

Downloaded via the EU tax law app / web

Forenede sager C-428/06 – C-434/06

Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) m.fl.

mod

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya m.fl.

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco)

»Statsstøtte – skatteforanstaltninger vedtaget af en regional eller lokal myndighed – selektiv karakter«

Sammendrag af dom

1. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter*

*(Art. 87, stk. 1, EF)*

2. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltninger truffet af en indenstatslig enhed*

*(Art. 87, stk. 1, EF)*

1. Når det skal undersøges, om en foranstaltning er af selektiv karakter, er fastsættelsen af referencerammen grundlæggende, og denne ramme fastsættes ikke nødvendigvis inden for den pågældende medlemsstats territorium.

Det er derfor, at det med henblik på at vurdere den selektive karakter af en foranstaltning, der er vedtaget af en indenstatslig enhed, og som sigter til udelukkende for en del af en medlemsstats område at fastsætte en nedsat skatteprocent i forhold til en sats, der er gældende i resten af den nævnte medlemsstat, skal undersøges, om den nævnte foranstaltning er blevet vedtaget af denne enhed som led i dennes udøvelse af beføjelser, der er tilstrækkeligt uafhængige af centralmagten, og i givet fald skal det undersøges, om foranstaltningen rent faktisk gælder for alle virksomheder, der har hjemsted, eller for alle produktioner, der gennemføres, på det område, som hører under denne enheds beføjelser.

I den situation, hvor en regional eller lokal myndighed som led i udøvelsen af beføjelser, der er tilstrækkeligt uafhængige af centralmagten, vedtager en skatteprocent, som er lavere end den nationale sats, og som udelukkende gælder for virksomheder beliggende på det område, der hører under myndighedens beføjelser, kan den relevante retlige ramme for at vurdere, om en skatteforanstaltning er selektiv, afgrænses til det berørte geografiske område, når den indenstatslige enhed navnlig som følge af sin statut og sine beføjelser indtager en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne beliggende på det område, der hører under enhedens beføjelser, virker i. I den forbindelse er denne grundlæggende rolle konsekvensen af selvstændigheden og ikke en forhåndsbetingung for denne. Når en indenstatslig enhed er tilstrækkeligt selvstyrende, dvs. når den har en selvstændig stilling i institutionel, proceduremæssig og økonomisk henseende, spiller den nemlig en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i.

For at en beslutning, der er truffet under sådanne omstændigheder, skal kunne anses for at være blevet vedtaget under udøvelsen af tilstrækkeligt selvstændige beføjelser, er det for det første nødvendigt, at den er blevet truffet af en regional eller lokal myndighed, som forfatningsmæssigt er tildelt en politisk og økonomisk statut, der adskiller sig fra centralregeringens. Dette selvstyre kræver, at den indenstatslige enhed bærer de politiske og økonomiske konsekvenser af en foranstaltning i form af skattenedsættelse. Dette er ikke tilfældet, når enheden ikke varetager budgetforvaltningen, dvs. når den ikke har styret over såvel indtægter som udgifter. Derudover skal beslutningen være vedtaget, uden at den centrale regering direkte kan gribe ind i dens indhold, selv om et sådant proceduremæssigt selvstyre ikke udelukker, at der indføres en samordningsprocedure med henblik på at forebygge konflikter, forudsat at den endelige beslutning, der træffes ved afslutningen af denne procedure, vedtages af den indenstatslige enhed og ikke af centralregeringen. Endelig må de økonomiske følger af en nedsat national skatteprocent, som gælder for virksomheder beliggende i regionen, ikke godtgøres ved tilskud eller bidrag, hvad enten de er åbent angivet eller først fremgår efter en konkret undersøgelse af de økonomiske overførsler fra de andre regioner eller fra centralregeringen.

(jf. præmis 46-51, 55, 67, 96, 133, 107, 123, 135 og 144 samt domskonkl.)

2. Ved undersøgelsen af, om en indenstatslig enhed råder over et selvstyre, der er tilstrækkeligt til, at det kan antages, at bestemmelser, som den vedtager, og som begunstiger de virksomheder, der er beliggende på dens område, må betragtes som generelle regler og følgelig ikke opfylder den betingelse om selektivitet, der gør det muligt at påvise statsstøtte, skal de bestemmelser i national ret tages i betragtning, der fastsætter omfanget af denne enheds beføjelser, således som de fortolkes af de nationale domstole, og således som disse håndhæver dem, hvorved bemærkes, at den omstændighed, at den nævnte enhed ved udøvelsen af disse beføjelser er undergivet domstolskontrol, således som det er tilfældet i enhver retsstat, ikke er relevant for vurderingen af dens grad af selvstyre.

(jf. præmis 77-83 og domskonkl.)

11. september 2008 (\*)

»Statsstøtte – skatteforanstaltninger vedtaget af en regional eller lokal myndighed – selektiv karakter«

I de forenede sager C-428/06 – C-434/06,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spanien) ved afgørelser af 20. september 2006 (sagerne C-428/06, C-429/06 og C-431/06 – C-434/06) og 29. september 2006 (sag C-430/06), indgået til Domstolen den 18. oktober 2006, i sagerne:

**Unión General de Trabajadores de La Rioja UGT-RIOJA** (sag C-428/06),

**Comunidad Autónoma de La Rioja** (sag C-429/06)

mod

**Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,**

**Diputación Foral de Vizcaya,**

**Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,**

**Confederación Empresarial Vasca (Confebask)**

og

**Comunidad Autónoma de La Rioja** (sag C-430/06),

**Comunidad Autónoma de Castilla y León** (sag C-433/06)

mod

**Diputación Foral de Álava,**

**Juntas Generales de Álava,**

**Confederación Empresarial Vasca (Confebask)**

og

**Comunidad Autónoma de La Rioja** (sag C-431/06),

**Comunidad Autónoma de Castilla y León** (sag C-432/06)

mod

**Diputación Foral de Guipúzcoa,**

**Juntas Generales de Guipúzcoa,**

**Confederación Empresarial Vasca (Confebask)**

og

**Comunidad Autónoma de Castilla y León** (sag C-434/06)

mod

**Diputación Foral de Vizcaya,**

**Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,**

**Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao,**

**Confederación Empresarial Vasca (Confebask),**

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas (refererende dommer), og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) ved abogado V. Suberviola González og secretarios generales C. Cabezón Llach og J. Granda Loza
- Comunidad Autónoma de La Rioja ved abogados J. Criado Gámez og I. Serrano Blanco
- Comunidad Autónoma de Castilla y León ved abogadas S. Perandones Peidró og E. Martínez Álvarez
- Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya og Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ved abogados I. Sáenz-Cortabarría Fernández og M. Morales Isasi
- Diputación Foral de Guipúzcoa ved abogados A. Ibarguchi Otermin, I. Sáenz-Cortabarría Fernández og M. Morales Isasi
- Confederación Empresarial Vasca (Confebask) ved abogados M. Araujo Boyd og D. Armesto Macías
- den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo
- Det Forenede Kongeriges regering ved E. O'Neill og I. Rao, som befuldmægtigede, bistået af D. Anderson, QC

– Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Castillo de la Torre og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. maj 2008,

afsagt følgende

## **Dom**

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 87, stk. 1, EF.

2 Anmodningerne er indgivet under retssager mellem på den ene side Union General de Trabajadores de La Rioja (herefter »UGT-Rioja«) (sag C-428/06), Comunidad Autónoma de La Rioja (sagerne C-429/06 – C-431/06) og Comunidad Autónoma de Castilla y León (sagerne C-432/06 – C-434/06) og på den anden side dels Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya samt Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya og de Guipúzcoa, som er de kompetente myndigheder for Territorios Históricos (de historiske provinser) de Vizcaya, de Álava og de Guipúzcoa (herefter »provinsmyndighederne«), dels Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao og Confederación Empresarial Vasca (herefter »Confebask«), vedrørende skattebestemmelser, som de nævnte myndigheder har vedtaget.

## **National ret**

### *Den spanske forfatning fra 1978*

3 Artikel 2, artikel 31, stk. 1, artikel 137-139 og artikel 143, stk. 1, i den spanske forfatning fra 1978 (herefter »forfatningen«) har følgende indhold:

#### »Artikel 2

Forfatningen er baseret på den spanske nations uopløselige enhed samt et fælles og udeleligt fædreland for alle spaniere; den anerkender og garanterer retten til selvstyre for de nationaliteter og regioner, af hvilke den er sammensat, og solidariteten mellem dem.

[...]

#### Artikel 31

1. Alle bidrager til at betale de offentlige udgifter efter økonomisk formåen og ved hjælp af et retfærdigt skattesystem, som er baseret på principperne om lighed og progression, og som under ingen omstændigheder må have konfiskatorisk karakter.

[...]«

### Afsnit VIII – Statens territoriale opdeling

#### Kapitel I – Almindelige principper

#### »Artikel 137

Statens territorium er opdelt i kommuner, provinser og de områder, der vil blive oprettet som selvstyrende regioner. De nyder alle selvstyre ved forfølgelsen af deres respektive interesser.

## Artikel 138

1. Staten garanterer, at det i forfatningens artikel 2 fastsatte princip om solidaritet gennemføres effektivt ved at tilstræbe, at der opretholdes en passende og retfærdig økonomisk ligevægt mellem de forskellige dele af statens territorium; den tager navnlig hensyn til øernes situation.
2. Forskelle mellem de enkelte selvstyrende regioners statutter må under ingen omstændigheder føre til økonomiske eller sociale privilegier.

## Artikel 139

1. Alle spaniere har inden for alle dele af statens territorium de samme rettigheder og pligter.
2. Ingen myndighed må træffe foranstaltninger, som direkte eller indirekte hindrer udøvelsen af personers frie bevægelighed og etableringsfrihed samt de frie varebevægelser inden for hele Spaniens territorium.

[...]

## Kapitel III – Selvstyrende regioner

### Artikel 143

1. Ved udøvelsen af den i forfatningens artikel 2 anerkendte ret til selvstyre kan provinser, der grænser op til hinanden og har fælles historiske, kulturelle og økonomiske karakteristika, samt øområderne og provinserne, som historisk udgør regionale enheder, opnå selvstyre og i henhold til bestemmelserne i [afsnit VIII] samt i deres respektive statutter konstituere sig som selvstyrende regioner. «

4 Forfatningens artikel 148, der beskriver de områder, inden for hvilke de selvstyrende regioner kan udøve beføjelser, har følgende ordlyd:

»1. De selvstyrende regioner kan overtage beføjelser inden for følgende områder:

[...]

3. lands- og byplanlægning samt boligbyggeri
4. offentlige arbejder, der angår den selvstyrende region inden for dennes eget område
5. jernbaner og veje, hvis linjeføring helt befinder sig på den selvstyrende regions område, og, på de samme betingelser, den transport, der finder sted herpå, eller ved tovbane
6. nødhavne, lystbådehavne og sportsflyvepladser og i det hele havne og flyvepladser uden kommercielle aktiviteter
7. landbrug og kvægavl i overensstemmelse med den samfundsøkonomiske ordning
8. skove og skovdrift
9. forvaltning af miljøbeskyttelsen

10. planlægning, bygning og drift af vandværker, kanaler og anlæg til kunstig vanding, som angår den selvstyrende region, samt mineral- og varmtvandskilder
11. fiskeri i de indre vande, opdræt af skaldyr og akvakultur, jagt og flodfiskeri
12. lokale messer
13. udvikling af den økonomiske virksomhed i den selvstyrende region inden for rammerne af de mål, der er fastsat i den økonomiske politik på nationalt plan
14. håndværk

[...]«

5 Forfatningens artikel 149, stk.1, bestemmer:

»1. Staten er enekompetent inden for følgende områder:

1. lovgivningen vedrørende de grundlæggende vilkår til sikring af, at alle spaniere stilles lige ved udøvelsen af deres rettigheder og opfyldelsen af deres forfatningsmæssige forpligtelser

[...]

