

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 20. oktoobril 2005¹

I. Sissejuhatus

1. Portugali Vabariik palub EÜ artikli 230 alusel esitatud hagi tühistada komisjoni 11. detsembri 2002. aasta otsus K(2002) 4487² (edaspidi „otsus“), milles loetakse riigiabiks Assooride autonoomse piirkonna (edaspidi „Assoorid“) residentide maksuvähendused, mis on Portugali maksusüsteemi Assooride autonoomse piirkonna iseärasustele kohandamise kava osa. Teise võimalusena palub Portugali Vabariik tühistada nimetatud otsuse osa, mis kuulutab finants- ja kontsernisesteste teenuste osutamisega tegelevate ettevõtjate maksuvähendused ühisturuga kokkusobimatuks.

2. Käesolev kohtuasi tõstatab huvitava küsimuse EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisala kohta: millistel asjaoludel kuulub liikmesriigi teatavas geograafilises piirkonnas erineva siseriikliku maksumäära kehtestamine riigiabi määratluse alla? Nimetatud küsimusele

lisab kaalu praegune suund anda pädevused, k.a maksualane pädevus, üle liikmesriikide teatavatele piirkondadele, ning seoses sellega tõuseb taas päevakorda riigiabi eeskirjade ja otsese maksustamise pädevuse (mis on põhimõtteliselt liikmesriikide ainupädevus) vahelise piiri küsimus.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigusnormid

3. EÜ artikli 87 lõige 1 sätestab:

„Kui käesolevas lepingus ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist,

¹ — Algkeel: inglise keel.

² — ELT L 150, 18.6.2003, lk 52.

ühistoruga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.”

4. EÜ artikli 87 lõige 3 sätestab EÜ artikli 87 lõikes 1 sätestatud keelust viis erandit, mille puhul võib riigiabi pidada ühisoruga kokkusobivaks. Käesolevas asjas on neist olulised järgmised:

— abi majandusarengu edendamiseks niisugustes piirkondades, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus (artikli 87 lõike 3 punkt a);

— abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega (artikli 87 lõike 3 punkt c).

5. Komisjon on välja andnud kaks juhendit, mis on käesolevas asjas olulised: teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes (edaspidi „otsese maksustamise tea-

tis”),³ mis võeti 1998. aastal vastu kahjustavat maksukonkurentsi tõkestava tegevuse kooskõlastamiseks, ja piirkondliku riigiabi andmise juhend (edaspidi „regionaalabi suunised”),⁴ millega on kehtestatud raamistik piirkondliku riigiabi ja ühenduse õiguse kokkusobivuse hindamiseks.

B. Äärepoolseimaid piirkondi käsitlevad ühenduse õigusnormid

6. EÜ artikli 299 lõige 2 sätestab:

„Käesoleva lepingu sätteid kohaldatakse Prantsusmaa ülemeredepartemangude, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte suhtes.

Võttes arvesse Prantsusmaa ülemeredepartemangude, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte struktuurilist ühiskondlikku ja majan-

3 — EÜT C 384, 10.12.1998, lk 3; ELT eriväljaanne 08/01, lk 277.

4 — EÜT C 74, 10.3.1998, lk 9; ELT eriväljaanne 08/01, lk 226; muudetud.

duslikku olukorda, mida tingivad nende kaugus, isoleeritus, väike pindala, rasked looduslikud olud, majanduslik sõltuvus mõnest tootest, mille püsivus ja koosmõju piiravad nende arengut, võtab nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega erimeetmed, mis on suunatud eriti käesoleva lepingu kohaldamise tingimuste sätestamisele nendes piirkondades, kaasa arvatud ühine poliitika.

Teises lõigus osutatud kohaste meetmete võtmisel arvestab nõukogu selliseid valdkondi nagu tolli- ja kaubanduspoliitika, maksupoliitika, vabatsoonid, põllumajandus- ja kalanduspoliitika, toorainete ja hädavajalike tarbekaupadega varustamise tingimused, riigiabi ning struktuurifondidele ja ühenduse horisontaalprogrammidele ligipääsu tingimused.

Nõukogu võtab teises lõigus osutatud meetmed, võttes arvesse äärepoolseimate piirkondade erilisi iseärasusi ja piiranguid, õõnestamata ühenduse õiguskorra, sealhulgas siseturu ja ühise poliitika terviklikkust ja sidusust”.

C. Portugali õigusnormid

7. Portugali 2. aprilli 1976. aasta põhiseaduse muudetud redaktsiooni (edaspidi „Portugali põhiseadus”) artikli 6 lõige 2 sätestab, et Assooride ja Madeira saarestik on autonoomne piirkond, millel on iseseisev poliitiline ja halduslik seisund ning oma valitsusorganid. Põhiseaduse kolmanda osa VII jaotis sisaldab sätteid, mis reguleerivad nimetatud autonoomsete piirkondade ning nende poliitiliste ja haldusorganite pädevust.⁵ See hõlmab teatavat seadusandlikku,⁶ regulatiivset,⁷ poliitilist,⁸ haldus- ja finantspädevust⁹.

8. Põhiseaduse artikli 227 lõike 1 punkt j sätestab, et autonoomsed piirkonnad võivad koguda maksutulu ja saavad lisaks rahvusliku solidaarsuse põhimõtte kohaselt osa riigi maksutulust. Artikli 227 lõike 1 punkt i sätestab, et autonoomsetel piirkondadel on õigus teostada seaduses ette nähtud tingimuste kohaselt oma maksupädevust, samuti õigus kohandada riiklikke maksusätteid vas-

5 — Põhiseaduse artiklid 225–234.

6 — Artikli 227 lõike 1 punktid a, b, c ja i.

7 — Artikli 227 lõike 1 punkt d.

8 — Artikli 227 lõike 1 punktid g, r ja s.

9 — Artikli 227 lõike 1 punkt h ja punktid j–q.

tavalt piirkondlikele iseärasustele Assembleia da República vastuvõetud raamseaduses ettenähtud tingimuste kohaselt.

9. Kõnealuste sätete eesmärkide saavutamiseks kehtestas Portugali Vabariik 24. veebruaril 1998. aasta seadusega nr 13/98 (edaspidi „seadus nr 13/98“) korra ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad piirkondade finantsautonoomia teostamist, piirkondade maksutulu, piirkondade valitsemissektori võlga ning riikliku maksusüsteemi kohandamist piirkondlikele iseärasustele. Seaduse nr 13/98 artikli 4 lõige 1 sätestab rahvusliku solidaarsuse põhimõtte, mis hõlmab kogu riigi territooriumi ja mille eesmärk on tagada võrdsel alusel avalike teenuste osutamise ja eraettevõtluse sobiv tase. Seaduse nr 13/98 artikkel 5 sätestab riigi ja autonoomsete piirkondade koostöö põhimõtted. Artikkel 10 annab autonoomsetele piirkondadele õiguse riigi maksutulu teatavatele elementidele. Seaduse nr 13/98 artikli 33 lõige 1 sätestab, et piirkondadel on maksualane pädevus, mida teostavad piirkondade seadusandlikud kogud ning mis hõlmab muu hulgas pädevust kehtestada autonoomses piirkonnas makse ja reguleerida juba kehtestatud makse kooskõlas seadusega nr 13/98 ning pädevust kohandada riiklikke makse piirkondlikele iseärasustele seadusega kehtestatud piirides ja kooskõlas seaduse nr 13/98 ülejäänud sätetega. Seaduse nr 13/98 artikli 37 lõige 4 sätestab, et piirkondade seadusandlikud kogud võivad seadusega ettenähtud tingimustel vähendada riiklikke juriidilise isiku ja füüsilise isiku tulumaksumäärasid ning käibemaksumäärasid kuni 30%, samuti teatavaid tarbimismakse vastavalt õigusnormidele.

10. Assooride piirkonna seadusandlik kogu kehtestas 20. jaanuari 1999. aasta piirkondliku seadusandliku dekreediga nr 2/99/A (muudetud; edaspidi „dekreet nr 2/99/A“) Assooride territooriumil eeskirjad piirkondliku maksualase pädevuse ja riiklike maksude kohandamise pädevuse teostamiseks vastavalt seadusele nr 13/98. Kõnealuse dekreeidi artiklid 4 ja 5 sätestavad füüsilise isiku ja juriidilise isiku tulumaksumäära vähendused, mida kohaldatakse kõikide füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust majandussubjektide suhtes, kes peavad maksuma kõnealuseid makse. Nimetatud vähendused olid a) füüsilise isiku tulumaksumäära puhul 15% 1999. aastal ja 20% alates 1. jaanuarist 2000; b) juriidilise isiku tulumaksumäära puhul 30%.

III. Faktilised asjaolud

11. Portugali ametiasutused teavitasid 5. jaanuari 2000. aasta kirjaga Euroopa Ühenduste Komisjoni kavast, millega kohandatakse riiklikku maksusüsteemi Assooride iseärasustele. Kuna arvati, et kava jõustus enne komisjoni loa saamist, ja sellest teatati viivitusega vastuseks komisjoni teabenõudele, kanti see teatamata abi registrisse.

