

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 11. Dezember 2002

über den Teil der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren, der die Einkommensteuersenkungen betrifft

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 4487)

(Nur der portugiesische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2003/442/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den genannten Artikeln ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. DAS VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben Nr. 18 der Ständigen Vertretung Portugals vom 5. Januar 2000, dessen Eingang bei der Kommission am 10. Januar 2000 registriert wurde, meldeten die portugiesischen Behörden bei der Kommission eine Regelung zur Anpassung ihres Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren an. Da diese Anmeldung verspätet erfolgte (so ging sie als Reaktion auf ein durch Presseberichte ausgelöstes, mit Schreiben D/65111 vom 7. Dezember 1999 an die Ständige Vertretung Portugals übermitteltes Auskunftsverlangen der Kommissionsdienststellen ein) und die fragliche Regelung vor ihrer Genehmigung durch die Kommission in Kraft getreten wäre, wurde sie in das Verzeichnis der nicht angemeldeten Beihilfen aufgenommen.
- (2) Mit den Schreiben D/51013 vom 6. März 2000, D/53849 vom 17. Juli 2000 und D/50739 vom 19. Februar 2001 sowie mit den Mahnschreiben D/52933 vom 19. Juli 2001 und D/54133 vom 9. Oktober 2001 an die Ständige Vertretung Portugals forderten die Kommissionsdienststellen zusätzliche Auskünfte an. Diesem Verlangen entsprachen die portugiesischen Behörden mit Schreiben der Ständigen Vertretung Portugals Nr. 488 vom 2. Mai 2000, Nr. 548 vom 16. Mai 2000, Nr. 871 vom 22. August 2000, Nr. 1864 vom 13. Juni 2001, Nr. 2827 vom 25. September 2001 und Nr. 44 vom 9. Januar 2002, deren Eingang bei der Kommission am 3. Mai 2000, am 18. Mai 2000, am 23. August 2000, am 19. Juni 2001, am 1. Oktober 2001 bzw. am 11. Januar 2002 registriert wurde.

⁽¹⁾ ABl. C 127 vom 29.5.2002, S. 16.

- (3) Mit Schreiben SG (2002) D/229609 vom 26. April 2002 teilte die Kommission der portugiesischen Regierung mit, dass sie nach Prüfung der von den portugiesischen Behörden in Bezug auf die fragliche Regelung gelieferten Auskünfte beschlossen habe, in Übereinstimmung mit den Artikeln 87 und 88 EG-Vertrag sowie mit den Artikeln 61 und 62 des Abkommens über den EWR keine Einwände gegen den Teil der Regelung zu erheben, der sich auf Senkungen der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und Einkommensteuergutschriften bezieht, und das in Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehene Verfahren in Bezug auf die Regelung der Einkommensteuersenkungen einzuleiten. Die Kommission forderte die portugiesischen Behörden ferner auf, eine Stellungnahme abzugeben und innerhalb eines Monats nach Eingang des genannten Schreibens sämtliche Informationen zu liefern, die für die Beurteilung des fraglichen Teils der Regelung zweckdienlich sein könnten.
- (4) Der Beschluss der Kommission, keine Einwände gegen einen Teil der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren zu erheben, da sie von dessen Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag ausgeht, und ein förmliches Prüfverfahren in Bezug auf einen anderen Teil der fraglichen Regelung einzuleiten, wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht^(?). Die Beteiligten wurden aufgefordert, innerhalb eines Monats nach dieser Veröffentlichung der Kommission gegenüber zur fraglichen Regelung Stellung zu nehmen.
- (5) Mit Schreiben Nr. 1548 der Ständigen Vertretung Portugals vom 30. Mai 2002, dessen Eingang bei der Kommission am 31. Mai 2002 registriert wurde, übermittelten die portugiesischen Behörden der Kommission ihre Stellungnahme.
- (6) Die Kommission hat ferner eine Stellungnahme der Regionalregierung der Åland-Inseln (Finnland) erhalten. Diese Stellungnahme wurde mit Schreiben D/53729 vom 16. Juli 2002 an die Ständige Vertretung Portugals übermittelt, um den portugiesischen Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Diese Stellungnahme ging mit Schreiben Nr. 2355 der Ständigen Vertretung Portugals vom 23. August 2002 ein, dessen Eingang bei der Kommission am 27. August 2002 registriert wurde.

II. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (7) Nach der Verfassung der Portugiesischen Republik sind die Azoren und Madeira autonome Regionen, die insbesondere über Verwaltungs- und Finanzautonomie verfügen. Durch Gesetz Nr. 13/98 vom 24. Februar zur Regelung der Finanzen in den autonomen Regionen hat der portugiesische Staat die Bedingungen dieser Finanzautonomie genau festgelegt. In diesem Gesetz sind die Prinzipien und die Ziele der regionalen Finanzautonomie dargelegt, ferner ist darin die Koordinierung der Finanzen der autonomen Regionen mit den Staatsfinanzen vorgesehen und das Prinzip der nationalen Solidarität sowie die Kooperationspflicht zwischen Staat und autonomen Regionen verankert. Das Gesetz sieht insbesondere vor, dass die Einkommensteuer der natürlichen und juristischen Personen eine Einnahme der autonomen Regionen nach den von ihnen selbst festzulegenden Bedingungen ist. Nach den Bestimmungen von Artikel 37 dieses Gesetzes sind die Gesetzgebenden Regionalversammlungen insbesondere dazu berechtigt, die dort nach der nationalen Gesetzgebung anwendbaren Einkommensteuersätze bis zu 30 % zu senken.
- (8) Mit der regionalen Rechtsverordnung Nr. 2/99/A vom 20. Januar 1999 hat die Region der Azoren die Modalitäten für die Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen regionalen Bedingungen in Anwendung der ihr übertragenen diesbezüglichen Befugnisse genehmigt. Diese Rechtsverordnung ist seit dem 1. Januar 1999 in Kraft und beinhaltet insbesondere Einkommenssteuersenkungen.
- (9) Die genannten Steuersenkungen gelten automatisch für alle Wirtschaftsteilnehmer (natürliche und juristische Personen) und sollen den portugiesischen Behörden zufolge vor allem die in der autonomen Region der Azoren ansässigen Unternehmen in die Lage versetzen, die strukturellen Nachteile zu überwinden, die sich aus ihrem Standort auf einer Insel und in einem Gebiet in äußerster Randlage ergeben. Daher wird allen in der Region einkommensteuerpflichtigen Privatpersonen und Körperschaften eine Senkung der Einkommensteuer in Höhe von 20 % für Privatpersonen (15 % im Jahr 1999) und 30 % für Körperschaften gewährt. Die Kosten dieser Steuersenkung in Form von sich daraus ergebenden Steuermindereinnahmen werden von den portugiesischen Behörden mit ca. 26,25 Mio. EUR jährlich beziffert.

^(?) Siehe Fußnote 1.