6. handelslovgivningen samt lovgivningen om straf og fuldbyrdelse af straf; retsplejelovgivningen, med forbehold af de nødvendige særbestemmelser, som inden for dette område følger af særegenhederne i de selvstyrende regioners materielle ret

7. lovgivningen om arbejdsforhold, med forbehold for dennes anvendelse af de selvstyrende regioners organer

[...]

11. pengevæsenet: valutaer, pengeveksling og konvertibilitet; grundstrukturerne for kreditvæsenet, samt for bank- og forsikringssektorerne

[...]

13. grundlaget for og samordningen af den almindelige planlægning af den økonomiske aktivitet

14. spørgsmål vedrørende statens almindelige finanser og statsgælden

[...]

17. den grundlæggende lovgivning vedrørende den sociale sikring og den økonomiske ordening af denne, med forbehold for at de sociale ydelser kan leveres af de selvstyrende regioner

[...]

24. offentlige arbejder af almindelig interesse eller hvis gennemførelse berører mere end én selvstyrende region

[...]«

6 Forfatningens artikel 156-158 har følgende indhold:

## »Artikel 156

1. De selvstyrende regioner nyder økonomisk uafhængighed ved udviklingen og udøvelsen af deres beføjelser i overensstemmelse med principperne om samordning med den statslige finansforvaltning og om solidaritet mellem alle spaniere.
2. De selvstyrende regioner kan i henhold til love og statutter handle som statens delegerede eller medvirke ved opkrævningen, forvaltningen og inddrivelsen af statens skatter.

## Artikel 157

1. De selvstyrende regioners finansielle midler består af:
  - a) skatter, som helt eller delvis er afstået af staten; tillæg til statsskatter og andre andele af statens indtægter
  - b) egne skatter, afgifter og særlige afgifter
  - c) overførsler fra en fællesterritorial udligningsfond og andre midler fra statsbudgettet
  - d) afkast af egen formue og privatretlige indtægter
  - e) indtægter fra kreditvirksomhed.
2. De selvstyrende regioner kan under ingen omstændigheder træffe beskatningsforanstaltninger, som vedrører aktiver uden for deres område, eller som hindrer den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser.
3. I en organisk lov kan der fastsættes bestemmelser om udøvelsen af de i stk. 1 nævnte finansielle beføjelser og regler om løsning af eventuelle konflikter, samt gives hjemmel for et finansielt samarbejde mellem de selvstyrende regioner og staten.

## Artikel 158

1. I statsbudgettet kan der afsættes midler til de selvstyrende regioner i forhold til omfanget af de af dem udførte statslige tjenester og aktiviteter samt til sikring af et mindsteniveau af grundlæggende offentlige tjenester inden for hele Spaniens territorium.
2. Med henblik på at rette op på økonomiske skævheder inden for dele af territoriet og gennemføre solidaritetsprincippet effektivt oprettes en udligningsfond for investeringer, hvis midler fordeles af Cortes Generales [det spanske parlament] blandt de selvstyrende regioner og i givet fald provinserne.«

### *Autonomistatutten*

7 Ifølge forfatningens artikel 2 og i medfør af kapitel III i afsnit VIII (artikel 143-158), såvel som i henhold til forfatningens første tillægsbestemmelse og anden overgangsbestemmelse udgør Baskerlandet en selvstyrende region inden for Kongeriget Spanien. Den selvstyrende region Baskerlandet er omfattet af autonomistatutten for Baskerlandet (»Estatuto de Autonomía del País Vasco«), som er godkendt af Cortes Generales ved organisk lov nr. 3/1979 af 18. december 1979 (BOE nr. 306 af 22.12.1979, herefter »autonomistatutten«).

8 Den selvstyrende region Baskerlandet består af tre Territorios Históricos (de historiske provinser, som er lokale administrative enheder), der selv er sammensat af Municipios



(kommuner). Denne selvstyrende region har i sin politiske og institutionelle struktur to forskellige niveauer, nemlig et niveau, der omfatter institutioner, som er fælles for hele Baskerlandet (den selvstyrende regions regering og parlament), og det niveau, hvorpå der findes institutioner og »provinsorganer«, hvis kompetencer er begrænset til Territorios Históricos.

9 Autonomistatuttens artikel 37 har følgende indhold:

- »1. Provinsorganerne i Territorios Históricos er undergivet den lovgivning, der særligt gælder for hver enkelt af disse.
2. Bestemmelserne i denne statut indebærer ingen ændring af karakteren af den særlige provinslovgivning eller af de kompetencer, der er fastsat i de lovbestemmelser, der særligt gælder for hvert enkelt af disse Territorios Históricos.
3. Disse bevarer under alle omstændigheder en enekompetence inden for deres respektive områder vedrørende følgende spørgsmål:
  - a) deres egne institutioners opbygning, retsgrundlag og funktion
  - b) udarbejdelse og vedtagelse af deres budgetter
  - c) fastlæggelsen af de territoriale grænser på højere end kommunalt niveau, dog ikke ud over provinsens grænser
  - d) reglerne om de formuegoder, der tilhører provinserne og kommunerne, hvad enten de ejes i offentligt eller privat regi, og uanset om de er i individuelt eller fælles eje
  - e) den kommunale valgordning
  - f) alle andre kompetencer, der nævnes i denne statut, eller som tildeles dem.
4. Inden for deres territorium har de endvidere lovgivnings- og forvaltningsbeføjelser inden for de sagsområder, der fastsættes af det baskiske parlament.«

10 Autonomistatuttens artikel 40 bestemmer, at Baskerlandet med henblik på en hensigtsmæssig udøvelse og finansiering af dets beføjelser »råder over sin egen selvstændige finansforvaltning«.

11 Artikel 41 i den nævnte statut har følgende ordlyd:

- »1. Forholdet mellem staten og Baskerlandet på skatteområdet reguleres i overensstemmelse med det system, der traditionelt gælder for de selvstyrende provinser, ved økonomisk aftale (»Concierto Económico«) eller ved overenskomster (»Convenios«).
2. Indholdet af bestemmelserne i en aftale skal overholde og stemme overens med følgende principper og grundlæggende regler:

- »a) De kompetente institutioner i de historiske provinser [Territorios Históricos] i Baskerlandet kan på grundlag af aftaleordningen på deres eget område opretholde, opbygge og vedtage bestemmelser vedrørende en skatteordning, idet der tages hensyn til statens generelle beskatningsordning samt til de bestemmelser om samordning, om harmonisering af skatter og afgifter og om samarbejde med staten, der er fastsat i den relevante økonomiske aftale, samt til de bestemmelser, som det baskiske parlament udsteder med samme formål, som finder anvendelse inden for den selvstyrende region. Aftalen godkendes ved lov.
- b) Opkrævning, administration, indkassering, inddrivelse og kontrol af alle skatter og afgifter, med undtagelse af toldafgifter og afgifter, som for nærværende opkræves med hjemmel i fiskale monopoler, påhviler i hver historisk provins den respektive Diputación Foral, hvorved samarbejdet med staten og dens kontrolforanstaltninger ikke berøres.
- c) De kompetente organer i de historiske provinser træffer relevante beslutninger for på deres respektive område at anvende de konjunkturbestemte skattemæssige særordninger, som staten har besluttet at anvende generelt inden for statens territorium. Disse bestemmelser har samme gyldighedsperiode som de statslige ordninger.
- d) Baskerlandets bidrag til staten udgøres af et samlet bidrag bestående af delbidrag fra hver af provinserne, som disse skal tilvejebringe som andel af statens udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region.
- e) Til fastsættelse af de historiske provinsers delbidrag, som tilsammen udgør det nævnte samlede bidrag, nedsættes en paritetisk kommission, som på den ene side består af en repræsentant for hver Diputación Foral og et tilsvarende antal repræsentanter for den baskiske regering og på den anden side af et tilsvarende antal repræsentanter for den statslige forvaltning. Det herved fastsatte bidrag stadfæstes ved lov i den gyldighedsperiode, der er fastsat i den økonomiske aftale, med forbehold af den årlige tilpasning heraf i henhold til den procedure, der ligeledes er fastsat i den økonomiske aftale.
- f) Ordningen skal administreres i overensstemmelse med solidaritetsprincippet, som der henvises til i forfatningens artikel 138 og 156.«

### *Den økonomiske aftale*

12 Den økonomiske aftale mellem den selvstyrende region Baskerlandet og Kongeriget Spanien blev godkendt ved lov nr. 12/2002 (Ley 12/2000 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) af 23. maj 2002 (BOE nr. 124 af 24.5.2002, herefter »den økonomiske aftale«).

13 Den økonomiske aftales artikel 2-4 har følgende indhold:

#### »Artikel 2. Almindelige principper

1. I det skattesystem, som de historiske provinser opbygger, skal følgende principper overholdes:

- 1) hensyntagen til solidariteten i det i forfatningen og i autonomistatutten fastsatte omfang
- 2) hensyntagen til statens generelle beskatningsordning

- 3) samordning, harmonisering af skatter og afgifter og samarbejde med staten i overensstemmelse med bestemmelserne i denne økonomiske aftale
- 4) samordning, harmonisering af skatter og afgifter og samarbejde mellem de historiske provinsernes organer i henhold til de bestemmelser, som det baskiske parlament udsteder herom
- 5) overholdelse af internationale aftaler eller overenskomster, som Spanien har undertegnet og ratificeret, eller som Spanien har tiltrådt.

Der skal navnlig tages hensyn til bestemmelserne i de af Spanien indgåede overenskomster om undgåelse af dobbeltbeskatning og Den Europæiske Unions skatteharmoniseringsregler, idet de tilbagebetalinger skal foretages, der følger af anvendelsen af disse overenskomster og regler.

2. Bestemmelserne i denne aftale skal fortolkes i henhold til bestemmelserne for fortolkningen af skattelovgivningen i Ley General Tributaria (almindelig lov om skatter og afgifter).

### Artikel 3. Skatteharmonisering

De historiske provinser skal ved udarbejdelsen af skattebestemmelser overholde følgende:

- a) tilpasse sig Ley General Tributaria med hensyn til terminologi og begreber, uden at de i denne økonomiske aftale fastsatte særlige forhold berøres
- b) opretholde et samlet skattetryk, der modsvarer det, der er gældende inden for statens øvrige territorium
- c) overholde og sikre personers frie bevægelighed og etableringsfrihed samt fri bevægelighed for varer, kapital og tjenesteydelser inden for hele Spaniens territorium, uden forskelsbehandling, begrænsning af virksomheders muligheder for at konkurrere eller fordrejning ved tildelingen af midler
- d) anvende samme inddeling som inden for hele territoriet for aktiviteterne kvægvavl, minedrift, tjenesteydelser, industri, handel samt liberale og kunstneriske erhverv, uden at en eventuel mere vidtgående inddeling af disse aktiviteter berøres.

### Artikel 4. Samarbejdsprincip

1. De kompetente organer i de historiske provinser skal inden for en passende frist på forhånd give statsadministrationen meddelelse om lovforslag på skatteområdet.

På samme måde skal statsadministrationen give disse organer meddelelse om tilsvarende forslag.

2. Staten skal udvikle mekanismer, som gør det muligt for Baskerlandets organer at medvirke i internationale aftaler, som har konsekvenser for anvendelsen af denne økonomiske aftale.

3. Statsforvaltningen og forvaltningen i de historiske provinser skal ved udførelsen af deres opgaver inden for administration, kontrol og opkrævning af skatter omgående og på passende måde meddele hinanden data og oplysninger, som de anser for nødvendige for en bedre opkrævning af disse skatter.

De to forvaltninger skal navnlig:

- a) via deres databehandlingscentre meddele hinanden alle oplysninger, som de behøver; med henblik herpå tilvejebringes de nødvendige tekniske midler til den gensidige kommunikation, og

årligt udarbejdes en fælles og samordnet plan for edb-behandlingen af skatteoplysningerne

b) sikre, at kontroltjenesterne udarbejder fælles kontrolplaner for udvalgte samordnede mål, områder og procedurer samt for skattepligtige, som har flyttet bopæl, virksomheder, som er omfattet af skattemæssig transparens, og selskaber, som betaler selskabsskat forholdsmæssigt på grundlag af omsætningen.«

14 I den økonomiske aftales artikel 48-60 behandles de økonomiske relationer mellem staten og Baskerlandet. Artikel 48-50 i denne aftale har følgende ordlyd:

»Artikel 48. Almindelige principper

Med hensyn til de økonomiske relationer mellem staten og Baskerlandet gælder følgende principper:

1. skattemæssigt og økonomisk selvstyre for Baskerlandets organer med hensyn til fastsættelsen og udførelsen af deres beføjelser
2. hensyntagen til solidariteten i det i forfatningen og i autonomistatutten fastsatte omfang
3. samordning og samarbejde med staten for at sikre budgetmæssig stabilitet
4. bidrag fra Baskerlandet til statens udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region, i den i denne økonomiske aftale fastsatte form
5. Baskerlandets kompetente organer har de muligheder for finansiel kontrol, som staten til enhver tid varetager, og som er tillagt de regionale myndigheder, uden at dette medfører, at de lokale enheder inden for Baskerlandet får mindre selvstændighed end de regionale myndigheder i henhold til det fælles system.

Artikel 49. Finansielt bidrag

Baskerlandets bidrag til staten består i et samlet finansielt bidrag, der omfatter bidragene fra hver af dets historiske provinser, som bidrag til alle statens udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region Baskerlandet.

Artikel 50. Det finansielle bidrags gyldighedsperiode og ajourføring

1. Metoden til fastsættelse af det finansielle bidrag, som gælder for den følgende femårsperiode, skal i overensstemmelse med de i denne aftale opstillede almindelige principper hvert femte år fastsættes ved lov, som efter forudgående godkendelse fra den paritetiske kommission for den økonomiske aftale vedtages af Cortes Generales (det spanske nationalparlament), og samtidig godkendes det finansielle bidrag for det første år af femårsperioden.

2. Hvert år, der følger efter det første år, ajourfører den paritetiske kommission for den økonomiske aftale det finansielle bidrag ved hjælp af den metode, der er godkendt ved den i ovenstående stykke omhandlede lov.

3. De principper, som udgør den i denne aftale indeholdte metode til fastsættelse af det finansielle bidrag, kan ændres i loven om femårigt finansielt bidrag, hvis det synes hensigtsmæssigt på grundlag af omstændighederne i forbindelse med anvendelsen heraf og de derved indvundne erfaringer.«

15 I henhold til den økonomiske aftale nedsættes der to paritetisk sammensatte kommissioner. Ifølge aftalens artikel 61, stk. 1, består den paritetiske kommission dels af en repræsentant for regeringen for hvert enkelt Territorio Histórico samt af det samme antal repræsentanter for den baskiske regering, dels af et tilsvarende antal repræsentanter for statsadministrationen.

16 Ifølge den økonomiske aftales artikel 62 har den nævnte paritetiske kommission navnlig til opgave at drøfte spørgsmål om ændringer af denne aftale, spørgsmål om påtagne forpligtelser til samarbejde og samordning med henblik på budgetmæssig ligevægt samt vedrørende spørgsmålet om metoden for beregning af det finansielle bidrag for hver femårsperiode og herved indgå de aftaler, der når som helst måtte være nødvendige på skatte- og finansområdet med henblik på en korrekt anvendelse og gennemførelse af aftalens bestemmelser.

17 I henhold til den økonomiske aftales artikel 63 nedsættes der en kommission til samordning og vurdering af lovgivningen (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), der er sammensat af fire repræsentanter for statsadministrationen og fire repræsentanter for den selvstyrende region Baskerlandet. De sidstnævnte udpeges af den baskiske regering, heriblandt tre efter indstilling fra hver af Diputaciones Forales.

18 Blandt de beføjelser, der er tillagt kommissionen til samordning og vurdering af lovgivningen ved den økonomiske aftales artikel 64, står som den første beføjelsen til at bedømme skattereglernes overensstemmelse med nævnte aftale, hvilket sker forud for offentliggørelsen af disse regler. Det bestemmes med henblik herpå udtrykkeligt i aftalens artikel 64, litra a), at »hvis der i forbindelse med udvekslingen af udkast til bestemmelser, således som foreskrevet i artikel 4, stk. 1, i nærværende økonomiske aftale, fremsættes bemærkninger vedrørende de deri indeholdte forslag, kan enhver af de repræsenterede institutioner og administrationer skriftligt og med angivelse af en begrundelse anmode om indkaldelse af kommissionen. Denne afholder møde senest 14 dage at regne fra anmodningen om indkaldelse, hvorunder den foretager en undersøgelse af de foreslåede bestemmelses overensstemmelse med den økonomiske aftale og herved – forud for offentliggørelsen af de pågældende bestemmelser – bestræber sig på at opnå, at institutionerne og administrationerne bilægger eventuelle uoverensstemmelser vedrørende indholdet af skattebestemmelserne«.

#### *Loven fra 2002 vedrørende det finansielle bidrag for årene 2002-2006*

19 Ved lov nr. 12/2002 af 23. maj 2002 godkendtes metoden for fastsættelse af Baskerlandets finansielle bidrag for årene 2002-2006 (BOE nr. 124, s. 18636, herefter »loven fra 2002 vedrørende det finansielle bidrag«). Denne lovs artikel 3-7 bestemmer:

#### »Artikel 3. Fastsættelse af det finansielle bidrag for basisåret

Det konkrete finansielle bidrag for basisåret i femårsperioden 2002-2006 fastsættes ved at anvende koefficienten for modregning i det samlede beløb af de udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region, og ved at foretage relevante korrektioner og kompensationer i det i nedenstående artikler fastsatte omfang.

#### Artikel 4. Statens udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region

1. Som statens udgifter, der ikke afholdes af den selvstyrende region, betragtes udgifter, som kan henføres til beføjelser, hvis udøvelse endnu ikke faktisk er overtaget af denne region.

2. Det samlede beløb af disse udgifter beregnes ved fra de samlede udgifter på statsbudgettet at fradrage alle budgetmidler, der på statsligt niveau kan henføres til de beføjelser, som den

selvstyrende region har overtaget, regnet fra det i det pågældende kongelige dekret fastsatte tidspunkt for den faktiske overførsel.

[...]

#### Artikel 5. Korrektioner

1. Uanset bestemmelserne i nedenstående artikel 14 og 15 bliver de tal, som fremkommer på grundlag af modregningen i henhold til artikel 4, stk. 4, som supplement til de skønnede indtægter fra direkte skatter, som kan henføres til Baskerlandet og statens øvrige territorium, korrigeret i henhold til aftalens artikel 55.

[...]

#### Artikel 6. Kompensation

1. Fra andelen af det finansielle bidrag fra hver af de historiske provinser fradrages følgende poster:

- a) den modregnelige del af ikke samordnede skatter
- b) den modregnelige del af budgetindtægter uden skattemæssig karakter
- c) den modregnelige del af underskuddet på det generelle statsbudget

[...]

#### Artikel 7. Modregningsindeks

Modregningsindekset i henhold til artikel 4 og 6 ovenfor, som fastsættes på grundlag af de historiske provinders indtægter i forhold til statens indtægter, udgør for den løbende femårsperiode 6,24%. «

20 Ifølge bilag I til loven fra 2002 vedrørende det finansielle bidrag, hvori det foreløbige finansielle bidrag for den selvstyrende region Baskerlandet fastsættes for basisåret 2002, skal de historiske provinser betale et beløb på 1 034 626 080 EUR.

#### **De i hovedsagerne omtvistede skattebestemmelser**

21 I sagerne C-428/06, C-429/06 og C-434/06 vedrører de i hovedsagerne anlagte annullationssøgsmål provinslov nr. 7/2005, vedtaget af Juntas Generales de Vizcaya den 23. juni 2005, hvis artikel 2 ændrer provinslov nr. 3/1996 af 26. juni 1996 om selskabsskat. Med de to første af disse søgsmål påstås annullation af stk. 4, 6 og 7 i den nævnte artikel 2, mens det tredje søgsmål blot vedrører annullation af samme artikels stk. 4 og 6.

22 Artikel 2, stk. 4, i provinslov nr. 7/2005 ændrer artikel 29 i provinslov nr. 3/1996 og fastsætter selskabsskattesatsen til »generelt 32,5%«. Den forelæggende ret oplyser, at statens almindelige lovgivning, nemlig artikel 28, stk. 1, i den konsoliderede version af lov om selskabsskat, der blev godkendt ved kongeligt lovdekret nr. 4/2004 af 5. marts 2004, er den normale selskabsskattesats på 35%.

23 Artikel 2, stk. 6, i provinslov nr. 7/2005 ændrer artikel 37 i provinslov nr. 3/1996 og fastsætter et fradrag på 10% af beløbet af de investeringer, der foretages i nye faste aktiver, der er bestemt til udvikling af et selskabs økonomiske drift. Artikel 2, stk. 7, ændrer artikel 39 i provinslov nr. 3/1996 og giver ret til et fradrag svarende til 10% af regnskabsårets overskud, hvilket beløb kan

henlægges til en »fond til produktionsinvesteringer og/eller aktiviteter med henblik på beskyttelse eller forbedring af miljøet eller energibesparelse«. Den forelæggende ret bemærker, at sådanne fradragsmuligheder ikke findes i den spanske lov om selskabsskat.

24 I sagerne C-430/06 og C-433/06 påstås der med de i hovedsagerne indbragte søgsmål annullation af Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 del Consejo de Diputados de Álava af 24. maj 2005, der blev godkendt ved samtykke fra Juntas Generales de Álava den 13. juni 2005, og hvis eneste artikel i stk. 4 og 5 ændrer artikel 29 og 37 i provinslov nr. 24/1996 af 5. juli 1996 om selskabsskat. Bestemmelsen, der anfægtes med de nævnte søgsmål, har samme indhold som den omtvistede bestemmelse i den hovedsag, der har givet anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-443/06.

25 I sagerne C-431/06 og C-432/06 vedrører de i hovedsagen anlagte annullationssøgsmål en påstand om annullation af Decreto Foral 32/2005, der er vedtaget af Diputación foral de Guipúzcoa den 24. maj 2005, hvis eneste artikel i stk. 3 og 4 ændrer artikel 29 og 37 i provinslov nr. 7/1996 af 4. juli 1996 om selskabsskat. Bestemmelsen, der anfægtes med disse søgsmål, har samme indhold som den omtvistede bestemmelse, der har givet anledning til anmodning om præjudiciel afgørelse i sag C-434/06.

### **Hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

26 De i hovedsagerne anfægtede bestemmelser er blevet vedtaget af provinsmyndighederne, efter at Tribunal Supremo ved en dom afsagt den 9. december 2004 i kassationsappelsag nr. 7893/1999 havde fastslået, at en række lignende bestemmelser, som var vedtaget af de samme myndigheder, uden videre var ugyldige, fordi disse foranstaltninger, da de kunne udgøre statsstøtte, skulle have været meddelt til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF. De sagsøgte i hovedsagerne har imidlertid i deres skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, anført, at eftersom Tribunal Supremo afsagde sin dom uden at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål – såvel som af andre grunde – er der blevet indbragt et »recurso de amparo« (søgsmål om krænkelse af frihedsrettigheder) for Tribunal Constitucional (forfatningsdomstolen) til prøvelse af denne dom.

27 I forbindelse med de i hovedsagerne indledte annullationssøgsmål har den forelæggende ret stillet det spørgsmål, om skattebestemmelser af generel rækkevidde, der ikke indebærer, at der tillægges visse virksomheder eller visse produktioner en fordel, skal betragtes som »selektive« og henføres under bestemmelserne i artikel 87 EF og 88 EF af den ene grund, at de udelukkende vedrører det område, hvor kompetencen er tillagt en regional enhed, der er selvstyrende inden for skatteområdet.

28 Retten nævner i den forbindelse Domstolens dom af 8. september 2006, Portugal mod Kommissionen (sag C-88/03, Sml. I, s. 7115), som vedrører skattebestemmelser, der var vedtaget af den selvstyrende region Azorerne, og den henviser til de tre betingelser vedrørende det institutionelle, det proceduremæssige og det økonomiske selvstyre, som Domstolen opstiller i den nævnte doms præmis 67.

29 Ved undersøgelsen af, om Baskerlandet og dets Territorios Históricos (provinser) opfylder disse tre betingelser, bemærker den forelæggende ret, at den finder det utvivlsomt, at der består et institutionelt selvstyre.

30 Til gengæld stiller den det spørgsmål, om den formelle procedure for udarbejdelse af skattelovgivningen i Baskerlandet opfylder kriteriet for proceduremæssigt selvstyre. Ganske vist kan der ikke gribes direkte ind i denne procedure af centralregeringen, men denne råder over nogle – ikke tvangsmæssigt sanktionerede – procedurer, som er gensidige og paritetiske, og som

skal sikre, at når forslagene kendes, foretages der en undersøgelse af deres overensstemmelse med den af parterne vedtagne økonomiske aftale med henblik på at sikre, at de bestemmelser, der er godkendt af parterne, stemmer overens med de regler, som er aftalt mellem centralforvaltningen og den regionale forvaltning, og som er regler med lovrang. Hvad endvidere angår de mål, der forfølges med skattelovgivningen inden for selvstyret, og den baskiske forvaltnings forpligtelse til om fornødent at »tage hensyn til nationale interesser ved fastsættelsen af skatteprocenten«, indeholder den økonomiske aftale i artikel 3 visse påbud vedrørende grænserne for det samlede reelle skattetryk, vedrørende de frie bevægeligheder og etableringsretten samt vedrørende forbud mod diskriminerende virkninger. Disse forskrifter kan give anledning til, at de iværksatte skattebestemmelser underkastes en efterfølgende juridisk kontrol, der har til formål at fastslå, om de er i overensstemmelse med de ovennævnte regler og retningslinjer.

31 For så vidt angår kriteriet om økonomisk selvstyre stiller den forelæggende ret det spørgsmål, om Baskerlandet, selv om det er en enhed med ansvar på skatteområdet, alligevel råder over de fornødne beføjelser til at opfylde dette kriterium. Retten bemærker herved, at selv om Baskerlandets kompetenceniveau er meget højt sammenlignet med de andre former for regionalt selvstyre inden for Europa, begrænses det imidlertid derved, at staten har enebeføjelser på områder, der økonomisk påvirker Baskerlandet, således vedrørende pengevæsenet, grundlaget for og samordningen af den almindelige planlægning af den økonomiske virksomhed, den økonomiske ordening for den sociale sikring og offentlige arbejder af generel interesse, blandt andre af de kompetenceområder, der nævnes i forfatningens artikel 149. Eksistensen af en selvstændig økonomisk ramme inden for Baskerlandet må af denne grund tages med et vist forbehold og ses i lyset af visse grundlæggende krav vedrørende enheden af markedet og enheden af det økonomiske system, hvilke krav udgør grænser, der er en integrerende del af systemet med de spanske selvstyrende regioner ifølge Tribunal Constitucionals retspraksis (jf. bl.a. dom nr. 96/1984 af 19.10.1984 og dom nr. 96/2002 af 25.4.2002).

32 Under disse omstændigheder har Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er formuleret identisk i sagerne C-428/06, C-429/06 og C-434/06:

»Skal artikel 87, stk. 1, EF fortolkes således, at de skatteforanstaltninger, der er vedtaget af Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, hvorved artikel 29, stk. 1, litra a), og artikel 37 og 39 i lov om selskabsskat affattes på en sådan måde, at der dels indføres en skatteprocent, der er lavere end den almindelige sats, der er fastsat i den spanske statslige lovgivning, dels nogle skattefradrag, der ikke eksisterer inden for den statslige skattelovgivning, og disse foranstaltninger finder anvendelse på den nævnte autonome regions område, skal anses for at være selektive og dermed omfattet af begrebet statsstøtte, hvorfor de skal anmeldes til Kommissionen i medfør af artikel 88, stk. 3, EF?«

33 I sagerne C-430/06 – C-433/06 er det præjudicielle spørgsmål det samme som det, der er nævnt i den foregående præmis, men det vedrører de relevante provinslove i Álava og Guipúzcoa.

34 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. november 2006 er sagerne C-428/06 – C-434/06 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

### **Spørgsmålet, om de præjudicielle anmodninger kan antages til realitetsbehandling**

#### *Indlæg indgivet til Domstolen*

35 Comunidad Autónoma de La Rioja gør gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kan realitetsbehandles, da en besvarelse af det stillede spørgsmål ikke er



nødvendig for at gøre det muligt for den forelæggende ret at afsige dom. Ved kendelse af 14. november 2005, der er bekræftet ved en senere kendelse af 17. marts 2006, hvilke kendelser begge er afsagt under følgesagen om fuldbyrdelse af dommen afsagt af Tribunal Supremo den 9. december 2004 (fuldbyrdelsessag nr. 3753/96-1), har Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco således allerede annulleret nogle af de i hovedsagerne anfægtede bestemmelser, nemlig artikel 29 i de forskellige ændrede provinslove vedrørende selskabsskatteprocenten og den ændrede artikel 39 i provinslov nr. 3/1996, idet Tribunal Superior fastslog, at disse bestemmelser var i strid med den nævnte dom, og at de var blevet vedtaget med det formål at undgå at fuldbyrde denne. Hvad de to ovennævnte kendelser angår er disse nu genstand for kassationsappeller.

36 Ved skrivelse af 23. januar 2008 har Comunidad Autónoma de La Rioja imidlertid meddelt Domstolen, at det frafaldt sin begæring om, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse blev erklæret uegnet til realitetsbehandling.

37 UGT-Rioja gør ligeledes gældende, at de nævnte anmodninger ikke kan realitetsbehandles, da der ikke foreligger den mindste tvivl om, at de i hovedsagerne omtvistede skatteforanstaltninger udgør statsstøtte. Den henviser i denne forbindelse til Tribunal Supremos dom og til visse beslutninger fra Kommissionen vedrørende skattebestemmelser, der er vedtaget af de historiske provinser, og som ligner de nævnte foranstaltninger.

38 Confebask gør også gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke var nødvendige, fordi dommen i sagen Portugal mod Kommissionen er ganske klar, og der ikke er tvivl om, at de i hovedsagerne omhandlede skatteforanstaltninger ikke udgør statsstøtte.

#### *Domstolens bemærkninger*

39 Det følger såvel af ordlyden som opbygningen af artikel 234 EF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter præjudiciel forelæggelse (jf. i denne retning dom af 15.6.1995, forenede sager C-422/93 – C-424/93, Zabala Erasun m.fl., Sml. I, s. 1567, præmis 28, af 12.3.1998, sag C-314/96, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 18, og af 20.1.2005, sag C-225/02, García Blanco, Sml. I, s. 523, præmis 27).

40 Da en verserende retssag i hovedsagen er en betingelse for Domstolens kompetence, efterprøver denne betingelsen ex officio. Det følger heraf, at den tilbagekaldelse af begæringen om, at det præjudicielle spørgsmål afvises fra realitetsbehandling, som Comunidad Autónoma de La Rioja har foretaget, er uden betydning for denne efterprøvelse.

41 I den foreliggende sag fremgår det ikke af nogen af de for Domstolen forelagte oplysninger, at hovedsagerne som følge af annullationen af nogle af de i hovedsagerne anfægtede bestemmelser skulle være blevet uden genstand, og heller ikke, at en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål ikke længere skulle være nødvendig for den forelæggende ret med henblik på at afsige domme i de sager, der er blevet indbragt for den.

42 Vedrørende påstanden om, at svaret på det forelagte spørgsmål er klart, skal det bemærkes, at såfremt besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller hvis den ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, er en retsinstans, hvis afgørelser ikke kan appelleres, under visse omstændigheder på den ene side ikke forpligtet til at stille et præjudicielt spørgsmål (jf. i denne retning dom af 6.10.1982, sag C-283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 14 og 16-20), og på den anden side kan Domstolen træffe afgørelse ved begrundet kendelse i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 3.

43 Imidlertid er disse omstændigheder på ingen måde til hinder for, at en national ret forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål (jf. i denne retning dommen i sagen Cilfit m.fl., præmis 15), og har ikke til følge, at Domstolen bliver inkompetent til at træffe afgørelse om et sådant spørgsmål.

44 Det må under alle omstændigheder fastslås, at det for UGT-Rioja er utvivlsomt, at de i hovedsagerne omtvistede skatteforanstaltninger udgør statsstøtte, mens der for Confebask ikke består tvivl om, at disse foranstaltninger ikke udgør en sådan støtte. Denne modsigelse i bedømmelsen af de nævnte skatteforanstaltninger i forhold til bestemmelserne i EF-traktaten er tilstrækkelig til at bevise, at det er nødvendigt at besvare anmodningerne om præjudiciel afgørelse.

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

45 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 87, stk. 1, EF skal fortolkes således, at skatteforanstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede, der er blevet vedtaget af regionale enheder, skal betragtes som selektive foranstaltninger og dermed som statsstøtte i denne bestemmelses forstand alene af den grund, at de ikke finder anvendelse på hele den pågældende medlemsstats territorium.

46 Som Domstolen har anført i præmis 56 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, skal det for at vurdere, om en foranstaltning er selektiv, undersøges, om den nævnte foranstaltning inden for rammerne af en given retlig ordning udgør en fordel for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

47 I den forbindelse skal referencerammen ikke nødvendigvis fastsættes inden for den pågældende medlemsstats territorium, hvorfor en foranstaltning, der udelukkende på en del af det nationale område indrømmer en fordel, ikke af den grund alene er selektiv i artikel 87, stk. 1, EF's forstand (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 57).

48 Det kan ikke udelukkes, at en indenstatslig enhed har en retlig og faktisk ordning, som gør den tilstrækkeligt selvstyrende i forhold til en medlemsstats centralregering, således at det ved de foranstaltninger, denne enhed vedtager, er den og ikke centralregeringen, der spiller den grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 58).

49 Domstolen har i præmis 65 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen nævnt den situation, hvor en regional eller lokal myndighed som led i udøvelsen af beføjelser, der er tilstrækkeligt uafhængige af centralmagten, fastsætter en skatteprocent, som er lavere end den nationale sats, og som udelukkende gælder for virksomheder beliggende på det område, der hører under myndighedens beføjelser.

50 I sidstnævnte situation kan den relevante retlige ramme for at vurdere, om en skatteforanstaltning er selektiv, afgrænses til det berørte geografiske område, når den indenstatslige enhed navnlig som følge af sin statut og sine beføjelser indtager en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne beliggende på det område, der hører under enhedens beføjelser, virker i (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 66).

51 For at en beslutning, der er truffet af en regional eller lokal myndighed, skal kunne anses for at være blevet vedtaget under udøvelsen af tilstrækkeligt selvstændige beføjelser for denne myndighed, er det først og fremmest nødvendigt, at myndigheden forfatningsmæssigt er tildelt en

politisk og administrativ statut, der adskiller sig fra centralregeringens. Derudover skal beslutningen være vedtaget, uden at centralregeringen direkte kan gribe ind i dens indhold. Endelig må de økonomiske følger af, at der for virksomheder beliggende i regionen gælder en nedsættelse i forhold til den nationale skatteprocent, ikke godtgøres ved tilskud eller bidrag fra andre regioner eller fra centralregeringen (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 67). Disse tre betingelser betegnes almindeligvis som kriterierne om institutionelt, proceduremæssigt samt økonomisk og finansielt selvstyre.

52 Domstolen konkluderede i præmis 68 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, at et politisk og skattemæssigt selvstyre i forhold til centralregeringen, der er tilstrækkeligt for så vidt angår anvendelsen af de fællesskabsretlige regler om statsstøtte, forudsætter, at den indenstatslige enhed ikke kun er bemyndiget til på det område, der hører under dens beføjelser, at vedtage foranstaltninger med nedsættelse af skatteprocenter uafhængigt af enhver overvejelse, der er forbundet med centralregeringens adfærd, men at enheden også påtager sig de politiske og økonomiske følger af en sådan foranstaltning.

#### *Ingen forhåndsbetingelse*

53 I modsætning til hvad Kommissionen har anført, opstiller præmis 58 og 66 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen ingen forhåndsbetingelse for anvendelsen af de tre kriterier, der er nævnt i samme doms præmis 67.

54 Den nævnte doms præmis 58 giver efter selve ordlyden ingen anledning til tvivl i så henseende. Deri bemærker Domstolen således, at det ikke kan udelukkes, at en indenstatslig enhed er tilstrækkeligt selvstyrende i forhold til centralregeringen, således at det er denne enhed, der spiller en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i.

55 Det forholder sig med andre ord således, at når en indenstatslig enhed er tilstrækkeligt selvstyrende, dvs. når den har en selvstændig stilling i institutionel, proceduremæssig og økonomisk henseende, spiller den en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i. Denne grundlæggende rolle er konsekvensen af selvstændigheden og ikke en forhåndsbetingelse for denne.

56 Præmis 66 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen giver ligeledes udtryk for denne konsekvensbetragtning, idet Domstolen deri nævner den situation, hvor en indenstatslig enhed »navnlig som følge af sin statut og sine beføjelser« indtager en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne beliggende på det område, der hører under enhedens beføjelser, virker i.

57 Den nævnte præmis 66 klargør i tilstrækkeligt omfang samme doms præmis 67, der beskriver de kriterier, som en beslutning skal opfylde for at kunne anses for at være blevet vedtaget under udøvelsen af tilstrækkeligt selvstyre, dvs. under omstændigheder som dem, der omhandles i den nævnte præmis 66.

58 Denne principielle fortolkning, som Domstolen har fastlagt i præmis 54-68 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, bestyrkes af en undersøgelse af den prøvelse, som Domstolen har foretaget i samme dom. Det skal herom bemærkes, at Domstolen i dommens præmis 70 undersøgte kriterierne vedrørende det institutionelle og det proceduremæssige selvstyre og i dommens præmis 71-76 kriteriet vedrørende det økonomiske selvstyre.

59 Som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, fremgår det imidlertid på ingen måde af den prøvelse, der blev foretaget af Domstolen, at denne skulle have undersøgt,

om den forudgående betingelse, som stilles ifølge Kommissionen, var opfyldt.

60 Det følger heraf, at de eneste betingelser, der skal være opfyldt, for at det område, der henhører under en indenstatslig enheds beføjelser, er den relevante ramme for at vurdere, om en beslutning truffet af denne enhed har selektiv karakter, er betingelserne vedrørende institutionelt, procedurmæssigt samt økonomisk og finansielt selvstyre, således som de er angivet i præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen.

#### *Den indenstatslige enhed, der skal tages i betragtning*

Indlæg indgivet til Domstolen

61 Med henblik på at fastslå, om de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger er blevet truffet af en »tilstrækkeligt selvstyrende« indenstatslig enhed, skal det først fastlægges, hvilken enhed der skal tages i betragtning.

62 Det er således væsentligt at bemærke, at selv om det præjudicielle spørgsmål, der er stillet i hver enkelt af sagerne C-428/06 – C-434/06, vedrører de skatteforanstaltninger, der er truffet af en særlig historisk provins, henviser den forelæggende ret i sine bemærkninger til begrundelse for, at en besvarelse af spørgsmålet er nødvendig, såvel til den selvstyrende region Baskerlandet som til de historiske provinser.

63 Comunidad Autónoma de La Rioja og Comunidad Autónoma de Castilla y León samt Kommissionen har for Domstolen anført, at det alene er de historiske provinser, som bør tages i betragtning, da det er disse enheder, der har truffet de foranstaltninger, der omhandles i hovedsagerne. De har i den forbindelse understreget disse enheders begrænsede beføjelser, deres manglende selvstyre, og dermed den selektive karakter af den anfægtede provinslovgivning.

64 Ligesom den forelæggende ret har de lokale myndigheder og den spanske regering som betegnelse for den samme indenstatslige enhed snart henvist til de historiske provinser, snart til den selvstyrende region Baskerlandet, alt efter om der refereres til den myndighed, der er kompetent på skatteområdet, eller inden for andre områder.

#### Domstolens besvarelse

65 Som det fremgår af gengivelsen af den nationale lovgivning, der er citeret i nærværende dom, er Kongeriget Spaniens institutionelle system særligt kompliceret. I øvrigt er Domstolen ikke kompetent til at fortolke den nationale lovgivning. Fortolkningen af artikel 87, stk. 1, EF kræver imidlertid, at det fastslås, hvilken indenstatslig enhed der skal tages i betragtning ved vurderingen af den selektive karakter af en skatteforanstaltning.

66 Den selvstyrende region Baskerlandet består af de tre provinser Álava, Vizcaya og Guipúzcoa. Disse provinders grænser er sammenfaldende med grænserne for de historiske provinser, hvilke enheder har rettigheder af meget gammel oprindelse, de såkaldte »fueros«, der giver dem beføjelse til at pålægge og opkræve skat. Mange andre beføjelser, navnlig på det økonomiske område, udøves derimod af den selvstyrende region.

67 Det kan næppe betvivles, at betragtet som sådan råder de historiske provinser ikke over et tilstrækkeligt selvstyre i henhold til de kriterier, der angives i præmis 67 og 68 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen. For at der foreligger et politisk og skattemæssigt selvstyre kræves det således, at den indenstatslige enhed bærer de politiske og økonomiske konsekvenser af en foranstaltning i form af skattemæssigt selvstyre. Dette er ikke tilfældet, når enheden ikke varetager budgetforvaltningen, dvs. når den ikke har styret over såvel indtægter som udgifter. Det synes at

være denne situation, der foreligger for de historiske provinser, der kun er kompetente på skatteområdet, mens de andre beføjelser henhører under den selvstyrende region Baskerlandet.

68 Med henblik på en analyse af kriterierne for en indenstatslig enheds selvstyre forekommer det imidlertid ikke absolut nødvendigt kun at tage hensyn til de historiske provinser eller – omvendt – kun til den selvstyrende region Baskerlandet.

69 Det fremgår således af de for Domstolen afgivne forklaringer, at det alene er historisk begrundet, at de beføjelser, der udøves på det geografiske område, der både svarer til de historiske provinser og til den selvstyrende region Baskerlandet, er opdelt i kompetencen på skatteområdet, der tilkommer de historiske provinser, og kompetencerne vedrørende økonomiske spørgsmål, som er tillagt den selvstyrende region.

70 For at undgå, at der opstår situationer præget af manglende sammenhæng, forudsætter denne kompetencefordeling et snævert samvirke mellem de forskellige enheder.

71 Autonomistatutten behandler således de beføjelser, der tilkommer den selvstyrende region Baskerlandet, men angiver samtidig i artikel 41, stk. 2, de grundlæggende principper, som provinsmyndighederne skal overholde, og som omhandles mere detaljeret i den økonomiske aftale.

72 Denne økonomiske aftale, som er godkendt ved en lov, er blevet indgået mellem den selvstyrende region Baskerlandet og den spanske stat. Den omhandler imidlertid ikke udelukkende denne selvstyrende regions beføjelser, men indeholder en række bestemmelser vedrørende de historiske provinser, der har kompetencen inden for en lang række skatteområder.

73 Den korrekte gennemførelse af den økonomiske aftale påses af en paritetisk kommission. Ifølge aftalens artikel 61, stk. 1, er denne kommission sammensat af, på den ene side, en repræsentant for hver provinsregering og det samme antal repræsentanter for den baskiske regering, og, på den anden side, af et tilsvarende antal repræsentanter for statens administration.

74 På samme måde bekræftes det snævre samarbejde mellem de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet af sammensætningen af kommissionen for samordning og vurdering af lovgivningen. Ifølge den økonomiske aftales artikel 63 er denne kommission nemlig sammensat af fire repræsentanter for statens administration og fire repræsentanter for den selvstyrende region, der er udpeget af den baskiske regering, og tre af de sidstnævnte udnævnes efter indstilling fra hver af de respektive Diputaciones Forales.

75 Det er således såvel de historiske provinser som den selvstyrende region Baskerlandet, der skal henvises til med henblik på at fastslå, om den indenstatslige enhed, der udgøres såvel af disse historiske provinser som af denne region, råder over et tilstrækkeligt selvstyre til at være den referenceramme, på grundlag af hvilken det skal bedømmes, om en foranstaltning, der er truffet af en af disse historiske provinser, har selektiv karakter.

#### *Relevansen af domstolskontrollen*

76 Før det undersøges, om de tre selvstyrekræfter, der er angivet i præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, er opfyldt i hovedsagerne, skal det tillige præciseres, hvorfor der skal tages hensyn til den kontrol, der udøves af de nationale domstole. Nogle af de parter i hovedsagerne, som har afgivet indlæg, har således gjort gældende, at provinslovgivningen har status af administrative bestemmelser og er undergivet en legalitetskontrol ved forvaltningsdomstolene, hvilket hævdes at påvirke de historiske provinser proceduremæssige selvstyre. Andre parter finder derimod, at den nævnte kontrol ikke er relevant for bedømmelsen af

selvstyrekriterierne.

77 Der skal i den forbindelse mindes om, at inden for rammerne af artikel 234 EF er Domstolen ikke kompetent til at anvende fællesskabsretten, men alene til at fortolke eller vurdere gyldigheden af denne.

78 Der skal således ikke rejses et spørgsmål om, hvorvidt den i hovedsagerne omhandlede provinslovgivning udgør statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, men denne bestemmelse skal derimod fortolkes for at efterprøve, om bestemmelser såsom de provinslove, der er vedtaget af de historiske provinser inden for grænserne af deres beføjelser, kan betegnes som generelt anvendelige regler i statsstøttebegrebets forstand, således som det fremgår af denne bestemmelse, eller om disse love har en selektiv karakter.

79 Det fremgår, at grænserne for de historiske provinser beføjelser er fastlagt ved forfatningen og i andre bestemmelser, som f.eks. autonomistatutten og den økonomiske aftale. Disse bestemmelser skal herved tages i betragtning, således som de fortolkes af de nationale domstole, og således som disse håndhæver dem. Det er nemlig ikke domstolskontrollen, der er relevant med henblik på at konstatere, at der består et selvstyre, men det kriterium, der benyttes af domstolene, når de udøver deres kontrol.

80 Legalitetskontrollen har den funktion at opnå, at de allerede fastlagte grænser for de kompetencer, der tilkommer statens forskellige myndigheder, organer eller enheder, overholdes, men ikke at fastlægge disse grænser. Som det blev gjort gældende af den spanske regering under retsmødet, er eksistensen af en judiciel prøvelse nøje sammenhængende med eksistensen af en retsstat.

81 Når retspraksis ved en medlemsstats retsinstanser er væsentlig for at konstatere grænserne for en indenstatslig enheds beføjelser, er begrundelsen herfor den, at den i retspraksis fastlagte fortolkning udgør en integrerende del af de regler, der fastlægger disse beføjelser. En domstolsafgørelse fortolker imidlertid kun den regel, der fastlægger grænserne for en sådan enheds beføjelser, men principielt gør den ikke indgreb i udøvelsen af disse beføjelser inden for disse grænser.

82 Det følger af det anførte, at det er de gældende regler, således som de fortolkes af de nationale domstole, der bestemmer grænserne for en indenstatslig enheds beføjelser, og som skal tages i betragtning for at fastslå, om denne råder over et tilstrækkeligt selvstyre.

83 Det kan følgelig ikke med rette hævdes, at en indenstatslig enhed ikke har selvstyre, alene fordi der udøves en judiciel kontrol med de retsakter, den vedtager.

### *De tre selvstyrekriterier*

Kriteriet vedrørende det institutionelle selvstyre

– Indlæg indgivet til Domstolen

84 Provinsmyndighederne og Confedebask samt Det Forenede Kongeriges regering har tilkendegivet, at de er enige i den forelæggende rets bedømmelse for så vidt angår det institutionelle selvstyre. Den spanske regering mener også, at den første betingelse er opfyldt.

85 Comunidad Autónoma de Castilla y León gør gældende, at de historiske provinser ikke har et fuldt institutionelt selvstyre, eftersom de skal bidrage til den spanske stats forpligtelser. Comunidad Autónoma de La Rioja bemærker, at der må sondres mellem provinsmyndighederne, som har vedtaget de i hovedsagerne omhandlede skatteforanstaltninger, og den selvstyrende

region Baskerlandet. Denne skal, ligesom de andre selvstyrende regioner, udøve de beføjelser, som staten har tildelt den, inden for rammerne af de mål, staten har fastlagt for den nationale økonomiske politik eller for den almindelige opbygning af økonomien, mens de nævnte provinsmyndigheder ikke har kompetencer på det økonomiske område. Uden at den derved vil bestride, at der består et institutionelt selvstyre, har Kommissionen også henvist til de begrænsede beføjelser, der tilkommer provinsmyndighederne, som i det væsentlige fungerer som skatteopkrævere for andre myndigheder.

– Domstolens besvarelse

86 De forskellige fremførte opfattelser er blevet refereret i fornødent omfang. Som det allerede er angivet i denne doms præmis 75, skal der imidlertid tages hensyn til den indenstatslige enhed, hvori både indgår de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet.

87 Det fremgår i denne forbindelse af undersøgelsen af forfatningen, af autonomistatutten og af den økonomiske aftale, at indenstatslige enheder, såsom de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet, i og med at de er tildelt en politisk og administrativ statut, der er forskellig fra centralregeringens, opfylder kriteriet vedrørende det institutionelle selvstyre.

Kriteriet om det proceduremæssige selvstyre

– Indlæg indgivet til Domstolen

88 Comunidad Autónoma de La Rioja og Comunidad de Castilla y León såvel som Kommissionen har understreget, at provinsmyndighederne ved udøvelsen af deres beføjelser er undergivet begrænsninger, både i forhold til centralstaten og til den selvstyrende region Baskerlandet samt indbyrdes. En forudgående kontrol foretages i så henseende i overensstemmelse med princippet om samarbejde med staten. Comunidad Autónoma de Castilla y León lægger vægt på den rolle, der tilkommer kommissionen for samordning og vurdering af lovgivningen, der omhandles i den økonomiske aftales artikel 63 og 64.

89 Disse parter i hovedsagerne har ligeledes gjort gældende, at en lang række principper – forfatningsretlige og andre – skal overholdes af provinsmyndighederne under forvaltningsdomstolenes kontrol. Disse principper udgør væsentlige materielle grænser for disse myndigheders beføjelser. Dette er tilfældet vedrørende solidaritetsprincippet, der fastslås i forfatningens artikel 138, princippet om skattemæssig harmonisering, hvor den økonomiske aftales artikel 3 angiver de heraf følgende krav, såvel som med hensyn til lighedsprincippet, der navnlig kommer til udtryk i forfatningens artikel 31, og princippet om markedets enhed.

90 Provinsmyndighederne og Confebask har anført, at staten ikke griber ind i vedtagelsen af provinslovgivningen. Der findes en ordning for gensidig underretning, men denne har blot informativ karakter. Selv om kommissionen for samordning og vurderingen af lovgivningen afgav en negativ udtalelse, ville dette ikke være til hinder for ikrafttrædelsen af de vedtagne provinslove, der kun vil kunne anfægtes ved de nationale domstole.

91 Det Forenede Kongeriges regering finder ligesom den italienske regering, at samordningsforanstaltninger ikke er uforenelige med anerkendelsen af et proceduremæssigt selvstyre. Ifølge førstnævnte regering er det den kendsgerning, at vedtagelsen af en regional skatteforanstaltning ikke kræver samtykke fra staten, og at denne ikke råder over beføjelsen til at nedlægge veto mod en sådan foranstaltning eller annullere de regionale myndigheders beslutning, som er relevant.

92 Confebask har under henvisning til en forskel i formuleringen mellem generaladvokat

Geelhoeds forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Portugal mod Kommissionen og ordlyden af denne dom herpå støttet et argument om, at det med henblik på undersøgelsen af kriteriet om det proceduremæssige selvstyre er uden betydning, at den lokale myndighed er forpligtet til at tage hensyn til de nationale interesser. I nævnte forslag til afgørelse siges det således i punkt 54, at »beslutningen skal være truffet af den lokale myndighed i henhold til en procedure, hvor centralregeringen ikke har beføjelse til at gribe direkte ind i proceduren med fastsættelse af skatteprocenten, og hvor den lokale myndighed ikke har pligt til at tage centralstatens interesser i betragtning ved fastsættelsen af skatteprocenten«. I dommens præmis 67 gentog Domstolen derimod ikke den sidste del af den ovennævnte sætning, idet den begrænsede sig til at anføre, at foranstaltningen skal være vedtaget, »uden at den centrale regering direkte kan gribe ind i dens indhold«.

93 Kommissionen har i modsætning til Confebask gjort gældende, at den omstændighed, at statens interesser tages i betragtning, er væsentlig. Efter Kommissionens opfattelse ville betingelsen vedrørende proceduremæssigt selvstyre ikke være opfyldt, hvis den indenstatslige enhed var undergivet en proceduremæssig forpligtelse til at rådføre sig med centralregeringen og/eller en materiel forpligtelse til at tage hensyn til virkningerne af dens beslutninger i landet som helhed, f.eks. med henblik på overholdelsen af lighedsprincippet, solidaritetsprincippet eller princippet om et tilsvarende skattetryk.

94 Kommissionen støtter sig i denne forbindelse på den sidste sætning i præmis 68 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, hvorefter den indenstatslige enhed skal have kompetence på skatteområdet »uafhængigt af enhver overvejelse, der er forbundet med centralregeringens adfærd«, en bemærkning, i lyset af hvilken man bør fortolke den anden betingelse, der fastslås i samme doms præmis 67, nemlig betingelsen om, at den af den indenstatslige enhed truffe beslutning skal være vedtaget, »uden at den centrale regering direkte kan gribe ind i dens indhold«.

– Domstolens besvarelse

95 Som det fremgår af præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, skal den indenstatslige enheds beslutning, for at være blevet vedtaget under udøvelsen af tilstrækkeligt selvstyre, være blevet truffet, uden at den centrale regering direkte kan gribe ind i dens indhold.

96 Et sådant proceduremæssigt selvstyre udelukker ikke, at der indføres en samordningsprocedure med henblik på at forebygge konflikter, forudsat at den endelige beslutning, der træffes ved afslutningen af denne procedure, vedtages af den indenstatslige enhed og ikke af centralregeringen.

97 Det fremgår i den forbindelse af den økonomiske aftales artikel 4, stk. 1, at provinsmyndighederne underretter statens administration om forslag til provinslove på skatteområdet, og at statsadministrationen gør det samme i forhold til de nævnte myndigheder.

98 Ifølge samme aftales artikel 64 kan en kommission for samordning og vurdering af lovgivningen, der for den ene halvdel vedkommende består af repræsentanter for statsadministrationen og for den anden halvdel vedkommende af repræsentanter for den selvstyrende region Baskerlandet, undersøge forslag til provinslove og ved forhandling søge at fjerne eventuelle uoverensstemmelser i forhold til den skattelovgivning, der finder anvendelse inden for resten af det spanske område.

99 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 87 i forslaget til afgørelse, fremgår det ikke af den økonomiske aftale, at centralregeringen, dersom der ikke opnås enighed inden for den nævnte kommission, skulle kunne påbyde, at der vedtages en lov med et bestemt indhold.



100 Det skal i øvrigt bemærkes, at kommissionen for samordning og vurdering af lovgivningen ikke alene kan undersøge forslag til provinslove, men også forslag, der oversendes af statsadministrationen. Muligheden herfor viser i tilstrækkeligt omfang, at den nævnte kommission udelukkende er et hørings- og forligsorgan, og ikke en mekanisme for centralregeringen til at påtvinge sin egen afgørelse i den situation, hvor der måtte foreligge en konflikt mellem et forslag til provinslovgivning og den spanske stats skattelovgivning.

101 Hvad angår de forskellige principper, som Comunidad Autónoma de La Rioja og Comunidad Autónoma de Castilla y León samt Kommissionen har henvist til, ses disse ikke at begrænse de historiske provinsers beslutningsautonomi, men snarere at fastlægge dens grænser.

102 Det i forfatningens artikel 138 definerede solidaritetsprincip, hvorefter »staten sikrer den effektive anvendelse af solidaritetsprincippet, som fastslået i forfatningens artikel 2, idet den påser, at der tilvejebringes en rimelig og retfærdig økonomisk ligevægt mellem de forskellige dele af de spanske territorium [...]«, synes således ikke at begrænse de historiske provinsers proceduremæssige selvstyre.

103 Ved påbuddet om, at en indenstatslig enhed skal tage hensyn til den økonomiske ligevægt mellem de forskellige dele af det nationale territorium, når den vedtager en skattebestemmelse, fastlægges således en grænse for denne enheds beføjelser, selv om de begreber, der benyttes til at angive disse grænser, som f.eks. begrebet økonomisk ligevægt, i givet fald fastlægges nærmere i forbindelse med den fortolkning, der er særegen for den judicielle prøvelse.

104 Som det er nævnt i nærværende doms præmis 81, indebærer den omstændighed, at visse på forhånd fastsatte grænser skal overholdes i forbindelse med vedtagelsen af en beslutning, imidlertid ikke principielt, at der sker en begrænsning af beslutningsfriheden for den enhed, som vedtager denne beslutning.

105 Hvad angår princippet om skatteharmonisering, der nævnes i den økonomiske aftales artikel 3, følger der heraf navnlig en forpligtelse til at have »et faktisk samlet skattetryk, der svarer til det, der findes i resten af staten«, og til at overholde og sikre »personernes frie bevægelighed og etableringsret såvel som den frie bevægelighed for goder, kapital og tjenesteydelser på hele det spanske område, uden at der forekommer diskriminerende virkninger, krænkelse af reglerne for konkurrencen mellem virksomheder eller fordrejning ved ressourcetildelingen«.

106 Selv om det tilsyneladende følger af et sådant princip, at de historiske provinser ikke har en meget vid kompetence hvad angår det samlede skattetryk, som kan indføres ved provinslovgivningen, eftersom dette skal være svarende til det, der findes i resten af den spanske stat, er det dog ikke bestridt, at det samlede skattetryk blot er et af de aspekter, der skal tages i betragtning, når en skattebestemmelse vedtages. I det omfang de overholder dette princip, har de historiske provinser følgelig adgang til at vedtage skattebestemmelser, der på mange punkter afviger fra de bestemmelser, som finder anvendelse i denne stat i øvrigt.

107 Under alle omstændigheder bemærkes, at som det fremgår af præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, er det afgørende kriterium for bedømmelsen af, om der findes et proceduremæssigt selvstyre, ikke omfanget af den kompetence, som den indenstatslige enhed er tildelt, men denne enheds mulighed for i medfør af denne kompetence at træffe en beslutning på uafhængig vis, dvs. uden at centralregeringen direkte kan gribe ind i dens indhold.

108 Det følger af det anførte, at en indenstatslig enheds forpligtelse til at tage hensyn til statens interesser med henblik på at overholde grænserne for de beføjelser, denne enhed er tildelt, ikke i princippet udgør en omstændighed, der gør indgreb i dennes proceduremæssige selvstyre, når

den vedtager en beslutning inden for grænserne af disse beføjelser.

109 For så vidt angår hovedsagerne må det fastslås, at efter hvad der fremgår af de relevante nationale bestemmelser og navnlig af den økonomiske aftales artikel 63 og 64, kan centralregeringen ikke gribe direkte ind i proceduren for vedtagelse af en provinslov med henblik på at sikre overholdelsen af sådanne principper som solidaritetsprincippet, princippet om skatteharmonisering eller andre principper, såsom dem, der er påberåbt af sagsøgerne i hovedsagerne.

110 Imidlertid bemærkes, at mens Domstolen er kompetent til at fortolke fællesskabsretten, er det derimod den nationale domstol, der er kompetent til at identificere den nationale ret, der finder anvendelse, samt fortolke denne, ligesom den har kompetence til at anvende fællesskabsretten i de retstvister, der indbringes for den. Det påhviler således den forelæggende ret på grundlag af de undersøgte aspekter og alle andre omstændigheder, som den finder relevante, at undersøge, om det andet kriterium, der er angivet i præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nemlig kriteriet om proceduremæssigt selvstyre, er opfyldt i hovedsagerne.

Kriteriet om økonomisk og finansielt selvstyre

– Indlæg indgivet til Domstolen

111 Med hensyn til dette kriterium fremgår det af de for Domstolen afgivne indlæg, at parterne heri henviser til præmis 67 og 68 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen. Heri fastslog Domstolen dels, at de økonomiske følger af en nedsat national skatteprocent, som gælder for virksomheder beliggende i regionen, ikke må godtgøres ved tilskud eller bidrag fra andre regioner eller fra centralregeringen, dels, at der kun foreligger et økonomisk selvstyre, hvis den indenstatslige enhed påtager sig de politiske og økonomiske konsekvenser af en foranstaltning med skattenedsættelse. Flere af de for Domstolen afgivne indlæg behandler spørgsmålet om fastsættelse af det finansielle bidrag og de konsekvenser, der skal drages heraf for spørgsmålet om økonomisk og finansielt selvstyre for den selvstyrende region Baskerlandet og for de historiske provinser.

112 Comunidad Autónoma de La Rioja og Comunidad Autónoma de Castilla y León har gjort gældende, at de historiske provinser ikke har økonomisk selvstyre, især som følge af de forskellige principper, der foreskrives i forfatningen og i den økonomiske aftale.

113 Heroverfor har provinsmyndighederne gjort gældende, at skatteordningen for de historiske provinser hviler på de to grundpiller, som dels er selvstyre og ansvar på skatteområdet, dels princippet om den ensidige risiko.

114 Confebask har på grundlag af en undersøgelse af præmisserne i forelæggelsesafgørelserne anført, at kriteriet om økonomisk selvstyre ifølge den nationale ret kræver en økonomisk differentiering mellem det selvstyrende område og resten af den spanske stat på skatteområdet, hvorfor et eventuelt princip om markedets enhed kunne rejse tvivl om, at der består et reelt selvstyre. Confebask understreger imidlertid, at det efter dommen i sagen Portugal mod Kommissionen under indendommstændigheder kræves, at der foreligger noget sådant som en »særskilt økonomisk ramme«, hvilket reelt heller ikke findes i de stater, der er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, der udgør en i vidt omfang integreret økonomisk og social enhed. Det eneste relevante element er, at en lavere skattebyrde, der gælder i en bestemt region, ikke må finansieres ved en overførsel, der stammer fra centralregeringen, hvilket betyder, at de politiske og økonomiske risici ved de afgørelser, som den indenstatslige enhed træffer på skatteområdet, overtages af denne, hvilket krav i spansk ret betegnes som »princippet om det fiskale ansvar«. Dette krav er opfyldt for de historiske provinser vedkommende, idet det fiskale ansvar er en

integrerende bestanddel af ordningen med økonomisk samordning.

115 Den spanske regering har undersøgt systemet med det finansielle bidrag og bemærker, at selv om der foregår forskellige finansielle overførsler mellem den spanske stat og den selvstyrende region Baskerlandet, er der samtidig tale om, at sidstnævnte yder et nettobidrag til det spanske finansministerium, hvormed det er formålet at finansiere de områder, der varetages af staten, og som ikke varetages af Baskerlandet. Regeringen har understreget, at de ændrede skattebestemmelser, der er vedtaget af de kompetente institutioner i de historiske provinser, hverken ændrer de finansielle overførsler mellem staten og Baskerlandet eller beregningen af de ydelser, der leveres af staten. Efter regeringens opfattelse følger det heraf, at de historiske provinser såvel politisk som økonomisk påtager sig følgerne af deres beslutninger på skatteområdet.

116 Den italienske regering er af den opfattelse, at den omstændighed, at den spanske stat er enekompetent inden for sektorer såsom pengevæsenet, grundlagene for og samordningen af den almindelige planlægning af den økonomiske aktivitet, den økonomiske ordning for den sociale sikring samt offentlige arbejder af almindelig interesse, ikke rejser tvivl om, at der findes en tilstrækkelig grad af økonomisk og finansielt selvstyre.

117 Det Forenede Kongeriges regering finder, at den omstændighed, at den spanske stat bevarer en vis kontrol med den generelle økonomiske ramme, og at der ydes et finansielt bidrag til de forpligtelser, denne stat har overtaget, ikke forekommer at være uforeneligt med kriteriet om økonomisk og finansielt selvstyre, på betingelse af, at skatteprocenten ikke påvirker størrelsen af dette finansielle bidrag.

118 Kommissionen har for det første gjort gældende, at ved undersøgelsen af, om en skatteforanstaltning udgør eller ikke udgør statsstøtte, skal der ikke tages hensyn til incitamentvirkningen, dvs. oprettelsen af virksomheder og dermed til det forøgede skatteprovenu, som en skattnedsættelse kunne medføre, da en sådan virkning ikke kan fastslås på forhånd. Spørgsmålet, om en foranstaltning har karakter af statsstøtte, skal under alle omstændigheder bedømmes fra sag til sag ud fra den støttemodtagende virksomheds situation på et givet tidspunkt. Den bemærker for det andet, at undersøgelsen af et bestemt områdes økonomiske selvstyre indebærer en analyse af samtlige ordninger for finansielle overførsler og solidaritetsinstrumenter, selv om de ikke betegner sig som sådanne (f.eks. ordningen med en og samme kasse for den sociale sikring, statens garanti for et vist mindsteniveau for offentlige ydelser osv.). Kommissionen har for det tredje understreget, at det ikke er de statslige indgrebs formål, der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af, om en skatteforanstaltning må anses for en statsstøtte, men virkningerne af denne foranstaltning. Den minder i denne forbindelse om, at det forhold, at et område er tillagt vidtgående beføjelser på skatteområdet og har rådigheden over sine indtægter, ikke nødvendigvis indebærer, at det spiller en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det økonomiske klima.

119 Kommissionen understreger i den forbindelse betydningen af forfatningens solidaritetsprincip, der udgør en grænse for de historiske provinser økonomiske selvstyre og skal sikre et minimumsniveau for ydelser inden for hele det spanske område.

120 Kommissionen har foretaget en nærmere undersøgelse af den mellemregionale udligningsfond, der er oprettet ved forfatningens artikel 158, stk. 2. Selve eksistensen af denne fond viser efter Kommissionens opfattelse, at de historiske provinser ikke påtager sig de økonomiske følger af en beslutning om at nedsætte skatteprocenten eller forhøje de tilladte fradrag. Hvad angår det finansielle bidrag konkluderer Kommissionen på grundlag af en undersøgelse af mekanismen for dette bidrag, at det beregnes på grundlag af de historiske provinser relative indtægter, sammenholdt med statens indtægter, og at bidraget følgelig udgør et

solidaritetsinstrument. Der forekommer i øvrigt andre finansielle overførsler, f.eks. tilpasninger og godtgørelser i relation til direkte og indirekte skatter, som også udgør solidaritetsinstrumenter, idet visse godtgørelser beregnes under hensyn til de nævnte relative indtægter.

121 Vedrørende den sociale sikring har Kommissionen henvist til en rapport fra arbejds- og socialministeriet for årene 1999-2005. På pensionsområdet havde ordningen f.eks. i 2005 et underskud på 311 mio. EUR i den selvstyrende region Baskerlandet. Kommissionen udleder heraf, at de sociale sikringsydelser finansieres af de andre selvstyrende regioner. Da finansieringen af underskuddene hører til de beføjelser, som regionen ikke har overtaget, bidrager den selvstyrende region Baskerlandet hertil med det finansielle bidrag. Men da dette beregnes på grundlag af denne regions relative indtægter, udgør ordningen, der er indført til dækning af underskuddet inden for den sociale sikring, et solidaritetsinstrument.

122 Under hensyn til samtlige anførte omstændigheder konkluderer Kommissionen, at de historiske provinser ikke påtager sig alle de økonomiske følger af foranstaltningerne til nedsættelse af skatteprocenten eller forhøjelse af tilladte fradrag. Følgelig er den tredje betingelse i præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen ikke opfyldt.

– Domstolens besvarelse

123 Som det fremgår af præmis 67 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, er det en betingelse for, at en indenstatslig enhed har økonomisk og finansielt selvstyre, at de økonomiske følger af en nedsættelse af skatteprocenten for virksomheder, der er beliggende i regionen, ikke godtgøres ved tilskud eller bidrag fra de andre regioner eller fra centralregeringen.

124 Bestemmelserne om de økonomiske overførsler mellem den spanske stat og den selvstyrende region Baskerlandet er fastlagt i den økonomiske aftale og i loven fra 2002 om det finansielle bidrag. Det er følgelig disse bestemmelser, der i første række skal undersøges med henblik på at fastslå, om de kan have til virkning, at den spanske stat yder godtgørelse for de økonomiske følger af en skatteforanstaltning vedtaget af provinsmyndighederne.

125 Metoden for beregning af det finansielle bidrag er særdeles kompliceret. Den første fase i denne beregning består i at opgøre størrelsen af de byrder, som staten har påtaget sig inden for hele Kongeriget Spanien med hensyn til de beføjelser, der ikke varetages af den selvstyrende region Baskerlandet. På de nævnte beløb anvendes en modregningskoefficient, der i princippet skal afspejle den relative vægt af den baskiske økonomi inden for Kongeriget Spanien som helhed. Endelig foretages der en række justeringer for at opnå et mere præcist skøn over de indtægter, som de forskellige enheder opbeholder fra diverse skatter.

126 Det fremgår af de for Domstolen indgivne indlæg, at størrelsen af de historiske provinser skatteindtægter ikke har betydning for den første fase i beregningen, hvorunder der udelukkende foretages en vurdering af de forskellige byrder, der er overtaget af den spanske stat. Med hensyn til justeringerne vil disse kun blive påvirket indirekte af en provinslov, hvorved der indføres en lempeligere beskatning af de skattepligtige, som denne lov finder anvendelse på.

127 Et af de væsentlige elementer i beregningen af det finansielle bidrag er modregningskoefficienten, der for tiden er fastsat til 6,24%. I så henseende er det fremgået af forhandlingerne for Domstolen, at selv om denne koefficient bestemmes ud fra økonomiske data, bliver den dog fastsat under forhandlinger af i det væsentlige politisk karakter mellem den spanske stat og selvstyrende region Baskerlandet. En beslutning om at nedsætte skatteprocenten har derfor ikke nødvendigvis betydning for satsen for denne koefficient.

128 Under retsmødet kritiserede Kommissionen den for tiden gældende modregningskoefficient,

idet den fandt, at den er sat for lavt, og at de historiske provinser som følge heraf yder et mindre bidrag til statens udgifter, end de burde. Det er imidlertid endnu engang væsentligt at minde om, at Domstolen kun er kompetent til at fortolke artikel 87, stk. 1, EF, og ikke til i hovedsagerne at træffe afgørelse om, hvorvidt den modregningskoefficient, der er beregnet i henhold til loven af 2002 om det finansielle bidrag, er blevet beregnet korrekt i økonomisk henseende, eller om den er sat for lavt.

129 Det skal imidlertid bemærkes, at en for lav fastsættelse af den nævnte koefficient ikke kan være mere end et indicium for, at de historiske provinser ikke har økonomisk selvstyre. Der skal imidlertid foreligge en udligning, dvs. en årsagsforbindelse mellem en skatteforanstaltning, der er vedtaget provinsmyndighederne, og de beløb, der bæres af den spanske stat.

130 Efter de for Domstolen afgivne forklaringer fastsættes modregningskoefficienten med udgangspunkt i økonomiske data under politiske forhandlinger med deltagelse af den spanske stat, og hvorunder denne forsvarer de nationale interesser såvel som interesserne for de andre regioner i Kongeriget Spanien. Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om en sådan procedure for fastsættelsen har til formål at gøre det muligt for centralregeringen at udligne omkostningerne ved en af de historiske provinser vedtagen støtteforanstaltning eller skatteforanstaltning til fordel for virksomhederne.

131 Det tilkommer ligeledes den forelæggende ret at undersøge virkningerne af denne procedure og fastslå, om fastsættelsen af modregningskoefficienten og mere generelt beregningen af det finansielle bidrag som følge af den anvendte metode og de økonomiske data, der tages i betragtning, kan have til virkning, at den spanske stat godtgør følgerne af en skatteforanstaltning, som er vedtaget af provinsmyndighederne.

132 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg ligeledes gjort gældende, at der forekommer mange andre finansielle overførsler, der skal godtgøre skatteforanstaltninger i form af skattenedsættelser, således de overførsler, der følger af, at der er en enkelt kasse for den sociale sikring, at staten garanterer et minimumsniveau for de offentlige ydelser, eller af eksistensen af den mellemregionale udligningsfond. Der blev endvidere under retsmødet henvist til betydelige beløb i overførsler og støtte til offentlige organer inden for den selvstyrende region Baskerlandet, som ikke indgår i beregningen af det finansielle bidrag.

133 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om en økonomisk godtgørelse kan være åbent angivet og specificeret, kan den også forekomme skjult og først fremgå efter en konkret undersøgelse af de økonomiske bevægelser mellem den pågældende indenstatslige enhed, den medlemsstat, den hører under, og dennes andre regioner.

134 Det vil således kunne fremgå af en sådan undersøgelse, at en beslutning om skattenedsættelse, der er truffet af en indenstatslig enhed, udløser større økonomiske overførsler til denne, hvilket følger af de metoder, der er anvendt ved beregningen af beløbene, der skal overføres.

135 Imidlertid bemærkes – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 109 i forslaget til afgørelse, og i modsætning til hvad Kommissionen synes at mene – at den blotte omstændighed, at det fremgår af en samlet betragtning af de økonomiske forbindelser mellem centralstaten og dennes indenstatslige enheder, at der finder økonomiske overførsler sted fra staten til disse enheder, ikke som sådan er tilstrækkelig til at godtgøre, at disse enheder ikke påtager sig de økonomiske følger af de skatteforanstaltninger, som de vedtager, og at de derfor ikke råder over et økonomisk selvstyre, idet sådanne overførsler kan forklares med grunde, der ikke har nogen som helst sammenhæng med disse skatteforanstaltninger.

136 Det er i hovedsagerne ikke bestridt, at de historiske provinser beføjelser bl.a. er begrænset af de forskellige principper, der er nævnt for Domstolen, og især princippet om skatteharmonisering.

137 I betragtning af disse grænser skal det undersøges, om den provinslovgivning, der er vedtaget af de historiske provinser, vil kunne medføre skjulte godtgørelser inden for sådanne sektorer som den sociale sikring eller den spanske stats garanti for offentlige ydelser på et vist mindsteniveau, såvel som i forbindelse med den mellemregionale udligningsfonds virksomhed, således som navnlig Kommissionen har gjort gældende. Det må herved konstateres, at Kommissionen ikke har fremført præcist formulerede anbringender.

138 Hvad endelig angår Kommissionens argument, som blev fremhævet under retsmødet, og hvorefter de omtvistede skatteforanstaltninger ikke finder anvendelse på alle virksomheder, der hører hjemme i, eller på alle produktioner, der finder sted i de historiske provinser, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det ikke kan berøre den ovenfor foretagne analyse, eftersom det står fast, at de nævnte foranstaltninger, i overensstemmelse med det af Domstolen fastslåede i præmis 62 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, finder anvendelse på alle virksomheder eller på alle produktioner, der i overensstemmelse med den norm for fordeling af beskatningskompetencen, der er fastlagt af den pågældende medlemsstat og den omhandlede indenstatslige enhed, henhører under sidstnævntes kompetence.

139 Det er under alle omstændigheder ikke Domstolen, der skal kende for ret, om de i hovedsagerne omtvistede provinslove udgør statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand. For at foretage en sådan karakterisering måtte Domstolen påtage sig at identificere, fortolke og anvende den relevante nationale lovgivning samt foretage en undersøgelse af de faktiske omstændigheder, hvilket er opgaver, der henhører under den forelæggende rets kompetence, hvorimod Domstolen udelukkende er kompetent til at fortolke begrebet statsstøtte i den anførte bestemmelses forstand med henblik på at give den nævnte ret nogle kriterier, der gør det muligt for den at træffe afgørelse i de retssager, der er indbragt for den.

140 Det må følgelig konkluderes, at det på grundlag af de undersøgte omstændigheder og alle andre forhold, som den forelæggende ret finder relevante, tilkommer denne sidstnævnte at undersøge, om de historiske provinser påtager sig de politiske og økonomiske følger af en skatteforanstaltning, der er vedtaget inden for grænserne af de beføjelser, som de er tildelt.

Konklusion vedrørende de tre kriterier, der er angivet i nærværende doms præmis 51

141 For at fastslå, om provinslove, der er vedtaget af de historiske provinser, udgør statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, er det nødvendigt at undersøge, om disse historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet råder over et institutionelt, proceduremæssigt og økonomisk selvstyre, der er tilstrækkeligt til, at en bestemmelse, der er vedtaget af disse myndigheder inden for grænserne af de beføjelser, de er tildelt, anses for at være generelt anvendelig inden for denne indenstatslige enhed, og ikke har en selektiv karakter i henhold til det statsstøttebegreb, der omhandles i artikel 87, stk. 1, EF.

142 Denne undersøgelse kan først gennemføres, efter at det ved en forudgående kontrol er sikret, at de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet overholder grænserne for deres beføjelser, da bestemmelserne vedrørende – bl.a. – de økonomiske overførsler er blevet udarbejdet på grundlag af disse beføjelser, således som de er fastlagt.

143 En konstateret overskridelse af grænserne for disse beføjelser vil nemlig kunne anfægte resultatet af den gennemførte analyse på grundlag af artikel 87, stk.1, EF, fordi referencerammen

for bedømmelse af den selektive karakter af bestemmelsen, der finder generel anvendelse inden for den indenstatslige enhed, ikke længere nødvendigvis udgøres af de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet, men efter omstændighederne vil kunne udstrækkes til at omfatte hele det spanske område.

144 I betragtning af det anførte i det hele skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 87, stk. 1, EF skal fortolkes således, at der med henblik på at bedømme den selektive karakter af en foranstaltning tages hensyn til det institutionelle, proceduremæssige og økonomiske selvstyre, der tilkommer den myndighed, der har truffet denne foranstaltning. Det tilkommer den forelæggende ret, der er enekompetent til at identificere og fortolke den relevante nationale lovgivning, såvel som til at anvende fællesskabsretten på de retssager, der er indbragt for den, at undersøge, om de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet har et sådant selvstyre, hvis konsekvens i bekræftende fald vil være, at de bestemmelser, som er vedtaget inden for grænserne af de beføjelser, som disse indenstatslige enheder er tildelt ved forfatningen og de andre bestemmelser i spansk ret, ikke har selektiv karakter i henhold til det statsstøttebegreb, der omhandles i artikel 87, stk. 1, EF.

### **Sagsomkostningerne**

145 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

**Artikel 87, stk. 1, EF skal fortolkes således, at der med henblik på at bedømme den selektive karakter af en foranstaltning tages hensyn til det institutionelle, proceduremæssige og økonomiske selvstyre, der tilkommer den myndighed, der har truffet denne foranstaltning. Det tilkommer den forelæggende ret, der er enekompetent til at identificere og fortolke den relevante nationale lovgivning, såvel som til at anvende fællesskabsretten på de retssager, der er indbragt for den, at undersøge, om de historiske provinser og den selvstyrende region Baskerlandet har et sådant selvstyre, hvis konsekvens i bekræftende fald vil være, at de bestemmelser, som er vedtaget inden for grænserne af de beføjelser, som disse indenstatslige enheder er tildelt ved den spanske forfatning fra 1978 og de andre bestemmelser i spansk ret, ikke har selektiv karakter i henhold til det statsstøttebegreb, der omhandles i artikel 87, stk. 1, EF.**

Underskrifter

\* Processprog: spansk.