12. Pärast seda, kui komisjon oli esitanud mitu lisateabe nõuet, teatas ta Portugali valitsusele, et kuigi tal ei ole vastuväiteid

kava selle osa kohta, mis puudutab maksubaasi vähendusi ja tulumaksu ümberarvutusi, on ta otsustanud algetada EÜ artikli 88 lõikes 2 sätestatud menetluse kava selle osa suhtes, mis puudutab füüsilise isiku ja juriidilise isiku tulumaksumäära vähendusi. Komisjonile esitasid nimetatud otsuse kohta kommentaarid Portugali valitsus ning Ahvenamaa (Soome) omavalitsus, kes toetas Portugali seisukohta.

IV. Vaidlustatud otsus ja menetlus Euroopa Kohtus

A. Vaidlustatud otsus

13. Komisjon leidis, et Assooridel rakendatud maksuvähendused on riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses, ning meenutas selle põhjenduseks kõigepealt, et ettevõtja maksukohustuse vähendamine või kaotamine on soodustus artikli 87 lõike 1 tähenduses, kuna see vähendab tavaliselt eelarvest kaetavaid kulutusi.¹⁰ Seda soodustust antakse „riigi

ressurssidest”, sest maksu vähendamisega kaasneb maksutulu saamatajäämine.¹¹ Lisaks märkis komisjon, et kuna meetmeid kohaldatakse sektorite tasandil ja vähemalt mõned asjaomased ettevõtjad jätkavad tegevust alal, mis on seotud liikmesriikidevahelise kaubandusega, kahjustas maksuvähendus konkurentsi ja liikmesriikidevahelist kaubandust EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses.

14. Spetsiifilisuse kriteeriumi käsitledes tsiteeris komisjon kõigepealt otsese maksustamise teatist, milles on sätestatud, et „[s]eni on komisjoni otsuste tegemine näidanud, et ainult need meetmed, mille rakendusala hõlmab kogu riigi territooriumi, jäävad väljapoole artikli 87 lõikes 1 sätestatud spetsiifilisuse kriteeriumi rakendusala” ning et „[a]sutamislepingus on abimeetmetena määratletud meetmed, mille eesmärk on soodustada piirkonna majanduslikku arengut”.¹² Kuna kõnealuseid maksuvähendusi kohaldati üksnes Assooridel maksustatavate ettevõtjate suhtes, mitte aga muudes Portugali piirkondades tegutsevate ettevõtjate suhtes, järeldas komisjon, et kõnealuseid ettevõtjaid „soodustati” EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses.

15. Komisjon põhjendas oma järeldust järgmiselt.

¹¹ — Otsus, punkt 24.

¹² — Otsus, punkt 24, milles on tsiteeritud otsese maksustamise teatise punkti 17.

¹⁰ — Otsus, punkt 24.

16. Esiteks, kuna valikulisuse kriteerium põhineb kahe ettevõtjate rühma võrdlemisel (need, kes said soodustust, ja need, kes seda ei saanud), võib seda kohaldada üksnes pärast n-ö tavalise maksumäära kindlakstegemist. Komisjoni seisukoht oli järgmine:

val territooriumil või piirkonnas ning mis on liikmesriigi üldise maksustamiskorraga võrreldes soodsam.”¹³

„Teoreetiliselt tuleneb nii asutamislepingu ülesehitusest, mis käsitleb riigi poolt või riigi ressurssidest antud abi, kui ka liikmesriikide keskasutuste põhimõttelise tähtsusega rollist ettevõtjate poliitilise ja majandusliku keskkonna, nende poolt võetavate meetmete, nende poolt osutatavate teenuste ja võimalusel nende poolt sooritatavate finantstehingute määratlemisel, et võrdlemisel tuleb aluseks võtta liikmesriigi majandusruum. Selles osas näitab asutamislepingu enda tekst, mille kohaselt võib pidada ühisturuga kokkusobivaks riigiabiiks meetmeid teatud piirkonna „majandusarengu edendamiseks” (artikli 87 lõike 3 punktid a ja c), et riigiabi eeskirjade alusel riigi territooriumi ühe osaga piiratud soodustused võivad olla valikulised soodustused. [...] Seevastu komisjoni pikaajalise praktika kohaselt, mida on kinnitanud Euroopa Kohus, määratletakse riigiabina maksustamiskord, mida rakendatakse teata-

17. Teiseks väitis komisjon, et kõnealuste õigusnormide kohase „abi” määratlemisel oleks ebapiisav selline vahetegemine, mis tugineb üksnes meetme kehtestanud ametiasutuse seisundile, s.t sellele, kas tegemist on piirkondliku või keskasutusega. Komisjoni arvates oleks selline vahetegemine vastuolus abi mõiste objektiivse olemusega, mis hõlmab mis tahes abi, mis vähendab ühe või mitme ettevõtja puhul tavaliselt eelarvest kaetavaid kulutusi, olenemata nende eesmärgist, põhjendusest ja selle ametiasutuse seisundist, kes neid kehtestab või kelle eelarvest kulud kaetakse. Komisjon lisas: „tuleks märkida ka seda, et käesolev otsus ei puuduta mehhanismi, mis võimaldab kõikidel teatud tasandi (piirkond, vald vms) kohalikel omavalitsustel kehtestada ja koguda kohalikke makse, mis ei ole kuidagi seotud siseriikliku maksustamisega. Vastupidi, käesoleval juhul on tegemist siseriiklike õigusnormidega sätestatud ja Portugali mandriosas rakendatava maksumäära vähendamise, mis laieneb üksnes Assooridele. Neil tingimustel on ilmne, et piirkondlike ametiasutuste võetud meede on erand siseriiklikust maksusüsteemist”.¹⁴

13 — Komisjon viitas nende väidete toetuseks mitmele oma otsusele, samuti Euroopa Kohtu 19. septembri 2000. aasta otsusele kohtuasjas C-156/98: Saksamaa vs. komisjon (EKL 2000, lk I-6857).

14 — Otsus, punkt 31.

18. Kolmandaks, kuna need vähendused ei tulene selliste põhimõtete kohaldamisest, nagu seda on proportsionaalne või progressiivne maksustamine, vaid soodustavad ühes piirkonnas asuvaid ettevõtjaid nende finantsseisundist olenemata, ei saa neid õigustada Portugali maksusüsteemi ülesehitusega.

19. Olles seega järeldanud, et maksuvähenduste puhul oli tegemist abiga ja et kõnealust abi oli rakendatud vastuolus EÜ artikli 88 lõikega 3, käsitles komisjon järgmisena küsimust, kas kõnealune abi kuulus mõne asutamislepingus sätestatud erandi alla. Kuna abi oli pidev ja selle eesmärk oli leevendada püsivaid struktuuriliselt ebasoodsaid olusid, mis on tingitud Assooride geograafilisest asendist, kujutas see endast tegevusabi. Seetõttu võib seda regionaalabi suuniste kohaselt lubada üksnes juhul, kui selle eesmärk on vähendada lisakulusid, mis tekivad majandustegevuses EÜ artikli 299 lõikes 2 loetletud ebasoodsate tegurite tõttu.

20. Siinkohal tunnistas komisjon esmalt, et ettevõtjate väheste mastaabisäästu saavutamise võimaluste ja piirkonna geograafilisest asendist tulenevate täiendavate kulude tõttu

on Assoorid „reaalselt üks Euroopa Liidu vähim arenenud piirkondi”.¹⁵ Komisjoni arvates tuleks selles osas siiski eristada finants- ja muid sektoreid.

21. Finantssektorist väljaspool tegutsevate ettevõtjate osas järeldas komisjon Portugali ametiasutuste esitatud uurimuse alusel, et juriidilise isiku tulumaksu vähenemine peaks võimaldama neil ettevõtjatel oma majandusolukorda parandada ja seega aitama kaasa regionaalarengule.¹⁶ Seega oli abi kõnealuste ettevõtjate suhtes kohaldatud maksuvähenduste osas artikli 87 lõike 3 punkti a erandi alusel ühisturuga kokkusobiv.¹⁷

15 — Otsus, punkt 36.

16 — Nimetatud uurimus sisaldas järgmisi tõendeid: a) uuring, mis hõlmas 1083 ettevõtjat, kes on ettevõtte tulumaksukohustused ja kellest 100 asuvad Assooridel, näitas Portugali väitel, et Assooridel asuvate ettevõtjate tulemused olid kõikide näitajate osas (müügi tasuvus, rahaline sõltumatus, üldine maksevõime ja omakapitali tootlus) madalamad kui Portugali mandriosas asuvatel ettevõtjatel; b) sama ettevõtjate valimi 1997. aasta andmetel põhinev ökonomeetriline uuring näitas, et kui teised näitajad olid võrdsed, oli Assooridel asuvate ettevõtjate kasum teistega võrreldes keskmiselt 33,6% väiksem.

17 — Komisjon märkis, et Portugali ametiasutused olid kohustunud teatama talle aegsasti kõigist meetmetest siseriikliku maksusüsteemi Assooride iseärasustele kohandamise kava rakendamiseks pärast 31. detsembrit 2006, kui regionaalabi-ava aegub (otsus, punkt 38).

22. Finantssektori ettevõtjate osas leidis komisjon, et füüsilise isiku ja juriidilise isiku tulumaksu määra vähendused ei ole „regionaalarengule kaasaaitamise seisukohast õigustatud ning nende määr ei ole proportsionaalne ebasoodsate oludega, mille leevendamiseks abi antakse”.¹⁸ Kuna puudusid kvantitatiivsed andmed, mis oleks võimaldanud „objektiivselt hinnata Assooridel maksumustatavate finantssektori ettevõtjate täiendavate kulude määra”, otsustas komisjon, et finantsteenuseid osutavate ettevõtjate puhul¹⁹ ei saanud neid vähendusi pidada EÜ artikli 87 lõike 3 punkti a ega ühegi muu asutamislepinguga ette nähtud erandi alusel lubatud piirkondlikuks riigiabiks. Eelkõige selle tõttu, et need kujutasid laadilt tegevusabi, ei kuulunud need ka artikli 87 lõike 3 punktiga c lubatud erandi alla. Komisjoni arvates kehtis see hinnang ka kontsernisisestest teenustest osutamise suhtes,²⁰ kuna nimetatud tegevuse panus regionaalarengusse ei ole piisav artikli 87 lõike 3 punkti a kohaldamisalasse kuulumiseks.

artiklite 4 ja 5 kohaste tulumaksuvähendustega antud abi tagasi saada.²¹

B. Menetlus Euroopa Kohtus

24. 24. veebruaril 2003 esitas Portugali Vabariik arutusel oleva tühistamishagi. Kodukorra artikli 93 alusel esitas seejärel menetlusse astujana kirjalikud märkused Ühendkuningriik. Kohtuistung toimus 6. septembril 2005. aastal ning suulised märkused esitasid Portugali Vabariik, komisjon ja Ühendkuningriik ning kodukorra artikli 93 lõike 7 alusel Hispaania Kuningriik.

V. Poolte argumendid

23. Otsuse artikli 3 lõikes 1 kohustati Portugali võtma kõik vajalikud meetmed, et finants- ja kontsernisisestest teenustest osutamise tegevematelt ettevõtjatelt dekreedid

A. Portugali Vabariik

25. Portugali Vabariik tugineb oma hagiavalduses kolmele väitele.

18 — Otsus, punkt 39.

19 — Vastavalt Euroopa Ühenduse majandustegevuse statistilise liigituse (NACE Rev. 1.1) jao (osades 65, 66 ja 67) esitatud loetelule.

20 — Tegevus, mille majanduslikuks aluseks on koordineerimis-, finants- või turustustegevuste osutamine samasse kontserni kuuluvatele ettevõtjatele (vastavalt Euroopa Ühenduse majandustegevuse statistilise liigituse (NACE Rev. 1.1) K jao osas 74 esitatud loetelule).

21 — Komisjon lisas, et abikava suhtes langetatud negatiivne otsus ei piira võimalust otsustada, et teatavad kava alusel antud soodustused eraldi võttes ei ole riigiabi või on ühisturuga kokkusobiv abi (otsus, punkt 43).

26. Esiteks väidab Portugali Vabariik, et otsuse aluseks on kaks EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisel tehtud õiguslikku viga: esimene on seotud valikulisuse kriteeriumi kohaldamisega ja teine sellega, et komisjon ei arvestanud, et maksuvähendused on õigustatud Portugali maksusüsteemi olemuse ja ülesehitusega.

27. Portugali Vabariigi väite kohaselt komisjon eksis, võttes valikulisuse osas võrdlusaluseks kogu Portugali territooriumi. Arutusel olevad maksuvähendused tulenevad Assooride piirkonna seadusandliku kogu pädevuse teostamisest ja kehtivad kõigi piirkonna maksuresidentidest ettevõtjate suhtes. Sellisena ei soodusta need „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist”.

28. Lisaks tulenevad kõnealused vähendused Portugali põhiseaduses sätestatud ümberjaotamise põhimõtetest, mille eesmärk on vähendada piirkondade isoleeritusest tingitud majanduslikku ebavõrdsust, k.a seaduse nr 13/98 artikli 4 lõikes 1 sätestatud rahvusliku solidaarsuse põhimõttest. Maksuvähendused on seega põhiseadusest tulenevate suveräänsete õiguste teostamise tulemus ja nende aluseks on nimelt EÜ artikli 299 lõikes 2 sätestatud tegurid: geograafiline isoleeritus, ebasoodus kliima ja Assooride majanduslik sõltuvus vähesest arvust toode-

test. Portugali Vabariik palub Euroopa Kohutul kasutada võimalust, et määrata kindlaks õige lähenemisviis kõnealustes piirkondlike maksuvähendustega seotud selektiivsusküsimustes ning kaotada valdkonnas valitsev ebakindlus.

29. Portugali maksusüsteemi olemuse ja ülesehituse osas rõhutab Portugali Vabariik, et maksuvähenduste aluseks on seadus nr 13/98 ja põhiseadus tervikuna, mis sisaldavad palju viiteid ümberjaotamise eesmärgile ning Portugali mandriosa ja Assooride võrdsusele.²² Komisjoni väide, et maksuvähendused ei lähtu „objektiivsetest erinevustest maksumaksjate vahel”, on ekslik: pigem kannatavad kõik Assooridel tegutsevad ettevõtjad samade ebasoodsate asjaolude tõttu, mis nõuaks üldist maksuvähendust kõikides Assooride majandussektorites.

30. Portugali Vabariigi teise väite kohaselt oli otsus vastuolus EÜ artikliga 253, sest selles ei põhjendatud piisavalt komisjoni järeldust, et maksuvähendused moonutaksid märkimisväärselt konkurentsi ja kahjustaksid liikmesriikidevahelist kaubandust. Lisaks ei

22 — Portugali Vabariik viitab seoses sellega Assooride erilise olukorra rõhutamiseks ökonomeetrilisele uurimusele, mille ta komisjonile esitas, ja Euroopa Poliitikauuringute Keskuse 12. novembri 1999. aasta uurimusele.

täpsustanud komisjon piisavalt isikuid, kes võiksid maksuvähendusest kasu saada, seega ei ole võimalik rahuldavalt mõõta meetmete mõju ühendusesisesele kaubandusele.

31. Kolmandaks väidab Portugali Vabariik, et komisjon tegi ilmse kaalutlusvea, tunnistades maksuvähendused finants- ja kontsernisesteste teenuste sektoris ühisturuga kokkusobimatuks. Ka selliseid finantsasutusi nagu pangad, mis on üldiselt suuremad kui teised Assooridel tegutsevad ettevõtjad, mõjutavad samuti näiteks täiendavad energiakulud ja tehnilise kvalifikatsiooniga tööjõu puudus. Kui komisjon leidis, et Assooride iseärasustest tuleneb lisakulu väljaspool finantsvaldkonda tegutsevatele ettevõtjatele üldiselt, mitte konkreetsetes sektorites, oleks ta pidanud laiendama seda järeldust ka finantsasutustele. Kuna ta seda ei teinud, rikkus komisjon hea halduse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtet.

B. Komisjon

32. Komisjoni peamised kaitseargumendid on järgmised.

33. Esiteks, seoses väidetava õigusveaga valikulisuse kriteeriumi kohaldamisel viitab komisjon otsuse punktidele 24–33. Komisjon väidab eelkõige, et siseriikliku võrdlusaluse kasutamine meetme valikulisuse kindlakstegemisel on heaks kiidetud kohtujurist A. Saggio ettepanekus kohtuasjas Juntas Generales de Guipúzcoa.²³ Komisjon on seisukohal, et kuna arutusel olevad maksuvähendused soodustavad Assooridel maksutatavaid ettevõtjaid võrreldes teiste Portugali ettevõtjatega, on see piisav, et lugeda maksuvähendusi valikuliseks vastavalt EÜ artikli 87 lõikele 1. Sellist tõlgendust nõuab komisjoni väitel asutamislepingu süsteem. Seetõttu ei ole oluline asjaolu, et vähendused võttis vastu muu kui riiklik asutus, sest riigiabi kindlakstegemisel võib arvestada üksnes meetme mõju, mitte aga selle vormi.

34. Lisaks kinnitab komisjon, et tegelikult on Assooridele antud autonoomsus olemuselt piiratud: ettevõtjate majandusliku tegevusraamistiku kindlaksmääramisel täidab endiselt peamist rolli Portugali keskvalitsus. Näiteks kasutavad Assooridel tegutsevad ettevõtjad keskvalitsuse finantseeritavat infrastruktuuri ja keskvalitsuse toetatavat sotsiaalkindlustussüsteemi. Seega on Assoori-

23 — 1. juuli 1999. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-400/97, C-401/97 ja C-402/97: Juntas Generales de Guipúzcoa ja Diputación Foral de Guipúzcoa, milles määrus tehti 16. veebruaril 2000 (EKL 2000, lk I-1073).

dele antud maksusoodustuste tulemuseks piirkonna madalam maksutulu, mida keskvalitsus rahvusliku solidaarsuse põhimõttel omakorda kompenseerib. Komisjon rõhutab, et nagu ta on oma otsuses märkinud, ei oleks juhul, kui kõikidel liikmesriigi territooriumil asuvatel sama tasandi kohalikel ametiasutustel oleks ühesugune pädevus kehtestada teatavaid makse ja nende määrasid, tegemist valikulise soodustuste andmisega EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Selle kohta märgib komisjon Ühendkuningriigile antud vastuses, et käesolevat kohtuasja saab eristada olukorrast Šotimaal (kus Šoti parlamendil on pädevus muuta füüsilise isiku, kuid mitte juriidilise isiku tulumaksumäära) ja Põhjalirimaal.

35. Vastuseks argumendile, et maksuvähendused on õigustatud Portugali maksusüsteemi olemuse ja ülesehitusega, väidab komisjon, et see võiks nii olla üksnes juhul, kui arutusel olevate maksuvähenduste aluseks oleksid objektiivsed erinevused maksu maksjate vahel. Käesoleval juhul olid vähenduste aluseks aga piirkonna majanduslikud iseärasused, mis on maksusüsteemist eraldi seisvad tegurid. Komisjon lisab, et kui liikmesriigi meede vastab muudele riigiabiks tunnistamise tingimustele, on tema arvates

liikmesriigi kohustus tõendada, et meede on õigustatud süsteemi olemuse ja ülesehitusega.

36. Teiseks lükkab komisjon ümber argumendi, et ta ei põhjendanud piisavalt oma järeldust, et maksuvähendused võisid kahjustada riikidevahelist kaubandust ja moonutada konkurentsi, viidates eelkõige Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt komisjon ei pea oma otsustes neid küsimusi üksikasjalikult käsitlema.²⁴ Piisab, kui ta näitab, et vähemalt teatavate abisaajate puhul mõjutab meede kaubandust.

37. Lõpuks väidab komisjon seoses väidetava ilmse kaalutlusveaga ning hea halduse, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega, et tal on riigiabi ühisturuga kokkusobivuse hindamisel suur kaalutlusõigus, mille kasutamine eeldab majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid. Lisaks ei ole Euroopa Poliitikauuringute Keskuse uurimuses, millele Portugali Vabariik tugineb, kindlaks määratud suurenenud kulude mõju erinevatele majandussektori-

24 — 7. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-310/99: Itaalia vs. komisjon (EKL 2002, lk I-2289); 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-280/00: Altmark Trans (EKL 2003, lk I-7747, punktid 77–81).

tele.²⁵ Komisjon rõhutab, et hinnates piirkondlikul alusel abi kokkusobivust ühisturuga, on asjaomase liikmesriigi kohustus määrata kindlaks lisakulude suurus ning näidata, et esineb seos EÜ artikli 299 lõikes 2 nimetatud teguritega ja et kavandatud meetmed on asjaomaste kuludega proportsionaalsed.

heakskiitmine võiks Ühendkuningriigi hinnangul seada kahtluse alla Ühendkuningriigi „asümmeetrilise” detsentraliseeritusega põhiseadusliku süsteemi, arvestades olukorda Šotimaal (kus Šoti parlamendil on õigus muuta Ühendkuningriigi tulumaksu baasmäära Šoti maksumaksjate jaoks 3 penni ulatuses naela kohta, saamata keskvalitsuselt hüvitist või toetust)²⁶ ja Põhja-Iirimaa (kus Põhja-Iirimaa assambleel on õigus kehtestada makse, mis on olemuslikult erinevad Ühendkuningriigis üldiselt kehtivatest maksudest)²⁷.

C. Ühendkuningriik ja Hispaania

38. Ühendkuningriik, kes toetas menetluse astudes Portugali Vabariiki, keskendus oma väidetes valikulisuse küsimusele. Vastulauses komisjoni argumendile, et EÜ artikli 87 lõike 1 kohane valikulisuse kriteerium on automaatselt täidetud, kui maksuvähendus ei laiene kogu liikmesriigi territooriumile, väidab Ühendkuningriik, et detsentraliseeritud või autonoomsete piirkondade kehtestatud maksumeedmed, mida kohaldatakse kogu nende jurisdiktsiooni all oleva territooriumi ulatuses ja mis ei ole sektorispetsiifilised, ei vasta alati sellele kriteeriumile. Ühendkuningriigi väitel tõstatab piirkondliku maksusüsteemi olemuse hindamine riigiabi seisukohast piirkondliku autonoomia osas laiemaid küsimusi, millel on väga suur põhiseaduslik tähtsus. Komisjoni argumendi

39. Ühendkuningriigi arvates oleks komisjon pidanud selleks, et otsustada, kas riiklikest maksumääradest madalamad piirkondlikud maksumäärad kujutavad endast riigiabi, arvestama vähendatud maksumäära kehtestanud piirkondliku omavalitsuse autonoomia ulatust, võttes sealjuures arvesse mitmesuguseid tegureid, muu hulgas seda, kas maksumäärade vähendamise otsuse on teinud piirkonna elanike valitud või muul demokraatlikul viisil nende ees vastutav organ, ning seda, kas piirkond vastutab otsuse majanduslike tagajärgede eest ilma teiste piirkondade või keskvalitsuse poolt selleks antava abi või toetusteta.

25 — Peter Ludlow, Vitor Martins ja Jorge Núñez Ferrer, *Establishing suitable strategies to improve sustainable development in the Portuguese ultraperipheral regions of Madeira and the Azores*, CEPS, 2000.

26 — Scotland Act 1998, jagu 73.

27 — Vt Northern Ireland Act 1998, peatükk 47, jagu 4(1) ja lisa 2 (9); Northern Ireland Constitution Act 1973, peatükk 36, jagu 2 ja lisa 2(B); Government of Ireland Act 1920, jagu 21.

40. Samuti Portugali Vabariigi toetuseks menetlusse astunud Hispaania Kuningriik toonitab, et detsentraliseerimine on seal, kus see esineb, liikmesriikide põhiseadusliku raamistiku osa. Komisjoni argumentide järgimine tähendaks sellise põhiseadusliku korra eiramist, eelkõige seetõttu, et otsese maksustamise poliitika on jätkuvalt liikmesriikide ainupädevuses.

VI. Analüüs

A. Kas vaidlustatud maksuvähendused kujutavad endast riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses?

41. Suurem osa menetluspoolte argumentidest keskendub õigesti Portugali nõuete esimesele punktile, s.t sellele, kas kõnealused maksuvähendused kuuluvad EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisalasse.

42. Üldisemas plaanis tõstatab see järgmise olulise küsimuse, mille tähendus on käesolevast asjast laiem: milliste põhimõtete alusel tuleks hinnata, kas liikmesriigi teatavale piirkonnale erineva maksumäära keh-

testamine kuulub ühenduse riigiabieeskirjade kohaldamisalasse?

43. Euroopa Kohus ei ole oma senises praktikas sellele küsimusele vastanud.²⁸ Minu arvates on praegu siiski möödapääsmatu sõnastada hindamiskriteeriumid või -põhimõtted. See tuleneb eelkõige liikmesriikide õigusest õiguskindlusele oma maksusüsteemide kavandamisel. Ilma selge kriteeriumita, mis võimaldaks kindlaks määrata, millal kuuluvad geograafiliselt piiratud maksuerinevused EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisalasse, ei saa liikmesriigid hinnata, kas nende suhtes kehtib EÜ artikli 88 lõikes 3 sätestatud kohustus teatada komisjonile abi muutmise kavadest enne nende rakendamist. Meenutan, et selle teatamiskohustuse täitmata jätmisega kaasneb meetme käsitlemine määrusega (EÜ) nr 659/1999 „ebaseadusliku abi” juhtudel ettenähtud korras.²⁹ Õiguskindluse ja eelkõige riigiabiesskirjade toimimise huvides peaks liikmesriikidel seetõttu olema võimalik nimetatud kohustuse ulatus

28 — Küsimusele on kõige lähemale jõudnud kohtujurist A. Saggio eespool 23. joonealuses märkuses viidatud ettepanekus liidetud kohtuasjades C-400/97, C-401/97 ja C-402/97: Juntas Generales de Guipúzcoa ja Diputación Foral de Guipúzcoa. Nimetatud kohtuasi puudutas Hispaanias Baskimaal investeringute toetuseks ja majandustegevuse ergutamiseks kavandatud rahanduslike meetmete kooskõla asutamislepinguga. Kohtujurist järeldas siiski, et tegemist oli „lühiajaliste meetmetega, millega sooviti parandada nende kohaldamisalasse kuuluvate ettevõtjate konkurentsivõimet” (punkt 38), ega sõnastanud seetõttu üldisi põhimõtteid piiratud geograafilise ulatusega maksuerinevuste analüüsimiseks. Nimetatud kohtuasjas võeti eelotsusetaotlus tagasi, enne kui Euroopa Kohus jõudis teha lõpliku otsuse.

29 — EÜT L 83, 27.3.1999, lk 1; ELT erivaljaanne 08/01, lk 339.

selgete hindamispõhimõtete alusel aegsasti kindlaks teha.³⁰

— kõnealune soodustus peab olema antud „liikmesriigi poolt või riigi ressursidest”. Nagu Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas Saksamaa vs. komisjon, on see kriteerium täidetud piirkondliku ametiasutuse kehtestatud maksuvähenduse korral, millega kaasneb riigi maksumutulü vähenemine;³²

1. Millal kujutavad geograafiliselt piiratud riiklike maksumäärade erinevused endast riigiabi?

— meede peab soodustama „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist”, s.t see peab olema valikuline. Meedet ei loeta valikuliseks, kui liikmesriik tõendab, et meede on põhjendatud süsteemi „olemuse või ülesehitusega”;³³

a) Üldpõhimõtted

44. Abina määratlemiseks peab maksu-meede vastama järgmisele neljale EÜ artikli 87 lõikes 1 sätestatud kriteeriumile:

— meede peab kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi ning kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust.

— meede peab „andma abisaajatele soodustuse, mis vabastab nad tavaliselt eelarvest kaetavatest maksudest”.³¹ See nõue on selgelt täidetud, kui ettevõtja suhtes kohaldatakse tavalisest madalamat maksumäära;

45. Määratledes artikli 87 lõike 1 kohaldamisala ulatust riikliku maksumäära geograa-

³⁰ — Lisaksin, et peale teatamiskohustuse kindlaksmääramise on abi mõiste ulatusel veel üks väga oluline praktiline tähendus: kui maksu erinevused kuuluvad abi mõiste alla, läheb liikmesriigile üle kohustus tõendada abi vastavust artikli 87 lõike 3 punktides a ja c sätestatud erandi tingimustele, nagu on sätestatud komisjoni regionaalabi suunistes.

³¹ — Otsese maksustamise teatis, punkt 9.

³² — Vt üldiste maksuvähenduste kohta 8. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-143/99: Adria Wien (EKL 2001, lk I-8365), ning piirkondlike maksuvähenduste kohta 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 248/84: Saksamaa vs. komisjon (EKL 1987, lk 4013, punkt 17): „Asjaolu, et abiprogrammi võttis vastu liidumaa või piirkondlik omavalitsus ning mitte föderaal- või keskvalitsus, ei välista asutamislepingu artikli 92 lõike 1 kohaldamist, kui vajalikud tingimused on täidetud. Artikli 92 lõike 1 sõnastus „igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi” tähendab, et seda tuleb kohaldada igasuguse riigi vahenditest finantseeritava abi suhtes”.

³³ — Vt 2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 173/73: Itaalia vs. komisjon (EKL 1974, lk 709) ja otsese maksustamise teatis, punkt 12.

filiselt piiratud erinevuste suhtes, on raskuseks valikulisuse mõiste. Põhjus on ilmne. Määratluse kohaselt kehtestatakse erinev maksumäär üksnes liikmesriigi teatavas osas tegutsevatele ettevõtjatele. Kui me peaksime — nagu arwab komisjon — võtma võrdluse aluseks kogu liikmesriigi territooriumi, oleksid kõik riiklikud maksuerinevused, mis on piiratud liikmesriigi teatud geograafilise osaga, *prima facie* „geograafiliselt” valikulised (erinevalt „materიაalsest” valikulisusest, mille puhul meede soodustab teatud tööstusharu või majandussektori ettevõtjaid). Sel juhul võib konkurentsimoonutuste vähendamiseks kohaldada riigiabieeskirju.

(harva kasutatud) EÜ artiklid 96 ja 97, mis võimaldavad komisjonil konsulteerida liikmesriikidega ja näevad ette nõukogu võimalikud meetmed, et kõrvaldada ühisturul liikmesriikide õigusnormidest tulenevad konkurentsitingimuste kahjustused.

47. Seega on otsustav järgmine küsimus: millist võrdlusalust tuleks kasutada, et hinnata, kas geograafiliselt piiratud riikliku maksumäära erinevus soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist” EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses?

b) Millal on geograafiliselt piiratud riiklike maksumäärade erinevused valikulised?

46. Kui me siiski peaksime teatud juhtudel kasutama võrdlusalusena geograafilist piirkonda, kus erinev maksumäär kehtib, ei ole tegemist „valikulise” erinevusega, sest seda kohaldatakse kõikide piirkonnas tegutsevate ettevõtjate suhtes. Sellisel juhul on ainukesed asutamislepinguga ette nähtud vahendid, mida saab kasutada konkurentsi kahjustamise vähendamiseks, EÜ artikkel 94, mis annab võimaluse ühehäälselt ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, mis otseselt mõjutavad ühisturu rajamist või toimimist,³⁴ ning

48. Küsimusele vastates peaksime kõigepealt võrdlema liikmesriigi teatud geograafilise piirkonna jaoks kõrgema ja madalama maksumäära kehtestamist.

49. Eldusel, et geograafiline piirkond moodustab väiksema osa kogu liikmesriigi territooriumist, kujutab maksumäära suurenda-

34 — Kuna otsese maksustamise valdkonnas kavandatud ühenduse õigusaktide suhtes on raske saavutada ühehäälsel nõusolekut, on seda valdkonda kõnealuse artikli alusel väga vähe ühtlustatud.

mine selles piirkonnas endast, nagu ma olen öelnud oma ettepanekus kohtuasjas GIL Insurance, kõnealuse piirkonna jaoks kehtestatud „erandlikku kohustust”, mitte abi üldise korra alusel maksustatavatele maksu-maksjatele, kelle suhtes kohaldatakse „madalamat” maksumäära.³⁵ Seetõttu ei kuulu selline olukord nimetatud ettepanekus esitatud põhjustel riigiabieeskirjade kohaldamis-
alasse.

vald vms) autonoomne pädevus kehtestada enda jurisdiktsiooni alla kuuluval territooriumil maksumäärasid kas „riikliku” maksu-määraga seotult või mitte.

50. Käsitledes riikliku maksumäära vähendamist teatud geograafilises piirkonnas, tuleks eristada kolme mudelit.

51. Esimese mudeli puhul otsustab liikmesriigi keskvalitsus ühepoolset, et riiklikku maksumäära tuleks teatud geograafilises piirkonnas vähendada. Selline meede on selgelt valikuline, kuna ametiasutus kehtestab selle oma jurisdiktsiooni alla kuuluva territooriumi ühe osa suhtes.

52. Teise mudeli puhul on kõigil teatud taseme kohalikel omavalitsustel (piirkond,

53. Nagu on kinnitanud komisjon otsuses ja oma väidetes, ei ole kohaliku omavalitsuse poolt kõnealuse pädevuse alusel võetavad meetmed, mida kohaldatakse tavaliselt kogu tema jurisdiktsiooni alla kuuluval territooriumil, valikulised EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses, isegi kui üks omavalitsus kehtestab kõigist teistest madalamad maksumäärad. Kõnealusel juhul, kui igal kohalikul omavalitsusel on vabadus kehtestada oma maksumäär keskvalitsusest autonoomselt, ei ole otstarbekas kasutada valikulise hindamisel võrdlusalusena kogu liikmesriigi territooriumi. Nõuda ühe piirkonna maksumäära võrdlemist „keskmise riikliku maksumääraga” oleks eelkõige kunstlik, sest tegelikud maksumäärad oleksid tõenäoliselt kõigis piirkondades erinevad. Ometi tähendab valikulisus otsese maksustamise valdkonnas seda, et maksumeede peaks kujutama endast erandit või kõrvalekallet üldisest maksusüsteemist.³⁶ „Erandi” või „kõrvalekalde” mõistele tuginemine on sisuliselt otstarbekas üksnes siis, kui on võimalik kindlaks määrata

35 — 18. septembri 2003. aasta ettepanek kohtuasjas C-308/01: GIL Insurance, milles otsustati 29. aprillil 2004 (EKL 2004, lk I-4777).

36 — Komisjon sätestab otsese maksustamise teatises: „Seetõttu on põhiline artikli 92 lõike 1 kohaldamise kriteerium maksu-meetme suhtes see, et kõnealuse meetmega tehakse liikmesriigi teatavatele äriühingutele erand maksusüsteemi kohaldamise osas. Seega tuleks kõigepealt kindlaks määrata ühtselt kohaldatav süsteem.” Otsese maksustamise teatis, punkt 16.

üleriigiline „reegel” — mis on võimatu olukorras, kus igal kohalikul omavalitsusel on autonoomne pädevus kehtestada kohalikud maksumäärad.³⁷

õigust otseselt sekkuda maksumäära kehtestamisse, ja kohustuseta võtta maksumäära kehtestamisel arvesse keskvalitsuse huve.

54. Sellega jõuame kolmanda mudelini: riiklikust maksumäärast madalam maksumäär, mille on kehtestanud kohalik omavalitsus ja mida kohaldatakse üksnes selle kohaliku omavalitsuse territooriumil. Siin on põhiküsimus see, kas madalama maksumäära on oma otsusega kehtestanud kohalik omavalitsus, kes on liikmesriigi keskvalitsuse suhtes täielikult autonoomne. Oluline on tähele panna, et „täielik autonoomia” märgib siin institutsioonilist, menetluslikku ja majanduslikku autonoomiat. See tähendab järgmist.

— *Institutsiooniline autonoomia*: otsuse teeb kohalik omavalitsus, kes on keskvalitsusest põhiseaduslikult, poliitiliselt ja halduslikult autonoomne.

— *Menetluslik autonoomia*: otsuse teeb kohalik omavalitsus menetluse alusel, mille kohaselt keskvalitsusel ei ole

— *Majanduslik autonoomia*: keskvalitsus ei ristsubsideeri ega finantseeri piirkonnas kehtivat madalamat maksumäära, nii et vähenduste majanduslikke tagajärgi kannab piirkond ise.³⁸ Sellises olukorras on residentide maksustamise viisi ja määra käsitlevad otsused piirkondliku omavalitsuse peamine poliitiline eesõigus. Kõnealused otsused mõjutavad otseselt raha hulka, mida valitsus saab kulutada näiteks avalikele teenustele ja infrastruktuurile. Piirkondlik omavalitsus võib näiteks eelistada „maksusta ja kuluta” lähenemisviisi, kehtestades kõrgemaid makse ja kulutades avalikele teenustele rohkem, või kehtestada madalamad maksud ja pakuda avalikke teenuseid vähem. Kui keskvalitsus maksukärpeid ei ristfinant-

37 — Sellele eeldusele tuginedes leidis Euroopa Kohus kohtuasjas *Adria Wien*: „Asutamislepingu artikli 92 kohaldamisel [...] tuleb [välja] selgitada üksnes see, kas konkreetnes õiguslikus raamistikus soodustab asjaomane meede teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist EÜ asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses teiste ettevõtjatega võrreldes, kes on asjaomase meetmega taotletava eesmärgi osas võrreldavas faktilises ja õiguslikus olukorras.” Kohtujuristi kursiiv. Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-143/99: *Adria Wien*.

38 — Näiteks Ühendkuningriigi väidete kohaselt on pärast maksupädevuse detsentraliseerimist Scotland Act 1998 alusel ja pärast selles küsimuses korraldatud rahvahääletust Šoti parlamendil õigus vähendada või suurendada Ühendkuningriigi tulumaksu baasmäära Šoti maksumaksjate jaoks kolme penni ulatuses naela kohta. Selle pädevuse kasutamise korral ei tee Ühendkuningriigi keskvalitsus kompenseerivaid tagasimaksuid ega anna toetust. Seega kannab Šotimaa kogu maksumäära muutmisega kaasnevat majanduslikku „riski”.

seeri, mõjutab selline poliitiline otsus omakorda infrastruktuuri ja majanduskeskkonda, milles tegutsevad piirkonna ettevõtjad. Piirkonnas ja sellest väljaspool asuvad ettevõtjad tegutsevad seega erinevates õiguslikes ja majanduslikes tingimustes, mis ei ole võrreldavad.

käsitleda kolme käesoleva menetluse käigus komisjoni poolt esitatud argumenti.

55. Tingimusel, et kõik loetletud autonoomia tingimused on täidetud, kui kohalik omavalitsus otsustab kehtestada riiklikust maksumäärast madalama maksumäära, ei saa sellist otsust lugeda „valikuliseks” artikli 87 lõike 1 tähenduses. Komisjoni seisukoha alus — s.t liikmesriikide keskvalitsuse „põhimõtteline roll” „ettevõtjate poliitilise ja majandusliku keskkonna määramisel”³⁹ langeb sellisel juhul ära.

56. Kui aga üks neist autonoomia tingimustest on täitmata, tuleb madalamat maksumäära minu arvates lugeda EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses valikuliseks.

57. Õeldu võtab kokku põhimõtted, mille alusel peab minu arvates hindama, kas piirkondlikud maksuvähendused kujutavad endast „abi”. Lõpetuseks tuleb siiski lühidalt

58. Esimese argumenti kohaselt on asjaolu, et piirkondlik maksuvähendus kahjustab või võib kahjustada ühendusesisest konkurentsi, piisav valikulisuse kriteeriumi täitmiseks.⁴⁰ Nagu ma olen juba märkinud, on riigibieeskirjad vaid üks asutamislepinguga ette nähtud vahenditest, mis annavad ühendusele pädevuse võtta konkurentsi kahjustamist vähendavaid meetmeid EÜ artikli 3 punkti g alusel. Kuna riigibieeskirju kohaldatakse valikuliste abimeetmete suhtes, võib selliste kahjustuste vähendamiseks, mida põhjustavad riigibieeskirjade kohaldamisalast välja jäävad maksumeetmed, tugineda artiklitele 94 ja 96–97, nagu ma olen leidnud oma ettepanekutes kohtuasjades GIL Insurance⁴¹ ja Streekgewest Westelijk Noord-Brabant⁴². Komisjoni argument, et oluline on üksnes see, kas piirkondlikul maksuvähendusel on konkurentsi kahjustav mõju, jätab väärtalt arvestamata nende vahendite põhimõttelise erinevuse.⁴³

40 — Komisjon tugineb eelkõige eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsusele 173/73: Itaalia vs. komisjon (punkt 13).

41 — Eespool 35. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas C-308/01: GIL Insurance.

42 — 4. märtsi 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-174/02: Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, milles otsus tehti 13. jaanuaril 2005 (EKL 2005, lk I-85 ja lk I-88).

43 — Lisaks, nagu märgib Ühendkuningriik, kui „abina” määramise ainuke kriteerium on lihtsalt konkurentsikahjustus, hõlmaks see ka olukordi, kus kõikidele teatud taseme kohalikele omavalitsustele on antud võrdse piirkondliku maksustamise pädevus, kuid mille puhul komisjoni väitel ei ole tegemist abiga.

39 — Otsus, punkt 26.

59. Komisjoni teise argumendi kohaselt võiks mõne piirkondliku maksuvähenduse jätmine väljapoole EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisala soodustada riigiabieeskirjades kõrvale hoidmist, kui liikmesriigid otsustavad muuta oma territooriumil maksustamispädevuse jaotust.⁴⁴ Eespool esitatud selgitusest peaks aga olema selge, et piirkondlikele omavalitsustele maksustamise valdkonnas keskvalitsuse määratud tingimustel üksnes formaalse pädevuse andmine, ilma et otsuseid tehtaks tõeliselt autonoomselt, nagu ma eespool kirjeldasin, ei oleks meetme EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisalast välja jätmiseks piisav. Mõtet, et põhjus ei tohiks olla üksnes formaalne, toetab EÜ artikli 87 lõike 1 väljend „ükskõik missugusel kujul” ning seda on kinnitanud ka Euroopa Kohus näiteks kohtuasjas Itaalia vs. komisjon⁴⁵ ja viimati kohtujurist A. Saggio kohtuasjas Juntas Generales de Guipúzcoa⁴⁶.

ses), ei ole mingit loogilist ega teoreetilist põhjust teha vahet maksualase pädevuse „sümmeetrilisel” decentraliseerimisel (eespool kirjeldatud teine mudel, mille puhul igal kohalikul omavalitsusel on sama autonoomne maksualane pädevus) ja maksualase pädevuse „asümmeetrilisel” decentraliseerimisel (eespool kirjeldatud kolmas mudel, mille puhul autonoomne maksualane pädevus on ainult osal kohalikest omavalitsustest). Nagu märgib Ühendkuningriiki, kuulub küsimus, kas ja millised liikmesriigi piirkonnad võiksid saada sellise decentraliseeritud maksualase pädevuse, ilmselgelt põhiseaduslikku valdkonda, mis on tihedalt seotud asjaomase piirkonna eripäraste ajalooliste ja majanduslike tingimustega. Kui maksumäära kehtestamise otsus tehakse täiesti autonoomselt, peab see jääma riigiabieeskirjade kohaldamisalast välja.

60. Teisest küljest juhul, kui kohalik omavalitsus teeb oma otsuse keskvalitsusest täiesti autonoomselt (eespool kirjeldatud tähendu-

61. Komisjoni viimane argument selle vastu, et piirkondlikud maksuvähendused võiksid teatud juhtudel jääda EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisalast välja, puudutab õiguskindlust. Komisjon rõhutab, et kuna artikli 87 lõige 1 piiritleb, millistest meetmetest peavad liikmesriigid komisjonile hindamiseks teatama, peab liikmesriikidele olema aegsasti teada nende teatamiskohustuse täpne ulatus.

44 — Vt kohtujurist A. Saggio märkus eespool 23. joonealuses märkuses viidatud ettepanekus liidetud kohtuasjades C-400/97, C-401/97 ja C-402/97: Juntas Generales de Guipúzcoa ja Diputación Foral de Guipúzcoa (punkt 37).

45 — Vt eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus 173/73: Itaalia vs. komisjon (punkt 13), kus Euroopa Kohus lükkas tagasi Itaalia argumendi, et tekstiilitööstuse sotsiaalkindlustusmaksude vähendamise väidetav sotsiaalne eesmärk tähendas, et vähendamine ei kuulu praeguse EÜ artikli 87 kohaldamisalasse, märkides, et „artikkel 92 ei tee asjaomastel riiklikel sekkumistel vahet vastavalt nende põhjustele või eesmärkidele, vaid need on määratletud nende tagajärgede kaudu”.

46 — Eespool 23. joonealuses märkuses viidatud ettepanek liidetud kohtuasjades C-400/97, C-401/97 ja C-402/97: Juntas Generales de Guipúzcoa ja Diputación Foral de Guipúzcoa (punkt 37): „Asjaolu, et kõnealuseid meetmeid võtsid piirkondlikud ametiasutused, kellel on siseriikliku õiguse kohaselt ainupädevus, on [...] seotud üksnes formaalsusega, mis ei ole piisav, et õigustada provintsi õigusnormide kohaldamisalasse kuuluvate äriühingute eelistatud kohtlemist”.

62. Siinkohal märgiksin, et kuigi õiguskindluse eesmärk on kahtlemata oluline, ei saa see iseenesest õigustada artikli 87 lõike 1 kohaldamisala laiendamist, nii et see läheb

kaugemale sätte eesmärgist, mida ma olen eespool kirjeldanud. Abi määratlus sisaldab juba niigi (vähemalt esialgu) ebakindlat põhimõtet, mis puudutab meetme õigustatust „süsteemi olemuse ja ülesehitusega”.

63. Olles kirjeldanud põhimõtteid, mida ma pean vajalikuks valikulisuse kriteeriumi kohaldamisel piirkondlike maksuvähenduste suhtes, käsitlen nüüd nende põhimõtete kohaldamist käesolevas kohtuasjas.

2. Kas maksuvähendused kujutavad endast käesoleval juhul abi?

64. Portugali Vabariik piirdub oma argumentides, mis käsitlevad EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisel tehtud õiguslikku viga, valikulisuse ning maksusüsteemi olemusest ja ülesehitusest lähtuva põhjendamise küsimustega. Seetõttu ei ole vaja arutleda selle üle, kas maksusoodustused kujutavad endast riigi ressurssidest antud soodustust, mis võib kahjustada konkurentsi.

65. Käsitlen kõigepealt küsimust, kas maksuvähendused vastavad eespool esitatud analüüsi kohaselt valikulisuse kriteeriumile.

66. Minu arvates tuleb vastata jaatavalt.

67. On tõsi, et Assoorid on Portugali põhiseaduse kohaselt „autonoomne piirkond”, millel on iseseisev poliitiline ja halduslik seisund ning oma valitsusorganid. Nimetatud organitel on õigus teostada seaduse nr 13/98 ja dekreeidi nr 2/99/A kohaselt oma maksupädevust ja kohandada riigimakse vastavalt piirkondlikele iseärasustele. Seetõttu võib öelda, et vaidlustatud maksuvähendused kehtestanud otsus on tehtud institutsiooniliselt autonoomselt.

68. Siiski ei tehtud kõnealust otsust minu arvates täieliku menetlusliku ja majandusliku autonoomia tingimustes eespool kirjeldatud tähenduses.

69. Seoses menetlusautonoomiaga on Portugali Vabariik oma väidetes rõhutanud, et vähenduste puhul on tegemist Portugali põhiseaduses sätestatud ümberjaotamise põhimõtete kohaldamisega ning eelkõige seaduse nr 13/98 artikli 4 lõikes 1 sätestatud rahvusliku solidaarsuse põhimõttega, s.t kogu riigi territooriumile laieneva vastastikkuse põhimõttega, mille eesmärk on tagada avalike teenuste osutamise ja eraette-

võtluse sobiv tase ning välistada ebavõrdsus. Nimetatud seaduse artikkel 5 sätestab rahvusliku solidaarsuse saavutamiseks riigi ja autonoomsete piirkondade koostöö põhimõtted.

vähendamise tasakaalustamiseks. See oleks tööpoolest vastuolus maksuvähenduste eesmärgiga, milleks on Assooride piirkonna isoleeritusest tuleneva majandusarengu ebavõrdsuse vähendamine; juriidilise isiku tulumaksu 30% vähendamine pigem takistaks Portugali keskvalitsuse tasakaalustava toetuse puudumisel nimetatud eesmärgi saavutamist, kui aitaks sellele kaasa.

70. Minu arvates läheb asjaolu, et vaidlustatud vähendused kehtestati kõnealusest rahvusliku solidaarsuse põhimõttest lähtudes, iseenesest vastuollu tõelise menetlusautonoomia mõistega eespool esitatud tähenduses. Ainuüksi kõnealuse põhimõtte olemasolu kohustab piirkondlikku ja keskvalitsust tegema koostööd ümberjaotamise edendamiseks kogu Portugali territooriumil.

72. Minu arvates ei teinud Assooride piirkonna seadusandlik kogu seetõttu vaidlustatud maksuvähenduste kehtestamise otsust Portugali keskvalitsusest täielikult autonoomselt EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Selle tulemusena tuleb vähendusi lugeda valikuliseks, kuid need võivad siiski olla maksusüsteemi olemuse ja ülesehituse seisukohast õigustatud.

71. Samamoodi sätestab seaduse nr 13/98 artikkel 5 majandusautonoomia osas selgelt, et finantsvaldkonnas eeldab rahvusliku solidaarsuse põhimõte eelarveeraldise⁴⁷ ning et riik peaks tegema autonoomsete piirkondade ametiasutustega koostööd majandusarengu saavutamiseks ja ebavõrdsuse vähendamiseks. Nimetatud põhimõtteid rakendab lisaks seaduse nr 13/98 artikkel 10, mis annab autonoomsetele piirkondadele õiguse riigi maksutulu teatud osale. Portugali Vabariik ei ole tõendanud (ega püüdnud tõendada), et Assoorid ei saa riigilt mingit rahalist toetust maksuvähendustest tingitud maksutulul

73. Siinkohal väidab Portugali Vabariik, et arutusel olevad maksuvähendused on õigustatud maksusüsteemi olemuse ja ülesehitusega, sest vähendused tulenevad Portugali põhiseaduses sätestatud ümberjaotamise eesmärgist ning nende eesmärk on vähendada keerukaid struktuuriprobleeme, mida kogevad Assooridel tegutsevad ettevõtjad.

74. Kuigi Euroopa Kohus ega komisjon ei ole oma praktikas ammendavalt kindlaks määranud maksusüsteemi „olemusele ja

47 — Seaduse nr 13/98 artikli 5 lõige 2.

ülesehitusele” tugineva põhjendamise piire, on selles osas selge siiski järgmine.

75. Esiteks, kõnealune põhjendamiskohustus lasub liikmesriigil.⁴⁸

76. Teiseks, põhjenduste põhisisuks on see, et maksusüsteemi kohaldamisest tehtavad erandid peaksid tulenema „otseselt asjaomase liikmesriigi maksusüsteemi alus- või juhtpõhimõtetest”,⁴⁹ Sellega seoses on tehtud vahet maksusüsteemi „välistel” eesmärkidel, näiteks sotsiaalsed või piirkondlikud eesmärgid, mida põhjendused ei hõlma, ning „maksusüsteemi enda eesmärkidel”, näiteks maksude kogumise tõhusus ja progressiivne maksustamine.⁵⁰ Seetõttu on ilmne, et nimetatud kriteeriumi kohaldatakse erinevalt asjaomase maksusüsteemi konkreetsete eesmärkide alusel.

77. Portugali Vabariik ei ole minu arvates täitnud selles osas oma põhjendamiskohustust. Kuigi nii nagu progressiivse maksustamise puhul, võib ka Assooride maksuvähenduste eesmärk olla tulu ümberjaotamine

rikkamate ja vaesemate piirkondade vahel, on selle saavutamiseks kasutatud meetodit, mis kujutab endast pigem Portugali üldise maksusüsteemi kohaldamisel tehtavat piirkondlikku erandit, mitte kogu riigi maksusüsteemis kohaldatavate üldiste eeskirjade kasutamist konkreetsel juhul. Viitan analoogia põhjal Esimese Astme Kohtu otsusele kohtuasjas Diputación Foral de Álava, mis käsitles maksuabi, mida anti teatavates Hispaania provintsidest ettevõtjate maksubaasi vähendamise kujul.⁵¹ Lükates tagasi hagejate argumendi, et provintsi maksusüsteemi aluseks oli Hispaania põhiseadus ning see oli põhjendatud investeeringute edendamise ja töökohtade loomise eesmärgiga, märkis Esimese Astme Kohus: „asjaolu, et Baski ametiasutustel on Hispaania põhiseaduse kohaselt teatav maksualane pädevus, ei tähenda, et iga maksusoodustus, mis neile võidakse anda, oleks põhjendatud maksusüsteemi olemuse ja ülesehitusega.”⁵² Täpsemalt, „meetmega taotletav majanduslik eesmärk ei võimalda jätta meedet määratlemata riigiabina EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses [...]”.⁵³

78. Samamoodi on käesolevas kohtuasjas arutusel olevate maksuvähenduste eesmärk Portugali Vabariigi väitel hüvitada ettevõtjatele Assooride struktuuriprobleemidega seotud ebasoodsad tingimused. Kuigi kõnealust

48 — Otsese maksustamise teatis, punkt 23.

49 — *Ibid.*, punkt 16.

50 — *Ibid.*, punkt 26.

51 — 23. oktoobri 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-346/99, T-347/99 ja T-348/99: Diputación Foral de Álava (EKL 2002, lk II-4259).

52 — *Ibid.*, punkt 62.

53 — *Ibid.*, punkt 63.

eesmärki võib seaduslikult arvesse võtta, hinnates abi kuulumist EÜ artikli 87 lõikes 3 sätestatud erandi kohaldamisalasse, ei ole see piisav põhjendus, mis tuleneb Portugali maksusüsteemi olemusest ja ülesehitusest.

79. Esitatud põhjendustest lähtudes leian, et Euroopa Kohus peaks lükkama tagasi Portugali Vabariigi väite, mis vaidlustab komisjoni otsuse käsitleda vaidlustatud maksumeetmeid riigiabina.

B. Komisjoni põhjendamiskohustus

80. Portugali Vabariigi hagi teine väide on, et komisjon ei põhjendanud piisavalt oma järeldust otsuse punkti 24 kolmandas alapunktis, et väidetav abi kahjustas või ähvardas kahjustada ühendusesisest konkurentsi.

81. Mind see väide ei veena. On küll tõsi, et nagu Euroopa Kohus on otsustanud, „[i]segi juhul, kui riigiabi andmise tingimustest lähtudes võib järeldada, et see abi võib

mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust või kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, peab komisjon sellise otsuse põhjendustes vähemalt need asjaolud ära tooma”.⁵⁴ Minu arvates on komisjon oma otsuses kõnealuse kohustuse siiski täitnud. Kirjeldades oma otsuses üksikasjalikult maksuvähenduste olemust ja ulatust⁵⁵ ning Assooride geograafilisi, majanduslikke ja muid tingimusi,⁵⁶ on komisjon toonud piisavalt esile asjaolud, mille põhjal ta järeldas, et vähendused võivad kahjustada konkurentsi ja riigisest kaubandust. Arvestades eelkõige arutusel olevate maksuvähenduste laia kohaldamisala sektori tasandil (mis hõlmab kõiki füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust majandussubjekte, kes on Assooride maksukohustuslased) ja märkimisväärset suurust (30% juriidilise isiku tulumaksumäärast), ei leia ma, et komisjon oleks ületanud oma volitusi, kui ta järeldas neil asjaoludel, et vähemalt osa ettevõtjaid, keda maksuvähendus puudutas, tegutsevad liikmesriikidevahelise kaubanduse valdkonnas ja kõnealust liikmesriikidevahelist kaubandust võidi kahjustada.⁵⁷

54 — Vt 7. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 57/86: Kreeka vs. komisjon (EKL 1988, lk 2855, punkt 15), 24. oktoobri 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-329/93, C-62/95 ja C-63/95: Saksamaa jt vs. komisjon (EKL 1996, lk I-5151, punkt 52) ning eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-156/98: Saksamaa vs. komisjon (punkt 98).

55 — Vt nt otsus, punktid 7–9.

56 — Vt nt otsus, punktid 36–37 (kuigi see kirjeldus esitati artikli 87 lõike 3 punkti a alusel kokkusobivust hinnates).

57 — Vt ka eespool 24. joonealuses märkuses viidatud hiljutine kohtuotsus C-310/99: Itaalia vs. komisjon (punktid 88 ja 89). Euroopa Kohus leidis nimetatud asjas, et komisjon täitis oma põhjendamiskohustust seoses konkurentsi võimaliku kahjustamise tuvastamisega riigiabiotsuses, kui ta selgitas üldiselt, et meede andis abisaajatele nende konkurentidega võrreldes märkimisväärse eelise ning tõenäoliselt soodustas eriti liikmesriikidevahelises kaubanduses tegutsevaid ettevõtjaid. Euroopa Kohus leidis, et komisjon „ei pidanud seda küsimust üksikasjalikumalt käsitleda”.

82. Lisaksin, et Assooride suhteliselt väike geograafiline pindala ei ole siin määrav; nagu Euroopa Kohus on järjekindlalt leidnud, „ei välista abi suhteline ebaolulisus või abi saava ettevõtja suhteliselt tagasihoidlik suurus isenesest võimalust, et kahjustatakse liikmesriikidevahelist kaubandust”.⁵⁸

83. Portugali Vabariigi teine väide tuleb seega minu arvates tagasi lükata.

C. Ilmne kaalutlusviga artikli 87 lõike 3 punkti a kohaldamisel finants- ja kontserniseste teenuste suhtes

84. Portugali Vabariik leiab hagi viimases väites, et kui komisjon otsustas, et maksuvähendused ei kuulu artikli 87 lõike 3 punkti a erandi alla, kuivõrd neid kohaldata finants- ja kontsernisesteste teenuste sektori suhtes, tegi ta ilmse kaalutlusvea ning rikkus hea halduse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtet, minnes vastuollu EÜ artikli 299 lõikega 2. Portugali Vabariik on

seisukohal, et finantsvaldkonnas tegutsevaid ettevõtjaid võivad puudutada täpselt samad Assooride geograafilisest eripärast tulenevad täiendavad kulud, kui teisi ettevõtjaid, ja seega tuleks neid kohelda teistega võrdselt.

85. Nimetatud argumendi hindamiseks meenutan esmalt, et kui komisjon hindab meetme kuulumist artikli 87 lõike 1 erandite alla, on tal ulatuslik kaalutlusõigus, kuna otsustamine eeldab keerulisi majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid. Seaduslikkuse kontrollimisel peab Euroopa Kohus seetõttu üksnes kindlaks tegema, kas komisjon ei ole ületanud oma kaalutlusõiguse piire faktide moonutamisega või asjaolude ilmselt väärade hindamisega või võimu kuritarvitamisega või menetlusnõuete rikkumisega.⁵⁹

86. Eespool öeldut arvestades käsitlen järgmisena tingimusi EÜ artikli 87 lõike 3 punktiga a lubatud erandi kohaldamiseks. Nagu on sätestatud komisjoni regionaalabi suunistes, on põhimõtteliselt keelatud anda tegevusabi, s.t ettevõtja jooksvate kulude vähendamiseks ettenähtud abi, mis hõlmab ilmselt ka maksuvähendusi. Erandina võib sellist abi siiski anda piirkondades, mille suhtes kohaldatakse EÜ artikli 87 lõike 3 punktis a sätestatud erandit, „kui selline abi aitab kaasa piirkondlikule arengule ning selle

58 — Eespool 24. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-310/99: Itaalia vs. komisjon (punkt 86); 14. septembri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-278/92, C-279/92 ja C-280/92: Hispaania vs. komisjon (EKL 1994, lk I-4103, punkt 42).

59 — Vt nt 15. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-225/91: Matra vs. komisjon (EKL 1993, lk I-3202, punkt 24).

laad ja suurus on võrdelised ebasoodsate tingimustega, mille leevendamiseks seda antakse".⁶⁰ Samuti on suunistes täpsustatud, et äärepoolseimates piirkondades, mille suhtes kohaldatakse EÜ artikli 87 lõike 3 punktides a ja c sätestatud erandit, „võib eritingimustest lähtudes anda abi, [...] mis on mõeldud täiendavate veokulude osaliseks hüvitamiseks”.⁶¹ Liikmesriik peab siiski tõendama sellistest tingimustest tulenevate täiendavate kulude suurust.

87. Käesoleval juhul otsustas komisjon jätta finants- ja kontsernisesteste teenuste sektorid kõnealuse erandi kohaldamisalast välja, olles EÜ artikli 299 lõike 2 raamistikus tunnistanud, et piirkonna turgude väiksus ja Assooride geograafiline asend piiravad oluliselt mastaabisäästu saavutamise võimalusi piirkonnas asuvate ettevõtjate jaoks, kes peavad kandma märkimisväärsed lisakulusid seoses tootmise ja turulepääsuga.⁶² Kõnealuse olukorra põhjalik analüüs viis komisjoni siiski otsusele, et väljaspool finantsvaldkonda tegutsevad ettevõtjad kuuluvad EÜ artikli 87 lõike 3 punkti a kohaldamisalasse.

60 — Regionaalabi suunistes, punkt 4.15.

61 — *Ibid.*, punkt 4.16.

62 — Otsus, punkt 36.

88. Kõnealust otsust tehes, nagu osutab Portugali Vabariik, oli komisjon valmis aktsepteerima tõendeid kogu piirkonna majandusruumis tegutsevate ettevõtjate täiendavate kulude kohta, eristamata kulusid sektorite kaupa; seevastu nõudis komisjon finantssektori kohta „kvantitatiivseid andmeid, mis võimaldaks objektiivselt hinnata Assooridel maksustatavate finantssektori ettevõtjate täiendavate kulude määra”, kuid Portugali Vabariik ei suutnud neid esitada.

89. Ma ei leia siiski, et komisjoni kõnealuse seisukoha puhul oleks tegemist ilmse kaalutusveaga. Nagu eespool märgitud, on liikmesriigil kohustus tõendada, et vaidlustatud abi on piirkonna ettevõtjate tegelike täiendavate kuludega võrreldes õigustatud ja proportsionaalne. Kuigi komisjon oli valmis heaks kiitma kõiki sektoreid hõlmavad andmed väljaspool finantssektorit tegutsevate ettevõtjate kohta, oli tal põhimõtteliselt õigus nõuda eraldi tõendeid kõnealuste kulude kohta finantssektoris, eriti kuna Portugali esitatud ökonomeetriline uurimus ei käsitlenud finantssektorit. Portugali Vabariik ei eita, et ta jättis komisjoni uurimise ajal kõnealused eraldi tõendid esitamata.⁶³

63 — Vt otsus, punkt 18: „Portugali ametiasutused [...] põhjendasid finantssektoris tegutsevate ettevõtjate puudumist põhivalimise olnud ettevõtjate hulgas lihtsalt sektorit käsitlevate statistiliste andmete puudumisega, tunnistades seega, et kõnealuse tegevusala puhul ei ole neil võimalik täpselt näidata, et kõnealused maksuvähendused olid laadilt ja suuruselt sobivad Assooride spetsiifiliste probleemide leevendamiseks”.

90. Neil põhjustel peaks Euroopa Kohus ka Portugali hagi kolmanda väite tagasi lük-
kama.

VII. Ettepanek

91. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- 1) Jätta täielikult rahuldamata hagi, milles paluti tühistada komisjoni 11. detsembri 2002. aasta otsus, mis käsitleb siseriikliku maksusüsteemi Assooride auto-
noomse piirkonna iseärasustele kohandamise kava osa, mis puudutab tulu-
maksumäära vähendusi.
- 2) Jätta kohtukulud poolte endi kanda.