- (10) Unter Berücksichtigung der Eigenschaften dieses Teils der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren hat die Kommission in erster Linie darauf hingewiesen, dass die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung⁽³⁾ das allgemeine Verbot von Beihilfen zur Senkung der laufenden Ausgaben der Unternehmen (Betriebsbeihilfen) festschreiben, dass sie jedoch Ausnahmen in Regionen zulassen, die unter die Freistellungsbestimmung nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag fallen, „wenn sie aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt sind und ihre Höhe den auszugleichenden Nachteilen angemessen ist“ (Ziffer 4.15). Dieselben Prinzipien und Bedingungen sind von der Kommission in den Ziffern 32 und 33 ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung bekräftigt worden⁽⁴⁾.
- (11) In diesem Zusammenhang hat die Kommission ferner darauf hingewiesen, dass den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zufolge Beihilfen in Gebieten in äußerster Randlage, die unter die Freistellungsbestimmung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) und c) fallen, „auch dann genehmigt werden können, wenn die Bedingungen der Degressivität beziehungsweise zeitlichen Begrenzung nicht erfüllt sind, soweit sie die aufgrund der in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag genannten Faktoren, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung dieser Gebiete schwer beeinträchtigen (Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen), entstehenden Mehrkosten bei der Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit ausgleichen“ (Ziffer 4.16.2). Nach den Bestimmungen dieser Leitlinien „obliegt es dem Mitgliedstaat, den Umfang der Mehrkosten zu veranschlagen und den Zusammenhang mit den in Artikel 299 Absatz 2 genannten Faktoren nachzuweisen“. Schließlich „müssen die Beihilfevorhaben aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt sein“, und „ihre Höhe muss in einem angemessenen Verhältnis zu den auszugleichenden Mehrkosten stehen“.
- (12) Um die Übereinstimmung der Einkommensteuersenkungen mit den in den Leitlinien für Betriebsbeihilfen vorgesehenen Bedingungen nachzuweisen, haben die portugiesischen Behörden zunächst eine Reihe von finanziellen Indikatoren bei einer Stichprobe von 1 083 Körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen, von denen 100 auf den Azoren ansässig waren, ausgewertet. Bei allen berücksichtigten Indikatoren (Rentabilität des Absatzes, finanzielle Selbständigkeit, Gesamtsolvabilität und Eigenkapitalrendite) lagen die Werte der auf den Azoren ansässigen Unternehmen deutlich unter denen der auf dem portugiesischen Festland ansässigen Unternehmen (je nach der gewählten Gewichtung schwankte diese Differenz zwischen 29,2 % und 76,15 %).
- (13) Darüber hinaus haben die portugiesischen Behörden der Kommission eine ökonometrische Studie auf der Grundlage der Daten für 1997 für die gleiche Stichprobe von Unternehmen vorgelegt. Im Rahmen der zu diesem Zweck vorgenommenen Regression werden die Gewinne der fraglichen Unternehmen durch die Wertschöpfung pro Kopf (welche als Indikator für das Niveau der technologischen Entwicklung und der Qualifikation der Arbeitskräfte aufgefasst wird), die Zahl der Arbeitnehmer (als Indikator für die Größe des einzelnen Unternehmens), die Branche und den Standort der betreffenden Unternehmen ausgedrückt. Nach Korrektur der Ergebnisse durch Verfahren der Stichprobenauswahl, durch die die Präsenz von Unternehmen mit entsprechenden Nachteilen berücksichtigt werden soll, gehe aus der Studie insbesondere hervor, dass die Gewinne der auf den Azoren ansässigen Unternehmen im Durchschnitt und *ceteris paribus* um 33,6 % unter den von anderen Unternehmen erzielten Gewinnen liegen. Da sich ein solcher Unterschied offensichtlich nicht allein durch die höheren Transportkosten erklären lässt, die von den Unternehmen auf den Azoren bei der Beschaffung von Rohstoffen und beim Absatz ihrer Produkte getragen werden müssen, sind die portugiesischen Behörden der Ansicht, dass er auf die Gesamtheit der für die äußerste Randlage der Region spezifischen Faktoren zurückzuführen ist. Unter diesen Umständen sind die portugiesischen Behörden insbesondere der Auffassung, dass die genannten Steuersenkungen angesichts der Mehrkosten bei der Ausübung der Wirtschaftstätigkeit aufgrund der in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag genannten Faktoren gerechtfertigt sind und ihre Höhe in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Kosten steht.
- (14) In diesem Zusammenhang hat die Kommission allerdings festgestellt, dass die genannte Studie in diesem Stadium noch nicht zur Klärung der Frage beiträgt, ob die genannten Steuersenkungen aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt sind und ob ihre Höhe in einem angemessenen Verhältnis zu den auszugleichenden Mehrkosten steht. So hat die Kommission insbesondere und einstweilen drei mögliche Beschränkungen des von den portugiesischen Behörden verwendeten Modells hervorgehoben:
- Erstens ist denkbar, dass die Auswirkungen des Standorts der Unternehmen auf die Gewinne je nach Branche unterschiedlich sind. In diesem Fall, dessen Plausibilität durch die „neue Wirtschaftsgeografie“ unter Berücksichtigung der Bedeutung von Unternehmensverflechtungen im Hinblick auf das Eintreten von großbedingten Kosteneinsparungen unterstrichen wird, wäre es wahrscheinlich vorzuziehen, verschiedene unabhängige Modelle zu verwenden.

⁽³⁾ ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9, und ABl. C 258 vom 9.9.2000, S. 5.

⁽⁴⁾ ABl. C 384 vom 10.12.1998, S. 3.

- Zweitens ist nicht von vornherein auszuschließen, dass die verwendete Regression übermäßig angepasst ist. So könnte die Wertschöpfung pro Arbeitnehmer selbst von der Zahl der Arbeitnehmer, der Branche und dem Standort der betreffenden Unternehmen abhängen; gegenwärtig geht aus den von den portugiesischen Behörden übermittelten Informationen nicht eindeutig hervor, ob einer möglichen Multikollinearität der exogenen Variablen (oder einer hypothetischen Heteroskedastizität des Modells) durch die dazu erforderlichen Tests Rechnung getragen wurde.
- Schließlich befindet sich in der Grundstichprobe kein im Finanzbereich tätiges Unternehmen. Im Prinzip könnte die Tatsache, dass keine Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften (welche wesentlicher Bestandteil des Finanzsektors in der Region der Azoren sind) berücksichtigt wurden, die Aussagekraft der erzielten Ergebnisse erheblich einschränken.
- (15) Unter diesen Umständen war die Kommission einstweilen der Ansicht, dass die portugiesischen Behörden ihr nicht hinreichend nachgewiesen haben, dass die fraglichen Steuersenkungen nach ihrer Art und Höhe geeignet sind, die spezifischen Probleme der Region der Azoren zu lösen, und zwar vor allem hinsichtlich der standortunabhängigen Tätigkeiten (insbesondere Finanzdienstleistungen und Unternehmen des Typs „gruppeninterne Dienstleistungen“ oder „Koordinierungsstelle“), für die das Vorhandensein von tatsächlichen regionalen Nachteilen bei ihren Standortentscheidungen von sehr begrenzter Bedeutung ist. Die Kommission konnte daher in diesem Stadium nicht feststellen, dass die genannten Einkommensteuersenkungen in dieser Hinsicht mit den Bestimmungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zu vereinbaren sind, so dass sie deren Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag in Zweifel gezogen hat.
- (16) Die Kommission hatte daher in diesem Stadium insbesondere Zweifel an der Vereinbarkeit der genannten Steuersenkungen mit den Kriterien der Zielgerichtetheit und Verhältnismäßigkeit im Sinne ihrer Mitteilung über die Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung, insbesondere mit Ziffer 33, wonach „es fraglich ist, ob tatsächlich regionale Benachteiligungen für Tätigkeiten bestehen, bei denen die dadurch bedingten Zusatzkosten kaum eine Rolle spielen, wie z. B. die Transportmehrkosten im Fall von Finanztätigkeiten, welche die Steuerumgehung begünstigen“. Da weiterhin quantifizierte Daten fehlten, die eine objektive Berechnung der Höhe der Mehrkosten ermöglicht hätten, die von in der Region der Azoren steuerpflichtigen Finanzunternehmen zu tragen sind, war die Kommission in diesem Stadium auch nicht in der Lage festzustellen, dass die genannten Steuersenkungen in dieser Hinsicht mit den einschlägigen Bestimmungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vereinbar sind.

III. STELLUNGNAHME DER PORTUGIESISCHEN BEHÖRDEN

- (17) Die portugiesischen Behörden beschränken sich in der von ihnen abgegebenen Stellungnahme zu dem förmlichen Prüfverfahren im Allgemeinen darauf, durch Beispiele aus jüngst erschienenen Veröffentlichungen der Wirtschaft die Methodik zu rechtfertigen, welche der ökonometrischen Studie zugrunde liegt, die an die Kommission übermittelt wurde. Auf der einen Seite wird in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der allgemeine Mangel an verlässlichen statistischen Daten zu den relevanten Variablen die Stichprobenauswahl für die Durchführung dieser Art von Regression deutlich einschränke und dass unter Berücksichtigung dieser Tatsache die Verwendung unabhängiger branchenbezogener Modelle nur zu Ergebnissen mit geringer Aussagekraft führe. Auf der anderen Seite wird spezifiziert, dass die Multikollinearitätshypothese unter Berücksichtigung der eigenen Ergebnisse und der statistischen Signifikanzniveaus der Parameter der durchgeführten Regression ausgeschlossen werden könne und dass davon auszugehen sei, dass jede Auslassung einer oder mehrerer exogener Variablen und insbesondere der Wertschöpfung pro Arbeitnehmer dazu führen würde, die erzielten Ergebnisse zu verzerren (omitted variable bias) sowie deren Verlässlichkeitsgrad signifikant zu verringern.
- (18) In Bezug auf das Fehlen von Unternehmen des Finanzbereichs in der Grundstichprobe beschränken sich die portugiesischen Behörden jedoch darauf, dieses Fehlen mit dem Mangel an statistischen Daten in Bezug auf die Branche zu rechtfertigen, und erkennen somit an, dass sie im Hinblick auf diese Wirtschaftstätigkeiten nicht eindeutig nachweisen können, dass die fraglichen Steuersenkungen ihrer Art und Höhe nach geeignet sind, die spezifischen Probleme der Region der Azoren zu lösen.

- (19) Obwohl die portugiesischen Behörden davon überzeugt sind, dass die Unternehmen des Finanzbereichs insbesondere unter Berücksichtigung ihres überwiegend regionalen Tätigkeitsfeldes ebenfalls von den sich aus ihrem Standort in der Region der Azoren ergebenden Nachteilen betroffen sind, haben sie sich bereit erklärt, die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, um die Vereinbarkeit der genannten Steuersenkungen mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen zu garantieren, indem insbesondere die Finanztätigkeiten aus deren Anwendungsbereich ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang haben die portugiesischen Behörden jedoch darauf hingewiesen, dass, da solche Bestimmungen in der portugiesischen Rechtsordnung nicht vorkommen, die Tätigkeiten des Typs „gruppeninterne Dienstleistungen“ (Koordinierungs- und Vermittlungstätigkeiten) faktisch aus der im Rahmen dieser Maßnahme gewährten Vergünstigung ausgeschlossen seien.

IV. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN UND BEMERKUNGEN DER PORTUGIESISCHEN BEHÖRDEN

- (20) Die Regionalregierung der Åland-Inseln hat, entsprechend der verfassungsmäßigen Autonomie, die diese finnische Region insbesondere in bestimmten steuerlichen Bereichen genießt, als beteiligte Partei eine Stellungnahme abgegeben. So ist die Regierung der Åland-Inseln der Auffassung, dass die geografische Besonderheit einer steuerlichen Maßnahme nicht ausreicht, diese als staatliche Beihilfe einzustufen, sofern eine solche Maßnahme durch eine autonome Region (aufzufassen als völlig unabhängiges steuerliches Gebiet) in Anwendung ihrer diesbezüglichen Zuständigkeiten durchgeführt und ohne Unterscheidung auf alle in dieser Region ansässigen Unternehmen angewandt wird, ohne dass dabei materielle Besonderheiten berücksichtigt werden. Daher müssten die von der Region der Azoren mit dem Ziel der Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen regionalen Bedingungen durchgeführten Einkommensteuersenkungen der Regierung der Åland-Inseln zufolge als allgemeine Maßnahme eingestuft werden.
- (21) In den Erläuterungen, welche die portugiesischen Behörden zu diesem Sachverhalt an die Kommission übermittelt haben, teilen sie die von der Regionalregierung der Åland-Inseln abgegebene Stellungnahme. In diesem Zusammenhang wiesen sie insbesondere darauf hin, dass die Region der Azoren nach der Portugiesischen Verfassung eine autonome Region mit Verwaltungs- und Finanzautonomie ist; da die Modalitäten der Anpassung des portugiesischen Steuersystems von dieser Region in Anwendung ihrer diesbezüglichen Zuständigkeiten genehmigt wurden, sind sie ferner der Auffassung, dass die genannten Steuersenkungen als allgemeine Maßnahme im Rahmen der nationalen Steuerpolitik eingestuft werden müssten.

V. WÜRDIGUNG

- (22) Die Kommission hat sowohl die von den portugiesischen Behörden als auch die von den Beteiligten im Zusammenhang mit dem förmlichen Prüfverfahren abgegebenen Stellungnahmen geprüft.
- (23) Im Hinblick auf die Art der betrachteten Steuersenkungen, die nach der Stellungnahme der Regionalregierung der Åland-Inseln und nach den nachfolgenden Erläuterungen der portugiesischen Behörden als allgemeine Maßnahme eingestuft werden müssten, erinnert die Kommission insbesondere an die vier Definitionskriterien für eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag. Erstens muss die fragliche Maßnahme ihren Begünstigten einen Vorteil verschaffen, durch den die ihnen normalerweise entstehenden Kosten gesenkt werden. Zweitens muss ein solcher Vorteil unabhängig von seiner Form vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Drittens muss sich die betreffende Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken. Schließlich muss eine solche Maßnahme spezifisch oder selektiv sein, also bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Waren begünstigen.

(24) Unter Berücksichtigung der oben angeführten Definitionskriterien für eine staatliche Beihilfe hebt die Kommission im Besonderen die folgenden Punkte hervor:

- Wie in Ziffer 9 ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung unterstrichen wurde, „kann dieser Vorteil durch eine Minderung der Steuerlast des Unternehmens auf verschiedene Weise gewährt werden, insbesondere (...) durch vollständige oder teilweise Ermäßigung des Steuerbetrags“. Soweit die betreffenden Steuersenkungen auf Unternehmen angewandt werden, führt dies zu einem Vorteil, durch den die ihnen normalerweise entstehenden Kosten gesenkt werden.
- Die Gewährung von Steuersenkungen führt zu Steuermindereinnahmen, die gemäß Ziffer 10 der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung „der Verwendung staatlicher Mittel in Form von Steuerausgaben gleichkommen“. Soweit dieses Prinzip auch auf Beihilfen anwendbar ist, die von regionalen und lokalen Einrichtungen der Mitgliedstaaten gewährt werden ⁽⁵⁾, werden die betreffenden Steuersenkungen aus staatlichen Mitteln oder aus Mitteln gewährt, die im portugiesischen Staatshaushalt der autonomen Region der Azoren zugewiesen sind.
- Das Kriterium, wonach sich die Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken soll, setzt voraus, dass der von ihr Begünstigte unabhängig von seiner Rechtsform oder Finanzierungsweise eine Wirtschaftstätigkeit ausübt. Nach ständiger Rechtsprechung ist diese Voraussetzung der Auswirkung auf den Handel erfüllt, wenn die begünstigten Unternehmen eine Wirtschaftstätigkeit ausüben, die Gegenstand des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ist, so dass weder die relativ geringe Bedeutung einer Beihilfe ⁽⁶⁾ noch die geringe Größe des Beihilfeempfängers oder sein äußerst geringer Anteil am Gemeinschaftsmarkt oder gar das Fehlen einer Exporttätigkeit bei diesem oder die Tatsache, dass das Unternehmen fast seine gesamte Produktion aus der Gemeinschaft ausführt ⁽⁷⁾, etwas an dieser Feststellung ändern. Unter Berücksichtigung des Umfangs ihrer branchenbezogenen Anwendung und soweit zumindest ein Teil der fraglichen Unternehmen eine Wirtschaftstätigkeit ausübt, die Gegenstand des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ist, sind die betrachteten Steuersenkungen im vorliegenden Fall anwendbar.
- Wie in Ziffer 17 der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung angemerkt, „zeigt die bisherige Entscheidungspraxis der Kommission, dass sich nur die Maßnahmen, die im gesamten Mitgliedstaat Anwendung finden, dem in Artikel 87 Absatz 1 festgelegten Kriterium des selektiven Charakters entziehen“; ferner „stuft der EG-Vertrag selbst Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region als Beihilfen ein“ ⁽⁸⁾. Obwohl diese Maßnahmen automatisch auf alle in der Region der Azoren steuerpflichtigen Unternehmen angewandt wird, ohne dass bei deren Behandlung eine Unterscheidung zugunsten einer oder mehrerer Branchen getroffen wird, sind die genannten Steuersenkungen „ausschließlich für die in einer bestimmten Region des betreffenden Mitgliedstaats ansässigen Unternehmen bestimmt und stellen für diese Unternehmen einen Vorteil dar, der den Unternehmen, die in anderen vergleichbaren Gebieten dieses Staates wirtschaftlich tätig sein wollen, nicht zugestanden wird“ ⁽⁹⁾. Im vorliegenden Fall begünstigen die genannten Steuersenkungen in der Tat die in der Region der Azoren steuerpflichtigen Unternehmen gegenüber allen anderen portugiesischen Unternehmen.

⁽⁵⁾ Siehe insbesondere EuGH-Urteil vom 14. Oktober 1987, Rechtssache C 248/84, Deutschland/Kommission (Slg. 1987, S. 4013).

⁽⁶⁾ Mit Ausnahme allerdings der Beihilfen, die nach den durch die Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen festgelegten Bedingungen gewährt werden (Abl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30).

⁽⁷⁾ Siehe insbesondere EuGH-Urteile vom 13. Juli 1988, Rechtssache C 102/87, Frankreich/Kommission (Slg. 1988, S. 4067), vom 21. März 1990, Rechtssache C 142/87, Belgien/Kommission (Slg. 1990, S. I-959), vom 14. September 1994 und verbundene Rechtssachen C 278/92, C 279/92 und C 280/92, Spanien/Kommission (Slg. 1994, S. I-4103).

⁽⁸⁾ Siehe insbesondere die Entscheidungen der Kommission über die staatlichen Beihilfen C 55/01 (Konzern-eigene Versicherungsgesellschaften der Åland-Inseln) (Abl. C 309 vom 6.11.2001, S. 4) und C 52/01 (Steuervorteile für bestimmte Unternehmen in Gibraltar) (Abl. C 26 vom 30.1.2002, S. 9) sowie die Entscheidung 93/337/EWG der Kommission vom 10. Mai 1993 über die steuerlichen Vergünstigungen für Investitionen im Baskenland (Abl. L 134 vom 3.6.1993, S. 25).

⁽⁹⁾ Schlussanträge von Generalanwalt Saggio vom 1.7.1999 in den verbundenen Vorabentscheidungsverfahren C 400/97, C 401/97 und C 402/97 (Slg. 2000, S. I-1073).

- (25) Die portugiesischen Behörden und die beteiligte Partei bestreiten, dass die Maßnahme selektiv ist, d. h. dass sie „bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Waren“ begünstigt. Sie räumen ein, dass die fraglichen steuerlichen Vergünstigungen nicht für alle portugiesischen Unternehmen gelten, sondern nur für jene, die ihre Wirtschaftstätigkeit in einem Teil des portugiesischen Staatsgebietes ausüben; somit seien die Vergünstigungen regional selektiv. Des Weiteren machen sie geltend, dass unterschieden werden müsse zwischen Fällen, in denen der Staat einem Teil des Staatsgebietes steuerliche Vergünstigungen in begrenztem Umfang zugesteht, und solchen, in denen eine zuständige Regionalbehörde einem Teil des unter ihre Zuständigkeit fallenden Staatsgebietes solche Vergünstigungen zugesteht. Die zuerst genannten Fälle seien insofern selektiv, als sie in begrenztem Umfang einem Teil der Unternehmen zugestanden werden, die der Rechtsprechung des Staates unterliegen, während die zuletzt genannten Fälle allgemeine Maßnahmen seien, da sie für alle Unternehmen gelten, die der Rechtsprechung der Regionalbehörde unterliegen.
- (26) Die Kommission ist erstens der Auffassung, dass beim Begriff der Beihilfe das Kriterium der Selektivität auf einem Vergleich zwischen den Vorteilen beruht, die bestimmten Unternehmen zugestanden werden, und jenen, die für alle Unternehmen innerhalb ein und desselben Bezugsrahmens gelten. Die Bestimmung dieses Bezugsrahmens gewinnt bei den steuerlichen Maßnahmen zunehmend an Bedeutung, da das tatsächliche Vorliegen eines Vorteils nur aufgrund einer als normal definierten Besteuerung festgestellt werden kann. Prinzipiell ergibt sich aus der Ökonomie des Vertrages, der die vom Staat oder aus staatlichen Mitteln zu gewährenden Beihilfen regelt, sowie aus der grundlegenden Rolle, die ihnen bei der Definition des politischen und wirtschaftlichen Umfelds zukommt, in dem die Unternehmen sowie die Zentralbehörden der Mitgliedstaaten durch ihre Maßnahmen, durch die von ihnen erbrachten Leistungen sowie eventuell durch von ihnen getätigte Finanztransaktionen wirken, dass der Bezugsrahmen, innerhalb dessen ein solcher Vergleich vorzunehmen ist, der Wirtschaftsraum des Mitgliedstaats ist. Im Text des EG-Vertrags, der Maßnahmen „zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region“ (Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) und c)) als staatliche Beihilfen einstuft, die als vereinbar angesehen werden können, wird darauf hingewiesen, dass Vergünstigungen, deren Umfang auf einen Teil des der Beihilferegelung unterliegenden Staatsgebietes beschränkt ist, als selektive Vergünstigungen eingestuft werden können. Wenn der Bezugsrahmen zur Beurteilung der regionalen Selektivität einer Maßnahme das Gebiet ihrer Anwendung wäre, dann wären offensichtlich die Maßnahmen, die allen in diesem Gebiet ansässigen Unternehmen zugestanden werden, definitionsgemäß als allgemeine Maßnahmen einzustufen. Die ständige Praxis der Kommission, die durch den Gerichtshof bestätigt wird, besteht jedoch darin, solche steuerlichen Regelungen als Beihilfen einzustufen, die in bestimmten Regionen oder Territorien gelten und im Vergleich zur allgemeinen Regelung in einem Mitgliedstaat vorteilhaft sind⁽¹⁰⁾.
- (27) Zweitens ist die These der portugiesischen Behörden, wonach Vergünstigungen mit begrenztem regionalem Umfang als allgemeine Maßnahmen in der betreffenden Region einzustufen seien, und dies nur, weil sie nicht von der Zentralbehörde, sondern von der Regionalbehörde eingerichtet wurden und in der gesamten der regionalen Rechtsprechung unterliegenden Region anwendbar sind, unvereinbar mit dem Begriff der Beihilfe. Dieser Begriff ist objektiv und beinhaltet sämtliche Eingriffe, die in unterschiedlicher Form die einem oder mehreren Unternehmen normalerweise entstehenden Kosten senken, und dies unabhängig von ihrem Zweck, ihrer Begründung, ihrem Ziel und vom Status der öffentlichen Behörde, die sie angeordnet hat oder aus deren Haushalt sie finanziert werden. Eine Unterscheidung, die allein anhand der Stelle erfolgt, die über die Maßnahme entscheidet, würde die nach Artikel 87 EG-Vertrag beabsichtigten Wirkungen untergraben, wonach die betreffenden Maßnahmen sich ausschließlich auf den Wettbewerb und den Handel in der Gemeinschaft auswirken sollen⁽¹¹⁾. Somit dürfen solche Eingriffe nicht anders behandelt werden als Maßnahmen, die dieselben Ziele verfolgen, auf dieselben Mittel zurückgreifen und dieselben Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb haben, und zwar in Übereinstimmung mit dem formalen Kriterium des Autonomiegrades der zuständigen Behörde, die sie angeordnet hat. Entsprechend den genannten Schlussanträgen von Generalanwalt Saggio in den verbundenen Rechtssachen C-400/97, C-401/97 und C-402/97 „ist die Tatsache, dass die fraglichen Maßnahmen von Gebietskörperschaften ergriffen wurden, die mit entsprechenden ausschließlichen Befugnissen nach den Bestimmungen des nationalen Rechts ausgestattet sind, in Wirklichkeit (...) ein rein formaler Umstand, der

⁽¹⁰⁾ Siehe zu den Maßnahmen der Zentralbehörden insbesondere die Entscheidung der Kommission vom 21. Mai 1997, Beihilfe Nr. N 847/96, zur Schaffung von Prioritätszonen in Gebieten in äußerster Randlage und von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erschließung der französischen Übersee-Départements (ABl. C 245 vom 12.8.1997), die Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 1997, Beihilfe Nr. N 144/A/96, zur Regelung der regionalen Investitions- und Betriebsbeihilfen, welche die Regelung für die wirtschaftliche und steuerliche Behandlung der Kanarischen Inseln abändert (ABl. C 65 vom 28.2.1998) und die Entscheidung 2002/780/EG der Kommission vom 28. Februar 2001 über die Beihilferegelung „Investitionszulage 1999“, die Deutschland zugunsten bestimmter Unternehmen in den neuen Ländern einschließlich Berlins durchführen will (ABl. L 282 vom 19.10.2002, S. 15). Siehe ferner die Entscheidung 98/476/EG der Kommission vom 21. Januar 1998 betreffend Steuervergünstigungen aufgrund des § 52 Absatz 8 des deutschen Einkommensteuergesetzes (ABl. L 212 vom 30.7.1998, S. 50), die Gegenstand des EuGH-Urteils vom 19. September 2000 ist, das im Rahmen der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, verkündet wurde (Slg. 2000, S. I-6857).

⁽¹¹⁾ EuGH-Urteile vom 2. Juli 1974, Italien/Kommission, Rechtssache 173/73 (Slg. 1974, S. 713), vom 14. November 1984, Intermills/Kommission, Rechtssache 323/82 (Slg. 1984, S. 3809) und vom 14. Oktober 1987, Deutschland/Kommission, wie oben angeführt.

nicht ausreicht, um die Vorzugsbehandlung zu rechtfertigen, die den Unternehmen vorbehalten ist, die unter den Anwendungsbereich der ‚Foralnormen‘ fallen. Wenn dies nicht so wäre, könnte der Staat die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen in einem Teil seines Staatsgebietes leicht umgehen, indem er einfach die interne Kompetenzverteilung in bestimmten Bereichen abändert, um sich für eine bestimmte Region auf den ‚allgemeinen‘ Status der betreffenden Maßnahme berufen zu können“.

- (28) In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der nationale Gesetzgeber dem regionalen Gesetzgeber zunächst die Befugnisse für die Gewährung der fraglichen Steuersenkungen erteilt hat; daraufhin hat der regionale Gesetzgeber die genannten Senkungen auf der Grundlage dieser Befugnisse tatsächlich angeordnet. Die Wirkungen dieses Verfahrens entsprechen denen einer direkten Gewährung von Vergünstigungen durch die nationalen Behörden, wie es in der Vergangenheit bei anderen Beihilferegelungen zugunsten von auf den Azoren ansässigen Unternehmen bereits praktiziert wurde ⁽¹²⁾.
- (29) Die Kommission hebt deshalb hervor, dass die Anwendung eines rein institutionellen Kriteriums für die Unterscheidung zwischen „Beihilfen“ und „allgemeinen Maßnahmen“ notwendigerweise zu Unterschieden bei der Anwendung der Beihilferegelung auf die Mitgliedstaaten führen würde, je nachdem, ob deren Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich Steuern (oder beispielsweise im Bereich der Sozialversicherung) einem zentralisierten oder einem dezentralisierten Modell folgt. Nach der These der portugiesischen Behörden würden die Mitgliedstaaten, deren interne Verwaltungsorganisation bestimmten Regionalbehörden unterhalb der Staatsebene die Durchführung von Veränderungen des allgemeinen Steuersystems in Form von Steuervergünstigungen für die in den betreffenden Regionen tätigen Unternehmen gestattet, die Beihilferegelung in Bezug auf diese Regionen und Maßnahmen umgehen.
- (30) Die Kommission ist der Auffassung, dass es dem Prinzip der Gleichbehandlung widerspricht und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigt, wenn Maßnahmen, die einander in ihren Zielen, ihrer Handhabung und ihren Wirkungen vollkommen ähnlich sind, nicht ein und derselben Regelung unterliegen. Die Anwendung der Beihilferegelung auf regionale steuerliche Vergünstigungen muss objektiven Kriterien folgen und darf nicht von einem rein institutionellen Grundsatz bestimmt sein, wie dies bei einer mehr oder weniger umfassenden steuerlichen Autonomie zugunsten einer zuständigen Behörde mit mehr oder weniger ausgedehnter regionaler Zuständigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt der Fall ist. Die Verallgemeinerung dieser Handhabung würde zu einer Verletzung des Gleichheitsprinzips bei der Anwendung der staatlichen Beihilferegelung und damit zu seiner Wirkungslosigkeit führen.
- (31) In der Praxis der Kommission galt die steuerliche Autonomie der die Vergünstigungen gewährenden Regionalbehörde niemals als Kriterium, durch das die Berechtigung von Beihilfen ausgeschlossen werden konnte. In ihrer Entscheidung 93/337/EWG kam die Kommission trotz Anerkennung der Tatsache, dass „die zuständigen Institutionen in allen drei baskischen Provinzen unter bestimmten Bedingungen die Steuervorschriften für ihr Gebiet beibehalten, festsetzen und verordnen können“, zu dem Schluss, dass die von den drei Provinzen geschaffenen steuerlichen Vergünstigungen unter die Bestimmungen von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag fallen und dass sie für unvereinbar zu erklären sind, weil sie insbesondere die Regelungen für regionale und branchenbezogene Beihilfen verletzen ⁽¹³⁾. In weiteren Entscheidungen über die Vorschriften für steuerliche Vergünstigungen, die von Steuerbehörden mit entsprechender Autonomie angewandt werden, hat die Kommission, obwohl sie die geprüften Maßnahmen wegen ihrer materiellen Selektivität als Beihilfen einstuft, ausdrücklich die Möglichkeit offen gelassen, deren regionale Selektivität zu prüfen ⁽¹⁴⁾. Es ist daher ebenfalls anzumerken, dass die vorliegende Entscheidung sich nicht auf einen Mechanismus bezieht, der sämtlichen lokalen Gebietskörperschaften einer bestimmten Ebene (Regionen, Bezirke oder andere) die Einführung und Erhebung lokaler Steuern ohne Bezug zur nationalen Besteuerung gestattet. Im vorliegenden Fall handelt es sich dagegen um eine allein auf den Azoren anwendbare Steuersenkung, die von der nationalen Gesetzgebung festgelegt wurde und auf dem portugiesischen Festland anwendbar ist.

⁽¹²⁾ Siehe insbesondere Beihilfe Nr. N 143/93, steuerliche Maßnahmen zugunsten der Freizonen Madeira und Santa Maria.

⁽¹³⁾ Siehe in diesem Zusammenhang EuGH-Urteil vom 6. März 2002, Historische Provinz Álava und andere/Kommission, verbundene Rechtssachen T-127/99, T-129/99 und T-148/99 (Slg. S. II-1385, S. 1275, Ziffer 237).

⁽¹⁴⁾ Siehe insbesondere die Entscheidungen vom 20. Dezember 2001, Rechtssachen C 58/2000, C 59/2000 und C 60/2000, Beihilfen in Form einer Befreiung von der Körperschaftsteuer für bestimmte neu gegründete Unternehmen in der Provinz Álava.

- (32) Schließlich betont die Kommission, dass durch die Einstufung dieser Maßnahmen als Beihilfen die steuerliche Autonomie der Regionen, wie sie in der Portugiesischen Verfassung festgelegt ist und 1998 vom portugiesischen bzw. 1999 vom regionalen Gesetzgeber angewandt wurde, nicht in Zweifel gezogen wird. Sie will lediglich sicherstellen, dass in den Fällen, in denen diese Regionen ihre Autonomie durch Senkung der auf nationaler Ebene erhobenen Steuern wahrnehmen, die damit gewährten steuerlichen Vergünstigungen unter die Gemeinschaftsregelung für regionale Beihilfen sowie unter die weiteren, nach dem Gleichheitsprinzip im gesamten Gebiet der Gemeinschaft anwendbaren Bestimmungen fallen, und geht daher nicht von einer Vereinbarkeit dieser Vergünstigungen mit dem Gemeinsamen Markt aus.
- (33) Die Kommission merkt weiterhin an, dass sie nicht in der Lage ist, davon auszugehen, dass die genannten Steuersenkungen durch die Art oder den inneren Aufbau des portugiesischen Steuersystems gerechtfertigt sind oder dass sie aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen für die Leistungsfähigkeit des Systems erforderlich sind. Soweit diese Senkungen insbesondere nicht durch Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit oder der steuerlichen Progressivität bedingt sind, sondern im Gegenteil die in einer spezifischen Region ansässigen Unternehmen unabhängig von ihrer finanziellen Situation und den ihnen zugewiesenen regionalen Entwicklungszielen begünstigen, können sie nicht als Bestandteile des portugiesischen Steuersystems eingestuft werden.
- (34) Unter Berücksichtigung des oben Dargelegten sowie der Eigenschaften des Teils der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der Region der Azoren, der Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens ist, kommt die Kommission zu der Auffassung, dass die fraglichen Einkommensteuersenkungen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 des Abkommens über den EWR sind. Es handelt sich somit um Beihilfen, die aus staatlichen Mitteln gewährt werden und die, soweit die genannten Steuersenkungen für Unternehmen gelten, geeignet sind, sich auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auszuwirken und den Wettbewerb zu verfälschen, indem sie bestimmte Unternehmen begünstigen.
- (35) Unter diesen Umständen sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um fortlaufende Beihilfen handelt, die den portugiesischen Behörden zufolge das Ziel haben, die dauerhaften strukturellen Nachteile, die sich aus der Insellage der Azoren und ihrer Abgelegenheit im Verhältnis zu den Wirtschaftszentren auf dem Festland ergeben, durch Senkung der laufenden Ausgaben der Unternehmen zu überwinden, ist die Kommission insbesondere der Auffassung, dass die fraglichen Beihilfen Betriebsbeihilfen darstellen, die, obwohl sie in einer Region in äußerster Randlage gewährt werden, die bis Ende 2006 eine beihilfefähige Region gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe a) des Abkommens über den EWR ist, weder zeitlich begrenzt noch degressiv gestaffelt sind. Daher können solche Beihilfen nur genehmigt werden, wenn sie darauf gerichtet sind, die Mehrkosten für die Ausübung der Wirtschaftstätigkeit zu senken, welche auf die in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag dargelegten Nachteile zurückgehen, und dies unter Einhaltung der Bestimmungen, die in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung in Bezug auf Betriebsbeihilfen und insbesondere in Ziffer 4.16.2 festgelegt sind.
- (36) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission zunächst fest, dass die Region der Azoren aus neun Inseln besteht, die 1 500 km vom nächstgelegenen Festland entfernt liegen und eine Gesamtfläche von etwas mehr als 2 300 km² haben, was den portugiesischen Behörden zufolge und wegen der geringen Größe der regionalen Märkte die Möglichkeit zur Erzielung von größenbedingten Kosteneinsparungen, durch die regional ansässige Unternehmen die nötige Wettbewerbsfähigkeit erreichen könnten, deutlich einschränkt, während gleichzeitig beträchtliche Mehrkosten bei der Produktion und beim Zugang zu den Märkten entstehen. Berücksichtigt man darüber hinaus insbesondere das niedrige Entwicklungsniveau der Region (das BIP pro Einwohner lag im Zeitraum 1998-2000 bei 52,6 % des Durchschnitts in der Gemeinschaft), dann wird deutlich, dass sie in der Tat zu den am wenigsten entwickelten Regionen der Europäischen Union zählt.
- (37) Andererseits stellt die Kommission angesichts der ihr übermittelten Ergebnisse der Studie sowie unter Berücksichtigung der Stellungnahme, die von den portugiesischen Behörden zu dem förmlichen Prüfverfahren und den außerhalb des Finanzbereichs tätigen Unternehmen abgegeben wurde, auch Folgendes fest:
- Unter Berücksichtigung der Schwierigkeit, den Einfluss der einzelnen in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag genannten Faktoren auf die aus der Wirtschaftstätigkeit entstehenden Mehrkosten objektiv zu berechnen, und soweit die genannten Steuersenkungen nicht nur für eine oder mehrere spezifische Branchen gelten, sondern die gesamte regionale Wirtschaft umfassen, scheint es prinzipiell akzeptabel zu sein, eine abstrakte Bewertung vorzunehmen. Die portugiesischen Behörden haben so das Vorliegen der gesamten Mehrkosten durch indirekte Veranschlagung ihrer Höhe nachgewiesen.

- Eine Senkung der Körperschaftsteuer in Höhe von 30 % ermöglicht gleichzeitig die Verringerung des Nachteils der auf den Azoren ansässigen Unternehmen, beziffert aufgrund der Höhe ihrer Gewinne, um 9,3 Prozentpunkte (von 33,6 % auf 24,3 %). Da also der Ausgleich der auf die äußerste Randlage der Region zurückgehenden Mehrkosten auf etwa 27,7 % ihres absoluten Wertes beschränkt ist und die begünstigten Unternehmen durch diese Senkung in der Lage sein müssten, ihre finanzielle Situation zu verbessern, indem die für die Durchführung ihrer Wirtschaftstätigkeit unter weniger schwierigen Bedingungen nötigen Mittel freigesetzt werden, sind die vorgesehenen Beihilfen aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung gerechtfertigt.
- Im Durchschnitt und unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Höhe der Körperschaftsteuer, die von den in der Region ansässigen steuerpflichtigen Unternehmen während der letzten fünf Jahre gezahlt wurde (den portugiesischen Behörden zufolge 23 500 EUR), würde der sich aus dieser Körperschaftsteuersenkung für jedes Unternehmen ergebende Vorteil den Betrag von 7 050 EUR jährlich nicht überschreiten. Dieser Betrag dürfte bei den kleinen Unternehmen, die der Einkommensteuer unterliegen, noch geringer ausfallen, so dass man davon ausgehen kann, dass die Höhe dieser Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den von ihnen auszugleichenden Mehrkosten steht.
- (38) Da die Einkommensteuersenkungen für Unternehmen gelten, die außerhalb des Finanzbereichs tätig sind, und die portugiesischen Behörden die Verpflichtung übernommen haben, der Kommission rechtzeitig jede eventuelle Anwendung der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren über den 31. Dezember 2006 hinaus zu melden (zu diesem Zeitpunkt endet die Gültigkeitsdauer des Verzeichnisses der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung), was den portugiesischen Behörden Gelegenheit zum Nachweis und der Kommission Gelegenheit zur Feststellung gibt, ob die gegenwärtigen Steuersenkungen im Hinblick auf die Regionalentwicklung tatsächlich wirksam sind, und zwar unter Berücksichtigung einer Neubewertung ihrer Angemessenheit im Hinblick auf die Situation in der Region, kann die Kommission folglich davon ausgehen, dass die Gewährung dieser Beihilfen in Übereinstimmung mit den in Ziffer 4.16.2 der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung festgelegten Bedingungen erfolgt. Soweit also die genannten Steuersenkungen für Unternehmen gelten, die außerhalb des Finanzbereichs tätig sind, kann die Kommission auch davon ausgehen, dass die genannten Beihilfen nach der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.
- (39) In Bezug auf die Anwendung der Einkommensteuersenkungen auf im Finanzbereich tätige Unternehmen stellt die Kommission dagegen fest, dass diese aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung nicht gerechtfertigt sind und ihre Höhe in keinem angemessenen Verhältnis zu den durch sie auszugleichenden Nachteilen steht. Da weiterhin quantifizierte Daten fehlen, die eine objektive Berechnung der Höhe der Mehrkosten, die von den in der Region der Azoren steuerpflichtigen Finanzgesellschaften zu tragen sind, ermöglichen würden, ist die Kommission nicht in der Lage, davon auszugehen, dass diese Senkungen mit den betreffenden Bestimmungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vereinbar sind. Soweit also die genannten Steuersenkungen für Unternehmen gelten, die im Finanzbereich tätig sind, kann die Kommission auch nicht davon ausgehen, dass die genannten Beihilfen nach der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.
- (40) Soweit die Einkommensteuersenkungen für Unternehmen gelten, die im Finanzbereich tätig sind, kann die Kommission ebenfalls nicht davon ausgehen, dass die genannten Beihilfen mit irgendeiner anderen vom Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelung vereinbar sind. Einerseits kann unter Berücksichtigung ihrer Eigenschaft als Betriebsbeihilfen nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um Beihilfen handelt, die der Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete dienen sollen, ohne dass sie die Handelsbedingungen in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c)). Andererseits sind es keine Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a)), keine Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b)), keine Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c)), keine Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b)), keine Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des Kulturerbes (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d)) und auch keine sonstigen, durch den Rat bestimmten Beihilfearten (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe e)).

- (41) Die Kommission kommt unter diesen Umständen zu dem Schluss, dass sie nur durch Ausschluss der im Finanzbereich tätigen Unternehmen aus dem Anwendungsbereich des Teils der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren, der die Einkommensteuersenkungen betrifft, entsprechend der dazu von den portugiesischen Behörden im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens aufgezeigten Regelung, in der Lage ist, davon auszugehen, dass die genannten Beihilfen nach der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. In diesem Sinne müssen Unternehmen, die unter Abschnitt J der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 1.1) fallen⁽¹⁵⁾, d. h. im Bereich der Finanzvermittlung (Abteilung 65) oder in der Versicherungsbranche (Abteilung 66) tätig sind oder Hilfstätigkeiten für den Bereich der Finanzvermittlung und der Versicherungsbranche (Abteilung 67) ausüben, als Unternehmen eingestuft werden, die im Finanzbereich tätig sind.
- (42) Obwohl die portugiesischen Behörden erklärt haben, dass Tätigkeiten des Typs „gruppeninterne Dienstleistungen“ (Tätigkeiten, deren wirtschaftliche Grundlage darin besteht, Dienstleistungen gegenüber Unternehmen der gleichen Gruppe zu erbringen, wie Koordinierungs- oder Vermittlungstätigkeiten) in der portugiesischen Rechtsordnung gegenwärtig nicht vorkommen, erklärt die Kommission aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit, dass diese Tätigkeiten, die praktisch im Bereich der Leistungen ausgeübt werden können, die grundsätzlich gegenüber Unternehmen erbracht werden (Abschnitt K, Abteilung 74 der NACE, Rev. 1.1), rechtlich ebenfalls von den genannten Beihilfen ausgenommen werden müssen. Da ihre Auswirkungen auf die Standortentscheidungen der Unternehmen einer Gruppe und ihre weiteren Wirkungen auf die lokale Wirtschaft in Wirklichkeit gering sind, ist die Kommission der Auffassung, dass solche Wirtschaftstätigkeiten nicht in ausreichendem Maße zur Regionalentwicklung beitragen und daher weder kraft Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag noch aufgrund sonstiger vom Vertrag vorgesehener Ausnahmeregelungen für vereinbar erklärt werden können, und zwar aus denselben Gründen, die im Zusammenhang mit den Tätigkeiten im Finanzbereich aufgeführt wurden.
- (43) Schließlich verweist die Kommission auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽¹⁶⁾, der die Durchführungsbestimmungen von Artikel 88 EG-Vertrag festlegt und vorsieht, dass jede rechtswidrig gewährte Beihilfe von dem jeweiligen Begünstigten zurückgefordert werden kann. Die Beihilferegelung, die Gegenstand der vorliegenden Entscheidung ist, fällt unter keine Beihilfekategorie im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999, wobei allerdings nicht auszuschließen ist, dass einige der im Rahmen dieser Regelung gezahlten Beihilfen durch die besondere Situation des Begünstigten begründet sind. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die genannten Beihilfen rechtswidrig in Kraft gesetzt wurden und dass es innerhalb des Gemeinschaftsrechts kein Prinzip gibt, das dem entgegensteht, müssen die den Unternehmen, welche im Finanzbereich tätig sind oder Tätigkeiten des Typs „gruppeninterne Dienstleistungen“ ausüben (bezogen auf die Jahre 1999, 2000 und 2001), bereits gewährten steuerlichen Vergünstigungen, von den portugiesischen Behörden zurückgefordert werden.
- (44) Die vorliegende Entscheidung bezieht sich auf die Regelung als solche und muss unverzüglich ausgeführt werden, indem die rechtswidrig gewährten und für unvereinbar erklärten Beihilfen zurückgefordert werden. Die Kommission erinnert daran, dass eine negative Entscheidung in Bezug auf eine Beihilferegelung nicht ausschließt, dass bestimmte Vorteile, die im Rahmen dieser Regelung zugestanden worden sind, kraft des ihnen innewohnenden Wertes ganz oder teilweise so eingestuft werden, als wären sie keine Beihilfen oder als wären sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar (z. B. weil eine Einzelvergünstigung unter die „De-minimis“-Regeln fällt oder weil sie im Rahmen einer zukünftigen Entscheidung oder aufgrund von Freistellungsregelungen gewährt wird).

VI. SCHLUSSFOLGERUNG

- (45) Die Kommission stellt fest, dass Portugal den Teil der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren, der die Einkommensteuersenkungen betrifft, rechtswidrig und in Verletzung des Artikels 88 Absatz 3 EG-Vertrag ausgeführt hat. Auf der Grundlage der vorstehend dargelegten Würdigung und nach Überprüfung dieser Regelung im Lichte der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass die genannten Beihilfen die Bedingungen erfüllen, um als Beihilfen eingestuft zu werden, die nach den Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag und Artikel 61 des Abkommens über den EWR mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, allerdings mit Ausnahme der Beihilfen, die zugunsten von Unternehmen gewährt worden sind, die Tätigkeiten im Finanzbereich oder des Typs „gruppeninterne Dienstleistungen“ (Koordinierungs- und Vermittlungstätigkeiten) ausüben —

⁽¹⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 29/2002 der Kommission vom 19. Dezember 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3037/90 des Rates über die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 6 vom 10.1.2002, S. 3).

⁽¹⁶⁾ ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Der Teil der Regelung zur Anpassung des portugiesischen Steuersystems an die besonderen Bedingungen der autonomen Region der Azoren, der die Einkommensteuersenkungen betrifft und auf der Grundlage der Artikel 4 und 5 der Regionalen Rechtsverordnung Nr. 2/99/A vom 20. Januar ausgeführt wurde, ist vorbehaltlich der Bestimmungen gemäß Artikel 2 mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Artikel 2

Der Teil der in Artikel 1 genannten Beihilferegelung, ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit er für Unternehmen gilt, die eine in Abschnitt J (Abteilungen 65, 66 und 67) der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 1.1) aufgeführte Tätigkeit ausüben, oder für Unternehmen, die eine in Abschnitt K, Abteilung 74 dieser Systematik aufgeführte Tätigkeit ausüben, deren wirtschaftliche Grundlage darin besteht, Leistungen gegenüber anderen Unternehmen derselben Gruppe wie Koordinierungs- und Vermittlungsleistungen zu erbringen.

Artikel 3

(1) Portugal hat die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Beihilfen, die aufgrund des in Artikel 1 genannten Teils der Beihilferegelung gezahlt worden sind, von den Unternehmen zurückzufordern, welche die in Artikel 2 genannten Tätigkeiten ausüben.

(2) Die Rückforderung hat unverzüglich und nach den formalen Bestimmungen des nationalen Rechts zu erfolgen, soweit diese die unverzügliche und wirksame Ausführung der vorliegenden Entscheidung gestatten. Die zurückzufordernden Beihilfen beinhalten Zinsen ab dem Datum ihrer Bereitstellung für die Begünstigten bis zum Zeitpunkt ihrer Rückzahlung. Die Zinsen werden auf der Grundlage des Referenzzinssatzes berechnet, der für die Berechnung des Subventionsäquivalents im Bereich der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung verwendet wird.

Artikel 4

Portugal teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die ergriffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Portugiesische Republik gerichtet.

Brüssel, den 11. Dezember 2002

Für die Kommission
Mario MONTI
Mitglied der Kommission