

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)
της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 *

Στην υπόθεση C-88/03,

με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, ασκηθείσα στις
24 Φεβρουαρίου 2003,

Πορτογαλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον L. Fernandes, επικουρού-
μενο από τους J. da Cruz Vilaça και L. Romão, advogados, με τόπο επιδόσεων στο
Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από την N. Díaz Abad, με τόπο
επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

και το

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από την R. Caudwell, επικουρούμενη από τον D. Anderson, QC, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνοντα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους V. Di Bucci και F. de Sousa Fialho, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (εισηγητή) και J. Malenovský, προέδρους τμήματος, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klučka και U. Lohmus, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed

γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 6ης Σεπτεμβρίου 2005,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Οκτωβρίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Πορτογαλική Δημοκρατία ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 2003/442/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2002, για το τμήμα του καθεστώτος σχετικά με την προσαρμογή του εθνικού φορολογικού συστήματος στις ιδιαιτερότητες της αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών όσον αφορά την πτυχή που άπτεται της μείωσης του φόρου εισοδήματος (ΕΕ L 150, σ. 52, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

- 2 Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει τα εξής:

«Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα Συνθήκη ορίζει άλλως.»

3 Το σημείο 2 της ανακοινώσεως της Επιτροπής, της 10ης Δεκεμβρίου 1998, σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στα μέτρα που σχετίζονται με την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων (ΕΕ C 384, σ. 3, στο εξής: ανακοίνωση σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της άμεσης φορολογίας), αναφέρει ότι σκοπός της ανακοινώσεως είναι να παράσχει διευκρινίσεις όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των φορολογικών μέτρων ως κρατικών ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

4 Το άρθρο 87, παράγραφος 3, ΕΚ ορίζει ότι μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

«α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση·

[...]

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον.

[...]»

5 Το άρθρο 299, παράγραφος 2, ΕΚ ορίζει ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ισχύουν στα υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα, στις Αζόρες, στη Μαδέρα και στις Καναρίους Νήσους. Ωστόσο, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να θεσπίζει ειδικά μέτρα

αποσκοπούντα ιδίως στον καθορισμό των προϋποθέσεων εφαρμογής της Συνθήκης στις περιοχές αυτές, λαμβάνοντας υπόψη ότι η διαρθρωτική οικονομική και κοινωνική κατάστασή τους επιδεινώνεται από διάφορους παράγοντες των οποίων η μόνιμη και συνδυασμένη επίδραση αναχαιτίζει σημαντικά την ανάπτυξη των περιοχών αυτών.

- 6 Σύμφωνα με το σημείο 4.15 των κατευθυντηρίων γραμμών της Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα (ΕΕ 1998, C 74, σ. 9), όπως τροποποιήθηκαν στις 9 Σεπτεμβρίου 2000 (ΕΕ C 258, σ. 5, στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα), απαγορεύονται οι περιφερειακές ενισχύσεις που προορίζονται για τη μείωση των τρεχουσών δαπανών μιας επιχείρησης, ήτοι οι λειτουργικές ενισχύσεις.
- 7 Ωστόσο, δυνάμει του σημείου 4.16.2 των εν λόγω κατευθυντηρίων γραμμών, για τις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές που υπάγονται στην παρέκκλιση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', ΕΚ, μπορεί να επιτραπεί η χορήγηση ενισχύσεων οι οποίες ταυτόχρονα δεν μειώνονται προοδευτικά και δεν αφορούν περιορισμένο χρονικό διάστημα, στο μέτρο που συμβάλλουν στην αντιστάθμιση των πρόσθετων δαπανών για την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας λόγω των εγγενών παραγόντων που προσδιορίζονται στο άρθρο 299, παράγραφος 2, της Συνθήκης, των οποίων ο μόνιμος και σωρευτικός χαρακτήρας αναχαιτίζει σημαντικά την ανάπτυξη των περιοχών αυτών. Το σημείο αυτό διευκρινίζει επίσης ότι εναπόκειται στο κράτος μέλος να υπολογίσει το ύψος των πρόσθετων δαπανών και να αποδείξει ότι συνδέονται με τους εν λόγω παράγοντες. Επιπλέον, οι σχεδιαζόμενες ενισχύσεις πρέπει να δικαιολογούνται από τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και τη φύση τους, ενώ το ύψος τους πρέπει να είναι ανάλογο προς τις πρόσθετες δαπάνες που πρόκειται να αντισταθμίσουν.

Η εθνική νομοθεσία

- 8 Το Σύνταγμα της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, της 2ας Απριλίου 1976, ορίζει ότι «τα αρχιπελάγη των Αζωρών και της Μαδέρας συνιστούν αυτόνομες περιφέρειες με

χωριστό πολιτικό και διοικητικό καθεστώς και δικά τους κυβερνητικά όργανα». Συναφώς, προβλέπει ένα σύνολο διατάξεων που ρυθμίζουν τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες των αυτόνομων αυτών περιφερειών και διέπουν τη λειτουργία των αντιστοίχων πολιτικών και κυβερνητικών οργάνων τους.

- 9 Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι οι αυτόνομες περιφέρειες διαθέτουν δικά τους φορολογικά έσοδα, δικαιούνται δε και μέρος των κρατικών φορολογικών εσόδων, το οποίο καθορίζεται σύμφωνα με την αρχή της ουσιαστικής εθνικής αλληλεγγύης. Εξάλλου, στην αποκλειστική αρμοδιότητα των νομοθετικών συνελεύσεων των περιφερειών αυτών εμπίπτει, υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος πλαίσιο που θεσπίζεται από το Εθνικό Κοινοβούλιο, η άσκηση της δικής τους φορολογικής εξουσίας και η προσαρμογή των κρατικών φόρων στις ιδιαιτερότητες της περιφέρειας.
- 10 Με τον νόμο 13/98 της 24ης Φεβρουαρίου 1998, περί των οικονομικών των αυτόνομων περιφερειών (lei n° 13/98, de 24 de Fevereiro, Lei de Finanças das Regiões Autónomas, *Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 46, της 24ης Φεβρουαρίου 1998, σ. 746, στο εξής: νόμος 13/98), το Πορτογαλικό Κράτος καθόρισε με σαφή τρόπο τους όρους αυτής της δημοσιονομικής αυτονομίας. Ο νόμος αυτός καθορίζει τις αρχές και τους στόχους της περιφερειακής δημοσιονομικής αυτονομίας, προβλέπει τον συντονισμό των οικονομικών των αυτόνομων περιφερειών με τα οικονομικά του κράτους και θεσπίζει την αρχή της εθνικής αλληλεγγύης και την υποχρέωση συνεργασίας μεταξύ του κράτους και των αυτόνομων περιφερειών.
- 11 Όσον αφορά τη συνεργασία μεταξύ του κράτους και των αυτόνομων περιφερειών, το άρθρο 5, παράγραφοι 1 έως 3, του νόμου 13/98 ορίζει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«1. Κατά την εκπλήρωση του καθήκοντος αλληλεγγύης που απορρέει από το Σύνταγμα και το καθεστώς αυτονομίας, το κράτος, το οποίο οφείλει να λαμβάνει

συναφώς υπόψη τις δυνατότητες του προϋπολογισμού και την ανάγκη εξασφάλισης ίσης μεταχειρίσεως σε όλα τα τμήματα της πορτογαλικής επικράτειας, συμμετέχει μαζί με τις αρχές των αυτόνομων περιφερειών στην αποστολή της οικονομικής αναπτύξεως, της εξαλείψεως των ανισοτήτων που οφείλονται στον νησιωτικό χαρακτήρα των περιφερειών και της οικονομικής και κοινωνικής συγκλίσεως με τα υπόλοιπα τμήματα της επικράτειας και με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. Η εθνική αλληλεγγύη εκφράζεται, μεταξύ άλλων, σε δημοσιονομικό επίπεδο με τις μεταφορές δημοσιονομικών πόρων που προβλέπει η παρούσα πράξη και πρέπει να προσαρμόζεται συνέχεια στο επίπεδο αναπτύξεως των αυτόνομων περιφερειών, αποσκοπώντας πρωτίστως στη δημιουργία των προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν τη μεγαλύτερη δημοσιονομική κάλυψη από ίδιους πόρους.

3. Η εθνική αλληλεγγύη αποσκοπεί στην εξασφάλιση της θεμελιώδους αρχής της ίσης μεταχειρίσεως σε όλους τους Πορτογάλους πολίτες και της δυνατότητάς τους να επωφελούνται από τις κοινωνικές πολιτικές που καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο, καθώς και στην υποστήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συγκλίσεως με την υπόλοιπη πορτογαλική επικράτεια και με την [...] Ένωση· εκφράζεται ιδίως με μεταφορές δημοσιονομικών πόρων, η συγκεκριμενοποίηση των οποίων πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου.»

- 12 Στην αιτιολογική σκέψη 7 της προσβαλλομένης αποφάσεως υπενθυμίζεται ότι ο νόμος 13/98 προβλέπει, εξάλλου, ότι ο εθνικός φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ο εθνικός φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων αποτελούν έσοδο των αυτόνομων περιφερειών υπό τους όρους τους οποίους καθορίζει ο νόμος. Δυνάμει του άρθρου 37 του νόμου αυτού, οι νομοθετικές συνελεύσεις των αυτόνομων περιφερειών μπορούν, μεταξύ άλλων, να μειώνουν τους συντελεστές των φόρων εισοδήματος που ισχύουν στις περιφέρειες αυτές εντός του ορίου του 30% των συντελεστών που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.

Το ιδιαίτερο καθεστώς της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών

- 13 Με το περιφερειακό νομοθετικό διάταγμα 2/99/A της 20ής Ιανουαρίου 1999, όπως τροποποιήθηκε με το περιφερειακό νομοθετικό διάταγμα 33/99/A της 30ής Δεκεμβρίου 1999 (στο εξής: διάταγμα 2/99/A), το νομοθετικό όργανο της Περιφέρειας των Αζορών θέσπισε τους κανόνες για την προσαρμογή του εθνικού φορολογικού συστήματος στις περιφερειακές ιδιαιτερότητες δυνάμει των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί στον τομέα αυτό. Το νομοθετικό αυτό διάταγμα ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 1999 και περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, μια πτυχή που αφορά τις μειώσεις των συντελεστών του φόρου εισοδήματος.
- 14 Αυτές οι μειώσεις των συντελεστών εφαρμόζονται αυτομάτως σε όλους τους επιχειρηματίες (φυσικά και νομικά πρόσωπα). Σύμφωνα με τις πορτογαλικές αρχές, στόχος τους είναι, μεταξύ άλλων, να επιτρέψουν στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στις Αζόρες να υπερνικήσουν τα διαρθρωτικά μειονεκτήματα που απορρέουν από την εγκατάστασή τους σε περιοχή νησιωτική και ιδιαίτερα απομακρυσμένη. Στο πλαίσιο του στόχου αυτού, όλοι οι υποκείμενοι στον φόρο εισοδήματος είτε φυσικών είτε νομικών προσώπων οι οποίοι φορολογούνται στην Περιφέρεια των Αζορών επωφελούνται μειώσεων των συντελεστών των φόρων αυτών σε ποσοστό 20 % (15 % κατά τη διάρκεια του έτους 1999) όσον αφορά τον πρώτο φόρο και 30 % όσον αφορά τον δεύτερο φόρο. Το δημοσιονομικό κόστος του εν λόγω μέτρου εκτιμάται από τις πορτογαλικές αρχές, με βάση τις απώλειες φορολογικών εισοδημάτων που συνεπάγεται, σε περίπου 26,25 εκατομμύρια ευρώ ετησίως.

Η προσβαλλόμενη απόφαση

- 15 Με επιστολή της 5ης Ιανουαρίου 2000, οι πορτογαλικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ένα καθεστώς προσαρμογής του εθνικού φορολογικού συστήματος στις ιδιαιτερότητες της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών. Το καθεστώς αυτό, το οποίο κοινοποιήθηκε καθυστερημένα, σε απάντηση στην αίτηση παροχής πληροφοριών την οποία διατύπωσαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στις 7 Δεκεμβρίου 1999 κατόπιν της δημοσίευσής άρθρων στον Τύπο, και το οποίο τέθηκε σε ισχύ χωρίς έγκριση της Επιτροπής, ενεγράφη στο μητρώο των μη κοινοποιηθεισών ενισχύσεων.

- 16 Κατόπιν της εξετάσεως των πληροφοριακών στοιχείων που ανακοίνωσαν οι πορτογαλικές αρχές, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ, ως προς το τμήμα εκείνο του καθεστώτος που αφορά τις πτυχές σχετικά με τις μειώσεις των συντελεστών του φόρου εισοδήματος. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η περιφερειακή κυβέρνηση των νήσων Åland (Φινλανδία) διαβίβασε στην Επιτροπή παρατηρήσεις προς υποστήριξη της θέσεως των πορτογαλικών αρχών.
- 17 Κατά το πέρας της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.
- 18 Στην αιτιολογική σκέψη 23 της αποφάσεως αυτής, η Επιτροπή, παραπέμποντας στην ανακοίνωσή της σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της άμεσης φορολογίας, υπενθυμίζει τα κριτήρια που καθορίζουν μια κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Το επίμαχο μέτρο πρέπει να προσφέρει στους δικαιούχους πλεονέκτημα που να ελαφρύνει τα βάρη τα οποία επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό τους. Το πλεονέκτημα αυτό πρέπει να χορηγείται από το κράτος ή μέσω κρατικών πόρων, ανεξαρτήτως μορφής. Το επίμαχο μέτρο πρέπει να επηρεάζει τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Τέλος, το μέτρο αυτό πρέπει να είναι ειδικό ή επιλεκτικό, υπό την έννοια ότι ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής.
- 19 Στην αιτιολογική σκέψη 24 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή καταλήγει ότι, όσον αφορά τις συγκεκριμένες μειώσεις των συντελεστών των φόρων εισοδήματος, πληρούνται όλα τα κριτήρια αυτά. Ειδικότερα, όσον αφορά τα τρία πρώτα κριτήρια, εκτιμά ότι:

«— [...] [σ]το βαθμό που οι υπό εξέταση μειώσεις των φόρων εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις, τους παρέχουν κατά συνέπεια ένα πλεονέκτημα που ελαφρύνει τα βάρη τα οποία συνήθως βαρύνουν τον προϋπολογισμό τους,

- η χορήγηση μιας μείωσης του φόρου συνεπάγεται απώλεια φορολογικών εσόδων η οποία [...] “ισοδυναμεί με κατανάλωση ισόποσων κρατικών πόρων υπό μορφή δημοσιονομικών δαπανών”. Στο βαθμό που η αρχή αυτή εφαρμόζεται επίσης στην περίπτωση χορηγηθεισών ενισχύσεων από περιφερειακές και τοπικές αρχές των κρατών μελών [...], οι υπό εξέταση μειώσεις των φόρων χορηγούνται μέσω κρατικών πόρων, ήτοι πόρων οι οποίοι, στο πλαίσιο του πορτογαλικού συστήματος δημοσίων οικονομικών, χορηγούνται στην Αυτόνομη Περιφέρεια των Αζορών,
- το κριτήριο του ότι θίγεται ο ανταγωνισμός και οι συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών προϋποθέτει ότι ο δικαιούχος του μέτρου ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς του ή τον τρόπο χρηματοδότησης. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, η προϋπόθεση του να θίγονται οι συναλλαγές [πληρουται] εφόσον η δικαιούχος επιχείρηση ασκεί οικονομική δραστηριότητα που αποτελεί αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών [...] Λαμβανομένης υπόψη της έκτασης του τομεακού [τους] πεδίου εφαρμογής και στο βαθμό που τουλάχιστον ένα τμήμα των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων θα ασκήσει μια δραστηριότητα που αποτελεί αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών, αυτή είναι η περίπτωση των εξεταζόμενων φορολογικών μειώσεων.»

20 Όσον αφορά το κριτήριο της επιλεκτικότητας, η Επιτροπή παραθέτει το σημείο 17 της ανακοινώσεώς της σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της άμεσης φορολογίας. Το σημείο αυτό διευκρινίζει ότι η πρακτική της Επιτροπής όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων καταδεικνύει ... «ότι μόνο τα μέτρα των οποίων το πεδίο εφαρμογής εκτείνεται σε όλο το έδαφος του κράτους μέλους δεν υπάγονται στο κριτήριο του ειδικού χαρακτήρα που ορίζεται στο άρθρο 87, παράγραφος 1, [ΕΚ]» που «χαρακτηρίζει ως ενισχύσεις τα μέτρα που ευνοούν την οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής». Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι επίμαχες μειώσεις των συντελεστών φορολογίας συνιστούν, για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε μια δεδομένη περιοχή της Πορτογαλίας, πλεονέκτημα του οποίου δεν μπορούν να επωφεληθούν οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να ασκήσουν ανάλογες οικονομικές δραστηριότητες σε άλλες περιοχές της Πορτογαλίας. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 24 της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι μειώσεις αυτές ευνοούν συνεπώς, υπό την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, τις επιχειρήσεις που υπόκεινται σε φορολογία στην Περιφέρεια των Αζορών έναντι όλων των λοιπών πορτογαλικών επιχειρήσεων.

- 21 Η Επιτροπή στηρίζει το συμπέρασμα αυτό στην εξής συλλογιστική, η οποία εκτίθεται στις αιτιολογικές σκέψεις 26, 27, 31 και 33 της προσβαλλομένης αποφάσεως.
- 22 Καταρχάς, στο μέτρο που το στοιχείο της επιλεκτικότητας στην έννοια της ενισχύσεως βασίζεται σε μια σύγκριση μεταξύ δύο ομάδων επιχειρήσεων που βρίσκονται στο ίδιο πλαίσιο αναφοράς (εκείνων που επωφελούνται του πλεονεκτήματος και εκείνων που δεν επωφελούνται), η ύπαρξη αυτού του στοιχείου δεν μπορεί να καθοριστεί παρά σε συνάρτηση με μια φορολογία που ορίζεται ως συνήθης. Κατά την Επιτροπή, «απορρέει συγχρόνως από την οικονομία της Συνθήκης, που [αναφέρεται στις] ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη ή μέσω κρατικών πόρων, και από τον θεμελιώδη ρόλο που διαδραματίζουν οι κεντρικές αρχές των κρατών μελών στον καθορισμό του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος όπου οι επιχειρήσεις ασκούν δραστηριότητες, [με] τα μέτρα που λαμβάνουν, [με τις υπηρεσίες που παρέχουν] και ενδεχομένως [με] τις [μεταφορές πόρων] που πραγματοποιούν, ότι το πλαίσιο στο οποίο η σύγκριση αυτή πρέπει να πραγματοποιηθεί είναι ο οικονομικός χώρος του κράτους μέλους. [...] Η πάγια πρακτική της Επιτροπής [...] συνίσταται [...] στο να χαρακτηρίζονται ως ενισχύσεις τα φορολογικά καθεστώτα που εφαρμόζονται σε συγκεκριμέν[α εδάφη] ή περιοχές και που είναι ευνοϊκά σε [σχέση προς] το γενικό καθεστώς ενός κράτους μέλους [...]».
- 23 Δεύτερον, δεν συμβιβάζεται με την έννοια της ενισχύσεως, η οποία καλύπτει όλες τις παρεμβάσεις που ελαφρύνουν τα βάρη τα οποία συνήθως επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας ή πλειόνων επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως του σκοπού τους, της δικαιολογίας τους, του στόχου τους και της φύσεως της δημόσιας αρχής που τις θεσπίζει ή της οποίας ο προϋπολογισμός τις καλύπτει, η θέση την οποία υποστηρίζουν οι πορτογαλικές αρχές και σύμφωνα με την οποία πλεονεκτήματα που έχουν περιορισμένη γεωγραφική ισχύ καθίστανται γενικά μέτρα εντός της συγκεκριμένης περιφέρειας για μόνο τον λόγο ότι θεσπίστηκαν όχι από την κεντρική αρχή, αλλά από την περιφερειακή αρχή και έχουν εφαρμογή σε όλη τη γεωγραφική έκταση που υπόκειται στη δικαιοδοσία της συγκεκριμένης περιφέρειας. «Μια διάκριση που βασίζεται αποκλειστικά στην [αρχή] που αποφασίζει για το μέτρο θα αφαιρούσε κάθε ωφέλιμο αποτέλεσμα από το άρθρο 87 [ΕΚ], που προσεγγίζει τα εν λόγω μέτρα αποκλειστικά σε συνάρτηση [προς] τις επιπτώσεις τους στον ανταγωνισμό και στις [ενδο]κοινοτικές συναλλαγές».

- 24 Η Επιτροπή προσθέτει ότι «η παρούσα απόφαση δεν αναφέρεται σε ένα μηχανισμό που επιτρέπει στο σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης ενός συγκεκριμένου επιπέδου (περιφέρειες, κοινότητες ή άλλες μορφές τοπικής αυτοδιοίκησης) να θεσπίσουν και να εισπράξουν τοπικούς φόρους που δεν έχουν καμία σχέση με την εθνική φορολογία. Αντίθετα, στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για μείωση, που εφαρμόζεται αποκλειστικά στις Αζόρες, της φορολογίας που καθορίστηκε από την εθνική νομοθεσία και εφαρμόζεται στο ηπειρωτικό τμήμα της Πορτογαλίας. Κάτω από τις συνθήκες αυτές, είναι προφανές ότι το εκδοθέν μέτρο εκ μέρους των περιφερειακών αρχών συνιστά παρέκκλιση σε συνάρτηση με το εθνικό φορολογικό σύστημα».
- 25 Τρίτον, οι προμνησθείσες μειώσεις των φορολογικών συντελεστών δεν δικαιολογούνται από τη φύση ή την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ειδικότερα «στο βαθμό που οι μειώσεις αυτές δεν απορρέουν από την εφαρμογή αρχών όπως η αναλογικότητα ή η φορολογική κλιμάκωση, αλλά ευνοούν επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε μια ειδική περιοχή, ανεξαρτήτως της οικονομικής τους κατάστασης, οι στόχοι περιφερειακής ανάπτυξης που τους προσδίδονται δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αναπόσπαστα συνδεδεμένοι με το εν λόγω πορτογαλικό φορολογικό σύστημα».
- 26 Η Επιτροπή, αφού, στην αιτιολογική σκέψη 34 της προσβαλλομένης αποφάσεως, χαρακτηρίζει τα επίμαχα μέτρα ως κρατικές ενισχύσεις, θεωρεί, στην αιτιολογική σκέψη 35, ότι οι ενισχύσεις αυτές, εφόσον έχουν ως στόχο την υπερνίκηση των μονίμων διαρθρωτικών προβλημάτων που απορρέουν από τον νησιωτικό χαρακτήρα της Περιφέρειας των Αζορών και τη μεγάλη απόστασή της από τα ηπειρωτικά οικονομικά κέντρα μειώνοντας τις τρέχουσες δαπάνες των επιχειρήσεων, αποτελούν λειτουργικές ενισχύσεις. Προσθέτει ότι τέτοιες ενισχύσεις μπορούν να επιτραπούν μόνον αν προορίζονται για τη μείωση του προσθέτου κόστους της ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας που συνδέεται με τα μειονεκτήματα τα οποία καθορίζει το άρθρο 299, παράγραφος 2, ΕΚ και εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις του σημείου 4.16.2 των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα, δηλαδή αν δικαιολογούνται από τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και τη φύση τους και αν το ύψος τους είναι ανάλογο προς τις πρόσθετες δαπάνες που πρόκειται να αντισταθμίσουν.

- 27 Συναφώς, στην αιτιολογική σκέψη 38 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, στον βαθμό που οι επίμαχες μειώσεις των συντελεστών του φόρου εισοδήματος εφαρμόζονται «σε επιχειρήσεις που ασκούν [...] δραστηριότητα εκτός του οικονομικού τομέα», μπορεί να τις θεωρήσει ως ενισχύσεις συμβιβαζόμενες με την κοινή αγορά βάσει της παρεκκλίσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ.
- 28 Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, οι μειώσεις των συντελεστών του φόρου εισοδήματος, στον βαθμό που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον οικονομικό τομέα, δεν δικαιολογούνται από τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και το ύψος τους δεν είναι ανάλογο προς τις πρόσθετες δαπάνες που καλούνται να αντισταθμίσουν. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να θεωρήσει τις μειώσεις αυτές ως ενισχύσεις συμβιβαζόμενες με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ, ιδίως καθόσον εξακολουθούν να λείπουν τα ποσοτικά στοιχεία που θα καθιστούσαν δυνατό τον αντικειμενικό υπολογισμό του προσθέτου κόστους που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις των Αζορών που δραστηριοποιούνται στον οικονομικό τομέα. Κατά την Επιτροπή, οι ενισχύσεις αυτές δεν εμπίπτουν ούτε σε άλλες παρεκκλίσεις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη.
- 29 Διευκρινίζεται ότι, στην αιτιολογική σκέψη 18 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, όσον αφορά τη μελέτη που υπέβαλαν οι πορτογαλικές αρχές, από το βασικό δείγμα απουσιάζουν επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες στον χρηματοοικονομικό τομέα. Παρατηρεί ότι οι πορτογαλικές αρχές περιορίστηκαν να δικαιολογήσουν αυτή την απουσία με την έλλειψη στατιστικών στοιχείων όσον αφορά τις εν λόγω δραστηριότητες, ενώ συγχρόνως αναγνώρισαν ότι, για τις δραστηριότητες αυτές, δεν ήταν σε θέση να αποδείξουν κατά τρόπο αδιάσειστο ότι οι επίμαχες μειώσεις των συντελεστών του φόρου ήταν, ως εκ της φύσεώς τους και του επιπέδου τους, ικανές να θεραπεύσουν τα ειδικά προβλήματα της περιφέρειας των Αζορών.
- 30 Εξάλλου, η Επιτροπή προσθέτει, στην αιτιολογική σκέψη 42 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, για λόγους διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου, πρέπει επίσης να αποκλείονται από το πλεονέκτημα μιας αποφάσεως περί του συμβατού με την κοινή αγορά «δραστηριότητες του τύπου “υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου”

(δραστηριότητες των οποίων η οικονομική βάση συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών σε επιχειρήσεις που ανήκουν στον ίδιο όμιλο, όπως τα κέντρα συντονισμού, ταμειακής διαχείρισης ή διανομής)». Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θεωρεί ότι «τέτοιου είδους δραστηριότητες δεν συμβάλλουν με ικανοποιητικό τρόπο στην περιφερειακή ανάπτυξη ώστε να μπορούν να κριθούν συμβιβάσιμες δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ή δυνάμει άλλων παρεκκλίσεων που προβλέπονται στη Συνθήκη, για τους λόγους που αναφέρθηκαν ήδη σχετικά με τον οικονομικό τομέα».

- 31 Κατά συνέπεια, στο άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή κηρύσσει συμβατό με την κοινή αγορά το τμήμα του καθεστώτος σχετικά με την προσαρμογή του εθνικού φορολογικού συστήματος στις ιδιαιτερότητες της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών που αναφέρεται στην πτυχή σχετικά με τις μειώσεις των συντελεστών του φόρου εισοδήματος, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 2, σύμφωνα με τις οποίες το τμήμα του καθεστώτος ενισχύσεων στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 1 είναι ασυμβίβαστο με την κοινή αγορά κατά το μέτρο που εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις που ασκούν οικονομικές δραστηριότητες, καθώς και στις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες του τύπου «υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου». Με το άρθρο 3 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή εντέλλεται την Πορτογαλία να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να ανακτήσει από τις επιχειρήσεις που ασκούν τις δραστηριότητες που μνημονεύονται στο άρθρο 2 τις ενισχύσεις που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο του τμήματος του καθεστώτος ενισχύσεων που μνημονεύεται στο άρθρο 1.

Τα αιτήματα των διαδίκων

- 32 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2003, επιτράπηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να παρέμβει υπέρ της Πορτογαλικής Δημοκρατίας.
- 33 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 9ης Ιουνίου 2005, επιτράπηκε στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβει υπέρ της Πορτογαλικής Δημοκρατίας.

34 Η Πορτογαλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

- να κρίνει παραδεκτή την παρούσα προσφυγή·

- να κρίνει βάσιμη την παρούσα προσφυγή και, κατά συνέπεια, να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση στο μέτρο που χαρακτηρίζει ως κρατικές ενισχύσεις τις μειώσεις των συντελεστών της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών και των νομικών προσώπων που έχουν τη φορολογική κατοικία τους στις Αζόρες·

- επικουρικώς, και υπό την επιφύλαξη του ανωτέρω αιτήματος, να κρίνει βάσιμη την προσφυγή και να ακυρώσει εν μέρει την προσβαλλόμενη απόφαση στο μέτρο που κηρύσσει ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά τις μειώσεις του συντελεστή φόρου που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητα στον χρηματοοικονομικό τομέα, καθώς και στις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες του τύπου «υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου», καθώς και στο μέτρο που επιβάλλει, με το άρθρο 3, στην Πορτογαλική Δημοκρατία να ανακτήσει το ποσό των ενισχύσεων αυτών·

- να καταδικάσει την Επιτροπή στο σύνολο των δικαστικών εξόδων, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της Πορτογαλικής Δημοκρατίας.

35 Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

36 Το Ηνωμένο Βασίλειο, παρεμβαίνον υπέρ της Πορτογαλίας, ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή βάσιμη και, κατά συνέπεια, να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση στο μέτρο που χαρακτηρίζει ως κρατικές ενισχύσεις τις μειώσεις των συντελεστών της φορολογίας εισοδήματος των φυσικών προσώπων και της φορολογίας εισοδήματος των νομικών προσώπων που έχουν τη φορολογική κατοικία τους στις Αζόρες.

Επί της προσφυγής

37 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως προς στήριξη της προσφυγής της. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει διττώς από νομικό σφάλμα κατά την εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι η απόφαση αυτή δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη, γεγονός που συνιστά παράβαση του άρθρου 253 ΕΚ. Τρίτον, κατά την ως άνω κυβέρνηση, η απόφαση πάσχει από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών από τα οποία εξαρτάται η εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από νομικό σφάλμα κατά την εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 38 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι μειώσεις των συντελεστών της φορολογίας εισοδήματος τις οποίες προβλέπει το διάταγμα 2/99/Α υπέρ των φυσικών και των νομικών προσώπων που είναι εγκατεστημένα στις Αζόρες δεν συνιστούν επιλεκτικά μέτρα, αλλά μέτρα γενικού χαρακτήρα, και ότι, εν πάση περιπτώσει, η διαφοροποίηση όσον αφορά τα βάρη την οποία καθιερώνουν οι μειώσεις αυτές δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος.
- 39 Όσον αφορά τον επιλεκτικό χαρακτήρα των μέτρων αυτών, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει καταρχάς ότι η Επιτροπή κακώς έλαβε υπόψη της ως πλαίσιο αναφοράς το σύνολο της πορτογαλικής επικράτειας. Προς εκτίμηση της επιλεκτικότητας ενός μέτρου, δεν πρέπει απαραίτητως να τοποθετείται το εν λόγω μέτρο σε εθνικό πλαίσιο αναφοράς. Έτσι, όταν τα φορολογικά πλεονεκτήματα των οποίων η ισχύς περιορίζεται σε τμήμα μόνον της επικράτειας παρέχονται από περιφερειακή αρχή για το τμήμα της επικράτειας που εμπίπτει στην αρμοδιότητά της, ως πλαίσιο αναφοράς πρέπει να λαμβάνεται η συγκεκριμένη περιφέρεια. Εφόσον τα φορολογικά πλεονεκτήματα που παρέχονται υπό τις συνθήκες αυτές ισχύουν για όλες τις επιχειρήσεις που φορολογούνται εντός της περιφέρειας αυτής, πρόκειται για γενικά μέτρα και όχι για επιλεκτικά μέτρα.
- 40 Περαιτέρω, η κυβέρνηση αυτή τονίζει ότι οι επίδικες μειώσεις των συντελεστών φορολογίας αποτελούν άμεση απόρροια των θεμελιωδών αρχών του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος, ειδικότερα των αρχών της αναδιανομής και της εθνικής αλληλεγγύης, καθώς και του βαθμού αυτονομίας της οποίας απολαύει η συγκεκριμένη περιφέρεια. Οι μειώσεις αυτές είναι το αποτέλεσμα της ασκήσεως

της συνταγματικής κυριαρχίας και αιτιολογούνται βάσει των παραγόντων που καθορίζει το άρθρο 299, παράγραφος 2, ΕΚ, δηλαδή του νησιωτικού χαρακτήρα, του δύσκολου κλίματος και της οικονομικής εξαρτήσεως των Αζορών από ένα μικρό αριθμό προϊόντων.

- 41 Εν πάση περιπτώσει, κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν λαμβάνει υπόψη της το ότι οι επίδικες φορολογικές μειώσεις δικαιολογούνται από τη φύση και την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος. Υποστηρίζει, συναφώς, ότι τα μέτρα αυτά συμβάλλουν στην επίτευξη των διαρθρωτικών στόχων του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος, ήτοι της κατανομής των φορολογικών βαρών, σε αρμονία με τη φοροδοτική ικανότητα, με στόχο την αναδιανομή. Υπενθυμίζει, εξάλλου, ότι υπάρχουν αντικειμενικές διαφορές μεταξύ των φορολογουμένων που είναι εγκατεστημένοι στο ηπειρωτικό πορτογαλικό έδαφος και εκείνων που είναι εγκατεστημένοι στις Αζόρες. Τα δύο αυτά στοιχεία πηγάζουν, εξάλλου, άμεσα από τα συνταγματικά και νομοθετικά κείμενα που καθιερώνουν τις θεμελιώδεις αρχές του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος καθώς και την αυτονομία των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιφερειών.
- 42 Κατά την Επιτροπή, από το σύστημα της Συνθήκης προκύπτει ότι η επιλεκτικότητα ενός μέτρου πρέπει να εκτιμάται σε σχέση προς το εθνικό πλαίσιο. Η λήψη υπόψη, ως πλαισίου αναφοράς, της περιφέρειας που υιοθετεί το μέτρο θα παρέβλεπε τη λειτουργία και τον λόγο υπάρξεως των περί κρατικών ενισχύσεων κανόνων της Συνθήκης. Έστω και ελλείψει τυπικής επιλεκτικότητας, πλεονεκτήματα επιφυλασσόμενα σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε ορισμένες περιοχές ενός κράτους μέλους έχουν επιλεκτικό χαρακτήρα και μπορούν, συνεπώς, να συνιστούν κρατικές ενισχύσεις. Εν προκειμένω, οι επίδικες φορολογικές μειώσεις ευνοούν τις επιχειρήσεις που φορολογούνται στην περιφέρεια των Αζορών σε σχέση προς όλες τις λοιπές πορτογαλικές επιχειρήσεις, δεδομένου ότι, στις ηπειρωτικές περιοχές της Πορτογαλίας, οι εν λόγω εθνικοί φόροι δεν μπορούν να μειωθούν από τις τοπικές αρχές και εφαρμόζονται, συνεπώς, με τον πλήρη συντελεστή, πράγμα που αρκεί προς συναγωγή του συμπεράσματος ότι το επίδικο μέτρο είναι επιλεκτικό κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Το γεγονός ότι οι επίδικες φορολογικές μειώσεις αποφασίστηκαν από αρχή διαφορετική από την κεντρική κρατική αρχή είναι άνευ σημασίας: μόνον τα αποτελέσματα του μέτρου, και όχι η μορφή του, μπορούν να ληφθούν υπόψη προς τον σκοπό του χαρακτηρισμού του.

- 43 Η Επιτροπή θεωρεί, εξάλλου, ότι ο βαθμός αυτονομίας της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών είναι στην πραγματικότητα περιορισμένος. Η κεντρική Πορτογαλική Κυβέρνηση εξακολουθεί να διαδραματίζει θεμελιώδη ρόλο κατά τον καθορισμό του οικονομικού πλαισίου εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις. Παραδείγματος χάριν, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις Αζόρες μπορούν να επωφελούνται από υποδομές χρηματοδοτούμενες από την κεντρική κυβέρνηση ή από ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης η οικονομική ισορροπία του οποίου εξασφαλίζεται από την κεντρική κυβέρνηση. Εξάλλου, η μείωση των φορολογικών εσόδων την οποία συνεπάγονται, για τη συγκεκριμένη περιφέρεια, οι επίδικες μειώσεις των φορολογικών συντελεστών αντισταθμίζεται εμμέσως, σε επίπεδο προϋπολογισμού, με μεταφορές πόρων από την κεντρική κυβέρνηση, εν ονόματι της αρχής της οικονομικής αλληλεγγύης.
- 44 Όσον αφορά την αιτιολόγηση των επίδικων φορολογικών πλεονεκτημάτων βάσει της φύσεως και της οικονομίας του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι θα μπορούσε να γίνει δεκτή μόνον αν τα πλεονεκτήματα αυτά οφείλονταν σε αντικειμενικές διαφορές μεταξύ των φορολογουμένων. Όμως, αυτό δεν ισχύει στην περίπτωση των επίδικων μειώσεων, δεδομένου ότι οι μειώσεις αυτές εφαρμόζονται σε όλες τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στις Αζόρες, ανεξαρτήτως της οικονομικής κατάστασής τους, και απορρέουν από τα οικονομικά χαρακτηριστικά της περιφέρειας, τα οποία αποτελούν εξωγενή σε σχέση προς το φορολογικό σύστημα στοιχεία. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η έννοια της φύσεως ή της οικονομίας του συστήματος παραπέμπει στην εσωτερική λογική του συστήματος υποχρεωτικών εισφορών και στις αναγκαίες και ανάλογες τεχνικές διαφοροποιήσεις οι οποίες αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των αντικειμενικά διαφορετικών καταστάσεων στις οποίες έχει εφαρμογή το σύστημα υποχρεωτικών εισφορών και ανταποκρίνονται στην απαίτηση της καλύτερης δυνατής λειτουργίας ενός τέτοιου συστήματος σε όλες τις περιπτώσεις όπου εφαρμόζεται το σύστημα.
- 45 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, που παρενέβη υπέρ της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, επικέντρωσε την επιχειρηματολογία της στην εκτίμηση του κριτηρίου της επιλεκτικότητας. Απορρίπτοντας το επιχείρημα της Επιτροπής ότι τα μέτρα των οποίων η έκταση εφαρμογής δεν εκτείνεται στο σύνολο του εδάφους ενός κράτους μέλους πληρούν το κριτήριο της επιλεκτικότητας που θεσπίζει το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ, υποστηρίζει ότι, ενίοτε, ενδέχεται να μη πληρούν το κριτήριο αυτό τα φορολογικά μέτρα που θεσπίζονται από αποκεντρωμένες ή αυτόνομες περιφερειακές αρχές, εφαρμόζονται στο σύνολο του εδάφους που εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους και δεν αφορούν ειδικούς τομείς.

- 46 Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, όταν, όπως εν προκειμένω, ο νομοθέτης μιας αυτόνομης περιφέρειας καθορίζει τους φορολογικούς συντελεστές που εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε ολόκληρη τη συγκεκριμένη περιφέρεια, αλλά οι οποίοι είναι χαμηλότεροι από εκείνους που εφαρμόζονται, δυνάμει αποφάσεως του εθνικού νομοθέτη, στα υπόλοιπα τμήματα του κράτους μέλους, η επιλεκτικότητα του μέτρου δεν μπορεί να συναχθεί από το γεγονός και μόνον ότι οι λοιπές περιφέρειες φορολογούνται με διαφορετικό φορολογικό συντελεστή. Αναλόγως των περιστάσεων, η επιλεκτικότητα αυτή πρέπει να εκτιμάται στο πλαίσιο της ίδιας της περιφέρειας και όχι στο πλαίσιο του κράτους μέλους στο σύνολό του. Αυτό ισχύει όταν υπάρχει ένα συνταγματικό σύστημα το οποίο αναγνωρίζει επαρκή φορολογική αυτονομία ώστε μια φορολογική ελάφρυνση χορηγούμενη από αρχή τοπικής αυτοδιοικήσεως να μπορεί να θεωρηθεί ότι αποφασίστηκε από αυτόνομη ή αποκεντρωμένη διοικητική περιφέρεια η οποία όχι μόνον έχει το δικαίωμα να λάβει αυτή την απόφαση, αλλά, επιπλέον, οφείλει να υποστεί και τις οικονομικές και πολιτικές συνέπειες της αποφάσεως αυτής.
- 47 Ως εκ τούτου, προτού χαρακτηρίσει ως κρατικές ενισχύσεις τους μειωμένους έναντι του εθνικού φορολογικού συντελεστή περιφερειακούς φορολογικούς συντελεστές, η Επιτροπή έπρεπε να λάβει υπόψη της, σύμφωνα με την ως άνω κυβέρνηση, τον βαθμό της αυτονομίας της οποίας απολαύει η περιφερειακή αρχή που θέσπισε τους μειωμένους αυτούς συντελεστές με γνώμονα πλείονες παράγοντες, όπως το γεγονός ότι η φορολογική αρμοδιότητα εντάσσεται στο πλαίσιο ενός συνταγματικού συστήματος το οποίο απονέμει στην περιφέρεια σημαντική πολιτική αυτονομία, το γεγονός ότι η απόφαση περί μειώσεως των φορολογικών συντελεστών προέρχεται από όργανο εκλεγμένο από τον πληθυσμό της περιφέρειας ή υπεύθυνο έναντι του πληθυσμού αυτού και το γεγονός ότι οι οικονομικές συνέπειες της εν λόγω αποφάσεως επιβαρύνουν την περιφέρεια και δεν αντισταθμίζονται από συνεισφορές ή επιδοτήσεις των λοιπών περιφερειών ή της κεντρικής κυβερνήσεως.
- 48 Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η εκτίμηση της φύσεως ενός περιφερειακού φορολογικού συστήματος από πλευράς των κρατικών ενισχύσεων θέτει ευρύτερα ζητήματα όσον αφορά την αυτονομία των περιφερειών, τα οποία έχουν πολύ μεγάλη σημασία από συνταγματικής απόψεως. Ειδικότερα, το συνταγματικό σύστημα «ασύμμετρης» αποκεντρώσεως του Ηνωμένου Βασιλείου θα μπορούσε να τεθεί εν αμφιβόλω, δεδομένης της καταστάσεως της Σκωτίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

- 49 Το Βασίλειο της Ισπανίας, το οποίο επίσης παρενέβη υπέρ της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, τονίζει ότι η εκχώρηση εξουσιών στις περιφέρειες, όπου υφίσταται, αποτελεί μέρος του συνταγματικού πλαισίου του κράτους μέλους. Επομένως, η υιοθέτηση των επιχειρημάτων της Επιτροπής θα αγνοούσε τη συνταγματική αυτή δομή, λαμβανομένου, ιδίως, υπόψη ότι η πολιτική που αφορά την άμεση φορολογία εξακολουθεί να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.
- 50 Με το υπόμνημα απαντήσεως στην παρέμβαση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Επιτροπή αμφισβητεί το ότι η προσέγγιση την οποία υιοθέτησε με την προσβαλλόμενη απόφαση μπορεί να εμποδίσει την άσκηση, εκ μέρους της Σκωτίας ή της Βόρειας Ιρλανδίας, των εξουσιών που τους αναγνωρίζονται στον φορολογικό τομέα.
- 51 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η αντιμετώπιση κατά τον ίδιο τρόπο, αφενός, των φορολογικών μειώσεων που εφαρμόζονται εντός μιας συγκεκριμένης περιφέρειας και αποφασίζονται σε κεντρικό επίπεδο και, αφετέρου, των αναλόγων μειώσεων που αποφασίζονται από περιφερειακή αρχή συνάδει προς την αρχή σύμφωνα με την οποία η έννοια της ενισχύσεως καθορίζεται βάσει των αποτελεσμάτων του μέτρου όσον αφορά τις επιχειρήσεις ή τους παραγωγούς, χωρίς να χρειάζεται να ληφθούν υπόψη οι αιτίες του μέτρου ή οι στόχοι του ούτε το καθεστώς των οργανισμών που είναι αρμόδιοι για τη διάθεση ή τη διαχείριση της ενισχύσεως (αποφάσεις της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1974, σ. 351, σκέψεις 27 και 28, και της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike & Weinlig, Συλλογή τόμος 1977, σ. 171, σκέψη 21). Αντιθέτως, τα κριτήρια που προτείνει το Ηνωμένο Βασίλειο, τα οποία υπαγορεύουν να αναλύεται η επιλεκτικότητα ενός μέτρου, «αναλόγως των περιστάσεων», στο πλαίσιο της περιφέρειας ή στο πλαίσιο του κράτους μέλους στο σύνολό του, δεν συμβιβάζονται με την αρχή αυτή και δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου ικανή να θέσει σε κίνδυνο τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 52 Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ απαγορεύει τις ενισχύσεις «που μεταχειρίζονται ευνοϊκώς ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής», ήτοι τις

ενισχύσεις επιλεκτικής εφαρμογής (βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2005, C-66/02, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. I-10901, σκέψη 94). Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, η έννοια της κρατικής ενισχύσεως δεν αναφέρεται στα κρατικά μέτρα που εισάγουν διαφοροποίηση μεταξύ επιχειρήσεων και είναι, ως εκ τούτου, εκ πρώτης όψεως επιλεκτικής εφαρμογής, όταν η διαφοροποίηση αυτή προκύπτει από τη φύση ή την οικονομία του συστήματος επιβαρύνσεων στο οποίο εντάσσονται (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, προμνησθείσα απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 33, και απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2005, C-148/04, Unicredito Italiano, Συλλογή 2005, σ. I-11137, σκέψη 51).

53 Κατά συνέπεια, πρέπει καταρχάς να ερευνηθεί το κατά πόσον τα επίδικα μέτρα μειώσεως των φορολογικών συντελεστών έχουν επιλεκτικό χαρακτήρα και, ενδεχομένως, να εξεταστεί αν, όπως υποστηρίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται από τη φύση και την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος.

54 Όσον αφορά την εκτίμηση της προϋποθέσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα, ο οποίος αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας της κρατικής ενισχύσεως, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ επιβάλλει να εξακριβώνεται αν, στο πλαίσιο ενός δεδομένου νομικού καθεστώτος, ένα κρατικό μέτρο μπορεί να ευνοήσει «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής» έναντι άλλων που τελούν, από πλευράς του σκοπού που επιδιώκεται με το οικείο μέτρο, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2001, C-143/99, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Συλλογή 2001, σ. I-8365, σκέψη 41 της 29ης Απριλίου 2004, C-308/01, GIL Insurance κ.λπ., Συλλογή 2004, σ. I-4777, σκέψη 68, και της 3ης Μαρτίου 2005, C-172/03, Heiser, Συλλογή 2005, σ. I-1627, σκέψη 40).

55 Η ίδια ανάλυση επιβάλλεται και όταν πρόκειται για μέτρο που έχει θεσπιστεί όχι από τον εθνικό νομοθέτη, αλλά από περιφερειακή αρχή, καθόσον ένα μέτρο θεσπιζόμενο από οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως και όχι από την κεντρική κυβέρνηση μπορεί να αποτελεί ενίσχυση εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ (βλ. απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1987, 248/84, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 4013, σκέψη 17).

- 56 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, προς τον σκοπό της εκτιμήσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου, πρέπει να εξεταστεί αν, στο πλαίσιο ενός δεδομένου νομικού πλαισίου, το εν λόγω μέτρο συνιστά πλεονέκτημα για ορισμένες επιχειρήσεις σε σχέση προς άλλες οι οποίες τελούν σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Ο καθορισμός του πλαισίου αναφοράς έχει αυξημένη σημασία στις περιπτώσεις φορολογικών μέτρων, καθόσον η ίδια η ύπαρξη πλεονεκτήματος μπορεί να προσδιοριστεί μόνον σε σχέση προς την «κανονική» φορολογία. Ο «κανονικός» φορολογικός συντελεστής είναι ο συντελεστής που ισχύει στη γεωγραφική ζώνη που αποτελεί το πλαίσιο αναφοράς.
- 57 Συναφώς, το πλαίσιο αναφοράς δεν καθορίζεται αναγκαστικά από τα εδαφικά όρια του οικείου κράτους μέλους και, επομένως, ένα μέτρο που παρέχει πλεονέκτημα εντός ενός μόνον τμήματος της επικράτειας δεν είναι, εξ αυτού του λόγου και μόνο, επιλεκτικό κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.
- 58 Δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να τελεί μια περιφερειακή αρχή υπό νομικό και πραγματικό καθεστώς που να της παρέχει επαρκή αυτονομία έναντι της κεντρικής κυβερνήσεως κράτους μέλους, ώστε, με τα μέτρα που θεσπίζει, να είναι αυτή η αρχή, και όχι η κεντρική κυβέρνηση, εκείνη που διαδραματίζει ουσιώδη ρόλο κατά τον καθορισμό του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις. Στην περίπτωση αυτή, ακριβώς το έδαφος στο οποίο η περιφερειακή αρχή που θεσπίζει το μέτρο ασκεί την αρμοδιότητά της, και όχι το εθνικό έδαφος στο σύνολό του, είναι εκείνο που αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο προκειμένου να εξεταστεί αν ένα μέτρο θεσπισθέν από μια τέτοια περιφερειακή αρχή ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις σε σχέση προς άλλες οι οποίες τελούν, από πλευράς του σκοπού που επιδιώκεται με το επίμαχο μέτρο ή νομικό καθεστώς, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση.
- 59 Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία η ανάλυση αυτή προσκρούει στο γράμμα της Συνθήκης και είναι αντίθετη προς την πάγια συναφή νομολογία, δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

- 60 Ασφαλώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι ένα πρόγραμμα ενισχύσεων θεσπίστηκε από οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης δεν εμποδίζει την εφαρμογή το άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου αυτού (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, προμνησθείσα απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 17). Εξάλλου, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή στην αιτιολογική σκέψη 26 της προσβαλλομένης αποφάσεως, το ίδιο το κείμενο της Συνθήκης, το οποίο, στο άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', χαρακτηρίζει ως κρατικές ενισχύσεις δυνάμενες να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά τα μέτρα που προορίζονται για την «προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως [μιας περιοχής]», αναφέρει ότι πλεονεκτήματα η ισχύς των οποίων περιορίζεται σε τμήμα του εδάφους του κράτους που υπόκειται στην πειθαρχία των ενισχύσεων μπορούν να συνιστούν επιλεκτικά πλεονεκτήματα. Ωστόσο, απ' αυτό δεν μπορεί να συναχθεί ότι ένα μέτρο είναι επιλεκτικό, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, εκ μόνου του λόγου ότι εφαρμόζεται σε περιορισμένη γεωγραφική ζώνη ενός κράτους μέλους.
- 61 Ούτε μπορεί να συναχθεί από την απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-6857), ότι ένα μέτρο του οποίου επωφελούνται μόνον οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε ορισμένες περιοχές είναι, εξ αυτού του λόγου και μόνο, επιλεκτικό. Στη σκέψη 23 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο θεώρησε ότι το γεγονός ότι μια φορολογική ελάφρυνση ευνοούσε ορισμένες επιχειρήσεις που λειτουργούσαν στα νέα ομόσπονδα κράτη και στο Δυτικό Βερολίνο τής αφαιρούσε τον χαρακτήρα γενικού μέτρου φορολογικής ή οικονομικής πολιτικής. Όμως, η τότε επίδικη φορολογική ελάφρυνση είχε θεσπιστεί από τον εθνικό νομοθέτη και εφαρμοζόταν σε μέρος μόνον των επιχειρήσεων που ήταν εγκατεστημένες σε ορισμένες περιοχές της Γερμανίας, ήτοι σε εκείνες που απασχολούσαν το πολύ 250 μισθωτούς και των οποίων η έδρα και η διεύθυνση βρίσκονταν στα νέα ομόσπονδα κράτη ή στο Δυτικό Βερολίνο, κατά παρέκκλιση από το —κατά τα λοιπά— ενιαίο εθνικό σύστημα.
- 62 Για να εκτιμηθεί ο επιλεκτικός χαρακτήρας ενός μέτρου που θεσπίζεται από περιφερειακή αρχή και αποσκοπεί, όπως το επίδικο εν προκειμένω μέτρο, στον καθορισμό, για μέρος μόνον του εδάφους κράτους μέλους, μειωμένου φορολογικού συντελεστή σε σχέση προς τον συντελεστή που ισχύει στο υπόλοιπο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, πρέπει, όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 58 της παρούσας αποφάσεως, να εξεταστεί αν το εν λόγω μέτρο θεσπίστηκε από την αρχή αυτή στο πλαίσιο της ασκήσεως εξουσιών επαρκώς αυτόνομων σε σχέση προς την κεντρική εξουσία και, ενδεχομένως, να ερευνηθεί αν το μέτρο αυτό εφαρμόζεται πράγματι σε όλες τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στο έδαφος που υπάγεται στην αρμοδιότητα της περιφερειακής αυτής αρχής ή σε όλους τους κλάδους παραγωγής που δραστηριοποιούνται στο έδαφος αυτό.

- 63 Ο γενικός εισαγγελέας, στο σημείο 50 επ. των προτάσεών του, προσδιόρισε τρεις ιδίως περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να τεθεί ζήτημα χαρακτηρισμού ως κρατικής ενισχύσεως ενός μέτρου με αντικείμενο τον καθορισμό, για περιορισμένη γεωγραφική ζώνη, μειωμένων φορολογικών συντελεστών σε σχέση προς τους ισχύοντες σε εθνικό επίπεδο συντελεστές.
- 64 Στην πρώτη περίπτωση, η κεντρική κυβέρνηση αποφασίζει μονομερώς να εφαρμόζει σε μια καθορισμένη γεωγραφική ζώνη φορολογικό συντελεστή χαμηλότερο από εκείνον που ισχύει σε εθνικό επίπεδο. Η δεύτερη περίπτωση αντιστοιχεί σε ένα σύστημα κατανομής των φορολογικών αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του οποίου όλες οι τομικές αρχές του ίδιου επιπέδου (περιφέρειες, δήμοι κ.λπ.) διαθέτουν εξουσία να αποφασίζουν ελεύθερα, εντός του ορίου των αρμοδιοτήτων που τους έχουν απονεμηθεί, τον φορολογικό συντελεστή που εφαρμόζεται στο έδαφος που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους. Η Επιτροπή αναγνώρισε, όπως και οι Κυβερνήσεις της Πορτογαλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι ένα μέτρο που θεσπίζεται από τοπική αρχή στο πλαίσιο της δεύτερης αυτής περιπτώσεως δεν είναι επιλεκτικό, καθόσον δεν μπορεί να προσδιοριστεί ένα κανονικό επίπεδο φορολογίας, ικανό να αποτελέσει την παράμετρο αναφοράς.
- 65 Στην κατάσταση που αντιστοιχεί στην τρίτη περίπτωση, μια περιφερειακή ή τοπική αρχή αποφασίζει, στο πλαίσιο της ασκήσεως επαρκώς αυτόνομων εξουσιών έναντι της κεντρικής εξουσίας, ένα φορολογικό συντελεστή ο οποίος είναι χαμηλότερος από τον εθνικό συντελεστή και εφαρμόζεται αποκλειστικά στις επιχειρήσεις που λειτουργούν στα εδάφη που υπάγονται στη δικαιοδοσία της.
- 66 Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το κρίσιμο νομικό πλαίσιο προς εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα ενός φορολογικού μέτρου θα μπορούσε να περιορίζεται στη συγκεκριμένη γεωγραφική ζώνη στην περίπτωση που η περιφερειακή αρχή, ιδίως λόγω του καθεστώτος που τη διέπει και των εξουσιών της, διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο κατά τον καθορισμό του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στα εδάφη που υπάγονται στη δικαιοδοσία της.

- 67 Για να μπορεί μια απόφαση που έχει ληφθεί υπό παρόμοιες περιστάσεις να θεωρηθεί ως ληφθείσα στο πλαίσιο της ασκήσεως επαρκώς αυτόνομων εξουσιών, πρέπει καταρχάς, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 54 των προτάσεών του, να έχει ληφθεί η απόφαση αυτή από μια περιφερειακή ή τοπική αρχή η οποία, από συνταγματικής απόψεως, να υπόκειται σε πολιτικό και διοικητικό καθεστώς διακρινόμενο από αυτό της κεντρικής κυβέρνησης. Περαιτέρω, πρέπει να έχει ληφθεί χωρίς να έχει η κεντρική κυβέρνηση παρέμβει άμεσα προς καθορισμό του περιεχομένου της. Τέλος, οι οικονομικές συνέπειες της μείωσης του εθνικού φορολογικού συντελεστή, η οποία ισχύει για τις επιχειρήσεις που λειτουργούν στην εν λόγω περιφέρεια, δεν πρέπει να αντισταθμίζονται με μεταφορές πόρων ή επιδοτήσεις από άλλες περιφέρειες ή από την κεντρική κυβέρνηση.
- 68 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι μια επαρκής όσον αφορά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων πολιτική και φορολογική αυτονομία έναντι της κεντρικής κυβέρνησης προϋποθέτει, όπως υποστήριξε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι η περιφερειακή αρχή όχι μόνο διαθέτει αρμοδιότητα προς θέσπιση, στο έδαφος που υπάγεται στη δικαιοδοσία της, μέτρων μείωσης του φορολογικού συντελεστή ανεξάρτητα από οποιαδήποτε σκέψη απότομη της συμπεριφοράς της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά, επιπλέον, ότι αποδέχεται τις πολιτικές και οικονομικές συνέπειες ενός τέτοιου μέτρου.
- 69 Εφόσον η Πορτογαλική Κυβέρνηση αμφισβητεί την εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα των επίδικων μέτρων φορολογικών μειώσεων, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον τα μέτρα αυτά, τα οποία είναι ευνοϊκά για τις επιχειρήσεις που φορολογούνται στην περιφέρεια των Αζορών, πληρούν τις προϋποθέσεις που μνημονεύονται στις σκέψεις 67 και 68 της παρούσας αποφάσεως.
- 70 Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, κατά το Σύνταγμα της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, οι Αζόρες αποτελούν αυτόνομη περιφέρεια η οποία έχει το δικό της πολιτικοδιοικητικό καθεστώς και τα δικά της όργανα διακυβερνήσεως, τα οποία έχουν την εξουσία να ασκούν τη δική τους φορολογική αρμοδιότητα και να προσαρμόζουν τις εθνικές φορολογικές ρυθμίσεις στις ιδιαιτερότητες της περιφέρειάς τους, σύμφωνα με τον νόμο 13/98 και το διάταγμα 2/99/Α.

- 71 Όσον αφορά την οικονομική αυτονομία, η Πορτογαλική Κυβέρνηση, απαντώντας στην επιχειρηματολογία της Επιτροπής σχετικά με την έλλειψη αυτονομίας της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών λόγω της υπάρξεως αντισταθμιστικών μεταφορών πόρων από την κεντρική κυβέρνηση, περιορίστηκε να παρατηρήσει ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε το βάσιμο της επιχειρηματολογίας αυτής, χωρίς ωστόσο η ίδια να αποδείξει ότι η Αυτόνομη Περιφέρεια των Αζορών δεν λαμβάνει καμία χρηματοδότηση από το κράτος προκειμένου να αντισταθμίσει τη μείωση των φορολογικών εσόδων την οποία συνεπάγονται ενδεχομένως οι μειώσεις των φορολογικών συντελεστών.
- 72 Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του νόμου 13/98 και στο πλαίσιο της προσαρμογής του εθνικού φορολογικού συστήματος στις ιδιαιτερότητες της περιφέρειας, η συνταγματική αρχή της εθνικής αλληλεγγύης έχει την έννοια ότι η κεντρική κυβέρνηση συμμετέχει, μαζί με τις αρχές των αυτόνομων περιφερειών, στην αποστολή της οικονομικής αναπτύξεως, της εξάλειψης των ανισοτήτων που οφείλονται στον νησιωτικό χαρακτήρα και της οικονομικής και κοινωνικής συγκλίσεως με τα υπόλοιπα τμήματα της επικράτειας.
- 73 Κατά το άρθρο 32 του εν λόγω νόμου, η εφαρμογή της αρχής αυτής συνεπάγεται την υποχρέωση τόσο των κεντρικών όσο και των περιφερειακών αρχών να προωθήσουν την εξάλειψη των ανισοτήτων που οφείλονται στον νησιωτικό χαρακτήρα μειώνοντας τις φορολογικές πιέσεις της περιφέρειας, καθώς και υποχρέωση εξασφάλισης του ενδεδειγμένου επιπέδου όσον αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες και τις ιδιωτικές δραστηριότητες.
- 74 Όπως αναγνωρίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, ακριβώς ως συνακόλουθο αυτού του συνταγματικού και νομοθετικού οικοδομήματος, το διάταγμα 2/99/A προβαίνει σε προσαρμογή του εθνικού φορολογικού συστήματος στις ιδιαιτερότητες της περιφέρειας.
- 75 Ναι μεν η μείωση των φορολογικών εσόδων που προκύπτει ενδεχομένως, για την περιφέρεια των Αζορών, από τις επίδικες μειώσεις των φορολογικών συντελεστών

μπορεί να επηρεάσει την επίτευξη του —αναγνωριζομένου από την Πορτογαλική Κυβέρνηση— σκοπού της εξαλείψεως των ανισοτήτων όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη, η μείωση, όμως, αυτή αντισταθμίζεται, εν πάση περιπτώσει, από ένα χρηματοδοτικό μηχανισμό τον οποίο διαχειρίζεται η κεντρική κυβέρνηση. Εν προκειμένω, η χρηματοδότηση αυτή προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 5, παράγραφος 2, του νόμου 13/98 υπό μορφή μεταφορών δημοσιονομικών πόρων.

76 Επομένως, οι δύο πτυχές της φορολογικής πολιτικής της περιφερειακής κυβερνήσεως, ήτοι, αφενός, η απόφαση ελαφρύνσεως των φορολογικών βαρών της περιφέρειας με την άσκηση της εξουσίας μειώσεως των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος και, αφετέρου, η εκπλήρωση της αποστολής της εξαλείψεως των ανισοτήτων που οφείλονται στον νησιωτικό χαρακτήρα της περιφέρειας, συνδέονται άρρηκτα και εξαρτώνται, από οικονομικής απόψεως, από μεταφορές δημοσιονομικών πόρων τους οποίους διαχειρίζεται η κεντρική κυβέρνηση.

77 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να συναχθεί ότι κατά τη θέσπιση της αποφάσεως της κυβερνήσεως της Αυτόνομης Περιφέρειας των Αζορών να ασκήσει την εξουσία της προς μείωση των συντελεστών της εθνικής φορολογίας εισοδήματος, ώστε να επιτρέψει στους επιχειρηματίες της περιφέρειας να υπερνικήσουν τα διαρθρωτικά μειονεκτήματα που απορρέουν από τον νησιωτικό χαρακτήρα και την ιδιαίτερα απομακρυσμένη θέση της περιφέρειας, δεν τηρήθηκαν όλες οι προϋποθέσεις που μνημονεύονται στις σκέψεις 67 και 68 της παρούσας αποφάσεως.

78 Κατά συνέπεια, το προσήκον νομικό πλαίσιο προς εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα των επίδικων φορολογικών μέτρων δεν μπορεί να προσδιοριστεί αποκλειστικά με βάση τα γεωγραφικά όρια της περιφέρειας των Αζορών. Τα μέτρα αυτά πρέπει να εκτιμηθούν σε σχέση προς το σύνολο της πορτογαλικής επικράτειας, στο πλαίσιο της οποίας φαίνονται να είναι επιλεκτικά.

79 Επομένως, ορθώς η Επιτροπή θεώρησε, με την προσβαλλόμενη απόφαση, ότι οι επίδικες μειώσεις των φορολογικών συντελεστών συνιστούν επιλεκτικά μέτρα και όχι μέτρα γενικού χαρακτήρα.

- 80 Σύμφωνα με τη νομολογία που παρατέθηκε στη σκέψη 52 της παρούσας αποφάσεως πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί αν τα επίδικα φορολογικά μέτρα μπορούν να δικαιολογηθούν από τη φύση ή την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος, πράγμα που εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να αποδείξει.
- 81 Ένα μέτρο που συνιστά εξαίρεση από την εφαρμογή του γενικού φορολογικού συστήματος μπορεί να δικαιολογείται από τη φύση και τη γενική οικονομία του φορολογικού συστήματος αν το οικείο κράτος μέλος μπορεί να αποδείξει ότι το μέτρο αυτό απορρέει ευθέως από τις θεμελιώδεις ή κατευθυντήριες αρχές του φορολογικού του συστήματος. Συναφώς, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ, αφενός, των στόχων τους οποίους έχει οριστεί να υπηρετεί ένα ειδικό φορολογικό καθεστώς και οι οποίοι είναι εξωγενείς σε σχέση προς το σύστημα αυτό και, αφετέρου, των μηχανισμών που είναι συμφυείς με το ίδιο το φορολογικό σύστημα και οι οποίοι είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των στόχων αυτών.
- 82 Όμως, μέτρα όπως τα επίδικα, τα οποία εφαρμόζονται σε κάθε επιχειρηματία χωρίς διάκριση αναλόγως της οικονομικής καταστάσεώς του, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως υπαγορευόμενα από τον σεβασμό της φορολογικής ικανότητας στο πλαίσιο μιας λογικής αναδιανομής. Είναι μιν αληθές ότι κάθε επιχειρηματίας, ανεξαρτήτως της οικονομικής του καταστάσεως, είναι δυνατόν να υφίσταται τα μειονεκτήματα που συνδέονται με τον νησιωτικό χαρακτήρα των Αζορών· το γεγονός και μόνον, όμως, ότι το περιφερειακό φορολογικό σύστημα είναι διαμορφωμένο κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζει την εξάλειψη των ανισοτήτων αυτών δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι οποιοδήποτε φορολογικό πλεονέκτημα που παρέχουν οι αρχές της συγκεκριμένης αυτόνομης περιφέρειας δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του εθνικού φορολογικού συστήματος. Το γεγονός ότι δρα βάσει μιας πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη ή την κοινωνική συνοχή δεν αρκεί ώστε το μέτρο που θεσπίζεται στο πλαίσιο μιας τέτοιας πολιτικής να θεωρηθεί ως δικαιολογούμενο εξ αυτού του λόγου και μόνο.
- 83 Συνεπώς, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η θέσπιση των επίδικων μέτρων από την Αυτόνομη Περιφέρεια των Αζορών ήταν αναγκαία για τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του γενικού φορολογικού συστήματος.

Περιορίστηκε μόνο σε μια γενική δήλωση υπ' αυτό το πνεύμα, χωρίς να επικαλεστεί συγκεκριμένα στοιχεία προς στήριξη της δηλώσεως αυτής. Συνεπώς, δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι τα επίδικα μέτρα δικαιολογούνται από τη φύση ή την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος.

84 Κατά συνέπεια, ορθώς θεώρησε η Επιτροπή, με την προσβαλλόμενη απόφαση, ότι η διαφοροποίηση όσον αφορά τις φορολογικές επιβαρύνσεις η οποία προέκυψε από τις επίδικες μειώσεις των φορολογικών συντελεστών δεν δικαιολογείται από τη φύση ή από την οικονομία του πορτογαλικού φορολογικού συστήματος.

85 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτός.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από ανεπαρκή αιτιολογία όσον αφορά την ύπαρξη βλάβης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών και αισθητών περιορισμών του ανταγωνισμού

Επιχειρήματα των διαδίκων

86 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ στο μέτρο που η εν λόγω απόφαση δεν διευκρινίζει ούτε αιτιολογεί την επίδραση των επίδικων μειώσεων των φορολογικών συντελεστών επί των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών ούτε τον αισθητό χαρακτήρα της στρεβλώσεως του ανταγωνισμού από τα μέτρα αυτά.

87 Η Επιτροπή αμφισβητεί τον ισχυρισμό αυτόν, στηριζόμενη ιδίως στη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία, προκειμένου για καθεστώς ενισχύσεων γενικής ισχύος, αρκεί να αναφέρει η Επιτροπή ότι, στην περίπτωση ορισμένων τουλάχιστον

δικαιούχων, το μέτρο επηρεάζει τις συναλλαγές, καθόσον δεν είναι υποχρεωμένη να αναλύει διεξοδικότερα το ζήτημα αυτό με τις αποφάσεις της (απόφαση της 7ης Μαρτίου 2002, C-310/99, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-2289). Εν προκειμένω, οι μειώσεις των φορολογικών συντελεστών εφαρμόζονται σε όλους τους επιχειρηματίες που υπόκεινται στον φόρο εισοδήματος στην περιφέρεια των Αζορών. Εφόσον ένα μέρος τουλάχιστον των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων ασκεί δραστηριότητα που αποτελεί το αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών και είναι εκτεθειμένη στον κοινοτικό ανταγωνισμό, η απόφαση είναι επαρκώς αιτιολογημένη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- ⁸⁸ Κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 253 ΕΚ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και πρέπει να διαφαίνεται από αυτήν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, ούτως ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και ο κοινοτικός δικαστής να μπορεί να ασκήσει τον έλεγχό του. Δεν απαιτείται η αιτιολογία να προσδιορίζει όλα τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που ασκούν επιρροή, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το κείμενο της πράξεως αυτής, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και το σύνολο των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-56/93, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. I-723, σκέψη 86 της 15ης Μαΐου 1997, C-278/95 P, Siemens κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-2507, σκέψη 17, και της 15ης Ιουλίου 2004, C-501/00, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σ. I-6717, σκέψη 73).

- ⁸⁹ Εφαρμοζόμενη στον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως ενισχύσεως, η αρχή αυτή επιβάλλει να δηλώνονται οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι το εν λόγω μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Συναφώς, ακόμη και στις περιπτώσεις που από τις συνθήκες χορηγήσεώς της προκύπτει ότι η ενίσχυση είναι ικανή να επηρεάσει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο και να νοθεύσει ή να απειλήσει να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, η Επιτροπή

οφείλει τουλάχιστον να αναφέρει τις περιστάσεις αυτές στις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεώς της (αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 1988, 57/86, Ελλάδα κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 2855, σκέψη 15· της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-329/93, C-62/95 και C-63/95, Γερμανία κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. I-5151, σκέψη 52, και προμνησθείσα απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 98).

- 90 Στην υπό κρίση περίπτωση, αρκεί να παρατηρηθεί συναφώς ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρει σαφώς και εφαρμόζει στη συγκεκριμένη περίπτωση τα κριτήρια στα οποία πρέπει να ανταποκρίνεται ένα μέτρο ώστε να συνιστά κρατική ενίσχυση.
- 91 Όσον αφορά την εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση των επιπτώσεων της ενισχύσεως στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, στην αιτιολογική σκέψη 24, και όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 19 της παρούσας αποφάσεως, συνάγει λογικά από τα χαρακτηριστικά του επίδικου συστήματος καθώς και από τη γενική ισχύ των μειώσεων των φορολογικών συντελεστών ότι το σύστημα αυτό συνεπάγεται, εφόσον οι μειώσεις αυτές εφαρμόζονται σε όλους τους επιχειρηματίες των Αζορών, ότι ένα μέρος τουλάχιστον των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων θα ασκήσει μια οικονομική δραστηριότητα που αποτελεί αντικείμενο τέτοιων συναλλαγών και ότι, ως εκ τούτου, είναι δυνατόν να επηρεαστεί το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.
- 92 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Πορτογαλική Κυβέρνηση και ο οποίος αντλείται από ελλιπή αιτιολογία είναι απορριπτός.

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 93 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή του

άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ, μη υπάγοντας στην εξαίρεση που προβλέπει η διάταξη αυτή τις επίδικες μειώσεις φορολογικών συντελεστών στο μέτρο που οι μειώσεις αυτές εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις που ασκούν χρηματοοικονομικές δραστηριότητες ή δραστηριότητες του τύπου «υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου» και κρίνοντάς τις ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, με το άρθρο 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως.

- 94 Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, αφενός, δραστηριότητες του τύπου «υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου» δεν υφίστανται στην πορτογαλική έννομη τάξη και, αφετέρου, οι επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητα στον χρηματοοικονομικό τομέα είναι δυνατόν να επιβαρύνονται με το ίδιο επιπλέον κόστος λόγω του ιδιαίτερα απομακρυσμένου και νησιωτικού χαρακτήρα της περιφέρειας των Αζορών με εκείνο που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις που προσδιορίστηκαν, όσον αφορά άλλους τομείς της οικονομίας, με μελέτη την οποία πραγματοποίησε το Centre for European Policy Studies και υποβλήθηκε στις 3 Νοεμβρίου 1999 στο πλαίσιο διαδικασίας σχετικής με κρατικές ενισχύσεις και η οποία αφορούσε την Αυτόνομη Περιφέρεια της Μαδέρας. Σκοπός της μελέτης αυτής ήταν να καθοριστούν τα αποτελέσματα του άρθρου 299, παράγραφος 2, ΕΚ όσον αφορά τις αυτόνομες περιφέρειες της Μαδέρας και των Αζορών.

- 95 Η Επιτροπή δεν δέχεται ότι υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτίμησης και υπενθυμίζει, πρώτον, ότι απολαύει, όσον αφορά την εκτίμηση του συμβατού των ενισχύσεων με την κοινή αγορά, ευρείας διακριτικής ευχέρειας, η άσκηση της οποίας περιλαμβάνει εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως.

- 96 Η Επιτροπή υποστηρίζει, δεύτερον, ότι η μελέτη του Centre for European Policy Studies, στην οποία στηρίζεται η Πορτογαλική Κυβέρνηση, δεν είναι πρόσφορη προς εκτίμηση του συμβατού των μειώσεων των φορολογικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις οι οποίες ασκούν δραστηριότητα στον χρηματοοικονομικό τομέα. Η μελέτη αυτή απαριθμεί τα στοιχεία κόστους που συνδέονται με την ιδιαίτερα απομακρυσμένη θέση της συγκεκριμένης περιφέρειας, χωρίς να

υπολογίζει με αριθμητικά στοιχεία την επίδραση του επιπλέον κόστους στους διαφόρους τομείς της οικονομίας. Όμως, αν μπορεί να γίνει λογικά δεκτό ότι όλες οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην περιφέρεια των Αζορών αντιμετωπίζουν τα ίδια μόνιμα διαρθρωτικά προβλήματα, τα οποία απορρέουν από τον νησιωτικό χαρακτήρα του αρχιπελάγους των Αζορών και από τη μεγάλη απόστασή τους από τα ηπειρωτικά οικονομικά κέντρα, από αυτό δεν προκύπτει ότι η επίπτωση του προσθέτου κόστους της ασκήσεως της οικονομικής δραστηριότητας είναι ίδια σε όλους τους τομείς.

- 97 Κατά την Επιτροπή, λαμβανομένης υπόψη της εξαιρετικά μεγάλης κινητικότητας των προσφερομένων υπηρεσιών, ο χρηματοοικονομικός τομέας βρίσκεται σε διαφορετική κατάσταση από τους λοιπούς τομείς της οικονομίας των Αζορών. Για τον λόγο αυτόν, από την έναρξη της διαδικασίας, η Επιτροπή κάλεσε επανειλημμένως τις πορτογαλικές αρχές να της παράσχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα πλεονεκτήματα που παρέχονταν στον χρηματοοικονομικό τομέα ήταν δικαιολογημένα. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, ελλείψει τέτοιων εξατομικευμένων στοιχείων, δεν μπόρεσε, βάσει των στοιχείων που της παρέσχον οι πορτογαλικές αρχές, να θεωρήσει τις φορολογικές μειώσεις που εφαρμόζονταν στις επιχειρήσεις του τομέα αυτού ως ενισχύσεις συμβατές με την κοινή αγορά ως εμπίπτουσες στην εξαίρεση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ.

- 98 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ακόμα ότι, αν ένα κράτος μέλος δεν παράσχει στην Επιτροπή τις ζητηθείσες πληροφορίες ή της παράσχει ελλιπείς πληροφορίες, η νομιμότητα της αποφάσεώς της πρέπει να εκτιμάται βάσει των πληροφοριακών στοιχείων που αυτή διέθετε όταν έλαβε την εν λόγω απόφαση (απόφαση της 13ης Ιουνίου 2002, C-382/99, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-5163, σκέψη 49). Η αρχή αυτή πρέπει να τύχει εν προκειμένω ακόμα αυστηρότερης εφαρμογής, καθόσον οι πορτογαλικές αρχές κλήθηκαν πλειστάκις να παράσχουν πληροφορίες, το δε βάρος αποδείξεως περί του ότι τα παρεχόμενα πλεονεκτήματα είναι δικαιολογημένα φέρει το κράτος μέλος, κατ' εφαρμογήν του σημείου 4.16.2 των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 99 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η Επιτροπή απολαύει, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 3, ΕΚ, ευρείας διακριτικής ευχέρειας, η άσκηση της οποίας περιλαμβάνει εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που πρέπει να κινούνται εντός κοινοτικού πλαισίου. Το Δικαστήριο, ελέγχοντας τη νομιμότητα της ασκήσεως της ελευθερίας αυτής, δεν μπορεί να υποκαθιστά με την επί του θέματος εκτίμησή του εκείνη της αρμόδιας αρχής, αλλά οφείλει να περιορίζεται στην εξέταση του αν οι εκτιμήσεις αυτές ενέχουν πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση της 7ης Μαρτίου 2002, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψεις 45 και 46· απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-456/00, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-11949, σκέψη 41, και προμνησθείσα απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2005, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 135).
- 100 Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα απαγορεύουν τις περιφερειακές ενισχύσεις που προορίζονται για τη μείωση των τρεχουσών δαπανών μιας επιχειρήσεως, δηλαδή τις λειτουργικές ενισχύσεις. Ωστόσο, δυνάμει του σημείου 4.16.2 αυτών των κατευθυντηρίων γραμμών, για τις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές που υπάγονται στην παρέκκλιση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', ΕΚ μπορεί να επιτραπεί η χορήγηση λειτουργικών ενισχύσεων στο μέτρο που συμβάλλουν στην αντιστάθμιση των πρόσθετων δαπανών για την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας λόγω των εγγενών παραγόντων που προσδιορίζονται στο άρθρο 299, παράγραφος 2, ΕΚ, των οποίων ο μόνιμος και σωρευτικός χαρακτήρας αναχαιτίζει σημαντικά την ανάπτυξη των περιοχών αυτών.
- 101 Στο σημείο αυτό διευκρινίζεται ότι στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος εναπόκειται να υπολογίσει το ύψος των πρόσθετων δαπανών και να αποδείξει ότι συνδέονται με τους εν λόγω παράγοντες. Οι ενισχύσεις αυτές πρέπει να δικαιολογούνται από τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και τη φύση τους, ενώ το ύψος τους πρέπει να είναι ανάλογο προς τις πρόσθετες δαπάνες που πρόκειται να αντισταθμίσουν.

102 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι, όταν υποστηρίζει ότι τα επίδικα μέτρα ανταποκρίνονται στα κριτήρια που προβλέπουν οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές όχι μόνον όσον αφορά τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας πλην αυτού των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, όπως δέχεται η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση, αλλά και όσον αφορά τον εν λόγω τομέα, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το περιεχόμενο των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα. Η κυβέρνηση αυτή αμφισβητεί μόνον τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφάρμοσε τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές στον χρηματοοικονομικό τομέα της περιφέρειας των Αζορών. Συγκεκριμένα, θεωρεί ότι απέδειξε ότι οι επιχειρήσεις που ασκούν χρηματοοικονομικές δραστηριότητες αντιμετωπίζουν τις ίδιες πρόσθετες δαπάνες που απορρέουν από τη γεωγραφική ιδιαιτερότητα της συγκεκριμένης περιφέρειας όπως και κάθε άλλη επιχείρηση εγκατεστημένη στην περιφέρεια αυτή.

103 Όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 101 της παρούσας αποφάσεως, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα, στο κράτος μέλος που έχει χορηγήσει ενισχύσεις εναπόκειται να υπολογίσει το ύψος των ενισχύσεων και να αποδείξει ότι δικαιολογούνται από τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και τη φύση τους και ότι το ύψος τους είναι ανάλογο προς τις πρόσθετες δαπάνες που προορίζονται να αντισταθμίσουν. Όμως, από τη δικογραφία και από την αιτιολογική σκέψη 18 της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι οι πορτογαλικές αρχές δεν μπόρεσαν να παράσχουν τέτοια στοιχεία όσον αφορά τον χρηματοοικονομικό τομέα.

104 Είναι μεν αληθές ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν διευκρινίζει τον λόγο για τον οποίο η Επιτροπή έκρινε αναγκαίο να της παρασχεθούν αριθμητικά αποδεικτικά στοιχεία όσον αφορά τον χρηματοοικονομικό τομέα, δεν μπορεί, όμως, να συναχθεί από αυτό ότι το εν λόγω όργανο υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως την οποία διαθέτει.

105 Επομένως, κρίνοντας ασυμβίβαστο με την κοινή αγορά το τμήμα του καθεστώτος ενισχύσεων στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως κατά το μέτρο που εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις που ασκούν χρηματοοικονομικές δραστηριότητες, η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

106 Εξάλλου, όσον αφορά τις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες του τύπου «υπηρεσίες στο πλαίσιο του ομίλου», πρέπει να παρατηρηθεί ότι, σε απάντηση στο επιχείρημα των πορτογαλικών αρχών ότι τέτοιες δραστηριότητες δεν προβλέπονται προς το παρόν στην πορτογαλική έννομη τάξη, η Επιτροπή παρατήρησε, στην αιτιολογική σκέψη 42 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, για λόγους διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου, στην περίπτωση που θα μπορούσαν να ασκηθούν στην πράξη τέτοιες δραστηριότητες στο πλαίσιο των υπηρεσιών που παρέχονται κυρίως στις επιχειρήσεις ενός ομίλου, οι μειώσεις των φορολογικών συντελεστών που ισχύουν για τις επιχειρήσεις που ασκούν τέτοιες δραστηριότητες πρέπει, όπως και για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον χρηματοοικονομικό τομέα, να εξαιρούνται de jure από το πεδίο εφαρμογής της παρεκκλίσεως του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ. Πράγματι, η Επιτροπή θεωρεί ότι, στον βαθμό που οι επιπτώσεις τους στη λήψη της αποφάσεως για τον τόπο εγκαταστάσεως των επιχειρήσεων ενός ομίλου καθώς και οι εξωτερικές τους επιδράσεις στην τοπική οικονομία είναι περιορισμένες, τέτοιου είδους δραστηριότητες δεν συμβάλλουν επαρκώς στην περιφερειακή ανάπτυξη ώστε τα επίδικα μέτρα, στο μέτρο που εφαρμόζονται στις δραστηριότητες αυτές, να μπορούν να κριθούν συμβατά με την κοινή αγορά δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ή δυνάμει άλλων παρεκκλίσεων που προβλέπονται από τη Συνθήκη, για τους λόγους που ήδη μνημονεύθηκαν σχετικά με τον χρηματοοικονομικό τομέα και ανεξαρτήτως του αν οι δραστηριότητες αυτές προβλέπονται σε δεδομένη στιγμή στην πορτογαλική έννομη τάξη. Εφόσον η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν ανέπτυξε επιχειρήματα προς αντίκρουση των ανωτέρω θέσεων, δεν αποδείχθηκε ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως όσον αφορά τις επιχειρήσεις αυτού του είδους.

107 Επομένως, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως, που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ, πρέπει να απορριφθεί.

108 Επειδή κανένας από τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλει η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν μπορεί να γίνει δεκτός, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

¹⁰⁹ Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα, η δε τελευταία ηττήθηκε, η Πορτογαλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου κανονισμού, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή.**
- 2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**
- 3) Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και το Βασίλειο της Ισπανίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

(υπογραφές)