Downloaded via the EU tax law app / web

Målen T?30/01–T?32/01 och T?86/02–T?88/02

Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava m.fl.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission

”Statligt stöd – Skatteförmåner som beviljats av en regional enhet i en medlemsstat – Skattebefrielser – Beslut vari det förklaras att stödordningarna är oförenliga med den gemensamma marknaden och att utbetalade stöd ska återkrävas – Nytt eller befintligt stöd – Driftstöd – Principen om skydd för berättigade förväntningar – Rättssäkerhetsprincipen – Beslut att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 88.2 EG – Anledning saknas att döma i saken”

Sammanfattning av domen

1. *Förfarande – Intervention – Upptagande till sakprövning – Omprövning efter ett tidigare beslut där ansökan om intervention ansågs tillåten*

(Domstolens stadga, artikel 40.2)

2. *Förfarande – Intervention – Berörda personer – Intresseorganisation som har till syfte att skydda sina medlemmars intressen – Rätt att intervenera i mål där frågor av principiellt intresse uppkommer som kan påverka medlemmarna*

(Domstolens stadga, artiklarna 40.2 och 53.1)

3. *Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Kvalificering som befintligt stöd – Kriterier – Åtgärd som inte utgjorde statligt stöd då den trädde i kraft*

(Artiklarna 87 EG och 88 EG; rådets förordning nr 659/1999, artikel 1 b, v)

4. *Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Kvalificering som befintligt stöd – Kriterier – Utvecklingen av den gemensamma marknaden*

(Artiklarna 87 EG och 88 EG; rådets förordning nr 659/1999, artikel 1 b, v)

5. *Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Kvalificering som befintligt stöd – Kriterier – Allmän stödordning som godkänts av kommissionen*

(Artiklarna 87 EG, 88 EG och 253 EG; rådets förordning nr 659/1999, artikel 1 b, ii)

6. *Stöd som ges av en medlemsstat – Kommissionens undersökning – Stödets förenlighet med den gemensamma marknaden*

(Artiklarna 87 EG och 88 EG; kommissionens meddelande 98/C 74/06)

7. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning*

(Artikel 87.3 EG)

8. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som omfattas av undantaget i artikel 87.3 c EG – Driftstöd – Omfattas inte*

(Artikel 87.3 c EG)

9. *Talan om ogiltigförklaring – Grunder – Åsidosättande av rätten till försvar*

(Artikel 230 EG)

10. *Gemenskapsrätt – Principer – Rätten till försvar – Tillämplighet under administrativa förfaranden som inletts av kommissionen – Granskningsförfarandet avseende planerat statligt stöd – Räckvidd*

(Artikel 88.2 EG; rådets förordning nr 659/1999, artikel 6.1)

11. *Stöd som ges av en medlemsstat – Kommissionens granskning – Granskningsförfarande innan förordning nr 659/1999 trädde i kraft – Särskild tidsfrist för granskningen saknas – Gräns – Iakttagande av de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen – Skyldighet att avsluta den preliminära granskningen till följd av ett klagomål inom en rimlig tidsfrist*

(Artikel 88 EG; rådets förordning nr 659/1999)

12. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återvinning av ett rättsstridigt stöd – Stöd som har beviljats i strid med förfarandereglerna i artikel 88 EG – Eventuella berättigade förväntningar hos dem som åtnjuter stödet – Skydd – Villkor och gränser*

(Artikel 88.2 första stycket EG)

13. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återvinning av ett rättsstridigt stöd – Stöd som har beviljats i strid med förfarandereglerna i artikel 88 EG – Eventuella berättigade förväntningar hos dem som åtnjuter stödet – Skydd – Villkor och gränser – Exceptionella omständigheter*

(Artikel 88 EG; kommissionens meddelande 83/C 318/03)

14. *Gemenskapsrätt – Principer – Skydd för berättigade förväntningar – Gränser*

(Artikel 88.2 första stycket EG)

15. *Stöd som ges av en medlemsstat – Administrativt förfarande – De berördas rätt att yttra sig*

(Artikel 88.2 EG, rådets förordning nr 659/1999, artikel 6.1)

16. *Stöd som ges av en medlemsstat – Kommissionens beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande – Verkningar*

(Artikel 88.2 EG)

1. Den omständigheten att förstainstansrätten genom ett tidigare beslut beviljat en ansökan om att få intervenera till stöd för en parts yrkanden hindrar inte att det i domen görs en ny prövning av

om interventionen ska tillåtas.

2. En vid tolkning av intresseorganisationers, som har till syfte att skydda sina medlemmar, rätt att intervenera i mål där frågor av principiellt intresse uppkommer som kan påverka medlemmarna syftar till att underlätta bedömningen av sammanhanget i målet och på samma gång undvika en stor mängd enskilda interventioner som skulle äventyra effektiviteten och förfarandets korrekta förlopp.

En tvärsektoriell branschorganisation med syftet att bland annat företräda de företag som är medlemmar samt tillvarata deras intressen, medlemmar av vilka några beviljats stöd enligt de aktuella skattebestämmelserna och som dessutom deltagit i det administrativa förfarande som ledde till att de angripna besluten antogs, har ett berättigat intresse av att intervenera inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i vilket det slås fast att system för skattebefrielse är olagliga och oförenliga med den gemensamma marknaden och i vilka det föreskrivs att utbetalda stöd ska återkrävas.

(se punkterna 97–104)

3. Genom EG?fördraget inrättades olika förfaranden beroende på om ett stöd är befintligt eller nytt. Medan nytt stöd enligt artikel 88.3 EG ska anmälas i förväg till kommissionen och inte kan genomföras förrän detta förfarande har lett till ett slutgiltigt beslut, kan befintligt stöd enligt artikel 88.1 EG genomföras om kommissionen inte har fastslagit att det är oförenligt med den gemensamma marknaden. Befintligt stöd kan således i förekommande fall endast förklaras oförenligt med den gemensamma marknaden genom ett beslut som har verkningar för framtiden.

Det framgår av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 EG att särskilt ”stöd … är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring”.

Angående kontroll av statligt stöd enligt fördraget och förordning nr 59/1999 kan det inte anses att kommissionen, för att kvalificera en åtgärd som befintligt stöd, genom ett underförstått beslut kan anta ståndpunkten att en bestämd stödåtgärd som inte har anmälts inte utgjorde statligt stöd då den trädde i kraft.

Enbart den omständigheten att en institution inte låter höra av sig kan nämligen inte medföra bindande rättsverkningar som kan påverka en enskilds intressen, förutom när denna följd uttryckligen föreskrivs i en gemenskapsrättslig bestämmelse. Gemenskapsrätten föreskriver i vissa särskilda fall att den omständigheten att en institution inte har låtit höra av sig ska jämställas med ett beslut där institutionen har anmodats att ta ställning och den inte har uttalat sig inom en viss tidsfrist. I avsaknad av sådana uttryckliga bestämmelser som fastställer en tidsfrist inom vilken ett beslut ska anses ha fattats och som anger vad beslutet ska anses innehålla, kan en institutions passivitet inte jämställas med ett beslut, eftersom det rättsmedelssystem som inrättats genom fördraget annars skulle ifrågasättas.

I bestämmelserna om statligt stöd föreskrivs emellertid inte att kommissionens tystnad ska förstås som ett underförstått beslut om att något statligt stöd inte föreligger, särskilt när åtgärderna inte har anmälts till kommissionen. Kommissionen är nämligen exklusivt behörig att fastställa att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden, och vad gäller statligt stöd är kommissionen skyldig att efter den preliminära granskningen besluta att den statliga åtgärden i fråga inte utgör stöd eller att åtgärden visserligen utgör stöd men att detta är förenligt med den gemensamma marknaden, eller också är den skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG. Ett sådant beslut kan inte anses vara underförstått och följa av att kommissionen inte har

hört av sig under en viss tid.

Enbart den omständigheten att kommissionen under en relativt lång tidsperiod inte inlett något formellt granskningsförfarande angående en viss statlig åtgärd medför inte i sig att den åtgärden därigenom, för det fall den skulle anses utgöra stöd, ska anses utgöra befintligt sådant. Den osäkerhet som kan ha rått i detta avseende kan på sin höjd ha gett upphov till sådana berättigade förväntningar hos mottagarna av stödet som förhindrar att tidigare utbetalt stöd återkrävs.

(se punkterna 133, 134 och 148–153)

4. Begreppet ”utvecklingen av den gemensamma marknaden” i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 EG, kan förstås som en ändring av det ekonomiska och rättsliga sammanhanget inom den sektor som berörs av den ifrågavarande åtgärden. Med en sådan ändring avses bland annat en ändring som är följden av liberaliseringen av en marknad som inledningsvis inte var öppen för konkurrens. Detta begrepp avser däremot inte det fallet att kommissionen ändrar sin bedömning enbart på grund av en mera rigorös tillämpning av fördragets bestämmelser om statligt stöd. Med hänsyn till detta kan inte frågan huruvida en statlig åtgärd ska anses vara befintligt eller nytt stöd göras beroende av kommissionens subjektiva bedömning, och den ska bedömas oberoende av kommissionens tidigare administrativa praxis.

Härav följer att enbart konstaterandet att politiken för statligt stöd har utvecklats inte i sig är tillräckligt för att utgöra en ”utveckling av den gemensamma marknaden” i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, eftersom det objektiva statsstödsbegreppet, vilket följer av artikel 87 EG, inte har ändrats.

(se punkterna 173–175 och 186)

5. I artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 EG föreskrivs att med befintligt stöd avses ”godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet”, vilket bland annat avser stödordningar som varit föremål för ett kommissionsbeslut om att de är förenliga med den gemensamma marknaden. Ett sådant beslut är med nödvändighet uttryckligt. Kommissionen är nämligen skyldig att avgöra frågan huruvida de aktuella stödordningarna är förenliga med den gemensamma marknaden mot bakgrund av de villkor som anges i artikel 87 EG. Ett sådant beslut måste enligt artikel 253 EG vara motiverat.

När det görs gällande att individuella åtgärder har beviljats med tillämpning av ett tidigare godkänt stödprogram, ska kommissionen dessutom innan den inleder ett förfarande enligt artikel 88.2 EG kontrollera huruvida stödet omfattas av det aktuella stödprogrammet och, om så är fallet, huruvida det uppfyller de villkor som fastställts i beslutet om godkännande av programmet. Det är endast om denna prövning resulterar i ett nekande svar som kommissionen kan betrakta de aktuella åtgärderna som nytt stöd. Om prövningen däremot resulterar i ett jakande svar ska kommissionen behandla åtgärderna som befintligt stöd enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 88.1 EG och 88.2 EG. För att det ska vara möjligt att avgöra huruvida de individuella åtgärderna uppfyller de krav som angetts i beslutet om godkännande av den aktuella stödordningen är det nödvändigt att detta beslut är uttryckligt.

(se punkterna 194–197)

6. Kommissionen är bunden av de riktlinjer och meddelanden som den antar beträffande kontroll av statligt stöd i den mån som de inte avviker från reglerna i fördraget.

Eftersom det i 1998 års riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål föreskrivs att kommissionen

ska bedöma regionalstödens förenlighet med den gemensamma marknaden på grundval av dessa riktlinjer så snart de antagits, med undantag för stödförslag som har anmälts innan dessa riktlinjer har meddelats medlemsstaterna och för vilka det ännu inte fattats ett slutligt beslut, utgör kommissionens tillämpning av nämnda riktlinjer i beslut där allmänna stödordningar – vilka genomfördes utan att de anmälts innan beslutet antogs – förklaras vara olagliga och oförenliga med den gemensamma marknaden, inte ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

Det ska under alla omständigheter erinras om att även om det antogs att tillämpningen av nämnda riktlinjer skulle innebära en oegentlighet, medför detta att de angripna slutliga besluten är rättsstridiga och därmed ska ogiltigförklaras endast om oegentligheten kan ha påverkat innehållet i besluten. Om det visas att kommissionen utan denna oegentlighet skulle ha kommit fram till samma sak eftersom oegentligheten i vilket fall som helst inte kunde påverka innehållet i de angripna besluten, är det inte nödvändigt att ogiltigförklara dessa.

(se punkterna 214–220)

7. Kommissionen har med avseende på artikel 87.3 EG en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning, vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till gemenskapen som helhet. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att det inte förekommit felaktig rättstillämpning, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.

8. Driftstöd syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet. De skattesystem vilka delvis befriar företag från skatt på vinst har karaktären av driftstöd och inte karaktär av investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen, trots att detta stöd är underordnat skyldigheten att göra ett minsta belopp för investering och att skapa ett visst antal arbetstillfällen, eftersom befrielsen från bolagsskatt ska beräknas med utgångspunkt från de stödmottagande företagens resultat och inte i förhållande till realiserade investeringar eller antalet skapade arbetstillfällen.

(se punkterna 226–229)

9. Åsidosättande av rätten till försvar är en rättsstridighet som till sin natur hänför sig till den enskilde, och en medlemsstat kan därför inte göra gällande att dess rätt till försvar har åsidosatts inom ramen för en talan om ogiltighet som riktar sig mot ett beslut av kommissionen, i vilket det fastslås att en stödåtgärd är olaglig och oförenlig med den gemensamma marknaden, och som riktar sig till denna medlemsstat.

(se punkterna 238 och 239)

10. Inom ramen för kommissionens granskningsförfarande av statligt stöd krävs det enligt principen om rätten till försvar att medlemsstaten i fråga ges tillfälle att på lämpligt sätt yttra sig beträffande de synpunkter som har framförts av berörd tredje part enligt artikel 88.2 EG och på vilka kommissionen avser att grunda sitt beslut samt att kommissionen, om medlemsstaten inte har beretts tillfälle att yttra sig över dessa synpunkter inte kan lägga dem till grund för sitt beslut rörande denna medlemsstat. För att en sådan kränkning ska leda till en ogiltigförklaring krävs emellertid att förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat om denna oegentlighet inte hade förelegat.

Den omständigheten att kommissionen inte beaktat en medlemsstats synpunkter som utgjorde ett

svar på en begäran som härrör från en tredje part om att olagligt stöd ska återkrävas kan inte utgöra en sådan oegentlighet, eftersom det nämnda beslutet inte grundar sig på ovannämnda begäran och föreläggandet att återkräva stödet är den enda och nödvändiga logiska följden av att kommissionen tidigare konstaterat att det rörde sig om olagligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

(se punkterna 241–244)

11. Även om det fram till och med att förordning nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 EG trädde i kraft inte fanns någon föreskriven frist inom vilken kommissionen var tvungen att agera för att granska åtgärder om statligt stöd hade den emellertid inte rätt att dröja hur länge som helst med utövandet av sina befogenheter mot bakgrund av det grundläggande kravet på rättssäkerhet.

Med hänsyn till att kommissionen är ensam behörig att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden är den nämligen, mot bakgrund av intresset av en korrekt tillämpning av fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd, skyldig att göra en omsorgsfull och opartisk undersökning av ett klagomål avseende förekomsten av ett stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Härav följer att kommissionen inte får låta den preliminära granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål pågå hur länge som helst. Frågan huruvida prövningen av ett klagomål har pågått under rimlig tid ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt sammanhanget, de olika leden i det administrativa förfarandet som kommissionen ska gå igenom och ärendets komplexitet.

En period på sex och ett halvt år mellan den tidpunkt då kommissionen fick kännedom om stödordningarna och då den inledde det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG utgör inte, med hänsyn till det sammanhang som stödordningarna befinner sig i, en orimlig försening av den preliminära granskning som skulle utgöra ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed, om det var nödvändigt för kommissionen att göra en ingående bedömning av den nationella lagstiftningen samt ett avsevärt insamlings- och analysarbete av såväl den berörda medlemsstatens skattesystem som de system för självstyre i skattemässigt hänseende som gällde i andra medlemsstater och tiden som den preliminära granskningen tagit i anspråk till stor del kan läggas de nationella myndigheterna, vilka inte har anmält de aktuella stödordningarna och inte gett kommissionen de upplysningar som behövdes, till last. Vidare kunde kommissionen under denna period, inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller statligt stöd, anse sig behöva behandla andra förfaranden avseende åtgärder som visserligen är annorlunda men vilka antagits av samma myndigheter och vilka kan antas väcka samma rättsliga frågeställningar.

(se punkterna 259–277)

12. Berättigade förväntningar på att ett stöd är rättsenligt kan endast göras gällande om stödet har beviljats i enlighet med förfarandet i artikel 88 EG. En omdömesgill regional myndighet och en omdömesgill näringsidkare bör nämligen normalt kunna förvissa sig om att detta förfarande har följts. Dessutom är dessa principer tillämpliga även i fall som gäller stödordningar, eftersom det i artikel 88 EG inte görs någon skillnad mellan stödordningar och individuellt stöd.

Det är emellertid inte uteslutet att mottagare av stöd som är olagligt på grund av att det inte har anmälts såsom grund för att det inte ska återkrävas kan göra gällande att exceptionella omständigheter medförde att de fick berättigade förväntningar på att stödet skulle vara rättsenligt.

(se punkterna 278-282)

13. Den omständigheten att någon särskild underrättelse inte har publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning* för att uppmärksamma mottagarna av ett olagligt stöd, det vill säga utan att kommissionen har fattat ett slutligt beslut angående frågan huruvida det är förenligt med den gemensamma marknaden, som föreskrivs i kommissionens meddelande om olagligt stöd från 1983, utgör inte en sådan exceptionell omständighet som medför berättigade förväntningar på att det olagligt beviljade stödet ska vara rättsenligt.

Alla övriga tolkningar medför att detta meddelande ges en innebörd som strider mot artikel 88.3 EG.

Även om kommissionen kan fastställa vägledande regler för hur den ska utöva sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar genom sådana rättsakter som riktlinjer så är detta nämligen under förutsättning att dessa rättsakter innehåller bestämmelser om den inriktning som institutionen avser att följa och att de inte avviker från normerna i fördraget.

Den risk som är förknippad med olagligt stöd framgår nämligen av den ändamålsenliga verkan med anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG och den är inte beroende av huruvida den underrättelse som föreskrivs i detta meddelande har publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning* eller ej. Det ska särskilt anmärkas att det inte är omöjligt att återkräva olagligt stöd enbart på grund av att kommissionen inte har publicerat en sådan underrättelse. Om så var fallet skulle det inverka menligt på det system med kontroll av statligt stöd som inrättats genom fördraget.

(se punkterna 305–308)

14. Principen om skydd för berättigade förväntningar hör visserligen till gemenskapens grundläggande principer, men en näringsidkare kan inte med fog ha berättigade förväntningar på att en rådande situation ska bestå, när denna kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom ramen för deras skönsmässiga bedömning. Denna princip tillämpas tydligt inom ramen för konkurrenspolitiken, som kännetecknas av att kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Detta är fallet när det gäller frågan huruvida villkoren för att det ska vara möjligt att avstå från återkrav av olagligt stöd på grund av exceptionella omständigheter är uppfyllda. Beslut i andra ärenden på området är således enbart vägledande och kan inte ge upphov till berättigade förväntningar, eftersom omständigheterna skiljer sig åt i varje ärende.

(se punkterna 310–312)

15. Parterna, i den mening som avses i artikel 88.2 EG, kan inom ramen för ett förfarande för granskning av statligt stöd inte göra anspråk på ett sådant kontradiktoriskt förfarande med kommissionen som det som har inletts i förhållande till den medlemsstat som har beviljat stödet.

(se punkt 332)

16. Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG har inte i sig någon oåterkallelig verkan vad avser lagenligheten av de åtgärder som beslutet gäller. Det är nämligen endast det slutgiltiga beslutet, i vilket kommissionen slog fast att åtgärderna var att anse som stöd, som fastställer att åtgärderna är olagliga.

(se punkt 349)

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen i utökad sammansättning)

den 9 september 2009(*)

”Statligt stöd – Skatteförmåner som beviljats av en regional enhet i en medlemsstat – Skattebefrielser – Beslut vari det förklaras att stödordningarna är oförenliga med den gemensamma marknaden och att utbetalade stöd ska återkrävas – Nytt eller befintligt stöd – Driftsstöd – Principen om skydd för berättigade förväntningar – Rättssäkerhetsprincipen – Beslut att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 88.2 EG – Anledning saknas att döma i saken”

I målen T?30/01–T?32/01, T?86/02–T?88/02,

Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (Spanien), företrätt av advokaterna M. Morales Isasi och I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

sökande i målen T?30/01 och T?86/02,

Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa (Spanien), företrätt av advokaterna M. Morales Isasi och I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

sökande i målen T?31/01 och T?88/02,

Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya (Spanien), företrätt av advokaterna M. Morales Isasi och I. Sáenz?Cortabarría Fernández,

sökande i målen T?32/01 och T?87/02,

med stöd av

Comunidad autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco (Spanien), företrädd av advokaterna M. Morales Isasi och I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

samt

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), Bilbao (Spanien), företrädd av advokaterna M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco och V. Sopeña Blanco,

intervenienter i målen T?86/02–T?88/02,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd, i målen T?30/01–T?32/01, av J. Flett, S. Pardo och J. L. Buendía Sierra och, i målen T?86/02–T?88/02, av J. L. Buendía Sierra och F. Castillo de la Torre, därefter av F. Castillo de la Torre och C. Urraca Caviedes,

samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Comunidad autónoma de La Rioja (Spanien), företrädd, i målen T?86/02 och T?87/02, av advokaten J. M. Criado Gámez och, i mål T?88/02, av advokaten I. Serrano Blanco,

intervenient i målen T?86/02–T?88/02,

angående, i målen T?30/01–T?32/01, talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 28 november 2000 att inleda det förfarande som avses i artikel 88.2 EG vad avser de skatteförmåner som beviljats genom bestämmelser som antagits av Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa och Diputación Foral de Vizcaya, i form av en skattebefrielse för vissa nystartade företag, och i målen T?86/02–T?88/02, en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2003/28/EG, 2003/86/EG och 2003/192/EG av den 20 december 2001 om den stödordning som Spanien genomförde 1993 till förmån för vissa nystartade företag i Álava (T?86/02), Vizcaya (T?87/02) och Guipúzcoa (T?88/02) (EGT L 17, 2003, s. 20, EUT L 40, 2003, s. 11, och EUT L 77, 2003, s. 1), som bestod i befrielse från bolagsskatt.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. Vilaras samt domarna E. Martins Ribeiro, F. Dehousse (referent), D. Šváby och K. Jürimäe,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 januari 2008,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

I – *Gemenskapslagstiftningen*

1 I artikel 87 EG föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

…

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

…

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma

intresset.

…”

2 I artikel 88 EG föreskrivs följande:

”1. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

…

3. Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.”

3 I skäl 4 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88 EG] (EGT L 83, s. 1) anges följande:

”För att säkerställa rättssäkerhet är det lämpligt att fastställa på vilka villkor stöd skall betraktas som befintligt stöd. Fullbordandet och fördjupandet av den inre marknaden är en process som sker gradvis och återspeglas i den ständiga utvecklingen av politiken för statligt stöd. Till följd av denna utveckling kan vissa åtgärder som inte utgjorde statligt stöd när de trädde i kraft ha blivit stöd.”

4 I artikel 1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

…

b) befintligt stöd:

i) … allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft,

ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

…

v) stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom gemenskapslagstiftning, skall sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering.

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

…

f) *olagligt stöd*: nytt stöd som införs i strid med artikel [88].3 [EG],

…”

5 Enligt artikel 2.1 och artikel 3 i förordning nr 659/1999 ”skall alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten” och får inte införas ”förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd”.

6 I artikel 6 i förordning nr 659/1999 föreskrivs, vad avser det formella granskningsförfarandet, följande:

”1. Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd skall inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden skall anges. I beslutet skall den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte skall överskrida en månad. I vederbörligen berättigade fall får kommissionen förlänga den föreskrivna tidsfristen.

2. Inkomna synpunkter skall överlämnas till den berörda medlemsstaten. Om en intresserad part så begär, på grund av att det kan uppstå skada, skall dess identitet inte avslöjas för den berörda medlemsstaten. Den berörda medlemsstaten får yttra sig över de inkomna synpunkterna inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte skall överskrida en månad. I vederbörligen berättigade fall får kommissionen förlänga den föreskrivna tidsfristen.”

7 I artikel 10.1 föreskrivs, med avseende på de stöd som inte anmälts, att ”[o]m kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd skall den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa”.

8 I artikel 13.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att denna undersökning, i förekommande fall ska leda till att ett formellt granskningsförfarande inleds. I artikel 13.2 i samma förordning föreskrivs att kommissionen med avseende på olagligt stöd, inte är bunden av de tidsfrister som gäller den preliminära granskningen och det formella granskningsförfarandet vad gäller stöd som anmälts.

9 Artikel 14.1 i förordning nr 659/1999 har följande lydelse:

”Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren ... Kommissionen skall inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten.”

10 Kommissionen har i meddelande av den 21 december 1978 om regionalstöd, vilket riktades till medlemsstaterna (EGT C 31, 1979, s. 9, nedan kallat 1978 års meddelande om regionalstöd) angett de principer för samordning som är tillämpliga på program avseende regionalstöd och inledningsvis uttryckt ”principiella invändningar mot att stöd till driften skulle kunna vara förenligt med den gemensamma marknaden”. I detta meddelande anges vidare olika tak för omfattningen av stödet, uttryckt som en procentandel av ursprungsinvesteringen och i europeiska beräkningsenheter per arbetstillfälle som skapats av den ursprungliga investeringen (se punkterna 2 och 3 i meddelandet).

11 I sitt meddelande om olagligt stöd (EGT C 318, 1983, s. 3, nedan kallat 1983 års meddelande om olagligt stöd) erinrade kommissionen om skyldigheten att anmäla stöd enligt artikel 88.3 EG och upplyste potentiella mottagare av statligt stöd om att stöd som beviljats rättsstridigt är provisoriskt i den meningen att ett stöd som beviljats rättsstridigt, det vill säga utan att kommissionen har fattat ett slutligt beslut, kan bli föremål för återbetalningskrav. I meddelandet angav kommissionen även att den i *Europeiska unionens officiella tidning*, så fort den fick kännedom om att en medlemsstat vidtagit stödåtgärder utan att kraven i artikel 88.3 EG hade iakttagits, skulle publicera en särskild underrättelse för att uppmärksamma de potentiella stödmottagarna om att det är osäkert om stödet är giltigt.

12 Riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9, i dess ändrade lydelse (EGT C 258, 2000, s. 5, nedan kallade 1998 års riktlinjer) ersatte bland annat 1978 års meddelande om regionalstöd. I dessa riktlinjer föreskrivs i punkt 2, med rubriken ”Tillämpningsområde”, att kommissionen kommer att tillämpa dessa riktlinjer på regionala stöd som beviljas inom alla verksamhetssektorer, med undantag för produktion, bearbetning och saluföring av de jordbruksprodukter som avses i bilaga II till fördraget samt fiske och kolindustri.

13 I punkt 6.1 i 1998 års riktlinjer föreskrivs följande:

”Kommissionen kommer att bedöma regionalstödens förenlighet med den gemensamma marknaden enligt dessa riktlinjer så snart de tillämpas … Stödförslag som har anmälts innan dessa riktlinjer har meddelats medlemsstaterna och beträffande vilka kommissionen ännu inte har fattat något slutgiltigt beslut kommer att bedömas på grundval av de kriterier som gällde vid tidpunkten för anmälan.”

14 I 1998 års riktlinjer anges, vad avser driftsstöd, bland annat följande:

”4.15 Regionalstöd som är avsedda att minska ett företags löpande kostnader (driftsstöd) är i princip förbjudna. Stöd av denna typ kan dock i undantagsfall beviljas i regioner som faller under undantaget i artikel 87.3 a [EG] under förutsättning att det är motiverat på grundval av stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen och under förutsättning att dess nivå står i förhållande till de handikapp som det är avsett att kompensera för. Det ankommer på medlemsstaten att påvisa handikappen och att bedöma deras betydelse.”

15 Vad avser investeringsstöden definieras dessa i fotnoten på sidan 1 i bilaga I till 1998 års riktlinjer på följande sätt:

”Skattestöden kan betraktas som stöd knutna till investeringar när de har dessa som beräkningsunderlag. Dessutom får alla skattestöd tas med i denna kategori om de har beviljats upp till ett tak uttryckt i procent av investeringen …”

II – *Den nationella lagstiftningen*

16 Den gällande skattelagstiftningen i spanska Baskien har tillkommit inom ramen för den finansiella överenskommelse som fastställts genom den spanska lagen nr 12/1981 av den 13 maj 1981 (Ley 12/1981), sedermera ändrad genom lag nr 38/1997 av den 4 augusti 1997 (Ley 38/1997).

17 Med stöd av nämnda lagstiftning kan Territorios Históricos Álava, Vizcaya och Guipúzcoa (Spanien) under vissa villkor anta den skattelagstiftning som ska vara tillämplig i respektive region. De har inom denna ram vidtagit olika skattelättnadsåtgärder, bland annat den befrielse från bolagsskatt för nystartade företag som är aktuell i förevarande mål.

18 Territorios Históricos Álava, Vizcaya och Guipúzcoa införde år 1993, genom artikel 14 i Normas Forales, nr 18/1993, nr 5/1993 och nr 11/1993 (nedan tillsammans kallade Normas Forales 1993), befrielse från bolagsskatt under tio år för företag som bildats mellan bestämmelsernas ikraftträdandedatum och den 31 december 1994. I dessa bestämmelser föreskrivs följande:

”1. Företag som bildas mellan denna Norma Forals ikraftträdande och den 31 december 1994 skall vara undantagna från bolagsskatt under tio räkenskapsår räknat från det år då företaget bildas, under förutsättning att de uppfyller kraven i nedanstående punkt.

2. Kraven för att uppfylla villkoren för befrielse i denna artikel är följande:

a) Det inbetalade kapitalet skall när verksamheten inleds uppgå till minst 20 miljoner pesetas.

...

f) Företaget skall mellan datum för bildandet av företaget och den 31 december 1995 investera minst 80 miljoner pesetas. Samtliga dessa anläggningstillgångar skall avse tillgångar som skall utnyttjas i rörelsen och som inte är föremål för uthyrning eller överlåtelse till tredje part för hans utnyttjande.

g) Minst tio arbetstillfällen skall skapas inom sex månader efter det att företaget har bildats, och det genomsnittliga antalet anställda vid anläggningen skall därefter upprätthållas på denna nivå fram till och med det att rätten till befrielse löper ut.

...

i) Det skall finnas en verksamhetsplan för företaget omfattande minst fem år. …

6. Det som fastställs i denna artikel är oförenligt med alla andra skatteförmåner.

7. Begäran om tillfällig befrielse skall inges till Departamento de Hacienda y Finanzas vid provinsstyrelsen ... som, sedan den kontrollerat att de inledningsvis angivna villkoren är uppfyllda, i förekommande fall kommer att underrätta den sökande om att begäran preliminärt har godkänts. Godkännandet skall bekräftas genom beslut av Consejo de Diputados (deputeranderådet).”

19 Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (högsta domstolen i Baskien, Spanien) ställde, med anledning av talan som väckts av administración del Estado i juni och oktober 1994, genom tre likalydande beslut av den 30 juli 1997 en tolkningsfråga till domstolen avseende huruvida Normas Forales 1993 var förenliga med gemenskapsrätten. Generaladvokaten Saggio föredrog sitt förslag till avgörande i motsvarande mål den 1 juli 1999. Till följd av att sökanden i målet i den nationella domstolen återkallat sin talan avskrevs emellertid målen genom beslut (beslut av domstolens ordförande av den 16 februari 2000 i målen C?400/97–C?402/97, Juntas Generales

de Guipúzcoa m.fl., REG 2000, s. I?1073, och förslag till avgörande av generaladvokaten Saggio, under nämnda beslut, REG 2000, s. I?1074).

Bakgrund till tvisten

20 Normas Forales 1993, i vilka de i förevarande mål aktuella befrielserna från bolagsskatt föreskrivs, har varit föremål för ett klagomål den 14 mars 1994, vilket inkom den 28 april 1994 (nedan kallat 1994 års klagomål). Klagomålet framställdes av Cámara de Comercio e Industria de la Rioja (handels- och industrikammaren i Rioja, Spanien), Federación de empresas de la Rioja (företagarföreningen i Rioja) och vissa företag.

21 Kommissionen tog den 10 maj 1994 emot Baskiens regionpresident och den 19 maj 1994 Baskiens ekonomi- och finansråd.

22 Genom skrivelse av den 25 maj 1994 uppmanade kommissionen Konungariket Spanien att inkomma med synpunkter på 1994 års klagomål inom 15 dagar. Kommissionen angav vidare i sin skrivelse att för det fall svaret uteblev eller var otillfredsställande efter utgången frist skulle kommissionen se sig tvungen att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG. Kommissionen erinrade i sin skrivelse även om medlemsstaternas skyldighet att anmäla statligt stöd och att olagligt stöd kan komma att återkrävas.

23 Kommissionen mottog den 27 juli 1994 Baskiens vice finansminister.

24 Konungariket Spanien svarade kommissionen genom skrivelse av den 30 september 1994 och påpekade bland annat att de aktuella systemen för skattebefrielse inte utgör statligt stöd då det rör sig om allmänna åtgärder.

25 Kommissionen mottog den 15 december 1994 Baskiens regionpresident och dess industriminister, samt den 1 juni 1995 vice ordföranden i Interbask SA.

26 Genom skrivelse av den 18 juli 1995 upplyste kommissionen klagandena om att den fortsatte sin analys av det spanska skattesystemet och ordningarna med självständig beskattningsrätt i olika medlemsstater samtidigt som den ”federala utveckling som pågår i vissa medlemsstater” särskilt beaktades. Kommissionen angav att den samlat in nödvändiga uppgifter, vilket förutsatte ett avsevärt insamlings- och analysarbete. Den tillade att den skulle avgöra frågan om klagomålet när dessa frågor hade utretts och att klagandena skulle meddelas beslutet.

27 Genom skrivelse av den 19 januari 1996 meddelade kommissionen Konungariket Spanien att den undersökte de aktuella bestämmelsernas inverkan på konkurrensen. Kommissionen anmodade den aktuella medlemsstaten att inkomma med upplysningar avseende mottagarna av det aktuella stödet.

28 Den 7 februari 1996 mottog kommissionen den baskiska regionpresidenten.

29 Konungariket Spanien begärde genom skrivelser av den 19 februari och den 21 mars 1996 att kommissionen skulle förlänga fristen för att svara på skrivelsen av den 19 januari 1996.

30 Kommissionen mottog den 17 mars 1997 företrädare för Riojas regering och arbetsmarknadens parter.

31 Den 5 januari 2000 mottog kommissionen ett nytt klagomål som avsåg den befrielse från bolagsskatt under tio år som föreskrivs i artikel 14 i Norma Foral nr 18/1993, och som medgetts ett företag i Álava. Detta klagomål kom från ett konkurrerande företag till det företag som åtnjöt den aktuella skattebefrielsen.

32 Genom skrivelse av den 3 februari 2000 begärde kommissionen att de spanska myndigheterna skulle lämna upplysningar avseende det stöd som beviljats det stödmottagande företaget.

33 Genom skrivelse av den 8 mars 2000 lämnade de spanska myndigheterna de upplysningar som begärts av kommissionen.

34 Den 28 november 2000 delgav kommissionen de spanska myndigheterna sitt beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG avseende de skatteförmåner som beviljats genom de bestämmelser som antagits av Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa och Diputación Foral de Vizcaya, i form av befrielse från bolagsskatt för vissa nystartade företag.

35 Genom skrivelse av den 14 december 2000, vilken inkom den 19 december 2000, begärde de spanska myndigheterna att kommissionen skulle förlänga fristen för att inkomma med synpunkter avseende var och en av de tre aktuella ordningarna med skattebefrielse.

36 Genom skrivelser av den 5 februari 2001, vilka inkom den 8 februari 2001, lade de spanska myndigheterna fram sina kommentarer avseende var och en av de tre aktuella ordningarna.

37 Kommissionen mottog, efter det att beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet hade publicerats i Officiella tidningen, yttranden från tredje parter under mars 2001. Yttrandena vidarebefordrades till de spanska myndigheterna.

38 Genom skrivelse av den 17 september 2001 lade de spanska myndigheterna fram sina kommentarer på dessa yttranden.

39 Den 20 december 2001 antog kommissionen beslut 2003/28/EG, 2003/86/EG och 2003/192/EG om den stödordning som Spanien genomförde 1993 till förmån för vissa nystartade företag i Álava, Vizcaya och Guipúzcoa i form av befrielse från bolagsskatt (EGT L 17, 2003, s. 20, EUT L 40, 2003, s. 11, och EUT L 77, 2003, s. 1, nedan gemensamt kallade de slutliga angripna besluten). Kommissionen ansåg i nämnda beslut att de aktuella ordningarna för skattebefrielse inte var förenliga med den gemensamma marknaden.

De angripna besluten

I – *Beslutet av den 28 november 2000 att inleda det formella granskningsförfarandet (målen T?30/01–T?32/01)*

40 Kommissionen ansåg i sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet för det första att den aktuella befrielsen från bolagsskatt utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG i och med att den gynnar vissa företag och inte kan motiveras av systemets art och struktur.

41 Kommissionen ansåg för det andra att de aktuella stödåtgärderna inte kan betraktas som stöd av mindre betydelse (*de minimis*) och att de följaktligen skulle ha anmälts i förväg. Kommissionen angav här att de således kan komma att betraktas som olagligt stöd.

42 Kommissionen ansåg för det tredje att även om stödet inte beviljas förrän en

minimiinvestering har gjorts och ett minimiantal nya arbetstillfällen har skapats, garanterar skatteordningarna i fråga inte att gemenskapsbestämmelserna för statligt stöd för investeringar eller anställning för regionala ändamål respekteras. Kommissionen ansåg däremot i detta skede att stödet har karaktären av driftsstöd, eftersom syftet är att befria ett företag från en kostnad som är en del av den vanliga verksamheten eller löpande driften. Kommissionen påpekade att driftsstöd i princip är förbjudna och konstaterade att de aktuella bestämmelserna inte kan omfattas av undantag enligt artikel 87.3 a EG. Kommissionen var vidare tveksam till huruvida de aktuella åtgärderna är förenliga med bestämmelserna om statligt stöd för regionala ändamål och de sektorspecifika bestämmelserna.

43 Kommissionen ansåg slutligen att de aktuella åtgärderna inte kan omfattas av de undantag som föreskrivs i artikel 87.2 EG och 87.3 EG. Kommissionen beslutade således att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG med avseende på de tre ordningarna för skattebefrielse. Kommissionen uppmanade de spanska myndigheterna att inom en frist på en månad tillhandahålla samtliga relevanta upplysningar.

II – *De slutliga angripna besluten (målen T?86/02–T?88/02)*

44 I de slutliga angripna besluten ansåg kommissionen för det första att de aktuella åtgärderna utgjorde statligt stöd eftersom de ger stödmottagarna en förmån som består i en lättnad av de kostnader som normalt belastar ett företag och som inverkar på konkurrensen och snedvrider handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen påpekade att de spanska myndigheterna inte hade tillhandahållit några upplysningar om tillämpningen av de aktuella åtgärderna.

45 Kommissionen ansåg att dessa åtgärder var selektiva eftersom ”villkoren för att kunna få stödet utesluter uttryckligen alla företag som grundades innan nämnda Norma Foral trädde i kraft, som har skapat färre än tio arbetstillfällen, vars investeringar understiger 80 miljoner pesetas (480 810 euro) och vars kapital inte överstiger 20 miljoner pesetas (120 202 euro)”. Kommissionen tillade att det framgår av rättspraxis att de ovannämnda tröskelvärdenas objektiva karaktär inte medför att åtgärderna inte skulle vara selektiva.

46 Kommissionen ansåg vidare att de aktuella skattebefrielserna inte kunde motiveras med hänsyn till det spanska skattesystemets art och struktur då de spanska myndigheterna inte inkommit med några upplysningar i detta avseende i förfarandena gällande Normas Forales nr 18/1993 (Álava) och nr 11/1993 (Guipúzcoa). Territorio Histórico de Vizcaya gjorde för sin del gällande att Norma Foral nr 5/1993 medfört en ökning av antalet skattskyldiga och således av skatteintäkterna eftersom den stimulerar bildandet av nya företag. Kommissionen påpekade emellertid att detta argument inte stöds av någon fördjupad studie och det ger ingen förklaring till varför endast ett mycket litet antal företag berörs av skattebefrielsen. Den omständigheten att åtgärden är av övergångskaraktär visar för övrigt att dess syfte är konjunkturbetingat.

47 Kommissionen ansåg för det andra att de aktuella ordningarna för skattebefrielse utgör nytt statligt stöd och inte befintligt stöd i den mening som avses i förordning nr 659/1999. Kommissionen anmärkte inledningsvis att de inte antagits före Konungariket Spaniens anslutning den 1 januari 1986 och att de inte varit föremål för något godkännande, uttryckligen eller underförstått. Kommissionen gjorde vidare gällande att den aldrig påstått att de aktuella skattebefrielserna inte utgjorde stöd. Kommissionen angav slutligen att den inte kan kritiseras för att den inte utan dröjsmål inlett det formella granskningsförfarandet, eftersom de aktuella stödåtgärderna inte hade anmälts.

48 För det tredje undersökte kommissionen huruvida skattebefrielserna var rättsstridiga och noterade att de spanska myndigheterna inte åtagit sig att när de meddelar dessa befrielser, respektera villkoren för *de minimis*-stöd. De aktuella ordningarna för skattebefrielse omfattas

följaktligen av anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG. Då de inte har anmälts anser kommissionen att de utgör olagligt stöd.

49 Kommissionen angav vidare att principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen inte kan göras gällande, då de aktuella åtgärderna inte har anmälts. Kommissionen preciserade att den aldrig lämnat något godkännande till ett påstått baskiskt skattesystem genom dess beslut 93/337/EEG av den 10 maj 1993 om en ordning för investeringsstöd i form av skattelättnader i Baskien (EGT L 134, s. 25) avseende skattebestämmelser som inrättades år 1988.

50 Kommissionen ansåg för det fjärde att de undantag som avses i artikel 87.3 EG inte är tillämpliga i förevarande fall. Den konstaterade att de berörda Territorios Históricos ”aldrig har omfattats av undantaget i 87.3 a [EG]” eftersom de hade en för hög bruttonationalprodukt per invånare. Kommissionen ansåg även att de aktuella ordningarna för skattebefrielse, trots villkoren om minimiinvestering och ett minimiantal nya arbetstillfällen, inte har karaktären av investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen. Kommissionen angav att underlaget för de nämnda stöden varken utgörs av investeringsbeloppet, antalet arbetstillfällen eller motsvarande lönekostnad, utan beskattningsunderlaget. Dessutom är beloppet på de aktuella stöden inte beräknat i procent av investeringen, antalet skapade arbetstillfällen eller den motsvarande lönekostnaden, utan utifrån beskattningsunderlaget.

51 Däremot har stöden enligt kommissionen karaktären av driftsstöd, eftersom de stödmottagande företagens vinstskatt delvis minskas. Kommissionen påpekade emellertid i de slutliga angripna besluten att sådant stöd i princip är förbjudet och att de berörda Territorios Históricos inte uppfyller villkoren för undantag.

52 Följaktligen ansåg kommissionen att systemen för skattebefrielse inte kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden med tillämpning av undantagen i artikel 87.3 a EG och 87.3 c EG.

53 Kommissionen undersökte vidare huruvida de aktuella bestämmelserna kan motiveras med stöd av artikel 87.3 c EG i den mån dessa avser åtgärder för att främja vissa verksamheter. Den konstaterade emellertid att de omtvistade ordningarna för skattebefrielse inte omfattar åtgärder som vidtas för att gynna små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättningsskapande eller utbildning. Kommissionen påpekade vidare att utan sektoriella begränsningar skulle skattebefrielserna kunna komma att beviljas företag som är verksamma i känsliga sektorer som jordbruk, fiske, kolindustri, stålindustri, transport, varvsindustri, syntetfibertillverkning och bilindustri utan att de särskilda bestämmelserna för dessa sektorer respekteras.

54 Slutligen uteslöt kommissionen att andra undantagsbestämmelser i artikel 87.2 EG och 87.3 EG skulle vara tillämpliga.

55 Kommissionen undersökte för det femte huruvida de utbetalda stöden skulle återkrävas. Den ansåg att de företag som kom i åtnjutande av skattebefrielsen kunde ha varit medvetna om de fördelar som den innebar. Kommissionen påpekade vidare att ordningarna med skattebefrielse inte hade genomförts i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 88.3 EG och att företagen som åtnjuter dem därför i princip inte kan hysa berättigade förväntningar på att de ska vara lagenliga.

56 Kommissionen ansåg vidare att det inte finns någonting i de yttranden av tredje parter som lagts fram som kan betraktas som speciella omständigheter. Kommissionen hävdade nämligen att de frister som föreskrivs i förordning nr 659/1999 inte är tillämpliga på olagligt stöd. Kommissionen

påpekade vidare att den redan i skrivelsen av den 25 maj 1994 hade uppmärksammat de spanska myndigheterna på att de aktuella skattebefrielserna eventuellt var olagliga samt att de eventuellt kunde återkrävas. Kommissionen angav även att den aldrig, direkt eller indirekt, hade bedömt att de aktuella skattebefrielserna var förenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen anser vidare att den omständigheten att det finns andra skattebestämmelser i andra delar av Konungariket Spanien inte kan ha gett upphov till berättigade förväntningar om att de aktuella skattebefrielserna skulle vara förenliga med den gemensamma marknaden mot bakgrund av att dessa är av helt annan art. Kommissionen angav slutligen att den långa tid som förflutit mellan dess första skrivelse av den 25 maj 1994 och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet till stor del beror på frånvaron av samarbete från de spanska myndigheternas sida. Kommissionen åberopade i detta avseende att dess skrivelse av den 19 januari 1996 inte besvarats.

57 Sammanfattningsvis ansåg kommissionen att de aktuella ordningarna för skattebefrielse utgör statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden (se artikel 1 i de angripna slutliga besluten). Kommissionen förordnade därför att de aktuella stödordningarna skulle upphävas i den mån de fortfarande var i kraft (se artikel 2 i de angripna slutliga besluten).

58 I artikel 3 i de angripna slutliga besluten föreskrivs, vad gäller återkravet av stödbeloppen, följande:

”1. Spanien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagarna. Spanien skall inställa utbetalningen av det stöd som ännu inte utbetalats.

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta som löper från den dag stödet stod till stödmottagarnas förfogande till den dag det har återbetalats. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.”

59 I artikel 4 i de angripna slutliga besluten anges att Konungariket Spanien inom två månader från delgivningen av dessa beslut ska underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa besluten. I artikel 5 anges att besluten riktar sig till Konungariket Spanien.

60 Domstolen fastställde i anledning av en talan som väckts av kommissionen att Konungariket Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte följa de angripna slutliga besluten (domstolens dom av den 20 september 2007 i mål C?177/06, kommissionen mot Spanien, REG 2007, s. I?7689).

Förfarandet

61 Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa och Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya har genom tre ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 februari 2001 väckt talan i målen T?30/01–T?32/01 om ogiltigförklaring av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet av ordningarna för skattebefrielse.

62 Kommissionen inkom den 4 maj 2001 till förstainstansrättens kansli med en särskild handling som innehöll en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler avseende talan i de ovannämnda målen. Genom förstainstansrättens beslut (tredje avdelningen i utökad sammansättning) av den 22 april 2002

förordnades om att invändningen om rättegångshinder skulle prövas i samband med att målet prövades i sak och att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

63 Sökandena har genom tre ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 mars 2002 väckt talan i målen T?86/02–T?88/02 om ogiltigförklaring av de slutliga besluten om de ovannämnda ordningarna för skattebefrielse.

64 Genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning i utökad sammansättning den 17 maj 2002 förenades målen T?86/02–T?88/02 vad gäller det fortsatta förfarandet, med tillämpning av artikel 50 i rättegångsreglerna.

65 Comunidad autónoma del País Vasco ansökte genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 1 juli 2002 om att få intervenera till stöd för sökandenas yrkanden i målen T?86/02–T?88/02. Denne tilläts intervenera genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning i utökad sammansättning den 10 september 2002. Intervenienten inkom med sin inlaga och övriga parter yttrade sig över densamma inom föreskrivna tidsfrister.

66 Comunidad autónoma de La Rioja ansökte genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 juli 2002 att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i målen T?86/02–T?88/02. Denne tilläts intervenera genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning den 12 september 2005. Intervenienten inkom med sina inlagor och övriga parter yttrade sig över dessa inom föreskrivna tidsfrister.

67 Confederación Empresarial Vasca (Confebask) ansökte genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 juli 2002 att få intervenera till stöd för sökandenas yrkanden i målen T?86/02–T?88/02. Denne tilläts intervenera genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning den 9 september 2005. Intervenienten inkom med sin inlaga och övriga parter yttrade sig över densamma inom föreskrivna tidsfrister.

68 Genom beslut av den 10 september 2002 beslutade ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning i utökad sammansättning att förklara målen T?30/01–T?32/01 och T?86/02–T?88/02 vilande till dess att EG?domstolen meddelat dom i målen om överklagande av förstainstansrättens dom av den 6 mars 2002 i de förenade målen T?127/99, T?129/99 och T?148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. II?1275) (nedan kallad domen i de förenade målen Demesa), och i de förenade målen T?92/00 och T?103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. II?1385). I dessa båda domar avgjorde förstainstansrätten talan som väckts mot två kommissionsbeslut genom vilka de skatteförmåner som getts till Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) och till Ramondín SA och Ramondín Cápsulas SA i Álava förklarades vara statligt stöd som inte var förenligt med den gemensamma marknaden (kommissionens beslut 1999/718/EG av den 24 februari 1999 om statligt stöd som Spanien beviljat Demesa (EGT L 292, s. 1), och kommissionens beslut 2000/795/EG av den 22 december 1999 om det statliga stöd som Spanien har genomfört till förmån för Ramondín SA och Ramondín Cápsulas SA (EGT L 318, 2000, s. 36)).

69 Till följd av att förstainstansrättens avdelningar fick en ny sammansättning förordnades referenten att tjänstgöra på femte avdelningen. De nu aktuella målen tilldelades i samband därmed femte avdelningen i utökad sammansättning.

70 Genom dom av den 11 november 2004 i de förenade målen C?183/02 P och C?187/02 P, Demesa och Territorio Histórico de Álava mot kommissionen (REG 2004, s. I?10609) och i de

förenade målen C?186/02 P och C?188/02 P, Ramondín m.fl. mot kommissionen (REG 2004, s. I?10653) ogillade domstolen överklagandena mot domarna i de ovan i punkt 68 nämnda målen Demesa och Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen. I och med detta upphörde vilandeförklaringen att gälla.

71 Den 6 januari 2005 anmodade förstainstansrätten parterna att yttra sig om vilka konsekvenser nämnda domar kunde ha på förevarande mål.

72 Genom skrivelse av den 7 februari 2005 vidhöll sökandena, efter att ha utvecklat sin syn på domarna, sina yrkanden. De återkallade emellertid den första grunden i sin talan i målen T?86/02–T?88/02.

73 Genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning den 11 november 2005, efter att ha hört parterna, förenades målen T?30/01–T?32/01 och T?86/02–T 88/02 vad gäller det fortsatta förfarandet med tillämpning av artikel 50 i rättegångsreglerna.

74 Den 20 december 2005 begärde sökandena, som en processledningsåtgärd, att förstainstansrätten skulle beakta och i förekommande fall avgöra de förenade målen T?30/01–T?32/01 och T?86/02–T?88/02 före målen T?227/01–T?229/01 och T?230/01–T?232/01.

75 Förstainstansrätten uppmanade den 14 februari 2007, som en processledningsåtgärd, sökandena i målen T?86/02–T?88/02 att inkomma med upplysningar om de företag som mottagit stöd enligt de omtvistade skattebestämmelserna.

76 Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 mars 2007 svarade sökandena att de ifrågasatte huruvida denna processledningsåtgärd var relevant. Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 1 mars 2007 begärde Confebask att förstainstansrätten skulle ompröva nämnda processledningsåtgärd.

77 Förstainstansrätten meddelade den 22 mars 2007 att processledningsåtgärden av den 14 februari 2007 stod fast och svaret från sökandena inkom till förstainstansrättens kansli den 23 april 2007.

78 Förstainstansrätten ställde den 30 juli 2007 som en processledningsåtgärd frågor till parterna. Parterna besvarade dessa frågor i oktober 2007.

79 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet. Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 15 januari 2008.

80 Under förhandlingen tilläts sökandena att inge en handling som hade getts in till kommissionen, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.

81 Under förhandlingen beviljade förstainstansrätten sökandena och Confebask möjligheten att senast den 28 januari 2008 inkomma med vissa upplysningar angående mottagarna av de ifrågavarande åtgärderna. Detta antecknades i förhandlingsprotokollet.

82 Vid slutet av förhandlingen beslutade ordföranden för femte avdelningen i utökad sammansättning att det muntliga förfarandet skulle avslutas senare.

83 Genom skrivelser som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 januari 2008 från Territorio Histórico de Vizcaya och den 28 januari 2008 från Territorios Históricos de Álava och

Guipúzcoa, inkom sökandena med handlingar som rörde de begärda upplysningarna. Confebask inkom med handlingar genom skrivelse av den 29 januari 2008. Kommissionen inkom, efter att förstainstansrätten förlängt fristen, med yttrande över handlingarna den 6 mars 2008.

84 Ordföranden för femte avdelningen i utökad sammansättning avslutade det muntliga förfarandet den 12 mars 2008. Parterna informerades härom genom skrivelse av den 13 mars 2008.

85 Efter att ha hört parterna i frågan om förening av målen, finner förstainstansrätten att det finns anledning att enligt artikel 50.1 i förstainstansrättens rättegångsregler förena målen T?30/01, T?31/01, T?32/01, T?86/02, T?87/02 och T?88/02 vad gäller domen.

Parternas yrkanden

I – *Målen T?30/01–T?32/01*

86 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten ska

– ogiltigförklara kommissionens beslut av den 28 november 2000 att inleda det formella granskningsförfarandet av de tre aktuella ordningarna för skattebefrielse,

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

87 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

– i första hand fastställa att talan saknar föremål,

– i andra hand avvisa talan,

– i tredje hand ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

II – *Målen T?86/02–T?88/02*

88 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten ska

– i första hand ogiltigförklara de angripna slutliga besluten,

– i andra hand ogiltigförklara artikel 3 första meningen i nämnda beslut, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

89 Confebask och Comunidad autónoma del País Vasco, vilka intervenerat till stöd för sökandena, har yrkat att förstainstansrätten ska

– i första hand ogiltigförklara de angripna slutliga besluten,

– i andra hand ogiltigförklara artikel 3 i nämnda beslut, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

90 Kommissionen och Comunidad autónoma de La Rioja, som intervenerat till stöd för kommissionen, har yrkat att förstainstansrätten ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

91 Målen T?86/02–T?88/02 angående de angripna slutliga besluten ska prövas inledningsvis, och därefter ska målen T?30/01–T?32/01 angående beslutet av den 28 november 2000 att inleda det formella granskningsförfarandet prövas.

I – *Målen T?86/02–T?88/02 om ogiltigförklaring av de slutliga besluten i vilka det förklaras att de aktuella stödordningarna är oförenliga med den gemensamma marknaden och att utbetalt stöd ska återkrävas*

A – *Huruvida Confebask ska tillåtas intervenera i målen T?86/02–T?88/02*

1. Parternas argument

92 Under det muntliga förfarandet har kommissionen gjort gällande att Confebask inte ska tillåtas att intervenera, då denna organisation inte har visat att det bland dess medlemmar finns mottagare av det aktuella stödet.

93 Till följd av de frågor som ställdes under förhandlingen har Confebask tillhandahållit vissa handlingar, bland annat en handling utfärdad av generaldirektören för skattedirektoratet (Director General de Hacienda) i var och en av de tre aktuella provinserna. I denna handling intygas att vissa företag har beviljats sådana skattebefrielser som är i fråga i målet. Det intygas att företagen berörs av de angripna slutliga besluten och särskilt av artikel 3 däri, i vilken föreskrivs att stödet ska återkrävas. I en handling undertecknad av Confebasks generalsekreterare och ordförande intygas dessutom att samtliga dessa företag var medlemmar i Confebask när interventionsansökningarna lämnades in.

94 Dessa handlingar har översänts till kommissionen som har vidhållit att Confebask inte har styrkt sin rätt att intervenera.

2. Förstainstansrättens bedömning

95 Förstainstansrätten påpekar härvid att beslutet av den 9 september 2005, meddelat av ordföranden för förstainstansrättens femte avdelning i utökad sammansättning, om beviljande av Confebasks ansökan om att få intervenera i målen T?86/02–T?88/02, inte hindrar att det i domen görs en ny prövning av om interventionen ska tillåtas (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C?199/92 P, Hüls mot kommissionen, REG 1999, s. I?4287, punkt 52).

96 Enligt artikel 40 andra stycket i domstolens stadga, som ska tillämpas på förstainstansrätten i enlighet med artikel 53 första stycket i denna stadga, har varje person som har ett berättigat intresse av utgången av tvisten rätt att intervenera.

97 Enligt fast rättspraxis har intresseorganisationer som har till syfte att skydda sina medlemmar rätt att intervenera i mål där frågor av principiellt intresse uppkommer som kan påverka medlemmarna (beslut av domstolens ordförande av den 17 juni 1997 i de förenade målen C?151/97 P(I) och C?157/97 P(I), National Power och PowerGen, REG 1997, s. I?3491, punkt 66, och av den 28 september 1998 i mål C?151/98 P, Pharos mot kommissionen, REG 1998, s. I?5441, punkt 6, samt beslut av förstainstansrättens ordförande av den 19 april 2007 i mål

T?24/06, MABB mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 10).

98 Det ska dessutom erinras om att en vid tolkning av intresseorganisationers rätt att intervenera syftar till att underlätta bedömningen av sammanhanget i målet och på samma gång undvika en stor mängd enskilda interventioner som skulle äventyra effektiviteten och förfarandets korrekta förlopp (beslutet i det ovan i punkt 97 nämnda målet National Power och PowerGen, punkt 66, och förstainstansrättens beslut av den 26 juli 2004 i mål T?201/04 R, Microsoft mot kommissionen, REG 2004, s. II?2977, punkt 38).

99 Confebask är en tvärsektoriell branschorganisation med syfte att företräda, samordna och informera företagare som är medlemmar i Confebasks baskiska medlemsorganisation samt tillvarata deras allmänna och gemensamma intressen. Den syftar särskilt till att företräda baskiska företag inför myndigheter samt sociala organisationer och yrkesorganisationer, och därvid tillvarata företagens intressen.

100 Ingen har motsatt sig påståendet att det är fråga om en organisation som företräder företag från spanska Baskien.

101 Det kan dessutom konstateras att, såsom det framgår av de handlingar som har tillhandahållits under det muntliga förfarandet, vissa av de företag som var medlemmar i Confebask när den lämnade in sin interventionsansökan har beviljats stöd enligt de i målet aktuella skattebestämmelserna.

102 Företagen var således medlemmar i Confebask och de har mottagit stöd enligt de aktuella skattebestämmelserna och deras intressen kan påverkas av utgången i de aktuella målen.

103 Dessutom deltog Confebask i det administrativa förfarande som ledde till att de angripna slutliga besluten antogs.

104 Confebask har följaktligen ett berättigat intresse av utgången i tvisten och rätt att intervenera till stöd för sökandena.

B – *Prövning i sak av talan i målen T?86/02–T?88/02*

105 Sökandena har gjort gällande fem grunder. De har emellertid återkallat den första grunden om att de aktuella bestämmelserna är av allmän karaktär och att statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG inte förekommit (se punkt 72 ovan).

106 Sökandena har med sin andra grund gjort gällande att de aktuella ordningarna för skattebefrielse borde ha betraktats som befintligt stöd och inte som nytt stöd. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 88.1 EG och artiklarna 17–19 i förordning nr 659/1999 genom att kommissionen borde ha tillämpat förfarandet avseende befintligt stöd. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 87.3 c EG genom att de aktuella stödordningarna inte utgjorde med den gemensamma marknaden oförenligt driftsstöd utan investeringsstöd och stöd till skapande av arbetstillfällen. Sökandena har med sin femte grund gjort gällande att skyldigheten att återkräva det aktuella stödet är behäftat med ett förfarandefel, åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principerna om god förvaltningssed och skydd för berättigade förväntningar samt principen om likabehandling. Sökandena har slutligen, i sin replik, åberopat att artikel 6.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts genom att kommissionen borde ha angett sina sammanträffanden med spanska myndigheter i sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet.

1. Den andra grunden: De aktuella stödordningarnas karaktär av befintligt stöd

107 Den andra grunden består av två delar. Den första delen avser åsidosättande av artikel 1 b

v i förordning nr 659/1999, medan den andra delen avser åsidosättande av artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999.

a) Den första delgrunden: Åsidosättande av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999

Parternas argument

108 Enligt sökandena borde kommissionen ha betraktat ordningarna för skattebefrielse som befintligt stöd eftersom de enligt artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 inte utgjorde stödordningar när de trädde i kraft och blev stödordningar därefter på grund av den gemensamma marknadens utveckling, utan att de hade ändrats av medlemsstaten.

109 Sökandena har gjort gällande att kommissionen underförstått ansett att ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd när de trädde i kraft.

110 Kommissionen hade enligt sökandena, när den fick kännedom om dessa ordningar för skattebefrielse år 1994, ingen skyldighet att avsluta den preliminära granskningen med ett beslut i den mening som avses i artikel 249 EG, utan kunde genom sin tystnad uttrycka sin uppfattning, nämligen att de granskade åtgärderna inte utgjorde statligt stöd.

111 Den rättspraxis som har utvecklats i denna riktning vad gäller åtgärder som anmälts är även tillämplig på den preliminära granskningen av bestämmelser som inte har anmälts, men om vilka kommissionen äger kännedom. Den rättspraxis enligt vilken kommissionen ska inleda det formella granskningsförfarandet om den hyser tvivel om huruvida en nationell åtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden innebär vidare att om kommissionen inte fattar ett sådant beslut betyder det i princip att kommissionen anser att åtgärden i fråga är förenlig med gemenskapsrätten.

112 I kommissionens meddelande av den 4 mars 1991 till medlemsstaterna om förfarandena för anmälan av planerat stöd och förfaranden som tillämpas när stöd beviljas i strid med reglerna i artikel [88].3 [EG] (nedan kallad 1991 års meddelande) bekräftas för övrigt att kommissionen inte anser sig tvingad att anta ett beslut vid slutet av det preliminära granskningsförfarandet när medlemsstaten har besvarat dess begäran om upplysningar på ett tillfredsställande sätt. Det framgår vidare av meddelandet att den kommissionsledamot som har ansvar för konkurrensfrågor endast föreslår att kommissionen inte ska ingripa mot den undersökta åtgärden när det inte finns några tveksamheter om huruvida den är förenlig med den gemensamma marknaden. Detta ”avslutande av förfarandet utan vidare åtgärder” karaktäriseras av att det sker utan att något formellt beslut antas.

113 Detta förfarande kan inte angripas med stöd av artikel 232 EG. Enligt sökandena är de nationella myndigheterna inte behöriga att väcka passivitetstalan för att tvinga kommissionen att anta ett beslut avseende ett klagomål som inte kommer från dem.

114 Sökandena har vidare preciserat från vilken tidpunkt kommissionen ska anses ha avslutat det preliminära granskningsförfarandet utan vidare åtgärd. De har i detta avseende angett att innan förordning nr 659/1999 trädde i kraft fanns det inga bestämmelser som angav någon tidsfrist för kommissionen. Enligt rättspraxis var kommissionen emellertid med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen tvungen att ta ställning inom en rimlig frist. Denna frist bör, mot bakgrund av det preliminära granskningsförfarandets natur, vara kort vilket även kommissionen har medgett. Denna skyldighet för kommissionen att agera skyndsamt gäller enligt sökandena även i de fall då de nationella åtgärderna inte har anmälts i enlighet med 1983 års meddelande om olagligt stöd.

115 Sökandena anser mot denna bakgrund att kommissionen – såväl uttryckligen som underförstått – har medgett att ordningarna för skattebefrielse inte ska betraktas som statligt stöd.

116 Sökandena menar att kommissionen i sin begäran om upplysningar av den 25 maj 1994 informerade de spanska myndigheterna om att den var skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet om svar skulle utebli eller om svaret skulle vara otillräckligt. Kommissionen inledde emellertid aldrig detta förfarande efter det att den mottagit Konungariket Spaniens svar den 30 september 1994, i vilket det bestreds att ordningarna för skattebefrielse utgjorde statligt stöd. Härav har sökandena dragit slutsatsen att kommissionen ansåg att svaret var tillfredsställande och att de aktuella ordningarna inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG.

117 Sökandena anser att vad som sagts ovan styrks av den skrivelse som kommissionen den 18 juli 1995 ställde till dem som ingett klagomålet år 1994 för att informera dem om följderna av deras klagomål. Enligt sökandena visar skrivelsen att systemen med skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd.

118 Även andra omständigheter gör det möjligt att anta att kommissionen underförstått funnit att ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd. För det första har kommissionen inte offentliggjort något meddelande i Officiella tidningen i vilket tredje parter informeras om tveksamheterna avseende ordningarna för skattebefrielse. Kommissionen har för det andra i sina skrivelser medgett att granskningen av ordningarna för skattebefrielse blivit fördröjd. De nationella myndigheterna har emellertid inte kritiserats för denna omständighet i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet eller i de angripna slutliga besluten. För det tredje har kommissionen, i sin begäran om upplysningar av den 3 februari 2000 som riktats till de spanska myndigheterna, inte gjort någon hänvisning till 1994 års klagomål. Det framgår däremot av nämnda begäran att kommissionen avsåg att granska ordningen för skattebefrielse i regionen Álava med utgångspunkt från beslut 1999/718 (se punkt 68 ovan). Denna skrivelse utgör för övrigt inte något föreläggande om att lämna upplysningar om de företag som kommer i åtnjutande av de aktuella bestämmelserna. Sådana upplysningar skulle för övrigt sakna intresse vad avser en påstådd stödordning som ska vara föremål för en abstrakt bedömning. För det fjärde har beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet inte längre något samband med 1994 års klagomål. Detta beslut grundar sig i stället på kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EGT C 384, 1998, s. 3, nedan kallat 1998 års meddelande om skattestöd till företag).

119 Den omständigheten att kommissionen antog beslut om andra skattesystem i Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya och Territorio Histórico de Guipúzcoa efter år 1994 förändrar inte att den inledningsvis ansåg att ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd. Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och de angripna slutliga besluten visar kommissionens godtycklighet, vilket inte motiverar den prioritering som den gett 1996 års stödordningar genom vilka andra skatteförmåner såsom skattelättnader och sänkning av skattebasen inrättades även om kommissionen ansåg att dessa var mindre ”aggressiva” än de som är aktuella i förevarande fall, från år 1993.

120 Sökandena har i sin replik erinrat om en mängd omständigheter av vilka det framgår att kommissionen uttryckligen avslog 1994 års klagomål med motiveringen att ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd.

121 Det framgår således från debatter i den spanska senaten den 22 april 1997 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* av den 28 avril 1997, nr 204, 681/000550) att kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor vid ett sammanträde den 17 mars 1997 inför en delegation från

Comunidad autónoma de La Rioja bekräftade att ”1994 års klagomål inte omfattades av Europeiska unionens behörighet utan av den aktuella medlemsstatens”. Det framgår även av en pressartikel som publicerades på Internet den 24 oktober 2002 att nämnda klagomål inte beaktats vidare. Av dessa två omständigheter har sökandena dragit slutsatsen att Comunidad autónoma de La Rioja intervenerade inom ramen för 1994 års klagomål och att kommissionen uttryckligen avslog detta eftersom ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd och därför inte omfattades av gemenskapsrätten. Sökandena har av kommissionens beslut om det stöd som getts till Ramondín dragit slutsatsen att Comunidad autónoma de La Rioja inom ramen för klagomålet mot detta stöd avstått från att bestrida att Norma Foral nr 22/1994 (Álava), sett isolerad, var förenlig med bestämmelserna om statligt stöd. De anser att denna förändrade inställning förklaras av det ovannämnda avslaget på 1994 års klagomål. Kommissionen har slutligen aldrig gjort den minsta hänvisning till detta klagomål, inte heller till den omständigheten att den granskning som gjordes av kommissionen år 1997 av de olika skattesystemen i Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya och Territorio Histórico de Guipúzcoa inte skilde sig åt från den tidigare. Kommissionen har särskilt inte nämnt detta klagomål i sitt yttrande om tolkningsfrågorna som ställts av en spansk domstol i de mål som gett upphov till beslut av den 16 februari 2000 av domstolens ordförande i de förenade målen C?400/97–C?402/97, Juntas Generales de Guipúzcoa m.fl. (REG 2000, s. I?1073) om de tre aktuella ordningarna för skattebefrielse. I beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet av dessa system hänvisar kommissionen likaledes endast till det klagomål som ingetts den 5 januari 2000.

122 Följaktligen kan varken den skrivelse som kommissionen den 18 juli 1995 riktade till dem som ingett 1994 års klagomål, eller den skrivelse av den 19 januari 1996 i vilken kommissionen begär nya upplysningar av de spanska myndigheterna, utgöra hinder för förstainstansrätten att konstatera att kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor under år 1997 bekräftade att det ovannämnda klagomålet hade avslagits. I skrivelsen av den 18 juli 1995 anges tvärtom uttryckligen att ett beslut ska antas och meddelas klagandena.

123 Enligt sökandena ansåg kommissionen således att de aktuella bestämmelserna, då de trädde i kraft, inte utgjorde statligt stöd.

124 Sökandena har vidare hävdat att de omtvistade besluten inte kan förklaras genom en utveckling av politiken vad avser statligt stöd som lett fram till en förändring av kriterierna vid granskningen av vissa skattebestämmelser. De har även påstått att det skett en utveckling av den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

125 De har påpekat att i det förslag som gett upphov till förordning nr 659/1999 fanns inte kategorin befintligt stöd som sedermera kom att avses i artikel 1 b v. De anser att denna bestämmelse infördes i efterhand för att beakta den utveckling som skett av kommissionens politik vad gäller statligt stöd. Det framgår för övrigt av skäl 4 i nämnda förordning att denna bestämmelse faktiskt avser utvecklingen av kommissionens politik för statligt stöd. Sökandena har härav dragit slutsatsen att utvecklingen av den gemensamma marknaden är liktydig med utvecklingen av politiken för statligt stöd.

126 Enligt sökandena framgår det av resolutionen av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 1 december 1997 om en uppförandekod för företagsbeskattning (EGT C 2, 1998, s. 1) att kommissionen har gett uttryck för sin vilja att åter undersöka de i medlemsstaterna gällande skattesystemen. Kommissionen gav även uttryck för en förändring av bedömningskriterierna på området. I 1998 års meddelande om skattestöd till företag bekräftas detta genom att kommissionen angav att skattesystemen åter ska granskas ”från fall till fall” på ”grundval av detta meddelande”. Sökandena har tillagt att i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet hänvisas uttryckligen till nämnda meddelande.

127 De anser vidare att beslut 93/337, vilket har åberopats av kommissionen, inte utgör en godtagbar källa till vägledning. Kommissionen har nämligen enligt sökandena ansett att 1988 års skattelättnader som var aktuella i nämnda beslut, var selektiva till sin karaktär eftersom de endast var tillämpliga på vissa verksamheter. Kommissionen har inte tillämpat det kriterium som är kopplat till ett minsta investeringsbelopp. De aktuella bestämmelserna om skattebefrielse gäller däremot samtliga verksamheter och kunde således rätteligen ha betraktats som allmänna åtgärder år 1993.

128 Sökandena har även åberopat kommissionens beslut 2003/755/EG av den 17 februari 2003 om den stödordning som Belgien har genomfört till förmån för samordningscenter som är etablerade i Belgien (EUT L 282, s. 25). I detta beslut medgav kommissionen att artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 är tillämplig i det fall kommissionen inledningsvis funnit att en åtgärd inte utgör statligt stöd, men sedan ändrar uppfattning och finner att det är fråga om statligt stöd.

129 Följaktligen anser sökandena att det skett en utveckling av politiken för statligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

130 Sökandena har slutligen påpekat att de aktuella skattebestämmelserna inte har ändrats.

131 De har gjort gällande att kommissionen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att den inte har betraktat de aktuella bestämmelserna som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

132 Kommissionen har, med stöd av Comunidad autónoma de La Rioja, gjort gällande att talan inte kan bifallas på den första delgrunden.

Förstainstansrättens bedömning

133 Genom EG?fördraget inrättades olika förfaranden beroende på om stöd är befintligt eller nytt. Medan nytt stöd enligt artikel 88.3 EG ska anmälas i förväg till kommissionen och inte kan genomföras förrän detta förfarande har lett till ett slutgiltigt beslut, kan befintligt stöd enligt artikel 88.1 EG genomföras om kommissionen inte har fastslagit att det är oförenligt med den gemensamma marknaden (domstolens dom av den 15 mars 1994 i mål C?387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I?877, punkt 20). Befintligt stöd kan således i förekommande fall endast förklaras oförenligt med den gemensamma marknaden genom ett beslut som har verkningar för framtiden (domen i de ovan i punkt 68 nämnda förenade målen Demesa, punkt 172).

134 Det framgår av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, vilken trädde i kraft den 16 april 1999 och som således var tillämplig när de angripna slutliga besluten antogs, att särskilt ”stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring” ska anses utgöra befintligt stöd.

135 Sökandena har gjort gällande att de tre villkoren i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 är uppfyllda. Kommissionen anser att de två första villkoren, att de aktuella ordningarna inte utgjorde något stöd när de infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, inte är uppfyllda i förevarande fall (se punkt 78 i beslut 2003/28, punkt 76 i beslut 2003/86 och punkt 74 i beslut 2003/192).

136 Det ska undersökas huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att dessa villkor inte var uppfyllda i det aktuella fallet.

137 Vad avser det första villkoret har sökandena gjort gällande att kommissionen, underförstått och uttryckligen, har angett att de aktuella ordningarna inte utgjorde statligt stöd då de trädde i kraft.

138 För det första har sökandena, i sin replik, gjort gällande att kommissionen uttryckligen har avslagit 1994 års klagomål.

139 Det framgår emellertid av handlingarna i målen att kommissionen, efter 1994 års klagomål, har fortsatt sina undersökningar (se punkt 21 och följande punkter ovan) utan att anta något uttryckligt beslut.

140 Kommissionen informerade således genom skrivelse av den 18 juli 1995 klagandena om att den fortsatte sin analys av det spanska skattesystemet och de system för självstyre i skattemässigt hänseende som gällde i medlemsstaterna under det att den beaktade bland annat den federala utvecklingen som pågick i olika medlemsstater. Kommissionen angav att den samlade in nödvändiga uppgifter, att den skulle fatta beslut avseende klagomålet när dessa frågor hade klarlagts och att den avsåg att meddela dem sitt beslut. Härav framgår tydligt att kommissionen fullföljde undersökningen av klagomålet och att den då inte antagit något beslut.

141 Kommissionen meddelade likaledes genom skrivelse av den 19 januari 1996 Konungariket Spanien om att den undersökte de aktuella bestämmelsernas inverkan på konkurrensen och bad att den aktuella medlemsstaten skulle inkomma med upplysningar avseende mottagarna av det aktuella stödet. Oavsett huruvida kommissionen hade erhållit ett svar i detta avseende, vilket är tvistigt mellan parterna, kan det emellertid konstateras att nämnda skrivelse under alla omständigheter visar att kommissionen vid denna tidpunkt inte hade gjort något ställningstagande gällande de aktuella ordningarna (se, för ett liknande resonemang och analogt, förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T?95/96, Gestevisión Telecinco mot kommissionen, REG 1998, s. II?3407, punkt 88).

142 Slutligen ska det konstateras att texten till en fråga från en spansk senator till den spanska regeringen avseende sammanträdet den 17 mars 1997 inte har sitt ursprung i kommissionen. Den visar endast att yttranden som påstås ha gjorts av den kommissionsledamot som hade ansvar för konkurrensfrågor, har återgetts inom ramen för nationella parlamentsdebatter. En sådan omständighet kan inte betraktas som ett uttryckligt ställningstagande från kommissionen, oavsett innehåll.

143 På samma sätt kan inte artiklar i pressen och inte heller sökandenas slutsatser vad gäller klagandenas eller kommissionens inställning inom ramen för andra förfaranden visa att kommissionen hade antagit ett beslut i förevarande fall.

144 Följaktligen utgör ingen av de handlingar som ingetts ett beslut som är riktat till medlemsstaten och ingen av de omständigheter som anförts kan visa att kommissionen hade gjort ett klart och uttryckligt ställningstagande (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens

dom av den 5 april 2006 i mål T?351/02, Deutsche Bahn mot kommissionen, REG 2006, s. II?1047, punkterna 46–49).

145 Det har följaktligen inte visats att kommissionen har antagit ett uttryckligt beslut där den slagit fast att de aktuella ordningarna inte utgjorde statligt stöd då de trädde i kraft.

146 Sökandena har för det andra gjort gällande att kommissionen inte var tvungen att avsluta den preliminära granskningen genom ett beslut i den mening som avses i artikel 249 EG och att den kunde uttrycka sitt ställningstagande att de aktuella skattebestämmelserna inte utgjorde statligt stöd, genom enbart sin tystnad.

147 Denna tolkning kan inte godtas.

148 Enbart den omständigheten att en institution inte låter höra av sig kan nämligen inte medföra bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, förutom när denna följd uttryckligen föreskrivs i en gemenskapsrättslig bestämmelse. Gemenskapsrätten föreskriver i vissa särskilda fall att den omständigheten att en institution inte har låtit höra av sig ska jämställas med ett beslut när institutionen har anmodats att ta ställning och den inte har uttalat sig inom en viss tidsfrist. I avsaknad av sådana uttryckliga bestämmelser som fastställer en tidsfrist inom vilken ett beslut ska anses ha fattats och som anger vad beslutet ska anses innehålla, kan en institutions passivitet inte jämställas med ett beslut, eftersom det rättsmedelssystem som inrättats genom fördraget annars skulle ifrågasättas (förstainstansrättens dom av den 13 december 1999 i de förenade målen T?190/95 och T?45/96, Sodima mot kommissionen, REG 1999, s. II?3617, punkterna 31 och 32).

149 I förevarande fall är det utrett att de aktuella skatteordningarna, vilka inrättades år 1993, inte har anmälts till kommissionen.

150 I bestämmelserna om statligt stöd föreskrivs emellertid inte att kommissionens tystnad ska förstås som ett underförstått beslut om att något statligt stöd inte föreligger, särskilt när åtgärderna inte har anmälts till kommissionen. Kommissionen är nämligen exklusivt behörig att fastställa att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden och, vad gäller statligt stöd är kommissionen skyldig att efter den preliminära granskningen besluta att den statliga åtgärden i fråga inte utgör stöd eller att åtgärden visserligen utgör stöd men att detta är förenligt med den gemensamma marknaden, eller så är den skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG (domen i det ovan i punkt 141 nämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkterna 53–55).

151 Därför kan ett sådant beslut, som dessutom delges medlemsstaten, inte vara underförstått och följa av att kommissionen inte har hört av sig under en viss tid.

152 Kommissionen hade således i förevarande fall inte kunnat fatta ett underförstått beslut, med innebörden att de aktuella skatteordningarna inte utgjorde statligt stöd när de trädde i kraft.

153 Enbart den omständigheten att kommissionen under en relativt lång tidsperiod inte inlett något formellt granskningsförfarande angående en viss statlig åtgärd medför inte i sig att den åtgärden därigenom, för det fall att den ska anses utgöra stöd, ska anses utgöra befintligt sådant. Den osäkerhet som kan ha rått i detta avseende kan på sin höjd ha gett upphov till sådana berättigade förväntningar hos mottagarna av stödet som förhindrar att tidigare utbetalt stöd återkrävs (förstainstansrättens dom av den 30 april 2002 i de förenade målen T?195/01 och T?207/01, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2002, s. II?2309, punkt 129).

154 Sökandena hade för övrigt inte uppmanat kommissionen att ta ställning till 1994 års

klagomål, något som vid utgången av en frist på två månader hade gett dem möjlighet att väcka passivitetstalan i enlighet med artikel 232 EG då de, i motsats till vad de har gjort gällande (se punkt 113 ovan), hade kunnat göra detta, precis som de i förevarande mål kan väcka talan om ogiltigförklaring av de slutliga beslut som kommissionen har antagit (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 26 november 1996 i mål C?68/95, T. Port, REG 1996, s. I?6065, punkt 59).

155 Följaktligen kan det inte anses att kommissionen genom sin tystnad i ärendet har antagit ett underförstått beslut om att det inte är fråga om något stöd.

156 De argument som framförts av sökandena och som grundar sig för det första på rättspraxis, för det andra på kommissionens agerande i det aktuella fallet och för det tredje på vissa bestämmelser i kommissionens meddelanden, föranleder inte någon annan bedömning.

157 Den rättspraxis som har åberopats av sökandena (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C?367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I?1719, punkt 45, förstainstansrättens dom av den 17 juni 1999 i mål T?82/96, ARAP m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. II?1889, punkt 28) rör nämligen fall där kommissionen antagit uttryckliga beslut och saknar således betydelse i förevarande fall. Domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), som avser anmält stöd, kan likaledes inte tillämpas på icke anmält stöd, vilket är fallet i förevarande mål (domstolens dom av den 11 juli 1996 i mål C?39/94, SFEI m.fl., REG 1996, s. I?3547, punkterna 46–48, och av den 15 februari 2001 i mål C?99/98, Österrike mot kommissionen, REG 2001, s. I?1101, punkt 32, se förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 141 nämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkterna 77 och 78, och av den 15 juni 2005 i mål T?171/02, Regione autónoma della Sardegna mot kommissionen, REG 2005, s. II?2123, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

158 De argument som framförts av sökandena vad avser kommissionens agerande kan inte heller godtas.

159 Således kan varken kommissionens brist på agerande efter Konungariket Spaniens svar den 30 september 1994, eller den omständigheten att kommissionen i sina skrivelser medgett att undersökningen av de aktuella skattesystemen var försenad, med framgång åberopas till stöd för att kommissionen antagit ett beslut om att det inte var fråga om något stöd. I motsats till vad sökandena har påstått, visar kommissionens skrivelse av den 18 juli 1995 till klagandena (se punkt 26 ovan) att den fortsatte sin bedömning. Denna skrivelse kan inte anses visa att kommissionen fattat ett underförstått beslut enligt vilket de aktuella skattesystemen inte utgjorde statligt stöd vid tiden för ikraftträdandet.

160 Sökandena har vidare åberopat den omständigheten att beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet endast hänvisar till klagomålet av den 5 januari 2000 (se punkt 31 ovan) och inte till 1994 års klagomål.

161 Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet avser de tre omtvistade skattesystemen, emellertid utan att 1994 års klagomål nämns. Detta beslut antogs nämligen av kommissionen efter ett klagomål den 5 januari 2000 från konkurrenter till ett företag som kom i åtnjutande av befrielsen från bolagsskatt.

162 Emellertid innebär den omständigheten att 1994 års klagomål inte omnämns i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet inte att kommissionen har fattat ett underförstått beslut om att de aktuella ordningarna inte utgör statligt stöd eftersom, såsom angetts tidigare (se punkt 152 ovan), ett sådant beslut inte kan vara underförstått.

163 Vad gäller argumentet att kommissionen har antagit beslut om andra skattesystem som inrättats av sökandena efter 1994 års klagomål och att de angripna besluten varit godtyckliga, så kan inte heller det argumentet godtas. Det saknar nämligen relevans med avseende på grunden rörande begreppet befintligt stöd.

164 Det är vidare inte heller möjligt att göra gällande 1983 års meddelande om olagligt stöd eller 1991 års meddelande.

165 I 1983 års meddelande om olagligt stöd påminns tvärtom om skyldigheten att anmäla stödprojekt och det anges särskilt att samtliga mottagare av olagligt stöd, ”det vill säga utan att kommissionen har fattat ett slutligt beslut”, kan bli tvungna att återbetala det. I detta meddelande anges visserligen även att kommissionen så fort den fått kännedom om att en medlemsstat vidtagit olagliga stödåtgärder, ska publicera en särskild underrättelse i Officiella tidningen för att uppmärksamma de potentiella stödmottagarna om detta förhållande (se punkt 11 ovan). Av detta kan emellertid mot bakgrund av ovannämnd rättspraxis (domen i det ovan i punkt 148 nämnda målet Sodima mot kommissionen) inte dras slutsatsen att kommissionen, om den inte publicerar en sådan underrättelse, kan anses ha fattat ett underförstått beslut om att det inte är fråga om stöd.

166 Det är inte heller möjligt att göra gällande ett argument som grundar sig på 1991 års meddelande, vilket har åberopats av sökandena (se punkt 112 ovan). I detta meddelande föreskrivs nämligen bland annat att för det fall svaret från medlemsstaten inte är tillfredsställande, förbehåller sig kommissionen möjligheten att vidta vissa åtgärder (föreläggande om inhibition av den aktuella åtgärden eller föreläggande att tillhandahålla de yttranden och uppgifter som är nödvändiga för att bedöma huruvida åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden). Meddelandet avslutas med att ”kommissionen avser att använda de ovannämnda befogenheterna närhelst det visar sig nödvändigt för att få alla överträdelser av fördragsbestämmelserna om statligt stöd att upphöra”. Det framgår således inte alls av detta meddelande att frånvaron av ett formellt svar från kommissionen skulle innebära att denna fattat ett underförstått beslut om att de aktuella åtgärderna inte utgör statligt stöd.

167 Argumentet att kommissionen underförstått har avslagit 1994 års klagomål och medgett att de aktuella systemen inte utgör statligt stöd kan således inte godtas.

168 Härav följer att det inte har visats att kommissionen har fattat ett beslut med innebörden att de aktuella ordningarna inte utgjorde statligt stöd när de trädde i kraft.

169 Eftersom det första villkoret i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 inte är uppfyllt, kan de aktuella åtgärderna inte anses vara befintligt stöd i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

170 Argumentationen avseende det andra villkoret, som går ut på att visa att de aktuella åtgärderna blivit stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, saknar följaktligen verkan.

171 Vad avser sökandenas argument gällande det andra villkoret i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, kan dessa under alla omständigheter inte godtas.

172 Sökandena har nämligen gjort gällande att det följer av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 och av skäl 4 i denna förordning att begreppet ”utvecklingen av den gemensamma marknaden” är liktydigt med begreppet ”utvecklingen av politiken för statligt stöd” (se punkt 125 ovan).

173 Begreppet ”utvecklingen av den gemensamma marknaden” kan emellertid förstås som en ändring av det ekonomiska och rättsliga sammanhanget inom den sektor som berörs av den ifrågavarande åtgärden (domstolens dom av den 22 juni 2006 i de förenade målen C?182/03 och C?217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen, REG 2006, s. I?5479, punkt 71). Med en sådan ändring avses bland annat en ändring som är följden av liberaliseringen av en marknad som inledningsvis inte var öppen för konkurrens (förstainstansrättens dom av den 4 april 2001 i mål T?288/97, Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, REG 2001, s. II?1169, punkt 89).

174 Detta begrepp avser däremot inte det fallet att kommissionen ändrar sin bedömning enbart på grund av en mera rigorös tillämpning av fördragets bestämmelser om statligt stöd (domen i de ovan i punkt 173 nämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen, punkt 71). Frågan om huruvida en statlig åtgärd ska anses vara befintligt eller nytt stöd kan inte göras beroende av kommissionens subjektiva bedömning och ska bedömas oberoende av kommissionens tidigare administrativa praxis (förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 153 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkt 121, och av den 23 oktober 2002 i de förenade målen T?269/99, T?271/99 och T?272/99, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II?4217, punkt 80, och T?346/99–T?348/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II?4259, punkt 84).

175 Härav följer att enbart konstaterandet att politiken för statligt stöd har utvecklats inte i sig är tillräckligt för att utgöra en ”utveckling av den gemensamma marknaden” i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, eftersom det objektiva statsstödsbegreppet, vilket följer av artikel 87 EG, inte har ändrats.

176 I förevarande fall är inget av sökandenas argument avseende utvecklingen av politiken för statligt stöd sådant att det kan medföra en ”utveckling av den gemensamma marknaden” i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

177 Sökandena har till stöd för sina argument avseende utvecklingen av politiken för statligt stöd åberopat att Europeiska unionens råd den 1 december 1997 antagit en uppförandekod för företagsbeskattning (se punkt 126 ovan).

178 I detta sammanhang åtog sig medlemsstaterna att stegvis avveckla vissa aspekter av sina skatteåtgärder som bedöms som skadliga, medan kommissionen meddelade sin avsikt att granska eller ånyo granska medlemsstaternas skattesystem i fråga om regler angående statligt stöd (punkterna D och J i uppförandekoden).

179 I motsats till vad sökandena har påstått, ändrades inte bedömningskriterierna för begreppet statligt stöd genom uppförandekoden och sökandena har inte kommit med något stöd i övrigt för sitt påstående.

180 Sökandena har även åberopat 1998 års meddelande om skattestöd till företag i vilket det enligt sökandena anges att skattesystemen åter ska granskas från fall till fall (se punkt 126 ovan).

181 I 1998 års meddelande om skattestöd till företag tillhandahöll kommissionen vidare förtydliganden i fråga om tillämpning av artiklarna 87 EG och 88 EG på skatteåtgärder, varvid den till stor del grundade sig på domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, men den tillkännagav inte någon ändring av kriterierna avseende bedömningen av skatteåtgärder mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 174 nämnda förenade målen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mot kommissionen, och av den 23 oktober 2002 i de ovan i punkt 174 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot

kommissionen, punkt 83).

182 Sökandena har vidare påpekat att kommissionen i beslut 93/337 tillämpat ett annat selektivitetskriterium än det som använts i förevarande fall (se punkt 127 ovan).

183 I beslut 93/337 har kommissionen bland annat påpekat att skattebestämmelserna endast är tillämpliga på vissa företag och att viss verksamhet inte kommer i åtnjutande av dem (punkt III i beslutet). I de angripna slutliga besluten har kommissionen grundat sig på ett annat selektivitetskriterium som gäller en minimiinvestering som överstiger ett visst belopp.

184 Enligt artikel 87.1 EG ska det bedömas huruvida en statlig åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag. Det är fråga om ett objektivt begrepp som kan bedömas enligt olika kriterier för selektivitet, utan att det därför ska anses att bedömningskriterierna avseende det statliga stödets selektiva karaktär har ändrats.

185 Det är därför inte möjligt att av sökandenas argument dra slutsatsen att de selektivitetskriterier som kommissionen tillämpar vid sin bedömning av huruvida skatteåtgärder strider mot artikel 87.1 EG har ändrats efter det att de omtvistade skattebestämmelserna antogs (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 174 nämnda förenade målen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mot kommissionen, punkt 79).

186 Även om det antas att sökandena visat att kommissionens bedömningskriterier av stödet hade ändrats, skulle argumentet att de omtvistade stödåtgärderna utgjorde befintligt stöd inte ha kunnat godtas. Det har nämligen inte visats att kommissionens påstådda ändring av selektivitetskriterierna är resultatet av en ”utveckling av den gemensamma marknaden” i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999. Detta begrepp avser nämligen inte det fallet att kommissionen ändrar sin bedömning enbart på grund av en mera rigorös tillämpning av fördragets bestämmelser om statligt stöd (domen i de ovan i punkt 173 nämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen, punkt 71).

187 Vad slutligen gäller beslut 2003/755, vilket sökandena har åberopat, ska det påpekas att det saknar betydelse. Den aktuella åtgärden i detta beslut var ett befintligt stöd, eftersom det hade anmälts och godkänts i förväg och kommissionen hade, inom ramen för den fortlöpande granskning av befintligt stöd som föreskrivs i artikel 88.1 EG, beslutat att åter granska den aktuella ordningen. Det är för övrigt med anledning av beslut 2003/755 som domstolen slagit fast att begreppet ”utveckling av den gemensamma marknaden” inte avser det fallet att kommissionen ändrar sin bedömning enbart på grund av en mera rigorös tillämpning av fördragets bestämmelser om statligt stöd (domen i de ovan i punkt 173 nämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen, punkt 71). Detta beslut kan således inte på något sätt stödja sökandenas påstående.

188 Ingen av de omständigheter som sökandena har åberopat kan följaktligen visa att den gemensamma marknaden har utvecklats i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

189 Härav följer att de aktuella skattesystemen inte utgör befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

190 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grundens första del som avser åsidosättande av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999.

b) Den andra delgrunden: Åsidosättande av artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999

Parternas argument

191 För det fall förstainstansrätten inte finner att kommissionen ansett att ordningarna för skattebefrielse inte utgjorde statligt stöd, har sökandena likväl gjort gällande att omständigheterna i fallet visar att kommissionen ansett att de är förenliga med den gemensamma marknaden och godkänt dem i enlighet med artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999. Denna bestämmelse avser nämligen särskilt de åtgärder som antogs innan förordningen trädde i kraft och mot vilka kommissionen inte har haft några invändningar.

192 Kommissionens godkännande i nämnda fall följer av dess skrivelse av den 25 maj 1994 och dess senare inställning. Kommissionen har således inte inlett det formella granskningsförfarandet inom en rimlig tidsfrist från det att den mottog de baskiska myndigheternas svar på skrivelsen, trots att den var skyldig att inleda detta förfarande om den hyste det minsta tvivel om huruvida de aktuella ordningarna var förenliga med den gemensamma marknaden. Vidare har kommissionen inte, i vare sig skrivelsen av den 3 februari 2000 eller i beslutet av den 28 november 2000 om att inleda det formella granskningsförfarandet, hänvisat till den undersökning som gjordes år 1994. Kommissionen har för övrigt inte publicerat någon underrättelse före sitt beslut av den 28 november 2000 i Officiella tidningen, trots att den förbundit sig att publicera sådana icke anmälda stöd om vilka den hade kännedom.

193 Kommissionen har, med stöd av Comunidad autónoma de La Rioja, hävdat att talan inte kan bifallas på den andra grundens andra del.

Förstainstansrättens bedömning

194 I artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999 föreskrivs att med befintligt stöd avses ”godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet”.

195 Denna bestämmelse avser stödordningar som varit föremål för ett kommissionsbeslut att de är förenliga med den gemensamma marknaden.

196 Ett sådant beslut är med nödvändighet uttryckligt. Kommissionen är nämligen skyldig att avgöra frågan om huruvida de aktuella stödordningarna är förenliga med den gemensamma marknaden mot bakgrund av de villkor som anges i artikel 87 EG. Ett sådant beslut måste enligt artikel 253 EG vara motiverat.

197 När det görs gällande att individuella åtgärder har beviljats med tillämpning av ett tidigare godkänt stödprogram, ska kommissionen dessutom innan den inleder ett förfarande enligt artikel 88.2 EG kontrollera huruvida stödet omfattas av det aktuella stödprogrammet och, om så är fallet, huruvida det uppfyller villkoren som fastställts i beslutet om godkännande av programmet. Det är endast om denna prövning resulterar i ett nekande svar som kommissionen kan betrakta de aktuella åtgärderna som nytt stöd. Om prövningen däremot resulterar i ett jakande svar ska kommissionen behandla åtgärderna som befintligt stöd enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 88.1 EG och 88.2 EG (domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C?47/91, Italien mot kommissionen, REG 1994, s. I?4635, punkterna 24–26, svensk specialutgåva, volym 16, s. 145, och av den 10 maj 2005 i mål C?400/99, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I?3657, punkt 57). För att det ska vara möjligt att avgöra huruvida de individuella åtgärderna uppfyller de krav som angetts i beslutet om godkännande av den aktuella stödordningen är det nödvändigt att detta beslut är uttryckligt.

198 I förevarande fall har emellertid sökandena, till stöd för sina påståenden, inte lagt fram något beslut som innebär att kommissionen skulle ha godkänt de aktuella skattebestämmelserna och funnit att de var förenliga med den gemensamma marknaden.

199 Sökandenas argument att ett godkännande följer av kommissionens skrivelse av den 25 maj 1994 kan inte godtas. Skrivelsen av den 25 maj 1994 anmodar nämligen endast Konungariket Spanien att yttra sig över 1994 års klagomål, utan att det därvid anges huruvida de aktuella åtgärderna var förenliga med den gemensamma marknaden eller ej. Nämnda skrivelse kan således inte utgöra ett godkännande av de aktuella ordningarna.

200 På samma sätt kan inte kommissionens senare inställning ses som ett uttryckligt beslut om godkännande. Varken den omständigheten att kommissionen inte agerade efter Konungariket Spaniens yttrande den 30 september 1994, eller den skrivelse som kommissionen skickade till klagandena den 18 juli 1995 och i vilken ingenting sägs om huruvida de aktuella systemen är förenliga med den gemensamma marknaden (se punkt 26 ovan), kan utgöra ett beslut att godkänna de aktuella skattesystemen i den mening som avses i artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999.

201 Sökandena har slutligen gjort gällande den omständigheten att kommissionen inte har nämnt sin behandling av 1994 års klagomål, vare sig i sin skrivelse av den 3 februari 2000 genom vilken den uppmanat de spanska myndigheterna att inkomma med upplysningar avseende klagomålet av den 5 januari 2000 (se punkt 32 ovan), eller i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. De har även gjort gällande att de aktuella åtgärderna inte har publicerats i Officiella tidningen, vilket står i strid med kommissionens åtagande i 1983 års meddelande om olagligt stöd.

202 Ingen av dessa omständigheter kan emellertid medföra att ett uttryckligt beslut om godkännande i den mening som avses i artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999 har fattats.

203 Härav följer att talan inte heller kan bifallas på den andra grundens andra del avseende åsidosättande av artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999.

204 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den andra grunden, där sökandena gjort gällande att skattesystemen ska betraktas som befintligt stöd.

2. Den tredje grunden: Åsidosättande av handläggningsreglerna avseende befintligt stöd

205 Sökandena anser, med stöd av Comunidad autónoma del País Vasco, att eftersom

ordningarna för skattebefrielse ska betraktas som befintligt stöd innebär de angripna slutliga besluten ett åsidosättande av artikel 88.1 EG och artiklarna 17–19 i förordning nr 659/1999 genom att besluten har antagits enligt förfarandet för nytt stöd.

206 Förstainstansrätten finner att eftersom det i förevarande mål konstaterats att det inte var fråga om befintligt stöd (se punkt 204 ovan), gjorde kommissionen en riktig bedömning när den ansåg att de aktuella stödordningarna utgjorde nytt stöd. Kommissionen har därvid inte åsidosatt de handläggningsregler som sökandena har åberopat.

207 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden om åsidosättande av handläggningsregler.

3. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 87.3 c EG

a) Parternas argument

208 Sökandena har anmärkt att enligt kommissionens uppgifter i de angripna slutliga besluten hade ordningarna för skattebefrielse, ”inte … karaktären av investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen [eftersom] [u]nderlaget för de nämnda stöden är varken investeringsbeloppet, antalet arbetstillfällen eller motsvarande lönekostnad, utan beskattningsunderlaget”.

209 Sökandena har bestritt att ett sådant samband skulle vara nödvändigt och att de aktuella ordningarna utgör driftsstöd redan på grund av att bolagsskatten för de företag som kommer i åtnjutande av åtgärderna minskas. En sådan minskning är inte tillräcklig för att ordningarna för skattebefrielse inte ska ha karaktären av investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen.

210 Kommissionen har enligt sökandena medgett, i de angripna slutliga besluten, att de aktuella systemen främjar skapandet av nya företag. Vidare förekommer inte det ovannämnda kravet att endast sådana stödordningar som avser en viss procentandel av investeringen kan betraktas som investeringsstöd, som sådant, i 1978 års meddelande om regionalstöd. Att ange stödbeloppet som procentandel av investeringen syftar endast till att avgöra huruvida det aktuella stödet ligger inom det i regionen godkända takbeloppet för stöd. Eftersom detta meddelande var avgörande för kommissionens ställningstagande när de aktuella ordningarna för skattebefrielse inrättades, borde den ha hänvisat till detsamma. Kommissionen kunde inte, utan att åsidosätta rättssäkerhetsprincipen, grunda sig på 1998 års riktlinjer. Comunidad autónoma del País Vasco delar denna uppfattning.

211 Sökandena har i vilket fall som helst påstått att de aktuella ordningarna för skattebefrielse var stöd för skapande av arbetstillfällen. För att komma i åtnjutande av åtgärden måste nämligen företagen skapa minst tio arbetstillfällen och sedan bibehålla så många arbetstillfällen i genomsnitt under tio år. Den omständigheten att de aktuella stödordningarna inte uttrycks som en procentandel av lönekostnaderna har endast betydelse i det ovannämnda meddelandet för att beräkna om stöden ligger inom en sådan nivå som är tillåten.

212 Kommissionen har, med stöd av Comunidad autónoma de La Rioja, yrkat att talan inte kan bifallas på den fjärde grunden.

b) Förstainstansrättens bedömning

213 Sökandena har gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts eftersom kommissionen har tillämpat 1998 års riktlinjer som antogs efter 1993 års skattebestämmelser.

214 Det ska inledningsvis erinras om att kommissionen är bunden av de riktlinjer och meddelanden som den antar beträffande kontroll av statligt stöd i den mån som de inte avviker från reglerna i fördraget (domstolens dom av den 26 september 2002 i mål C?351/98, Spanien mot kommissionen, REG 2002, s. I?8031, punkt 53).

215 I 1998 års riktlinjer föreskrivs vidare i punkt 6.1 att ”[k]ommissionen kommer att bedöma regionalstödens förenlighet med den gemensamma marknaden enligt dessa riktlinjer så snart de tillämpas”. Det framgår således tydligt av 1998 års riktlinjer att de är tillämpliga så snart de antagits, inbegripet på sådana förhållanden som uppkommit innan de trädde i kraft. Det är följaktligen inte ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen att tillämpa 1998 års riktlinjer i förevarande fall.

216 I punkt 6.1 i riktlinjerna föreskrivs visserligen ett förbehåll, nämligen att ”[s]tödförslag som har anmälts innan dessa riktlinjer har meddelats medlemsstaterna och beträffande vilka kommissionen ännu inte har fattat något slutgiltigt beslut kommer att bedömas på grundval av de kriterier som gällde vid tidpunkten för anmälan”.

217 Det är emellertid utrett att de aktuella stödordningarna genomfördes utan att de anmälts.

218 Dessa stödordningar kan följaktligen inte likställas med ”[s]tödförslag som har anmälts innan [1998 års riktlinjer] har meddelats medlemsstaterna” i den mening som avses i nämnda förbehåll. Förbehållet är därför inte tillämpligt i förevarande mål.

219 Det ska under alla omständigheter erinras om att även om det antogs att tillämpningen av 1998 års riktlinjer skulle innebära en oegentlighet, medför detta att de angripna slutliga besluten är rättsstridiga och därmed ska ogiltigförklaras endast om oegentligheten kan ha påverkat innehållet i besluten. Om det visas att kommissionen utan denna oegentlighet skulle ha kommit fram till samma sak eftersom oegentligheten i vilket fall som helst inte kunde påverka innehållet i de angripna besluten, är det inte nödvändigt att ogiltigförklara dessa (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T?25/04, González y Díez mot kommissionen, REG 2007, s. II?3121, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

220 I förevarande fall har sökandena hävdat dels att den definition av investeringsstöd som föreskrivs i 1998 års riktlinjer och som använts av kommissionen i de angripna slutliga besluten inte föreskrivits i 1978 års meddelande om regionalstöd, dels att kommissionen felaktigt underlåtit att betrakta ordningarna för skattebefrielse som stöd för skapande av arbetstillfällen.

221 Sökandena har emellertid inte anfört några omständigheter till stöd för att de aktuella ordningarna uppfyller villkoren i 1978 års meddelande om regionalstöd (se punkt 10 ovan) och att tillämpningen av meddelandet skulle ha lett till att de aktuella ordningarna bedömdes på ett annat sätt. Det framgår särskilt av såväl 1998 års riktlinjer som 1978 års meddelande om regionalstöd att driftsstöd i princip inte kan anses förenligt med den gemensamma marknaden vid en tillämpning av artikel 87.3 c EG, eftersom de genom sin natur kan påverka villkoren för handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. I 1978 års meddelande om regionalstöd ges vidare inte någon definition av driftsstöd, investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen som strider mot kommissionens tolkning i det aktuella fallet. Däri anges i stället beloppsmässiga tak för differentierade stöd, som en procentandel av ursprungsinvesteringen och i europeiska beräkningsenheter per arbetstillfälle som skapats genom denna investering (se punkt 10 ovan). Det har inte visats att de aktuella skattesystemen tar hänsyn till dessa tak.

222 Även om det antogs att det var fel att tillämpa 1998 års riktlinjer i stället för 1978 års meddelande om regionalstöd, innebär en sådan tillämpning därför under alla omständigheter inte att innehållet i de angripna slutliga besluten skulle påverkas på ett sådant sätt att de blev rättsstridiga.

223 Vad gäller sökandenas argument avseende kommissionens bedömning med avseende på artikel 87.3 c EG, ska det vidare erinras om att kommissionen enligt denna bestämmelse har en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning, vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till gemenskapen som helhet (domstolens dom av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Duefil mot kommissionen, REG 1987, s. 901, punkt 18). Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att det inte förekommit felaktig rättstillämpning, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C?56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I?723, punkt 11, och av den 29 april 2004 i mål C?372/97, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I?3679, punkt 83, domen i de ovan i punkt 68 nämnda förenade målen Demesa, punkt 273).

224 I förevarande fall ansåg kommissionen i de angripna slutliga besluten att de ifrågavarande skattesystemen i vilka det föreskrivs en befrielse från bolagsskatt delvis befriar företagen från skatt på vinst och har karaktären av driftsstöd.

225 Kommissionen har genom detta inte gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning.

226 Driftsstöd syftar nämligen till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet (domstolens dom av den 19 september 2000 i mål C?156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I?6857, punkt 30, förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T?459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II?1675, punkt 48, och av den 27 november 2003 i mål T?190/00, Regione Siciliana mot kommissionen, REG 2003, s. II?5015, punkt 130). Det följer även av 1998 års riktlinjer att driftsstöd är avsedda att minska ett företags löpande kostnader (se punkt 14 ovan).

227 Detta är fallet med de aktuella skattebefrielserna. Det framgår av artikel 14 i Normas Forales nr 18/1993, nr 5/1993 och nr 11/1993 – i vilka de aktuella befrielserna från bolagsskatt föreskrivs – att skyldigheten att göra ett minsta belopp för investering och att skapa ett visst antal arbetstillfällen endast utgör villkor för att få del av stödordningen, villkor som är nödvändiga för att kunna ta del av skattebefrielsen (se punkt 18 ovan). När dessa villkor är uppfyllda är stödbeloppet beroende av det positiva skatteunderlag som motsvarar resultatet av driften och inte

investeringsbeloppet. Befrielsen från bolagsskatt ska alltså – trots villkoren avseende minimiinvestering och skapande av ett minsta antal arbetstillfällen – beräknas med utgångspunkt från företagens resultat och inte i förhållande till investeringen eller antalet skapade arbetstillfällen. De saknar särskilt sådant samband med investeringen som avses i 1998 års riktlinjer (se punkt 15 ovan).

228 Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den fann att de aktuella skattebefrielserna – genom vilka företagen befriades från skatter som de annars i princip skulle ha fått betala – utgjorde driftsstöd och inte hade karaktären av investeringsstöd eller stöd för skapande av arbetstillfällen.

229 Sökandena har inte anfört några omständigheter som skulle kunna visa att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning. Kommissionens tolkning är således förenlig med artikel 87 EG och dess syfte att konkurrensen inte ska snedvridas.

230 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden om åsidosättande av artikel 87.3 c EG.

4. Den femte grunden: Förfarandefel och åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och likabehandlingsprincipen

231 Sökandena har, med stöd av intervenienterna, i andra hand yrkat att den skyldighet att återkräva stödet som anges i artikel 3 i de angripna slutliga besluten ska ogiltigförklaras. De har till stöd för sitt yrkande för det första gjort gällande att det skett ett förfarandefel. De har vidare påstått att rättssäkerhetsprincipen, principerna om god förvaltningssed, skydd för berättigade förväntningar och likabehandling har åsidosatts.

a) Invändningen om förfarandefel

Parternas argument

232 Sökandena har invänt mot att kommissionen har avvisat Konungarikets Spaniens synpunkter, vilka ingetts under det formella granskningsförfarandet. De har gjort gällande att Konungariket Spanien, genom skrivelse av den 17 september 2001 som replik på synpunkter från tredje parter, anförde ett argument grundat på skyddet för berättigade förväntningar för att bestrida möjligheten att de redan tilldelade stöden skulle återkrävas. Kommissionen har enligt sökandena felaktigt ansett att dessa synpunkter inkommit för sent. En sådan inställning från kommissionen kan enligt sökandena medföra att medlemsstatens rätt till försvar åsidosätts. De har tillagt att detta agerande inte utgör hinder för förstainstansrätten att utöva sin kontroll.

233 Kommissionen har bestritt denna argumentation.

Förstainstansrättens bedömning

234 I artikel 6.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att kommissionen i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet ska uppmana den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist, som normalt inte ska överskrida en månad och som kan förlängas av kommissionen. I artikel 6.2 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att inkomna synpunkter ska överlämnas till den berörda medlemsstaten som får yttra sig över de inkomna synpunkterna inom en föreskriven tidsfrist, som normalt inte ska överskrida en månad och som kan förlängas av kommissionen (se punkt 6 ovan).

235 I enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 659/1999 uppmanades de spanska myndigheterna

att lämna sina synpunkter i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet av den 28 november 2000. Dessa synpunkter lämnades den 5 februari 2001. De spanska myndigheterna svarade därefter genom skrivelse av den 17 september 2001 på de synpunkter som lämnats av tredje parter och yttrade sig angående argumentet om berättigade förväntningar, vilket skedde i avsnittet ”Kompletterande synpunkter: ett beslut om återkrav av stödet hindras av berättigade förväntningar”.

236 Kommissionen ansåg i de angripna slutliga besluten att de kompletterande synpunkterna, vilka kompletterade de som lämnats i skrivelsen av den 5 februari 2001, inte skulle beaktas, eftersom de kommit kommissionen tillhanda efter utgången av den i artikel 6.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivna enmånadersfristen.

237 Sökandena anser att kommissionen därigenom åsidosatt den berörda medlemsstatens rätt till försvar.

238 Förstainstansrätten erinrar för det första om att åsidosättande av rätten till försvar är en rättsstridighet som till sin natur hänför sig till den enskilde (se förstainstansrättens dom av den 8 juli 2004 i de förenade målen T?67/00, T?68/00, T?71/00 och T?78/00, JFE Engineering m.fl. mot kommissionen, REG 2004, s. II?2501, punkt 425 och där angiven rättspraxis) vilken således måste åberopas av den berörda medlemsstaten själv (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 8 juli 2004 i mål T?198/01, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen, REG 2004, s. II?2717, punkt 203).

239 Således är sökandena i förevarande mål inte behöriga att åberopa den grund som avser åsidosättande av den berörda medlemsstatens, i förevarande fall Konungariket Spaniens, rätt till försvar.

240 Även om sökandena antogs vara behöriga att åberopa en sådan grund, kan den inte godtas i sak.

241 Enligt fast rättspraxis krävs det enligt principen om rätten till försvar att medlemsstaten i fråga ges tillfälle att på lämpligt sätt yttra sig beträffande de synpunkter som har framförts av berörd tredje part enligt artikel 88.2 EG och på vilka kommissionen avser att grunda sitt beslut samt att om medlemsstaten inte har beretts tillfälle att yttra sig över dessa synpunkter kan kommissionen inte lägga dem till grund för sitt beslut rörande denna medlemsstat. För att en sådan kränkning av rätten till försvar ska leda till en ogiltigförklaring krävs emellertid att förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat om denna oegentlighet inte hade förelegat (domstolens dom av den 11 november 1987 i mål 259/85, Frankrike mot kommissionen, REG 1987, s. 4393, punkterna 12 och 13, och av den 14 februari 1990 i mål C?301/87, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I?307, punkterna 29–31, svensk specialutgåva, volym 10, s. 303).

242 I förevarande fall har sökandena kritiserat just kommissionen för att den inte beaktat Konungariket Spaniens synpunkter i dess skrivelse av den 17 september 2001 i vilken Spanien svarade på en begäran från en tredje part, nämligen Unión General de Trabajadores de La Rioja, om att olagligt stöd skulle återkrävas.

243 De angripna besluten grundar sig emellertid inte på ovannämnda begäran.

244 Föreläggandet att återkräva stödet i artikel 3 i vart och ett av de angripna besluten är den enda och nödvändiga logiska följden av att kommissionen tidigare konstaterat att det rörde sig om olagligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

245 Det ska konstateras att sökandena begränsat sig till att göra gällande ett förfarandefel, utan

att påstå och – *a fortiori* – än mindre styrka att frånvaron av denna oegentlighet skulle ha kunnat medföra att förfarandet fått en annan utgång.

246 Härav följer att invändningen om åsidosättande av Spaniens rätt till försvar inte kan godtas.

b) Invändningen om åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och likabehandlingsprincipen

Parternas argument

247 Sökandena anser, med stöd av dem som intervenerat till stöd för sökandena, att kommissionen hos dem och stödmottagarna väckt grundade förhoppningar om att de aktuella skattebestämmelserna var ”förenliga med gemenskapsrätten” och att det inte skulle göras någon begäran om återbetalning.

248 De har preciserat att även om det visas att det var fråga om stöd som inte anmälts, kunde stödmottagarna likväl under exceptionella omständigheter ha berättigade förväntningar. Confebask anser vidare att aktörerna lättare kunde ha berättigade förväntningar på att allmänna bestämmelser om skattelättnader är lagenliga än för det fall det är fråga om stöd till följd av en enskild rättsakt.

249 De har för det första påstått att kommissionens skrivelse av den 25 maj 1994 och dess inställning därefter medfört att de förlitat sig på att de aktuella ordningarna var förenliga med gemenskapsrätten.

250 I nämnda skrivelse hade nämligen kommissionen angett att den kunde komma att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG om den inte fick tillfredsställande svar på sin begäran om upplysningar. Sökandena har emellertid påpekat att kommissionen, efter att ha fått de baskiska myndigheternas svar, inte inledde detta förfarande. Dessutom var det endast Comunidad autónoma de La Rioja som hade närvarat vid de möten med ”spanska myndigheter” som kommissionen åberopade i sin skrivelse av den 18 juli 1995. De nationella myndigheterna och de baskiska myndigheterna deltog inte. Genom att kommissionen inte vidtog ytterligare åtgärder som visade att den fortsatte att analysera ordningarna för skattebefrielse och att det formella granskningsförfarandet inte inleddes förrän den 28 november 2000, gav den följaktligen i mellantiden intrycket av att de baskiska myndigheternas svar, vilket avgavs i september 1994, var tillfredsställande och att de aktuella ordningarna inte utgjorde statligt stöd eller att de i förekommande fall utgjorde sådant stöd som var förenligt med den gemensamma marknaden.

251 Sökandena och Comunidad autónoma del País Vasco har särskilt påstått att kommissionen var skyldig att fatta beslut inom en rimlig tidsfrist. Domstolen har i sin dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen (REG 1987, s. 4617) slagit fast att en period på 26 månader för att fatta beslut inom ramen för ett formellt granskningsförfarande inte kunde godtas och att detta, med tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar, medförde att utbetalt stöd inte kunde återkrävas. Kommissionens praxis har för övrigt inspirerats av denna rättspraxis och sökandena har även gjort gällande att principen om likabehandling har åsidosatts i detta avseende. Kommissionen är vidare skyldig att iaktta skyndsamhet vid den preliminära granskningen. Denna skyldighet gäller än mer när det inte är några större svårigheter när beslut att inleda granskningsförfarandet fattas, eftersom sådana beslut endast innehåller preliminära bedömningar. Slutligen innebär inte den omständigheten att ett stöd inte har anmälts att kommissionen inte är skyldig att utan dröjsmål inleda det formella granskningsförfarandet. Kravet på rättssäkerhet utgör nämligen hinder för kommissionen att på obestämd tid skjuta upp sin granskning även under sådana omständigheter.

252 I förevarande fall fattades beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet 79 månader efter det att 1994 års klagomål hade inkommit till kommissionen, den 28 april 1994. Ett preliminärt granskningsförfarande under så lång tid är orimligt. Med hänsyn till denna tid skulle ett återkrav av stödet även strida mot principen om god förvaltningssed.

253 Det framgår dessutom av skrivelsen av den 25 maj 1994 att kommissionen hade tillgång till alla nödvändiga uppgifter för sitt beslut redan vid registreringen av 1994 års klagomål den 28 april 1994. Kommissionen hade för övrigt inte begärt några specifika upplysningar från de spanska myndigheterna i sin skrivelse av den 19 januari 1996, och sökandena har ingett en icke undertecknad skrivelse med den baskiska regeringens brevhuvud, daterad den 5 februari 1996, vilken sökandena har gjort gällande utgör svar på kommissionens skrivelse av den 19 januari 1996. I denna skrivelse betonas att de aktuella bestämmelserna är av allmän karaktär och att mottagarna utgörs av samtliga företag som kan beröras av Normas Forales. I beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet angavs dessutom inte att de spanska myndigheterna hade dröjt med att inkomma med de efterfrågade upplysningarna. Kommissionen kan vidare inte gömma sig bakom den omständigheten att det skulle vara nödvändigt att först undersöka andra skattesystem, eftersom skäl hänförliga till den administrativa handläggningen enligt rättspraxis inte kan beaktas. Kommissionen har slutligen medgett att det i de angripna slutliga besluten inte var nödvändigt att analysera skattesystemens ”verkliga effekt” inom ramen för granskningen av en allmän stödordning.

254 Sökandena har för det andra gjort gällande att kommissionen inte har publicerat någon särskild underrättelse i Officiella tidningen, trots att den i 1983 års meddelande om olagligt stöd angett att den ska göra det så fort den får kännedom om olagligt stöd.

255 Sökandena har för det tredje gjort gällande att det framgår av kommissionens beslutspraxis, däribland avseende icke anmält stöd, att när den preliminära granskningen överskridit en rimlig tidsfrist har kommissionen avstått från att kräva stödet åter. Sökandena har särskilt åberopat vissa enskilda kommissionsbeslut (kommissionens beslut 92/329/EEG av den 25 juli 1990 om stöd beviljat av den italienska regeringen till en tillverkare av oftalmologiska produkter (Industrie ottiche riunite, IOR) (EGT L 183, 1992, s. 30), kommissionens beslut 2002/15/EG av den 8 maj 2001 om det statliga stöd som Frankrike genomfört till förmån för företaget Bretagne Angleterre Irlande (BAI3 eller Brittany Ferries) (EGT L 12, s. 33) och kommissionsbeslut avseende samordningscentra (särskilt kommissionens beslut 2003/81/EG av den 22 augusti 2002 om den stödordning i form av statliga stöd som Spanien har tillämpat på ”Centros de coordinación de Biscaya” (EUT L 31, 2003, s. 26), kommissionens beslut 2003/512/EG av den 5 september 2002 om den av Tyskland införda stödordningen för kontroll- och samordningscenter (EUT L 177, 2003, s. 17), kommissionens beslut 2003/438/EG av den 16 oktober 2002 om stödordning C 50/2001 (f.d. NN 47/2000) – Finansieringsföretag – genomförd i Luxemburg (EUT L 153, 2003, s. 40), kommissionens beslut 2004/76/EG av den 13 maj 2003 om den stödordning som Frankrike genomfört till förmån för samordningscentraler och logistikcentrum (EUT L 23, 2004, s. 1) och kommissionens beslut 2004/77/EG av den 24 juni 2003 om ett belgiskt skattesystem i form av *ruling* som tillämpas på amerikanska försäljningsbolag (US Foreign Sales Corporations) (EUT L 23, 2004, s. 14). De har även åberopat kommissionens beslut 2001/168/EKSG av den 31 oktober 2000 om den spanska lagstiftningen om företagsbeskattning (EGT L 60, 2001, s. 57). Sökandena har således påstått att principen om likabehandling har åsidosatts i förevarande fall.

256 Confebask har slutligen hävdat att kommissionen ändrade sin bedömning av skattesystemen i medlemsstaterna när den antog 1998 års meddelande om skattemässiga stöd. Det framgår i detta avseende av den första årliga rapporten om genomförandet av detta meddelande (KOM(1998)0595) att kommissionens syfte var att ”klargöra tillämpningen av

bestämmelserna om statligt stöd med avseende på direkt företagsbeskattning”. Confebask har även påpekat att den omständigheten att grunden avseende åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar inte kunde leda till att talan bifölls i de ovan i punkt 70 nämnda målen Demesa och Territorio Histórico de Álava mot kommissionen inte hindrar att föreläggandet att återkräva redan utbetalt stöd ogiltigförklaras i förevarande fall.

257 Kommissionen har, med stöd av Comunidad autónoma de La Rioja, hävdat att denna invändning inte kan godtas.

Förstainstansrättens bedömning

– Invändningen att längden på det preliminära granskningsförfarandet innebär att kommissionen ska anses ha åsidosatt rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed

258 Sökandena har påstått att kommissionen, genom att den inte inlett det formella granskningsförfarandet förrän den 28 november 2000, det vill säga 79 månader efter det att 1994 års klagomål registrerades, har överskridit den rimliga tidsfristen för den preliminära granskningen, vilket strider mot rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed.

259 Det ska erinras om att det vid tidpunkten för 1994 års klagomål och fram till och med då förordning nr 659/1999 trädde i kraft inte fanns någon föreskriven frist inom vilken kommissionen var tvungen att agera. Den hade emellertid inte rätt att dröja hur länge som helst med utövandet av sina befogenheter mot bakgrund av det grundläggande kravet på rättssäkerhet (domstolens dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C?74/00 P och C?75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I?7869, punkt 140, och av den 23 februari 2006 i de förenade målen C?346/03 och C?529/03, Atzeni m.fl., REG 2006, s. I?1875, punkt 61).

260 Med hänsyn till att kommissionen är ensam behörig att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden är den nämligen, mot bakgrund av intresset av en korrekt tillämpning av fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd, skyldig att göra en omsorgsfull och opartisk undersökning av ett klagomål avseende förekomsten av ett stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Härav följer att kommissionen inte får låta den preliminära granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål pågå hur länge som helst. Frågan om huruvida prövningen av ett klagomål har pågått under rimlig tid ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt sammanhanget, de olika leden i det administrativa förfarandet som kommissionen ska gå igenom och ärendets komplexitet (förstainstansrättens dom av den 10 maj 2006 i mål T?395/04, Air One mot kommissionen, REG 2006, s. II?1343, punkt 61).

261 I målen är det utrett att kommissionen fick kännedom om de aktuella stödordningarna genom 1994 års klagomål, vilket registrerades den 28 april 1994. Det är även utrett att kommissionen den 28 november 2000 delgav de spanska myndigheterna sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet med avseende på de aktuella skattebefrielserna.

262 Det har således förflutit mer än sex och ett halvt år mellan den tidpunkt då kommissionen fick kännedom om de aktuella stödordningarna och då den inledde det formella granskningsförfarandet av dessa stödordningar.

263 Förstainstansrätten påpekar emellertid att de aktuella skattebestämmelserna gjorde det nödvändigt för kommissionen att göra en ingående bedömning av den spanska lagstiftningen. I sin skrivelse till klagandena av den 18 juli 1995 angav således kommissionen att den fortsatte sin analys av det spanska skattesystemet och de system för självstyre i skattemässigt hänseende

som gällde i medlemsstaterna under det att den beaktade bland annat den federala utvecklingen som pågick i olika medlemsstater. Kommissionen angav att den samlade in nödvändiga uppgifter, vilket förutsatte ”ett avsevärt insamlings- och analysarbete”. En undersöknings komplexitet kan visserligen inte i sig motivera den tid som åtgått för den preliminära granskningen i det aktuella fallet, men den utgör en omständighet som ska beaktas.

264 Den tid som gått åt till förfarandet kan för det andra till stor del tillskrivas de spanska myndigheterna.

265 Den skrivelse av den 19 januari 1996 i vilken kommissionen anmodade de spanska myndigheterna att inkomma med upplysningar avseende mottagarna av det aktuella stödet, besvarades nämligen aldrig.

266 Kommissionen hade rätt att begära dessa uppgifter. Beviljandet av de aktuella skattebefrielserna var dels begränsat i tiden eftersom endast de företag som bildats senast den 31 december 1994 kunde få del av dem, dels var de föremål för godkännande från Consejo de Diputados (deputeranderådet) efter kontroll av att villkoren var uppfyllda (se punkt 18 ovan). Följaktligen är frågan om mottagarna, vid bedömningen av huruvida skattebefrielserna är förenliga med den gemensamma marknaden, av grundläggande betydelse, särskilt mot bakgrund av de aktuella bestämmelsernas räckvidd.

267 Den enda skrivelse som har framlagts som de spanska myndigheterna officiellt har riktat till kommissionen är skrivelsen av den 30 september 1994. I den skrivelsen påpekades att de nationella bestämmelserna var allmänna och det bestreds att det var fråga om statligt stöd.

268 Det ska således konstateras att den fråga som ställdes av kommissionen den 19 januari 1996 avseende genomförandet av de aktuella stödordningarna och om mottagarna inte har besvarats, detta trots att de spanska myndigheterna genom skrivelser av den 19 februari och den 21 mars 1996 hemställt om förlängning av fristen för att inkomma med svar (se punkt 29 ovan).

269 Sökandena har visserligen ingett en skrivelse av den 5 februari 1996, med den baskiska regeringens brevhuvud men som inte undertecknats. Enligt sökandena utgör denna skrivelse svaret på kommissionens skrivelse av den 19 januari 1996. De har emellertid inte inkommit med bevis på att detta svar officiellt har meddelats kommissionen och kommissionen har hävdat att den inte har mottagit den.

270 Konungariket Spanien begärde vidare genom skrivelser av den 19 februari och den 21 mars 1996 att kommissionen skulle förlänga fristen för att svara på skrivelsen av den 19 januari 1996 (se punkt 29 ovan). Detta stöder kommissionens uppfattning att inget svar på dess frågor har inkommit. Innehållet i skrivelsen av den 5 februari 1996, i vilken det påpekas att de aktuella bestämmelserna är allmänna och att de riktar sig till samtliga företag som kan tänkas vara berörda av nämnda Normas Forales, innebär under alla omständigheter inte att de frågor som kommissionen ställt med avseende på de företag som kommit i åtnjutande av skattebefrielserna getts ett tydligt svar.

271 Det var följaktligen inte förrän den mottagit de nya klagomålen av den 5 januari 2000 om stöd som getts till ett företag på grundval av de aktuella skattebestämmelserna i Álava och vidare de spanska myndigheternas synpunkter på klagomålet, som kommissionen ansåg att den hade tillräckligt med uppgifter för att inleda det formella granskningsförfarandet av de aktuella skattebestämmelserna, den 28 november 2000.

272 Det framgår slutligen inte av handlingarna i målen att kommissionen har uppmanats att ta ställning till 1994 års klagomål för att klargöra situationen och, i beaktande av ärendets betydelse,

för att göra det möjligt att väcka passivitetstalan.

273 Den tid som den preliminära granskningen tagit i anspråk kan därför, mot bakgrund av vad som sagts ovan, till stor del läggas de nationella myndigheterna, vilka inte har anmält de aktuella stödordningarna och inte gett kommissionen de upplysningar som behövdes, till last (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C?303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I?1433, punkt 43; svensk specialutgåva, volym 11, s. 115).

274 Vad för det tredje gäller det sammanhang som skattebestämmelserna ingår i har kommissionen mellan åren 1996 och 1999 undersökt andra skattesystem som inrättats av sökandena under denna period (skattelättnader som inrättades åren 1994, 1996 och 1997, och minskningar av skattebasen som inrättades år 1996, vilka bland annat var aktuella i de mål som avgjordes genom dom i de ovan i punkt 68 nämnda förenade målen Demesa och dom av den 23 oktober 2002 i de ovan i punkt 70 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava mot kommissionen). När kommissionen således fått del av de klagomål som ingetts i juni 1996 och i oktober 1997 mot tillämpningen av en skattelättnad på 45 procent och en minskning av skattebasen för företagen Demesa och Ramondín i Álava, inledde den flera förfaranden vilka ledde till beslut 1999/718 och 2000/795 (se punkt 68 ovan) och till kommissionens beslut av den 17 augusti och den 29 september 1999 att inleda det formella granskningsförfarandet avseende systemen med skattelättnader på 45 procent och minskning av skattebasen för bolagsskatt, vilka blev föremål för talan vid förstainstansrätten (domarna i de ovan i punkt 174 nämnda målen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mot kommissionen och Diputación Foral de Álava mot kommissionen m.fl.). Dessa förfaranden rör visserligen inte de här aktuella skattebefrielserna från år 1993, men det är likväl fråga om skatteförmåner som antagits av samma myndigheter och vilka kan antas väcka samma rättsliga frågeställningar. Kommissionen kunde, inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller statligt stöd, anse sig behöva behandla dem snabbare mot bakgrund av att den inte fått något svar på sina frågor om vilka företag som fått de aktuella skattebefrielserna.

275 Härav följer att, i beaktande av de särskilda omständigheterna i förevarande fall, den tid som den preliminära granskningen tagit inte strider mot den allmänna rättssäkerhetsprincipen.

276 Vad slutligen gäller argumenten att kommissionen skulle ha åsidosatt principen om god förvaltningssed, så har dessa argument ett nära samband med argumentet om åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen på grund av den tid den preliminära granskningen tagit. Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan dessa argument således inte godtas.

277 Sammanfattningsvis kan den invändning som avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed inte godtas.

– Invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

278 Berättigade förväntningar på att ett stöd är rättsenligt kan endast göras gällande om stödet har beviljats i enlighet med förfarandet i artikel 88 EG (domstolens dom av den 20 september 1990 i mål C?5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 10, s. 499, och domen i det ovan i punkt 157 nämnda målet Regione autónoma della Sardegna mot kommissionen, punkt 64).

279 En omdömesgill regional myndighet och en omdömesgill näringsidkare bör nämligen normalt kunna förvissa sig om att detta förfarande har följts (domstolens dom i det ovan i punkt 278 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 14, av den 14 januari 1997 i mål C?169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I?135, punkt 51, och domen i de ovan i punkt 68 nämnda förenade målen Demesa, punkt 236).

280 Dessutom är dessa principer, i motsats till vad Confebask har gjort gällande (ovan punkt 248), tillämpliga även i fall som gäller stödordningar, eftersom det i artikel 88 EG inte görs någon skillnad mellan stödordningar och individuellt stöd.

281 Det är utrett att de skattelättnader som avses i de angripna slutliga besluten inrättades utan föregående anmälan, i strid med artikel 88.3 EG.

282 Enligt rättspraxis är det emellertid inte uteslutet att mottagare av stöd som är olagligt på grund av att det inte har anmälts – såsom i det nu aktuella fallet – såsom grund för att det inte ska återkrävas kan göra gällande att exceptionella omständigheter medförde att de fick berättigade förväntningar på att stödet var rättsenligt (domstolens dom av den 10 juni 1993 i mål C?183/91, kommissionen mot Grekland, REG 1993, s. I?3131, punkt 18, se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 70 nämnda förenade målen Demesa och Territorio Histórico de Álava mot kommissionen, punkt 51, och förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T?126/96 och T?127/96, BFM och EFIM mot kommissionen, REG 1998, s. II?3437, punkterna 69 och 70, samt förstainstansrättens dom av den 29 september 2000 i mål T?55/99, CETM mot kommissionen, REG 2000, s. II?3207, punkt 122, och i det ovan i punkt 173 nämnda målet Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, punkt 107).

283 Under antagandet att sökandena, vilka inte är näringsidkare utan regionala enheter som har infört stödordningarna i fråga, har rätt att göra gällande berättigade förväntningar (domen i det ovan i punkt 157 nämnda målet Regione autónoma della Sardegna mot kommissionen, punkt 66), ska det således mot bakgrund av ovannämnda principer prövas huruvida det av de anförda argumenten framgår att det har förelegat exceptionella omständigheter som kunde ge upphov till berättigade förväntningar på att stödordningarna var rättsenliga.

284 Sökandena och de som har intervenerat till stöd för deras yrkanden har gjort gällande att kommissionens agerande utgör en exceptionell omständighet som gav upphov till berättigade förväntningar på att stödordningarna var rättsenliga. De har härvid hänvisat till, för det första, den orimliga tid som den preliminära granskningen tagit och kommissionens brist på agerande under denna tid, för det andra att ingen publicering av underrättelsen till potentiella stödmottagare ägt rum, något som föreskrivs i 1983 års riktlinjer om olagligt stöd, för det tredje, kommissionens beslutspraxis och, för det fjärde, ändringen av kommissionens politik vad gäller statligt stöd.

285 Sökandena har för det första hävdat att den orimliga tiden för den preliminära granskningen har gett upphov till berättigade förväntningar på att stöden är lagenliga, vilket utgör hinder för att de återkrävs. De har särskilt hänvisat till domen i det ovan i punkt 251 nämnda målet RSV mot kommissionen (punkt 17), enligt vilken den omständigheten att kommissionen dröjer länge med att fatta beslut om att ett stöd är olagligt och att det inte längre får betalas ut och ska återkrävas av en medlemsstat, under vissa omständigheter kan anses ge upphov till berättigade förväntningar hos stödmottagarna som medför att kommissionen är förhindrad att ålägga medlemsstaten att kräva återbetalning av stödet.

286 Omständigheterna i det målet var emellertid exceptionella och liknar inte alls omständigheterna i det nu aktuella fallet. Det stödet hade nämligen varit föremål för ett förfarande för formell anmälan till kommissionen, även om detta skedde efter utbetalningen till

stödmottagaren. Stödet beviljades för extra kostnader i samband med en transaktion som redan hade varit föremål för stöd som hade godkänts av kommissionen. Det avsåg en sektor som sedan år 1977 hade mottagit stöd från de nationella myndigheterna som kommissionen godkänt. Prövningen av om stödet var förenligt med den gemensamma marknaden krävde inte någon djupgående analys. Domstolen drog därav slutsatsen att det var rimligt att klaganden under dessa omständigheter trodde att kommissionen inte skulle ha något att invända mot stödet (domen i det ovan i punkt 251 nämnda målet RSV mot kommissionen, punkterna 14–16).

287 Sådana omständigheter gör att det fallet skiljer sig väsentligen från de nu aktuella. De här ifrågavarande skattelättnaderna avsåg nämligen inte någon särskild sektor och *a fortiori* inte en särskild sektor inom vilken det mottagits godkänt stöd. Stöden anmäldes inte och utgjorde inte en förlängning av en tidigare stödordning som godkänts av kommissionen. Undersökningen av klagomålet avseende de aktuella stödordningarna krävde dessutom enligt vad kommissionen angav i sin skrivelse till klagandena av den 18 juli 1995 ”ett avsevärt insamlings- och analysarbete” (se punkt 26 ovan).

288 Sökandena kan således inte med framgång göra gällande domen i det ovan i punkt 251 nämnda målet RSV mot kommissionen.

289 Omständigheterna i förevarande mål är inte heller jämförbara med omständigheterna i förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T?348/03, Koninklijke Friesland Foods mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen). Kommissionen hade nämligen i det angripna beslutet medgett att den ifrågavarande nederländska stödordningen uppvisade likheter med den belgiska stödordningen till vilken den vid upprepade tillfällen tagit ställning, något som skapat berättigade förväntningar på att den nederländska ordningen inte utgjorde stöd (domen i det ovannämnda målet Koninklijke Friesland Foods mot kommissionen, punkt 129). Detta är inte fallet i förevarande mål, därför att kommissionen aldrig tagit ställning till den aktuella ordningen eller till någon annan liknande ordning på ett sådant sätt att berättigade förväntningar om dess lagenlighet kan uppstå.

290 Följaktligen kan, mot bakgrund av omständigheterna i fallet, tiden för den preliminära granskningen inte betraktas som en sådan exceptionell omständighet som kan ge upphov till berättigade förväntningar om att ordningarna i fråga är lagenliga.

291 Sökandena har även åberopat kommissionens inställning, och särskilt dess brist på agerande under det preliminära granskningsförfarandet, vilket enligt sökandena gett upphov till grundade förhoppningar om att de aktuella ordningarna är lagenliga (se punkterna 249 och 250 ovan).

292 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen genom skrivelse av den 25 maj 1994 uppmanade Konungariket Spanien att inkomma med synpunkter på 1994 års klagomål inom en frist på femton dagar. I skrivelsen lade kommissionen till att den, för det fall svar uteblev eller var otillfredsställande efter utgången frist, skulle se sig tvungen att inleda det formella granskningsförfarandet.

293 Det framgår av handlingarna i målen att efter det att de spanska myndigheterna svarat den 30 september 1994 (se punkt 25 och följande punkter ovan) ägde sammanträden rum avseende de aktuella ordningarna, vilket visar att granskningen av klagomålet pågick.

294 Genom skrivelse av den 18 juli 1995 upplyste kommissionen klagandena om att den fortsatte sin analys av deras klagomål, att den skulle avgöra frågan om klagomålet när vissa frågor hade utretts och att klagandena skulle meddelas beslutet.

295 Genom skrivelse av den 19 januari 1996 meddelade kommissionen slutligen Konungariket Spanien att den granskade de aktuella bestämmelsernas inverkan på konkurrensen. Kommissionen anmodade den aktuella medlemsstaten att inkomma med upplysningar avseende mottagarna av det aktuella stödet.

296 Förstainstansrätten anser att kommissionen således inte har varit inaktiv till följd av 1994 års klagomål. Den har tvärtom fortsatt sin granskning genom skriftväxling ända till dess den skickade skrivelsen av den 19 januari 1996 till Konungariket Spanien, vilken förblev obesvarad. Skriftväxlingen och de sammanträden som hölls med kommissionen under det preliminära granskningsförfarandet visar således att det förekom en dialog under vilken kommissionen särskilt sökte erhålla upplysningar från de spanska myndigheternas sida för att bilda sig en första uppfattning.

297 Det framgår vidare av skrivelsen av den 19 januari 1996 att kommissionen vid detta tillfälle ansåg att den inte förfogade över de nödvändiga upplysningarna för att inleda det formella granskningsförfarandet.

298 Kommissionen har emellertid, trots sin begäran om upplysningar av den 19 januari 1996 avseende dem som kommit i åtnjutande av de aktuella bestämmelserna, inte erhållit något svar från de spanska myndigheterna, oaktat att dessa begärt att fristen skulle förlängas (se punkt 29 ovan).

299 Det framgår vidare av skriftväxlingen att kommissionen, såväl till klagandena som till Konungariket Spanien, upprepat att granskningen av klagomålet pågick. Kommissionen tog emellertid därvid inte ställning till huruvida dessa ordningar var lagenliga.

300 Även om det antas att det kan anses att kommissionen inte agerat från det att den skickade skrivelsen av den 19 januari 1996 till Konungariket Spanien fram till dess den mottog det nya klagomålet den 5 januari 2000, kan detta inte, mot bakgrund av omständigheterna i målen, utgöra en sådan exceptionell omständighet som kan ge upphov till berättigade förväntningar om att de aktuella skattesystemen var lagenliga.

301 Kommissionen kunde nämligen, då de spanska myndigheterna inte besvarat begäran om upplysningar avseende de företag som kommit i åtnjutande av ordningarna, anse att den inte förfogade över tillräckliga upplysningar för att bedöma ordningarnas verkliga räckvidd, något som kommissionen också angett i sina skrivelser. Den kunde särskilt fastslå att det inte fanns bevis för att ett företag hade kommit i åtnjutande av de aktuella ordningarna, som upphörde att gälla vid 1994 års slut.

302 En sådan tystnad kan under alla omständigheter inte tolkas som ett underförstått godkännande från kommissionens sida (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 157 nämnda målet Regione autónoma della Sardegna mot kommissionen, punkt 69).

303 Argumentet avseende kommissionens brist på agerande under det preliminära förfarandet kan följaktligen inte godtas, då kommissionens inställning i förevarande fall inte kan anses utgöra en sådan exceptionell omständighet som kan ge upphov till berättigade förväntningar på att de aktuella skattesystemen var lagenliga.

304 Sökandena har för det andra, till stöd för sitt argument om berättigade förväntningar med anledning av kommissionens agerande, åberopat att det inte skett någon publicering i Officiella tidningen av en särskild underrättelse genom vilken eventuella stödmottagare uppmärksammas på att det är osäkert om åtgärderna är giltiga. Sökandena har påpekat att kommissionen i 1983 års

meddelande om olagligt stöd angett att så fort den fick kännedom om att en medlemsstat vidtagit olagliga stödåtgärder, skulle den publicera en särskild underrättelse i Officiella tidningen för att uppmärksamma de potentiella stödmottagarna om att det var osäkert om stödet var giltigt. Detta har inte skett.

305 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen likväl kan fastställa vägledande regler för hur den ska utöva sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar genom sådana rättsakter som riktlinjer, förutsatt att dessa rättsakter innehåller bestämmelser om den inriktning som institutionen avser att följa och att de inte avviker från normerna i fördraget (se domstolens dom av den 7 mars 2002 i mål C?310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I?2289, punkt 52, och där angiven rättspraxis, dom av den 26 september 2002 i det ovan i punkt 214 nämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 53).

306 I 1983 års meddelande om olagligt stöd påminner kommissionen om skyldigheten att anmäla stöd enligt artikel 88.3 EG. Den underrättar vidare potentiella mottagare av statligt stöd om att stöd som beviljats rättsstridigt är provisoriskt i den meningen att ett stöd som beviljats rättsstridigt, det vill säga utan att kommissionen har fattat ett slutligt beslut angående om det är förenligt med den gemensamma marknaden, kan bli föremål för återbetalningskrav (se punkt 11 ovan).

307 Hur beklagligt det än är att den underrättelse som föreskrivs i 1983 års meddelande om olagligt stöd inte har publicerats i Officiella tidningen, är de upplysningar som ges i detta meddelande, såsom angetts i punkt 306 ovan, otvetydiga. Den tolkning som sökandena ger åt 1983 års meddelande om olagligt stöd medför att detta ges en innebörd som strider mot artikel 88.3 EG. Den risk som är förknippad med olagligt stöd framgår nämligen av den ändamålsenliga verkan med anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG och den är inte beroende av huruvida den underrättelse som föreskrivs i 1983 års meddelande om olagligt stöd har publicerats i Officiella tidningen eller ej. Det ska särskilt anmärkas att det inte är omöjligt att återkräva olagligt stöd enbart på grund av att kommissionen inte har publicerat en sådan underrättelse. Om så vore fallet skulle det inverka menligt på det system med kontroll av statligt stöd som inrättats genom fördraget.

308 Den omständigheten att en sådan underrättelse som föreskrivs i 1983 års meddelande om olagligt stöd inte har publicerats utgör följaktligen inte en sådan exceptionell omständighet som medför berättigade förväntningar på att det olagligt beviljade stödet är rättsenligt.

309 Sökandena har för det tredje gjort gällande att kommissionens beslutspraxis vid tidpunkten för dessa omständigheter kan ge upphov till berättigade förväntningar.

310 Principen om skydd för berättigade förväntningar hör visserligen till gemenskapens grundläggande principer, men en näringsidkare kan inte med fog ha berättigade förväntningar på att en rådande situation ska bestå, när denna kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom ramen för deras skönsmässiga bedömning (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C?350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I?395, punkt 33). Denna princip tillämpas tydligt inom ramen för konkurrenspolitiken, som kännetecknas av att kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning (se, vad gäller fastställande av bötesbelopp, domstolens dom av den 28 juni 2005 i de förenade målen C?189/02 P, C?202/02 P, C?205/02 P–C?208/02 P och C?213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen, REG 2005, s. I?5425, punkt 172).

311 Detta är särskilt fallet när det gäller frågan om huruvida villkoren för att det ska vara möjligt att avstå från återkrav av olagligt stöd på grund av exceptionella omständigheter är uppfyllda. Beslut i andra ärenden på området är således enbart vägledande och kan inte ge upphov till

berättigade förväntningar eftersom omständigheterna skiljer sig åt i varje ärende.

312 De beslut som kommissionen har fattat på området – vilka åberopats av kommissionen – kan följaktligen inte utgöra en sådan exceptionell omständighet som ger upphov till berättigade förväntningar.

313 Confebask har för det fjärde hävdat att kommissionen år 1998 ändrade sin politik vad gäller statligt stöd och att det fanns anledning att ha berättigade förväntningar på att de aktuella bestämmelserna skulle vara lagenliga när de antogs.

314 Förstainstansrätten erinrar emellertid om att den omständigheten att kommissionen antog 1998 års meddelande om skattemässiga stöd inte medför att bedömningskriterierna av medlemsstaternas skattesystem ändrades.

315 Som förstainstansrätten angett ovan (se punkt 180) innebär 1998 års meddelande om skattemässiga stöd, vilket till stor del grundar sig på domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, nämligen förtydliganden såvitt avser tillämpningen av artiklarna 87 EG och 88 EG på skatteåtgärder. I detta meddelande angav kommissionen emellertid inte att det skett någon ändring av dess beslutspraxis angående bedömningen av skatteåtgärder mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG (domen i de ovan i punkt 174 nämnda förenade målen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mot kommissionen, punkt 79, och av den 23 oktober 2002 i de ovan i punkt 174 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 83).

316 Argumentet att kommissionens politik ändrats kan således inte betraktas som en sådan exceptionell omständighet som kan ge upphov till berättigade förväntningar på att olagligt beviljat stöd är rättsenligt.

317 Förstainstansrätten godtar således inte invändningen att kommissionens agerande utgör en sådan exceptionell omständighet som kan ge upphov till berättigade förväntningar på att olagligt beviljat stöd är rättsenligt.

– Invändningen om åsidosättande av likabehandlingsprincipen

318 Sökandena har, inom ramen för grunden avseende berättigade förväntningar till följd av tidsutdräkten avseende den preliminära granskningen, hävdat att principen om likabehandling har åsidosatts. Skälet till detta är att kommissionen i vissa av sina beslut ansett att tidsutdräkt motiverar att det aktuella stödet inte ska återkrävas.

319 Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se domstolens dom av den 26 oktober 2006 i mål C?248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, REG 2006, s. I?10211, punkt 72, och där angiven rättspraxis).

320 I förevarande fall har emellertid sökandena inte styrkt att situationen med avseende på de omtvistade stödordningarna är jämförbar med situationerna med avseende på de beslut som de hänvisat till, i vilka kommissionen ansåg att stöden inte skulle återkrävas.

321 I de beslut som sökandena hänvisat till angående bland annat stödordningar fastställde nämligen kommissionen att det var motiverat att inte förordna om återkrav, eftersom det förelåg vissa omständigheter som kommissionen beaktade och som kunde ge upphov till berättigade förväntningar på att de granskade stöden var rättsenliga. Kommissionen tog bland annat hänsyn till att det i andra beslut rörande analoga åtgärder uttryckligen hade fastställts att de åtgärderna inte utgjorde statligt stöd, vilket motiverade att stödet i fråga inte skulle återkrävas (se

kommissionens beslut angående samordningscentra, ovan punkt 255). Kommissionen tog även i vissa fall hänsyn till att förfarandets längd inte på något sätt kunde tillskrivas den berörda medlemsstaten (beslut 2001/168, se ovan punkt 255) och till att den enda stödmottagaren enligt stödordningen i fråga inte hade beviljats den omtvistade förmånen och att det således inte fanns anledning att kräva återbetalning (beslut 2003/81, se ovan punkt 255).

322 I de angripna slutliga besluten är situationen en annan, eftersom kommissionen tvärtom betonade att villkoren för skydd på grund av berättigade förväntningar inte var uppfyllda (se punkterna 55 och 56 ovan), vilket förstainstansrätten nu har bekräftat (se ovan punkterna 284–317).

323 Härav följer att omständigheterna i förevarande fall överhuvudtaget inte är jämförbara med omständigheterna i de åberopade besluten, i vilka kommissionen funnit att stödet inte ska återkrävas.

324 Sökandena har således inte visat att principen om likabehandling har åsidosatts.

325 I de angripna slutliga besluten anges för övrigt att dessa beslut inte utesluter att enskilda stöd, som getts inom ramen för ordningar för skattebefrielse, helt eller delvis kan anses förenliga med den gemensamma marknaden på grund av sin inneboende natur antingen inom ramen för ett senare beslut av kommissionen, eller genom tillämpning av undantagsbestämmelser (se skäl 103 i beslut 2003/28, skäl 101 i beslut 2003/86 och skäl 99 i beslut 2003/192).

326 Invändningen som avser åsidosättande av principen om likabehandling kan således inte godtas.

327 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den femte grunden som avser förfarandefel, åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och likabehandlingsprincipen.

5. Den sjätte grunden: Åsidosättande av artikel 6.1 i förordning nr 659/1999

a) Parternas argument

328 Sökandena har, efter det att de fått kännedom om kommissionens skrivelse av den 18 juli 1995, vilken kommissionen bilagt sitt svaromål, gjort gällande att kommissionen borde ha angett innehållet i denna skrivelse i sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet så att sökandena kunde lämna sina synpunkter i tid. Sökandena avser särskilt de däri angivna sammanträdena vid vilka endast Comunidad autónoma de La Rioja närvarade. De har gjort gällande att om de hade underrättats om denna skrivelse skulle de ha kunnat begära information om dessa sammanträden från de nationella myndigheterna, särskilt vad gäller vad som avhandlats vid dem. De anser att de inte har kunnat inkomma med sina synpunkter i tid och att deras rättigheter som berörda parter har åsidosatts.

329 Kommissionen har hävdat att talan såvitt avser den sjätte grunden inte kan prövas och att talan under alla omständigheter inte kan bifallas på denna grund.

b) Förstainstansrättens bedömning

330 Enligt artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler får ”[n]ya grunder … inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet”.

331 Sökandena har gjort den förevarande grunden gällande till följd av att kommissionen i sitt

svaromål bilagt skrivelsen av den 18 juli 1995. Därmed föranleds grunden av faktiska omständigheter som framkommit under förfarandet och den kan därför tas upp till sakprövning (domstolens dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C?238/99 P, C?244/99 P, C?245/99 P, C?247/99 P, C?250/99 P–C?252/99 P och C?254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. I?8375, punkt 369 och följande punkter).

332 Vad gäller frågan om huruvida talan i sak kan bifallas på denna grund, erinras om att andra berörda än den medlemsstat som har beviljat stödet inte kan göra anspråk på ett sådant kontradiktoriskt förfarande med kommissionen som det som har inletts i förhållande till nämnda medlemsstat (se domen i det ovan i punkt 238 nämnda målet Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen, punkt 192 och där angiven rättspraxis, se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 18 november 2004 i mål T?176/01, Ferriere Nord mot kommissionen, REG 2004, s. II?3931, punkt 74).

333 Sökandena har i förevarande fall inte visat på vilket sätt den omständigheten att skrivelsen av den 18 juli 1995, i vilken klagandena informeras om handläggningen av analysen av det spanska skattesystemet, inte har angetts i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet skulle ha medfört att deras rätt enligt artikel 88.2 EG att inkomma med synpunkter under granskningsfasen har åsidosatts, annat än att de inte kunde intervenera under det administrativa förfarandet i egenskap av berörda parter. Bristen på kommunikation mellan de centrala och de regionala myndigheterna i en medlemsstat, vilken sökandena har gjort gällande, utgör en intern fråga för medlemsstaten för vilken kommissionen inte kan hållas ansvarig.

334 Av allt det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den sjätte grunden som avser åsidosättande av artikel 6.1 i förordning nr 659/1999.

335 Följaktligen ska talan i målen T?86/02–T?88/02 om ogiltigförklaring av de angripna slutliga besluten ogillas i sin helhet.

II – *Talan i målen T?30/01–T?32/01 om ogiltigförklaring av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet*

336 Sökandena har i målen T?30/01–T?32/01 yrkat att förstainstansrätten ska ogiltigförklara beslutet av den 28 november 2000 att inleda det formella granskningsförfarandet. Till stöd för sina yrkanden har de anfört att det i förevarande fall är fråga om befintligt stöd och att kommissionen – genom att bedöma stöden i enlighet med förfarandet för nya stöd – har åsidosatt artikel 86 EG, artiklarna 17–19 i förordning nr 659/1999, samt rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

337 De har även, i motsats till vad kommissionen har angett, hävdat att talan kan tas upp till sakprövning eftersom beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet innebär ett val av tillämpliga handläggningsregler och därmed har slutliga rättsverkningar. Vad gäller valet av granskningsförfarande, fastställer det slutliga beslutet endast beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, mot vilket talan således kan väckas.

338 Kommissionen har för sin del, genom särskilda handlingar av den 3 maj 2001 i vart och ett av målen T?30/01–T?32/01, formellt framställt invändningar om rättegångshinder. I svaromål av den 5 juli 2002 har kommissionen, i första hand, hävdat att talan i mål T?30/01–T?32/01 numera saknar föremål. I andra hand har kommissionen yrkat att talan ska avvisas och under alla omständigheter ogillas.

339 Förstainstansrätten ska först pröva huruvida talan saknar föremål.

A – *Parternas argument*

340 Kommissionen har i sitt svaromål hävdat att talan i målen T?30/01–T?32/01 saknar föremål.

341 Sökandena anser för sin del att grunden för ogiltigförklaring i de förevarande målen, och grunderna i de förenade målen T?86/02–T?88/02 om talan mot de angripna slutliga besluten, inte är identiska, även om den grund om ogiltigförklaring som gjorts gällande i målen T?30/01–T?32/01 upprepas i den andra grunden i målen T?86/02–T?88/02, något som är tillåtet enligt rättspraxis. De har framhållit att, vad gäller valet av förfarande, det slutliga beslutet endast kan bekräfta det tidigare beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. Ett åsidosättande i det senare beslutet kan därmed inte rättas i det förstnämnda beslutet.

342 De har även gjort gällande att förstainstansrättens dom av den 6 mars 2002 i mål T?168/99, Diputación Foral de Álava mot kommissionen (REG 2002, s. II?1371), vilken har åberopats av kommissionen, inte äger tillämpning på förevarande mål eftersom nämnda mål endast avsåg kvalificeringen av den omtvistade åtgärden som stöd och inte fel i granskningsförfarandet.

343 Sökandena anser slutligen att den omständigheten att kommissionen antagit besluten om ordningarna för skattebefrielse efter det att talan väckts mot beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, utgör en sådan ny omständighet som gör det möjligt för sökandena att yrka att förstainstansrätten ska finna att deras talan om ogiltigförklaring har utökats till att omfatta ett yrkande om ogiltigförklaring av besluten om ordningarna för skattebefrielse.

B – *Förstainstansrättens bedömning*

344 Enligt artikel 113 i rättegångsreglerna får förstainstansrätten när som helst på eget initiativ, efter att ha hört parterna, fastställa att det inte längre finns något föremål för talan och att det inte finns anledning att döma i saken.

345 En talan om ogiltigförklaring förlorar sitt föremål om sökandens rättsliga ställning inte förändras, vare sig den rättsakt mot vilken talan väckts ogiltigförklaras eller ej. I ett sådant fall ska det således fastslås att det saknas anledning att döma i saken (förstainstansrättens dom av den 13 juni 2000 i de förenade målen T?202/97 och T?270/97, EPAC mot kommissionen, REG 2000, s. II?2267, punkt 154).

346 I förevarande mål ska det undersökas huruvida beslutet av den 28 november 2000 om att inleda det formella granskningsförfarandet fortfarande medför rättsverkningar med avseende på sökandena efter det att kommissionen antagit de slutliga besluten genom vilka det formella granskningsförfarandet avslutades och mot vilka sökandena väckt talan i målen T?86/02–T?88/02, vilka prövats ovan och i vilka talan ogillats (se punkt 335 ovan).

347 I beslutet av den 28 november 2000 om att inleda det formella granskningsförfarandet slogs det preliminärt fast att stödet var olagligt. Genom tre beslut som fattades den 20 december 2001 slog kommissionen fast att de tre ifrågavarande skattesystemen utgjorde olagligt stöd och att de var oförenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen förordnade om att stödåtgärderna skulle upphöra och att utbetalt stöd skulle återkrävas, med ränta från och med den dag då mottagarna kom i åtnjutande av stödet.

348 Under dessa omständigheter kan sökandenas rättsliga ställning inte förändras genom en eventuell ogiltigförklaring av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.

349 Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet har inte i sig någon oåterkallelig verkan vad avser lagenligheten av de åtgärder som beslutet gäller. Det är nämligen endast det

slutgiltiga beslutet, i vilket kommissionen slog fast att åtgärderna var att anse som stöd, som fastställer att åtgärderna är olagliga (förstainstansrättens beslut av den 4 november 2002 i mål T?90/99, Salzgitter mot kommissionen, REG 2002, s. II?4535, punkt 14).

350 Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet kan visserligen ge upphov till självständiga rättsverkningar och bli föremål för talan om ogiltigförklaring. I rättpraxis har det medgetts att talan kan väckas mot beslutet när det har sådana rättsverkningar som är självständiga i förhållande till det slutliga beslutet. Det uppskjutande av genomförandet av åtgärden i fråga som följer av den provisoriska kvalificeringen av åtgärden som nytt stöd är således självständigt i förhållande till det slutgiltiga beslutet och tidsmässigt begränsat till den tidpunkt då det formella förfarandet avslutas (domstolens dom av den 9 oktober 2001 i mål C?400/99, Italien mot kommissionen, REG 2001, s. I?7303, punkterna 56–62 och 69, domarna i det ovan i punkt 153 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkterna 80–86, och i det ovan i punkt 226 nämnda målet Regione Siciliana mot kommissionen, punkt 46).

351 Det är emellertid i förevarande fall utrett att något sådant uppskjutande av genomförandet av de berörda skattebestämmelserna som enligt artikel 88.3 EG följer av att åtgärden provisoriskt kvalificerats som nytt stöd inte har skett.

352 Verkningarna av de slutliga angripna besluten har vidare, från det att de trädde i kraft, tagit över verkningarna av det provisoriska beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, dels på grund av de föreskrivna åtgärdernas natur, dels på grund av att det inte är fråga om befintligt stöd. Den omständigheten att det inte var fråga om befintligt stöd medför nämligen att utbetalt stöd ska krävas åter och att följderna av beslutet att stödet skulle upphävas och återkrävas ersatte följderna av beslutet att det skulle hållas inne (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 345 nämnda målet EPAC mot kommissionen, punkt 156), eftersom de från början innebär att olagligt stöd ska återbetalas.

353 Sökandena har dessutom – till stöd för sin talan i målen T?30/01–T?32/01 mot beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet – gjort gällande att de aktuella åtgärderna utgjorde befintligt stöd och att kommissionen genom att inleda det formella granskningsförfarandet och kvalificera dem som nytt stöd har åsidosatt handläggningsreglerna för befintligt stöd. Dessa argument ansluter sig enligt förstainstansrätten till dem som utvecklats till stöd för talan om ogiltigförklaring av de slutliga besluten i målen T?86/02–T?88/02 (se den andra och den tredje grunden i målen T?86/02–T?88/02, vilka undersökts ovan i punkt 108 och följande punkter). Förstainstansrätten slog emellertid fast att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den fann att de aktuella stödordningarna utgjorde nytt stöd (se punkt 204 ovan) och ogillade talan om ogiltigförklaring av de slutliga besluten i målen T?86/02–T?88/02 (se punkt 335 ovan).

354 Mot bakgrund av sökandenas argument i målen om ogiltigförklaring av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, finner förstainstansrätten således att talan inte längre har något föremål.

355 Under dessa omständigheter – och då förstainstansrätten har slagit fast att kommissionens slutliga beslut i vilka det föreskrivs att skatteordningarna i fråga ska upphöra att gälla och att stödet ska återbetalas var lagenliga – har sökandena inte längre något intresse av att få beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet ogiltigförklarat.

356 Vad gäller domen av den 9 oktober 2001 i det i punkt 350 ovan nämnda målet Italien mot kommissionen, och förstainstansrättens dom av den 20 juni 2007 i mål T?246/99, Tirrenia di Navigazione m.fl. mot kommissionen (REG 2007, s. II?0000), vilka har åberopats av parterna, var för övrigt omständigheterna annorlunda än i förevarande mål. Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, i vilket de aktuella åtgärderna kvalificerades som nytt stöd, ledde

nämligen till att kommissionen antog de slutliga besluten i vilka de aktuella åtgärderna kvalificerades som nytt stöd, men att det var förenligt med den gemensamma marknaden under förutsättning av att vissa villkor uppfylldes (domen i det ovannämnda målet Tirrenia di Navigazione m.fl. mot kommissionen, punkterna 7 och 12).

357 I förevarande fall antog kommissionen i stället tre slutliga beslut i vilka de tre ifrågavarande stödordningarna kvalificerades som nytt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

358 Eftersom kommissionens bedömning, även vad gäller att kvalificera stödordningarna som nytt stöd, godtagits av förstainstansrätten (se punkterna 204, 207 och 335 ovan), ska de aktuella stödåtgärderna avbrytas och utbetalt stöd återkrävas från början. Det saknas därför skäl att avgöra frågan om huruvida samma åtgärder – vilka kommissionen i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet begärt skulle avbrytas – behövde avbrytas eller ej, i avvaktan på det eller de beslut som avslutade det förfarande som inleddes genom det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2002 i det ovan i punkt 342 nämnda målet Diputación Foral de Álava mot kommissionen, punkterna 23–27).

359 Sökandena har hävdat att domen av den 6 mars 2002 i det ovan i punkt 342 nämnda målet Diputación Foral de Álava mot kommissionen inte kan tillämpas i förevarande mål. Skälet till detta är att det enda argumentet avsåg kvalificeringen av den omtvistade åtgärden som stöd, medan sökandena i förevarande mål argumenterat för att det är fråga om befintligt stöd och att granskningsförfarandet varit felaktigt.

360 Förstainstansrätten finner emellertid att detta argument inte kan påverka slutsatsen att talan i målen T?30/01–T?32/01 inte längre har något föremål.

361 I dom av den 6 mars 2002 i det ovan i punkt 342 nämnda målet Diputación Foral de Álava mot kommissionen avsågs nämligen en talan mot kommissionens beslut att inleda det förfarande som avses i artikel 88.2 EG avseende skattelättnad och en minskning av skattebasen till förmån för Ramondín respektive Ramondín Cápsulas. Förstainstansrätten slog emellertid fast att talan mot beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet inte längre hade något föremål, eftersom talan mot kommissionens slutliga beslut, vilket grundats på identiska argument, också ogillats av förstainstansrätten.

362 Förstainstansrätten konstaterar att denna situation, oaktat vad sökandena har hävdat, kan tillämpas på förevarande mål. Som förstainstansrätten har angett ovan har den redan undersökt argumenten avseende kvalificeringen som befintligt stöd och det påstådda förfarandefelet, och förkastat desamma. Följaktligen kan, med avseende på föremålet för tvisten, utgången i domen av den 6 mars 2002 i det ovan i punkt 342 nämnda målet Diputación Foral de Álava mot kommissionen tillämpas i förevarande mål.

363 Härav följer – utan att det är nödvändigt att pröva vare sig den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställt eller det yrkande om ogiltigförklaring av de angripna slutliga besluten som sökandena framställt i repliken – att talan i målen i T?30/01–T?32/01 inte längre har något föremål. Anledning saknas därför att döma i saken i detta avseende.

Begäran om processledningsåtgärder

364 Sökandena har för det första yrkat att förstainstansrätten ska förelägga kommissionen att inkomma med vissa handlingar.

365 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i bilagan till sitt svaromål har ingett en avskrift av 1994 års klagomål och den skrivelse av den 18 juli 1995 som den ställde till klagandena.

366 Eftersom förstainstansrätten har kunnat undersöka alla de grunder som har framförts av sökandena på grundval av de handlingar som getts in och de förklaringar som avgetts vid förhandlingen, finns det ingen anledning att begära in ytterligare handlingar från kommissionen (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 22 november 2007 i mål C?260/05 P, Sniace mot kommissionen, REG 2007, s. I?10005, punkterna 77–79, i vilken domstolen fastställde förstainstansrättens dom av den 14 april 2005 i mål T?88/01, Sniace mot kommissionen, REG 2005, s. II?1165, punkt 81).

367 För det andra har sökandena begärt att förstainstansrätten ska ta del av och avgöra målen T?30/01–T?32/01 och T?86/02–T?88/02 innan den avgör målen T?227/01–T?229/01 och T?230/01–T?232/01 angående sökandenas talan mot de beslut i vilka kommissionen slog fast att de skattesystem genom vilka dels inrättades en skattelättnad på 45 procent av en investering, dels en minskning av skattebasen, utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

368 De mål som åberopats av sökandena har prövats samtidigt. Förhandlingarna har i samtliga mål ägt rum den 15, 16 och 17 januari 2008 och domarna avkunnas samma dag. Nämnda begäran om åtgärder för processledning har därmed inte längre något föremål.

369 Sökandenas begäran om åtgärder för processledning ska således avslås.

Rättegångskostnader

I – *Målen T?30/01–T?32/01*

370 Enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna ska rätten i mål där det inte finns anledning att döma i saken besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt. Mot bakgrund av att sökandenas talan mot de slutliga besluten i målen T?86/02–T?88/02, som antogs efter beslutet att inleda förfarandet mot vilket talan väckts i målen T?30/01–T?32/02 har ogillats, ska sökandena förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i målen T?30/01–T?32/01 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2002 i det ovan i punkt 342 nämnda målet Diputación Foral de Álava mot kommissionen, punkt 28).

II – *Målen T?86/02–T?88/02*

371 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målen T?86/02–T?88/02 ska de, utöver sina egna rättegångskostnader, även ersätta kommissionens och Comunidad autónoma de La Riojas rättegångskostnader, i enlighet med kommissionens och Comunidad autónoma de La Riojas yrkanden.

372 Comunidad autónoma del País Vasco och Confebask ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Målen T?30/01–T?32/01, T?86/02–T?88/02 förenas vad gäller domen.**

2) **I målen T?30/01–T?32/01:**

– Det finns inte längre anledning att döma i målen.

– Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa och Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya ska bära sina egna rättegångskostnader samt ersätta kommissionens rättegångskostnad.

3) **I målen T?86/02–T?88/02:**

– Talan ogillas.

– Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa och Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya ska bära sina egna rättegångskostnader samt ersätta kommissionens och Comunidad autónoma de La Riojas rättegångskostnader.

– Comunidad autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco och Confederación Empresarial Vasca (Confebask) ska bära sina rättegångskostnader.

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby

Jürimäe

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 september 2009.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser

I – Gemenskapslagstiftningen

II – Den nationella lagstiftningen

Bakgrund till tvisten

De angripna besluten

I – Beslutet av den 28 november 2000 att inleda det formella granskningsförfarandet (målen T?30/01–T?32/01)

II – De slutliga angripna besluten (målen T?86/02–T?88/02)

Förfarandet

Parternas yrkanden

I – Målen T?30/01–T?32/01

II – Målen T?86/02–T?88/02

Rättslig bedömning

I – Målen T?86/02–T?88/02 om ogiltigförklaring av de slutliga besluten i vilka det förklaras att de aktuella stödordningarna är oförenliga med den gemensamma marknaden och att utbetalt stöd ska återkrävas

A – Huruvida Confebask ska tillåtas intervenera i målen T?86/02–T?88/02

1. Parternas argument

2. Förstainstansrättens bedömning

B – Prövning i sak av talan i målen T?86/02–T?88/02

1. Den andra grunden: De aktuella stödordningarnas karaktär av befintligt stöd

a) Den första delgrunden: Åsidosättande av artikel 1 b v i förordning nr 659/1999

Parternas argument

Förstainstansrättens bedömning

b) Den andra delgrunden: Åsidosättande av artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999

Parternas argument

Förstainstansrättens bedömning

2. Den tredje grunden: Åsidosättande av handläggningsreglerna avseende befintligt stöd

3. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 87.3 c EG

a) Parternas argument

b) Förstainstansrättens bedömning

4. Den femte grunden: Förfarandefel och åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och likabehandlingsprincipen

a) Invändningen om förfarandefel

Parternas argument

Förstainstansrättens bedömning

b) Invändningen om åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar och likabehandlingsprincipen

Parternas argument

Förstainstansrättens bedömning

– Invändningen att längden på det preliminära granskningsförfarandet innebär att kommissionen ska anses ha åsidosatt rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed

– Invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

– Invändningen om åsidosättande av likabehandlingsprincipen

5. Den sjätte grunden: Åsidosättande av artikel 6.1 i förordning nr 659/1999

a) Parternas argument

b) Förstainstansrättens bedömning

II – Talan i målen T?30/01–T?32/01 om ogiltigförklaring av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet

A – Parternas argument

B – Förstainstansrättens bedömning

Begäran om processledningsåtgärder

Rättegångskostnader

I – Målen T?30/01–T?32/01

II – Målen T?86/02–T?88/02

* Rättegångsspråk: spanska.