

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 11 december 2002

betreffende het gedeelte van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren dat betrekking heeft op verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven

(kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 4487)

(Slechts de tekst in de Portugese taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2003/442/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾ en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) Bij brief nr. 18 van 5 januari 2000 van de permanente vertegenwoordiging van Portugal, die bij de Commissie werd ingeschreven op 10 januari 2000, stelden de Portugese autoriteiten de Commissie in kennis van een regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren. Aangezien deze aanmelding laattijdig werd gedaan, in antwoord op een verzoek om inlichtingen dat de diensten van de Commissie naar aanleiding van artikelen in de pers bij brief D/65111 van 7 december 1999 aan de permanente vertegenwoordiging van Portugal hadden gezonden, en omdat de regeling in kwestie in werking zou zijn getreden voordat de Commissie deze had goedgekeurd, werd de steun in het register van niet-aangemelde steun ingeschreven.
- (2) Bij brieven D/51013 van 6 maart 2000, D/53849 van 17 juli 2000 en D/50739 van 19 februari 2001, alsook bij de herinneringsbrieven D/52933 van 19 juli 2001 en D/54133 van 9 oktober 2001 aan de permanente vertegenwoordiging van Portugal verzochten de diensten van de Commissie om aanvullende inlichtingen. Bij brieven nr. 488 van 2 mei 2000, nr. 548 van 16 mei 2000, nr. 871 van 22 augustus 2000, nr. 1864 van 13 juni 2001, nr. 2827 van 25 september 2001 en nr. 44 van 9 januari 2002 van hun permanente vertegenwoordiging, die bij de Commissie werden ingeschreven, respectievelijk op 3 mei 2000, 18 mei 2000, 23 augustus 2000, 19 juni 2001, 1 oktober 2001 en 11 januari 2002, antwoordden de Portugese autoriteiten op dit verzoek.

⁽¹⁾ PB C 127 van 29.5.2002, blz. 16.

- (3) Bij brief SG (2002) D/229609 van 26 april 2002 deelde de Commissie de Portugese regering mede dat zij, na de door de Portugese autoriteiten over de regeling in kwestie verstrekte gegevens te hebben onderzocht, overeenkomstig de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag en de artikelen 61 en 62 van de EER-overeenkomst had besloten geen bezwaar te maken tegen het gedeelte van de regeling dat betrekking heeft op vermindering van de belastinggrondslag en belastingfaciliteiten met betrekking tot inkomstenbelasting en de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van het gedeelte van de regeling dat betrekking heeft op verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven. De Commissie verzocht de Portugese autoriteiten voorts hun opmerkingen te maken en, binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van genoemde brief, alle gegevens mee te delen die dienstig zouden kunnen zijn voor de beoordeling van het kwestieuze deel van de regeling.
- (4) De beslissing van de Commissie om geen bezwaar te maken tegen een deel van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren, omdat dit als verenigbaar met het EG-Verdrag wordt beschouwd, en een formele onderzoekprocedure in te leiden ten aanzien van het andere gedeelte van de regeling in kwestie werd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ⁽²⁾ bekendgemaakt. Belanghebbenden werden hierin uitgenodigd hun opmerkingen over de maatregel in kwestie binnen een maand vanaf de datum van bekendmaking aan de Commissie te doen toekomen.
- (5) Bij brief nr. 1548 van 30 mei 2002 van de permanente vertegenwoordiging van Portugal, die bij de Commissie op 31 mei 2002 werd ingeschreven, zonden de Portugese autoriteiten de Commissie hun opmerkingen.
- (6) De Commissie ontving tevens opmerkingen van de regionale regering van de Åländeilanden (Finland). Deze opmerkingen werden doorgezonden aan Portugal bij brief D/53729 van 16 juli 2002 die aan de Portugese permanente vertegenwoordiging was gericht en waarmee de Portugese autoriteiten in de gelegenheid werden gesteld op de opmerkingen te reageren. De reactie van de Portugese regering werd ontvangen bij brief nr. 2355 van 23 augustus 2002 van de Portugese permanente vertegenwoordiging, die op 27 augustus 2002 bij de Commissie werd ingeschreven.

II. BESCHRIJVING VAN HET GEDEELTE VAN DE REGELING TEN AANZIEN WAARVAN DE COMMISSIE DE PROCEDURE HEEFT INGELEID

- (7) Uit hoofde van de grondwet van de Portugese Republiek zijn de Azoren en Madeira autonome regio's die administratieve en financiële autonomie hebben. Bij wet nr. 13/98 van 24 februari 1998 betreffende de financiën van de autonome regio's heeft de Portugese staat de voorwaarden van deze financiële autonomie nauwkeurig vastgelegd. In de wet worden de beginselen en de doelstellingen van de regionale financiële autonomie uiteengezet en wordt bepaald dat de financiën van de autonome regio's moeten worden gecoördineerd met de financiën van de centrale overheid; voorts is hierin het beginsel van nationale solidariteit en de verplichting tot samenwerking tussen de staat en de autonome regio's vastgelegd. In de wet wordt met name bepaald dat de inkomstenbelasting voor natuurlijke (IRS) en rechtspersonen (IRC) inkomsten van de autonome regio's vormt, onder voorwaarden die de regio zelf vastlegt. Overeenkomstig artikel 37 van deze wet hebben de regionale wetgevende vergaderingen met name de bevoegdheid de aldaar geldende inkomstenbelastingtarieven tot maximaal 30 % van de in de nationale wetgeving vastgelegde tarieven te verlagen.
- (8) Bij regionaal decreet nr. 2/99/A van 20 januari 1999 heeft de regio der Azoren de bepalingen vastgelegd voor de aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke regionale kenmerken, conform de op dit gebied aan haar verleende bevoegdheden. Dit decreet is sinds 1 januari 1999 van kracht en behelst met name een gedeelte dat betrekking heeft op verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven.
- (9) De hogervermelde belastingverlagingen zijn automatisch van toepassing op alle economische subjecten (natuurlijke of rechtspersonen) en zouden, volgens de Portugese autoriteiten, met name bedoeld zijn om het in de autonome regio der Azoren mogelijk te maken de structurele nadelen te overwinnen die voortvloeien uit hun vestiging in een insulaire en ultraperifere regio. Zij omvatten met name een verlaging van het inkomstenbelastingtarief voor natuurlijke personen (IRS) ten belope van 20 % (15 % in 1999) en een verlaging in het inkomstenbelastingtarief voor rechtspersonen (IRC) ten belope van 30 % voor belastingplichtigen in de regio. De budgettaire kosten van deze maatregel worden, zoals gemeten naar de daaruit voortvloeiende derving van belastingontvangsten, door de Portugese autoriteiten geraamd op circa 26,25 miljoen EUR per jaar.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

- (10) Gelet op de kenmerken van dit gedeelte van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren heeft de Commissie in de eerste plaats opgemerkt dat in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen ⁽³⁾ het algemene beginsel is vervat dat regionale steun die is gericht op het verminderen van de lopende kosten van een onderneming (exploitatiesteun) is verboden, hoewel daarop uitzonderingen mogelijk zijn in regio's die in aanmerking komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag, „mits de steun door de bijdrage aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan gerechtvaardigd is en de hoogte ervan in verhouding staat tot de te verhelpen nadelen” (punt 4.15). Dezelfde beginselen en voorwaarden werden door de Commissie in de punten 32 en 33 van haar mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen ⁽⁴⁾ opnieuw bekrachtigd.
- (11) De Commissie wijst er voorts op dat in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen wordt bepaald dat in ultraperifere regio's die in aanmerking komen voor de afwijkingen als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder a) en c), „niet-degressieve en niet in de tijd beperkte steun toegestaan kan worden wanneer deze bedoeld is om de meerkosten van de uitvoering van de economische activiteit die met de in artikel 299, lid 2, opgesomde factoren samenhangen, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden (de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten) te vergoeden” (punt 4.16.2). Overeenkomstig deze richtsnoeren „moet de lidstaat de omvang van de meerkosten meten en het verband met de in artikel 299, lid 2, genoemde factoren aantonen”. Ten slotte „moet de voorgenomen steun door bijdragen aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan gerechtvaardigd zijn en moet de hoogte ervan in verhouding staan tot de meerkosten ter vergoeding waarvan hij wordt verleend”.
- (12) Om aan te tonen dat de belastingverlagingen in overeenstemming zijn met de in de richtsnoeren gestelde voorwaarden voor exploitatiesteun, hebben de Portugese autoriteiten eerst een aantal financiële indicatoren geanalyseerd bij een steekproef van 1 083 belastingplichtige ondernemingen (IRC), waarvan er 100 op de Azoren gevestigd zijn. Voor alle onderzochte indicatoren (winstmarge, financiële autonomie, totale solvabiliteit en rendement op het eigen vermogen) lagen de waarden voor de op de Azoren gevestigde ondernemingen aanzienlijk lager dan die van de ondernemingen op het vasteland van Portugal (afhankelijk van de gebruikte wegingsmethode bedroeg het verschil tussen 29,2 % en 76,15 %).
- (13) Daarnaast hebben de Portugese autoriteiten ook een econometrisch onderzoek aan de Commissie voorgelegd dat is gebaseerd op gegevens over het jaar 1997 voor dezelfde steekproef van ondernemingen. Volgens de op deze gegevens toegepaste regressie-analyse zou de winst van de ondernemingen in kwestie worden verklaard door de toegevoegde waarde per capita (wat wordt beschouwd als een indicator van het niveau van technologische ontwikkeling en van de beroepskwalificatie van de arbeidskrachten), het aantal werknemers (als indicator van de omvang van iedere onderneming), de activiteitssector en de plaats van vestiging van de betrokken ondernemingen. Met name zou hieruit, na correctie van de resultaten door middel van de procedure van de steekproefsgewijze selectie, waardoor de aanwezigheid in de steekproef van bedrijven die verlies hebben geleden in aanmerking wordt genomen, blijken dat de winst van de op de Azoren gevestigde ondernemingen, ceteris paribus, gemiddeld 33,6 % lager ligt dan de winst van de overige ondernemingen. Voorzover een dergelijk verschil niet volledig zou kunnen worden toegeschreven aan de meerkosten voor vervoer waarmee de ondernemingen op de Azoren te maken hebben, wanneer zij grondstoffen moeten aanvoeren of hun producten moeten distribueren, zijn de Portugese autoriteiten van oordeel dat het verschil wordt veroorzaakt door alle factoren die specifiek samenhangen met het ultraperifere karakter van de regio. Daarom zijn de Portugese autoriteiten met name van mening dat de reeds genoemde inkomstenbelastingverlagingen gerechtvaardigd zijn gezien de meerkosten van het verrichten van de economische activiteit die samenhangen met de in artikel 299, lid 2, van het Verdrag vermelde factoren en dat de hoogte ervan recht evenredig met deze kosten is.
- (14) In dit verband merkt de Commissie echter op dat het haar op basis van het eerder genoemde onderzoek in dit stadium nog steeds niet mogelijk is na te gaan of de hogervermelde belastingverlagingen gerechtvaardigd waren wat de bijdrage ervan aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan betreft en/of de hoogte ervan in verhouding staat tot de meerkosten voor de compensatie waarvan zij waren bedoeld. In dit verband wijst de Commissie met name en voorlopig op drie eventuele beperkingen van het door de Portugese autoriteiten gebruikte model:
- ten eerste is het waarschijnlijk dat het effect van de plaats van vestiging van de ondernemingen op de winst afhankelijk is van de economische sector. In dit geval, waarvan de relevantie met name is onderstreept door de „nieuwe economische geografie”, daarbij rekening houdend met het belang van de relaties tussen ondernemingen wat de toegang tot schaalvoordelen betreft, had het waarschijnlijk de voorkeur verdiend over te gaan tot een beoordeling van verschillende onafhankelijk modellen;

⁽³⁾ PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9, en PB C 258 van 9.9.2000, blz. 5.

⁽⁴⁾ PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3.

- ten tweede is het niet mogelijk a priori uit te sluiten dat de gebruikte regressie in te sterke mate aangepast is. De toegevoegde waarde per werknemer zou immers zelf afhankelijk kunnen zijn van het aantal werknemers, de economische sector en de plaats van vestiging van de ondernemingen, en uit de hierover door de Portugese autoriteiten verstrekte gegevens bleek niet duidelijk of alle vereiste tests waren uitgevoerd om rekening te houden met een eventuele multico lineariteit van de externe variabelen (of van een hypothetische heteroscedasticiteit van het model);
 - Ten slotte komt geen enkele onderneming met activiteiten in de financiële sector in de oorspronkelijke steekproef voor. Het feit dat bankinstellingen en verzekeringsmaatschappijen (die het belangrijkste deel van de financiële sector in de regio der Azoren uitmaken) niet in aanmerking zijn genomen zou in beginsel de draagwijdte van de verkregen resultaten kunnen beperken.
- (15) De Commissie was dan ook voorlopig van mening dat de Portugese autoriteiten haar onvoldoende gegevens hadden verschaft om te bewijzen dat door de aard en de hoogte van de verlagingen van de belastingtarieven de specifieke problemen van de regio der Azoren kunnen worden verholpen, in het bijzonder wat de mobiele activiteiten (met name financiële diensten en ondernemingen van het type „dienstverrichtingen binnen een groep” of „coördinatiecentrum”) betreft, waarvoor het bestaan van reële regionale handicaps slechts in zeer geringe mate meetelt wanneer er moet worden besloten waar de activiteit wordt gevestigd. De Commissie kon dan ook in dit stadium niet concluderen dat de hogervermelde verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven in dit opzicht verenigbaar waren met de relevante bepalingen van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en zij had dan ook twijfels over de verenigbaarheid ervan met het EG-Verdrag.
- (16) De Commissie vroeg zich in dit stadium dan ook met name af of de reeds genoemde belastingverlagingen in overeenstemming waren met de criteria inzake doelstelling en proportionaliteit die worden genoemd in haar mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten of maatregelen op het gebied van de directe belastingen van ondernemingen, en met name punt 33, waarin wordt bepaald dat „men zich kan afvragen of er reële regionale nadelen bestaan voor activiteiten waarvoor de extra kosten nauwelijks meetellen, zoals bijvoorbeeld de extra kosten voor vervoer bij activiteiten op financieel gebied die belastingontwijking in de hand werken”. Om die reden en omdat kwantitatieve gegevens aan de hand waarvan de omvang van de meerkosten voor belastingplichtige financiële instellingen in de regio der Azoren objectief kon worden gemeten, nog steeds ontbraken, kon de Commissie in dat stadium evenmin concluderen dat dit soort verlagingen van de belastingtarieven in dit opzicht in overeenstemming waren met de relevante bepalingen van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

III. OPMERKINGEN VAN DE PORTUGESE AUTORITEITEN

- (17) In de opmerkingen die door de Portugese autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure in kwestie zijn meegedeeld wordt hoofdzakelijk getracht de methode die is gebruikt in de aan de Commissie voorgelegde econometrische studie aan de hand van voorbeelden uit de recente economische literatuur te rechtvaardigen. Enerzijds wordt daarin gewezen op het feit dat het algemene gebrek aan betrouwbare statistische gegevens over de relevante variabelen de keuze van steekproeven die beschikbaar zijn om dit soort regressie uit te voeren aanmerkelijk beperkte en dat de raming van onafhankelijke sectorale modellen daarom slechts resultaten zou opleveren die weinig betekenis hadden. Anderzijds wijzen zij erop dat de hypothese van multico lineariteit kan worden uitgesloten gelet op de resultaten zelf en gezien de mate van statistisch belang van de parameters van de toegepaste regressie, en zijn zij van mening dat weglating van eender welke exogene variabele, en met name de toegevoegde waarde per werknemer, de verkregen resultaten zou vervalsen (omitted variable bias) en de mate van betrouwbaarheid aanzienlijk zou verminderen.
- (18) De Portugese autoriteiten schrijven intussen het ontbreken van ondernemingen met activiteiten in de financiële sector onder de voor de basissteekproef gekozen ondernemingen uitsluitend toe aan een gebrek aan statistische gegevens over de sector en erkennen daarbij dat het hun voor dit soort activiteiten niet mogelijk zou zijn onomstotelijk aan te tonen dat met de verlagingen van de belastingtarieven in kwestie, gelet op hun aard en niveau, de specifieke problemen van de regio der Azoren kunnen worden opgelost.

- (19) Hoewel zij van mening waren dat de marktdeelnemers van de financiële sector ook de gevolgen zouden ondervinden van de nadelen die zijn verbonden aan hun vestigingsplaats in de Azoren, met name wanneer men rekening houdt met het hoofdzakelijk regionale bereik van hun activiteiten, verklaarden de Portugese autoriteiten bereid te zijn over te gaan tot de aanpassingen in de wetgeving die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de hogervermelde belastingverlagingen in overeenstemming zijn met de regels die op staatssteun van toepassing zijn, en met name door financiële activiteiten van hun werkingsfeer uit te sluiten. Zij wijzen er tevens op dat, aangezien activiteiten op het gebied van „dienstverrichtingen binnen een groep” (coördinatie-, financiële en distributiecentra) in het Portugese rechtstelsel niet bestaan, deze de facto van toepassing van deze maatregel zouden zijn uitgesloten.

IV. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN COMMENTAAR VAN DE PORTUGESE AUTORITEITEN

- (20) De regionale regering van de Ålandeilanden ontleende de status van belanghebbende aan de grondwettelijke autonomie die deze Finse regio heeft, in het bijzonder op een aantal fiscale gebieden. De regering van de Ålandeilanden is in dit opzicht van mening dat de specifieke geografische kenmerken van een fiscale maatregel niet voldoende redenen zijn om deze als staatssteun te beschouwen wanneer een dergelijke maatregel door een autonome regio (welke als een volwaardig belastingrechtsgebied wordt beschouwd), uit hoofde van haar eigen bevoegdheden terzake wordt uitgevoerd en zonder onderscheid op alle in deze regio gevestigde ondernemingen wordt toegepast, zonder dat met enige materiële specifieke kenmerken rekening wordt gehouden. Aldus zouden de verlagingen van de inkomstenbelastingen die door de regio der Azoren worden toegepast met het doel het nationale belastingstelsel aan te passen aan de specifieke kenmerken van de regio, volgens de regering van de Ålandeilanden als een algemene maatregel moeten worden beschouwd.
- (21) De door de regionale regering van de Ålandeilanden gemaakte opmerkingen werden door de Portugese autoriteiten onderschreven in het commentaar dat zij in dezen aan de Commissie hebben gezonden. In dit verband wezen zij er met name op dat de regio der Azoren overeenkomstig de Portugese grondwet een autonome regio is die administratieve en financiële autonomie geniet en waren zij voorts van mening dat, aangezien de maatregelen tot aanpassing van het nationale belastingstelsel door de regio op grond van haar eigen bevoegdheden terzake zijn goedgekeurd, de hogervermelde belastingverlagingen als algemene maatregel in het kader van het nationale beleid op fiscaal gebied moesten worden gezien.

V. BEOORDELING

- (22) De Commissie heeft zowel de door de Portugese autoriteiten als de door de belanghebbenden in het kader van de formele onderzoekprocedure ingediende opmerkingen onderzocht.
- (23) Wat de aard van de onderzochte belastingverlagingen betreft, die blijkens de door de regionale regering van de Ålandeilanden ingediende opmerkingen en de reactie daarop van de Portugese autoriteiten als algemene maatregel zouden moeten worden beschouwd, herinnert de Commissie met name aan de vier criteria voor het definiëren van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. In de eerste plaats moet de maatregel in kwestie de begunstigden een voordeel opleveren dat de lasten verlicht die zij normaliter moeten dragen. Ten tweede moet dit voordeel worden verschaft door de staat of in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd. Ten derde moet de maatregel in kwestie de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Ten slotte moet de steun specifiek of selectief zijn in die zin dat hij aan bepaalde ondernemingen of producties ten goede komt.

- (24) Gelet op de bovenstaande criteria voor het definiëren van staatssteun wijst de Commissie met name op het volgende:
- zoals in punt 9 van haar mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen werd onderstreept, „kan een dergelijk voordeel worden verschaft door een vermindering van de belastingdruk voor de onderneming in verschillende vormen, met name (...) door een volledige of gedeeltelijke vermindering van het belastingbedrag”. Voorzover de belastingverlagingen in kwestie gelden voor ondernemingen, verschaffen zij derhalve een voordeel dat de lasten verlicht die zij normaal moeten dragen;
 - het verlenen van een belastingverlaging brengt een verlies aan belastingontvangsten met zich dat overeenkomstig punt 10 van de mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen „op hetzelfde neerkomt als het gebruik van staatsmiddelen in de vorm van fiscale uitgaven”. Voorzover dit beginsel eveneens van toepassing is op steun die door regionale en lokale lichamen van de lidstaten wordt verleend^(?), worden de belastingverlagingen in kwestie met staatsmiddelen verleend, d.w.z. middelen die in het Portugese stelsel van overheidsfinanciën aan de autonome regio der Azoren zijn toegewezen;
 - het criterium volgens hetwelk de concurrentie en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloed wordt, vooronderstelt dat de begunstigde van de maatregel, ongeacht zijn rechtsvorm of wijze van financiering, een economische activiteit uitoefent. Volgens de vaste rechtspraak is deze voorwaarde van de gevolgen voor het handelsverkeer vervuld, aangezien de gesteunde ondernemingen een economische activiteit uitoefenen die het voorwerp vormt van handelsverkeer tussen de lidstaten, waarbij noch de geringe omvang van de steun⁽⁶⁾, noch de geringe omvang van de begunstigde of zijn uiterst geringe aandeel in de communautaire markt, of zelfs het feit dat de begunstigde vrijwel al zijn producten buiten de Gemeenschap uitvoert⁽⁷⁾ iets aan deze conclusie veranderen. Gelet op de omvang van het sectorale toepassingsgebied en voorzover althans een deel van de ondernemingen in kwestie een economische activiteit uitoefent die het voorwerp uitmaakt van handelsverkeer tussen de lidstaten, is dit wat de belastingverlagingen betreft die hier worden onderzocht, het geval;
 - zoals wordt opgemerkt in punt 17 van de mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staat op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen „blijkt uit de tot op heden door de Commissie genomen besluiten dat uitsluitend maatregelen die gelden voor het gehele grondgebied van de staat buiten het bij artikel 87, lid 1, vastgestelde specificiteitscriterium vallen” en „maatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van een regio worden door het Verdrag zelf als steunmaatregelen bestempeld”⁽⁸⁾. Hoewel deze maatregelen automatisch van toepassing zijn op alle in de regio der Azoren belastingplichtige economische operatoren, zonder dat daarbij een verschil in behandeling wordt gemaakt ten gunste van een of meer sectoren van activiteit, zijn de hogervermelde belastingverlagingen „uitsluitend bestemd voor ondernemingen die in een bepaalde streek van de betrokken lidstaat zijn gevestigd en vormen voor deze een voordeel waarvan ondernemingen die soortgelijke economische operaties in andere delen van dezelfde staat willen verrichten, niet kunnen genieten”⁽⁹⁾. In het onderhavige geval begunstigen de hogervermelde belastingverlagingen inderdaad de in de regio der Azoren belastingplichtige ondernemingen ten opzichte van alle andere Portugese ondernemingen.

^(?) Zie met name het arrest van het Hof van Justitie in zaak C 248/84, Duitsland/Commissie (Jurisprudentie 1987, blz. 4013).

⁽⁶⁾ Met uitzondering echter van steun die wordt verleend overeenkomstig de voorwaarden zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun (PB L 10 van 13.1.2001, blz. 30).

⁽⁷⁾ Zie met name de arresten van het Hof van Justitie in zaak C 102/87, Frankrijk/Commissie (Jurisprudentie 1988, blz. 4067), zaak C 142/87, België/Commissie (Jurisprudentie 1990, blz. I-959) en de gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie (Jurisprudentie 1994, blz. I-4103).

⁽⁸⁾ Zie met name de beschikkingen van de Commissie inzake staatssteun C 55/01 (captiveverzekeringsmaatschappijen op de Ålandeilanden) (PB C 309 van 6.11.2001, blz. 4) en C 52/01 (regeling inzake kwalificatieondernemingen in Gibraltar) (PB C 26 van 30.1.2002, blz. 9), alsook Beschikking 93/337/EEG van de Commissie van 10 mei 1993 betreffende een regeling inzake fiscale investeringssteun in het Baskenland (PB L 134 van 3.6.1993, blz. 25).

⁽⁹⁾ Conclusies van advocaat-generaal Saggio van 1 juli 1999 in de zaak betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-400/97, C-401/97 en C-402/97, Jurisprudentie 2000, I-1073.

- (25) De Portugese autoriteiten en de belanghebbende partijen zijn het oneens met de stelling dat de maatregel selectief is, d.w.z. dat deze „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigt. Zij erkennen wel dat de belastingvoordelen in kwestie niet voor alle Portugese ondernemingen gelden, maar alleen voor die ondernemingen die hun activiteit in een gedeelte van het Portugese grondgebied uitoefenen; zij zijn aldus in territoriaal opzicht selectief. Zij betogen daarentegen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen gevallen waarin de staat belastingvoordelen met een beperkte werkingssfeer toekent aan een deel van het nationaal grondgebied en gevallen waarin een bevoegde regionale autoriteit aan een deel van het onder haar bevoegdheid vallende grondgebied dergelijke voordelen toekent. De eerstgenoemde zijn selectief omdat hun werkingssfeer beperkt is tot een aantal van de ondernemingen die onder jurisdictie van de staat vallen, terwijl de laatstgenoemde algemene maatregelen zijn omdat zij gelden voor alle ondernemingen die onder de jurisdictie van de regionale autoriteit vallen.
- (26) De Commissie is op de eerste plaats van oordeel dat het element van selectiviteit in het begrip „steun” is gebaseerd op een vergelijking tussen de voordelige behandeling die aan bepaalde ondernemingen wordt verleend en de behandeling die van toepassing is op andere ondernemingen in hetzelfde referentiekader. De afbakening van dit kader krijgt een nog groter belang bij belastingmaatregelen aangezien het daadwerkelijke bestaan van een voordeel alleen ten opzichte van een als normaal gedefinieerde belastingheffing kan worden vastgesteld. In theorie vloeit zowel uit de algemene opzet van het Verdrag, dat betrekking heeft op door de staat of met staatsmiddelen verleende steun, en uit de fundamentele rol die de centrale autoriteiten van de lidstaten vervullen bij het definiëren van het politieke en economische milieu waarin de ondernemingen activiteiten verrichten, dankzij de maatregelen die zij nemen, de diensten die zij verschaffen en eventueel de financiële overdrachten die zij uitvoeren, voort dat het kader waarin een dergelijke vergelijking moet worden gemaakt de economie van de lidstaat is. In dit opzicht wordt in de tekst van het Verdrag zelf, waarin steunmaatregelen „ter bevordering van de economische ontwikkeling van een regio” (artikel 87, lid 3, onder a) en c)) aanmerkt als staatssteun die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou kunnen worden beschouwd, aangegeven dat voordelen waarvan het toepassingsgebied beperkt is tot een gedeelte van het grondgebied van de staat waarop de regels inzake staatssteun van toepassing zijn, als selectieve voordelen kunnen worden aangemerkt. Het is duidelijk dat, indien het referentiekader voor de beoordeling van de territoriale selectiviteit van een maatregel het grondgebied zou zijn waarvoor deze maatregel geldt, de maatregelen die aan alle ondernemingen in dat grondgebied ten goede zouden komen per definitie algemene maatregelen zouden worden. De vaste praktijk van de Commissie, die door het Hof van Justitie is bevestigd, bestaat er daarentegen in belastingregelingen die in bepaalde regio's of grondgebieden gelden en die gunstig zijn in vergelijking met het algemene stelsel van een lidstaat, als steun aan te merken ⁽¹⁰⁾.
- (27) Ten tweede is het door de Portugese autoriteiten gehanteerde argument dat voordelen met een beperkte territoriale toepassing in de regio in kwestie algemene maatregelen zouden worden eenvoudigweg omdat zij door de regionale en niet door de centrale autoriteit zijn vastgesteld, en dat zij in het gehele grondgebied dat onder de jurisdictie van de regio valt van toepassing zijn, niet verenigbaar met het begrip steun. Dit begrip is objectief en bestrijkt alle steunmaatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter door een of verschillende ondernemingen worden gedragen, ongeacht het doel, de rechtvaardiging of de doelstelling ervan en de status van de autoriteit die deze heeft ingevoerd of ten laste van de begroting waarvan zij worden gefinancierd. Een onderscheid dat uitsluitend is gebaseerd op de entiteit die de maatregel vaststelt zou aan de overeenkomstig artikel 87 van het EG-Verdrag beoogde effecten, waarmee wordt beoogd de betrokken maatregelen uitsluitend ten aanzien van hun gevolgen voor de concurrentie en het communautaire handelsverkeer te bestrijken, volledig afbreuk doen ⁽¹¹⁾. Dit soort steun mag derhalve niet anders worden behandeld dan maatregelen die dezelfde doelstellingen hebben, dezelfde middelen gebruiken en dezelfde gevolgen voor het handelsverkeer en de concurrentie hebben, en wel in overeenstemming met het formele criterium van de mate van autonomie van de bevoegde autoriteit die deze heeft vastgesteld. Overeenkomstig hogervermelde conclusies van advocaat-generaal Saggio in de gevoegde zaken C-400/97, C-401/97 en C-402/97 „dat de litigieuze maatregelen zijn vastgesteld door territoriale overheden die krachtens nationaal recht exclusieve bevoegdheden hebben, is in

⁽¹⁰⁾ Zie met name, in het geval van door centrale autoriteiten vastgestelde maatregelen, het besluit van de Commissie van 21 mei 1997, steunmaatregel N 847/96, betreffende de oprichting van prioritair ultraperifere gebieden en maatregelen voor economische ontwikkeling in de Franse overzeese departementen (PB C 245 van 12.8.1997), het besluit van de Commissie van 16 december 1997, steunmaatregel N 144/A/96, betreffende regelingen voor regionale investerings- en bedrijfssteun waarbij de economische en fiscale regeling van de Canarische Eilanden wordt gewijzigd (PB C 65 van 28.2.1998) en Beschikking 2002/780/EG van de Commissie van 28 februari 2001 betreffende de steunregeling „Investitionszulage 1999”, die Duitsland voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van bepaalde ondernemingen in de nieuwe deelstaten met inbegrip van Berlijn (PB L 282 van 19.10.2002, blz. 15). Zie eveneens Beschikking 98/476/EG van de Commissie van 21 januari 1998 betreffende belastingvermindering op grond van artikel 52, lid 8, van de Duitse wet op de inkomstenbelasting (Einkommensteuergesetz) (PB L 212 van 30.7.1998, blz. 50) ten aanzien waarvan het Hof van Justitie op 19 september 2000 arrest wees in zaak C-156/98, Duitsland/Commissie (Jurisprudentie 2000, I-6857).

⁽¹¹⁾ Zaak 173/73, Italië tegen Commissie (Jurisprudentie 1974, blz. 713), zaak 323/82, Intermills tegen Commissie (Jurisprudentie 1984, blz. 3809) en zaak C-248/84, Duitsland tegen Commissie (zie boven).

feite, (...) een zuiver formele omstandigheid die niet volstaat om de voorkeursbehandeling voor de ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de provinciale regelingen vallen, te rechtvaardigen. Anders zou de staat gemakkelijk op een deel van zijn grondgebied de toepassing van de Gemeenschapsbepalingen inzake steunmaatregelen van de staten kunnen omzeilen door eenvoudig de interne bevoegdheidsverdeling op bepaalde terreinen te wijzigen, zodat voor dat deel van het grondgebied een beroep kan worden gedaan op de „algemene” aard van de betrokken maatregel”.

- (28) Opgemerkt zij dat in het onderhavige geval de nationale wetgever begon met toestemming te verlenen aan de regionale wetgever om de belastingverlagingen in kwestie te verlenen; op basis van deze machtiging voerde de regionale wetgever toen metterdaad de betrokken verlagingen in. Dit mechanisme heeft hetzelfde effect als wanneer de voordelen rechtstreeks door de nationale autoriteiten worden verleend, zoals reeds in het verleden bij andere steunregelingen ten gunste van ondernemingen in de Azoren het geval was ⁽¹²⁾.
- (29) De Commissie wijst erop dat het gebruik van een zuiver institutioneel criterium om het onderscheid te maken tussen „steun” en „algemene maatregelen” onvermijdelijk verschillen in behandeling in de hand zou werken bij de toepassing van de regels inzake staatssteun op de lidstaten, al naargelang of deze een gecentraliseerd of een gedecentraliseerd model van de toewijzing van bevoegdheden op belastinggebied (of andere bevoegdheden, zoals op het gebied van de sociale zekerheid) hebben aangenomen. Zou het argument van de Portugese autoriteiten worden aanvaard, dan zouden lidstaten waar de interne administratieve organisatie het bepaalde regionale autoriteiten onder het niveau van de staat mogelijk maakt veranderingen in het algemene belastingstelsel aan te brengen in de vorm van belastingvoordelen voor de ondernemingen in de regio in kwestie, de regels inzake staatssteun met betrekking tot die regio's en maatregelen omzeilen.
- (30) De Commissie is van mening dat indien maatregelen die qua doelstellingen, techniek en werking volledig identiek zijn, niet aan dezelfde regels zouden zijn onderworpen, zulks tegen het beginsel van de gelijke behandeling indruist en tot ernstige verstoringen van de werking van de gemeenschappelijke markt zou leiden. De toepassing van de regels inzake steun op regionale belastingvoordelen moet gebaseerd zijn op objectieve criteria en mag niet door louter institutionele elementen worden bepaald, zoals dit bij een meer of minder grote fiscale autonomie ten gunste van een autoriteit met meer of minder uitgebreide territoriale bevoegdheid het geval is. Indien deze techniek wordt veralgemeend, zou dit de gelijke behandeling bij de toepassing van de regels inzake staatssteun en derhalve de doeltreffendheid ervan ondermijnen.
- (31) In de aanpak van de Commissie is de fiscale autonomie van de regionale autoriteit die de voordelen verleent nooit beschouwd als een factor die het mogelijk zou maken maatregelen niet als steun te beschouwen. In Beschikking 93/337/EEG heeft de erkenning van het feit dat „de bevoegde instellingen van elk van de drie Baskische provincies onder bepaalde voorwaarden op hun grondgebied het belastingstelsel kunnen handhaven, vaststellen en regelen” de Commissie niet belet tot de slotsom te komen dat op de belastingvoordelen in kwestie die door de drie provincies waren ingevoerd artikel 87, lid 1, van toepassing was en deze onverenigbaar te verklaren omdat zij inbreuk maken op met name de regelingen inzake regionale en sectorale steun ⁽¹³⁾. In latere beschikkingen inzake regelingen betreffende fiscale voordelen die door autonome belastingautoriteiten ten uitvoer zijn gelegd, heeft de Commissie, hoewel zij de onderzochte maatregelen vanwege hun materiële selectiviteit als steun aanmerkte, uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten om de regionale selectiviteit ervan te onderzoeken ⁽¹⁴⁾. Aangezien dit het geval is moet er ook op worden gewezen dat deze beschikking geen betrekking heeft op een mechanisme dat alle plaatselijke autoriteiten op een bepaald niveau (regio's, districten of andere) de mogelijkheid zou geven plaatselijke belastingen in te voeren en te heffen, zonder dat van enige relatie tot het nationale belastingstelsel sprake is. In tegendeel: bij het onderhavige geval gaat het om een verlaging die alleen op de Azoren geldt en wordt toegepast op het belastingtarief dat door de nationale wetgeving is vastgesteld en op het vasteland van Portugal van toepassing is. Onder deze omstandigheden vormt de door de regionale autoriteiten vastgestelde maatregel duidelijk een afwijking van het nationale belastingstelsel.

⁽¹²⁾ Zie met name steunmaatregel N 143/93, belastingmaatregelen ten behoeve van de vrijhandelszones in Madeira en Santa Maria.

⁽¹³⁾ Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Territorio Histórico de Álava en anderen tegen Commissie (Jurisprudentie 2002, II-1275, par. 237).

⁽¹⁴⁾ Zie met name de beschikkingen van 20 december 2001, in de zaken C-58/2000, C-59/2000 en C-60/2000, belastingsteun in de vorm van vrijstelling van de vennootschapsbelasting ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in de provincie Álava.

- (32) Ten slotte wijst de Commissie erop dat door de aanmerking van deze maatregelen als steun de autonomie van de regio's, zoals die in de Portugese grondwet is verankerd en door de Portugese wetgever in 1998 en door de regionale wetgever in 1999 is toegepast, niet in twijfel wordt getrokken. Zij wenst er alleen op toe te zien dat, in gevallen waarin deze regio's hun autonomie door verlaging van de belastingen die op nationaal niveau worden geheven, toe te passen de belastingvoordelen die daardoor worden verschaft in overeenstemming zijn met de communautaire regels betreffende regionale steunmaatregelen en de andere kaderregelingen die overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel overal in de Gemeenschap van toepassing zijn en gaat er daarom niet van uit dat deze voordelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn.
- (33) Daarnaast wijst de Commissie er tevens op dat het haar niet mogelijk is te stellen dat de genoemde belastingverlagingen door de aard en de algemene opzet van het Portugese belastingstelsel worden gerechtvaardigd of dat zij om economische redenen noodzakelijk of functioneel zijn ten aanzien van de doeltreffendheid van dat stelsel. Met name kunnen, voorzover deze verlagingen niet voortvloeien uit de toepassing van beginselen zoals proportionaliteit of progressieve belastingheffing, waarbij juist ondernemingen in een specifieke regio ongeacht hun financiële situatie worden begunstigd, de doelstellingen op het gebied van regionale ontwikkeling die aan hun worden toegeschreven, niet als inherent aan het Portugese belastingstelsel worden beschouwd.
- (34) Gelet op het voorgaande en gezien de kenmerken van het gedeelte van het stelsel houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren dat het voorwerp van de formele onderzoeksprocedure is, is de Commissie derhalve van mening dat de verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven in kwestie staatssteun zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst. De belastingverlagingen vormen steun die met staatsmiddelen is verleend en die, aangezien zij op ondernemingen van toepassing zijn, nadelige gevolgen voor het handelsverkeer tussen lidstaten kunnen hebben en de concurrentie kunnen vervalsen, aangezien zij bepaalde ondernemingen begunstigen.
- (35) Onder deze omstandigheden, en gelet op het feit dat de steun voortdurend van aard is en, volgens de Portugese autoriteiten, is bedoeld om de permanente structurele handicaps die het gevolg zijn van het insulaire karakter van de Azoren en van het feit dat zij ver afgelegen zijn van de economische centra op het vasteland, door middel van een verlaging van de lopende uitgaven van de ondernemingen te verhelpen, is de Commissie met name van oordeel dat de steun in kwestie exploitatiesteun is die, ondanks het feit dat deze wordt verleend aan een ultraperifere regio die tot eind 2006 volledig in aanmerking komt voor regionale steun uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder a), van de EER-overeenkomst, niet in tijd beperkt is en evenmin gegarandeerd degressief is. De steun kan derhalve alleen worden goedgekeurd indien deze is bedoeld om de meerkosten bij de uitoefening van de economische activiteit die met de in artikel 299, lid 2, genoemde handicaps samenhangen en waarbij de bepalingen die in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en, met name, in punt 4.16.2 ten aanzien van exploitatiesteun zijn vastgelegd, in acht worden genomen.
- (36) In dit verband wijst de Commissie er ten eerste op dat de regio der Azoren bestaat uit negen eilanden die circa 1 500 km van het dichtstbijzijnde vasteland liggen en een totale oppervlakte beslaan van iets meer dan 2 300 km²; volgens de Portugese autoriteiten worden hierdoor, en door de geringe omvang van de regionale markten, de mogelijkheden voor het verkrijgen van schaalvoordelen, die het de ondernemingen in de regio mogelijk zouden maken het nodige niveau van concurrentievermogen te bereiken, beperkt en terzelfder tijd aanzienlijke meerkosten bij de productie en de toegang tot de markten veroorzaakt. Gelet bovendien op het lage niveau van ontwikkeling dat door de regio is bereikt (het BBP per inwoner bedroeg in 1998-2000 52,6 % van het communautaire gemiddelde), behoort zij inderdaad tot de minst ontwikkelde regio's van de Europese Unie.
- (37) In het licht van de resultaten van de aan haar voorgelegde studie en van de opmerkingen die door de Portugese autoriteiten in dat verband in het kader van de formele onderzoeksprocedure zijn gemaakt over de ondernemingen die hun activiteiten buiten de financiële sector uitoefenen, stelt de Commissie voorts het volgende vast:
- gelet op de moeilijkheid om de invloed van elk van de in artikel 299, lid 2, van het Verdrag genoemde factoren op de toename van de kosten van een economische activiteit objectief te berekenen en in zoverre de hogervermelde belastingverlagingen niet alleen op een of meer specifieke sectoren van toepassing zijn, maar de gehele regionale economie bestrijken, lijkt het in beginsel aanvaardbaar deze in abstracte termen te evalueren. De Portugese autoriteiten hebben op deze wijze het bestaan van de genoemde meerkosten als een geheel aangetoond, door de hoogte ervan indirect te kwantificeren;

- een verlaging van 30 % van de vennootschapsbelasting (IRC) zou het tegelijkertijd mogelijk maken het nadeel van de in de Azoren gevestigde ondernemingen, zoals dit naar het niveau van hun winst is becijferd, met 9,3 procentpunten (van 33,6 % naar 24,3 %) te verlagen. Aangezien de compensatie van de uit het ultraperifere karakter van de regio voortvloeiende meerkosten zodoende tot circa 27,7 % van hun absolute waarde kan worden beperkt en gelet op het feit dat door een dergelijke verlaging de begunstigde bedrijven hun financiële situatie kunnen verbeteren, omdat op deze wijze middelen vrijkomen die zij nodig hebben om hun activiteiten onder minder moeilijke omstandigheden te verrichten, zou de voorgenomen steun aldus wegens de bijdrage ervan aan de regionale ontwikkeling gerechtvaardigd zijn;
 - gemiddeld, en rekening houdend met de gemiddelde waarde van het bedrag aan IRC dat door de belastingplichtige ondernemingen in de regio in de afgelopen vijf jaar is betaald (volgens de Portugese autoriteiten 23 500 EUR), zou het voor iedere onderneming uit deze verlaging van de IRC voortvloeiende voordeel het bedrag van 7 050 EUR per jaar niet overschrijden. Dit bedrag zou nog geringer zijn in het geval van kleine ondernemingen die inkomstenbelasting van particulieren (IRS) betalen, zodat men ervan kan uitgaan dat de hoogte van deze voordelen recht evenredig is met de meerkosten ter compensatie waarvan zij zijn bedoeld.
- (38) Aangezien de verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven gelden voor ondernemingen die buiten de financiële sector hun activiteiten hebben en de Portugese autoriteiten zich ertoe hebben verbonden de Commissie tijdig in kennis te stellen van iedere eventuele toepassing van de regeling waarbij het nationale belastingstelsel na 31 december 2006 (op welke datum de regionale-steunkaart afloopt), aan de specifieke situatie van de autonome regio der Azoren wordt aangepast om de Portugese autoriteiten in de gelegenheid te stellen te bewijzen, en de Commissie in de gelegenheid te stellen vast te stellen dat deze belastingverlagingen daadwerkelijk effect hebben op de regionale ontwikkeling, teneinde de relevantie ervan voor de situatie van de regio opnieuw te beoordelen, kan de Commissie derhalve stellen dat de verlening van deze steun in overeenstemming met de in punt 4.16.2 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen vastgelegde voorwaarden plaatsvindt. Daarom kan de Commissie, in zoverre de genoemde belastingverlagingen zullen gelden voor ondernemingen die buiten de financiële sector hun activiteiten hebben, hogervermelde steun eveneens als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt op grond van de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag beschouwen.
- (39) Anderzijds stelt de Commissie, wat de toepassing betreft van de inkomstenbelastingverlagingen op de ondernemingen die in de financiële sector hun activiteiten hebben, vast dat deze niet worden gerechtvaardigd door hun bijdrage aan de regionale ontwikkeling en dat de hoogte ervan niet recht evenredig is met de nadelen ter verlichting waarvan zij zijn bestemd. Aangezien de Commissie nog steeds niet in het bezit is van cijfergegevens op basis waarvan zij het niveau van de meerkosten inschat die door financiële ondernemingen die in de Azoren belastingplichtig zijn, moeten worden gedragen, kan zij deze verlagingen niet als verenigbaar met de desbetreffende bepalingen van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen beschouwen. Voorzover de hogervermelde belastingverlagingen gelden voor ondernemingen die hun activiteiten in de financiële sector hebben, kan de Commissie de bovengenoemde steun niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag beschouwen.
- (40) Voorzover de verlagingen van de inkomstenbelasting gelden voor ondernemingen die hun activiteiten in de financiële sector hebben, kan de Commissie evenmin stellen dat de genoemde steun met enige andere in het EG-Verdrag vastgelegde ontheffingsregeling verenigbaar is. Enerzijds kan, rekening houdend met het karakter van exploitatiesteun, niet worden gesteld dat de steun is bedoeld om bij te dragen aan de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of de ontwikkeling van regionale economieën te bevorderen, zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (artikel 87, lid 3, onder c)). Anderzijds zijn het geen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers (artikel 87, lid 2, onder a)), gaat het niet om steun tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen (artikel 87, lid 2, onder b)), noch om steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland (artikel 87, lid 2, onder c)), is deze evenmin bestemd om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen (artikel 87, lid 3, onder b)), is de steun niet bestemd om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen (artikel 87, lid 3, onder d)) en houdt deze evenmin verband met andere soorten steunmaatregelen die door de Raad zijn aangewezen (artikel 87, lid 3, onder e)).

- (41) Onder deze omstandigheden concludeert de Commissie dat alleen uitsluiting van ondernemingen met activiteiten in de financiële sector van de werkingssfeer van het deel van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren wat de verlagingen van inkomstenbelastingen betreft, waartoe de Portugese autoriteiten in het kader van de formele onderzoekprocedure hebben verklaard bereid te zijn, haar in staat zal stellen de steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt op grond van de ontheffing als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag te beschouwen. Hiertoe moeten alle ondernemingen die economische activiteiten verrichten welke vallen onder sectie J van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (NACE, rev. 1.1) ⁽¹⁵⁾ worden beschouwd als ondernemingen met activiteiten in de financiële sector, dat wil zeggen financiële instellingen (code 65), verzekeringswezen (code 66) en ondersteunende activiteiten in verband met financiële instellingen (code 67).
- (42) Hoewel de Portugese autoriteiten hebben verklaard dat activiteiten van het type „dienstverrichtingen binnen groepen” (activiteiten waarvan de economische grondslag erin bestaat diensten te verlenen aan ondernemingen die tot dezelfde groep behoren, zoals coördinatiecentra, financiële en distributiecentra) in de Portugese rechtsorde thans niet voorkomen, is de Commissie, om redenen van transparantie en juridische zekerheid, van oordeel dat wanneer dit soort activiteiten in de praktijk kan worden uitgeoefend als diensten die hoofdzakelijk aan ondernemingen worden verschaft (sectie K, code 74 van NACE, rev. 1.1), deze tevens rechtens van de hogervermelde steun moeten worden uitgesloten. Aangezien hun effect op het besluit inzake vestiging van de ondernemingen van een groep en hun externe effect op de plaatselijke economie gering zijn, is de Commissie van oordeel dat deze activiteiten niet voldoende aan de regionale ontwikkeling bijdragen en derhalve niet verenigbaar kunnen worden verklaard uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), of op grond van de overige afwijkingen die in het Verdrag zijn vastgelegd, en wel om dezelfde redenen die met betrekking tot de activiteiten in de financiële sector werden aangegeven.
- (43) Ten slotte verwijst de Commissie naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 88 van het EG-Verdrag ⁽¹⁶⁾, waarin wordt bepaald dat alle onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd. De steunregeling die het voorwerp van deze beschikking uitmaakt valt onder geen enkele categorie bestaande steun zoals genoemd in artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999, waarbij niettemin niet kan worden uitgesloten dat enige in het kader van deze regeling uitgekeerde steun wegens de specifieke situatie van de begunstigde bestaande steun kan zijn. Rekening houdend met het feit dat de genoemde steun onrechtmatig werd uitgevoerd en dat er binnen het Gemeenschapsrecht geen beginsel bestaat dat terugvordering in de weg staat, dienen de belastingvoordelen die de ondernemingen met activiteiten in de financiële sector al hebben genoten en voordelen die voortvloeien uit activiteiten van het type „dienstverrichtingen binnen een groep” (en die betrekking hebben op de jaren 1999, 2000 en 2001) door de Portugese autoriteiten worden teruggevorderd.
- (44) Deze beschikking heeft betrekking op de regeling als zodanig en dient onverwijld ten uitvoer te worden gelegd, doordat de onrechtmatig verleende en als onverenigbaar aangemerkte steun wordt teruggevorderd. De Commissie herinnert Portugal eraan dat een negatieve beschikking inzake een steunregeling de mogelijkheid onverlet laat dat bepaalde voordelen die in het kader van de regeling zijn toegekend, op grond van hun intrinsieke waarde (bijvoorbeeld omdat op het individuele voordeel de de-minimisregels van toepassing zijn of dit voordeel in het kader van een toekomstige beschikking of op grond van vrijstellingsregelingen is verleend) geheel of ten dele als geen steun zijnde of als met de gemeenschappelijke markt verenigbare steun kunnen worden aangemerkt.

VI. CONCLUSIE

- (45) De Commissie stelt vast dat Portugal het gedeelte van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren dat betrekking heeft op verlagingen van de inkomstenbelasting, onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd, hetgeen schendingen van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag inhoudt. Op basis van bovenstaande beoordeling echter en na de regeling aan de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen te hebben getoetst, is de Commissie van mening dat deze voldoet aan de voorwaarden om verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te worden beschouwd, overeenkomstig de afwijkingen als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder a), van de EER-overeenkomst, met uitzondering van de steun die is verleend aan ondernemingen die financiële activiteiten of activiteiten van het type „dienstverrichtingen binnen een groep” (coördinatie-, financiële en bemiddelingscentra) verrichten,

⁽¹⁵⁾ Verordening (EG) nr. 29/2002 van de Commissie van 19 december 2001 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 3037/90 van de Raad betreffende de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (PB L 6 van 10.1.2002, blz. 3).

⁽¹⁶⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Het gedeelte van de regeling houdende aanpassing van het nationale belastingstelsel aan de specifieke kenmerken van de autonome regio der Azoren dat betrekking heeft op verlagingen van de inkomstenbelastingtarieven, dat op basis van de artikelen 4 en 5 van regionaal wetgevingsdecreet nr. 2/99/A van 20 januari 1999 ten uitvoer is gelegd, is, onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 2, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Het gedeelte van de in artikel 1 bedoelde steunregeling is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt voorzover deze voor ondernemingen geldt, die een in sectie J (codes 65, 66 en 67) van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten van de Europese Gemeenschap (NACE, rev. 1.1) genoemde financiële activiteit uitoefenen of voor ondernemingen die een in sectie K, code 74, van deze nomenclatuur genoemde activiteit uitoefenen, waarvan de economische grondslag bestaat in het verrichten van diensten voor andere ondernemingen die tot dezelfde groep behoren, zoals coördinatie-, financiële en distributiecentra.

Artikel 3

1. Portugal treft alle nodige maatregelen om de steun, die uit hoofde van het in artikel 1 genoemde gedeelte van de steunregeling is uitgekeerd, terug te vorderen van de ondernemingen die de in artikel 2 genoemde activiteiten uitoefenen.
2. De terugvordering van deze steun dient onverwijld te geschieden met inachtneming van de procedures van het nationale recht, voorzover bedoelde procedures de onmiddellijke feitelijke tenuitvoerlegging van de beschikking toestaan. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf het tijdstip van de toekenning van de steun aan de begunstigden tot het tijdstip van de daadwerkelijke terugbetaling. De rente wordt berekend op basis van het referentiepercentage dat voor de berekening van het subsidie-equivalent voor regionale steunregelingen wordt gebruikt.

Artikel 4

Portugal deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 11 december 2002.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie
