

PORTUGÁLIA KONTRA BIZOTTSÁG

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2006. szeptember 6. *

A C-88/03. sz. ügyben,

az EK 230. cikk alapján megsemmisítés iránt 2003. február 24-én

a **Portugál Köztársaság** (képviseli: L. Fernandes, meghatalmazotti minőségben,
segítói: J. da Cruz Vilaça és L. Romão advogados, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

támogatják:

a **Spanyol Királyság** (képviseli: N. Díaz Abad, meghatalmazotti minőségben,
kézbesítési cím: Luxembourg)

* Az eljárás nyelve: portugál.

és

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli: R. Caudwell, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Anderson QC, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: V. Di Bucci és F. de Sousa Fialho, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

Tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (előadó) és J. Malenovský tanácselnökök, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. Klučka és U. Løhmus bírák,

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. szeptember 6-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2005. október 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 A Portugál Köztársaság keresete a nemzeti adózási rendszer a személyi jövedelemadó és a társasági adó adókulcsának csökkentése tekintetében az Azori-szigetek Autonóm Régió sajátosságaihoz történő igazítására vonatkozó, 2002. december 11-i 2003/442/EK bizottsági határozat (HL 2003. L 150., 52. o.; a továbbiakban: a megtámadott határozat) megsemmisítésére irányul.

Jogi háttér

Közösségi szabályozás

- 2 Az EK 87. cikk (1) bekezdése előírja:

„Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

3 Az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló, 1998. december 10-i bizottsági közlemény (HL C 384., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 277. o.; a továbbiakban: a közvetlen adóztatással kapcsolatos állami támogatásokról szóló közlemény) 2. pontjában pontosítja, hogy a közlemény célja annak világossá tétele, hogy adott adóintézkedés állami támogatásnak minősül-e az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében.

4 Az EK 87. cikk (3) bekezdése szerint a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

„a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal, vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság;

[...]

c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben

[...]”.

5 Az EK 299. cikk (2) bekezdése szerint a Szerződés rendelkezéseit alkalmazni kell Franciaország tengerentúli megyéire, az Azori-szigetekre, Madeirára és a Kanári-szigetekre. Azonban a közösségi jogalkotó egyedi intézkedéseket fogadhat el,

amelyek célja különösen az, hogy meghatározza a Szerződés alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban, figyelemmel gazdasági és társadalmi strukturális helyzetükre, amely tényezők állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja fejlődésüket.

- 6 A Bizottság 2000. szeptember 9-én módosított (HL C 258., 5. o.), a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatásának (HL C 74, 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 226. o.; a továbbiakban: a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás) 4.15. pontja szerint egy vállalkozás folyó kiadásainak csökkentéséhez adott regionális támogatás (működési támogatás) általában tilos.
- 7 A fenti iránymutatás 4.16.2. pontja értelmében azonban az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontjában foglalt kivételre jogosult legkülső régiókban engedélyezhetők azon állami támogatások, amelyek időben nem korlátozottak, és nem progresszíven csökkenőek, feltéve hogy a támogatás a gazdasági tevékenység gyakorlásának az EK 299. cikk (2) bekezdésében meghatározott tényezők – amelyek állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja ezen régiók fejlődését – miatti többletköltségének ellensúlyozására irányul. Azt is előírja ez a pont, hogy a tagállam feladata ezen többletköltségek igazolása, és annak bizonyítása, hogy azok a fenti tényezőkkel kapcsolatosak. Ezenfelül a támogatásnak indokoltnak kell lennie a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulása és jellege miatt, és a szintjének arányosnak kell lennie az általa ellensúlyozni kívánt többletköltséggel.

A nemzeti szabályozás

- 8 A Portugál Köztársaság 1976. április 2-i alkotmánya kimondja, hogy „az Azori-szigetek és Madeira saját kormányzattal és politikai-közigazgatási státusszal

rendelkező autonóm régiók.” Ebben a tekintetben számos rendelkezés szabályozza ezen régiók hatáskörét, ügykörét és illetékességét, valamint politikai és közigazgatási szerveit.

- 9 A fenti rendelkezésekből következik, hogy ezek az autonóm régiók saját adóbevéttel, valamint az állam adóbevételeinek egy, a hatékony nemzeti szolidaritás elve alapján meghatározott részével rendelkeznek. Másrészt a régiók jogalkotó szerveinek a Portugál Köztársaság országgyűlése által elfogadott kerettörvényben megállapított feltételek szerint gyakorolt kizárólagos hatáskörébe tartozik a saját adóztatáshoz való jog, valamint az állami adóknak a regionális sajátosságokhoz történő igazításához való jog.
- 10 Az 1998. február 24-i, az autonóm régiók pénzügyeivel kapcsolatos 13/98. sz. törvényben (*lei n° 13/98, de 24 de Fevereiro. Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Diário da República I., A. rész, 46. szám, 1998. február 24., 746. o., a továbbiakban: a 13/98. sz. törvény*) a portugál állam meghatározta ezen pénzügyi autonómia pontos feltételeit. A fenti törvény megállapítja a regionális pénzügyi autonómia elveit és célkitűzéseit, előírja az állam és az autonóm régiók pénzügyeinek egyeztetését, lefekteti a nemzeti szolidaritás elvét, és előírja az állam és az autonóm régiók közötti együttműködési kötelezettséget.
- 11 Az állam és az autonóm régiók közötti együttműködési kötelezettséget illetően a 13/98. sz. törvény 5. cikkének (1)–(3) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„1. Az állam – mely köteles figyelembe venni a költségvetési lehetőségeit és a nemzeti terület részei közötti egyenlő bánásmód biztosításának szükségességét –

alkotmányos és törvényes feladata, a szolidaritás megvalósítása során az autonóm régiók hatóságaival együtt részt vesz a gazdasági fejlődés, az elszigeteltség miatti egyenlőtlenségek korrekciójának, továbbá az Európai Unió és a nemzeti terület többi részével történő társadalmi és gazdasági konvergencia céljának megvalósításában.

2. A nemzeti szolidaritás különösen pénzügyi téren a jelen törvényben meghatározott költségvetési transzferek útján valósul meg, amelyet az autonóm régiók fejlettségi szintjéhez kell igazítani, és mindenekelőtt meg kell teremteni a saját bevételek általi jobb fedezetet lehetővé tévő feltételeket.

3. A nemzeti szolidaritás célja a portugál állampolgárok között az egyenlő bánásmód elvének biztosítása és az állami szinten meghatározott szociális politika előnyeiben való részesülés lehetősége, valamint az [...] Unió és a nemzeti terület többi részével történő szociális és gazdasági konvergenciához történő hozzájárulás, ezt a költségvetési transzferek útján kell megvalósítani, amelyeket a jelen cikk rendelkezéseivel összhangban kell végrehajtani.”

- ¹² Amint a megtámadott határozat indokolásának 7. pontjában megállapításra került, a 13/98. sz. törvény szerint – egyebek között – a természetes személyek jövedelemadója és a társasági adó az általa meghatározott feltételek szerint az autonóm régiók bevétele. Ezen törvény 37. cikke szerint az autonóm régiók jogalkotó szervei csökkenthetik az ezen régiókban fizetendő jövedelemadó- és társaságiadó-kulcsot a nemzeti jogszabályokban meghatározott adókulcs legfeljebb 30%-ának megfelelő mértékben.

Az Azori-szigetek Autonóm Régió sajátos rendszere

- 13 Az 1999. december 30-i 33/99/A. sz. regionális törvényerejű rendelettel módosított 1999. január 20-i 2/99/A. sz. regionális törvényerejű rendeletben (a továbbiakban: 2/99/A. sz. rendelet) az Azori-szigetek régió jogalkotó szerve hatáskörében eljárva a nemzeti adózási rendszernek a regionális sajátosságokhoz történő igazítását rendelte el. Ez a törvényerejű rendelet 1999. január 1-jével lett hatályos, és különösen a jövedelemadó és a társasági adó mértékének csökkentésével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazott.
- 14 Az adókulcs csökkentése automatikusan minden gazdasági szereplőre (természetes és jogi személyre) vonatkozott. A portugál hatóságok álláspontja szerint ezen rendelkezések célja az, hogy az Azori-szigeteken letelepedett vállalkozásoknak lehetővé tegyék azon hátrány ellensúlyozását, ami abból adódik, hogy elszigetelt és periférikus régióban működnek. Erre tekintettel azon természetes és jogi személyek, amelyek jövedelemadó alanyai az Azori-szigetek Autonóm Régióban, az előbbiek esetében 20%-os (1999-ben 15%-os), az utóbbiak esetében 30%-os adókulcs-csökkentésben részesülnek. Ezen intézkedés költségvetési vonzata – a be nem szedett adóbevételek miatt – a portugál hatóságok becslése szerint évente körülbelül 26,25 millió euró.

A megtámadott határozat

- 15 2000. január 5-i levelükben a portugál hatóságok értesítették az Európai Közösségek Bizottságát a nemzeti adózási rendszernek az Azori-szigetek Autonóm Régió sajátosságaihoz történő igazításáról. Ezt a rendszert, amelyet késedelmesen, a Bizottság szolgálatai által a sajtóban megjelent cikkeket követően 1999. december 7-én küldött felvilágosítás-kérésre válaszul jelentettek be, és amely a Bizottság jóváhagyása nélkül lépett hatályba, a be nem jelentett támogatások között vették nyilvántartásba.

- 16 A portugál hatóságok által közölt információk vizsgálatát követően a Bizottság úgy döntött, hogy megindítja az EK 88. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárást a rendszer azon része tekintetében, amely a jövedelemadók adókulcsának csökkentésére vonatkozott. Ezen eljárás keretében az Åland-szigetek (Finnország) regionális kormánya észrevételeket tett a Bizottságnál a portugál hatóságok álláspontjának támogatása végett.
- 17 A Bizottság az eljárás befejeztével meghozta a megtámadott határozatot.
- 18 Ezen határozat indokolásának 23. pontjában a Bizottság a közvetlen adóztatással kapcsolatos állami támogatásokról szóló közleményre utalva felidézi az állami támogatás EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát meghatározó szempontokat. A kérdéses intézkedésnek olyan előnyt kell adnia a kedvezményezettek számára, amely mentesíti őket a rendszerint a költségvetésükből fedezett terhek alól. Az előnyt vagy az államnak kell adnia, vagy állami forrásból kell azt adni bármely formában. Harmadsorban az intézkedésnek érintenie kell a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet. Végül pedig az intézkedésnek különlegesnek vagy szelektívnek kell lennie annyiban, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” előnyben részesíti.
- 19 A megtámadott határozat indokolásának 24. pontjában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy mindegyik szempont teljesült a jelen ügy tárgyát képező jövedelemadó-csökkentés esetében. Különösen az első három szempont tekintetében megállapította, hogy:

„– [...] [a]mennyiben a kérdéses adócsökkentés vállalkozásokra vonatkozik, ez olyan előnyt biztosít a számukra, amely mentesíti őket a rendszerint a költségvetésükből fedezett terhek alól,

- az adócsökkentés az adóbevétel csökkenésével jár, amely [...] »egyenértékű az állami források pénzügyi költségvetési kiadások formájában történő felhasználásával«. Mivel ez az elv a tagállamok regionális vagy helyi önkormányzatai által nyújtandó támogatásokra egyaránt vonatkozik, a kérdéses adócsökkentéseket állami forrásból nyújtják, vagyis olyan forrásból, amely a portugál költségvetési rendszerben az Azori-szigetek Autonóm Régió számára allokált forrás,

- a tagállamok közötti verseny és kereskedelem érintésére vonatkozó szempont előfeltétele, hogy az intézkedés kedvezményezettje gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül jogállásától vagy finanszírozási módjától. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján ez a feltétel teljesül, amennyiben a kedvezményezett vállalkozás olyan gazdasági tevékenységet folytat, amelynek tárgya a tagállamok közötti kereskedelem. [...] Figyelemmel az ágazati hatályának terjedelmére, valamint arra, hogy az érintett vállalkozásoknak legalább egy része folytat a tagállamok közötti kereskedelmet érintő tevékenységet, ez a feltétel teljesül a jelen ügy tárgyát képező adócsökkentés esetében.”

20 A szelektív jelleg szempontjával kapcsolatban a Bizottság a közvetlen adóztatással kapcsolatos állami támogatásokról szóló közleményének 17. pontját idézi. Ezen rendelkezésből következik, hogy a Bizottság eddigi döntéshozatali gyakorlata azt mutatja, hogy „csak azokra az intézkedésekre nem vonatkozik a Szerződés” – „régio gazdasági fejlődésének előmozdítását célzó intézkedéseket támogatásnak minősítő” – EK 87. cikkének (1) bekezdésében „megállapított különlegességi kritérium, amelyeknek a hatálya az állam egész területére kiterjed”. A Bizottság álláspontja szerint a jelen ügy tárgyát képező adócsökkentések Portugália egy adott régiójában székhellyel rendelkező vállalkozásoknak olyan előnyt biztosítanak, amelyben nem részesülhetnek a Portugália más régióiban hasonló gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások. A megtámadott határozat indokolásának 24. pontja szerint ezért az intézkedés az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében előnyben részesíti az Azori-szigetek régióban adóköteles vállalkozásokat a többi portugál vállalkozással szemben.

- 21 A Bizottság ezt a következtetést az alábbi, a megtámadott határozat indokolásának 26., 27. és 31. pontjában kifejtett érveléssel támasztja alá:
- 22 Először, a támogatás fogalmában a szelektivitás kritériuma ugyanazon viszonyítási keretben található vállalkozások két csoportja (az előnyben részesülők és az előnyben nem részesülők) közötti összehasonlításon alapul, ezért az előnyt csak az általánosnak tekinthető adózáshoz viszonyítva lehet megállapítani. A Bizottság álláspontja szerint „mind a Szerződés tagállamok által vagy állami forrásból nyújtott támogatásokra vonatkozó részének belső felépítéséből, mind pedig a tagállamok központi hatóságai által a vállalkozások működésének hátterét képező gazdasági és politikai környezet meghatározásában – az általuk elfogadott intézkedések, nyújtott szolgáltatások és adott esetben pénzügyi transzferek révén – játszott alapvető szerepből következik, hogy a fenti összehasonlítás viszonyítási keretét a tagállam gazdaságának kell alkotnia [...]. A Bizottság állandó gyakorlata [...] szerint [...] a meghatározott terület vagy régió tekintetében alkalmazandó, valamely tagállam általános adórendszerénél kedvezőbb adórendszer állami támogatásnak minősül [...]”.
- 23 Másodszor, összeegyeztethetetlen a támogatás fogalmával – amely magában foglal minden olyan beavatkozást, amely könnyíti az általában egy vagy több vállalkozás pénzügyi terheit, függetlenül azok céljától, indokától, célkitűzésétől, a támogatást nyújtó hatóságok jellegétől, vagy azon hatóság jellegétől, amelynek költségvetéséből a támogatást nyújtják (ahogyan a portugál hatóságok érvelnek) – azt fenntartani, hogy a területi hatályukban korlátozott előnyök az érintett régióban általános intézkedéseknek minősülnek kizárólag azáltal, hogy azokat nem a központi, hanem a regionális hatóságok fogadják el, továbbá mivel azokat a régió egész illetékességi területén alkalmazni kell. „Ugyanakkor a csupán azon a tényen alapuló megkülönböztetés, hogy mely hatóság fogadja el az intézkedést, meggátolná az EK 87. cikkének hatékony érvényesülését, amely rendelkezés kizárólag a versenyre és a közösségi kereskedelemre gyakorolt hatás alapján vonatkozik adott intézkedésre”.

- 24 A Bizottság hozzáteszi, hogy „a jelen határozat nem olyan mechanizmusra vonatkozik, amely lehetővé tenné adott (regionális, helyi vagy más) szintű önkormányzatok összessége számára, hogy a nemzeti adózástól teljesen függetlenül helyi adókat vezessenek be és szedjenek be. Ellenkezőleg, a jelen ügyben a nemzeti jogalkotó által meghatározott és Portugália kontinentális területein alkalmazandó adókulcs kizárólag az Azori-szigetek tekintetében történő csökkentéséről van szó. Ezekre a körülményekre figyelemmel nyilvánvaló, hogy a regionális hatóságok által elfogadott intézkedés a nemzeti adórendszer alóli kivételnek minősül.”
- 25 Harmadszor, a kérdéses adókulcs-csökkentéseket nem indokolja a portugál adórendszer természete és belső felépítése. A Bizottság álláspontja szerint különösen „amennyiben az adókulcs-csökkentés nem az arányosság és a progresszív adóztatás elveinek alkalmazásából következik - mivel függetlenül azok pénzügyi helyzetétől, az adott régióban működő minden vállalkozást előnyben részesít –, a hozzá társított regionális fejlesztési célkitűzéseket nem lehet a portugál adórendszerben rejlőnek tekinteni”.
- 26 Miután a kérdéses intézkedést a megtámadott határozat indokolásának 34. pontjában állami támogatásnak minősítette, a Bizottság az indokolás 35. pontjában megállapítja, hogy a támogatás – amennyiben az Azori-szigetek régió elszigeteltségéből és a kontinensen található gazdasági központoktól való távoli fekvése miatti állandó strukturális hátrányok ellensúlyozására irányul a vállalkozások folyó kiadásainak csökkentése révén – működési támogatásnak minősül. Hozzáteszi, hogy az ilyen támogatásokat abban az esetben lehet jóváhagyni, ha azok a gazdasági tevékenység gyakorlása az EK 299. cikk (2) bekezdésében meghatározott tényezők miatti többletköltségének ellensúlyozására irányulnak, tiszteletben tartva a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás 4.16.2. pontjában meghatározott feltételeket, vagyis a támogatásnak indokoltnak kell lennie a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulása és jellege miatt, és mértékének arányosnak kell lennie az általa ellensúlyozni kívánt többletköltséggel.

- 27 Ebben a tekintetben a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 38. pontjában kifejti, hogy a jelen ügy tárgyát képező személyi jövedelemadó és társasági adó kulcsának csökkentése, amennyiben az a „pénzügyi szektoron kívül működő vállalkozásokra vonatkozik”, az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott eltérés alapján a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősíthető.
- 28 Ezzel szemben a Bizottság szerint amennyiben a személyi jövedelemadó és társasági adó kulcsának csökkentése a pénzügyi szektorban tevékenykedő vállalkozásokra vonatkozik, az nem indokolható a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulásával, valamint mértéke nem arányos az ellensúlyozni kívánt hátrányokkal. A Bizottság ezért ezeket az adókulcs-csökkentéseket nem tekintheti a közös piaccal összeegyeztethetőnek a EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja értelmében, mivel nem áll rendelkezésére számszerű adat, amely lehetővé tenné az Azori-szigeteken a pénzügyi szektorban tevékenykedő vállalkozások által viselt többletköltségek szintjének tárgyilagos megállapítását. Ezek a támogatások nem esnek továbbá a Szerződésben előírt egyéb eltérések hatálya alá sem.
- 29 Pontosítani kell, hogy a megtámadott határozat indokolásának 18. pontjában a Bizottság megjegyezte a portugál hatóságok által benyújtott tanulmánnyal kapcsolatban, hogy az alapmintában lévő vállalkozások között nem szerepeltek a pénzügyi szektorban működő vállalkozások. A Bizottság megjegyezte, hogy a portugál hatóságok ezt a hiányosságot az ilyen tevékenységre vonatkozó statisztikai adatok hiányának tulajdonították, ugyanakkor elismerték, hogy ezen tevékenység esetében nem lehet pontosan kimutatni, hogy a kérdéses adókulcs-csökkentés, jellegére és mértékére tekintettel, alkalmas az Azori-szigetek régió sajátos problémáinak ellensúlyozására.
- 30 Másrészt a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 42. pontjában hozzáteszi, hogy az átláthatóság és a jogbiztonság elve miatt ki kell zárni a támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét kimondó határozat hatálya alól a „vállalatcsoporton belüli szolgáltatás” jellegű tevékenységeket (olyan

tevékenységeket, amelyeknek gazdasági tartalma az ugyanazon vállalatcsoporthoz tartozó vállalkozások számára szolgáltatások nyújtása, mint például a koordinációs, pénzügyi vagy elosztóközpontok). A Bizottság álláspontja szerint lényegében „az ilyen tevékenységek nem járulnak hozzá a regionális fejlődéshez olyan mértékben, hogy a Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének a) pontja vagy a Szerződésben meghatározott egyéb eltérések alapján a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek lehessen minősíteni a pénzügyi szektor tekintetében már előadott indokokra figyelemmel”.

- 31 Következésképpen a Bizottság a megtámadott határozat 1. cikkében a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a nemzeti adórendszernek az Azori-szigetek Autonóm Régió sajátosságaihoz történő igazítására vonatkozó rendszert a személyijövedelemadó- és a társaságiadókulcs-csökkentések tekintetében a 2. cikk rendelkezéseire figyelemmel, amelyek szerint a közös piaccal összeegyeztethetetlen az 1. cikkben meghatározott támogatási rendszer azon része, amely pénzügyi tevékenységet, valamint „vállalatcsoporton belüli szolgáltatási” tevékenységet végző vállalkozásokra vonatkozik. A megtámadott határozat 3. cikke szerint a Bizottság kötelezi Portugáliát arra, hogy hozza meg a szükséges intézkedéseket az 1. cikkben meghatározott támogatási rendszer alapján adott támogatásnak a 2. cikkben meghatározott tevékenységeket végző vállalkozásoktól történő visszatérítésére.

A felek kérelmei

- 32 A Bíróság elnökének 2003. szeptember 16-i végzésével megengedte Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának beavatkozóként való részvételét a Portugál Köztársaság kérelmeinek támogatójaként.
- 33 A Bíróság elnökének 2005 június 9-i végzésével megengedte a Spanyol Királyságnak beavatkozóként való részvételét a Portugál Köztársaság kérelmeinek támogatójaként.

34 A Portugál Köztársaság kéri, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg a jelen kereset elfogadhatóságát;

- állapítsa meg a jelen kereset megalapozottságát, és következésképpen semmisítse meg a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben az állami támogatásnak minősíti az Azori-szigeteken adójogi illetőséggel rendelkező természetes és jogi személyek jövedelemadó-kulcsának csökkentését;

- másodlagosan és a fentiek sérelme nélkül, állapítsa meg a jelen kereset megalapozottságát, és semmisítse meg a megtámadott határozatot azon részében, amely szerint az a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti a pénzügyi szektorban működő, valamint a „vállalatcsoporton belüli szolgáltatásokat” nyújtó vállalkozásokra alkalmazandó adókulcs-csökkentéseket, továbbá annyiban, amennyiben a 3. cikkében kötelezi a Portugál Köztársaságot ezen összeg visszatérítésére;

- kötelezze a Bizottságot az összes költség megfizetésére, beleértve a Portugál Köztársaság által viselt költségeket is.

35 Az Európai Közösségek Bizottsága azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant;

- kötelezze a Portugál Köztársaságot a költségek viselésére.

36 Az Egyesült Királyság, amely a Portugál Köztársaság kérelmének támogatása végett avatkozott közbe, kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg a kereset megalapozottságát, és következésképpen semmisítse meg a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben az állami támogatásnak minősíti az Azori-szigeteken adójogi illetőséggel rendelkező természetes és jogi személyek jövedelemadó-kulcsának csökkentését.

A keresetről

37 A portugál kormány három jogalapot terjeszt elő keresete alátámasztására. Először, a megtámadott határozat – két okból is – az EK 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazása során. elkövetett jogi tévedéseket tartalmaz. Másodszor, ezen határozat nem kellően indokolt, ami sérti az EK 253. cikket. Harmadszor, a Bizottság nyilvánvalóan tévesen értékelte az EK 87. cikk (3) bekezdésének alkalmazását meghatározó tényállást.

Az EK 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazása során elkövetett jogi tévedésre vonatkozó első jogalapról

A felek érvei

- 38 Első jogalapjával a portugál kormány arra hivatkozik, hogy a 2/99/A. sz. tvr. szerinti, az Azori-szigetek területén adójogi illetőséggel rendelkező természetes és jogi személyekre vonatkozó jövedelemadókulcs-csökkentés nem szelektív, hanem általános jellegű intézkedésnek minősül, továbbá az adózásbeli különbségtételt, legalábbis azon adók tekintetében, amelyre az adócsökkentés vonatkozik, a portugál adórendszer természete, illetve belső felépítése indokolja.
- 39 Ezen intézkedések szelektív jellegét illetően a portugál kormány mindenekelőtt előadja, hogy a Bizottság tévesen vette figyelembe viszonyítási alapként Portugália teljes területét. Egy intézkedés szelektív jellegének értékelése során nem szükséges ezen intézkedést a nemzeti szinthez viszonyítani. Így amennyiben csak az államterület egy részén hatályos adókedvezményt valamely regionális vagy helyi hatóság állapít meg az államterületnek illetékessége alá tartozó részére, az érintett régió a viszonyítási alap. Figyelemmel arra, hogy ilyen körülmények között a megállapított adókedvezmény minden, az ezen régióban adóalany vállalkozásra vonatkozik, általános, nem pedig szelektív intézkedésről van szó.
- 40 Ezután e kormány hangsúlyozza, hogy a jelen ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentés közvetlenül a portugál adórendszer alapelveiből – különösen az újraelosztás és a nemzeti szolidaritás elvéből –, valamint az érintett régió autonómiájának terjedelméből következik. Ez az alkotmányos szuverenitás gyakorlásának következménye, amelyet az EK 299. cikk (2) bekezdésében meghatározott

tényezők – vagyis az Azori-szigetek elszigeteltsége, mostoha éghajlata és kisszámú terméktől való gazdasági függősége – okoznak.

41 Mindenestre a portugál kormány álláspontja szerint a megtámadott határozat figyelmen kívül hagyta, hogy az adócsökkentések a portugál adórendszer jellegével és belső felépítésével indokolhatóak. Ebben a tekintetben előadja, hogy ezek az intézkedések hozzájárulnak a portugál adórendszer strukturális céljainak megvalósításához, nevezetesen az adóteher a teherviselési képességnek megfelelő, az újraelosztás céljából történő megosztásához. Másrészt emlékeztet arra, hogy objektív különbség van a Portugália kontinentális részein és az Azori-szigeteken illetőséggel rendelkező adóalanyok között. Ez a két tényező továbbá a portugál adórendszer alapelveit, valamint a legkülsőbb régiók autonómiáját megállapító alkotmányos és jogszabályi szövegekből származik.

42 A Bizottság álláspontja szerint a Szerződés rendszeréből következik, hogy egy intézkedés szelektív jellegét a nemzeti keretekhez viszonyítva kell értékelni. Az intézkedést elfogadó régió viszonyítási alapul történő elfogadása a Szerződés az állami támogatásokra vonatkozó szabályai funkciójának és létjogosultságának figyelmen kívül hagyását jelentené. Tárgyi szelektivitás hiányában is, valamely tagállam meghatározott régióiban működő vállalkozásoknak juttatott előnyök mindenképpen szelektív jellegűek, és így állami támogatásnak minősülhetnek. A jelen ügyben a vitatott adócsökkentéseknek az Azori-szigetek régióban adójogi illetőséggel rendelkező vállalkozások a kedvezményezettjei az összes többi portugál vállalkozáshoz képest, mivel Portugália a kontinensen található régióiban a helyi önkormányzatok nem csökkenthetik a kérdéses nemzeti adót, így az teljes mértéken alkalmazandó, ami elegendő ahhoz, hogy a vitatott intézkedés az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében szelektívnek minősüljön. Nem releváns az a tény, hogy a jelen ügy tárgyát képező adócsökkentést nem a központi állam, hanem egy más szerv határozta el: az intézkedés minősítéséhez csak annak hatását lehet figyelembe venni, a formáját nem.

- 43 A Bizottság másrészt előadja, hogy az Azori-szigetek Autonóm Régió autonómiájának foka valójában korlátozott. A portugál központi állam továbbra is meghatározó szerepet játszik azon gazdasági háttér meghatározásában, amelyben a vállalkozások működnek. Például az Azori-szigeteken aktív vállalkozások a központi állam által finanszírozott infrastruktúrákat, illetve olyan társadalombiztosítási rendszert vehetnek igénybe, amelynek pénzügyi egyensúlyát ugyanezen központi állam biztosítja. Másrészt az ügy tárgyát képező adócsökkentések miatt az érintett régió adóbevételének csökkenését költségvetési szinten a központi állam által a pénzügyi szolidaritás elve alapján végrehajtott transzferekkel, közvetett módon kompenzálják.
- 44 A vitatott adókedvezményeknek a portugál adórendszer természetével és belső felépítésével történő indokolását illetően a Bizottság előadja, hogy az csak abban az esetben fogadható el, ha az előnyök az adóalanyok közötti objektív különbségekre vezethetők vissza. A jelen ügy tárgyát képező adócsökkentések esetében ez nem áll fenn, hiszen ezek minden, az Azori-szigeteken letelepedett vállalkozásra vonatkoznak azok pénzügyi helyzetétől függetlenül, valamint a régió gazdasági jellegzetességeiből adódnak, ami az adórendszeren kívül álló tényező. A Bizottság pontosítja, hogy a rendszer természete vagy belső felépítése a kötelező adórendszer belső logikájára és azokra a szükséges és arányos megkülönböztetési technikákra utal, amelyeknek az a célja, hogy az adórendszer alkalmazási körébe tartozó helyzetektől eltérő helyzetekre adjon megoldást, valamint hogy a rendszer valamennyi, a hatálya alá tartozó helyzetben működjön.
- 45 A Portugál Köztársaság kérelmének támogatása végett beavatkozó Egyesült Királyság érvelését a szelektív jelleg követelményének értékelésére összpontosította. Elvetve a Bizottság azon érvelését, amely szerint minden olyan intézkedés, amely nem terjed ki a tagállam teljes területére, teljesíti az EK 87. cikk (1) bekezdésében meghatározott specifikusság kritériumát, előadja, hogy előfordulhat, hogy nem teljesítik a fenti kritériumot a decentralizált vagy autonóm régiók hatóságai által elfogadott, az illetékességi területükön hatályos és nem ágazatspecifikus intézkedések.

- 46 Az Egyesült Királyság kormánya szerint ezért amennyiben – mint a jelen esetben is – valamely autonóm régió jogalkotó szerve az érintett régió egész területén egységesen alkalmazandó adókulcsot állapít meg, amely azonban alacsonyabb a nemzeti jogalkotó döntése következtében a tagállam többi részén alkalmazandó adókulcstól, az intézkedés szelektív jellegét nem lehet csupán azon tény alapján megállapítani, hogy a többi régióban különböző adókulcs alkalmazandó. A szelektív jelleg az összes körülmény figyelembevételével a régió keretein belül, nem pedig a tagállam egészének figyelembevételével kell értékelni. Ez az eset áll fenn, amennyiben az alkotmányos rendszer olyan mértékű adójogi autonómiát ismer el, hogy valamely helyi önkormányzat által adott adókönyvitést olyan intézkedésnek lehet tekinteni, amelyet olyan autonóm vagy decentralizált régió fogadott el, amely nemcsak hatáskörrel rendelkezik ezen döntés meghozatalára, hanem annak pénzügyi és politikai következményeit is viseli.
- 47 Következésképpen mielőtt a nemzeti adókulcshoz képest csökkent mértékű regionális adókulcsot állami támogatásnak minősíti, a Bizottság köteles figyelembe venni a hivatkozott kormány szerint a csökkentett adókulcsot elfogadó regionális vagy helyi hatóság autonómiájának fokát több tényezőre tekintettel: például, hogy az adóügyi hatáskör olyan alkotmányos rendszerbe illeszkedik-e, amely a régiónak jelentős mértékű politikai autonómiát biztosít, hogy az adókulcs csökkentésére vonatkozó döntést a régió lakossága által választott és felelős testület hozta-e, valamint hogy a döntés pénzügyi következményeit a régió viseli-e, illetve hogy azt nem ellensúlyozza-e más régiókból vagy a központi kormánytól származó hozzájárulás vagy szubvenció.
- 48 Az Egyesült Királyság kormányának álláspontja szerint valamely regionális adórendszer természetének vizsgálata az állami támogatások szempontjából a regionális autonómia nagyobb horderejű problémáit veti fel, amelyek alkotmányossági szempontból alapvetőek. Különösen megkérdőjelezhető lenne az Egyesült Királyság „aszimmetrikus” decentralizációt magában foglaló alkotmányos rendszere, figyelemmel Skócia és Észak-Írország helyzetére.

- 49 A szintén a Portugál Köztársaság kérelmének támogatása végett beavatkozó Spanyol Királyság hangsúlyozza, hogy a decentralizáció – amennyiben létezik – a tagállam alkotmányos keretének részét képezi. A Bizottság érveinek elfogadása ezen alkotmányos struktúra figyelmen kívül hagyását jelentené, különösen tekintettel arra, hogy a közvetlen adózás továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.
- 50 Az Egyesült Királyság beavatkozására benyújtott válaszbeadványában a Bizottság vitatja, hogy a megtámadott határozatban elfogadott megközelítés korlátozná Skócia, illetve Észak-Írország adójogi hatáskörének gyakorlását.
- 51 A Bizottság hozzáteszi, hogy egyrészt egy adott régióban alkalmazandó és a központi kormány által jóváhagyott adócsökkentések, másrészt valamely regionális hatóság által elfogadott hasonló adócsökkentések azonos módon való kezelése összhangban van azzal az elvvel, amely szerint az állami támogatás fogalmának meghatározásánál azt kell figyelembe venni, hogy a támogatás – indokára és céljaira figyelemmel – milyen hatással van a kedvezményezett vállalkozásokra vagy termelőkre, nem pedig a támogatást kifizető vagy azt ügyintéző szervek helyzetét (a 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet [EBHT 1974., 709. o.] 27. és 28. pontja, valamint a 78/76. sz., Steinike & Weinlig-ügyben 1977. március 22-én hozott ítélet [EBHT 1977., 595. o.] 21. pontja). Ezzel szemben az Egyesült Királyság által javasolt szempontok, amelyek szerint adott intézkedés szelektív jellegét „a körülményektől függően” vagy a régió, vagy a tagállam egészének keretében kell vizsgálni, összeegyeztethetetlen a fenti elvvel, és olyan jogbizonytalansághoz vezetne, ami gátolhatná az állami támogatások ellenőrzését.

A Bíróság álláspontja

- 52 Az EK 87. cikk (1) bekezdése tiltja a „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítő” állami támogatásokat, vagyis a szelektív támogatá-

sokat (lásd a C-66/02. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-10936. o.] 94. pontját). Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az állami támogatás fogalma nem vonatkozik olyan állami intézkedésekre, amelyek különbséget tesznek a vállalkozások között, és következésképpen *a priori* szelektív jellegűek, amennyiben ez a megkülönböztetés a vonatkozó adórendszer természetéből vagy belső felépítéséből ered (lásd erre vonatkozóan a már hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet 33. pontját és a C-148/04. sz. Unicredito Italiano-ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.] 51. pontját)

53 Következésképpen meg kell vizsgálni először, hogy a jelen ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentések szelektív jellegűek-e, és adott esetben azt is, hogy ezek a portugál kormány állításának megfelelően igazolhatóak-e a portugál adórendszer jellegével és belső felépítésével.

54 A szelektivitás feltételének – amely az állami támogatás fogalmának előfeltétele – értékelését illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése alkalmazásában azt kell eldönteni, hogy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását” előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek az intézkedés céljára tekintettel jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatóak (lásd ebben a tekintetben a C-143/99. sz., *Adria-Wien Pipeline* és *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8365. o.] 41. pontját; a C-308/01. sz., *GIL Insurance* és társai ügyben 2004. április 29-én hozott ítéletének [EBHT 2004., I-4777. o.] 68. pontját és a C-172/03. sz. *Heiser*-ügyben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005.; I-1627. o.] 40. pontját).

55 Ugyanilyen értékelést kell elvégezni a nem nemzeti, hanem valamely regionális vagy helyi hatóság által elfogadott intézkedés esetén is, mivel valamely területi önkormányzat és nem a központi hatalom által elfogadott intézkedés állami támogatásnak minősülhet, amennyiben az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek fennállnak (lásd a 248/84. sz., *Németország kontra Bizottság* ügyben 1987. október 14-én hozott ítélet [EBHT 1987., 4013. o.] 17. pontját).

- 56 A fentiekből következően az ügy tárgyát képező intézkedés szelektív jellegének értékelése céljából meg kell vizsgálni azt, hogy az adott jogrendszer keretében az intézkedés bizonyos vállalkozások számára előnyt jelent-e más, hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozásokkal összevetve. A viszonyítási alap meghatározása különösen fontos az adóintézkedések esetében, mivel az előny fennállását csupán egy általános adóztatáshoz viszonyítva lehet megállapítani. Az „általános” adókulcs a viszonyítási alapot képező földrajzi területen hatályban lévő adókulcs.
- 57 Ebben a tekintetben a viszonyítási alapot nem kell szükségszerűen az érintett tagállam területi korlátain belül meghatározni, következésképpen valamely intézkedés, amely a nemzeti terület csupán egy része számára biztosít előnyt, kizárólag ezen tény alapján nem minősül az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív intézkedésnek.
- 58 Nem zárható ki, hogy egy államon belüli testület *de jure* és *de facto* olyan jogállással rendelkezik, amely annak valamely tagállam központi kormányával szemben kellő autonómiát biztosít ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések révén ez a testület, nem pedig a központi kormány játszik meghatározó szerepet azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek. Ebben az esetben az intézkedést elfogadó regionális vagy helyi testület illetékessége alá tartozó terület – nem pedig az egész állam – vonatkozásában kell azt vizsgálni, figyelemmel az intézkedés céljára, valamint az érintett jogrendszerre, hogy a fenti testület által elfogadott intézkedések előnyben részesítenek-e bizonyos vállalkozásokat a *de jure* és *de facto* összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben.
- 59 Elfogadhatatlan a Bizottság érvelése, amely szerint ez az értelmezés sérti a Szerződés szövegét és az erre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatot.

- 60 Igaz, hogy a Bíróság kimondta, hogy az a tény, hogy valamely támogatási programot egy területi önkormányzat fogadott el, nem zárja ki az EK 87. cikk (1) bekezdésének alkalmazását, feltéve hogy az ezen rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek (lásd erre vonatkozóan a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ítélet 17. pontját). Másrészt, amint azt a Bizottság a megtámadott határozat indokolásának 26. pontjában kiemelte, a Szerződés szövege, amely annak 87. cikke (3) bekezdésének a) pontjában kimondja, hogy az állami támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek lehet minősíteni, amennyiben az intézkedések célja az, hogy „hozzájáruljanak valamely régió gazdasági fejlődéséhez”, azt jelzi, hogy az olyan állami támogatás, amelynek hatálya a támogatási eljárás alá vont állam területének csak egy részére terjed ki, szelektív előnynek minősülhet. Mindenesetre nem lehet azt a következtetést levonni, hogy adott intézkedés az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív, csupán amiatt, hogy kizárólag a tagállam egy meghatározott területére vonatkozik.
- 61 Nem lehet arra a következtetésre jutni a C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítéletből sem (EBHT 2000., I-6857. o.), hogy valamely intézkedés, amelynek előnye az adott régiókban székhellyel rendelkező vállalkozásokra korlátozódik, kizárólag e tény miatt szelektív jellegű lenne. Ezen ítélet 23. pontjában a Bíróság azt vizsgálta, hogy egy olyan adókedvezmény, amely az új szövetségi államokban és Kelet-Berlinben székhellyel rendelkező vállalkozásokat részesíti előnyben, megtartja-e általános adópolitikai, illetve gazdasági intézkedés jellegét. Ugyanakkor a kérdéses adókedvezményt a nemzeti jogalkotó fogadta el, és a Németország egyes területein létrehozott vállalkozásoknak csak egy részére vonatkozott, nevezetesen azokra, amelyek legfeljebb 250 munkavállalót foglalkoztattak, és amelyeknek székhelye és vezetése az új szövetségi államokban vagy Kelet-Berlinben található, az egyébként egységes nemzeti rendszer alóli kivételképpen.
- 62 Olyan, regionális vagy helyi testület által elfogadott intézkedés szelektív jellegének értékelése során, amely – mint a jelen ügyben is – a tagállamnak csak egy része tekintetében határozott meg a tagállam többi részéhez képest csökkentett adókulcsot, meg kell vizsgálni – amint az a jelen ítélet 58. pontjában kifejtésre került –, hogy az intézkedést ezen testület a kellően önálló hatáskörének gyakorlása körében fogadta-e el, valamint hogy az lényegében valamennyi, a fenti testület illetékessége alá tartozó területen letelepedett vállalkozásra vagy itt folytatott termelésre vonatkozik-e.

- 63 A főtanácsnok indítványának 50. és azt követő pontjaiban különösen három olyan helyzetet vázolt fel, amelyben felmerülhet egy olyan intézkedés állami támogatásnak minősítése, amelynek a célja egy meghatározott földrajzi terület tekintetében a nemzeti szinten hatályos adókulcshoz képest csökkentett adókulcs előírása.
- 64 Az elsőként felvázolt helyzetben a központi kormány egyoldalúan úgy dönt, hogy egy meghatározott földrajzi területen a nemzeti szinten hatályos adókulcshoz képest csökkentett adókulcsot alkalmaz. A második helyzet az adójogi hatáskörök megosztása olyan modelljének felel meg, amelyben az azonos (regionális, települési vagy más) szintű helyi önkormányzatok szabadon eldönthetik a rájuk ruházott hatáskörük keretein belül eljárva a vonatkozó illetékességi területük tekintetében az alkalmazandó adókulcsot. A Bizottság a portugál kormány és az Egyesült Királyság kormánya által előadottak következtében elismerte, hogy ezen második helyzetben a helyi hatóság által elfogadott intézkedés nem szelektív, mivel nem lehet az adókulcs viszonyítási pontot jelentő általános mértékét meghatározni.
- 65 A főtanácsnok által az indítványának 54. pontjában harmadsorban felvázolt helyzetben valamely a regionális vagy helyi hatóság a központi hatalomhoz viszonyítva kellően autonóm hatáskörének gyakorlása során a nemzeti szinten alkalmazott adókulcsnál alacsonyabb adókulcsot fogad el, amely csak az illetékessége alá tartozó területen jelen lévő vállalkozásokra vonatkozik.
- 66 Ezen utóbbi helyzetben valamely adóintézkedés szelektív jellegének értékelése során a vonatkozó jogi keret az adott esetben érintett földrajzi területre korlátozódhat, amennyiben az államon belüli testület különösen jogállása és hatásköre miatt meghatározó szerepet játszik az illetékességi területén azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek.

- 67 Amint azt a főtanácsnok indítványának 54. pontjában kifejtette, ahhoz, hogy az ilyen körülmények között elfogadott intézkedést kellően autonóm hatáskör gyakorlása körében elfogadottnak lehessen tekinteni, szükséges mindenekelőtt, hogy az intézkedést olyan regionális vagy helyi hatóság fogadja el, amely alkotmányos síkon a központi kormánytól eltérő politikai és közigazgatási jogállással rendelkezik. Ezenfelül az intézkedés elfogadása során a központi kormány nem avatkozhat be közvetlenül annak tartalmát illetően. Végül, a régióban működő vállalkozásokra vonatkozó csökkentett adókulcs pénzügyi következményei nem kompenzálhatók más régióból vagy a központi kormánytól eredő hozzájárulásokkal vagy szubvenciókkal.
- 68 A fentiekből következik, hogy az Egyesült Királyság kormánya által előadottnak megfelelően, ahhoz, hogy egy regionális vagy helyi testületet a központi kormánytól politikailag és adóügyi szempontból kellően függetlennek lehessen tekinteni az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályozás alkalmazásának szempontjából, szükséges az, hogy a fenti testületnek hatásköre van arra, hogy az illetékessége alá tartozó terület tekintetében valamennyi, a központi állam magatartásával kapcsolatos megfontolástól függetlenül adókulcs-csökkentésre vonatkozó intézkedést fogadjon el, hanem az is, hogy ezen intézkedés minden politikai és pénzügyi következményét viselje.
- 69 Mivel a portugál kormány vitatja a Bizottságnak az ügy tárgyát képező adóintézkedések szelektív jellegére vonatkozó értékelését, meg kell vizsgálni, hogy az Azori-szigetek régióban adóköteles vállalkozásoknak előnyt biztosító intézkedést teljesíti-e a jelen ítélet 67. és 68. pontjában meghatározott feltételeket.
- 70 Ebben a tekintetben jelezni kell, hogy a Portugál Köztársaság alkotmánya értelmében az Azori-szigetek saját politikai és közigazgatási jogállással és kormányzati szervekkel rendelkező autonóm régió, amelyek a 13/98. sz. törvény és a 2/99/A. sz. rendelet értelmében saját adóügyi hatáskörrel rendelkeznek, és az adórendszert a regionális sajátosságokhoz igazíthatják.

- 71 A gazdasági autonómiát illetően a portugál kormány előadta a Bizottság azon érvére válaszul, amely szerint az Azori-szigetek Autonóm Régió a központi államtól érkező kompenzációs pénzügyi transferek miatt nem autonóm régió, hogy a Bizottság nem bizonyította ezen állítás megalapozottságát, anélkül hogy bizonyította volna azt, hogy az Azori-szigetek Autonóm Régió semmilyen állami finanszírozásban nem részesül az adókulcs-csökkentés miatti esetleges adóbevétel-kiesés kompenzálása céljából.
- 72 Ebben a tekintetben meg kell állapítani, hogy a 13/98. sz. törvény 5. cikkének (1) bekezdése értelmében és a nemzeti adórendszernek a regionális sajátosságokhoz történő igazítása keretében a nemzeti szolidaritás alkotmányos alapelve pontosításra került, amely szerint a központi állam az autonóm régiók hatóságaival együtt részt vesz a gazdasági fejlődés, valamint az elszigeteltség miatt fellépő egyenlőtlenségek kijavítása, valamint a nemzeti államterület többi részével való szociális és gazdasági konvergencia céljának megvalósításában.
- 73 A hivatkozott törvény 32. cikke értelmében ezen elv alkalmazása mind a központi, mind a regionális hatóságok feladata, amely körében előmozdítják az elszigeteltség miatt fellépő egyenlőtlenségek kijavítását a regionális adókötelezettségek csökkentése révén, valamint biztosítják a közszolgáltatások és a magán-tevékenységek megfelelő szintjét.
- 74 Amint azt a portugál kormány elismeri, a 2/99/A. sz. rendelet, mint ezen alkotmányos és jogalkotási rendszer következménye, a nemzeti adórendszert a regionális sajátosságokhoz igazítja.
- 75 Amennyiben a jelen ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentések következtében az Azori-szigetek régió adóbevételének esetleges csökkenése befolyásolhatja a gazda-

sági fejlődés terén az egyenlőtlenségek kiküszöbölése céljának elérését – amint azt a portugál kormány elismeri –, azt mindenesetre központi szinten működtetett finanszírozási mechanizmus révén kompenzálják. A jelen esetben ezt a finanszírozást költségvetési transzfer formájában kifejezetten előírja a 13/98. sz. törvény 5. cikkének (2) bekezdése.

- 76 Következésképpen a regionális kormány adópolitikájának két eleme, vagyis egyrészt a regionális adóterhek csökkentése a jövedelemadó-kulcs csökkentésére vonatkozó hatásköre gyakorlása révén, másrészt az elszigeteltségből adódó egyenlőtlenségek korrekciója elválaszthatatlanul összekötődik a központi kormányzat által jutott költségvetési transzferekkel, és függ azoktól pénzügyi szempontból.
- 77 Erre tekintettel azt a következtetést kell levonni, hogy nem felelt meg a jelen ítélet 67. és 68. pontjában felsorolt minden feltételnek az Azori-szigetek Autonóm Régió kormányának arra vonatkozó határozata, hogy a jövedelemadó-kulcsok csökkentésére vonatkozó hatáskörét gyakorolja abból a célból, hogy lehetővé tegye a régió gazdasági szereplői számára, hogy az elszigeteltségből és a távolságból eredő strukturális hátrányokat legyőzzék.
- 78 Következésképpen, a jelen ügy tárgyát képező adóintézkedés szelektív jellegének vizsgálata nem korlátozódhat az Azori-szigetek régió területére. Az intézkedéseket Portugália teljes területéhez viszonyítva kell vizsgálni, amely összefüggésben azok szelektív jellegűnek tűnnek.
- 79 Következésképpen a Bizottság jogszerűen állapította meg a megtámadott határozatban, hogy a jelen ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentések szelektív, nem pedig általános jellegű intézkedések.

- 80 A jelen ítélet 52. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően vizsgálni kell, hogy a jelen ügy tárgyát képező adóintézkedéseket indokolja-e a portugál adórendszer természete és belső felépítése, amelyet az érintett tagállamnak kell bizonyítania.
- 81 Az általános adórendszer alkalmazása alóli kivételt előíró intézkedést akkor lehet az adórendszer természetére és általános belső felépítésére hivatkozással indokolni, ha az érintett tagállam bizonyítani tudja, hogy az intézkedés az adórendszere alapelveinek vagy vezérlő elveinek közvetlen következménye. Ebben a tekintetben különbséget kell tenni egyrészt az adott adórendszer – azon kívülálló – céljai, másrészt a magában az adórendszerben rejlő mechanizmusok között, amelyek szükségesek a fenti célok eléréséhez.
- 82 Az ügy tárgyát képezőhöz hasonló intézkedések, amelyek a pénzügyi helyzetüktől függetlenül vonatkoznak minden gazdasági szereplőre, nem tartják tiszteletben az újraelosztás szempontjából a teherviselési képességet. Bár igaz az, hogy az Azori-szigetek elszigeteltségéből származó hátrányok főszabály szerint – pénzügyi helyzetüktől függetlenül – minden gazdasági szereplőt érintenek, önmagában az a tény, hogy a regionális adórendszert úgy hozták létre, hogy az lehetővé tegye az ilyen egyenlőtlenségek korrekcióját, nem jelenti azt, hogy az érintett autonóm régió hatóságai által adott minden adóelőnyt indokol a kérdéses adórendszer természete vagy belső felépítése. Az a tény, hogy regionális fejlesztés vagy a szociális kohéziós politika keretében jártak el, nem elegendő ahhoz, hogy az ilyen politika keretében elfogadott előnyt – kizárólag ezen okból – igazoltnak lehessen tekinteni.
- 83 Következésképpen a portugál kormány nem bizonyította, hogy az ügy tárgyát képező intézkedések Azori-szigetek Autonóm Régió általi elfogadása szükséges volt az általános adórendszer működése és hatékonysága szempontjából. Csupán általános

kijelentést tett erre vonatkozóan, bármilyen bizonyíték előterjesztése nélkül. Ezért nem bizonyította, hogy a vitatott intézkedéseket a portugál adórendszer természete vagy belső felépítése igazolná.

84 Következésképpen a Bizottság jogszerűen állapította meg a megtámadott határozatban, hogy az adókulcs-csökkentésekből eredő, az adózás tekintetében történő különbségtételt nem indokolja a portugál adórendszer természete vagy belső felépítése.

85 A fenti megfontolások összességéből következően a kereset első jogalapját el kell utasítani

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége és a jelentős versenykorlátozás fennállásával kapcsolatos indokolás hiányosságára vonatkozó második jogalapról

A felek érvei

86 A portugál kormány második jogalapjával lényegében arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat indokolása nem felel meg az EK 253. cikk követelményeinek, mivel a hivatkozott határozat nem pontosítja, illetve indokolja azt, hogy a kérdéses adókulcs-csökkentés mennyiben érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, sem pedig azt, hogy ezek az intézkedések mennyire jelentős mértékben alkalmasak a verseny torzítására.

87 A Bizottság vitatja ezt az állítást, lényegében a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva, amely szerint amennyiben általános jellegű támogatási rendszerről van szó, elegendő a kedvezményezettnek egy részének esetében megállapítani, hogy az

intézkedés érinti a kereskedelmet, a Bizottság nem köteles ezt a határozataiban részletesen kifejteni (a C-310/99. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-2289. o.]). A jelen ügyben az adókulcs-csökkentések valamennyi, az Azori-szigetek régióban adóköteles gazdasági szereplőre vonatkoznak. Mivel ezek legalább egy része olyan tevékenységet folytat, amelynek tárgya a tagállamok közötti kereskedelem, és amely érinti a közösségi versenyt, a határozat kellően indokolt.

A Bíróság álláspontja

- 88 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolásnak igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus jellegéhez, továbbá világosan és félreérthetetlenül be kell mutatnia a jogi aktust elfogadó közösségi szerv érvelését úgy, hogy az érdekelték megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a közösségi bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát. Az indokolásnak nem kell valamennyi releváns ténybeli és jogi elemet tartalmaznia, mivel azt, hogy egy aktus indokolása megfelel-e az EK 253. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (lásd különösen a C-56/93. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-723. o.] 86. pontját, a C-278/95. P. sz., Siemens kontra Bizottság ügyben 1997. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-2507. o.] 17. pontját, valamint a C-501/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-6717. o.] 73. pontját).
- 89 Valamely intézkedés állami támogatássá történő minősítése esetén a fenti elv megköveteli, hogy a Bizottság legalább azokat az indokokat sorolja fel, amelyek miatt a kérdéses intézkedés az EK 87. cikk (1) bekezdése hatálya alá esik. Ebben a tekintetben még amennyiben világos is az ügy körülményeiből, hogy az említett támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyegethet, a Bizottság feladata, hogy ezekre a körülményekre a

határozata indokolásában hivatkozzon (az 57/86. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben 1988. június 7-én hozott ítélet [EBHT 1988., 2855. o.] 15. pontja, a C-329/93., C-62/95. és C-63/95. sz., Németország és társai kontra Bizottság ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-5151. o.] 52. pontja és a már hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet 98. pontja).

- 90 A jelen ügyben erre vonatkozóan elegendő megjegyezni, hogy a megtámadott határozat világosan jelzi, és az ügyre alkalmazza azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén valamely intézkedés állami támogatásnak minősülhet.
- 91 A támogatás a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásának a Bizottság általi értékelését illetően meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozat – indokolásának a jelen ítélet 19. pontjában idézett 24. pontjában – logikusan arra a következtetésre jut a rendszer jellegzetességei, valamint az adókulcs-csökkentés általános alkalmazandósága alapján, hogy ez a rendszer azzal jár, hogy az Azorszigetek minden gazdasági ágazatára vonatkozik a csökkentés, így az érintett vállalkozások legalább egy része olyan gazdasági tevékenységet végez, amelynek tárgya az ilyen kereskedelem, következésképpen ez valószínűleg érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.
- 92 Ebből következik, hogy el kell utasítani a portugál kormány által előadott az indokolás hiányosságára alapított második jogalapot.

Az EK 87. cikk (3) bekezdése a) pontja alkalmazása során elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hibára alapított harmadik jogalapról

A felek érvei

- 93 A portugál kormány a harmadik jogalapjában arra hivatkozik, hogy a Bizottság az EK 87. cikk (3) bekezdése a) pontja alkalmazása során nyilvánvaló mérlegelési hibát

vétett azzal, hogy az ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentést kizárta a fenti rendelkezésben megállapított kivétel alól, amennyiben az pénzügyi tevékenységet végző vagy „vállalatcsoporton belüli szolgáltatásokat” nyújtó vállalkozásokra vonatkozik, valamint azzal, hogy ezeket a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította a megtámadott határozat 2. cikkében.

- 94 A portugál kormány álláspontja szerint egyrészt a „vállalatcsoporton belüli szolgáltatás” jellegű tevékenységek nem léteznek a portugál jogrendszerben, másrészt a pénzügyi szektorban tevékenykedő vállalkozások ugyanazokat az Azori-szigetek régió periferikus jellegéből és elszigeteltségéből eredő többletköltségeket viselik, mint amelyeket a gazdaság más ágazatai tekintetében a Centre for European Policy Studies által készített tanulmány ismertetett, és amelyet a Madeira autonóm régióra vonatkozó állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásban 1999. november 3-án nyújtott be. Ezen tanulmány tárgya az EK 299. cikk (2) bekezdésének Madeira és az Azori-szigetek autonóm régiókra gyakorolt következményeinek feltárása volt.
- 95 A Bizottság vitatja, hogy nyilvánvaló mérlegelési hibát vétett volna, és előadja először, hogy az állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata körében széles körű mérlegelési joggal rendelkezik, amelynek gyakorlása gazdasági és szociális szempontok közösségi összefüggésekben való értékelését feltételezi.
- 96 A Bizottság előadja másodszor, hogy a portugál kormány által hivatkozott, a Centre for European Policy Studies által készített tanulmány nem releváns a pénzügyi szektorban működő vállalkozásokra vonatkozó adókulcs-csökkentések a közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata körében. A fenti tanulmány az érintett régió legkülső elhelyezkedéséből eredő költségeket sorolta fel, anélkül hogy a

többletköltségek hatását számszerűsítette volna az egyes gazdasági ágazatok tekintetében. Habár ésszerűen elfogadható, hogy az Azori-szigetek régióban működő összes vállalkozást érintik az Azori-szigetek elszigeteltségéből és a kontinensen található gazdasági központoktól való távoli fekvése miatti állandó strukturális hátrányok, ebből nem következik az, hogy minden ágazatban azonos a gazdasági tevékenység gyakorlásának ezen hátrányokból adódó többletköltsége.

97 A Bizottság álláspontja szerint, figyelemmel a nyújtott szolgáltatások kivételes mobilitására, a pénzügyi szektor az Azori-szigetek más gazdasági ágazataitól eltérő helyzetben van. Ezért a Bizottság az eljárás kezdete óta ismételt felhívta a portugál hatóságokat arra vonatkozó bizonyíték előterjesztésére, hogy a pénzügyi szektornak adott előnyök indokoltak. A Bizottság álláspontja szerint konkrét adatok hiányában, a portugál hatóságok által rendelkezésére bocsátott iratok alapján nem juthatott arra a következtetésre, hogy az ezen szektorban tevékenykedő vállalkozásokra vonatkozó adócsökkentések a közös piaccal összeegyeztethető állami támogatásnak minősülnek az EK 87. cikk (3) bekezdés a) pontjában biztosított kivétel alapján.

98 A Bizottság emlékeztet arra is, hogy amennyiben a tagállam nem nyújtja be az általa kért információt, vagy hiányos információt nyújt be, határozatának jogszerűségét az annak meghozatala időpontjában rendelkezésére álló adatokra figyelemmel kell értékelni (a C-382/99. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2002. június 13-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-5163. o.] 49. pontja). Ezt az elvet a jelen esetben még szigorúbban kell alkalmazni, tekintettel arra, hogy a Bizottság több ízben felhívta a portugál hatóságokat az információ szolgáltatására, továbbá arra, hogy a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás 4.16.2. pontja értelmében az érintett tagállamra esik a bizonyítási teher az adott előnyök indokoltságával kapcsolatban.

A Bíróság álláspontja

- 99 Fel kell idézni először is, hogy a Bizottság az EK 87. cikk (3) bekezdésének alkalmazása során széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek gyakorlása gazdasági és szociális szempontok közösségi összefüggésekben való értékelését feltételezi. A Bíróság – e döntési szabadság gyakorlásának jogszerűségét vizsgálva – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság értékelését saját értékelésével, hanem csak annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel való visszaélés történt-e (lásd különösen a már hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítélet 45. és 46. pontját, a C-456/00. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11949. o.] 41. pontját és a már hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet 135. pontját).
- 100 A regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás szerint egy vállalkozás folyó kiadásainak csökkentéséhez adott regionális támogatás, vagyis a működési támogatás tilos. A fenti iránymutatás 4.16.2. pontja értelmében azonban az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontjában foglalt eltérésre jogosult legkülső régiókban engedélyezhetők működési támogatások, feltéve hogy a támogatás a gazdasági tevékenység gyakorlásának az EK 299. cikk (2) bekezdésében meghatározott tényezők – amelyek állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja ezen régiók fejlődését – miatti többletköltségének ellensúlyozására irányul.
- 101 Az érintett tagállam feladata ezen többletköltségek igazolása, és annak bizonyítása, hogy azok a fenti tényezőkkel kapcsolatosak. Ezenfelül a támogatásnak indokoltnak kell lennie a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulása és jellege miatt, és a mértékének arányosnak kell lennie az általa ellensúlyozni kívánt többletköltséggel.

- 102 Meg kell jegyezni, hogy bár előadja, hogy az ügy tárgyát képező intézkedések teljesítik az iránymutatásban előírt feltételeket nemcsak a pénzügyi szektortól eltérő egyéb gazdasági ágazatok tekintetében – amint azt a Bizottság a megtámadott határozatban elismeri –, hanem a fenti szektor tekintetében is, a portugál kormány nem vitatja a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás rendelkezéseit. A portugál kormány szerint vitatható az a mód, ahogyan a Bizottság ezen rendelkezéseket az Azori-szigetek régió pénzügyi szektorára alkalmazta. Álláspontja szerint bizonyította, hogy a pénzügyi tevékenységet végző vállalkozásoknak az érintett régió földrajzi sajátosságaiból eredő ugyanolyan többletköltségük merül fel, mint minden más ott letelepedett vállalkozásnak.
- 103 Így amint a jelen ítélet 101. pontjában kifejtésre került, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás szerint a támogatást nyújtó tagállam feladata a támogatás nagyságának megállapítása, valamint annak bizonyítása, hogy a támogatás indokolt a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulása és jellege miatt, és a mértéke arányos az általa ellensúlyozni kívánt hátránnyal. A megtámadott határozat indokolásának 18. pontjából következik, hogy a portugál hatóságok a pénzügyi szektor tekintetében nem tudtak bizonyítékkal szolgálni.
- 104 Bár igaz, hogy a megtámadott határozat nem részletezi azt, hogy a Bizottság miért tartotta szükségesnek számszerűsített adatokat tartalmazó bizonyítékok előterjesztését a pénzügyi szektor tekintetében, ez nem jelenti azt, hogy az intézmény túllépte volna mérlegelési jogkörét.
- 105 Ezért a Bizottság nem vétett nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy a közös piaccal összeférhetetlennek nyilvánította a megtámadott határozat 1. cikkében meghatározott támogatási rendszert annyiban, amennyiben az a pénzügyi tevékenységet végző vállalkozásokra vonatkozik.

- 106 Másrészt a „vállalatcsoporton belüli szolgáltatás” típusú tevékenységet végző vállalkozásokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a portugál hatóságok azon érvére válaszol, amely szerint a portugál jogrendszerben jelenleg nem szerepelnek ezen tevékenységek, a Bizottság megállapította a megtámadott határozat indokolásának 42. pontjában, hogy – az átláthatóság és a jogbiztonság miatt – amennyiben ezek a tevékenységek a gyakorlatban elsősorban adott vállalatcsoport tagjai részére végzett szolgáltatások, az ilyen tevékenységet végző vállalkozásokra vonatkozó adókulcs-csökkentést – csakúgy mint a pénzügyi szektorban aktív vállalkozások esetében – *de iure* ki kell zárni az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontjában előírt kivétel hatálya alól. A Bizottság álláspontja szerint, mivel a vállalatcsoporthoz tartozó vállalkozások székhelyére vonatkozó döntésre, illetve a helyi gazdaságra gyakorolt külső hatásuk elhanyagolható, ezen tevékenységek nem részesei kellőképpen a regionális fejlődésnek ahhoz, hogy a EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja vagy a Szerződésben meghatározott egyéb eltérések alapján a támogatást – amennyiben a fentire vonatkozik – a közös piaccal összeegyeztethetőnek lehessen nyilvánítani a pénzügyi szektor tekintetében már felsorolt okokból, és függetlenül attól a kérdéstől, hogy az adott időpontban léteznek-e ilyen tevékenységek a portugál jogrendszerben. Mivel a portugál kormány nem cáfolta a fenti megállapításokat, nem bizonyította, hogy a hivatkozott vállalkozások esetében nyilvánvaló mérlegelési hiba történt.
- 107 Következésképpen az EK 87. cikk (3) bekezdése a) pontjának megsértésére alapított harmadik jogalapot el kell utasítani.
- 108 Mivel a Portugál Köztársaság által előterjesztett jogalapok egyikének sem lehet helyt adni, a keresetet el kell utasítani.

A költségekről

109 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Portugál Köztársaságot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. E cikk 4. §-a első bekezdésének értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) A keresetet elutasítja.**
- 2) A Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és a Spanyol Királyság maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások