

Yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06

Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) ym.

vastaan

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya ym.

(Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascon esittämät ennakkoratkaisupyynnöt)

Valtiontuet – Alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön toteuttamat verotukselliset toimenpiteet – Valikoivuus

Tuomion tiivistelmä

1. *Valtiontuki – Käsite – Toimenpiteen valikoivuus*

(EY 87 artiklan 1 kohta)

2. *Valtiontuki – Käsite – Toimenpiteen valikoivuus – Alueyhteisön toteuttamat toimenpiteet*

(EY 87 artiklan 1 kohta)

1. Määritettäessä sitä, onko toimenpide valikoiva, viitekehyksen määrittäminen on ratkaisevan tärkeää, ja sitä ei ole välttämättä määritettävä kansallisen alueen rajojen mukaisesti.

Niinpä, jotta voidaan arvioida sellaisen alueyhteisön toteuttaman toimenpiteen valikoivuutta, jolla pyritään säätämään ainoastaan osassa jäsenvaltion aluetta sovellettavasta verokannasta, joka on alhaisempi kuin muualla jäsenvaltiossa sovellettava verokanta, on tutkittava, onko kyseinen alueyhteisö toteuttanut esillä olevan toimenpiteen käyttäen keskushallintoon nähden riittävän itsenäistä toimivaltaa, ja tarvittaessa selvitettävä, sovelletaanko toimenpidettä todella kaikkiin kyseisen alueyhteisön toimivallan piiriin kuuluvalle alueelle sijoittautuneisiin yrityksiin tai kaikkeen siellä toteutettavaan tuotantoon.

Tilanteessa, jossa alue- tai paikallisviranomaisen käyttää sillä keskusvaltaan nähden olevaa riittävän itsenäistä toimivaltaa ja päättää verokannasta, joka on alempi kuin kansallinen verokanta ja jota sovelletaan ainoastaan sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitseviin yrityksiin, merkityksellinen oikeudellinen kehys verotuksellisen toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi voi rajoittua kyseessä olevaan maantieteelliseen alueeseen erityisesti siinä tapauksessa, että alueyhteisöllä on esimerkiksi asemansa ja valtuuksiensa johdosta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitsevat yritykset toimivat. Tällä osin tämä ratkaiseva rooli on autonomian seuraus eikä sen ennakoedellytys. Kun alueyhteisö on riittävän itsenäinen eli kun sillä on institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia, sillä on ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat.

Jotta voidaan katsoa, että tällaisissa olosuhteissa tehty päätös on tehty riittävän itsenäistä toimivaltaa käyttämällä, päätöksen tekijänä on ensinnäkin tullut olla alue- tai paikallisviranomaisen,

jolla on perustuslakiin perustuva keskushallinnosta erillinen, poliittinen ja hallinnollinen asema. Tämä autonomia edellyttää, että alueyhteisö vastaa veronalennuksen poliittisista ja taloudellisista seurauksista. Tilanne ei ole tällainen, kun yksikkö ei hallinnoi talousarviota eli se ei valvo sekä tuloja että menoja. Lisäksi päätös on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön, vaikka tällainen menettelyllinen autonomia ei sulje pois sitä, että sovittelumenettely otetaan käyttöön konfliktien välttämiseksi, kunhan tämän menettelyn päätteeksi tehtävän lopullisen päätöksen tekee alueyhteisö eikä keskushallinto. Lopuksi taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla, joista on ilmoitettu tai jotka ilmenevät ainoastaan tutkittaessa konkreettisesti varainsiirtoja.

(ks. 46–51, 55, 67, 96, 133, 107, 123, 135 ja 144 kohta sekä tuomiolauselma)

2. Määritettäessä sitä, onko alueyhteisöllä riittävä autonomia, jotta voidaan katsoa, että sen antamat määräykset ja säännökset, jotka ovat edullisempia sen alueella sijaitseville yhtiöille, jäsennetään yleisiksi säännöiksi, jolloin ne eivät täytä valikoivuuden edellytystä, jonka avulla valtiontuet tunnistetaan, on otettava huomioon kansallisen oikeuden määräykset ja säännökset, joilla vahvistetaan kyseisen yhteisön toimivaltuuksien laajuus, sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet ovat niitä tulkinneet ja sellaisina kuin nämä tuomioistuimet valvovat niiden noudattamista, kuitenkin niin, että se seikka, että tämä alueyhteisö on mainittuja toimivaltuuksia käyttäessään tuomioistuinvalvonnan alainen, kuten tilanne on jokaisessa oikeusvaltiossa, ei ole merkityksellinen yhteisön autonomian asteen määrittämiseksi.

(ks. 77–83 kohta ja tuomiolauselma)

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2008 (*)

Valtiontuet – Alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön toteuttamat verotukselliset toimenpiteet – Valikoivuus

Yhdistetyissä asioissa C-428/06–C-434/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espanja) on esittänyt 20.9.2006 (C-428/06, C-429/06 ja C-431/06–C-434/06) ja 29.9.2006 (C-430/06) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 18.10.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) (C-428/06) ja

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

vastaan

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Diputación Foral de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ja

Confederación Empresarial Vasca (Confebask)

ja

Comunidad Autónoma de La Rioja (C?430/06) ja

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C?433/06)

vastaa

Diputación Foral de Álava,

Juntas Generales de Álava ja

Confederación Empresarial Vasca (Confebask)

ja

Comunidad Autónoma de La Rioja (C?431/06) ja

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C?432/06)

vastaa

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa ja

Confederación Empresarial Vasca (Confebask)

ja

Comunidad Autónoma de Castilla y León (C?434/06)

vastaa

Diputación Foral de Vizcaya,

Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya,

Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ja

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, J. Klu?ka, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.2.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja), edustajinaan abogado V. Suberviola González ja secretario general C. Cabezón Llach ja secretario general J. Granda Loza,
- Comunidad Autónoma de La Rioja, edustajinaan abogado J. Criado Gámez ja abogado I. Serrano Blanco,
- Comunidad Autónoma de Castilla y León, edustajinaan abogada S. Perandones Peidró ja abogada E. Martínez Álvarez,
- Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya ja Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, edustajinaan abogado I. Sáenz-Cortabarría Fernández ja abogado M. Morales Isasi,
- Diputación Foral de Guipúzcoa, edustajinaan abogado A. Ibarguchi Otermin, abogado I. Sáenz-Cortabarría Fernández ja abogado M. Morales Isasi
- Confederación Empresarial Vasca (Confebask), edustajinaan abogado M. Araujo Boyd ja abogado D. Armesto Macías,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään N. Díaz Abad,
- Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään E. O'Neill ja I. Rao, avustajanaan D. Anderson, QC,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Castillo de la Torre ja C. Urraca Caviedes,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.5.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 87 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa kantajina ovat Union General de Trabajadores de La Rioja (jäljempänä UGT-Rioja) (C?428/06), Comunidad Autónoma de La Rioja (C?429/06–C?431/06) ja Comunidad Autónoma de Castilla y León (C?432/06–C?434/06) ja vastaajina ovat Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya ja Diputación Foral de Guipúzcoa, jotka ovat Territorio Histórico de Vizcayan, Territorio Histórico de Álavan ja Territorio Histórico de Guipúzcoan toimivaltaisia viranomaisia (jäljempänä historiallisten alueiden viranomaiset), sekä Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ja Confederación Empresarial Vasca (jäljempänä Confebask) ja joissa on kyse kyseisten viranomaisten antamista verosäännöksistä.

Kansallinen lainsäädäntö

Espanjan perustuslaki vuodelta 1978

3 Espanjan vuoden 1978 perustuslain 2 §:n, 31 §:n 1 momentin, 137–139 §:n ja 143 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”2 §

Perustuslain perustana on Espanjan kansakunnan erottamaton ykseys, kaikkien espanjalaisten yhteinen ja jakamaton isänmaa; siinä tunnustetaan ja taataan oikeus kansakunnan muodostavien kansallisuuksien ja alueiden autonomiaan sekä näiden kaikkien väliseen yhteisvastuuseen.

--

31 §

1. Kaikki osallistuvat julkisten menojen kattamiseen taloudellisen suorituskykynsä ja sellaisen oikeudenmukaisen sekä yhdenvertaisuuden ja progressiivisuuden periaatteisiin perustuvan verojärjestelmän välityksellä, joka ei saa missään tapauksessa olla konfiskatorinen.

--

VIII osasto – Valtion aluejaosta

Ensimmäinen luku – Yleiset periaatteet

137 §

Valtion alue on jaettu kuntiin, maakuntiin ja perustettaviin itsehallintoalueisiin. Niillä kaikilla on autonomia tehtäviensä hoitamisessa.

138 §

1. Valtio varmistaa perustuslain 2 §:ssä vahvistetun yhteisvastuun periaatteen tehokkaan toteutumisen siten, että se huolehtii asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta taloudellisesta tasapainosta valtion eri osien välillä ottaen erityisesti huomioon saarialueiden tilanteen.

2. Yksittäisten itsehallintoalueiden perustamisasiakirjojen väliset erot eivät saa missään tapauksessa johtaa taloudellisiin tai sosiaalisiin erioikeuksiin.

139 §

1. Kaikilla espanjalaisilla on kaikkialla valtion alueella samat oikeudet ja velvollisuudet.

2. Viranomaiset eivät saa toteuttaa toimenpiteitä, joilla estetään suoraan tai epäsuorasti henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus sekä tavaroiden vapaa liikkuvuus koko Espanjan valtion alueella.

--

III luku – Itsehallintoalueet

1. Toisiinsa rajoittuvat maakunnat, joilla on yhteisiä historiaan, kulttuuriin ja talouteen liittyviä ominaispiirteitä, saarialueet sekä maakunnat, jotka muodostavat historiallisesti alueellisen kokonaisuuden, voivat käyttämällä perustuslain 2 §:ssä tunnustettua oikeutta autonomiaan saada itsehallinnon ja perustaa [VIII osaston] säännösten sekä perustamisasiakirjojensa mukaisesti itsehallintoalueita.”

4 Perustuslain 148 §:n, jossa luetellaan alat, joilla itsehallintoalueet voivat käyttää toimivaltuuksia, sanamuoto on seuraava:

”1. Itsehallintoalueet voivat ottaa vastuulleen toimivaltuuksia seuraavilla aloilla:

--

3. Aluesuunnittelu, kaupunkisuunnittelu ja asuntopolitiikka.

4. Itsehallintoalueen edun mukaiset julkiset rakennushankkeet sen omalla alueella.

5. Rautatiet ja tiet, jotka kulkevat kokonaan itsehallintoalueen alueella, sekä rautatie- ja tieliikenne sekä kaapeliyhteydet samoilla edellytyksillä.

6. Turvasatamat, huvivenesatamat ja -lentokentät ja yleisesti sellaiset satamat ja lentokentät, joilla ei harjoiteta kaupallista toimintaa.

7. Maanviljely ja karjankasvatus talouden yleissuunnitelman mukaisesti.

8. Metsätalous ja metsien hyötykäyttö.

9. Ympäristönsuojelun hallinnointi.

10. Itsehallintoalueen edun mukaisten vesilaitosten, kanavien ja kastelujärjestelmien suunnittelu, rakentaminen ja hyödyntäminen sekä mineraali- ja kylpylätvedet.

11. Sisävesikalastus, merenantimien hyödyntäminen ja vesiviljely, metsästys ja jokikalastus.

12. Paikalliset markkinat.

13. Itsehallintoalueen taloudellisen kehityksen edistäminen valtion talouspolitiikassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

14. Käsityöläisyys.

--”

5 Perustuslain 149 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Valtiolla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla:

1. Niiden perusedellytysten sääntely, jotka takaavat sen, että kaikki espanjalaiset ovat yhdenvertaisia käyttäessään oikeuksiaan ja täyttäessään velvollisuuksiaan.

--

6. Kaupallinen lainsäädäntö, rikos- ja rangaistuslainsäädäntö; prosessilainsäädäntö, sanotun

rajoittamatta tarpeellisten erityissäännösten, jotka tällä alalla johtuvat itsehallintoalueiden aineellisen oikeuden erityispiirteistä, soveltamista.

7. Työlainsäädäntö, sanotun rajoittamatta sitä, että itsehallintoalueiden elimet panevat tämän lainsäädännön täytäntöön.

--

11. Rahajärjestelmä: valuutta, vaihtaminen ja muunnettavuus; luotto-, pankki- ja vakuutusjärjestelmän perusta.

--

13. Taloudellisen toiminnan yleistä suunnittelua koskeva perusta ja yhteensovittaminen.

14. Valtion yleinen rahoitus ja velat.

--

17. Sosiaaliturvaa koskeva peruslainsäädäntö ja taloudellinen järjestelmä, sanotun rajoittamatta sitä, että itsehallintoalueet panevat täytäntöön sosiaaliturvapalvelut.

--

24. Yleisen edun mukaiset tai sellaiset julkiset rakennushankkeet, joiden toteuttaminen koskee useampaa kuin yhtä itsehallintoaluetta.

--”

6 Perustuslain 156–158 §:n sanamuoto on seuraava:

”156 §

1. Itsehallintoalueilla on taloudellinen autonomia kehittää ja käyttää toimivaltuuksiaan valtiontalouteen nähden suoritettavaa yhteensovittamista ja kaikkien espanjalaisten yhteisvastuuta koskevien periaatteiden mukaisesti.

2. Itsehallintoalueet voivat lakien ja perustamisasiakirjojen mukaisesti edustaa ja avustaa valtiota verojen kantamisessa, hallinnoimisessa ja tilittämisessä.

157 §

1. Itsehallintoalueiden varat muodostuvat

a) valtion kokonaan tai osittain luovuttamista verovaroista; valtion verojen lisäksi kerättävistä veroista ja muista valtiolle tehtävistä suorituksista

b) omista veroista, maksuista ja erityismaksuista

c) alueidenvälisestä tasausrahastosta tehdyistä siirroista ja muista valtiontaloudesta tehtävistä siirroista

d) niiden omaisuudestaan saamistaan tuloista ja yksityisoikeudellisista tuloista

e) luottotoiminnasta saatavista tuloista.

2. Itsehallintoalueet eivät saa missään tapauksessa toteuttaa verotuksellisia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat niiden alueen ulkopuolella sijaitsevaan omaisuuteen tai jotka rajoittavat tavaroiden vapaata liikkuvuutta tai palvelujen tarjoamisen vapautta.

3. Valtiosäntöä täydentävällä lailla (ley orgánica, ns. orgaaninen laki) voidaan säännellä 1 momentissa lueteltujen rahoituksellisten toimivaltuuksien käyttöä siten, että säännöksillä ratkaistaan itsehallintoalueiden ja valtion mahdolliset konfliktit ja taloudellisen yhteistyön mahdollisuudet.

158 §

1. Valtion talousarviossa voidaan varata varoja itsehallintoalueille kohdistettaviin siirtoihin, joissa otetaan huomioon niiden vastuulle ottamien valtion palvelujen ja toimintojen laajuus ja julkisten peruspalvelujen vähimmäistason varmistaminen koko Espanjan alueella.

2. Alueidenvälisten taloudellisten epätasapainotilanteiden korjaamiseksi ja yhteisvastuuperiaatteen tehokkaaksi toteuttamiseksi perustetaan investointeja varten tasausrahasto, jonka varat Cortes Generales [Espanjan parlamentti] jakaa tarpeen mukaan itsehallintoalueiden ja maakuntien kesken.”

Itsehallintolaki

7 Perustuslain VIII osaston III luvun (143–158 §) 2 §:n sekä ensimmäisen ylimääräisen säännöksen ja toisen siirtymäsäännöksen mukaisesti Baskimaa on Espanjan kuningaskuntaan kuuluva itsehallintoalue. Baskimaan itsehallintoaluetta säännellään Baskimaan itsehallintolailla (Estatuto de Autonomía del País Vasco), joka on hyväksytty 18.12.1979 annetulla Cortes Generalesin valtiosäntöä täydentävällä lailla (Ley Orgánica) 3/1979 (BOE nro 306, 22.12.1979; jäljempänä itsehallintolaki).

8 Baskimaan itsehallintoalue muodostuu kolmesta historiallisesta alueesta (Territorio Histórico, alueellinen hallintoyksikkö), jotka puolestaan koostuvat kunnista (Municipio). Baskimaan itsehallintoalueen poliittinen rakenne ja toimielinrakenne käsittää kaksi tasoa, eli koko Baskimaan yhteiset toimielimet (itsehallintoalueen hallitus ja parlamentti) ja historiallisten alueiden toimielimet tai elimet (instituciones u órganos ”forales”), joiden toimivalta rajoittuu tiettyyn historialliseen alueeseen.

9 Itsehallintolain 37 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Kunkin historiallisen alueen alueellisia elimiä (órganos forales) säännellään kunkin historiallisen alueen omalla oikeusjärjestyksellä.

2. Tämän itsehallintolain säännökset eivät muuta tietyn historiallisen alueen järjestelmän (régimen foral) luonnetta tai kunkin historiallisen alueen oikeusjärjestyksessä myönnettyjä toimivaltuuksia.

3. Joka tapauksessa kullakin historiallisella alueella on yksinomainen toimivalta omalla alueellaan seuraavilla aloilla:

a) Omien toimielintensä organisaatio, sääntely ja toiminta

- b) Talousarvioidensa laatiminen ja hyväksyminen
- c) Sellaisten kuntaa suurempien alueiden rajojen määrittäminen, jotka eivät ylitä maakunnan rajaa
- d) Maakuntien ja kuntien omaisuuden sääntely, olipa kyse julkisesta omaisuudesta tai kulttuuriomaisuudesta taikka yksityisomaisuudesta tai alueelle kuuluvasta omaisuudesta
- e) Kunnallinen vaalijärjestelmä
- f) Muut tässä itsehallintolaissa mainitut toimivaltuudet ja niille siirretyt toimivaltuudet

4. Niillä on alueellaan myös lainsäädäntöä ja toimenpanoa koskeva toimivalta Baskimaan parlamentin ilmoittamilla aloilla.”

10 Itsehallintolain 40 §:ssä säädetään, että voidakseen käyttää toimivaltaansa asianmukaisesti ja rahoittaa toimintansa Baskimaalla on ”autonominen taloushallinto”.

11 Itsehallintolain 41 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Valtion ja Baskimaan välisiin vero-oikeudellisiin suhteisiin sovelletaan perinteistä alueellista taloussopimukseen (Concierto Económico) tai muihin sopimuksiin (Convenios) perustuvaa järjestelmää.

2. Sopimusjärjestelmän sisällössä noudatetaan seuraavia periaatteita ja perustoja:

a) Historiallisten alueiden toimivaltaiset toimielimet voivat pitää alueellaan voimassa ja perustaa verojärjestelmän ja säännellä sitä edellyttäen, että ne ottavat huomioon valtion yleisen vero-oikeudellisen rakenteen, niihin sovellettavaan taloussopimukseen sisältyvät yhteensovittamista, verotuksen yhdenmukaistamista ja yhteistyötä valtion kanssa koskevat määräykset sekä Baskimaan parlamentin antamat säännökset, joilla tavoitellaan näitä päämääriä itsehallintoalueella. Sopimus vahvistetaan lailla.

b) Diputacion Foralit vastaavat kullakin historiallisella alueella kaikkien verojen kannosta, hallinnoinnista, tilittämisestä, perinnästä ja valvonnasta, lukuun ottamatta tulleja ja sellaisia maksuja, jotka peritään verotuksellisten monopolien avulla, sanotun kuitenkin rajoittamatta valtion kanssa tehtävää yhteistyötä ja valtion suorittamia tarkastuksia.

c) Historiallisten alueiden toimivaltaisten toimielinten on tehtävä asianmukaiset päätökset sellaisten poikkeuksellisten ja suhdanteisiin liittyvien verosäännösten soveltamisesta alueellaan, joiden soveltamisesta koko maan alueella valtio on tehnyt päätöksen. Niiden voimassaoloaika on sama kuin valtion säännösten voimassaoloaika.

d) Baskimaa suorittaa valtiolle kokonaisrahoitusosuuden, joka muodostuu niistä historiallisten alueiden rahoitusosuuksista, jotka näiden on suoritettava osuutenaan valtion rasitteista, joita itsehallintoalue ei ota vastuulleen.

e) Edellä mainitun kokonaisrahoitusosuuden muodostavien historiallisten alueiden rahoitusosuuksien vahvistamiseksi asetetaan sekakomitea, jossa on yhtäältä yksi edustaja kustakin Diputación Foralista ja vastaava määrä Baskimaan hallituksen edustajia sekä toisaalta vastaava määrä valtionhallinnon edustajia. Tällä tavalla vahvistettu osuus vahvistetaan lailla voimassaoloajaksi, josta on määrätty taloussopimuksessa, tämän kuitenkin rajoittamatta osuuden vuosittaista mukauttamista niin ikään taloussopimuksessa määrätyn menettelyn

mukaisesti.

f) Järjestelmää on sovellettava perustuslain 138 ja 156 §:ssä tarkoitetun yhteisvastuun periaatteen mukaisesti.”

Taloussopimus

12 Baskimaan itsehallintoalueen ja Espanjan kuningaskunnan välinen taloussopimus on hyväksytty 23.5.2002 annetulla lailla 12/2002 (Ley 12/2002 por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE nro 124, 24.5.2002).

13 Taloussopimuksen 2–4 §:n sanamuoto on seuraava:

”2 §. Yleisiä periaatteita

1. Historiallisten alueiden käyttöön ottaman verojärjestelmän on oltava seuraavien periaatteiden mukainen:

1.1. Yhteisvastuun noudattaminen perustuslaissa ja itsehallintolaissa vahvistetussa laajuudessa

1.2. Valtion verotuksen yleisen rakenteen noudattaminen

1.3. Yhteensovittaminen, verotuksen yhdenmukaistaminen ja yhteistyö valtion kanssa tämän taloussopimuksen määräysten mukaisesti

1.4. Yhteensovittaminen, verotuksen yhdenmukaistaminen ja yhteistyö historiallisten alueiden toimielinten välillä Baskimaan parlamentin antamien tätä koskevien määräysten mukaisesti

1.5. Niiden kansainvälisten sopimusten tai yleissopimusten noudattaminen, jotka Espanja on allekirjoittanut ja jotka se on ratifioinut tai joihin se on liittynyt.

Erityisesti on noudatettava niiden sopimusten määräyksiä, joita Espanja on tehnyt kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi, ja Euroopan unionin antamia verotuksen yhdenmukaistamista koskevia sääntöjä, missä yhteydessä on suoritettava hyvitykset, jotka seuraavat näiden yleissopimusten ja sääntöjen soveltamisesta.

2. Tämän sopimuksen määräyksiä on tulkittava yleisessä verolaissa vero-oikeuden tulkinnan osalta annettujen säännösten mukaisesti.

3 §. Verotuksen yhdenmukaistaminen

Verolainsäädäntöä valmistellessaan historialliset alueet

a) noudattavat yleistä verolakia terminologian ja käsitteiden osalta, tämän kuitenkin rajoittamatta tässä taloussopimuksessa vahvistettujen erityismääräysten soveltamista,

b) pitävät voimassa tosiasiallisen kokonaisverorasituksen, joka vastaa muualla valtion alueella voimassa olevaa verorasitusta,

c) kunnioittavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta sekä tavaroiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja takaavat ne koko Espanjan alueella siten, että varojen kohdentamisella ei saa olla syrjiviä vaikutuksia, sillä ei saa heikentää yritysten kilpailumahdollisuuksia eikä siinä saa tapahtua vääristymiä,

d) käyttävät samaa jakoa karjanhoitoon, kaivostoimintaan, teollisuuteen, kauppaan, palveluihin,

vapaisiin ammatteihin ja taideammatteihin kuin koko maan alueella, tämän kuitenkin rajoittamatta mahdollista näiden toimintojen pidemmälle menevää jakoa.

4 §. Yhteistyön periaate

1. Historiallisten alueiden toimivaltaiset toimielimet ilmoittavat valtionhallinnolle vero-oikeudellisiin säännöksiin liittyvistä esityksistä hyvissä ajoin ennen säännösten voimaantuloa.

Valtionhallinto ilmoittaa samalla tavoin näille toimielimille samanlaisista esityksistä.

2. Valtio kehittää mekanismeja, jotka mahdollistavat Baskimaan toimielinten yhteistyön sellaisten kansainvälisten yleissopimusten osalta, jotka vaikuttavat tämän taloussopimuksen soveltamiseen.

3. Täyttäessään tehtäviään hallinnon, valvonnan ja verojensa perimisen osalta valtio ja historialliset alueet toimittavat vastavuoroisesti viipymättä ja asianmukaisessa muodossa toisilleen tietoja, joita ne pitävät välttämättöminä näiden verojen sujuvampaa kantamista varten.

Erityisesti molemmat viranomaiset

a) välittävät vastavuoroisesti tietojenkäsittelykeskustensa välityksellä kaikki tarvitsemansa tiedot. Tätä tarkoitusta varten otetaan käyttöön tarvittavat tekniset välineet vastavuoroista tiedonvälitystä varten. Vuosittain laaditaan yhteinen ja yhteen sovitettu verotietojen kehittämistä koskeva suunnitelma,

b) valvontaviranomaiset valmistelevat yhteisiä valvontasuunnitelmia valittuja yhteen sovitettuja tavoitteita, aloja ja menettelyjä varten sekä sellaisia verovelvollisia varten, jotka ovat vaihtaneet asuinpaikkaa, sellaisia yrityksiä varten, joihin sovelletaan verotuksen avoimuutta, ja sellaisia yrityksiä varten, joilta kannetaan yhtiövero liikevaihdon mukaan.”

14 Taloussopimuksen 48–60 § koskevat valtion ja Baskimaan taloussuhteita. Taloussopimuksen 48–50 §:n sanamuoto on seuraava:

”48 §. Yleisiä periaatteita

Valtion ja Baskimaan välisiä taloussuhteita koskevat seuraavat periaatteet:

1. Baskimaan toimielinten verotuksellinen ja taloudellinen autonomia, kun ne kehittävät ja käyttävät toimivaltaansa

2. Yhteisvastuun säilyttäminen perustuslaissa ja itsehallintolaissa määrättyssä laajuudessa

3. Yhteensovittaminen ja yhteistyö valtion kanssa talousarvion vakauden osalta

4. Baskimaan osallistuminen niihin valtion rasitteisiin, joita itsehallintoalue ei ota vastuulleen, tässä taloussopimuksessa määrättyssä muodossa

5. Verovalvonnan mahdollisuudet, joita valtio kehittää alueyhteisöjen osalta, ovat Baskimaan toimivaltaisten toimielinten käytössä ilman, että tämä merkitsisi Baskimaan alueyhteisöjen alemmalla autonomian tasoa kuin yhteisen järjestelmän alueyhteisöillä on.

49 §. Rahoitusosuus

Baskimaan valtiolle suorittama osuus koostuu kokonaisrahoitusosuudesta, joka muodostuu jokaiselle sen yksittäiselle historialliselle alueelle kuuluvasta rahoitusosuudesta, joka on osuus

valtion kaikista sellaisista rasitteista, joita Baskimaan itsehallintoalue ei ota vastuulleen.

50 §. Rahoitusosuuden voimassaoloaika ja päivittäminen

1. Joka viides vuosi hyväksytään rahoitusosuuden sääntelymenetelmä, jota sovelletaan seuraavan viisivuotiskauden ajan, tässä sopimuksessa esitettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti lailla, jonka Cortes Generales hyväksyy taloussopimuksessa tarkoitetun sekakomitean tätä ennen antaman suostumuksen perusteella, ja myönnetään rahoitusosuus viisivuotiskauden ensimmäistä vuotta varten.
2. Jokaisena ensimmäistä vuotta seuraavana vuonna taloussopimuksessa tarkoitettu sekakomitea saattaa rahoitusosuuden ajan tasalle soveltamalla edellisessä momentissa mainitulla lailla hyväksytyjä menetelmiä.
3. Periaatteita, jotka muodostavat tähän sopimukseen sisältyvän rahoitusosuuden määrittämistä koskevan menetelmän, voidaan muuttaa rahoitusosuutta koskevalla lailla, jos niiden soveltamisen yhteydessä esiin tulevat seikat ja siinä yhteydessä saadut kokemukset puoltavat tätä.”

15 Taloussopimuksessa määrätään kahden sekakomitean toiminnasta. Taloussopimuksen 61 §:n 1 momentin mukaan sekakomitean muodostavat yhtäältä yksi kunkin historiallisen alueen hallituksen edustaja ja sama määrä Baskimaan hallituksen edustajia sekä toisaalta sama määrä valtionhallinnon edustajia.

16 Taloussopimuksen 62 §:n mukaan kyseisen sekakomitean tehtävänä on sopia taloussopimuksen muuttamisesta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta talousarvion vakauden osalta ja kunkin viisivuotiskauden rahoitusosuuden laskentamenetelmästä sekä tehdä vero- ja rahoitussopimukset, jotka ovat tarpeen, jotta taloussopimuksen määräyksiä sovelletaan ja käytetään oikein.

17 Taloussopimuksen 63 §:n mukaan on perustettu yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaava komitea (Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa), jonka muodostavat neljä valtionhallinnon edustajaa ja neljä Baskimaan itsehallintoalueen edustajaa. Viimeksi mainitut nimeää Baskimaan hallitus, kolme heistä kunkin Diputacion Foralin esityksestä.

18 Ensimmäinen taloussopimuksen 64 §:ssä yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaavalle komitealle myönnettyistä toimivalloista on tutkia verosäännösten yhteensopivuus taloussopimuksen kanssa ennen näiden säännösten julkaisemista. Taloussopimuksen 64 §:n a kohdassa määrätään nimenomaisesti, että ”kun taloussopimuksen 4 §:n 1 momentin mukaisen säännösesityksistä ilmoittamisen yhteydessä näihin hankkeisiin sisältyvistä ehdotuksista esitetään huomautuksia, mikä tahansa edustetuista toimielimistä ja hallintoyksiköistä voi pyytää kirjallisesti ja perustelut esittämällä tämän komitean koollekutsumista. Komitea kokoontuu viimeistään viidentoista päivän kuluttua koollekutsumispyynnöstä, tutkii esitettyjen säännösten yhteensopivuuden taloussopimuksen kanssa ja pyrkii ennen kyseisten säännösten julkaisemista siihen, että toimielimet ja hallintoyksiköt pääsevät yhteisymmärrykseen mahdollisista erimielisyyksistä verosäännösten sisällön suhteen.”

Viisivuotiskauden 2002–2006 rahoitusosuutta koskeva vuoden 2002 laki

19 Baskimaan rahoitusosuuden vahvistamista vuosille 2002–2006 koskevat menetelmät hyväksyttiin 23.5.2002 annetulla lailla 12/2002 (BOE nro 124, s. 18636; jäljempänä rahoitusosuutta koskeva vuoden 2002 laki). Tämän lain 3–7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”3 §. Perusvuoden rahoitusosuuden määrittäminen

Viisivuotiskauden 2002–2006 perusvuoden todellinen rahoitusosuus määräytyy siten, että niiden rasitteiden kokonaismäärään, joita itsehallintoalue ei ota vastuulleen, sovelletaan vähennyskerrointa ja vastaavat mukautukset ja tasaukset suoritetaan seuraavissa pykälissä säädetyssä laajuudessa.

4 §. Valtion rasitteet, joita itsehallintoalue ei ota vastuulleen

1. Valtion rasitteilla, joita itsehallintoalue ei ota vastuulleen, tarkoitetaan rasitteita, jotka vastaavat niitä toimivaltuuksia, joita tämä ei tosiasiallisesti ole ottanut vastuulleen.

2. Näiden rasitteiden kokonaismäärän määrittämiseksi valtion talousarvion kokonaismenoista vähennetään kaikki budjettivarat, jotka vastaavat valtion tasolla toimivaltuuksia, jotka itsehallintoalue on ottanut vastuulleen, jolloin alkamishetkenä on vastaavissa kuninkaan asetuksissa vahvistettu siirron toteutumisen ajankohta.

--

5 §. Mukautukset

1. Lukuja, jotka saadaan 4 §:n 4 momentissa tarkoitetusta laskelmasta, mukautetaan taloussopimuksen 55 §:n mukaisesti niitä välittömistä veroista saatavia tuloja, joiden on katsottava kuuluvan Baskimaalle ja maan muulle alueelle, koskevan arvion täydentämiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäljempänä 14 ja 15 §:n säännösten soveltamista.

--

6 §. Tasaukset

1. Kunkin historiallisen alueen maksettavaksi kuuluvasta rahoitusosuudesta vähennetään tasauksena seuraavat erät:

- a) yhteen sovittamattomien verojen vähennettävä osuus
- b) muiden kuin veronluonteisten budjettitulojen vähennettävä osuus
- c) valtion yleisen talousarvion alijäämän vähennettävä osuus.

--

7 §. Vähennyskerroin

Vähennyskerroin, johon viitataan edellä 4 ja 6 §:ssä ja joka määritetään historiallisten alueiden tulojen mukaan suhteessa valtion tuloihin, on kuluvan viisivuotiskauden aikana 6,24 prosenttia.”

20 Rahoitusosuutta koskevan vuoden 2002 lain liitteen I, jossa vahvistetaan Baskimaan itsehallintoalueen väliaikainen rahoitusosuus perusvuodelle 2002, mukaan historiallisten alueiden maksettava määrä on 1 034 626 080 euroa.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa riita-asioissa kyseessä oleva verolainsäädäntö

21 Asioissa C?428/06, C?429/06 ja C?434/06 kansallisessa tuomioistuimessa nostetut

kumoamiskanteet koskevat Juntas Generales de Vizcayan 23.6.2005 antamaa historiallisen alueen lakia 7/2005, jonka 2 §:llä muutetaan 26.6.1996 annettua historiallisen alueen lakia 3/1996, joka koskee yhtiöveroa. Näistä kanteista kahdessa ensimmäisessä vaaditaan kyseisen 2 §:n 4, 6 ja 7 momentin kumoamista, kun taas kolmannessa vaaditaan ainoastaan kyseisen pykälän 4 ja 6 momentin kumoamista.

22 Historiallisen alueen lain 7/2005 2 §:n 4 momentilla muutetaan historiallisen alueen lain 3/1996 29 §:ää, ja siinä vahvistetaan yhtiöveroprosentiksi ”yleisesti 32,5 prosenttia”. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että valtion yhteisen lainsäädännön eli yhtiöverolain konsolidoidun version, joka on hyväksytty 5.3.2004 annetulla kuninkaan asetuksella 4/2004, 28 §:n 1 momentin mukaan yhtiöveron normaali verokanta on 35 prosenttia.

23 Historiallisen alueen lain 7/2005 2 §:n 6 momentilla muutetaan historiallisen alueen lain 3/1996 37 §:ää, ja siinä säädetään vähennyksestä, jonka määrä on 10 prosenttia investoinneista yhtiön liiketoiminnan kehittämiseen käytettävään uuteen aineelliseen omaisuuteen. Saman 2 §:n 7 momentilla muutetaan historiallisen alueen lain 3/1996 39 §:ää, ja siinä säädetään vähennyksestä, jonka määrä on 10 prosenttia tilivuoden taseen loppusummasta, ”varauksena tuotantoinvestointeja varten ja/tai varauksena sellaisia toimintoja varten, joilla pyritään ympäristön tai energiatalouden suojelemiseen tai parantamiseen”. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, ettei Espanjan yhtiöverolaissa ole tällaisia vähennysmahdollisuuksia.

24 Asioissa C?430/06 ja C?433/06 kansallisessa tuomioistuimessa nostetut kumoamiskanteet koskevat Consejo de Diputados de Álavan 24.5.2005 antamaa Decreto Foral Normativo de Urgencia Fiscal 2/2005 -nimistä asetusta, jonka Juntas Generales de Álava on hyväksynyt 13.6.2005 ja jonka ainoan pykälän 4 ja 5 momentilla muutetaan yhtiöverosta 5.7.1996 annetun historiallisen alueen lain 24/1996 29 ja 37 §:ää. Kyseisten kanteiden kohteena olevan säännöksen sisältö on sama kuin sen säännöksen sisältö, josta on kyse kansallisessa tuomioistuimessa nostetussa kanteessa, jonka osalta on esitetty ennakkoratkaisupyynnö asiassa C?434/06.

25 Asioissa C?431/06 ja C?432/06 kansallisessa tuomioistuimessa nostetut kumoamiskanteet koskevat Diputación foral de Guipúzcoan 24.5.2005 antamaa alueellista asetusta 32/2005, jonka ainoan pykälän 3 ja 4 momentilla muutetaan yhtiöverosta 4.7.1996 annetun historiallisen alueen lain 7/1996 29 ja 37 §:ää. Kyseisten kanteiden kohteena olevan säännöksen sisältö on sama kuin sen säännöksen sisältö, josta on kyse kansallisessa tuomioistuimessa nostetussa kanteessa, jonka osalta on esitetty ennakkoratkaisupyynnö asiassa C?434/06.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

26 Historiallisten alueiden viranomaiset ovat antaneet kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevat säännökset sen jälkeen, kun Tribunal Supremo julisti kassaatiovalituksesta nro 7893/1999 9.12.2004 antamassaan tuomiossa, että useat samojen viranomaisten antamat vastaavat säännökset ovat mitättömiä sillä perusteella, että koska nämä toimenpiteet voivat olla valtioneuvon, niistä olisi pitänyt ilmoittaa Euroopan yhteisöjen komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden vastaajat toteavat kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamissaan kirjallisissa huomautuksissa, että koska Tribunal Supremo lausui asiasta esittämättä ennakkoratkaisupyynnöä yhteisöjen tuomioistuimelle ja muistakin syistä, Tribunal Constitucionalissa on nostettu ”recurso de amparo” tästä tuomiosta.

27 Kansallisessa tuomioistuimessa nostettujen kumoamiskanteiden yhteydessä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, onko yleisesti sovellettavien verotuksellisten toimenpiteiden, joilla ei myönnetä etua tietyille yrityksille tai tietyille tuotannonaloille, katsottava olevan ”valikoivia” ja kuuluvatko ne EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamisalaan pelkästään sillä

perusteella, että ne vaikuttavat yksinomaan alueyhteisön, jolla on verotuksellinen autonomia, toimivallan piiriin kuuluvaan alueeseen.

28 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-88/03, Portugali vastaan komissio, 6.9.2006 antaman tuomion (Kok. 2006, s. I?7115), joka koskee Azoreiden autonomisen alueen toteuttamia verotuksellisia toimenpiteitä, ja viittaa yhteisöjen tuomioistuimen kyseisen tuomion 67 kohdassa toteamiin kolmeen edellytykseen, jotka liittyvät institutionaaliseen, menettelylliseen ja taloudelliseen autonomiaan.

29 Tutkiessaan sitä, täyttävätkö Baskimaa ja sen historialliset alueet nämä kolme edellytystä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, ettei sillä ole epäilystä institutionaalista autonomiasta.

30 Sen sijaan se pohtii, täyttääkö Baskimaan verosäännösten muodollinen laatimismenettely menettelyllisen autonomian kriteerin. On totta, ettei keskushallinto puutu välittömästi tähän menettelyyn, mutta sillä on käytettävissään sovittelumenettelyjä, jotka ovat vapaaehtoisia, vastavuoroisia ja toteutetaan sekakomiteassa ja joiden tehtävänä on sen jälkeen, kun hankkeista on tieto, tutkia niiden yhteensopivuus osapuolten tekemän taloussopimuksen kanssa, jotta voidaan taata niiden hyväksymien säännösten vastaavuus keskushallinnon ja aluehallinnon sopimien säännösten kanssa, jotka ovat lakien asemassa. Lisäksi niiden tavoitteiden näkökulmasta, joita tavoitellaan alueellisilla verosäännöksillä ja Baskimaan hallinnolle asetetulla velvollisuudella tarvittaessa ”ottaa huomioon kansallinen etu verokantaa vahvistettaessa”, taloussopimuksen 3 §:ssä esitetään tiettyjä rajoituksia, jotka liittyvät tosiasialliseen kokonaisverorasitukseen, vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen sekä syrjivien vaikutusten puuttumiseen. Näiden rajoitusten perusteella tuomioistuimen voi olla tarpeen jälkikäteen valvoa käyttöön otettuja verosäännöksiä tarkastaakseen niiden yhteensopivuuden edellä mainittujen säännösten tai suuntaviivojen kanssa.

31 Taloudellisen autonomian kriteerin osalta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, onko Baskimaalla, vaikka se on verotuksellisesti vastuussa oleva yksikkö, riittävä toimivalta, jotta se täyttäisi tämän kriteerin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että vaikka Baskimaan toimivalta on laaja verrattuna muihin alueellisen autonomian muotoihin Euroopassa, sitä rajoittaa kuitenkin valtion yksinomainen toimivalta aloilla, jotka vaikuttavat taloudellisesti Baskimaahan, kuten rahajärjestelmä, taloudellisen toiminnan yleistä suunnittelua koskeva perusta ja yhteensovittaminen, sosiaaliturvaa koskeva taloudellinen järjestelmä ja yleisen edun mukaiset julkiset rakennushankkeet, jotka mainitaan perustuslain 149 §:ssä muiden alojen joukossa. Tämän vuoksi Baskimaan taloudellinen autonomia on rajallinen, ja sen osalta on noudatettava tiettyjä markkinoiden ja talousjärjestyksen yhtenäisyyttä koskevia perustavanlaatuisia vaatimuksia, jotka muodostavat Tribunal Constitucionalin oikeuskäytännön mukaan Espanjan itsehallintoalueille välttämättömät rajat (ks. mm. asia 96/1984, tuomio 19.10.1984 ja asia 96/2002, tuomio 25.4.2002).

32 Näiden seikkojen valossa Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, jonka sanamuoto on sama asioissa C-428/06, C-429/06 ja C-434/06:

”Onko EY 87 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcayan toteuttamien verotuksellisten toimenpiteiden, joilla muutetaan yhtiöverolain 29 §:n 1 momentin a kohtaa sekä 37 ja 39 §:ää, on katsottava olevan valikoivia ja tämän vuoksi merkitsevän edellä mainitussa määräyksessä tarkoitettuja valtiontukia, jotka on ilmoitettava komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska niissä vahvistetaan verokanta, joka on

Espanjan valtion lainsäädännössä säädettyä yleisesti sovellettavaa verokantaa alempi, ja säädetään verovähennyksistä, joista ei ole säädetty valtion verolainsäädännössä ja joita sovelletaan tämän itsehallintoalueyhteisön alueella?”

33 Asioissa C-430/06–C-433/06 ennakkoratkaisukysymys vastaa edeltävässä kohdassa esitettyä kysymystä, mutta koskee Álavan ja Guipúzcoan merkityksellisiä historiallisten alueiden lakeja.

34 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 30.11.2006 antamalla määräyksellä asiat C-428/06–C-434/06 yhdistettiin kirjallista ja suullista menettelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisupyynnöiden tutkittavaksi ottaminen

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

35 Comunidad Autónoma de La Rioja väittää, että ennakkoratkaisupyynnöjä ei voida ottaa tutkittaviksi, sillä vastaus kysymykseen ei ole välttämätön, jotta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi antaa tuomionsa. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco on 14.11.2005 antamassaan määräyksessä, joka vahvistettiin myöhemmällä 17.3.2006 annetulla määräyksellä – nämä molemmat on annettu erillisessä oikeudenkäyntimenettelyssä, jossa vaadittiin Tribunal Supremon 9.12.2004 antaman tuomion täytäntöönpanoa (täytäntöönpanomenettely nro 3753/96-1) –, jo kumonnut kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa riidanalaisista säännöksistä osan, eli eri yhtiöveron verokantaa koskevien muutettujen historiallisten alueiden lakien 29 §:n ja historiallisen alueen lain 3/1996 muutetun 39 §:n, todeten, että nämä säännökset olivat kyseisen tuomion vastaisia ja että ne oli annettu sen täytäntöönpanon välttämiseksi. Kummastakin edellä mainitusta määräyksestä on tehty kassaatiovalitukset.

36 Comunidad Autónoma de La Rioja totesi 23.1.2008 päivätyssä kirjeessään yhteisöjen tuomioistuimelle peruuttavansa sen vaatimuksensa, että ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta.

37 Myös UGT-Rioja väittää, että ennakkoratkaisupyynnöjä ei voida ottaa tutkittaviksi, koska siitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevat verotukselliset toimenpiteet ovat valtioneuvoston, ei ole pienintäkään epäilystä. Se viittaa tältä osin Tribunal Supremon tuomioon ja tiettyihin komission päätöksiin, jotka koskevat historiallisten alueiden antamia verosäännöksiä, jotka vastaavat kyseisiä toimenpiteitä.

38 Myös Confebask väittää, etteivät ennakkoratkaisupyynnöt olleet tarpeen, koska edellä mainitussa asiassa Portugalin vastaan komissio annettu tuomio on hyvin selvä ja koska sillä ei ole epäilystä siitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevat verotukselliset toimenpiteet eivät ole valtioneuvoston.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Sekä EY 234 artiklan sanamuodon että rakenteen perusteella ennakkoratkaisumenettely edellyttää, että kansallisessa tuomioistuimessa on todella vireillä riita-asia, jossa niiden on ratkaisun antamiseksi otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiansa antama tuomio (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-422/93–C-424/93, Zabala Erasun ym., tuomio 15.6.1995, Kok. 1995, s. I-1567, 28 kohta; asia C-314/96, Djabali, tuomio 12.3.1998, Kok. 1998, s. I-1149, 18 kohta ja asia C-225/02, García Blanco, tuomio 20.1.2005, Kok. 2005, s. I-523, 27 kohta).

40 Koska riita-asian vireilläolo kansallisessa tuomioistuimessa on yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan edellytys, yhteisöjen tuomioistuin tutkii tämän viran puolesta. Tästä seuraa, ettei se, että Comunidad Autónoma de La Rioja peruutti vaatimuksensa siitä, että ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta, vaikuta tähän tutkintaan.

41 Käsiteltävänä olevassa asiassa mistään yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetusta seikasta ei ilmene, että kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevat riita-asiat tulisivat tiettyjen pääasioissa riitautettujen säännösten kumoamisen jälkeen tarkoituksettomiksi tai että vastaus ennakkoratkaisupyynnöihin ei olisi enää tarpeen, jotta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi antaa tuomionsa siinä vireillä olevissa asioissa.

42 Kysymykseen annettavan vastauksen selvyuden osalta on huomautettava, että jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos siitä ei ole mitään perusteltua epäilystä, yhtäältä sellaisen tuomioistuimen, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, ei tietyissä olosuhteissa tarvitse esittää ennakkoratkaisukysymystä (ks. vastaavasti asia 283/81, Cilfit ym., tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 14 ja 16–20 kohta), ja toisaalta yhteisöjen tuomioistuin voi antaa perustellun määräyksen työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

43 Nämä olosuhteet eivät kuitenkaan mitenkään estä kansallista tuomioistuinta esittämästä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä (ks. vastaavasti em. asia Cilfit ym., tuomion 15 kohta), eikä niiden seurauksena yhteisöjen tuomioistuin menetä toimivaltaansa lausua tällaisesta kysymyksestä.

44 Joka tapauksessa on todettava, että UGT-Rioja ei epäile sitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevat verotukselliset toimenpiteet ovat valtiontukea, kun taas Confebaskin mielestä ei ole epäilystä siitä, että nämä toimenpiteet eivät ole valtiontukea. Tämä ristiriitainen arvio kyseisistä toimenpiteistä EY:n perustamissopimuksen määräyksiin nähden riittää osoittamaan tarpeen vastata ennakkoratkaisupyynnöihin.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

45 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, onko EY 87 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevan kaltaisten verotuksellisten toimenpiteiden, jotka ovat alueyhteisöjen toteuttamia, on katsottava olevan valikoivia toimenpiteitä ja tämän vuoksi tässä määräyksessä tarkoitettuja valtiontukia pelkästään sillä perusteella, ettei niitä sovelleta kyseessä olevan jäsenvaltion koko alueella.

46 Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamansa tuomion 56 kohdassa, toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi on selvitettävä se, muodostaako mainittu toimenpide tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun eräille yrityksille verrattuna muihin yritysisiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa.

47 Tältä osin viitekehystä ei ole välttämättä määritettävä kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti, ja täten toimenpide, jolla myönnetään etu ainoastaan tietyille osalle kansallista aluetta, ei yksin tästä syystä ole valikoiva EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla (em. asia Portugali v. komissio, tuomion 57 kohta).

48 Ei ole mahdotonta, että alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen

toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla (em. asia Portugali v. komissio, tuomion 58 kohta).

49 Yhteisöjen tuomioistuin mainitsi edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamansa tuomion 65 kohdassa tilanteen, jossa alue- tai paikallisviranomaisen käyttää sillä keskusvaltaan nähden olevaa riittävän itsenäistä toimivaltaa ja päättää verokannasta, joka on alempi kuin kansallinen verokanta ja jota sovelletaan ainoastaan sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitseviin yrityksiin.

50 Viimeksi mainitussa tilanteessa merkityksellinen oikeudellinen kehys verotuksellisen toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi voisi rajoittua kyseessä olevaan maantieteelliseen alueeseen erityisesti siinä tapauksessa, että alueyhteisöllä on esimerkiksi asemansa ja valtuuksiensa johdosta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitsevat yritykset toimivat (em. asia Portugali v. komissio, tuomion 66 kohta).

51 Jotta voidaan katsoa, että alue- tai paikallisviranomaisen tekemä päätös on tehty tämän viranomaisen riittävän itsenäistä toimivaltaa käyttämällä, tällä viranomaisella on oltava perustuslakiin perustuva keskushallinnosta erillinen poliittinen ja hallinnollinen asema. Toiseksi päätös on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön. Lisäksi taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla (em. asia Portugali v. komissio, tuomion 67 kohta). Näitä kolmea edellytystä yhdessä pidetään institutionaalisen, menettelyllisen ja taloudellisen autonomian kriteereinä.

52 Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamansa tuomion 68 kohdassa, että yhteisön valtioneukia koskevien säännösten soveltamisen kannalta riittävänä pidettävä poliittinen ja verotuksellinen autonomia keskushallintoon nähden edellyttää, että sen lisäksi, että alueyhteisöllä on valta toteuttaa toimivaltansa piiriin kuuluvalla alueella toimenpiteitä verokannan alentamiseksi täysin riippumatta keskusvaltion toiminnasta, mainitun yksikön on lisäksi vastattava kyseisen toimenpiteen poliittisista ja taloudellisista seurauksista.

Ennakkosedellytyksen puuttuminen

53 Toisin kuin komissio väittää, edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 58 ja 66 kohdassa ei aseteta yhtään ennakkosedellytystä saman tuomion 67 kohdassa esitettyjen kolmen kriteerin täytäntöön panemiselle.

54 Kyseisen tuomion 58 kohdan sanamuoto ei jätä epäilyksille sijaa tältä osin. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin toteaa siinä, että ei ole mahdotonta, että alueyhteisö on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta juuri mainitulla alueyhteisöllä on ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat.

55 Toisin sanoen, kun alueyhteisö on riittävän itsenäinen eli kun sillä on institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia, sillä on ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat. Tämä ratkaiseva rooli on autonomian seuraus eikä sen ennakkosedellytys.

56 Edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 66 kohdassa ilmaistaan myös tämä ajatus seurauksesta, sillä yhteisöjen tuomioistuin mainitsee tapauksen,

jossa alueyhteisöllä on ”esimerkiksi asemansa ja valtuuksiensa johdosta” ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa sen toimivaltaan kuuluvalla alueella sijaitsevat yritykset toimivat.

57 Tämä 66 kohta selventää riittävästi saman tuomion 67 kohtaa, jossa kuvataan kriteerit, jotka päätöksen on täytettävä, jotta voidaan katsoa, että se on tehty riittävän itsenäistä toimivaltaa käyttämällä eli kyseisessä 66 kohdassa kuvattujen olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa.

58 Tätä yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamansa tuomion 54–68 kohdassa esittämän periaatteen tulkintaa tukee yhteisöjen tuomioistuimen samassa asiassa toteuttaman tutkinnan tarkastelu. Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli kyseisen tuomion 70 kohdassa institutionaalisen ja menettelyllisen autonomian kriteereitä ja kyseisen tuomion 71–76 kohdassa taloudellisen autonomian kriteeriä.

59 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuimen tutkinnasta ei millään tavalla ilmene, että se olisi tutkinut, täytyikö ennakoedellytys, jonka komissio väittää olevan olemassa.

60 Tästä seuraa, että ainoat edellytykset, jotka on täytettävä, jotta alueyhteisön toimivaltaan kuuluva alue muodostaisi merkitykselliset puitteet arvioitaessa sitä, onko tämän alueyhteisön tekemä päätös valikoiva, ovat institutionaalisen, menettelyllisen ja taloudellisen autonomian edellytykset, sellaisina kuin niitä täsmennetään edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdassa.

Huomioon otettava alueyhteisö

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

61 Sen tarkistamiseksi, onko kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevat toimenpiteet toteuttanut ”riittävän itsenäinen” alueyhteisö, on aluksi määritettävä, mikä yhteisö on otettava huomioon.

62 Vaikka kussakin asiassa C-428/06–C-434/06 esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee tietyn historiallisen alueen toteuttamia verotuksellisia toimenpiteitä, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee perusteluissaan, joissa se selittää, miksi vastaus ennakkoratkaisukysymykseen on tarpeen, sekä Baskimaan itsehallintoalueen että historialliset alueet.

63 Yhteisöjen tuomioistuimessa Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Autónoma de Castilla y León sekä komissio katsovat, että huomioon on otettava ainoastaan historialliset alueet, sillä nämä alueyhteisöt ovat toteuttaneet kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevat toimenpiteet. Tältä osin ne korostavat, että näiden yhteisöjen toimivalta on rajoitettu, etteivät ne ole autonomisia ja että näin ollen riidanalaiset historiallisten alueiden lait ovat valikoivia.

64 Samoin kuin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin, historiallisten alueiden viranomaiset ja Espanjan hallitus viittaavat samaa alueyhteisöä nimitessään joko historiallisiin alueisiin tai Baskimaan itsehallintoalueeseen sen mukaan, tarkoittavatko ne verotuksen alalla vai muilla aloilla toimivaltaista viranomaista.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

65 Kuten tässä tuomiossa esitetystä kansallisen lainsäädännön esittelystä ilmenee, Espanjan

kuningaskunnan institutionaalinen järjestelmä on erityisen monitahoinen. Yhteisöjen tuomioistuimella ei myöskään ole toimivaltaa tulkita kansallista oikeutta. EY 87 artiklan 1 kohdan tulkinta kuitenkin edellyttää sen alueyhteisön määrittämistä, joka on otettava huomioon arvioitaessa verotuksellisen toimenpiteen valikoivuutta.

66 Baskimaan itsehallintoalue muodostuu kolmesta maakunnasta, eli Álavan, Vizcayan ja Guipúzcoan maakunnista. Näiden maakuntien rajat ovat samat kuin historiallisten alueiden rajat, jotka ovat alueyhteisöjä, joilla on muinaista perua olevia etuoikeuksia, joita kutsutaan nimellä "fueros" ja joiden nojalla ne voivat kantaa veroja. Itsehallintoalueella sen sijaan on lukuisia muita toimivaltuuksia esimerkiksi talouden alalla.

67 Siitä, että historiallisilla alueilla sellaisinaan ei ole edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 ja 68 kohdassa mainittujen kriteerien mukaista riittävää autonomiaa, ei vaikuta olevan epäilystä. Poliittinen ja verotuksellinen autonomia nimittäin edellyttää, että alueyhteisö vastaa veronalennuksen poliittisista ja taloudellisista seurauksista. Tilanne ei ole tällainen, kun yksikkö ei hallinnoi talousarviota eli se ei valvo sekä tuloja että menoja. Tämä vaikuttaa olevan historiallisten alueiden tilanne, joilla on toimivaltaa ainoastaan verotuksen alalla muiden toimivaltuuksien kuuluessa Baskimaan itsehallintoalueelle.

68 Alueyhteisön autonomiaa koskevien kriteerien analysoimiseksi ei kuitenkaan ole välttämätöntä ottaa huomioon ainoastaan historiallisia alueita tai päinvastoin ainoastaan Baskimaan itsehallintoaluetta.

69 Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista huomautuksista ilmenee nimittäin, että sekä historiallisia alueita että Baskimaan itsehallintoaluetta vastaavalla maantieteellisellä alueella käytetyt toimivaltuudet on historiallisista syistä järjestetty erottamalla toisistaan verotuksellinen toimivalta, joka on myönnetty historiallisille alueille, ja taloudelliset toimivaltuudet, jotka on myönnetty itsehallintoalueelle.

70 Epäjohdonmukaisten tilanteiden välttämiseksi tämä toimivallan jako edellyttää eri yhteisöjen välistä tiivistä yhteistyötä.

71 Itsehallintolaki koskee Baskimaan itsehallintoalueen toimivaltuuksia, mutta sen 41 §:n 2 momentissa mainitaan myös perustavanlaatuiset periaatteet, joita historiallisten alueiden viranomaisten, joita käsitellään laajemmin taloussopimuksessa, on noudatettava.

72 Tämän taloussopimuksen, joka on hyväksytty lailla, ovat tehneet Baskimaan itsehallintoalue ja Espanjan valtio. Siinä ei kuitenkaan käsitellä yksinomaan itsehallintoalueen toimivaltuuksia, vaan se sisältää useita määräyksiä, jotka koskevat historiallisia alueita, joilla on toimivaltaa useilla verotukseen liittyvillä aloilla.

73 Taloussopimuksen täyttämistä valvoo sekakomitea. Taloussopimuksen 61 §:n ensimmäisen momentin mukaan sekakomitean muodostavat yhtäältä yksi kunkin alueellisen hallituksen edustaja ja sama määrä Baskimaan hallituksen edustajia sekä toisaalta sama määrä valtionhallinnon edustajia.

74 Samoin yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaavan komitean kokoonpano on osoitus historiallisten alueiden ja Baskimaan itsehallintoalueen tiivistä yhteistyöstä. Taloussopimuksen 63 §:n mukaan tämän komitean muodostavat neljä valtionhallinnon edustajaa ja neljä Baskimaan itsehallintoalueen edustajaa, jotka nimeää Baskimaan hallitus, kolme heistä kunkin Diputacion Foralin esityksestä.

75 Näin ollen on viitattava sekä historiallisiin alueisiin että Baskimaan itsehallintoalueeseen

määritettäessä sitä, onko alueyhteisöllä, jonka muodostavat sekä nämä historialliset alueet että Baskimaan itsehallintoalue, riittävä autonomia, jotta se muodostaa viitekehysten, jonka suhteen yhden historiallisen alueen toteuttaman toimenpiteen valikoivuutta on arvioitava.

Tuomioistuinvalvonnan merkityksellisyys

76 Ennen sen tutkimista, täytyvätkö edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdassa mainitut kolme autonomiaa koskevaa edellytystä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa, on myös täsmennettävä, missä määrin kansallisten tuomioistuinten toteuttama valvonta on otettava huomioon. Tietyt kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa huomautuksia esittäneet asianosaiset väittävät, että historiallisten alueiden laeilla on hallinnollisten määräysten asema ja niiden laillisuutta valvovat hallintotuomioistuimet, mikä vaikuttaa historiallisten alueiden menettelylliseen autonomiaan. Toiset asianosaiset puolestaan katsovat, ettei tällä valvonnalla ole merkitystä autonomiaa koskevia kriteereitä arvioitaessa.

77 Tältä osin on huomautettava, että EY 234 artiklan yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen soveltamaan yhteisön oikeutta vaan yksinomaan tulkitsemaan sitä tai arvioimaan sen pätevyyttä.

78 Näin ollen ei ole pohdittava sitä, ovatko kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevat alueelliset säännökset EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtioneukia, vaan tulkittava tätä määräystä sen tarkastamiseksi, voidaanko historiallisten alueiden toimivaltuuksiensa rajoissa antamien alueellisten säännösten kaltaista lainsäädäntöä pitää tämän määräyksen mukaisessa valtioneukin käsitteessä tarkoitettulla tavalla yleisesti sovellettavina säännöksinä vai ovatko nämä säännökset valikoivia.

79 Historiallisten alueiden toimivaltuuksien rajat määritetään perustuslaissa ja muissa määräyksissä ja säännöksissä, kuten itsehallintolaissa ja taloussopimuksessa. Tältä osin nämä määräykset ja säännökset on otettava huomioon sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet ovat niitä tulkinneet ja sellaisina kuin nämä tuomioistuimet valvovat niiden noudattamista. Autonomian olemassaoloa tutkittaessa merkitystä ei ole tuomioistuinvalvonnalla vaan sillä parametrilla, jota tämä tuomioistuin käyttää valvontaa toteuttaessaan.

80 Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on valtion eri viranomaisten, elinten tai yhteisöjen toimivaltuuksien ennalta asetettujen rajojen noudattamisen seuranta mutta ei näiden rajojen määrittäminen. Kuten Espanjan hallitus totesi istunnossa, tuomioistuinvalvonta kuuluu olennaisena osana oikeusvaltioon.

81 Jäsenvaltion tuomioistuinten oikeuskäytäntö on tärkeää alueyhteisön toimivaltuuksien rajojen tuntemiseksi, samoin kuin oikeuskäytännössä tapahtuva tulkinta on olennainen osa näitä toimivaltuuksia määrittäviä säännöksiä. Tuomioistuimen päätöksessä kuitenkin ainoastaan tulkitaan säännöstä, jossa alueyhteisön toimivaltuuksien rajat asetetaan, mutta se ei lähtökohtaisesti rajoita näiden toimivaltuuksien käyttämistä näiden rajojen puitteissa.

82 Tästä seuraa, että sovellettavat säännökset, sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet ovat niitä tulkinneet, määrittävät alueyhteisön toimivaltuuksien rajat ja ne on otettava huomioon tutkittaessa sitä, onko tällä alueyhteisöllä riittävä autonomia.

83 Tämän vuoksi ei voida pätevästi todeta, ettei alueyhteisö ole autonominen, pelkästään sillä perusteella, että sen toteuttamiin toimiin kohdistuu laillisuusvalvontaa.

Kolme autonomiaa koskevaa edellytystä

Institutionaalisen autonomian edellytys

– Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

84 Historiallisten alueiden viranomaiset, Confebask ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoittavat olevansa samaa mieltä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen analyysistä institutionaalisen autonomian osalta. Myös Espanjan hallitus katsoo, että ensimmäinen edellytys täyttyy.

85 Comunidad Autónoma de Castilla y León väittää, ettei historiallisilla alueilla ole täydellistä institutionaalista autonomiaa, koska niiden pitää osallistua Espanjan valtion rasitteisiin. Comunidad Autónoma de La Rioja huomauttaa, että on erotettava toisistaan historiallisten alueiden viranomaiset, jotka ovat toteuttaneet kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevat verotukselliset toimenpiteet, ja Baskimaan itsehallintoalue. Viimeksi mainitun pitää muiden itsehallintoalueiden tavoin käyttää toimivaltuuksia, jotka valtio on myöntänyt sille valtion määrittämien kansallisen talouspolitiikan ja talouden yleissuunnitelman tavoitteiden puitteissa, kun taas näillä historiallisten alueiden viranomaisilla ei ole toimivaltaa talouden alalla. Kiistämättä institutionaalista autonomiaa komissio mainitsee myös historiallisten alueiden viranomaisten, jotka lähinnä keräävät veron muita hallintoelimiä varten, rajoitetut toimivaltuudet.

– Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

86 Esitetyt eri teoriat on toistettu tarpeellisilta osin. Kuten tämän tuomion 75 kohdassa todetaan, on kuitenkin otettava huomioon alueyhteisö, joka koostuu sekä historiallisista alueista että Baskimaan itsehallintoalueesta.

87 Tältä osin perustuslakia, itsehallintolakia ja taloussopimusta tutkimalla ilmenee, että historiallisten alueiden ja Baskimaan itsehallintoalueen kaltaiset alueyhteisöt täyttävät institutionaalisen autonomian kriteerin, koska niillä on keskushallinnosta erillinen poliittinen ja hallinnollinen asema.

Menettelyllisen autonomian edellytys

– Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

88 Comunidad Autónoma de La Rioja ja Comunidad Autónoma de Castilla y León sekä komissio korostavat, että historiallisten alueiden viranomaisten toimivaltuuksien käyttö on rajoitettua sekä valtioon että Baskimaan itsehallintoalueeseen ja niiden keskinäisiin suhteisiin nähden. Tältä osin on olemassa ennakkovalvontaa yhteistyötä valtion kanssa koskevan periaatteen mukaisesti. Comunidad Autónoma de Castilla y León korostaa yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaavan komitean roolia, josta on kyse taloussopimuksen 63 ja 64 §:ssä.

89 Nämä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden asianosaiset väittävät myös, että historiallisten alueiden viranomaisten on noudatettava useita perustuslaillisia ja muita periaatteita hallintotuomioistuinten valvonnassa. Nämä periaatteet merkitsevät näiden viranomaisten toimivaltuuksille huomattavia aineellisia rajoituksia. Tällaisia ovat yhteisvastuun periaate, joka vahvistetaan perustuslain 138 §:ssä, verotuksellisen yhdenmukaistamisen periaate, jonka vaatimukset esitetään taloussopimuksen 3 §:ssä sekä yhdenvertaisuusperiaate, joka esitetään muun muassa perustuslain 31 §:ssä, ja markkinoiden yhtenäisyysperiaate.

90 Historiallisten alueiden viranomaiset ja Confebask toteavat, ettei valtio puutu historiallisten alueiden lakien antamiseen. Olemassa on vastavuoroinen tiedotusjärjestelmä, mutta se on luonteeltaan pelkästään tiedottava. Vaikka yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaava komitea tekisi kielteisen päätöksen, se ei estä historiallisten alueiden lakien, jotka voidaan riitauttaa ainoastaan kansallisissa tuomioistuimissa, voimaantuloa.

91 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, kuten Italian hallituskin, katsoo, että sovittelutoimenpiteet eivät ole ristiriidassa menettelyllisen autonomian tunnustamisen kanssa. Sen mukaan merkityksellistä on se, ettei alueellisen verotuksellisen toimenpiteen toteuttaminen edellytä valtion hyväksyntää eikä valtiolla ole valtaa vastustaa tätä toimenpidettä tai kyseenalaistaa alueellisten viranomaisten päätöstä.

92 Confebask esittää perustelun, joka koskee julkisasiamies Geelhoedin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antaman ratkaisuehdotuksen ja kyseisessä asiassa annetun tuomion sanamuotojen eroa, sen väitteen tueksi, että tutkittaessa menettelyllisen autonomian edellytystä merkitystä ei ole sillä, että paikallisviranomaisen on otettava huomioon kansalliset edut. Kyseisen ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa todetaan, että "alueviranomaisen on tullut tehdä päätös sellaisessa menettelyssä, jossa keskushallinnolla ei ole mitään toimivaltaa osallistua välittömästi verokannan päättämismenettelyyn ja jossa paikallisviranomaisella ei ole mitään velvollisuutta ottaa huomioon keskushallinnon etuja verokantaa ratkaistessaan". Tuomion 67 kohdassa sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin ei vahvistanut edellä mainitun virkkeen viimeistä osaa, sillä se totesi ainoastaan, että päätös on tullut tehdä "ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön".

93 Komissio väittää, toisin kuin Confebask, että valtion etujen huomioon ottaminen on tärkeää. Komission mukaan menettelyllisen autonomian edellytys ei täyty, jos alueyhteisöllä on menettelyllinen velvollisuus pyytää keskushallinnon lausuntoa ja/tai aineellinen velvollisuus ottaa huomioon päätöstensä vaikutukset koko maan alueella esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen, yhteisvastuun periaatteen ja vastaavan verorasituksen periaatteen kunnioittamiseksi.

94 Komissio tukeutuu tältä osin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 68 kohdan viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan alueyhteisöllä on oltava verotuksellinen toimivalta "täysin riippumatta keskusvaltion toiminnasta", jonka valossa komission mukaan on tulkittava saman tuomion 67 kohdassa esitettyä toista edellytystä, jonka mukaan alueyhteisön päätös on tullut tehdä "ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön".

– Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

95 Kuten edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdasta ilmenee, jotta alueyhteisön päätös on tehty riittävän itsenäistä toimivaltaa käyttämällä, se on tullut tehdä ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön.

96 Tällainen menettelyllinen autonomia ei sulje pois sitä, että sovittelumenettely otetaan käyttöön konfliktien välttämiseksi, kunhan tämän menettelyn päätteeksi tehtävän lopullisen päätöksen tekee alueyhteisö eikä keskushallinto.

97 Tältä osin taloussopimuksen 4 §:n 1 momentista ilmenee, että alueelliset (foral) viranomaiset ilmoittavat valtionhallinnolle vero-oikeudellisiin alueellisiin säännöksiin liittyvistä aloitteista ja että valtionhallinto tekee saman näiden viranomaisten kanssa.

98 Taloussopimuksen 64 §:n mukaan yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaava komitea, jonka jäsenistä puolet on valtionhallinnon edustajia ja puolet Baskimaan

itsehallintoalueen edustajia, voi tutkia historiallisen alueen lakialoitteet ja pyrkiä neuvotteluiden avulla poistamaan mahdolliset eroavuudet Espanjan muulla alueella sovellettavan verolainsäädännön kanssa.

99 Kuten julkisasiamies perustellusti toteaa ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, taloussopimuksesta ei ilmene, että jos kyseinen komitea ei pääse sopimukseen, keskushallinto voisi määrätä tietynsisältöisen säännöksen antamisesta.

100 Lisäksi on todettava, että yhteensovittamisesta ja normatiivisesta arvioinnista vastaava komitea voi tutkia paitsi alueelliset lakihankkeet, myös valtionhallinnon esittämät lakihankkeet. Tämä mahdollisuus osoittaa riittävällä tavalla, että kyseinen komitea on yksinomaan neuvoo-antava ja sovitteleva elin eikä mekanismi, jonka avulla keskushallinto ajaisi läpi oman päätöksensä tilanteessa, jossa alueellisia säännöksiä koskeva hanke olisi ristiriidassa Espanjan valtion verolainsäädännön kanssa.

101 Comunidad Autónoma de La Riojan, Comunidad Autónoma de Castilla y Leónin ja komission mainitsemat eri periaatteet eivät estä historiallisten alueiden päätöksenteon autonomiaa vaan määrittävät sen rajat.

102 Perustuslain 138 §:ssä määritelty yhteisvastuun periaate, jonka mukaan ”valtio varmistaa perustuslain 2 §:ssä vahvistetun yhteisvastuun periaatteen tehokkaan toteutumisen siten, että se huolehtii asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta taloudellisesta tasapainosta valtion eri osien välillä – –”, ei siten estä historiallisten alueiden menettelyllistä autonomiaa.

103 Se, että alueyhteisö veloitetaan ottamaan huomioon valtion eri osien taloudellinen tasapaino antaessaan verolakia, nimittäin määrittää tämän yhteisön toimivaltuuksien rajat, vaikka näiden rajojen määrittämisessä käytettyjä käsitteitä, kuten taloudellisen tasapainon käsite, mahdollisesti kehitetään tuomioistuINVALVONTAAN kuuluvan tulkinnan yhteydessä.

104 Kuten tämän tuomion 81 kohdassa todetaan, kuitenkin se, että päätöstä tehtäessä on noudatettava ennalta asetettuja rajoja, ei lähtökohtaisesti merkitse sitä, että tämän päätöksen tehneen yksikön päätöksenteon autonomiaa rajoitettaisiin.

105 Taloussopimuksen 3 §:ssä mainittu verotuksen yhdenmukaistamisen periaate puolestaan edellyttää, että alueyhteisöt ”pitävät voimassa tosiasiallisen kokonaisverorasituksen, joka vastaa muualla valtion alueella voimassa olevaa verorasitusta” ja ”kunnioittavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta sekä tavaroiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja takaavat ne koko Espanjan alueella siten, että varojen kohdentamisella ei saa olla syrjiviä vaikutuksia, sillä ei saa heikentää yritysten kilpailumahdollisuuksia eikä siinä saa tapahtua vääristymiä”.

106 Vaikka tällaisesta periaatteesta vaikuttaa seuraavan, että historiallisilla alueilla ei ole laajaa toimivaltaa sellaisen kokonaisverorasituksen osalta, josta voidaan säätää historiallisten alueiden laeilla, sillä sen on vastattava muualla valtion alueella voimassa olevaa verorasitusta, ei ole kuitenkin kiistetty, että kokonaisverorasitus on ainoastaan yksi verolakia annettaessa huomioon otettavista seikoista. Edellyttäen, että historialliset alueet noudattavat tätä periaatetta, ne voivat antaa verosäännöksiä, jotka eroavat monilta osin Espanjan muissa osissa sovellettavista säännöksistä.

107 Kuten edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdasta ilmenee, joka tapauksessa on niin, että menettelyllisen autonomian toteamiseksi olennainen kriteeri ei ole alueyhteisölle myönnetyn toimivallan laajuus vaan alueyhteisön mahdollisuus tämän toimivallan nojalla tehdä päätös itsenäisesti eli ilman, että keskushallinto voi puuttua välittömästi

sen sisältöön.

108 Tästä seuraa, että alueyhteisön velvollisuus ottaa huomioon valtion etu noudattaakseen tälle yhteisölle myönnetyn toimivallan rajoja ei lähtökohtaisesti ole seikka, joka estäisi tämän yhteisön menettelyllisen autonomian, kun se tekee päätöksen näiden toimivaltuuksien rajoissa.

109 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa on todettava, että kuten sovellettavista kansallisista säännöksistä ja erityisesti taloussopimuksen 63 ja 64 §:stä ilmenee, keskushallinto ei voi puuttua välittömästi historiallisen alueen lain antamismenettelyyn, jotta noudatettaisiin sellaisia periaatteita kuin yhteisvastuuperiaatetta, verotuksellisen yhdenmukaistamisen periaatetta tai pääasioiden kantajien mainitsemien periaatteiden kaltaisia muita periaatteita.

110 Vaikka yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tulkita yhteisön oikeutta, kansallinen tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen yksilöimään sovellettavat kansalliset säännökset ja tulkitsemaan niitä sekä soveltamaan yhteisön oikeutta sen käsiteltävinä olevissa riita-asioissa. Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on tutkiemiensa seikkojen ja kaikkien muiden sen merkityksellisiksi katsomien seikkojen perusteella tutkia, täyttyykö edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdassa mainittu toinen edellytys, eli menettelyllistä autonomiaa koskeva edellytys, kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa.

Taloudellisen autonomian edellytys

– Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

111 Tämän edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, että niiden tekijät viittaavat edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 ja 68 kohtaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näissä kohdissa yhtäältä, että taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu kansallisen verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla, ja toisaalta, että taloudellinen autonomia on olemassa ainoastaan, jos alueyhteisö vastaa veronalennuksen poliittisista ja taloudellisista seurauksista. Useat yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetut huomautukset koskevat rahoitusosuuden määrittämistä ja sen vaikutuksia Baskimaan itsehallintoalueen ja historiallisten alueiden taloudelliseen autonomiaan.

112 Comunidad Autónoma de La Rioja ja Comunidad Autónoma de Castilla y León väittävät, ettei historiallisilla alueilla ole taloudellista autonomiaa erityisesti perustuslaissa ja taloussopimuksessa vahvistettujen eri periaatteiden vuoksi.

113 Historiallisten alueiden viranomaiset sen sijaan väittävät, että historiallisten alueiden verojärjestelmä perustuu kahteen pilariin, joita ovat yhtäältä verotuksellinen autonomia ja vastuu ja toisaalta yksipuolisen riskin periaate.

114 Tarkastellessaan ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluja Confebask toteaa, että kansallisen tuomioistuimen mukaan taloudellisen autonomian edellytys edellyttää itsehallintoalueen ja Espanjan valtion muun alueen taloudellista erottamista toisistaan verotuksen alalla, joten mahdollinen markkinoiden yhtenäisyyden periaate voi kyseenalaistaa todellisen autonomian. Confebask korostaa kuitenkin, että edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetussa tuomiossa ei edellytetä lainkaan sellaista tekijää kuin ”erillisiä taloudellisia puitteita”, joita ei esiinny edes Euroopan yhteisön, joka muodostaa suurelta osin yhdentyneen taloudellisen ja sosiaalisen kokonaisuuden, jäsenvaltioiden keskuudessa. Sen mukaan ainoa merkityksellinen seikka on se, jonka mukaan tietyllä alueella sovellettavaa alemmaa verorasitusta ei pidä rahoittaa

keskushallinnolta peräisin olevalla siirrolla, mikä merkitsee sitä, että alueyhteisö vastaa verotuksen alalla tekemiensä päätösten poliittisista ja taloudellisista riskeistä, ja tällaista vaatimusta nimitetään Espanjan oikeudessa ”verotusvastuun periaatteeksi”. Tilanne on Confebaskin mukaan tämä historiallisten alueiden osalta, koska verotusvastuu on erottamaton osa taloudellisen sopimuksen järjestelmää.

115 Espanjan hallitus tarkastelee rahoitusosuusjärjestelmää ja toteaa, että vaikka Espanjan valtion ja Baskimaan itsehallintoalueen välillä on erilaisia rahavirtoja, viimeksi mainittu suorittaa kuitenkin nettomääräisesti enemmän Espanjan talousministeriölle, millä on tarkoitus rahoittaa aloja, joista valtio vastaa Baskimaan sijasta. Espanjan hallitus korostaa sitä seikkaa, että historiallisten alueiden toimivaltaisten viranomaisten vahvistamat verotukselliset muutokset eivät muuta valtion ja Baskimaan välisiä rahavirtoja eikä valtion tarjoamien palvelujen määrää. Se päättelee tästä, että historialliset alueet vastaavat verotuksen alalla tekemiensä päätösten seurauksista sekä poliittisesti että taloudellisesti.

116 Italian hallitus katsoo, ettei se, että Espanjan valtiolla on yksinomainen toimivalta tietyillä aloilla, kuten rahajärjestelmä, taloudellisen toiminnan yleistä suunnittelua koskeva perusta ja yhteensovittaminen, sosiaaliturvaa koskeva taloudellinen järjestelmä ja yleisen edun mukaiset julkiset rakennushankkeet, kyseenalaista riittävän taloudellisen autonomian olemassaoloa.

117 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, etteivät se, että Espanjan valtio valvoo tietyssä määrin yleistä taloudellista tilannetta, ja rahoitusosuus, jolla rahoitetaan Espanjan valtion vastuulla olevia rasitteita, vaikuta olevan ristiriidassa taloudellisen autonomian kriteerin kanssa edellyttäen, että verokanta ei vaikuta tämän rahoitusosuuden määrään.

118 Komissio väittää ensiksi, että kun tutkitaan sitä, muodostaako verotuksellinen toimenpide valtiontuen vai ei, huomioon ei ole otettava houkutteluvaikutusta, eli yritysten perustamista ja näin ollen verotulojen kasvua, jonka veronalennus saattaisi aiheuttaa, koska tällaista vaikutusta ei voida määrittää etukäteen. Joka tapauksessa toimenpiteen valtiontukiluonne on arvioitava tapauskohtaisesti tuensaajana olevan yrityksen tasolla tietyllä hetkellä. Komissio toteaa toiseksi, että tietyn alueen taloudellisen autonomian tutkinta edellyttää kaikkien varojen siirtomekanismien ja yhteisvastuumekanismien analysointia, vaikka ne eivät näyttäisi sellaisilta (esimerkiksi sosiaaliturvan alalla yhden ainoan maksutoimiston järjestelmä, se, että valtio takaa julkisten palvelujen vähimmäistason jne.). Komissio korostaa kolmanneksi, ettei tutkittaessa sitä, onko verotuksellinen toimenpide katsottava valtiontueksi, pidä ottaa huomioon valtion toimien tavoitteita vaan tämän verotuksellisen toimenpiteen vaikutukset. Komissio huomauttaa tässä yhteydessä, ettei se, että alueella on laaja toimivalta verotuksen alalla ja se hallinnoi verotulojaan, merkitse välttämättä sitä, että sillä olisi ratkaiseva rooli taloudellisen ympäristön määrittämisessä.

119 Komissio korostaa tältä osin perustuslaillisen yhteisvastuun periaatteen merkitystä, joka rajoittaa historiallisten alueiden taloudellista autonomiaa ja jonka on taattava vähimmäistason palvelut Espanjan koko alueella.

120 Komissio tarkastelee erityisesti perustuslain 158 §:n 2 momentissa mainittua alueidenvälistä tasausrahastoa. Komission mukaan pelkkä tämän rahaston olemassaolo osoittaa, etteivät historialliset alueet vastaa verokannan alentamista tai sallittujen vähennysten lisäämistä koskevan päätöksen taloudellisista seurauksista. Rahoitusosuuden mekanismin analysoinnin perusteella komissio toteaa, että rahoitusosuus lasketaan historiallisten alueiden suhteellisten tulojen perusteella valtion tuloihin nähden ja että tämän vuoksi se muodostaa yhteisvastuumekanismien. Komission mukaan on lisäksi olemassa muita varainsiirtoja, kuten välittömiin ja välillisiin veroihin liittyviä mukautuksia ja tasauksia, jotka ovat myös yhteisvastuumekanismeja, koska tietyt tasaukset lasketaan kyseisen suhteellisen tulon perusteella.

121 Sosiaaliturvan osalta komissio vetoaa työ- ja sosiaaliministeriön vuosia 1999–2005 koskevaan kertomukseen. Esimerkiksi eläkkeiden osalta järjestelmässä oli vuonna 2005 311 miljoonan euron vaje Baskimaan itsehallintoalueen osalta. Komissio päättelee tämän perusteella, että sosiaaliturvaetuuksia rahoittavat muut itsehallintoalueet. Koska vajeiden rahoittaminen kuuluu toimivaltuuksiin, joista itsehallintoalue ei vastaa, Baskimaan itsehallintoalue osallistuu siihen rahoitusosuuden avulla. Koska se lasketaan tämän alueen suhteellisen tulon perusteella, sosiaaliturvan vajeen kattamiseksi perustettu järjestelmä muodostaa yhteisvastuumekanismin.

122 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissio katsoo, etteivät historialliset alueet vastaa kaikista verokannan alentamista tai sallittujen vähennysten lisäämistä koskevien toimenpiteiden taloudellisista seurauksista. Tämän vuoksi edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdassa mainittu kolmas edellytys ei komission mukaan täyty.

– Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

123 Kuten edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio annetun tuomion 67 kohdasta ilmenee, yksi edellytys sille, että alueyhteisöllä on taloudellinen autonomia, on se, että taloudellisia seuraamuksia, joita aiheutuu verokannan alentamisesta alueella sijaitsevien yritysten osalta, ei saa hyvittää muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla.

124 Espanjan valtion ja Baskimaan itsehallintoalueen välisiä varainsiirtoja säännellään taloussopimuksella ja rahoitusosuutta koskevalla vuoden 2002 lailla. Näin ollen ensiksi on tutkittava näitä säännöksiä sen tarkastamiseksi, voiko niiden seurauksena olla se, että valtio tasaa historiallisten alueiden viranomaisten toteuttaman verotuksellisen toimenpiteen taloudellisia seurauksia.

125 Rahoitusosuuden laskentamenetelmä on erityisen monitahoinen. Tämän laskelman ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan valtion vastuulla koko Espanjan kuningaskunnan alueella olevien rasitteiden määrä niiden toimivaltuuksien osalta, joista Baskimaan itsehallintoalue ei vastaa. Tähän määrään sovelletaan vähennyskerrointa, jonka on lähtökohtaisesti heijasteltava Baskimaan talouden suhteellista painoarvoa koko Espanjan kuningaskunnassa. Tämän jälkeen tehdään erilaisia mukautuksia eri alueyhteisöjen eri verojen avulla saamien tulojen arvioinnin parantamiseksi.

126 Yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä huomautuksista ilmenee, että historiallisten alueiden verotulojen määrä ei vaikuta laskelman ensimmäiseen vaiheeseen, jossa yksinomaan arvioidaan Espanjan valtion vastuulla olevia eri rasitteita. Historiallisen alueen laki, jossa säädetään alemmasta verokannasta tämän lain soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten osalta, voi vaikuttaa mukautuksiin ainoastaan välillisesti.

127 Yksi rahoitusosuutta koskevan laskelman olennaisista tekijöistä on vähennyskerroin, jonka arvoksi on tällä hetkellä vahvistettu 6,24 prosenttia. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä lausumista ilmenee, että vaikka tämä kerroin määritetään taloudellisten tietojen perusteella, se vahvistetaan kuitenkin lähinnä poliittisissa neuvotteluissa Espanjan valtion ja Baskimaan itsehallintoalueen välillä. Verokannan alentamispäätös ei näin ollen välttämättä vaikuta tämän kertoimen arvoon.

128 Istunnossa komissio kyseenalaisti nykyisen vähennyskerroimen ja katsoi, että se on aliarvostettu ja että tämän vuoksi historialliset alueet osallistuvat valtion rasitteisiin vähemmän kuin niiden pitäisi. On kuitenkin uudelleen huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta tulkita EY 87 artiklan 1 kohtaa eikä ratkaista kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa sitä, onko rahoitusosuutta koskevan vuoden 2002 lain mukaisesti laskettu

vähennyskerroin laskettu taloudellisesti arvioiden oikein vai onko se aliarvostettu.

129 On kuitenkin todettava, että kyseisen kertoimen aliarvostaminen voi olla ainoastaan aihetodiste siitä, ettei historiallisilla alueilla ole taloudellista autonomiaa. On tapahduttava kompensatio, eli historiallisten alueiden viranomaisten toteuttaman verotuksellisen toimenpiteen ja Espanjan valtion rasitteiden välillä on oltava syy-yhteys.

130 Kuten yhteisöjen tuomioistuimessa on esitetty, vähennyskerroin vahvistetaan taloudellisten tietojen perusteella poliittisissa neuvotteluissa, joihin Espanjan valtio osallistuu ja joiden yhteydessä tämä puolustaa kansallista etua sekä Espanjan kuningaskunnan muiden alueiden etua. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on määrittää, onko tällaisen vahvistamismenettelyn tarkoituksena se, että keskushallinto voi kompensoida avustuksen tai historiallisten alueiden toteuttaman yrityksille edullisen verotuksellisen toimenpiteen kustannukset.

131 Samoin tämän tuomioistuimen asiana on tutkia tämän menettelyn seurauksia ja tarkastaa, voiko vähennyskerroimen vahvistamisen ja yleisemmin rahoitusosuuden laskemisen seurauksena olla käytetyn menetelmän ja huomioon otettujen taloudellisten tietojen vuoksi se, että Espanjan valtio kompensoi historiallisten alueiden viranomaisten hyväksymän verotuksellisen toimenpiteen vaikutukset.

132 Kirjallisissa huomautuksissaan komissio väittää myös, että on olemassa lukuisia muita varainsiirtoja, jotka kompensoivat veronalennuksia merkitseviä verotuksellisia toimenpiteitä, kuten ne, jotka ovat seurausta yhden ainoan sosiaaliturvan maksutoimiston olemassaolosta, valtion takaamasta julkisten palvelujen vähimmäistasosta tai alueiden välisestä tasausrahastosta. Komissio toi lisäksi istunnossa esiin Baskimaan itsehallintoalueen julkisille elimille suoritettuja huomattavat siirrot ja avustukset, joita ei ole otettu huomioon rahoitusosuutta laskettaessa.

133 Täältä osin on todettava, että vaikka taloudellinen kompensatio voi olla ilmoitettu ja nimenomainen, se voi olla myös peitelty ja ilmetä ainoastaan tutkittaessa konkreettisesti kyseisen alueyhteisön, jäsenvaltion, johon se kuuluu, ja tämän jäsenvaltion muiden alueiden välisiä varainsiirtoja.

134 Tämä tutkinta voi nimittäin osoittaa, että alueyhteisön tekemästä veronalennuspäätöksestä seuraa suurempia varainsiirtoja sen hyväksi siirrettyjen määrien määrittämisessä käytettävien laskentamenetelmien vuoksi.

135 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 109 kohdassa ja toisin kuin komissio näyttää väittävän, kuitenkin pelkästään se, että keskusvaltion ja sen alueyksiköiden taloudellisten suhteiden kokonaistarkastelusta ilmenee, että valtio siirtää varoja alueyhteisöille, ei sellaisenaan voi riittää osoittamaan, etteivät nämä alueyhteisöt vastaisi toteuttamiensa verotuksellisten toimenpiteiden taloudellisista seurauksista ja ettei niillä tämän vuoksi olisi taloudellista autonomiaa, koska tällaisten siirtojen selityksenä voi olla syitä, joilla ei ole mitään yhteyttä kyseisiin verotuksellisiin toimenpiteisiin.

136 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa ei ole kiistetty, että historiallisten alueiden toimivaltuuksia rajoittavat yhteisöjen tuomioistuimessa mainitut eri periaatteet ja erityisesti verotuksen yhdenmukaistamisen periaate.

137 Nämä rajoitukset huomioon ottaen on tutkittava, voivatko historiallisten alueiden antamat alueelliset lait pitää sisällään peiteltyjä kompensatioita sellaisilla aloilla kuin sosiaaliturva tai Espanjan valtion takaama julkisten palveluiden vähimmäistaso, tai jopa alueiden välisen tasausrahaston toiminnassa, kuten komissio väittää. Tältä osin on todettava, ettei komissio ole esittänyt väitteitään täsmällisesti.

138 Komission väitteestä, jota se korosti istunnossa ja jonka mukaan riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä ei sovelleta kaikkiin historiallisille alueille sijoittautuneisiin yrityksiin tai kaikkeen niissä toteutettavaan tuotantoon, on riittävää todeta, ettei se voi vaikuttaa edeltävään analyysiin, koska on kiistatonta, että sen mukaisesti, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan komissio antamansa tuomion 62 kohdassa, kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan kaikkiin yrityksiin tai kaikkeen tuotantoon, jotka kuuluvat alueyhteisön toimivallan piiriin kyseessä olevan jäsenvaltion ja tämän alueyhteisön vahvistaman verotuksellisen toimivallan jakamista koskevan säännön mukaisesti.

139 Missään tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole lausua, muodostavatko kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä olevat historiallisten alueiden lait EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia. Tällainen luonnehdinta merkitsisi nimittäin sitä, että yhteisöjen tuomioistuin määrittää merkityksellisen kansallisen oikeuden, tulkitsee sitä ja soveltaa sitä sekä tutkii tosiseikkoja, jotka kaikki ovat ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, kun taas yhteisöjen tuomioistuin on yksin toimivaltainen tulkitsemaan kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontuen käsitettä antaakseen kyseiselle tuomioistuimelle kriteerit, joiden perusteella se voi ratkaista käsiteltävään olevat riita-asiat.

140 Näin ollen on todettava, että tutkittujen seikkojen ja kaikkien muiden ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen merkityksellisiksi katsomien seikkojen perusteella viimeksi mainitun asiana on tutkia, vastaavatko historialliset alueet niille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa toteutetun verotuksellisen toimenpiteen poliittisista ja taloudellisista seurauksista.

Tämän tuomion 50 kohdassa mainittuja kolmea kriteeriä koskeva päätelmä

141 Sen määrittämiseksi, merkitsevätkö historiallisten alueiden antamat alueelliset lait EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, on tutkittava, onko näillä historiallisilla alueilla ja Baskimaan itsehallintoalueella riittävä institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia, jotta näiden viranomaisten niille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa antaman lain katsotaan olevan tässä alueyhteisössä yleisesti sovellettava eikä se ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa valtiontuen käsitteessä tarkoitettulla tavalla valikoiva.

142 Tämä selvitys voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun etukäteen on varmistettu, että historialliset alueet ja Baskimaan itsehallintoalue noudattavat toimivaltuuksiensa rajoja, sillä erityisesti varainsiirtoja koskevat säännöt on laadittu näiden toimivaltuuksien mukaisesti, sellaisina kuin ne on määritelty.

143 Näiden toimivaltuuksien rajojen loukkaamisen toteaminen voisi todellakin kyseenalaistaa EY 87 artiklan 1 kohdan perusteella toteutetun analyysin tuloksen, koska alueyhteisössä yleisesti sovellettavan lain valikoivuuden arvioinnin viitekehystä eivät enää välttämättä muodostaisi historialliset alueet ja Baskimaan itsehallintoalue, vaan se voisi mahdollisesti ulottua Espanjan koko alueeseen.

144 Kaikki nämä seikat huomioon ottaen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että EY 87

artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa on otettava huomioon tämän toimenpiteen toteuttaneen viranomaisen institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta yksilöidä sovellettava kansallinen oikeus ja tulkita sitä sekä soveltaa yhteisön oikeutta sen käsiteltävinä oleviin riita-asioihin, asiana on tutkia, onko historiallisilla alueilla ja Baskimaan itsehallintoalueella tällainen autonomia, mistä seuraisi se, etteivät perustuslailla ja Espanjan oikeuden muilla määräyksillä ja säännöksillä näille alueyhteisöille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa annetut lait ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa valtioneuvoston käsitteessä tarkoitettulla tavalla valikoivia.

Oikeudenkäyntikulut

145 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

EY 87 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa on otettava huomioon tämän toimenpiteen toteuttaneen viranomaisen institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen autonomia. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta yksilöidä sovellettava kansallinen oikeus ja tulkita sitä sekä soveltaa yhteisön oikeutta sen käsiteltävinä oleviin riita-asioihin, asiana on tutkia, onko historiallisilla alueilla ja Baskimaan itsehallintoalueella tällainen autonomia, mistä seuraisi se, etteivät Espanjan perustuslailla vuodelta 1978 ja Espanjan oikeuden muilla määräyksillä ja säännöksillä näille alueyhteisöille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa annetut lait ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa valtioneuvoston käsitteessä tarkoitettulla tavalla valikoivia.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.