre fjernelsen af sådanne uligheder, ikke i sig selv give mulighed for at anse enhver skattefordel, som den pågældende selvstyrende regions myndigheder indrømmer, for at være berettiget ud fra det nationale skattesystems karakter og opbygning. Det forhold, at der handles på grundlag af en politik om regional udvikling eller socialt sammenhold, er ikke tilstrækkeligt til, at en foranstaltning, der er vedtaget som led i denne politik, alene derfor anses for berettiget.
- 83 Følgelig har den portugisiske regering ikke godtgjort, at den selvstyrende region Azorernes vedtagelse af de pågældende foranstaltninger var nødvendig for det almindelige skattesystems funktion og virkning. Den portugisiske regering har

udelukkende fremsat en generel erklæring i den forbindelse uden at bibringe præcise elementer til støtte herfor. Den har således ikke godtgjort, at de pågældende foranstaltninger er berettigede ud fra det portugisiske skattesystems karakter eller opbygning.

84 Følgelig har Kommissionen i den anfægtede beslutning med rette fundet, at sondringen ved byrder, som følger af den pågældende nedsættelse af skatteprocenter, ikke er berettiget ud fra de portugisiske skattesystems karakter eller opbygning.

85 Det følger af de ovennævnte overvejelser i deres helhed, at det første anbringende ikke kan lægges til grund.

Det andet anbringende om manglende begrundelse for så vidt angår tilstedeværelsen af en krænkelse af samhandelen mellem medlemsstaterne og betydelige restriktioner for konkurrencen

Parternes argumenter

86 Den portugisiske regering har med sit andet anbringende i det væsentlige gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede beslutning ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 253 EF, idet beslutningen hverken præciserer eller begrundet den pågældende skattnedsættelses påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket ligeledes er tilfældet med den betydelige fordrejning af konkurrencen, disse foranstaltninger skulle medføre.

87 Kommissionen har bestridt dette anbringende, idet den navnlig støtter sig på Domstolens praksis, hvorefter det for så vidt angår en generelt gældende støtteordning i hvert fald for visse begunstigedes vedkommende er tilstrækkeligt

at anføre, at foranstaltningen påvirker samhandelen, eftersom Kommissionen i sine beslutninger heller ikke er forpligtet til at gå i detaljer i den forbindelse (dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289). I den foreliggende sag gælder nedsættelsen af skatteprocenterne for alle de erhvervsdrivende, som er skattepligtige i regionen Azorerne. Eftersom i hvert fald en del af virksomhederne udøver en aktivitet, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne og undergivet fællesskabskonkurrence, er beslutningen tilstrækkeligt begrundet.

Domstolens bemærkninger

- 88 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at alle de relevante faktiske og retlige forhold fremhæves i begrundelsen, idet spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen af en retsakt opfylder kravene i artikel 253 EF, ikke kun skal vurderes ud fra begrundelsens affattelse, men ligeledes konteksten samt de samlede retlige regler, der regulerer det pågældende område (jf. navnlig dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86, af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 17, og af 15.7.2004, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 73).

- 89 Ved kvalifikationen af en støtteforanstaltning kræver dette princip, at de grunde, der førte Kommissionen til at fastslå, at foranstaltningen faldt inden for anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, skal være angivet. I den forbindelse påhviler det — selv i de tilfælde, hvor det fremgår af selve de omstændigheder, hvorunder støtten blev ydet, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene — i det mindste Kommissionen at angive

disse omstændigheder i beslutningens begrundelse (dom af 7.6.1988, sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 15, og af 24.10.1996, forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5151, præmis 52, samt dommen af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 98).

- 90 I det foreliggende tilfælde skal det i den forbindelse blot fremhæves, at den anfægtede beslutning klart anfører og anvender de kriterier, som en foranstaltning skal opfylde for at udgøre statsstøtte, på den foreliggende sag.
- 91 For så vidt angår Kommissionens vurdering af støttens indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne skal det fastslås, at det af kendetegnene ved det pågældende system samt af den generelle rækkevidde af nedsættelsen af skatteprocenterne i betragtning 24 til den anfægtede beslutning, som det er påpeget i denne doms præmis 19, konsekvent udledes, at dette system — idet nedsættelserne gælder for alle økonomiske sektorer på Azorerne — medfører, at i hvert fald en del af de pågældende virksomheder udøver økonomisk aktivitet, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne, og at det derfor er muligt, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes.
- 92 Det følger af de ovenstående bemærkninger, at den portugisiske regerings andet anbringende om utilstrækkelig begrundelse ikke kan lægges til grund.

Det tredje anbringende om et åbenbart urigtigt skøn ved anvendelsen af artikel 87, stk. 1, litra a), EF

Parternes argumenter

- 93 Den portugisiske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved anvendelsen af artikel 87,

stk. 1, litra a), EF, idet den har udelukket de pågældende nedsættelser af skatteprocenter, for så vidt som de gælder for virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter eller aktiviteter af typen »koncerninterne tjenesteydelser«, fra at være begunstiget af undtagelsen, som er foreskrevet i denne bestemmelse, og ved i den anfægtede beslutnings artikel 2 at finde aktiviteterne uforenelige med fællesmarkedet.

94 Det er den portugisiske regerings opfattelse, at aktiviteter af typen »koncerninterne tjenesteydelser« ikke findes i den portugisiske retsorden, og at de virksomheder, som opererer i finanssektoren, vil kunne bære de samme meromkostninger, der følger af regionen Azorerne østatus og placering i den yderste periferi, som de virksomheder, der blev identificeret for andre økonomiske sektorer ved en undersøgelse, som blev udført af Centre for European Policy Studies og fremlagt den 3. november 1999 som led i en procedure om statsstøtte vedrørende den selvstyrende region Madeira. Denne undersøgelse havde til formål at fastsætte betydningen af artikel 299, stk. 2, EF for så vidt angår de selvstyrende regioner Madeira og Azorerne.

95 Kommissionen har bestridt, at den har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, og har for det første bemærket, at den for så vidt angår vurderingen af en støttes forenelighed har et vidt skøn, hvis udøvelse medfører vurdering af økonomiske og sociale faktorer.

96 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at Centre for European Policy Studies' undersøgelse, som den portugisiske regering støtter sig på, ikke er relevant med henblik på at vurdere, om de nedsættelser af skatteprocenterne, som gælder for virksomheder, der opererer i finanssektoren, er forenelige. Denne undersøgelse fastsætter de omkostninger, som er forbundet med den pågældende regions

placering i den yderste periferi, uden at graden af meromkostningernes indflydelse på de forskellige økonomiske sektorer fastsættes. Det kan vel med god grund anerkendes, at samtlige virksomheder med hjemsted i regionen Azorerne er stillet over for de samme varige strukturelle handicap, som følger af Azorernes øgruppestatus og deres afstand til de kontinentale økonomiske centre, men heraf følger det ikke, at sådanne handicaps indvirkning på meromkostningerne ved udøvelsen af økonomiske aktiviteter er den samme i alle sektorer.

97 Det er Kommissionens opfattelse, at finanssektoren under hensyntagen til de udbudte tjenesteydelsers voldsomme mobilitet befinder sig i en situation, der er forskellig fra de øvrige økonomiske sektorer på Azorerne. Kommissionen har af denne grund siden indledningen af proceduren løbende opfordret de portugisiske myndigheder til at fremlægge beviser for, at de indrømmede fordele i finanssektoren var berettigede. Kommissionen har, idet der ikke foreligger sådanne individualiserede elementer, gjort gældende, at den på grundlag af den dokumentation, som de portugisiske myndigheder har fremlagt, ikke har kunnet anse de skattenedsættelser, som gjaldt for virksomheder, der var aktive i denne sektor, for at være støtte forenelig med fællesmarkedet efter undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF.

98 Kommissionen har endnu en gang påpeget, at såfremt en medlemsstat ikke forelægger den de oplysninger, der er anmodet om, eller kun forelægger den delvise oplysninger, skal dens beslutnings lovlighed vurderes ud fra de oplysninger, som den besad på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen (dom af 13.6.2002, sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5163, præmis 49). Dette princip bør i den foreliggende sag finde anvendelse så meget strengere, som de portugisiske myndigheder mange gange er blevet anmodet om oplysninger, og som bevisbyrden for, at de indrømmede fordele var berettigede, påhviler medlemsstaten i henhold til punkt 4.16.2 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte.

Domstolens bemærkninger

- 99 Indledningsvis skal det bemærkes, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF har et vidt skøn ved vurderingen af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan. Domstolen kan ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke erstatte de kompetente myndigheders skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med en åbenbar fejl eller magtfordrejning (jf. navnlig dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 45 og 46, dom af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 41, og dommen af 15.12.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 135).
- 100 Regionalstøtte, der ydes med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter, dvs. driftsstøtte, er i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte forbudt. I medfør af punkt 4.16.2 i de nævnte retningslinjer kan det imidlertid i regioner i den yderste periferi, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF, accepteres, at der ydes driftsstøtte til kompensation for meromkostningerne ved udøvelse af økonomiske aktiviteter på grund af de i artikel 299, stk. 2, EF nævnte faktorer, der er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioners udvikling.
- 101 I dette punkt præciseres det ligeledes, at det tilkommer den pågældende medlemsstat at fastsætte størrelsen af disse merudgifter og at godtgøre, at der foreligger en forbindelse til de nævnte faktorer. Den planlagte støtte skal derudover begrundes ud fra sin natur og sit bidrag til regional udvikling, idet dens størrelse skal stå i forhold til de meromkostninger, som den skal kompensere.

- 102 Det skal fremhæves, at når den portugisiske regering har gjort gældende, at de pågældende foranstaltninger — ikke kun for så vidt angår andre sektorer for økonomisk aktivitet, der ikke er sektoren for finansielle tjenesteydelser, som Kommissionen har anerkendt det i den anfægtede beslutning, med tillige for så vidt angår den nævnte sektor — opfylder de kriterier, der er foreskrevet i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte, bestrider den ikke disse retningslinjers begrænsninger vedrørende en sådan støtte. Den portugisiske regering anfægter udelukkende den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt retningslinjerne på finanssektoren i regionen Azorerne. Den portugisiske regering mener nemlig at have godtgjort, at de virksomheder, som udøver finansielle aktiviteter, har de samme meromkostninger, der følger af de særlige geografiske forhold i den pågældende region, som enhver anden virksomhed med hjemsted dér.
- 103 Som påpeget i denne doms præmis 101, påhviler det i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte medlemsstaten, som har indrømmet støtten, at beregne betydningen heraf og at bevise, at støtten er begrundet ud fra sit bidrag til den regionale udvikling, og at dens størrelse står i forhold til de meromkostninger, som den skal kompensere. Det følger af sagens akter og betragtning 18 til den anfægtede beslutning, at de portugisiske myndigheder ikke har været i stand til fremlægge sådanne forhold vedrørende finanssektoren.
- 104 I den anfægtede beslutning præciseres det ganske vist ikke, hvorfor Kommissionen fandt det nødvendigt at have talmæssige beviser for så vidt angår finanssektoren, men heraf kan det ikke udledes, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn.
- 105 Som følge heraf har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at den del af støtteordningen, der er omfattet af artikel 1 i den anfægtede beslutning, for så vidt som den gælder for virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, er uforenelig med fællesmarkedet.

106 Det skal endvidere for så vidt angår virksomheder, der udøver aktiviteter af typen »koncerninterne tjenesteydelser«, anføres, at Kommissionen i betragtning 42 til den anfægtede beslutning — som svar på de portugisiske myndigheders argument, hvorefter sådanne aktiviteter ikke i øjeblikket findes i den portugisiske retsorden — har fastslået, at nedsættelse af de skatteprocenter, som gælder for virksomheder, der udøver sådanne aktiviteter, af hensyn til gennemsigtigheden og retssikkerheden i tilfælde, hvor disse aktiviteter i praksis kan udøves som led i tjenesteydelser, der hovedsageligt leveres til virksomheder i en koncern, de jure skal udelukkes fra at være begunstiget af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF, ligesom virksomheder, der er aktive i finanssektoren. Kommissionen har nemlig fundet, at sådanne aktiviteter, idet deres virkning på en koncerns beslutning om lokalisering af virksomheder samt deres ydre virkning på lokaløkonomier er begrænset, ikke bidrager tilstrækkeligt til den regionale udvikling til, at de pågældende foranstaltninger, idet de gælder for disse aktiviteter, kan erklæres forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a), EF eller andre undtagelsesbestemmelser i traktaten, som følge af de årsager, der allerede er nævnt vedrørende finanssektoren, og uafhængigt af, om sådanne aktiviteter findes på et givent tidspunkt i den portugisiske retsorden. Når der ikke foreligger en underbygget argumentation fra den portugisiske regering over for dette, er det ikke blevet godtgjort, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forhold til disse virksomheder.

107 Som følge heraf kan søgsmålets tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra a), EF ikke lægges til grund.

108 Da ingen af den portugisiske regerings anbringender kan lægges til grund, bør Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

- 109 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**
- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kongeriget Spanien bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter