RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

9. september 2009 *

I sagerne T-30/01 — T-32/01 og T-86/02 — T-88/02,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (Spanien) ved avocats M. Morales Isasi og I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

sagsøger i sagerne T-30/01 og T-86/02,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa (Spanien) ved avocats M. Morales Isasi og I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

sagsøger i sagerne T-31/01 og T-88/02,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya (Spanien) ved avocats M. Morales Isasi og I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

sagsøger i sagerne T-32/01 og T-87/02,

* Processprog: spansk.

støttet af:

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco (Spanien) ved avocats M. Morales Isasi og I. Sáenz-Cortabarría Fernández,

og af

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), Bilbao (Spanien), ved avocats M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco og V. Sopeña Blanco,

intervenienter i sagerne T-86/02 — T-88/02,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, i sagerne T-30/01 — T-32/01, først ved J. Flett, S. Pardo og J.L. Buendía Sierra, som befuldmægtigede, og i sagerne T-86/02 — T-88/02 ved J.L. Buendía Sierra og F. Castillo de la Torre, derefter ved F. Castillo de la Torre og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Comunidad autónoma de La Rioja (Spanien), i sagerne T-86/02 og T-87/02 ved avocat J.M. Criado Gámez, og i sag T-88/02 ved avocat I. Serrano Blanco,

intervenient i sagerne T-86/02 — T-88/02,

angående en påstand i sagerne T-30/01 — T-32/01 om annullation af Kommissionens beslutning af 28. november 2000 om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF for så vidt angår de skattefordele, der er tildelt i henhold til bestemmelser vedtaget af Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa og Diputación Foral de Vizcaya i form af en fritagelse for selskabsskat for visse nyoprettede virksomheder, og i sagerne T-86/02 — T-88/02 en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2003/28/EF, 2003/86/EF og 2003/192/EF af 20. december 2001 om den spanske stats støtteordning fra 1993 for nyoprettede virksomheder i Álava (T-86/02), i Vizcaya (T-87/02) og i Guipúzcoa (T-88/02) (henholdsvis EUT 2003 L 17, s. 20, EUT 2003 L 40, s. 11, og EUT 2003 L 77, s. 1) i form af en fritagelse for selskabsskat,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Femte Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne M.E. Martins Ribeiro, F. Dehousse (refererende dommer), D. Šváby og K. Jürimäe,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. januar 2008,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

I — *Fællesskabsbestemmelser*

1 Artikel 87 EF bestemmer:

»1. Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

[…]

3. Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

[…]

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

[…]«

2 Artikel 88 EF bestemmer:

»1. Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver.

2. Finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

[…]

3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

3 Fjerde betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1) bestemmer:

»[F]or at sikre retssikkerheden bør det defineres, under hvilke omstændigheder støtten anses for at være eksisterende støtte; fuldførelsen og udbygningen af det indre marked er en gradvis proces, der afspejles i den stadige udvikling af statsstøttepolitikken; som følge af denne udvikling kan visse foranstaltninger, som ikke blev anset for statsstøtte, da de blev indført, senere være blevet til statsstøtte.«

4 Artikel 1 i forordning nr. 659/1999 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »eksisterende støtte«

i) […] enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden

ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

[…]

v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen

c) »ny støtte«: enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[…]

f) »ulovlig støtte« ny støtte, der er gennemført i strid med traktatens artikel [88], stk. 3 [EF]

[…]«

5 I henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i forordning nr. 659/1999 skal »planer om at yde ny støtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen af den pågældende medlemsstat«, og den må ikke gennemføres, »før Kommissionen har vedtaget eller anses for at have vedtaget en beslutning, hvori den godkender en sådan støtte«.

6 Artikel 6 i forordning nr. 659/1999 vedrørende den formelle undersøgelsesprocedure bestemmer:

»Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet. I beslutningen skal den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter opfordres til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge denne frist.

2. De modtagne bemærkninger videregives til den pågældende medlemsstat. Hvis en interesseret part kræver det under henvisning til risiko for skade, må dens identitet ikke meddeles den pågældende medlemsstat. Den pågældende medlemsstat kan besvare de fremsatte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge denne frist.«

7 Hvad angår uanmeldte foranstaltninger bestemmer artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, at såfremt »Kommissionen [er] kommet i besiddelse af oplysninger om en påstået ulovlig støtte, undersøger den omgående oplysningerne, uanset kilden til disse oplysninger«.

8 Samme forordnings artikel 13, stk. 1, bestemmer, at denne undersøgelse i givet fald afsluttes ved en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Forordningens artikel 13, stk. 2, bestemmer, at Kommissionen i forbindelse med ulovlig støtte ikke er bundet af den tidsfrist, der finder anvendelse på den indledende undersøgelse og den formelle undersøgelsesprocedure i tilfælde af anmeldt støtte.

9 Artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer:

»I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren […]. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.«

10 Med sin meddelelse til medlemsstaterne vedrørende støtteordninger med regionalt sigte af 21. december 1978 (EFT 1979 C 31, s. 9, herefter »meddelelsen vedrørende støtteordninger med regionalt sigte«) fastlagde Kommissionen de samordningsprincipper, der finder anvendelse på støtteordninger med regionalt sigte, og den udtrykte i indledningen »principielle forbehold for så vidt angår driftsstøttes forenelighed med fællesmarkedet«. Desuden fastsatte den i denne meddelelse differentierede maksimumsgrænser for støtteintensiteten udtrykt som en procentdel af nyinvesteringen og i europæiske valutaenheder pr. nyoprettet arbejdsplads (jf. meddelelsens punkt 2 og 3).

11 Med meddelelsen vedrørende ulovligt tildelt støtte (EFT 1983 C 318, s. 3, herefter »meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte«) understregede Kommissionen forpligtelsen til at anmelde støtte efter artikel 88, stk. 3, EF og oplyste de potentielle modtagere af statsstøtte om risikoen ved at modtage ulovligt tildelt støtte, da enhver modtager af ulovligt tildelt støtte, dvs. støtte tildelt uden at Kommissionen har vedtaget en endelig beslutning om dens forenelighed, kan pålægges at tilbagebetale støtten. Kommissionen anførte endvidere, at den, såfremt den får kendskab til, at en medlemsstat vedtager

støtteforanstaltninger uden at kravene i artikel 88, stk. 3, EF er opfyldt, i *Den Europæisk Unions Tidende* offentliggør en særlig advarsel til de potentielle støttemodtagere om risikoen ved støtten.

12 Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte (EFT 1998 C 74, s. 9), som ændret (EFT 2000 C 258, s. 5, herefter »retningslinjerne af 1998«), erstatter bl.a. meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte. De bestemmer i punkt 2 med overskriften »Anvendelsesområde«, at Kommissionen vil anvende dem på regional støtte til alle sektorer med undtagelse af produktion, forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukterne i bilag II til traktaten, fiskeriet og kulindustrien.

13 Punk 6.1 til retningslinjerne af 1998 bestemmer:

»[…] Kommissionen [vil] vurdere regionalstøtteforanstaltningernes forenelighed med fællesmarkedet på grundlag af nærværende retningslinjer, så snart de er vedtaget. De støtteprojekter, der er anmeldt, inden nærværende retningslinjer meddeles til medlemsstaterne, og som Kommissionen endnu ikke har truffet endelig beslutning om, vil dog blive vurderet på grundlag af de gældende kriterier på anmeldelsestidspunktet.«

14 Med hensyn til driftsstøtte bestemmer retningslinjerne af 1998 bl.a.:

»4.15. Regionalstøtte, der ydes med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter (driftsstøtte), er i princippet forbudt. Denne form for støtte kan dog undtagelsesvist ydes i områder, der falder ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), [EF] på betingelse af, at den findes velbegrundet på grundlag af

dens bidrag til den regionale udvikling og støttens karakter, og at dens omfang står i forhold til de ulemper, den skal opveje. Det er op til medlemsstaten at påvise disse ulemper og deres omfang.«

15 Hvad angår investeringsstøtte er denne defineret i fodnote 1 i bilag I til retningslinjerne af 1998 som følger:

»Den skattemæssige støtte kan betragtes som støtte i forbindelse med investeringen, når støtten har investeringen som beregningsgrundlag. Enhver skattemæssig støtte kan desuden indgå i denne kategori, hvis den betales op til et loft udtrykt i procent af investeringen […]«

II — *Nationale bestemmelser*

16 Skatteforholdene i Baskerlandet i Spanien henhører under den økonomiske aftale, der blev gennemført ved Ley 12/1981 (den spanske lov nr. 12/1981) af 13. maj 1981, som senere blev ændret ved Ley 38/1997 (den spanske lov nr. 38/1997) af 4. august 1997.

17 I henhold til disse bestemmelser kan Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya og de Guipúzcoa (Spanien) på visse betingelser tilrettelægge den skatteordning, som finder anvendelse på deres respektive områder. De har inden for disse rammer truffet forskellige foranstaltninger vedrørende skattelettelser, bl.a. den i de foreliggende sager omhandlede fritagelse for selskabsskat til fordel for nyoprettede virksomheder.

18 I 1993 indførte Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya og de Guipúzcoa ved artikel 14 i Normas Forales, nr. 18/1993, nr. 5/1993 og nr. 11/1993 (herefter under ét »Normas Forales af 1993«) fritagelser for selskabsskat i ti år til fordel for virksomheder, der er oprettet fra tidspunktet for disse bestemmelsers ikrafttræden til den 31. december 1994. Disse bestemmelser fastsætter:

»1. Selskaber, der har påbegyndt deres handelsmæssige aktivitet i perioden fra denne [Norma Forals] ikrafttræden og indtil den 31. december 1994, fritages for selskabsskat i en periode på ti på hinanden følgende skatteår, regnet fra tidspunktet for selskabets stiftelse, såfremt de opfylder nedenstående betingelser.

2. For at være omfattet af den i denne bestemmelse omhandlede fritagelse skal virksomhederne opfylde følgende betingelser:

a) De skal have en startkapital på mindst 20 mio. ESP […].

[…]

f) De skal foretage investeringer i materielle, faste aktiver på mindst 80 mio. ESP i perioden fra virksomhedens oprettelse og indtil den 31. december 1995; alle investeringerne skal være i aktiver, der vedrører driften, og aktiverne må ikke udlejes eller overdrages til tredjemand.

g) Der skal oprettes mindst ti arbejdspladser i de første seks måneder efter starten, og det årlige gennemsnit af arbejdsstyrken skal opretholdes på dette niveau, indtil fritagelsesperioden udløber.

[…]

i) De skal have udarbejdet en forretningsplan, der omfatter en periode på mindst fem år. […].

6. Bestemmelserne i denne artikel er uforenelige med alle andre skattefordele.

7. Der indsendes en ansøgning til den regionale forvaltning for skat, økonomi og budget […] om at få den midlertidige fritagelse. Når denne forvaltning har sikret sig, at ansøgeren opfylder de grundlæggende krav, meddeler den i givet fald virksomheden, at ansøgningen er foreløbigt godkendt. Denne godkendelse skal stadfæstes af de regionale myndigheder.«

19 Med tre identiske kendelser afsagt den 30. juli 1997 forelagde Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (den højeste retsinstans i Baskerlandet, Spanien), for hvilken administración del Estado havde indbragt sagen i juni og i oktober 1994, Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende foreneligheden af Normas Forales af 1993 med fællesskabsretten. Generaladvokat Saggio fremsatte sit forslag til afgørelse af de pågældende sager den 1. juli 1999. Imidlertid blev disse sager, som følge af sagsøgeren i hovedsagens hævelse af sagen, genstand for en kendelse om slettelse (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16.2.2000, forenede sager C-400/97 — C-402/97, Juntas Generales de Guipúzcoa m.fl., Sml. I, s. 1073, og forslag til afgørelse af kendelsen fremsat af generaladvokat Saggio, Sml. I, s. 1074).

Sagens baggrund

20 De i den foreliggende sag omhandlede Normas Forales af 1993 om fritagelser for selskabsskat blev genstand for en klage af 14. marts 1994, indregistreret den 28. april 1994 (herefter »klagen af 1994«) fra Cámara de Comercio e Industria de la Rioja (handels- og industrikammeret i La Rioja, Spanien), fra Federación de empresas de la Rioja (virksomhedssammenslutningen i La Rioja) og fra visse selskaber.

21 Kommissionen fik den 10. maj 1994 besøg af præsidenten for den baskiske regering og den 19. maj 1994 af det baskiske rådsmedlem for økonomi.

22 Ved skrivelse af 25. maj 1994 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremsætte dets bemærkninger til klagen af 1994 inden for en frist på to uger. Kommissionen tilføjede i denne skrivelse, at den i tilfælde af manglende svar eller et utilstrækkeligt svar ved fristens udløb ville være forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 88, stk. 2, EF. I denne skrivelse fremhævede Kommissionen endvidere medlemsstaternes anmeldelsespligt og den omstændighed, at ulovlig støtte kan kræves tilbagebetalt.

23 Kommissionen fik den 27. juli 1994 besøg af den baskiske regerings vicefinansminister.

24 Ved skrivelse af 30. september 1994 fremsendte Kongeriget Spanien et svar til Kommissionen, hvori den bl.a. understregede, at de omhandlede fritagelsesordninger ikke udgør statsstøtte, da der er tale om generelle foranstaltninger.

25 Kommissionen fik den 15. december 1994 besøg af den baskiske regerings præsident og industriminister, og den 1. juni 1995 af næstformanden for Interbask, SA.

26 Ved skrivelse af 18. juli 1995 orienterede Kommissionen klagerne om, at den fortsatte sin undersøgelse af den spanske skatteordning og af det skattemæssige selvstyre, der gælder i medlemsstaterne, under hensyn til bl.a. »den løbende føderale udvikling i de forskellige medlemsstater«. Den anførte, at Kommissionens tjenestegrene indsamlede de nødvendige oplysninger, hvilket indebar en væsentlig arbejdsbyrde med hensyn til indsamling og analyse. Den tilføjede, at den ville vedtage en beslutning om afgørelsen af klagen, når disse spørgsmål blev besvaret, og at den ville sende denne beslutning til dem.

27 Ved skrivelse af 19. januar 1996 meddelte Kommissionen Kongeriget Spanien, at den undersøgte de omhandlede bestemmelsers indvirkning på konkurrencen, og anmodede medlemsstaten om at fremsende oplysninger om, hvem der var omfattet af de omhandlede foranstaltninger.

28 Kommissionen fik den 7. februar 1996 besøg af præsidenten for den baskiske regering.

29 Ved skrivelser af 19. februar og 21. marts 1996 anmodede Kongeriget Spanien Kommissionen om en forlængelse af fristen for besvarelsen af skrivelsen af 19. januar 1996.

30 Den 17. marts 1997 modtog Kommissionen besøg fra repræsentanter fra regeringen i La Rioja og fra arbejdsmarkedets parter i La Rioja.

31 Kommissionen modtog endnu en klage den 5. januar 2000 vedrørende den 10-årige fritagelse for selskabsskat i henhold til artikel 14 i Norma Foral nr. 18/1993, som en

virksomhed i Álava var omfattet af. Denne klage var indbragt af en virksomhed, der var konkurrent til den pågældende virksomhed.

32 Ved skrivelse af 3. februar 2000 anmodede Kommissionen de spanske myndigheder om oplysninger vedrørende den støtte, virksomheden havde fået tildelt.

33 Ved skrivelse af 8. marts 2000 fremlagde de spanske myndigheder de oplysninger, Kommissionen havde anmodet om.

34 Den 28. november 2000 underrettede Kommissionen de spanske myndigheder om sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 88, stk. 2, EF for så vidt angår de skattefordele, der var tildelt efter de bestemmelser, der var vedtaget af Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa og Diputación Foral de Vizcaya i form af en fritagelse for selskabsskat for visse nyoprettede virksomheder.

35 Ved skrivelse af 14. december 2000, indregistreret den 19. december 2000, anmodede de spanske myndigheder om en forlængelse af den frist, de var blevet tildelt med henblik på at fremsætte deres bemærkninger vedrørende hver af de tre omhandlede skattefritagelsesordninger.

36 Ved skrivelse af 5. februar 2001, indregistreret den 8. februar 2001, fremsatte de spanske myndigheder deres bemærkninger til hver af de omhandlede ordninger.

37 Efter offentliggørelsen af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i EU-Tidende modtog Kommissionen bemærkninger fra tredjeparter i løbet af marts 2001, som den videresendte til de spanske myndigheder.

38 Ved skrivelse af 17. september 2001 fremsatte de spanske myndigheder deres kommentarer til bemærkningerne fra tredjeparterne.

39 Den 20. december 2001 vedtog Kommissionen beslutning 2003/28/EF, 2003/86/EF og 2003/192 EF om den spanske stats støtteordning fra 1993 for nyoprettede virksomheder i Álava, i Vizcaya og i Guipúzcoa i form af en fritagelse for selskabsskat (henholdsvis EUT 2003 L 17, s. 20, EUT 2003 L 40, s. 11, og EUT 2003 L 77, s. 1, herefter under ét »de anfægtede endelige beslutninger«). I disse beslutninger fastslog Kommissionen, at de omhandlede fritagelsesordninger ikke var forenelige med fællesmarkedet.

De anfægtede beslutninger

I — *Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000 (sagerne T-30/01 — T-32/01)*

40 I beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fastslog Kommissionen for det første, at de omhandlede fritagelser for selskabsskat udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, idet de begunstiger visse virksomheder og ikke er begrundet i ordningens karakter og opbygning.

41 For det andet var Kommissionen af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke kan anses for »de minimis«-støtte, og at de derfor skulle have været anmeldt forudgående. På dette tidspunkt anførte Kommissionen, at de således kunne anses for ulovlig støtte.

42 For det tredje påpegede Kommissionen, at selv om støtten blev tildelt på betingelse af, at der blev foretaget en mindsteinvestering eller oprettet et mindste antal arbejdspladser, garanterede de pågældende skatteordninger ikke, at fællesskabsbestemmelserne på området for statsstøtte til investeringer eller beskæftigelse med regionalt sigte blev overholdt. Derimod fandt Kommissionen på dette stadium af undersøgelsen, at støtten udgjorde driftsstøtte, idet den fritog virksomhederne for omkostninger, som de normalt ville have haft i forbindelse med deres løbende drift eller normale aktiviteter. Kommissionen bemærkede, at driftsstøtte principielt er forbudt, og den fastslog, at de omhandlede bestemmelser ikke kan henføres under undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF. Desuden gav Kommissionen udtryk for tvivl med hensyn til foreneligheden af de omhandlede foranstaltninger med bestemmelserne om statsstøtte med regionalt sigte og med de sektorspecifikke bestemmelser.

43 Endelig var Kommissionen af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke kunne henføres under undtagelserne i artikel 87, stk. 2 og 3, EF. Den besluttede således at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF til prøvelse af de tre fritagelsesordninger, og opfordrede de spanske myndigheder til at fremsende alle de relevante oplysninger inden for en frist på en måned.

II — *De anfægtede endelige beslutninger (sagerne T-86/02 — T-88/02)*

44 I de anfægtede endelige beslutninger fastslog Kommissionen for det første, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte, eftersom de indebærer en fordel, der består i en lettelse af de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, som påvirker konkurrencen og fordrejer samhandelen mellem medlemsstaterne. Den

understregede i denne henseende, at de spanske myndigheder ikke havde fremlagt nogen oplysninger om anvendelsen af de omhandlede foranstaltninger.

45 Kommissionen er af den opfattelse, at disse foranstaltninger var selektive, eftersom »de betingelser, der er knyttet til ydelsen af støtten, bl.a. udelukker de virksomheder, der blev etableret, før Normas Forales af 1993 trådte i kraft, dem, der foretager investeringer under grænsen på 80 mio. ESP (480 810 EUR), og dem, der ikke råder over en startkapital på mindst 20 mio. ESP (120 202 EUR), og dem, der opretter under ti arbejdspladser«. Den tilføjede, at det fremgår af retspraksis, at denne selektivitet ikke anfægtes af, at de nævnte tærskler er objektive.

46 Desuden anførte Kommissionen, at de omhandlede skattefritagelser ikke kan begrundes i den spanske skatteordnings karakter og opbygning, da de spanske myndigheder ikke har fremlagt nogen oplysninger i denne henseende i forbindelse med proceduren vedrørende Normas Forales nr. 18/1993 (Álava) og nr. 11/1993 (Guipúzcoa). Territorio Histórico de Vizcaya, har gjort gældende, at Norma Foral nr. 5/1993 medfører et øget antal skattepligtige og således skatteindtægter i det omfang, den tilskynder til at oprette nye virksomheder. Imidlertid understregede Kommissionen, at denne argumentation ikke er understøttet af en grundig undersøgelse, og at den ikke forklarer årsagen til, at fritagelsen kun vedrører et meget lille antal virksomheder. Hertil kommer, at foranstaltningens midlertidige karakter viser, at den forfølger et konjunkturbestemt formål.

47 For det andet fandt Kommissionen, at de omhandlede skattefritagelsesordninger er ny støtte og ikke eksisterende støtte som omhandlet i forordning nr. 659/1999. Den anførte for det første, at de ikke blev indført, inden Kongeriget Spaniens tiltrædelse den 1. januar 1986, og at de ikke har været genstand for nogen udtrykkelig eller stiltiende godkendelse. Desuden gjorde Kommissionen gældende, at den aldrig har givet udtryk for, at de omhandlede skattefritagelser ikke udgør støtte. Endelig præciserede Kommissionen, at den ikke kan kritiseres for ikke uden ophold at have indledt de formelle undersøgelsesprocedurer, eftersom den pågældende støtte ikke var blevet anmeldt.

48 For det tredje undersøgte Kommissionen skattefritagelsernes ulovlige beskaffenhed og bemærkede, at de spanske myndigheder ikke havde forpligtet sig til at indrømme disse fritagelser under overholdelse af betingelserne vedrørende »de minimis«-støtte. Følgelig var de omhandlede fritagelsesordninger undergivet forpligtelsen til forudgående anmeldelse i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. Da der ikke forelå en anmeldelse, fandt Kommissionen, at støtten er ulovlig.

49 Desuden anførte Kommissionen, at princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet ikke kan påberåbes, når de omhandlede foranstaltninger ikke er anmeldt. I denne forbindelse præciserede Kommissionen, at den aldrig har godkendt en angivelig »baskisk skatteordning« med beslutning 93/337/EØF af 10. maj 1993 om en ordning for investeringsstøtte i form af skattelettelser i Baskerlandet (EFT L 134, s. 25) vedrørende skatteforanstaltninger indført i 1988.

50 For det fjerde fandt Kommissionen, at undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Den fastslog, at de omhandlede Territorios Históricos »aldrig har været berettiget til undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a)«, idet BNP pr. indbygger er for højt. Den anførte endvidere, at de omhandlede fritagelsesordninger, på trods af betingelserne om en mindsteinvestering og oprettelsen af et mindste antal arbejdspladser, ikke havde karakter af investerings- eller beskæftigelsesstøtte. Kommissionen anførte, at beregningsgrundlaget for den omhandlede støtte hverken er investeringsbeløbet, antallet af arbejdspladser eller de dertil hørende lønomkostninger, men beskatningsgrundlaget. Overførslen af den berørte støtte er desuden ikke begrænset af et loft udtrykt i procent af investeringsbeløbet, antallet af arbejdspladser eller de dertil hørende lønomkostninger, men af et loft udtrykt i procent af beskatningsgrundlaget.

51 Derimod præciserede Kommissionen, at da støtten delvis fritager støttemodtagerne fra selskabsskat, kan den kvalificeres som driftsstøtte. Kommissionen understregede dog i de endelige anfægtede beslutninger, at en sådan støtte principielt er forbudt, og at de omhandlede Territorios Históricos ikke opfylder betingelserne for at være omfattet af undtagelserne på området.

52 Følgelig fastslog Kommissionen, at fritagelsesordningerne ikke kan anses for forenelige med fællesmarkedet ved anvendelsen af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF.

53 Dernæst undersøgte Kommissionen, om de omhandlede bestemmelser kunne begrundes i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, i det omfang denne bestemmelse omfatter foranstaltninger til fremme af visse aktiviteter. Den bemærkede imidlertid, at de omtvistede fritagelsesordninger ikke indeholder foranstaltninger, der favoriserer små og mellemstore virksomheder, forskning og udvikling, miljøbeskyttelse, oprettelsen af arbejdspladser eller uddannelse. Desuden anførte Kommissionen, at skattefritagelserne i mangel af sektorbestemte begrænsninger kan indrømmes virksomheder fra følsomme sektorer inden for landbrug, fiskeri, kulindustri, stålindustri, transportsektor, skibsbygningsindustri, kunstfiberindustri og automobilindustri uden at overholde de herfor gældende bestemmelser.

54 Endelig udelukkede Kommissionen anvendelsen af de øvrige undtagelser i artikel 87, stk. 2 og 3, EF.

55 For det femte undersøgte Kommissionen, om allerede overført støtte skulle tilbagesøges. Den anførte, at de støttemodtagende virksomheder kunne være bevidst om den fordel, som skattefritagelserne indebar. Den bemærkede desuden, at fritagelsesordningerne ikke var gennemført under overholdelse af proceduren efter artikel 88, stk. 3, EF, og at de støttemodtagende virksomheder i et sådant tilfælde principielt ikke kunne have en berettiget forventning om lovligheden heraf.

56 Desuden fandt Kommissionen, at ingen af de omstændigheder, der var påpeget i bemærkningerne fra tredjemand, kunne anses for ekstraordinære. Kommissionen bemærkede nemlig, at fristerne i forordning nr. 659/1999 ikke finder anvendelse på ulovlig støtte. Den understregede desuden, at den allerede i sin skrivelse af 25. maj 1994 gjorde de spanske myndigheder opmærksom på, at de omhandlede skattefritagelser eventuelt var ulovlige, og at det var sandsynligt, at de skulle tilbagebetales. Den anførte

endvidere, at den aldrig hverken direkte eller indirekte har kvalificeret de omhandlede skattefritagelser som foranstaltninger, der er forenelige med fællesmarkedet. Desuden var Kommissionen af den opfattelse, at eksistensen af skatteforanstaltninger andetsteds i Kongeriget Spanien ikke kan have skabt en berettiget forventning om foreneligheden af de omhandlede skattefritagelser med fællesmarkedet, da de er af meget forskellig beskaffenhed. Endelig påpegede Kommissionen at »det lange tidsrum«, der forløb mellem den første skrivelse af 25. maj 1994 og beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, i høj grad er resultatet af de spanske myndigheders manglende samarbejde. Kommissionen anførte i denne forbindelse, at dens skrivelse af 19. januar 1996 aldrig blev besvaret.

57 Til sidst fastslog Kommissionen, at de omhandlede fritagelsesordninger var statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet (jf. artikel 1 i de anfægtede endelige beslutninger). Den pålagde følgelig de kompetente organer at afskaffe de pågældende støtteordninger i det omfang, de fortsat havde virkninger (jf. artikel 2 i de anfægtede endelige beslutninger).

58 Artikel 3 i de anfægtede endelige beslutninger fastsætter tilbagesøgning af støtten som følger:

»1. Spanien træffer alle nødvendige forholdsregler for, at støttemodtagerne tilbagebetaler den støtte, der er omhandlet i artikel 1, og som er tildelt ulovligt. Spanien indstiller al udbetaling af udestående støtte.

2. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til modtageren, og indtil den er tilbagebetalt. Renterne beregnes på grundlag af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.«

59 Artikel 4 i de anfægtede endelige beslutninger bestemmer, at Kongeriget Spanien senest to måneder efter meddelelsen af beslutningerne skal underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme dem, og beslutningernes artikel 5 præciserer, at de er rettet til Kongeriget Spanien.

60 I forbindelse med et søgsmål anlagt af Kommissionen fastslog Domstolen, at Kongeriget Spanien havde begået traktatbrud på grund af manglende gennemførelse af de anfægtede endelige beslutninger (Domstolens dom af 20.9.2007, sag C-177/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7689).

Retsforhandlinger

61 Med tre søgsmål indleveret til Rettens Justitskontor den 9. februar 2001 har sagsøgerne Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa og Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya anlagt de foreliggende sager T-30/01 — T-32/01 med påstand om annullation af beslutningen om at indlede den formelle procedure om undersøgelse af fritagelsesordningerne.

62 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 4. maj 2001 rejste Kommissionen i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement en formalitetsindsigelse over for de nævnte søgsmål. Ved kendelse af 22. april 2002 traf Retten (Tredje Udvidede Afdeling) afgørelse om at henskyde formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

63 Med tre stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 26. marts 2002 anlagde sagsøgerne de foreliggende sager T-86/02 — T-88/02 med påstand om annullation af de endelige beslutninger vedrørende de nævnte skattefritagelsesordninger.

64 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling den 17. maj 2002 blev sagerne T-86/02 — T-88/02 forenet med henblik på den videre behandling i overensstemmelse med procesreglementets artikel 50.

65 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 9. juli 2002 anmodede Comunidad autónoma del País Vasco om at måtte intervenere i sagerne T-86/02 — T-88/02 til støtte for sagsøgernes påstande. Ved kendelse afsagt den 12. september 2005 gav formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling tilladelse til denne intervention. Intervenienten afgav sine indlæg, og de andre parter fremsatte deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

66 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 1. juli 2002 anmodede Comunidad autónoma de La Rioja om at måtte intervenere i sagerne T-86/02 — T-88/02 til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse afsagt den 10. september 2002 gav formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling tilladelse til denne intervention. Intervenienten afgav sine indlæg, og de andre parter fremsatte deres bemærkninger hertil inden for den fastsatte frist.

67 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 29. juli 2002 anmodede Confederación Empresarial Vasca (Confebask) om at måtte intervenere i sagerne T-86/02 — T-88/02 til støtte for sagsøgernes påstande. Ved kendelse afsagt den 9. september 2005 gav formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling tilladelse til denne intervention. Intervenienten afgav sit indlæg, og de andre parter fremlagde deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

68 Ved kendelse afsagt den 10. september 2002 besluttede formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling at udsætte sagerne T-30/01 — T-32/01 og T-86/02 — T-88/02, indtil Domstolen træffer afgørelse i appellerne af Rettens dom af 6. marts 2002, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Sml. II, s. 1275, herefter »Demesa-dommen«) og Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-92/00 og T-103/00, Sml. II, s. 1385). I disse to domme tog Retten stilling til de sager, der var anlagt til prøvelse af de to kommissionsbeslutninger, der kvalificerede tildelingen til Daewo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) og til Ramondín SA og Ramondín Cápsulas SA af skattefordele på Territorio Histórico de Álava som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet (Kommissionens beslutning 1999/718/EF af 24. februar 1999 om den

spanske stats støtte til Demesa (EFT L 292, s. 1) og Kommissionens beslutning 2000/795/EF af 22. december 1999 om den statsstøtte, Spanien har ydet til fordel for Ramondín SA og Ramondín Cápsulas SA (EFT 2000 L 318, s. 36).

69 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Femte Afdeling. De foreliggende sager er følgelig blevet henvist til Femte Udvidede Afdeling.

70 Domstolens dom af 11. november 2004, Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen (forenede sager C-183/02 P og C-187/02 P, Sml. I, s. 10609), og Ramondín m.fl. mod Kommissionen (forenede sager C-186/02 P og C-188/02 P, Sml. I, s. 10653), der forkaster appellen af Demesa-dommen og dommen i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 68 ovenfor, bragte udsættelsen af sagen til ophør.

71 Den 6. januar 2005 adspurgte Retten parterne om de konsekvenser, disse domme kunne få for de foreliggende sager.

72 Ved skrivelse af 7. februar 2005 opretholdt sagsøgerne deres søgsmål efter at have fremlagt deres synspunkt vedrørende disse sager. De frafaldt imidlertid det første anbringende i stævningerne i sagerne T-86/02 — T-88/02.

73 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling den 11. november 2005 blev sagerne T-30/01 — T-32/01 forenet med de forenede sager

T-86/02 — T-88/02 med henblik på den videre behandling, og parterne blev hørt i overensstemmelse med procesreglementets artikel 50.

74 Den 20. december 2005 anmodede sagsøgerne Retten om, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, at behandle, og i givet fald træffe afgørelse i de forenede sager T-30/01 — T-32/01 og T-86/02 — T-88/02 inden sagerne T-227/01 — T-229/01 og T-230/01 — T-232/01.

75 Den 14. februar 2007 anmodede Retten, som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, sagsøgerne i sagerne T-86/02 — T-88/02 om at fremsende oplysninger vedrørende de virksomheder, der har nydt godt af de omhandlede skatteordninger.

76 Sagsøgerne svarede ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 12. marts 2007 og gav udtryk for tvivl vedrørende relevansen af denne foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 1. marts 2007 anmodede Confebask om en fornyet behandling af foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse.

77 Den 22. marts 2007 bekræftede Retten foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse af 14. februar 2007, og sagsøgernes svar blev indleveret til Rettens Justitskontor den 23. april 2007.

78 Den 30. juli 2007 stillede Retten, som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, spørgsmål til parterne, som parterne besvarede i løbet af oktober 2007.

79 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten at indlede den mundtlige forhandling. Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 15. januar 2008.

80 Under dette retsmøde fik sagsøgerne tilladelse til at fremlægge et dokument, som var blevet tilsendt Kommissionen, og det blev tilføjet retsbogen.

81 Under retsmødet fastsatte Retten endvidere en frist for sagsøgerne og Confebask med udløb den 28. januar 2008 til at fremsende visse oplysninger vedrørende de virksomheder, der har nydt godt af de omhandlede foranstaltninger. Dette blev tilføjet retsbogen.

82 Ved retsmødets afslutning besluttede formanden for Femte Udvidede Afdeling at udsætte afslutningen af den mundtlige forhandling.

83 Ved skrivelser indleveret til Rettens Justitskontor den 24. januar 2008 af Territorio Histórico de Vizcaya og den 28. januar 2008 af Territorios Históricos de Álava og de Guipúzcoa indgav sagsøgerne dokumenter vedrørende de anmodede oplysninger. Confebask gjorde ligeså ved skrivelse af 29. januar 2008. Kommissionen fremsatte, efter at Retten indrømmede den en forlængelse af fristen, sine bemærkninger til de dokumenter, der blev fremlagt den 6. marts 2008.

84 Formanden for den Femte Udvidede Afdeling afsluttede retsforhandlingerne den 12. marts 2008. Parterne blev oplyst herom ved skrivelse af 13. marts 2008.

85 Efter at have hørt parternes bemærkninger om sagernes forening, besluttede Retten i henhold til procesreglementets artikel 50, stk. 1, at forene sagerne T-30/01, T-31/01, T-32/01, T-86/02, T-87/02 og T-88/02 med henblik på dommen.

Parternes påstande

I — *I sagerne T-30/01 — T-32/01*

86 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 28. november 2000 om at indlede den formelle procedure til undersøgelse af de tre omhandlede fritagelsesordninger annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

87 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Det fastslås, at sagerne savner genstand.

— Subsidiært: Sagerne afvises.

— Mere subsidiært: frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

II — *I sagerne T-86/02 — T-88/02*

88 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: De anfægtede endelige beslutninger annulleres.

— Subsidiært: Beslutningernes artikel 3, første punktum, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

89 Confebask og Comunidad autónoma del País Vasco, intervenienter til støtte for sagsøgerne, har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: De anfægtede endelige beslutninger annulleres.

— Subsidiært: Beslutningernes artikel 3 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

90 Kommissionen og Comunidad autónoma de La Rioja, intervenient til støtte for Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

91 Første skal søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02, der er anlagt til prøvelse af de anfægtede endelige beslutninger, undersøges, og dernæst søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01, der er anlagt til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000.

I — *Om søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02 vedrørende annullation af de endelige beslutninger, hvori de omhandlede ordningers uforenelighed blev fastslået, og hvori der blev krævet tilbagesøgning af den tildelte støtte*

A — *Om formaliteten vedrørende Confebasks intervention i sagerne T-86/02 — T-88/02*

1. Parternes argumenter

92 Kommissionen har inden for rammerne af den mundtlige forhandling gjort gældende, at Confebask ikke skal have tilladelse til at intervenere, da sammenslutningen ikke har godtgjort, at nogle af dens medlemmer er omfattet af de omhandlede foranstaltninger.

93 Som følge af de spørgsmål, der blev stillet under retsmødet, har Confebask fremlagt visse dokumenter. Confebask har således fremlagt et dokument, der stammer fra generaldirektøren for økonomi (Director General de Hacienda) for hver af de tre Territorios Históricos, der angiver, at bestemte virksomheder var omfattet af de omhandlede skattefritagelser. Disse dokumenter bekræfter, at disse virksomheder er berørt af de anfægtede endelige beslutninger, og navnlig af disses artikel 3, der pålægger tilbagesøgning af støtten. En attest underskrevet af generalsekretæren og formanden

for Confebask bekræfter desuden, at alle disse virksomheder var medlemmer af Confebask på tidspunktet for indleveringen af interventionsanmodningerne.

94 Disse dokumenter er blevet videregivet til Kommissionen, som stadig hævder, at Confebask ikke har godtgjort sin interventionsberettigelse.

2. Rettens bemærkninger

95 Det bemærkes, at kendelsen af 9. september 2005, hvorved formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling gav Confebask tilladelse til at intervenere i sagerne T-86/02 — T-88/02, ikke er til hinder for, at der foretages en fornyet undersøgelse af, om interventionen kan admitteres i den endelige dom (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 52).

96 I medfør af artikel 40, stk. 2, i statutten for Domstolen, der i medfør af artikel 53, stk. 1, i samme statut finder anvendelse på Retten, tilkommer retten til intervention enhver, der godtgør at have en berettiget interesse i afgørelsen af en retstvist.

97 Ifølge fast retspraksis foreligger der en ret til at intervenere for sammenslutninger, hvis formål er at varetage deres medlemmers interesser i sager om principielle spørgsmål, der kan have betydning for medlemmerne (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17.6.1997, forenede sager C-151/97 P(I) og C-157/97 P(I), National Power og PowerGen, Sml. I, s. 3491, præmis 66, og af 28.9.1998, sag C-151/98 P, Pharos mod Kommissionen, Sml. I, s. 5441, præmis 6, samt kendelse afsagt af Rettens præsident den 19.4.2007, sag T-24/06, MABB mod Kommissionen, præmis 10).

98 Desuden bemærkes, at den vide fortolkning af sammenslutningers ret til at intervenere beror på et ønske om at forbedre mulighederne for at bedømme den sammenhæng, sagerne indgår i, således at det samtidig undgås, at en lang række individuelle personer eller virksomheder intervenerer, hvilket vil kunne hindre, at sagen afvikles på hensigtsmæssig måde (kendelsen i sagen National Power og PowerGen, nævnt ovenfor i præmis 97, præmis 66, og Rettens kendelse af 26.7.2004, sag T-201/04 R, Microsoft mod Kommissionen, Sml. II, s. 2977, præmis 38).

99 I den foreliggende sag er Confebask en tværgående brancheorganisation, der har til formål at repræsentere, koordinere og informere de erhvervsdrivende fra organisationer i Baskerlandet, der er medlemmer, samt forsvare disses generelle og fælles interesser. Den har bl.a. til formål at repræsentere og forsvare de baskiske virksomheders interesser over for myndigheder og social- og erhvervsorganisationer.

100 Det er ubestridt, at der er tale om en organisation, der repræsenterer virksomheder fra Baskerlandet i Spanien.

101 Desuden må det, som det følger af de under den mundtlige forhandling fremlagte dokumenter, fastslås, at visse virksomheder, som var medlemmer af Confebask, da sammenslutningen fremsatte sin anmodning om intervention, havde modtaget støtte i henhold til de i denne sag omhandlede skatteordninger.

102 Følgelig kan interesserne for disse virksomheder, som både er medlemmer af Confebask og faktisk omfattet af de omhandlede skatteforanstaltninger, berøres af de foreliggende sager.

103 Hertil kommer, at Confebask har deltaget i den administrative procedure, som ledte til vedtagelsen af de anfægtede endelige beslutninger.

104 Derfor må det fastslås, at Confebask har en berettiget interesse i tvistens afgørelse, og at dennes intervention til støtte for sagsøgerne skal admitteres.

B — *Hvorvidt søgsmålet i sagerne T-86/02 — T-88/02 er velbegrundet*

105 Sagsøgerne har gjort fem anbringender gældende i deres stævninger. De har imidlertid frafaldet det første anbringende vedrørende de omhandlede foranstaltningers generelle karakter og det forhold, at der ikke foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF (jf. præmis 72 ovenfor).

106 I det andet anbringende har de gjort gældende, at de omhandlede fritagelsesordninger skulle have været anset for eksisterende støtte og ikke ny støtte. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelsen af artikel 88, stk. 1, EF og af artikel 17-19 i forordning nr. 659/1999, da Kommissionen skulle have anvendt proceduren for eksisterende støtteordninger. Det fjerde anbringende er baseret på tilsidesættelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, da de pågældende ordninger ikke var driftsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, men støtte til investeringer eller oprettelse af arbejdspladser. I forbindelse med det femte anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at forpligtelsen til at tilbagesøge den omhandlede støtte er behæftet med en proceduremangel, og at den tilsidesætter princippet om retssikkerhed, god forvaltningsskik og beskyttelsen af den berettigede forventning samt ligebehandling. Endelig har sagsøgerne i replikken påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 med den begrundelse, at Kommissionen i sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skulle have nævnt, at der var blevet afholdt møder med de spanske myndigheder.

1. Om det andet anbringende vedrørende det forhold, at de omhandlede støtteordninger angiveligt er eksisterende støtte

107 Det andet anbringende kan opdeles i to led. Det første led vedrører tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999. Det andet led vedrører tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999.

a) Om det første led vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999

Parternes argumenter

108 Ifølge sagsøgerne skulle Kommissionen have anset fritagelsesordningerne for eksisterende støtte, eftersom de i overensstemmelse med artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 ikke udgjorde støtteordninger, da de blev indført, men blev det på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten foretog nogen ændringer.

109 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen stiltiende lagde til grund, at fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte på tidspunktet for indførelsen heraf.

110 Ifølge sagsøgerne havde Kommissionen på det tidspunkt, hvor den fik kendskab til disse ordninger i 1994, ingen forpligtelse til at afslutte den indledende undersøgelse med en beslutning som omhandlet i artikel 249 EF, og kunne alene stiltiende give udtryk for sin favorable stillingtagen, hvorefter de undersøgte foranstaltninger ikke udgjorde støtte.

111 Den retspraksis, der er udviklet i denne henseende for så vidt angår anmeldte foranstaltninger, gælder også i tilfælde af en indledende undersøgelse af ikke-anmeldte bestemmelser, som Kommissionen har kendskab til. Retspraksis, hvorefter Kommissionen skal indlede den formelle undersøgelsesprocedure i tilfælde af tvivl med hensyn til en national foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet, indebærer desuden, at det forhold, at der ikke foreligger en sådan beslutning, i princippet betyder, at Kommissionen anser den omhandlede foranstaltning for overensstemmende med fællesskabsretten.

112 Kommissionens meddelelse af 4. marts 1991 til medlemsstaterne vedrørende de nærmere bestemmelser for anmeldelse af støtte samt procedurereglerne i forbindelse med støtteforanstaltninger iværksat i strid med artikel [88], stk. 3, EF (herefter »meddelelsen af 1991«) bekræfter desuden, at Kommissionen ikke anser sig for forpligtet til at vedtage en beslutning ved udløbet af den indledende undersøgelse, når medlemsstaten på tilfredsstillende måde besvarer dens begæring om oplysninger. Det fremgår endvidere af denne meddelelse, at kommissionsmedlemmet med ansvar for konkurrencespørgsmål kun foreslog Kommissionen ikke at anfægte den undersøgte foranstaltning, i tilfælde hvor vedkommende ikke var i tvivl om dennes forenelighed. Denne »henlæggelse af sagen« er kendetegnet ved, at der ikke foreligger en formel beslutning.

113 Artikel 232 EF er ikke til hinder for denne fremgangsmåde. Ifølge sagsøgerne har de nationale myndigheder ikke kompetence til at anlægge passivitetssøgsmål for at tvinge Kommissionen til at vedtage en beslutning om en klage, som de ikke er ophavsmænd til.

114 Dernæst har sagsøgerne præciseret, fra hvilket tidspunkt Kommissionen skulle have henlagt den indledende undersøgelsesprocedure. De har i denne forbindelse anført, at der inden det tidspunkt, hvor forordning nr. 659/1999 trådte i kraft, ikke var nogen bestemmelse, der indeholdt en frist for Kommissionen. Imidlertid har retspraksis af retssikkerhedsprincippet udledt, at Kommissionen er forpligtet til at tage stilling inden for en rimelig frist. Henset til beskaffenheden af den indledende undersøgelsesprocedure er fristen for at afslutte proceduren følgelig kort. Det har Kommissionen selv erkendt. Ifølge sagsøgerne gælder Kommissionens forpligtelse til at handle med omhu selv i tilfælde, hvor nationale foranstaltninger ikke er blevet anmeldt i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte.

115 På denne baggrund er sagsøgerne af den opfattelse, at Kommissionen godtog, at fritagelsesordningerne hverken stiltiende eller udtrykkeligt kvalificeres som statsstøtte.

116 De har gjort opmærksom på, at Kommissionen i dens begæring om oplysninger af 25. maj 1994 gjorde de spanske myndigheder opmærksom på, at den er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i tilfælde af manglende svar eller et utilstrækkeligt svar. Kommissionen indledte imidlertid ikke denne procedure efter at den den 30. september 1994 modtog det svar, hvorved Kongeriget Spanien bestred fritagelsesordningernes karakter af statsstøtte. Sagsøgerne har heraf udledt, at Kommissionen fandt, at dette svar var tilfredsstillende, og at de omhandlede ordninger ikke udgjorde støtte som omhandlet i artikel 87 EF.

117 Sagsøgerne mener, at ovenstående argumenter underbygges af skrivelsen af 18. juli 1995, som Kommissionen sendte til forfatterne af klagen af 1994 for at orientere dem om klagens behandling, og som ifølge sagsøgerne giver udtryk for, at de omhandlede fritagelsesordninger ikke er statsstøtte.

118 Andre elementer giver yderligere anledning til at antage, at Kommissionen stiltiende antog, at fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte. For det første havde Kommissionen ikke offentliggjort en meddelelse i EU-Tidende med oplysninger til tredjeparter om risikoen ved fritagelsesordningerne. For det andet erkendte Kommissionen i sine skrivelser, at undersøgelsen af fritagelsesordningerne var forsinket. Der blev ikke i denne forbindelse givet udtryk for kritik af de nationale myndigheder i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure eller i de anfægtede endelige beslutninger. For det tredje er der ikke i Kommissionens begæring om oplysninger af 3. februar 2000 til de spanske myndigheder henvist til klagen af 1994. Det fremgår tværtimod heraf, at Kommissionen ville undersøge fritagelsesordningen i provinsen Álava fra tidspunktet for beslutning 1999/718 (jf. præmis 68 ovenfor). I øvrigt udgør denne skrivelse ikke et pålæg om at fremskaffe oplysninger om dem, der var omfattet af de omhandlede foranstaltninger. Disse oplysninger er desuden ikke af interesse i tilfælde af en angivelig støtteordning, som analyseres abstrakt. For det fjerde har beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure endvidere ingen forbindelse til klagen af 1994. Den er derimod baseret på Kommissionens meddelelse

om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (EFT 1998 C 384, s. 3, herefter »meddelelsen af 1998 om skattelettelser«).

119 Hertil kommer, at den omstændighed, at Kommissionen vedtog beslutninger vedrørende andre skatteordninger i Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya og de Guipúzcoa efter 1994, ikke ændrer ved det forhold, at den oprindeligt var af den opfattelse, at fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte. Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og de anfægtede endelige beslutninger dokumenterer Kommissionens vilkårlighed. Kommissionen har desuden ikke begrundet dens prioritering af behandlingen af ordningerne af 1996 om indførsel af andre skattefordele som f.eks. skattenedslag og nedsættelser af beregningsgrundlaget for skatten, selv om den er af den opfattelse, at disse var mindre »aggressive« end de i den foreliggende sag omhandlede fra 1993.

120 Sagsøgerne har i replikken angivet en række elementer, hvoraf det fremgår, at Kommissionen udtrykkeligt afviste klagen af 1994 med den begrundelse, at fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte.

121 Det fremgår således af debatten i det spanske senat den 22. april 1997 (Boletín Oficial de las Cortes Generales af 28.4.1997, nr. 204, 681/000550), at kommissionsmedlemmet med ansvar for konkurrence over for en delegation fra Comunidad autónoma de La Rioja bekræftede, at klagen af 1994 »ikke henhører under Den Europæiske Unions kompetence, men under den pågældende medlemsstats kompetence«. Det fremgår endvidere af en artikel offentliggjort på internettet den 24. oktober 2002, at klagen i øvrigt ikke var blevet behandlet. Sagsøgerne har af disse to elementer udledt, at Comunidad autónoma de La Rioja indtrådte i klagen af 1994, og at Kommissionen udtrykkeligt afviste denne, da den, eftersom fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte, ikke henhørte under fællesskabsretten. Sagsøgerne har af kommissionsbeslutningen om støtte til Ramondín udledt, at Comunidad autónoma de La Rioja inden for rammerne af klagen over denne støtte havde afstået fra at anfægte foreneligheden af Norma Foral nr. 22/1994 (Álava), isoleret set, med statsstøttereglerne. De er af den opfattelse, at denne holdningsændring er begrundet i den nævnte afvisning af klagen af 1994. Endelig har Kommissionen aldrig hentydet til denne klage eller til den omstændighed, at undersøgelsen ville blive differentieret ud fra hensigtsmæssighed i forbindelse med de tiltag, den iværksatte fra 1997 vedrørende de forskellige skatteordninger i Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya og de Guipúzcoa. Kommissionen nævnte navnlig ikke disse forhold i de bemærkninger, den fremsatte til de præjudicielle spørgsmål, der var forelagt af en spansk retsinstans inden for rammerne af de sager, der gav anledning til den kendelse, som Domstolens

præsident afsagde den 16. februar 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa m.fl. (forenede sager C-400/97 — C-402/97, Sml. I, s. 1073), vedrørende de tre omhandlede støtteordninger. Ligeledes henviser beslutningen om at indlede den formelle procedure om undersøgelse af disse ordninger blot til den klage, der var indbragt den 5. januar 2000.

122 Følgelig er hverken Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995 til forfatterne af klagen af 1994 eller skrivelsen af 19. januar 1996, hvorved Kommissionen rettede en begæring til de spanske myndigheder om yderligere oplysninger, til hinder for, at Retten fastslår, at kommissionsmedlemmet med ansvar for konkurrencespørgsmål i 1997 bekræftede afvisningen af den nævnte klage. Tværtimod fremgår det udtrykkeligt af skrivelsen af 18. juli 1995, at der ville blive vedtaget en beslutning, og at denne ville blive meddelt klagerne.

123 Ifølge sagsøgerne var Kommissionen således af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte, da de blev indført.

124 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at de omtvistede beslutninger ikke kunne forklares ud fra udviklingen på området for statsstøttepolitik, som indebar en ændring af kriterierne for undersøgelsen af visse skatteforanstaltninger. De har således påberåbt sig udviklingen på fællesmarkedet som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

125 De har understreget, at det forslag, der ligger til grund for forordning nr. 659/1999, ikke indeholdt kategorien eksisterende støtte, som senere blev indført i artikel 1, litra b), nr. v). De er af den opfattelse, at denne bestemmelse netop blev indført efterfølgende for at tage hensyn til ændringer i Kommissionens statsstøttepolitik. Det følger i øvrigt af fjerde betragtning til forordningen, at denne bestemmelse ganske rigtigt omhandlede

udviklingen af Kommissionens statsstøttepolitik, og sagsøgerne har heraf udledt, at udviklingen på fællesmarkedet er ensbetydende med udviklingen af statsstøttepolitikken.

126 Ifølge sagsøgerne fremgår det af resolutionen vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 1. december 1997 om en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning (EFT 1998 C 2, s. 1), at Kommissionen udtrykte sit ønske om at genoptage undersøgelsen af skatteordningerne i medlemsstaterne og således bekendtgjorde en ændring af bedømmelseskriteriet herfor. Meddelelsen af 1998 om skattelettelser bekræfter dette, for så vidt som Kommissionen heri anfører, at den vil iværksætte en »ny undersøgelse af de enkelte skatteordninger« »baseret på meddelelsen«. De har tilføjet, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure udtrykkeligt henviser til denne meddelelse.

127 Desuden er de af den opfattelse, at beslutning 93/337, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke udgør en gyldig henvisning. Ifølge sagsøgerne kvalificerede Kommissionen det i beslutning 93/337 omhandlede skattenedslag fra 1988 som selektive foranstaltninger, da de kun fandt anvendelse på visse aktiviteter. Kommissionen har ikke anvendt et kriterium vedrørende mindsteinvesteringen. Derimod udelukker de i den foreliggende sag omhandlede fritagelsesforanstaltninger ingen aktiviteter, og de kunne således med rette anses for generelle foranstaltninger i 1993.

128 De har endvidere påberåbt sig Kommissionens beslutning 2003/755/EF af 17. februar 2003 om Kongeriget Belgiens støtteordning til fordel for koordinationscentre, som er hjemmehørende i Belgien (EUT L 282, s. 25), i hvilken Kommissionen godtog, at artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 finder anvendelse i tilfælde, hvor Kommissionen ændrer sin bedømmelse fra oprindeligt at have fastslået, at en foranstaltning ikke udgør støtte, til, at der er tale om støtte.

129 Sagsøgerne er således af den opfattelse, at der er sket en udvikling i statsstøttepolitikken som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

130 For det tredje har de understreget, at de omhandlede skatteforanstaltninger ikke er blevet ændret.

131 De har gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl, da den afviste at anse de omhandlede foranstaltninger for eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

132 Kommissionen har, støttet af Comunidad autónoma de La Rioja, nedlagt påstand om, at dette første led af det første anbringende forkastes.

Rettens bemærkninger

133 Det bemærkes indledningsvis, at der efter traktaten gælder forskellige fremgangsmåder alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens ny støtte i henhold til artikel 88, stk. 3, EF på forhånd skal anmeldes til Kommissionen og ikke kan gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig beslutning, kan eksisterende støtte i medfør af artikel 88, stk. 1, EF løbende gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået, at den er uforenelig med fællesmarkedet (Domstolens dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 20). Eksisterende støtte kan således i givet fald kun være genstand for en beslutning om, at støtten ikke er forenelig med fællesmarkedet, der har virkning for fremtiden (Demesa-dommen, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 172).

134 Det fremgår af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, som trådte i kraft den 16. april 1999, og som således fandt anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede endelige beslutninger, at støtte »anses for eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer«.

135 Sagsøgerne har gjort gældende, at de tre betingelser i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 er opfyldt. Kommissionen er af den opfattelse, at de første to betingelser om, at de omhandlede støtteordninger ikke udgjorde støtte, da de blev indført, men at de blev til støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde (jf. betragtning 78 til beslutning 2003/28, betragtning 76 til beslutning 2003/86 og betragtning 74 til beslutning 2003/192).

136 Det skal undersøges, om Kommissionen med føje antog, at disse betingelser ikke var opfyldt i den foreliggende sag.

137 Hvad angår den første betingelse har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen stiltiende og udtrykkeligt har medgivet, at de omhandlede ordninger ikke udgjorde statsstøtteordninger, da de blev indført.

138 Sagsøgerne har for det første i replikken gjort gældende, at Kommissionen udtrykkeligt afviste klagen af 1994.

139 Imidlertid følger det af elementer i sagsakterne, at Kommissionen efter klagen af 1994 fortsatte sine undersøgelser (jf. præmis 21 ff. ovenfor), uden dog at vedtage en udtrykkelig beslutning.

140 Således orienterede Kommissionen den 18. juli 1995 klagerne om, at den fortsatte sin undersøgelse af den spanske skatteordning og af det skattemæssige selvstyre, der gælder i visse medlemsstater, under hensyn til bl.a. den aktuelle føderale udvikling i en række medlemsstater. Den anførte, at dens tjenestegrene indsamlede de tilstrækkelige oplysninger, at den ville træffe afgørelse om klagens behandling, når disse spørgsmål blev afklaret, og at den ville meddele dem denne beslutning. Det fremgår klart heraf, at Kommissionen fortsatte undersøgelsen af klagen, og at den således ikke havde vedtaget nogen beslutning.

141 Ligeledes meddelte Kommissionen ved skrivelse af 19. januar 1996 Kongeriget Spanien, at den undersøgte de omhandlede bestemmelsers indvirkning på konkurrencen, og den anmodede det om at fremsende oplysninger om dem, der var omfattet af de omhandlede foranstaltninger. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen fik en besvarelse af dette spørgsmål, hvilket parterne er uenige om, må det fastslås, at denne skrivelse under alle omstændigheder godtgør, at Kommissionen på dette tidspunkt ikke havde taget stilling til de omhandlede ordninger (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 15.9.1998, sag T-95/96, Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3407, præmis 88).

142 Endelig må det konstateres, at en spansk senators spørgsmål til den spanske regering vedrørende mødet den 17. marts 1997 ikke hidrører fra Kommissionen og blot dokumenterer, at den angivelige udtalelse fra kommissionsmedlemmet med ansvar for konkurrencespørgsmål blev fremsat inden for rammerne af den nationale parlamentariske debat. Et sådant element kan ikke anses for Kommissionens udtrykkelige stillingtagen, uanset indholdet heraf.

143 Heller ikke en avisartikel eller sagsøgernes antagelser vedrørende klagernes eller Kommissionens standpunkt i forbindelse med andre procedurer kan dokumentere, at der foreligger en beslutning vedtaget af Kommissionen i den foreliggende sag.

144 Det skal følgelig fastslås, at ingen af de fremlagte dokumenter udgør en beslutning rettet til en medlemsstat, og intet af det fremlagte kan dokumentere, at der foreligger en klar og udtrykkelig stillingtagen fra Kommissionen (jf. i denne retning Rettens dom af 5.4.2006, sag T-351/02, Deutsche Bahn mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047, præmis 46-49).

145 Følgelig er det ikke godtgjort, at der foreligger en udtrykkelig beslutning fra Kommissionen om, at de omhandlede ordninger ikke udgjorde statsstøtteordninger, da de blev indført.

146 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke var forpligtet til at afslutte den foreløbige undersøgelsesfase med en beslutning i henhold til artikel 249 EF og alene med sin tavshed kunne give udtryk for sit standpunkt om, at de omhandlede skatteforanstaltninger ikke udgjorde støtte.

147 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes.

148 Det bemærkes, at en institutions tavshed alene ikke kan skabe bindende retsvirkninger, som kan påvirke sagsøgerens interesser, medmindre denne konsekvens udtrykkeligt er fastsat i en fællesskabsretlig bestemmelse. Fællesskabsretten fastsætter i visse særlige tilfælde, at en institutions tavshed kan sidestilles med en beslutning, når den pågældende institution er blevet opfordret til at tage stilling og ikke har gjort dette inden for en bestemt frist. Når der ikke findes en sådan udtrykkelig bestemmelse, som fastsætter en frist, efter hvis udløb der antages at være truffet en stiltiende beslutning, og som fastlægger indholdet af denne beslutning, kan en institutions passivitet ikke sidestilles med en beslutning, da traktatens søgsmålsordning ellers ville blive bragt i fare (Rettens dom af 13.12.1999, forenede sager T-190/95 og T-45/95, Sodima mod Kommissionen, Sml. II, s. 3617, præmis 31 og 32).

149 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de omhandlede skatteordninger, der blev indført i 1993, ikke blev anmeldt til Kommissionen.

150 De bestemmelser, som finder anvendelse på statsstøtte, fastsætter ikke, at Kommissionens tavshed skal sidestilles med en stiltiende beslutning om, at der ikke foreligger støtte, navnlig da de omhandlede foranstaltninger ikke blev anmeldt til Kommissionen. Kommissionen, der er enekompetent med hensyn til konstatering af en støttes eventuelle uforenelighed med fællesmarkedet, er nemlig ved afslutningen af den indledende fase af undersøgelsen af en statsforanstaltning forpligtet til at vedtage en beslutning rettet til den pågældende medlemsstat, der enten konstaterer, at der ikke foreligger støtte, at der foreligger støtte, der er forenelig med fællesmarkedet, eller at proceduren i artikel 88, stk. 2, EF skal indledes (dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 53-55).

151 Følgelig kan en sådan beslutning, som desuden meddeles medlemsstaten, ikke være stiltiende og et resultat af Kommissionens tavshed i en bestemt periode.

152 I det foreliggende tilfælde kan det således ikke tiltrædes, at Kommissionen kunne vedtage en stiltiende beslutning om, at de omhandlede skatteordninger ikke udgjorde støtteordninger, da de blev indført.

153 Den omstændighed alene, at Kommissionen ikke indledte den formelle procedure om undersøgelse af en bestemt statsforanstaltning i en forholdsvis lang periode, kan ikke i sig selv give denne foranstaltning objektiv karakter af eksisterende støtte, såfremt der er tale om støtte. Den usikkerhed, der kan have foreligget i denne forbindelse, kan i hvert fald højst have medført en berettiget forventning hos støttemodtagerne om, at de ikke skulle tilbagebetale den støtte, der var blevet udbetalt tidligere (Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 2309, præmis 129).

154 Desuden opfordrede sagsøgerne ikke Kommissionen til at tage stilling til klagen af 1994, hvilket ved udløbet af en frist på to måneder ville have åbnet mulighed for at anlægge et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 232 EF, eftersom de, i modsætning til det af sagsøgerne hævdede (jf. præmis 113 ovenfor), ville have været berettiget hertil, ligesom de i de foreliggende sager er berettiget til at anlægge sag med påstand om annullation af de endelige beslutninger, som Kommissionen vedtog (jf. i denne retning Domstolens dom af 26.11.1996, sag C-68/95, T. Port, Sml. I, s. 6065, præmis 59).

155 Det kan følgelig ikke lægges til grund, at der blev vedtaget en stiltiende beslutning om, at der ikke foreligger støtte som følge af Kommissionens tavshed i den foreliggende sag.

156 Sagsøgernes argumenter, som for det første er baseret på retspraksis, for det andet på Kommissionens adfærd i den foreliggende sag, og for det tredje på visse bestemmelser i Kommissionens meddelelser, kan ikke ændre denne bedømmelse.

157 For det første vedrører den retspraksis, som sagsøgerne har påberåbt sig (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 45, og Rettens dom af 17.6.1999, sag T-82/96, ARAP m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1889, præmis 28), situationer, hvor Kommissionen havde vedtaget udtrykkelige beslutninger, og som derfor ikke er relevante for den foreliggende sag. Ligeledes finder Domstolens dom af 11. december 1973, Lorenz (sag 120/73, Sml. s. 1471), som finder anvendelse på anmeldt støtte, ikke anvendelse på området for ikke-anmeldt støtte, som i det foreliggende tilfælde (Domstolens dom af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl. Sml. I, s. 3547, præmis 46-48, og af 15.2.2001, sag C-99/98, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1101, præmis 32; jf. Rettens dom i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, nævnt i præmis 141 ovenfor, præmis 77 og 78, og af 15.6.2005, sag T-171/02, Regione autónoma della Sardegna mod Kommissionen, Sml. II, s. 2123, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

158 For det andet skal argumentationen vedrørende Kommissionens adfærd også forkastes.

159 Således kan den manglende reaktion på Kongeriget Spaniens besvarelse af 30. september 1994, eller den omstændighed, at Kommissionen i sine indlæg erkendte forsinkelsen af undersøgelsen af de i den foreliggende sag omhandlede skatteordninger, ikke med føje påberåbes med henblik på at konkludere, at der foreligger en beslutning fra Kommissionen om, at der ikke foreligger støtte i den foreliggende sag. Desuden dokumenterer Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995 til klagerne (jf. præmis 26 ovenfor), i modsætning til det af sagsøgerne hævdede, at Kommissionen fortsatte sin analyse, hvorfor det ikke kan tiltrædes, at der blev vedtaget en stiltiende beslutning, ifølge hvilken de omhandlede skatteordninger ikke udgjorde støtteordninger fra det tidspunkt, hvor de blev indført.

160 Desuden har sagsøgerne gjort gældende, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure kun henviser til klagen af 5. januar 2000 (jf. præmis 31 ovenfor), og ikke til klagen af 1994.

161 Det bemærkes i denne forbindelse, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure omfatter de tre omtvistede skatteordninger, uden at klagen af 1994 er nævnt. Denne beslutning blev nemlig vedtaget af Kommissionen efter indbringelsen af klagen af 5. januar 2000 af konkurrenter til en virksomhed, der var omfattet af fritagelsen fra selskabsskat.

162 Imidlertid indebærer den omstændighed, at klagen af 1994 ikke blev nævnt i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, ikke, at der foreligger en stiltiende beslutning fra Kommissionen, der fastslår, at de omhandlede ordninger ikke udgør statsstøtte, eftersom en sådan beslutning som tidligere anført (præmis 152 ovenfor) ikke kan være stiltiende.

163 Hvad angår argumentationen vedrørende Kommissionens vedtagelse af beslutninger om andre skatteordninger indført af sagsøgerne efter klagen af 1994 og vedrørende de anfægtede beslutningers vilkårlige beskaffenhed må denne tillige forkastes som irrelevant i forbindelse med det anbringende, der vedrører begrebet eksisterende støtte.

164 For det tredje kan der ikke fremføres yderligere argumenter vedrørende meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte og meddelelsen af 1991.

165 Meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte nævner derimod forpligtelsen til at anmelde støtteprojekter, og det anføres bl.a., at enhver modtager af ulovligt tildelt støtte, »dvs. støtte, som ydes, uden at Kommissionen har truffet en endelig beslutning«, risikerer at skulle tilbagebetale den. Denne meddelelse nævner ganske vist også, at Kommissionen, så snart den får kendskab til, at en medlemsstat vedtager ulovlige støtteforanstaltninger, skal offentliggøre en særlig advarsel til de potentielle støttemodtagere om risikoen ved støtten (jf. præmis 11 ovenfor). Det kan dog ikke på dette grundlag sluttes, at den

manglende offentliggørelse af en sådan advarsel kan sidestilles med vedtagelsen af en stiltiende beslutning om, at der ikke foreligger støtte, henset til den ovenfor nævnte retspraksis (dommen i sagen Sodima mod Kommissionen, nævnt i præmis 148 ovenfor).

166 Heller ikke meddelelsen af 1991, som sagsøgerne har påberåbt sig (jf. præmis 112 ovenfor), kan danne grundlag for noget argument. Denne meddelelse fastsætter nemlig, at Kommissionen i tilfælde af medlemsstatens utilstrækkelige besvarelse, »forbeholder sig« muligheden for at gøre brug af visse beføjelser (pålæg om suspension af de omhandlede foranstaltninger eller en henstilling om at fremsætte bemærkninger og fremlægge de nødvendige oplysninger til bedømmelsen af støttens forenelighed med fællesmarkedet) og konkluderer, at »det er Kommissionens intention at gøre brug af de nævnte beføjelser i alle tilfælde, hvor dette viser sig nødvendigt med henblik på at bringe enhver tilsidesættelse af traktatbestemmelserne på området for statsstøtte til ophør«. Det fremgår således på ingen måde af denne meddelelse, at Kommissionens manglende formelle svar svarer til en stiltiende beslutning fra denne om, at de omhandlede foranstaltninger ikke udgør støtte.

167 Følgelig skal argumentet om, at Kommissionen stiltiende gav afslag på klagen af 1994 og godtog, at de omhandlede ordninger ikke udgjorde statsstøtteordninger, forkastes.

168 Det følger af det ovenstående, at det ikke er godtgjort, at der foreligger en kommissionsbeslutning, der godtager, at de omhandlede ordninger ikke udgjorde statsstøtteordninger, da de blev indført.

169 Eftersom denne første betingelse i artikel 1, litra b), nr. v) i forordning nr. 659/1999 ikke er opfyldt, kan de omhandlede foranstaltninger ikke anses for eksisterende støtte som omhandlet i denne bestemmelse.

170 Følgelig er argumentationen vedrørende den anden betingelse, hvorved det forsøges at godtgøre, at de omhandlede foranstaltninger er blevet til støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden relevans.

171 Under alle omstændigheder må det for så vidt angår sagsøgernes argumentation vedrørende den anden betingelse i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 fastslås, at denne ikke kan tiltrædes.

172 Sagsøgerne har nemlig gjort gældende, at det fremgår af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 og af fjerde betragtning hertil, at begrebet udviklingen på fællesmarkedet er ensbetydende med udviklingen af statsstøttepolitikken (jf. præmis 125 ovenfor).

173 Det skal dog bemærkes, at begrebet »udviklingen på fællesmarkedet« kan forstås som en ændring af den økonomiske og retlige kontekst i den sektor, der berøres af den pågældende foranstaltning (Domstolens dom af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 71). En sådan ændring kan navnlig være et resultat af liberaliseringen af et marked, som oprindeligt var lukket for konkurrence (Rettens dom af 4.4.2001, sag T-288/97, Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169, præmis 89).

174 Dette begreb omhandler derimod ikke den situation, hvor Kommissionen ændrer sin vurdering alene på grundlag af en strengere anvendelse af traktatens regler om statsstøtte (dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, nævnt i præmis 173 ovenfor, præmis 71). Det bemærkes i denne forbindelse, at en statsstøttes karakter af eksisterende eller ny støtte ikke afhænger af Kommissionens subjektive bedømmelse og skal fastlægges uafhængigt af enhver tidligere administrativ praksis (Rettens dom i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 153, præmis 121, og domme af 23.10.2002, forenede sager T-269/99, T-271/99 og T-272/99, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4217, præmis 80, og forenede sager T-346/99 — T-348/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4259, præmis 84).

175 Heraf følger, at en konstatering af en udvikling af statsstøttepolitikken alene ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udgøre en »udvikling af fællesmarkedet« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, eftersom det objektive statsstøttebegreb, der følger af artikel 87 EF, ikke selv er ændret.

176 I det foreliggende tilfælde er der ingen af sagsøgernes argumenter vedrørende udviklingen af statsstøttepolitikken, som kan betegnes som »udviklingen på fællesmarkedet« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

177 Til støtte for argumentationen vedrørende udviklingen af statsstøttepolitikken har sagsøgerne nemlig påberåbt sig Rådet for Den Europæiske Unions vedtagelse den 1. december 1997 af en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning (jf. præmis 126 ovenfor).

178 Retten bemærker i denne forbindelse, at medlemsstaterne forpligtede sig til gradvist at afskaffe visse skatteforanstaltninger, der anses for at være skadelige, mens Kommissionen angav, at den havde til hensigt at vurdere eller revurdere de i medlemsstaterne gældende skatteordninger set i lyset af statsstøttereglerne (adfærdskodeksens punkt D og J).

179 I modsætning til det af sagsøgerne hævdede, er der ikke i denne adfærdskodeks nævnt nogen ændring af kriteriet for bedømmelsen af statsstøttebegrebet, og sagsøgerne har desuden på ingen måde understøttet deres påstande i denne retning.

180 Sagsøgerne har endvidere påberåbt sig meddelelsen af 1998 om skattelettelser, der ifølge sagsøgerne nævner en ny undersøgelse af de enkelte skatteordninger (jf. præmis 126 ovenfor).

181 I denne meddelelse af 1998 om skattelettelser, der i høj grad bygger på Domstolens og Rettens praksis og tydeliggør anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF på skatteforanstaltninger, giver Kommissionen imidlertid ikke udtryk for, at den skulle have ændret kriterierne for bedømmelsen af skatteforanstaltninger på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF (jf. i denne retning dommen i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor, præmis 79, og af 23.10.2002 i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor, præmis 83).

182 Desuden har sagsøgerne understreget, at Kommissionen i beslutning 93/337 har anvendt et selektivitetskriterium, der adskiller sig fra det, der anvendes i den foreliggende sag (jf. præmis 127 ovenfor).

183 I beslutning 93/337 har Kommissionen bl.a. understreget, at skatteforanstaltningerne kun finder anvendelse på visse virksomheder, og at visse aktiviteter ikke er omfattet heraf (beslutningens del III). I de anfægtede endelige beslutninger har Kommissionen lagt et andet selektivitetskriterium til grund vedrørende en minimumsinvestering, der skal være større end et bestemt beløb.

184 I henhold til artikel 87, stk. 1, EF skal det fastslås, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder. Der er tale om et objektivt begreb, som kan bedømmes ud fra de forskellige selektivitetskriterier, uden at der dog heraf skal udledes en ændring af kriterierne for bedømmelsen af statsstøttens selektive beskaffenhed.

185 Følgelig giver de påberåbte argumenter ikke anledning til at fastslå, at de selektivitetskriterier, Kommissionen anvendte i sin bedømmelse af skatteforanstaltningerne på grundlag af artikel 87, stk. 1, EF, blev ændret efter vedtagelsen af de omtvistede skatteforanstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor, præmis 79).

186 Hertil kommer, at selv om det antages, at sagsøgerne havde godtgjort, at Kommissionen har ændret kriterierne for bedømmelsen af kvalificeringen som statsstøtte, kan argumentet om, at de omhandlede skatteforanstaltninger er eksisterende støtte, ikke tiltrædes. Det er nemlig på ingen måde godtgjort, at Kommissionens angivelige ændring af de anvendte selektivitetskriterier er et resultat af »udviklingen på fællesmarkedet« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at dette begreb ikke omfatter den situation, hvor Kommissionen ændrer sin vurdering alene på grundlag af en strengere anvendelse af traktatens regler om statsstøtte (dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, nævnt i præmis 173 ovenfor, præmis 71).

187 Hvad endelig angår beslutning 2003/755, som sagsøgerne har påberåbt sig, bemærkes, at dette ikke er et relevant element. Den i denne beslutning omhandlede foranstaltning var eksisterende støtte, eftersom den var blevet anmeldt og godkendt forudgående, og Kommissionen havde inden for rammerne af den løbende undersøgelse af eksisterende støtte i henhold til artikel 88, stk. 1, EF besluttet at genoptage undersøgelsen af den omhandlede ordning. Det er desuden netop med hensyn til beslutning 2003/755, at Domstolen fastslog, at begrebet »udviklingen på fællesmarkedet« ikke omfatter den situation, hvor Kommissionen ændrer sin vurdering alene på grundlag af en strengere anvendelse af traktatens regler om statsstøtte (dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, nævnt i præmis 173 ovenfor, præmis 71). Denne beslutning underbygger således på ingen måde sagsøgernes opfattelse.

188 Følgelig er der ingen af de elementer, sagsøgerne har gjort gældende, som godtgør en udvikling på fællesmarkedet som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

189 Det følger af det ovenstående, at de omhandlede skatteordninger ikke kan anses for eksisterende støtteordninger som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

190 Følgelig skal første led af det andet anbringende vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 forkastes som ugrundet.

b) Om andet led vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999

Parternes argumenter

191 Såfremt Retten ikke tiltræder, at Kommissionen var af den opfattelse, at fritagelsesordningerne ikke udgjorde statsstøtte, har sagsøgerne ikke desto mindre gjort gældende, at den foreliggende sags faktiske omstændigheder godtgør, at Kommissionen anså ordningerne for at være forenelige med fællesmarkedet, og at den godkendte dem som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999. Denne bestemmelse vedrører bl.a. de foranstaltninger, der blev vedtaget inden forordningen trådte i kraft, og som Kommissionen ikke anfægtede.

192 I den foreliggende sag fremgår godkendelsen af Kommissionens skrivelse af 25. maj 1994 og af dens efterfølgende holdning. Således indledte Kommissionen ikke den formelle undersøgelsesprocedure inden for en rimelig frist efter modtagelsen af de baskiske myndigheders svar på denne skrivelse, selv om den har pligt til at indlede denne procedure, hvis der foreligger den mindste tvivl om de omhandlede ordningers forenelighed med fællesmarkedet. Desuden henviste hverken Kommissionens skrivelse af 3. februar 2000 eller dens beslutning af 28. november 2000 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure til den undersøgelse, der blev foretaget i 1994. I øvrigt offentliggjorde Kommissionen, på trods af forpligtelsen til i EU-Tidende at offentliggøre ikke-anmeldte støtteforanstaltninger, så snart den får kendskab hertil, ikke nogen advarsel inden den nævnte beslutning af 28. november 2000.

193 Kommissionen har, støttet af Comunidad autónoma de La Rioja, gjort gældende, at dette andet led af det andet anbringende er ugrundet.

Rettens bemærkninger

194 Artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at eksisterende støtte er »godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet«.

195 Det bemærkes, at denne bestemmelse omhandler de støtteforanstaltninger, der har været genstand for en kommissionsbeslutning, der erklærer støtten forenelig med fællesmarkedet.

196 En sådan beslutning er nødvendigvis udtrykkelig. Kommissionen skal nemlig udtale sig om de omhandlede foranstaltningers overensstemmelse med betingelserne i artikel 87 EF, og i henhold til artikel 253 EF begrunde en sådan beslutning på dette punkt.

197 Når det desuden hævdes, at individuelle foranstaltninger tildeles i henhold til en ordning, der på forhånd var godkendt af Kommissionen, skal Kommissionen, inden den indleder proceduren i artikel 88, stk. 2, EF, fastslå, hvorvidt disse foranstaltninger er omfattet af den omhandlede ordning, og i givet fald om de opfylder betingelserne i beslutningen om godkendelse heraf. Det er kun i tilfælde af et negativt udfald ved udløbet af undersøgelsen, at Kommissionen kan anse de omhandlede foranstaltninger for ny støtte. Derimod skal Kommissionen, i tilfælde af et positivt udfald, behandle foranstaltningerne som eksisterende støtte efter proceduren i artikel 88, stk. 1 og 2, EF (Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4635, præmis 24-26, og af 10.5.2005, sag C-400/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3657, præmis 57). For at kunne fastslå, om de individuelle foranstaltninger opfylder betingelserne i beslutningen om godkendelse af den omhandlede ordning, skal denne godkendelsesbeslutning nødvendigvis være udtrykkelig.

198 I det foreliggende tilfælde må det dog fastslås, at sagsøgerne ikke til støtte for deres påstande har fremlagt nogen beslutning, hvori Kommissionen har godkendt de omhandlede skatteforanstaltninger og anset dem for forenelige med fællesmarkedet.

199 Sagsøgernes argument om, at godkendelsen fremgår af Kommissionens skrivelse af 25. maj 1994, kan ikke tiltrædes. Skrivelsen af 25. maj 1994 opfordrer blot Kongeriget Spanien til at fremsætte dets bemærkninger til klagen af 1994 uden at udtale sig om de omhandlede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet. Denne skrivelse udgør således ikke en beslutning om godkendelse af de omhandlede ordninger.

200 Ligeledes kan Kommissionens efterfølgende adfærd ikke anses for en udtrykkelig beslutning om godkendelse. Hverken Kommissionens manglende reaktion på Kongeriget Spaniens bemærkninger af 30. september 1994 eller Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995 til klagerne, som ikke indeholder nogen udtalelse om de omhandlede ordningers forenelighed med fællesmarkedet (jf. præmis 26 ovenfor), kan således udgøre en beslutning om godkendelse af de omhandlede skatteordninger som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999.

201 Endelig har sagsøgerne anført, at Kommissionen hverken nævnte behandlingen af klagen af 1994 i sin skrivelse af 3. februar 2000, hvori den anmodede de spanske myndigheder om oplysninger vedrørende klagen af 5. januar 2000 (jf. præmis 32 ovenfor), eller i sin beslutning om indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. De har endvidere påberåbt sig den manglende offentliggørelse i EU-Tidende af de omhandlede foranstaltninger, der tilsidesætter Kommissionens forpligtelser i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte.

202 Imidlertid er der ingen af disse elementer, der indebærer, at der foreligger en udtrykkelig kommissionsbeslutning om godkendelse som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999.

203 Heraf følger, at andet led af det andet anbringende vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999 tillige skal forkastes som ugrundet.

204 Følgelig skal det andet anbringende vedrørende det forhold, at de omhandlede skatteordninger skal anses for eksisterende ordninger, forkastes som ugrundet.

2. Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelsen af de processuelle regler, der finder anvendelse på eksisterende støtte

205 Sagsøgerne har, støttet af Comunidad autónoma del País Vasco, anført, at de anfægtede endelige beslutninger, i det omfang fritagelsesordningerne skal anses for eksisterende støtte, tilsidesætter artikel 88, stk. 1, EF, og artikel 17-19 i forordning nr. 659/1999, da de blev vedtaget efter en procedure for ny støtte.

206 Det må fastslås, at Kommissionen, for så vidt som kvalificeringen som eksisterende støtte ikke kan tiltrædes i det foreliggende tilfælde (jf. præmis 204 ovenfor), med føje anså de omhandlede støtteordninger for ny støtte. Den har således ikke tilsidesat de af sagsøgerne påberåbte processuelle regler.

207 Heraf følger, at det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelsen af de processuelle regler skal forkastes som ugrundet.

3. Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF

a) Parternes argumenter

208 Sagsøgerne har anført, at fritagelsesordningerne ifølge Kommissionens angivelser i de anfægtede endelige beslutninger »ikke havde karakter af investerings- eller beskæftigelsesstøtte, [da] beregningsgrundlaget for skattelettelserne hverken er investeringsbeløbet, antallet af arbejdspladser eller de dertil hørende lønomkostninger, men beskatningsgrundlaget«.

209 Sagsøgerne har bestridt nødvendigheden af en sådan forbindelse og afviser, at de omhandlede ordninger udgør driftsstøtte, blot fordi skatten på de støttemodtagende virksomheders overskud er nedsat. En sådan nedsættelse er ikke en tilstrækkelig grund til at afvise, at fritagelsesordningerne udgør støtte til investeringer eller til oprettelse af arbejdspladser.

210 Ifølge sagsøgerne medgav Kommissionen i de anfægtede endelige beslutninger, at de omhandlede ordninger tilskynder til oprettelsen af nye virksomheder. Desuden fremgår den ovenfor nævnte betingelse om, at støtteordningerne kun kan kvalificeres som investeringsstøtte, såfremt de udtrykkes i procent af investeringen, ikke som sådan af meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte. Angivelsen af støttebeløbet i procent af investeringen tjener udelukkende til at bestemme, om den pågældende støtte overholder loftet for den støtte, der er godkendt i regionen. Kommissionen skulle dog have henvist til denne meddelelse i det omfang, den fastlagde dens holdning på tidspunktet for vedtagelsen af de pågældende fritagelsesordninger. Den kunne, uden at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet, have lagt retningslinjerne af 1998 til grund. Comunidad autónoma del País Vasco deler denne opfattelse.

211 Under alle omstændigheder har sagsøgerne gjort gældende, at de omhandlede fritagelsesordninger var støtte til oprettelsen af arbejdspladser. Tildelingen heraf afhang nemlig af oprettelsen af mindst ti arbejdspladser og af en gennemsnitlig

opretholdelse af et sådant antal arbejdspladser i ti år. Desuden er den omstændighed, at de omhandlede støtteordninger ikke er udtrykt i procent af lønomkostninger i henhold til den nævnte meddelelse, kun af betydning med henblik på at beregne, om støtten overholdt den godkendte intensitet.

212 Kommissionen har, støttet af Comunidad autónoma de La Rioja, nedlagt påstand om, at dette fjerde anbringende forkastes.

b) Rettens bemærkninger

213 For det første har sagsøgerne påberåbt sig, at der foreligger en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet med den begrundelse, at Kommissionen anvendte retningslinjerne af 1998, der blev udstedt efter de omhandlede skattebestemmelser af 1993.

214 Det skal for det første bemærkes, at Kommissionen er bundet af de rammebestemmelser eller meddelelser, den har vedtaget som led i sit tilsyn med statsstøtte, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser (Domstolens dom af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 53).

215 Det bemærkes dernæst, at punkt 6.1 i retningslinjerne af 1998 bestemmer, at »Kommissionen skal vurdere, om regionalstøtte er forenelig med fællesmarkedet på grundlag af disse retningslinjer fra tidspunktet for deres vedtagelse«. Det fremgår således klart af retningslinjerne af 1998, at de finder anvendelse fra tidspunktet for deres vedtagelse, herunder på forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen. Følgelig kan anvendelsen af retningslinjerne af 1998 i det foreliggende tilfælde ikke udgøre en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

216 Ganske vist indeholder punkt 6.1 et forbehold, hvorefter »[s]tøtteprojekter, som blev anmeldt før retningslinjerne blev meddelt medlemsstaterne, for hvilke projekter Kommissionen endnu ikke har vedtaget en endelig beslutning, [dog] skal […] vurderes på grundlag af de kriterier, der var gældende på anmeldelsestidspunktet«.

217 Det er imidlertid ubestridt, at de i den foreliggende sag omhandlede støtteordninger blev gennemført uden at være blevet anmeldt.

218 Følgelig kan disse støtteordninger ikke sidestilles med »[s]tøtteprojekter, som blev anmeldt før retningslinjerne [af 1998] blev meddelt medlemsstaterne« i medfør af forbeholdet, som således ikke finder anvendelse på den foreliggende sag.

219 Det bemærkes desuden under alle omstændigheder, at selv om det kan fastslås, at en uregelmæssighed kan være et resultat af anvendelsen af retningslinjerne af 1998, indebærer dette ikke, at de anfægtede endelige beslutninger er ulovlige, og at de dermed skal annulleres, for så vidt som denne uregelmæssighed kan have indvirkning på beslutningens indhold. Der vil nemlig ikke være grundlag for at annullere beslutningerne, såfremt det godtgøres, at Kommissionen, hvis denne uregelmæssighed ikke havde foreligget, ville være nået til et tilsvarende resultat, for så vidt som den pågældende mangel under alle omstændigheder ikke kunne påvirke indholdet af den anfægtede beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 12.9.2007, sag T-25/04, González y Díez mod Kommissionen, Sml. II, s. 3121, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

220 I den foreliggende sag har sagsøgerne dels gjort gældende, at definitionen af investeringsstøtte som fastsat i retningslinjerne af 1998, som Kommissionen anvendte i de anfægtede endelige beslutninger, ikke var fastlagt i meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte, dels at Kommissionen uberettiget afviste at anse fritagelsesordningerne for beskæftigelsesstøtte.

221 Imidlertid må det fastslås, at sagsøgerne ikke har fremlagt nogen elementer, der gør det muligt at konkludere, at de omhandlede ordninger opfyldte betingelserne i meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte (jf. præmis 10 ovenfor), og at anvendelsen af denne ville medføre en anderledes kvalificering af de omhandlede skatteordninger. Det fremgår navnlig både af retningslinjerne af 1998 og af meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte, at driftsstøtte principielt ikke kan erklæres forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, for så vidt som den på grund af selve sin beskaffenhed risikerer at ændre samhandelsvilkårene i strid med den fælles interesse. Desuden indeholder meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte ikke en definition af begreberne driftsstøtte, investeringsstøtte eller beskæftigelsesstøtte, der strider mod Kommissionens fortolkninger i den foreliggende sag. Derimod fastsætter den differentierede maksimumsgrænser for støtteintensiteten udtrykt som en procentdel af nyinvesteringen og i europæiske valutaenheder pr. nyoprettet arbejdsplads (jf. præmis 10 ovenfor), og det er ikke godtgjort, at disse blev taget i betragtning af de i den foreliggende sag omhandlede skatteordninger.

222 Fastslås det følgelig, at anvendelsen af retningslinjerne af 1998 i stedet for meddelelsen af 1978 om støtteordninger med regionalt sigte kan anses for fejlagtig, har dette under alle omstændigheder ingen konsekvenser for indholdet af de anfægtede endelige beslutninger, som kan medføre disses ulovlighed.

223 For det andet, hvad angår sagsøgernes indsigelser mod Kommissionens bedømmelse med hensyn til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, skal Retten bemærke, at Kommissionen med hensyn til anvendelsen af denne bestemmelse har et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng (Domstolens dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18). Domstolskontrollen med udøvelsen af dette skøn er begrænset til en prøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der er begået en retlig fejl eller er foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (jf. Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 11, og af 29.4.2004, sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3679, præmis 83, samt Demesa-dommen, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 273).

224 I den foreliggende sag er Kommissionen i de anfægtede endelige beslutninger af den opfattelse, at de omhandlede skatteordninger, der fastsætter en fritagelse fra selskabsskat, delvist fritager de omfattede virksomheder fra overskudsskat, og er af driftsstøttemæssig art.

225 Det skal fastslås, at Kommissionen ikke derved har foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

226 Driftsstøtte har nemlig til formål at frigøre en virksomhed for omkostninger, som den normalt skulle have båret inden for dens almindelige drift eller dens sædvanlige aktiviteter (jf. Domstolens dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 30, samt Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48, og af 27.11.2003, sag T-190/00, Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 5015, præmis 130). Det fremgår endvidere af retningslinjerne af 1998, at driftsstøtte ydes med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter (jf. præmis 14 ovenfor).

227 Dette er nemlig tilfældet med skattefritagelserne i den foreliggende sag. I denne forbindelse fremgår det af artikel 14 i Normas Forales nr. 18/1993, nr. 5/1993 og nr. 11/1993, der fastsætter den omhandlede fritagelse fra selskabsskat, at forpligtelsen til at foretage en mindsteinvestering og at oprette et mindste antal arbejdspladser kun udgør de betingelser for adgang til støtteordningen, der er nødvendige for at få indrømmet skattefritagelserne (jf. præmis 18 ovenfor). Når disse betingelser er opfyldt, afhænger støttebeløbet af det positive beskatningsgrundlag, der svarer til driftsresultatet, og ikke til investeringsbeløbet. Således beregnes skattefritagelserne, på trods af disse betingelser om en mindsteinvestering og oprettelsen af et mindste antal arbejdspladser, på grundlag af selskabernes overskud og ikke på grundlag af investeringsbeløbet eller antal oprettede arbejdspladser. De er således navnlig ikke knyttet til investeringen som omhandlet i retningslinjerne af 1998 (jf. præmis 15 ovenfor).

228 Kommissionen fastslog således med føje, at de omhandlede skattefritagelser, der frigør de omfattede virksomheder for omkostninger, som de normalt skulle have båret, udgør driftsstøtte, og at de ikke har karakter af investeringsstøtte eller beskæftigelsesstøtte.

229 I denne forbindelse har sagsøgerne ikke fremlagt noget element, der godtgør, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, og dens fortolkning er i overensstemmelse med artikel 87 EF og med denne bestemmelses formål om ufordrejede konkurrencevilkår.

230 Heraf følger, at det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF skal forkastes.

4. Om det femte anbringende vedrørende en proceduremangel, tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet

231 Sagsøgerne og intervenienterne har til støtte herfor subsidiært nedlagt påstand om annullation af forpligtelsen til tilbagesøgning af støtten i artikel 3 i de anfægtede endelige beslutninger. Til støtte for disse påstande har de for det første påberåbt sig en proceduremangel. De har dernæst påberåbt sig en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet.

a) Om klagepunktet vedrørende en proceduremangel

Parternes argumenter

232 Sagsøgerne har kritiseret det forhold, at Kommissionen afviste Kongeriget Spaniens bemærkninger i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. De har gjort gældende, at Kongeriget Spanien ved skrivelse af 17. september 2001 som svar på bemærkninger fra tredjeparter fremførte et argument vedrørende beskyttelsen af den berettigede forventning, som en indsigelse mod muligheden for at tilbagesøge allerede tildelt støtte. Ifølge sagsøgerne antog Kommissionen fejlagtigt, at disse bemærkninger blev fremsat uden for fristen. Ifølge sagsøgerne kan en sådan holdning fra Kommissionen medføre en tilsidesættelse af medlemsstatens ret til forsvar. De har tilføjet, at denne adfærd ikke hindrer Retten i at udøve sin prøvelse.

233 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Rettens bemærkninger

234 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at Kommissionen i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal opfordre den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned, og som Kommissionen kan forlænge. Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at de modtagne bemærkninger videregives til den pågældende medlemsstat, som kan besvare de fremsatte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned, og som Kommissionen kan forlænge (jf. præmis 6 ovenfor).

235 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at de spanske myndigheder i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger, hvilket de gjorde den 5. februar 2001. Dernæst reagerede de ved skrivelse af 17. september 2001 på de af tredjeparterne fremsatte bemærkninger og fremsatte bemærkninger til argumentet vedrørende den berettigede forventning i et kapitel, der har overskriften »Yderligere bemærkninger: Den berettigede forventning er til hinder for en beslutning om tilbagesøgning af støtten«.

236 I de anfægtede beslutninger lagde Kommissionen til grund, at disse yderligere bemærkninger, der supplerede dem, der blev fremsat i skrivelsen af 5. februar 2001, ikke skulle tages i betragtning, da den modtog dem efter udløbet af fristen på en måned i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

237 Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionen således har tilsidesat den berørte medlemsstats ret til forsvar.

238 Det bemærkes for det første, at tilsidesættelsen af retten til forsvar efter sin art er en subjektiv ulovlighed (jf. Rettens dom af 8.7.2004, forenede sager T-67/00, T-68/00, T-71/00 og T-78/00, JFE Engineering m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2501, præmis 425 og den deri nævnte retspraksis), og den skal således påberåbes af den berørte medlemsstat selv (jf. i denne retning Rettens dom af 8.7.2004, sag T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, Sml. II, s. 2717, præmis 203).

239 Følgelig kan sagsøgerne i den foreliggende sag ikke gøre klagepunktet gældende vedrørende tilsidesættelsen af den berørte medlemsstats, i dette tilfælde Kongeriget Spaniens, ret til forsvar.

240 For det andet kan Retten ikke, selv om sagsøgerne kunne gøre klagepunktet gældende, tiltræde dette.

241 Ifølge fast retspraksis kræver princippet om retten til forsvar, at den pågældende medlemsstat får mulighed for i overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, EF at gøre sine synspunkter gældende vedrørende de bemærkninger, der er fremsat af de berørte tredjeparter, og som Kommissionen agter at støtte sin beslutning på, og at Kommissionen ikke kan lægge disse bemærkninger til grund i sin beslutning vedrørende medlemsstaten, såfremt denne ikke har haft mulighed for at kommentere dem. For at en sådan tilsidesættelse af retten til forsvar kan medføre annullation, skal proceduren imidlertid kunne have ført til et andet resultat, hvis retten til forsvar ikke var blevet tilsidesat (Domstolens dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4393, præmis 12 og 13, og af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 29-31).

242 I den foreliggende sag har sagsøgerne netop kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til Kongeriget Spaniens bemærkninger i skrivelsen af 17. september 2001 som svar på en berørt tredjeparts, dvs. Unión General de Trabajadores de La Riojas, krav om tilbagesøgning af uberettiget tildelt støtte.

243 Det skal imidlertid bemærkes, at de anfægtede beslutninger ikke er baseret på det ovennævnte krav om tilbagesøgning.

244 Kravet om tilbagesøgning af støtten i artikel 3 i hver af de anfægtede beslutninger er den logiske, nødvendige og udelukkende konsekvens af Kommissionens forudgående godtgørelse af den omhandlede støttes ulovlighed og uforenelighed med fællesmarkedet.

245 Desuden må det fastslås, at sagsøgerne blot har gjort en rettergangsfejl gældende, uden at påberåbe sig — og først og fremmest påvise — at proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis denne fejl ikke var begået.

246 Det følger af det ovenstående, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af den berørte medlemsstats ret til forsvar skal forkastes.

b) Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet

Parternes argumenter

247 Sagsøgerne og intervenienterne til støtte herfor er af den opfattelse, at Kommissionen har skabt begrundede forhåbninger for sagsøgerne og for støttemodtagerne om, at de omhandlede foranstaltninger er »fællesskabsretligt lovlige«, og at der ikke ville blive fremsat et tilbagebetalingskrav.

248 De har præciseret, at selv om det er godtgjort, at der er tale om uanmeldt støtte, kan støttemodtagerne påberåbe sig deres berettigede forventning under ekstraordinære omstændigheder. Confebask er desuden af den opfattelse, at argumentet om de erhvervsdrivendes berettigede forventning til »lovligheden« af almindelige regler om indførelse af skattelettelser skal behandles mere lempeligt end støtte, der er et resultat af en individuel retsakt.

249 I denne henseende har de for det første gjort gældende, at Kommissionens skrivelse af 25. maj 1994 og dens efterfølgende holdning overbeviste dem om, at de omhandlede ordninger var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

250 Kommissionen nævnte nemlig i denne skrivelse, at den kunne indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF, hvis den ikke modtog et tilfredsstillende svar på begæringen om oplysninger. Sagsøgerne har dog anført, at Kommissionen ikke indledte denne procedure efter at have modtaget svaret fra de baskiske myndigheder. Desuden var det kun Comunidad autónoma de La Rioja, der deltog i møderne med »de spanske myndigheder«, som Kommissionen nævnte i sin skrivelse af 18. juli 1995. De nationale myndigheder og de baskiske myndigheder deltog ikke i møderne. Følgende gav Kommissionen, da den afstod fra at iværksætte foranstaltninger til fortsættelse af undersøgelsen af fritagelsesordningerne, og ved først at indlede den formelle undersøgelsesprocedure den 28. november 2000, i mellemtiden udtryk for, at de baskiske myndigheders svar, som blev fremsendt i september 1994, var tilstrækkeligt, og at de omhandlede ordninger ikke udgjorde statsstøtte, eller i givet fald at der forelå støtte, som er forenelig med fællesmarkedet.

251 Sagsøgerne og Comunidad autónoma del País Vasco har navnlig bemærket, at Kommissionen var forpligtet til at tage stilling inden for en rimelig frist. Domstolen har således i sin dom af 24. november 1987, RSV mod Kommissionen (sag 223/85, Sml. s. 4617), fastslået, at et tidsrum på 26 måneder til at tage stilling i forbindelse med en formel undersøgelsesprocedure ikke kan tillades, og at dette tidsrum i medfør af princippet om den berettigede forventning er til hinder for, at allerede overført støtte tilbagesøges. Kommissionens praksis er desuden inspireret af denne retspraksis, og sagsøgerne har endvidere hævdet, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat i denne henseende. Hertil kommer, at Kommissionen ligeledes er forpligtet til at være omhyggelig med de indledende undersøgelser. Denne forpligtelse gælder så meget desto mere for beslutninger om at indlede undersøgelsesprocedurer, som ikke volder store vanskeligheder, da de kun indeholder foreløbige vurderinger. Endelig fritager det forhold, at en støtte ikke er blevet anmeldt, ikke Kommissionen fra forpligtelsen til uden ophold at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Kravet om retssikkerhed er nemlig til hinder for, at Kommissionen uendeligt kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser, selv under sådanne omstændigheder.

252 I det foreliggende tilfælde blev beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedtaget 79 måneder efter, at Kommissionen den 28. april 1994 registrerede klagen af 1994. En indledende undersøgelse af en sådan varighed ville have været urimelig. Henset til dette tidsrum vil tilbagesøgningen af støtten endvidere i den foreliggende sag være i strid med god forvaltningsskik.

253 Endvidere fremgår det i den foreliggende sag af skrivelsen af 25. maj 1994, at Kommissionen fra tidspunktet for registreringen af klagen af 1994 den 28. april 1994 rådede over alle de elementer, der var nødvendige for dens beslutning. I øvrigt anmodede Kommissionen ikke de spanske myndigheder om nogen konkrete oplysninger i sin skrivelse af 19. januar 1996, og sagsøgerne har fremlagt en skrivelse til den øverste ledelse i den baskiske regering, som ikke bærer en underskrift, og som er dateret den 5. februar 1996, hvilken skrivelse hævdes at udgøre svaret på Kommissionens skrivelse af 19. januar 1996. I denne skrivelse fremhæves de omhandlede foranstaltningers generelle karakter, og det nævnes, at foranstaltningerne er rettet til alle de virksomheder, som Normas Forales kan omfatte. Desuden er det i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ikke nævnt, at der foreligger en forsinkelse, som kan tilskrives de spanske myndigheder, i meddelelsen om de oplysninger, der blev anmodet om på dette tidspunkt. Desuden kan Kommissionen ikke gyldigt henvise til behovet for først at undersøge andre skatteordninger, da det i retspraksis afvises at tage hensyn til begrundelser, der udspringer af administrativ hensigtsmæssighed. Endelig har Kommissionen i de anfægtede endelige beslutninger medgivet, at det ikke er nødvendigt at analysere skatteordningernes »faktiske indvirkning« i forbindelse med undersøgelsen af en generel støtteordning.

254 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke har offentliggjort nogen advarsel i EU-Tidende, hvilket strider mod meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte, ifølge hvilken denne fremgangsmåde skal iagttages, så snart Kommissionen bliver bekendt med ulovlige støtteforanstaltninger.

255 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at det fremgår af Kommissionens beslutningspraksis, at Kommissionen — herunder i sager om uanmeldt støtte — når varigheden af den indledende undersøgelse overskrider en rimelig frist, ikke pålægger tilbagesøgning af støtte. Sagsøgerne har bl.a. henvist til visse individuelle kommissionsbeslutninger (Kommissionens beslutning 92/329/EØF af 25.7.1990 om den italienske regerings støtte til en producent af oftalmologiske produkter (Industrie ottiche riunite — IOR) (EFT 1992 L 183, s. 30), Kommissionens beslutning 2002/15/EF

af 8.5.2001 om statsstøtte ydet af Frankrig til selskabet »Bretagne Angleterre Irlande« (»BAI« eller »Brittany Ferries«) (EFT 2002 L 12, s. 33)), og Kommissionens beslutninger om koordinationscentre (bl.a. Kommissionens beslutning 2003/81/EF af 22.8.2002 om Spaniens støtteordning til fordel for koordinationscentre i provinsen Vizcaya (EUT 2003 L 31, s. 26); Kommissionens beslutning 2003/512/EF af 5.9.2002 om Tysklands støtteordning til fordel for kontrol- og koordineringscentre (EUT 2003 L 177, s. 17); Kommissionens beslutning 2003/438/EF af 16.10.2002 om statsstøtteordning C 50/2001 (ex NN 47/2000) — Finansieringsselskaber — Luxembourg (EUT 2003 L 153, s. 40) og Kommissionens beslutning 2004/76/EF af 13.5.2003 om den statsstøtteordning til fordel for hovedkontorer og logistikcentre, Frankrig har gennemført (EUT 2004 L 23, s. 1), og Kommissionens beslutning 2004/77/EF af 24.6.2003 om den belgiske støtteordning, som gennemføres i form af en særlig skatteordning gældende for US Foreign Sales Corporations (EUT 2004 L 23, s. 14)). De har endvidere påberåbt sig Kommissionens beslutning 2001/168/EKSF af 31. oktober 2000 om de spanske love om selskabsskat (EFT 2001 L 60, s. 57). De har således gjort gældende, at der i den foreliggende sag foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

256 Endelig ændrede Kommissionen ifølge Confebask sin bedømmelse af medlemsstaternes skatteordninger, da den vedtog meddelelsen af 1998 om skattelettelser. Det fremgår i denne forbindelse af den første årsberetning om gennemførelsen af denne meddelelse [KOM(1998) 595 endelig udg.], at Kommissionen således havde den målsætning at »afklare anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte erhvervsbeskatning«. Confebask her endvidere understreget, at forkastelsen af anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning i dommen i sagen Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 70 ovenfor, ikke er til hinder for en annullation af pålægget i den foreliggende sag om at tilbagesøge allerede tildelt støtte.

257 Kommissionen har, støttet af Comunidad autónoma de La Rioja, nedlagt påstand om, at dette klagepunkt forkastes.

Rettens bemærkninger

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af god forvaltningsskik på grund af varigheden af den indledende undersøgelse

258 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen, idet den først indledte den formelle undersøgelsesprocedure den 28. november 2000, dvs. 79 måneder efter registreringen af klagen af 1994, overskred den rimelige varighed af den indledende undersøgelsesprocedure og således tilsidesatte retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltningsskik.

259 Retten bemærker, at Kommissionen på tidspunktet for klagen af 1994 og indtil vedtagelsen af forordning nr. 659/1999 ikke var underlagt bestemte tidsfrister. Den skulle ikke desto mindre bestræbe sig på ikke i det uendelige at udsætte udøvelsen af sine beføjelser, for at undgå, at det grundlæggende krav om retssikkerhed blev tilsidesat (Domstolens dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 140, og af 23.2.2006, forenede sager C-346/03 og C-529/03, Atzeni m.fl., Sml. I, s. 1875, præmis 61).

260 I det omfang Kommissionen er enekompetent til at vurdere en statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet, er den nemlig ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med traktatens grundlæggende regler om statsstøtte forpligtet til at gennemføre en omhyggelig og upartisk undersøgelse af en klage over, at der foreligger støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet. Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan lade den foreløbige undersøgelse af statslige foranstaltninger, som er genstand for en klage, fortsætte i det uendelige. Det må vurderes ud fra hver enkelt sag, om varigheden af undersøgelsen af en sådan klage kan anses for rimelig, herunder navnlig den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led i den administrative procedure og sagens kompleksitet (Rettens dom af 10.5.2006, sag T-395/04, Air One mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 61).

261 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen havde kendskab til de omhandlede støtteordninger via klagen af 1994, som blev registreret den 28. april 1994. Det er endvidere ubestridt, at Kommissionen den 28. november 2000 orienterede de spanske myndigheder om sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de omhandlede skattefritagelsesordninger.

262 En periode på mere end seks et halv år forløb således fra det tidspunkt, hvor Kommissionen fik kendskab til de omhandlede støtteordninger, til det tidspunkt, hvor den formelle procedure om undersøgelse af disse ordninger blev indledt.

263 Imidlertid bemærkes for det første, at de omhandlede skatteforanstaltninger kræver, at Kommissionen foretager en detaljeret undersøgelse af den spanske lovgivning. I skrivelsen af 18. juli 1995 til klagerne præciserede Kommissionen således, at den fortsatte sin undersøgelse af den spanske skatteordning og af det skattemæssige selvstyre, der gælder i visse medlemsstater, under hensyn til bl.a. den aktuelle føderale udvikling i en række medlemsstater. Den anførte, at Kommissionens tjenestegrene indsamlede de tilstrækkelige oplysninger, hvilket forudsatte »en væsentlig arbejdsbyrde med hensyn til indsamling og analyse«. Selv om kompleksiteten af undersøgelsen ikke i sig selv er af en sådan grad, at den berettiger varigheden af den indledende undersøgelse i den foreliggende sag, er den dog et element, der skal tages i betragtning.

264 For det andet må det fastslås, at varigheden af proceduren i høj grad må tilskrives de spanske myndigheder.

265 Den skrivelse af 19. januar 1996, hvorved Kommissionen begærede oplysninger fra de spanske myndigheder vedrørende modtagerne af den omhandlede støtte, blev aldrig besvaret.

266 I denne forbindelse var det berettiget, at Kommissionen anmodede om disse oplysninger. I den foreliggende sag var tildelingen af de omhandlede skattefritagelser nemlig dels tidsbegrænset, eftersom kun selskaber stiftet indtil den 31. december 1994 kunne være omfattet, dels var de undergivet godkendelse fra de regionale myndigheder (Consejo de Diputados) efter en vurdering af, om betingelserne var opfyldt (jf. præmis 18 ovenfor). Følgelig er spørgsmålet om støttemodtagerne, i lyset af en beslutning om de omhandlede skattefritagelsers forenelighed, af stor betydning, bl.a. med hensyn til rækkevidden af de omhandlede foranstaltninger.

267 Den eneste skrivelse, som de spanske myndigheder officielt har sendt til Kommissionen, er skrivelsen af 30. september 1994, hvori de omhandlede nationale foranstaltningers generelle karakter i det væsentligste fremhæves, og hvori det bestrides, at der foreligger statsstøtte.

268 Det må dog konstateres, at Kommissionens spørgsmål af 19. januar 1996 vedrørende gennemførelsen af de omhandlede ordninger og modtagerne heraf ikke blev besvaret, og dette selv om de spanske myndigheder ved skrivelser af 19. februar og 21. marts 1996 anmodede om en udsættelse af fristen for besvarelsen af dette punkt (jf. præmis 29 ovenfor).

269 Sagsøgerne har ganske vist fremlagt en skrivelse til den øverste ledelse i den baskiske regering, som ikke bærer en underskrift, og som er dateret den 5. februar 1996, hvilken skrivelse hævdes at udgøre svaret på Kommissionens skrivelse af 19. januar 1996. De har imidlertid ikke fremlagt beviser for, at dette svar officielt blev fremsendt til Kommissionen, og denne hævder, at den ikke har modtaget det.

270 Hertil kommer, at Kongeriget Spanien ved skrivelser af 19. februar og 21. marts 1996 anmodede Kommissionen om en forlængelse af fristen for besvarelsen af skrivelsen af 19. januar 1996 (jf. præmis 29 ovenfor), hvilket understøtter Kommissionens angivelse af, at den ikke modtog en besvarelse af sine spørgsmål. Desuden må det under alle omstændigheder fastslås, at indholdet af denne skrivelse af 5. februar 1996, der fremhæver de omhandlede foranstaltningers generelle karakter, og som gør

opmærksom på, at adressaterne til disse foranstaltninger er alle de virksomheder, som disse Normas Forales kan omfatte, ikke giver et præcist svar på Kommissionens spørgsmål om støttemodtagerne.

271 Det var således først efter at have modtaget den nye klage den 5. januar 2000 om støtte tildelt til en virksomhed på grundlag af de omhandlede skatteforanstaltninger i Álava på den ene side og de spanske myndigheders bemærkninger i denne henseende på den anden side, at Kommissionen vurderede, at den rådede over tilstrækkelige oplysninger til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure den 28. november 2000 for så vidt angår de omhandlede skatteforanstaltninger.

272 Endelig fremgår det ikke af sagsakterne, at Kommissionen blev opfordret til at tage stilling til klagen af 1994 for at afklare situationen, eller endog for, henset til de interesser, der var på spil, at gøre det muligt i givet fald at få fastslået Kommissionens eventuelle passivitet.

273 Følgelig kan varigheden af den indledende procedure, på baggrund af det ovenstående, i vidt omfang tilskrives de nationale myndigheder, som ud over at undlade at anmelde de omhandlede ordninger afviste at fremlægge de nødvendige oplysninger for Kommissionen (jf. i denne retning Domstolens dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 43).

274 For det tredje må det for så vidt angår den sammenhæng, som skatteforanstaltningerne indgår i, bemærkes, at Kommissionen i perioden fra 1996 til 1999 undersøgte andre skatteordninger indført af sagsøgerne i denne periode (skattenedslag indført i 1994, 1996 og i 1997 samt nedsættelser af beskatningsgrundlaget i 1996, som bl.a. var genstand for de sager, der gav anledning til Demesa-dommen og dom af 23.10.2002, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 68 og 70 ovenfor). Da Kommissionen således havde modtaget klager i juni 1996 og oktober 1997 over indrømmelsen til virksomhederne Demesa og Ramondín i Territorio Histórico de Álava af et skattenedslag på 45% og en nedsættelse af selskabernes beskatningsgrundlag, indledte den flere procedurer, som resulterede i beslutning 1999/718 og 2000/795 (jf. præmis 68 ovenfor) og i Kommissionens beslutninger af 17. august og af 29. september 1999 om at indlede de formelle undersøgelsesprocedurer vedrørende skattenedslaget på 45% og nedsættelsen af beskatningsgrundlaget for selskaberne,

hvilke beslutninger selv blev genstand for søgsmål for Retten (dommen i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen og i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor). Selv om procedurerne ganske vist ikke vedrører de i den foreliggende sag omhandlede skattefritagelser af 1993, drejer det sig ikke desto mindre endvidere om skattefordele, der er vedtaget af de samme myndigheder, og som kan skabe samme type juridiske problemer, og Kommissionen kan inden for rammerne af sin skønsbeføjelse på statsstøtteområdet med føje hævde, at den har behandlet dem hurtigst muligt, bl.a. i betragtning af den manglende besvarelse på spørgsmålene vedrørende modtagerne af de i den foreliggende sag omhandlede skattefritagelser.

275 Det fremgår af det ovenstående, at varigheden af den indledende procedure under de i den foreliggende sag særlige omstændigheder ikke har krænket det almindelige retssikkerhedsprincip.

276 Endelig for så vidt angår argumentationen om Kommissionens tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik må det fastslås, at den i det væsentlige er tæt knyttet til argumentet om tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet på grund af varigheden af den indledende procedure og således, henset til det ovenstående, ikke kan tiltrædes.

277 Det må konkluderes, at klagepunktet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og god forvaltningsskik skal forkastes.

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning

278 Det bemærkes indledningsvis, at den berettigede forventning om støttens lovlighed principielt kun kan gøres gældende, hvis støtten er blevet ydet under overholdelse af

proceduren i artikel 88 EF (Domstolens dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 14, og dommen i sagen Regione autónoma della Sardegna mod Kommissionen, nævnt i præmis 157 ovenfor, præmis 64).

279 En omhyggelig national myndighed og en erhvervsdrivende skal normalt være i stand til at sikre sig, at denne procedure er overholdt (Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i præmis 278 ovenfor, præmis 14, og af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 51, Demesa-dommen, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 236).

280 Eftersom artikel 88 EF i øvrigt ikke sondrer mellem støtteordninger eller individuel støtte, finder disse principper i modsætning til det af Confebask hævdede anvendelse, herunder på støtteordninger (nævnt i præmis 248 ovenfor).

281 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at skattefritagelserne som omhandlet i de anfægtede endelige beslutninger blev indført uden forudgående anmeldelse i strid med artikel 88, stk. 3, EF.

282 Imidlertid udelukker retspraksis ikke muligheden for, at modtagerne af ulovlig — dvs. uanmeldt — støtte, hvilket gælder for de i den foreliggende sag omhandlede ordninger, påberåber sig ekstraordinære omstændigheder, som legitimt kan have givet dem en berettiget forventning om, at støtten var lovlig, som argument mod tilbagebetalingen (Domstolens dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 18; jf. i denne retning dommen i sagen Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 70 ovenfor, præmis 51; jf. i denne retning Rettens dom af 15.9.1998, forenede sager T-126/96 og T-127/96, BFM og EFIM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3437, præmis 69 og 70, af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, præmis 122, og dommen i sagen Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, nævnt i præmis 173 ovenfor, præmis 107).

283 Hvis man i den foreliggende sag antager, at sagsøgerne, som ikke er erhvervsdrivende, men en regional myndighed, der har udarbejdet den pågældende støtteordning, kan gøre en berettiget forventning gældende (dommen i sagen Regione autónoma della Sardegna mod Kommissionen, nævnt i præmis 157 ovenfor, præmis 66), må det ud fra disse principper undersøges, om de argumenter, sagsøgerne har gjort gældende, udgør ekstraordinære omstændigheder, der kunne give en forventning om, at den pågældende støtteordning er lovlig.

284 Sagsøgerne og intervenienterne til støtte herfor har gjort gældende, at Kommissionens adfærd udgør en ekstraordinær omstændighed, der kan give en berettiget forventning om de omhandlede støtteordningers lovlighed, for det første på grund af den urimelige varighed af den indledende procedure og af Kommissionens passivitet i denne periode, for det andet på grund af den manglende offentliggørelse af advarslen til de potentielle støttemodtagere i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte, for det tredje på grund af Kommissionens beslutningspraksis, og for det fjerde på grund af Kommissionens ændring af statsstøttepolitikken.

285 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at den urimelige varighed af den indledende undersøgelsesprocedure har skabt en berettiget forventning om støttens lovlighed, som er til hinder for en tilbagesøgning heraf. De har til støtte herfor navnlig påberåbt sig dommen i sagen RSV mod Kommissionen, nævnt i præmis 251 ovenfor (præmis 17), hvorefter Kommissionens udsættelse af sin beslutning om, hvorvidt en støtte er ulovlig, og om, at den skal indstilles og tilbagesøges af en medlemsstat, under visse omstændigheder kan skabe en berettiget forventning hos modtagerne af denne støtte, som er til hinder for, at Kommissionen pålægger den nævnte medlemsstat at kræve støtten tilbagebetalt.

286 Det må imidlertid konstateres, at omstændighederne i den sag, der gav anledning til dommen i sagen RSV mod Kommissionen, nævnt i præmis 251 ovenfor, var ekstraordinære, og at der ikke foreligger nogen lighedspunkter med omstændighederne i den foreliggende sag. Den omhandlede støtte var nemlig, ganske vist først efter udbetalingen, genstand for en formel procedure for anmeldelse til Kommissionen. Den vedrørte supplerende omkostninger i forbindelse med en transaktion, hvortil støtten tidligere var blevet godkendt af Kommissionen. Den vedrørte en erhvervsgren, som siden 1977 havde modtaget støtte fra de nationale myndigheder, som Kommissionen havde godkendt. Vurderingen af støttens forenelighed med fællesmarkedet havde ikke krævet nogen dybtgående undersøgelse. Heraf sluttede Domstolen, at sagsøgeren

under disse forhold med rimelighed havde kunnet tro, at støtten ikke ville møde indsigelser fra Kommissionens side (jf. dommen i sagen RSV mod Kommissionen, nævnt i præmis 251 ovenfor, præmis 14-16).

287 Disse elementer adskiller grundlæggende den nævnte sag fra den foreliggende sag. De omhandlede skattefritagelser blev nemlig ikke anmeldt og er ikke en forlængelse af en tidligere, af Kommissionen godkendt støtteordning. De vedrører ikke en særlig erhvervsgren, og navnlig ikke en særlig erhvervsgren, som har modtaget godkendt støtte. Desuden indebar behandlingen af klagen over de omhandlede støtteordninger ifølge Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995 til klagerne, en »væsentlig arbejdsbyrde med hensyn til indsamling og analyse« (jf. præmis 26 ovenfor).

288 Sagsøgerne kan således ikke i den foreliggende sag med føje påberåbe sig dommen i sagen RSV mod Kommissionen, nævnt i præmis 251 ovenfor.

289 De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag kan endvidere ikke sammenlignes med omstændighederne i Rettens dom af 12. september 2007, Koninklijke Friesland Foods mod Kommissionen (sag T-348/03, ikke trykt i Samling af Afgørelser). Kommissionen tiltrådte nemlig i den anfægtede beslutning, at den pågældende nederlandske ordning havde lighedspunkter med den belgiske ordning, til hvilken ordning den havde taget stilling gentagne gange, og således skabt en berettiget forventning om, at den nederlandske ordning ikke udgjorde støtte (dommen i sagen Koninklijke Friesland Foods mod Kommissionen, præmis 129). Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, eftersom Kommissionen på ingen måde har taget stilling til den omhandlede ordning eller til en anden, sammenlignelig ordning, således at den kunne have skabt en berettiget forventning om støttens lovlighed.

290 Følgelig kan varigheden af den indledende procedure, på baggrund af den foreliggende sags faktiske omstændigheder, ikke anses for ekstraordinær, og den kan derfor ikke have skabt en berettiget forventning om de omhandlede ordningers lovlighed.

291 Sagsøgerne har ligeledes påberåbt sig Kommissionens handlemåde, og navnlig dens passivitet under den indledende procedure, som ifølge sagsøgerne har skabt forhåbninger om de omhandlede ordningers lovlighed (jf. præmis 249 og 250 ovenfor).

292 Retten skal bemærke, at Kommissionen ved skrivelse af 25. maj 1994 opfordrede Kongeriget Spanien til at fremsætte dets bemærkninger til klagen af 1994 inden for en frist på to uger. Kommissionen tilføjede i denne skrivelse, at den i tilfælde af manglende svar eller et utilstrækkeligt svar ved fristens udløb ville have pligt til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

293 Efter at have modtaget de spanske myndigheders svar den 30. september 1994, blev der ifølge sagsakterne (jf. præmis 25 ff. ovenfor) afholdt møder vedrørende de omhandlede ordninger, som bekræftede, at klagen fortsat blev behandlet.

294 Kommissionen orienterede ligeledes ved skrivelse af 18. juli 1995 klagerne om, at den fortsatte med at behandle klagen, at den ville vedtage en beslutning om klagen, når visse spørgsmål var blevet besvaret, og at den ville meddele dem sin beslutning.

295 Endelig orienterede Kommissionen ved skrivelse af 19. januar 1996 Kongeriget Spanien om, at den undersøgte indvirkningen af de omhandlede skatteforanstaltninger på konkurrencen, og anmodede i denne henseende om oplysninger vedrørende støttemodtagerne.

296 Det kan herefter fastslås, at Kommissionen således ikke forholdt sig passiv efter klagen af 1994. Den foretog tværtimod sin undersøgelse i form af skriftvekslinger indtil fremsendelsen af skrivelsen af 19. januar 1996 til Kongeriget Spanien, som forblev ubesvaret. Skriftvekslingen og møderne med Kommissionen under den indledende

procedure bekræfter således en dialog, under hvilken Kommissionen bl.a. forsøgte at få oplysninger fra de spanske myndigheder med henblik på at danne sig en umiddelbar opfattelse.

297 Skrivelsen af 19. januar 1996 viser desuden, at Kommissionen på dette tidspunkt mente, at den ikke rådede over de elementer, der var nødvendige for at vedtage beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

298 På trods af anmodningen om oplysninger af 19. januar 1996 vedrørende de virksomheder, der nød godt af de omhandlede støtteordninger, fik Kommissionen, på trods af de spanske myndigheders anmodning om en forlængelse af den dertil fastsatte frist, ikke noget svar (jf. præmis 29 ovenfor).

299 Det fremgår desuden af skriftvekslingen, at Kommissionen, både over for klagerne og over for Kongeriget Spanien gentog, at klagen stadig blev behandlet, uden at der blev taget stilling til ordningernes lovlighed.

300 Selv om det kunne fastslås, at Kommissionen forblev tavs fra afsendelsen af skrivelsen af 19. januar 1996 til Kongeriget Spanien og indtil modtagelsen af den nye klage den 5. januar 2000, kan en sådan tavshed, henset til den foreliggende sags omstændigheder, ikke udgøre en ekstraordinær omstændighed, der kan skabe en berettiget forventning om de omhandlede skatteordningers lovlighed.

301 Kommissionen kunne nemlig, som den har præciseret i sine indlæg, på grund af det manglende svar fra de spanske myndigheder på anmodningen om oplysninger vedrørende støttemodtagerne, fastslå, at den ikke rådede over elementer, der gjorde det muligt at bedømme de omhandlede ordningers reelle rækkevidde. Den kunne navnlig fastslå, at der ikke forelå beviser for, at en virksomhed havde været omfattet af de omhandlede ordninger, som ved udløbet af 1994 ophørte med at være i kraft.

302 Desuden, og under alle omstændigheder, kan en sådan tavshed ikke fortolkes som en stiltiende godkendelse fra denne institution (jf. i denne retning dommen i sagen Regione autónoma della Sardegna mod Kommissionen, nævnt i præmis 157 ovenfor, præmis 69).

303 Følgelig kan argumentet om Kommissionens passivitet i løbet af den indledende procedure ikke tiltrædes, da Kommissionens handlemåde i den foreliggende sag ikke kan anses for en ekstraordinær omstændighed, som kan skabe en berettiget forventning til de omhandlede skatteordningers lovlighed.

304 For det andet har sagsøgerne til støtte for argumentet vedrørende den berettigede forventning på grund af Kommissionens adfærd påberåbt sig den manglende offentliggørelse i EU-Tidende af en særlig advarsel til de potentielle støttemodtagere om risikoen herved. De har understreget, at den i meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte har anført, at den, så snart den får kendskab til, at en medlemsstat vedtager ulovlige støtteforanstaltninger, offentliggør en særlig advarsel til de potentielle støttemodtagere om risikoen ved støtten, hvilket ikke har været tilfældet i den foreliggende sag.

305 Retten skal bemærke, at Kommissionen kan pålægge sig selv en praksis for udøvelsen af sit skøn over retsakter såsom retningslinjer, for så vidt som disse retsakter indeholder vejledende regler om den praksis, som denne institution vil følge, og for så vidt som de ikke indebærer en fravigelse af traktatbestemmelserne (jf. Domstolens dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og dommen af 26.9.2002 i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 214 ovenfor, præmis 53).

306 Det bemærkes, at Kommissionen med meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte har gjort opmærksom på forpligtelsen til anmeldelse af støtte efter artikel 88, stk. 3, EF. Desuden orienterer den de potentielle modtagere af statsstøtte om risikoen ved den støtte, de er blevet tildelt ulovligt, således at enhver modtager af ulovligt tildelt støtte, dvs. støtte tildelt, uden at Kommissionen har vedtaget en endelig beslutning om dens forenelighed med fællesmarkedet, kan pålægges at tilbagebetale støtten (jf. præmis 11 ovenfor).

307 Selv om det er beklageligt, at advarslen i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte ikke blev offentliggjort i EU-tidende, er oplysningerne i denne meddelelse, som anført i præmis 306 ovenfor, blottet for enhver tvetydighed. Desuden er rækkevidden af den af sagsøgerne påberåbte fortolkning af meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte i strid med artikel 88, stk. 2, EF. Risikoen ved den ulovligt tildelte støtte følger af den nyttige virkning af anmeldelsespligten i henhold til artikel 88, stk. 3, EF og afhænger ikke af, om advarslen i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte blev offentliggjort i EU-Tidende. Navnlig kan en tilbagesøgning af ulovligt tildelt støtte ikke hindres af den ene omstændighed, at Kommissionen ikke har offentliggjort en sådan advarsel, da statsstøttekontrollen, som er indført ved traktaten, ellers ville blive svækket.

308 Følgelig udgør den manglende offentliggørelse af advarslen i henhold til meddelelsen af 1983 om ulovlig støtte ikke en ekstraordinær omstændighed, som kan skabe nogen som helst forventning om ulovligt tildelt støttes lovlighed.

309 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionens beslutningspraksis på tidspunktet for de faktiske omstændigheder er en omstændighed, som har kunnet skabe en berettiget forventning.

310 Det bemærkes imidlertid, at selv om princippet om overholdelse af den berettigede forventning henhører under Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33). Dette princip finder klart anvendelse inden for rammerne af konkurrencepolitikken, der er præget af Kommissionen vide skøn (jf. på området for fastsættelsen af bødernes størrelse Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 172).

311 Dette er bl.a. tilfældet for så vidt angår spørgsmålet, om betingelserne for at afvise tilbagesøgning af ulovligt tildelt støtte på grund af ekstraordinære omstændigheder er opfyldt. Således er beslutninger vedrørende andre sager på området kun af vejledende karakter og kan ikke danne grundlag for en berettiget forventning, eftersom hver sag er baseret på sine egne faktiske omstændigheder.

312 Under disse omstændigheder kan de kommissionsbeslutninger på området, som sagsøgerne har påberåbt sig, ikke udgøre en ekstraordinær omstændighed, der kan skabe en sådan berettiget forventning.

313 Endelig har Confebask for det fjerde gjort gældende, at Kommissionen ændrede sin statsstøttepolitik i 1998, og har påberåbt sig den berettigede forventning til lovligheden af de omhandlede foranstaltninger, da disse blev indført.

314 Retten skal imidlertid i denne forbindelse bemærke, at den omstændighed, at Kommissionen vedtog sin meddelelse af 1998 om skattelettelser, ikke indebærer en ændring af kriterierne for bedømmelsen af medlemsstaternes skatteordninger.

315 Som tidligere nævnt (jf. præmis 180 ovenfor), tydeliggør meddelelsen af 1983 om skattelettelser, der i høj grad bygger på Domstolens og Rettens praksis, anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF på skatteforanstaltninger. I meddelelsen giver Kommissionen imidlertid ikke udtryk for en ændring af bedømmelsen af skatteforanstaltninger på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF (dommen i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor, præmis 79, og af 23.10.2002 i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 174 ovenfor, præmis 83).

316 Følgelig kan argumentet om, at der foreligger en ændring af Kommissionens politik, ikke anses for en ekstraordinær omstændighed, som kan begrunde en berettiget forventning om lovligheden af den ulovligt tildelte støtte.

317 På baggrund af samtlige ovenstående bemærkninger følger, at klagepunktet om, at Kommissionens adfærd udgør en ekstraordinær omstændighed, som kan skabe en berettiget forventning om lovligheden af ulovligt tildelt støtte, skal forkastes som ugrundet.

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet

318 Sagsøgerne har i forbindelse med deres anbringende vedrørende den berettigede forventning, som varigheden af den indledende undersøgelse gav anledning til, påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, i det omfang Kommissionen i nogle af sine beslutninger har fastslået, at procedurens varighed berettigede, at den pågældende støtte ikke blev krævet tilbagebetalt.

319 Det fremgår af fast retspraksis, at overholdelsen af dette princip kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. Domstolens dom af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

320 I den foreliggende sag har sagsøgerne imidlertid ikke godtgjort, at situationen vedrørende de omtvistede støtteordninger kan sammenlignes med de situationer, der er genstand for de beslutninger, de har påberåbt sig, hvori Kommissionen fandt, at støtten ikke skulle kræves tilbagebetalt.

321 Det skal nemlig fastslås, at det forhold, at der i de beslutninger, som bl.a. vedrører støtteordninger, hvilke beslutninger sagsøgerne har påberåbt sig, ikke er tilbagesøgt støtte, var begrundet i omstændigheder, der kan skabe en berettiget forventning om, at de undersøgte ordninger var lovlige, hvilket Kommissionen har taget i betragtning. Kommissionen tog navnlig den omstændighed i betragtning, at det udtrykkeligt i andre beslutninger vedrørende foranstaltninger, der lignede dem, der blev undersøgt i disse beslutninger, var fastslået, at der ikke forelå støtte, hvilket berettiger den manglende tilbagesøgning af støtten (jf. kommissionsbeslutningerne vedrørende koordinationscentre, nævnt i præmis 255 ovenfor). Den tog endvidere i visse tilfælde hensyn til, at varigheden af den omhandlede procedure på ingen måde kunne tilskrives den berørte medlemsstat (jf. beslutning 2001/168, nævnt i præmis 255 ovenfor), og til, at den eneste virksomhed, der var omfattet af den omhandlede ordning, ikke havde fået tildelt den omtvistede skattefordel, og at der således ikke var behov for tilbagesøgning (jf. beslutning 2003/81, nævnt i præmis 255 ovenfor).

322 Dette er ikke tilfældet i de anfægtede endelige beslutninger, i hvilke Kommissionen tværtimod har understreget, at de retlige betingelser for at påberåbe sig beskyttelsen af den berettigede forventning ikke var opfyldt (jf. præmis 55 og 56 ovenfor), hvilket Retten på baggrund af den foreliggende sags faktiske omstændigheder har tilsluttet sig (jf. præmis 284-317 ovenfor).

323 Heraf følger, at de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag på ingen måde kan sammenlignes med de i de påberåbte beslutninger omhandlede, i hvilke Kommissionen ikke kræver støtten tilbagebetalt.

324 Følgelig har sagsøgerne ikke godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

325 Det skal desuden bemærkes, at det i de anfægtede endelige beslutninger er præciseret, at de ikke udelukker muligheden for, at individuel støtte, tildelt inden for rammerne af skattefritagelsesordninger, kan betragtes helt eller delvis som forenelige med fællesmarkedet i kraft af deres egne karakteristika, enten i kraft af en senere

kommissionsbeslutning eller ved anvendelsen af fritagelsesforordninger (jf. betragtning 103 til beslutning 2003/28, betragtning 101 til beslutning 2003/86 og betragtning 99 til beslutning 2003/192).

326 Klagepunktet om tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet skal således forkastes som ugrundet.

327 Det skal konkluderes, at det femte anbringende vedrørende en proceduremangel, tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet skal forkastes i det hele.

5. Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999

a) Parternes argumenter

328 Sagsøgerne har, efter at have fået kendskab til Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995, som Kommissionen fremlagde som bilag til svarskriftet, gjort gældende, at indholdet af denne skrivelse skulle have været nævnt i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med henblik på at gøre det muligt for dem at fremsætte deres bemærkninger rettidigt. Sagsøgerne har særligt omtalt de møder, som nævnes heri, hvori kun Comunidad autónoma de La Rioja deltog. De har gjort gældende, at de, såfremt de var blevet orienteret om indholdet af denne skrivelse, kunne have adspurgt de nationale myndigheder om møderne, herunder anmodet om oplysninger om indholdet heraf. De er af den opfattelse, at de ikke har været i stand til at fremsætte bemærkninger rettidigt, og at de rettigheder, de har som berørte parter, er blevet tilsidesat.

329 Kommissionen har gjort gældende, at dette sjette anbringende skal afvises, og at det under alle omstændigheder er ugrundet.

b) Rettens bemærkninger

330 Ifølge procesreglementets artikel 48, stk. 2, må »nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne«.

331 I den foreliggende sag blev dette anbringende fremsat af sagsøgerne efter Kommissionens fremlæggelse af skrivelsen af 18. juli 1995 i svarskriftet. Anbringendet støttes således på faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, og som derfor skal antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 369 ff.)

332 Hvad angår spørgsmålet, om anbringendet er velbegrundet, bemærkes, at andre berørte end den medlemsstat, som er ansvarlig for støttens ydelse, ikke selv kan forlange en kontradiktorisk behandling af Kommissionen, svarende til den, der iværksættes over for den pågældende stat (jf. dommen i sagen Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, nævnt i præmis 238 ovenfor, præmis 192 og den deri nævnte retspraksis; jf. i denne retning Rettens dom af 18.11.2004, sag T-176/01, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. II, s. 3931, præmis 74).

333 I den foreliggende sag har sagsøgerne, ud over, at de under den administrative procedure ikke deltog som interesserede tredjeparter, på ingen måde godtgjort, hvordan den manglende angivelse af Kommissionens skrivelse af 18. juli 1995 i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, hvilken skrivelse orienterede klagerne om, at den spanske skatteordning fortsat blev undersøgt, har

tilsidesat deres ret til i henhold til artikel 88, stk. 2, EF at fremsætte bemærkninger i løbet af undersøgelsesfasen. I denne henseende udgør den manglende kommunikation mellem en medlemsstats centrale myndigheder og de lokale myndigheder et internt problem i medlemsstaten og kan ikke lægges Kommissionen til last.

334 På baggrund af det ovenfor anførte skal det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 forkastes som ugrundet.

335 Følgelig frifindes Kommissionen i søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02 vedrørende annullation af de anfægtede endelige beslutninger i det hele.

II — *Om søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01 vedrørende annullation af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure*

336 I sagerne T-30/01 — T-32/01 har sagsøgerne nedlagt påstand om annullation af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000 med den begrundelse, at der i det foreliggende tilfælde er tale om eksisterende støtte, og at Kommissionen, ved at analysere dem i overensstemmelse med proceduren for ny støtte, har tilsidesat artikel 88, EF, artikel 17-19 i forordning nr. 659/1999 samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning.

337 De har endvidere, i modsætning til det af Kommissionen hævdede, gjort gældende, at søgsmålene skal antages til realitetsbehandling, da beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure indebærer et valg af de procedureregler, der finder anvendelse, og således har endelige retsvirkninger. Hvad angår valget af undersøgelsesprocedure bekræfter den endelige beslutning blot beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som således kan anfægtes.

338 Kommissionen har ved særskilt dokument af 3. maj 2001 i hver af sagerne T-30/01 — T-32/01 fremsat formalitetsindsigelser. I svarskriftet af 5. juli 2002 har Kommissionen principalt nedlagt påstand om, at søgsmålene i sag T-30/01 — T-32/01 er blevet uden genstand. Den har subsidiært nedlagt påstand om, at søgsmålene afvises, og at de under alle omstændigheder er ugrundede.

339 Retten finder det relevant først at tage stilling til spørgsmålet, om søgsmålene er blevet uden genstand.

A — *Parternes argumenter*

340 I svarskriftet har Kommissionen gjort gældende, at søgsmålene i sag T-30/01 — T-32/01 er blevet uden genstand.

341 Sagsøgerne er af den opfattelse, at anbringendet om annullation i de foreliggende sager på den ene side, og anbringenderne i de forenede sager T-86/02 — T-88/02 vedrørende søgsmål til prøvelse af de anfægtede endelige beslutninger på den anden side ikke er identiske, selv om det andet anbringende fremsat i sagerne T-86/02 — T-88/02 gengiver anbringendet om annullation i sagerne T-30/01 — T-32/01, hvilket er tilladt efter retspraksis. I denne forbindelse har de hævdet, at den endelige beslutning, for så vidt angår valget af procedure, ikke kan bekræfte den tidligere beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, og den kan ikke berigtige en fejl begået i denne sidstnævnte beslutning.

342 De har endvidere gjort gældende, at Rettens dom af 6. marts 2002, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen (sag T-168/99, Sml. II, s. 1371), som Kommissionen har påberåbt sig, ikke kan overføres på det foreliggende tilfælde, eftersom den eneste argumentation i den pågældende sag vedrørte kvalificeringen af den omtvistede foranstaltning som støtte og ikke en mangel ved undersøgelsesproceduren.

343 Endelig er sagsøgerne af den opfattelse, at Kommissionens vedtagelse af beslutningerne om fritagelsesordningerne efter sagsanlægget til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure udgør et nyt element, som giver dem adgang til at anmode Retten om at anse påstanden i deres annullationssøgsmål for udvidet til at omfatte en påstand om annullation af beslutningerne om fritagelsesordningerne.

B — *Rettens bemærkninger*

344 I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten til enhver tid af egen drift efter høring af parterne fastslå, at sagen er blevet uden genstand, og at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse.

345 Et annullationssøgsmål bliver uden genstand, når sagsøgerens retsstilling ikke vil blive ændret, selv om den anfægtede retsakt annulleres. I et sådant tilfælde må det derfor fastslås, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen (Rettens dom af 13.6.2000, forenede sager T-204/97 og T-270/97, EPAC mod Kommissionen, Sml. II, s. 2267, præmis 154).

346 Det skal undersøges, om beslutningen af 28. november 2000 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i den foreliggende sag fortsætter med at skabe retsvirkninger for sagsøgerne efter Kommissionens vedtagelse af de endelige beslutninger, som afslutter den formelle undersøgelsesprocedure, og som sagsøgerne har nedlagt søgsmål til prøvelse af i sagerne T-86/02 — T-88/02, hvilke søgsmål blev behandlet og forkastet ovenfor (jf. præmis 335 ovenfor).

347 Det bemærkes, at beslutningen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000 foreløbigt konkluderer, at der foreligger ulovlig statsstøtte. Med tre beslutninger af 20. december 2001 konstaterede Kommissionen, at de tre omhandlede skatteordninger havde karakter af ulovlig støtte og var uforenelige med

fællesmarkedet, og den pålagde suspension heraf og tilbagesøgning af tildelt støtte, med tillæg af renter fra det tidspunkt, hvor den omhandlede støtte kom til modtagernes rådighed.

348 Under den foreliggende sags omstændigheder må det fastslås, at sagsøgernes retsstilling ikke kan ændres af den eventuelle annullation af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

349 Det bemærkes i denne forbindelse, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ikke i sig selv udløser nogen uigenkaldelige virkninger med hensyn til lovligheden af de foranstaltninger, den omhandler. Det er udelukkende den endelige beslutning, der endeligt fastslår, at foranstaltningerne udgør statsstøtte, som bevirker, at de må betragtes som ulovlige (Rettens kendelse af 4.11.2002, sag T-90/99, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 4535, præmis 14).

350 Ganske vist kan beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skabe selvstændige retsvirkninger, som kan være genstand for et annullationssøgsmål, og det er i retspraksis bekræftet, at det er muligt at anlægge søgsmål til prøvelse af denne beslutning, når den indebærer sådanne retsvirkninger, som er selvstændige i forhold til den endelige beslutning. Således har den suspension af gennemførelsen af den omhandlede foranstaltning, der følger af, at foranstaltningen foreløbigt er kvalificeret som ny støtte, selvstændig betydning i forhold til den endelige beslutning, der er tidsmæssigt afgrænset til afslutningen af den formelle procedure (Domstolens dom af 9.10.2001, sag C-400/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7303, præmis 56-62 og 69, samt dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 80-86, og i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt i præmis 226 ovenfor, præmis 46).

351 I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt, at suspensionen af gennemførelsen af de berørte skatteforanstaltninger, der i henhold til artikel 88, stk. 3, EF resulterer i den foreløbige kvalificering af denne foranstaltning som ny støtte, aldrig blev gennemført.

352 Hertil kommer, at virkningerne af de anfægtede endelige beslutninger fra deres ikrafttræden dels på grund af arten af de foranstaltninger, de pålægger, dels henset til den omstændighed, at der ikke er tale om eksisterende støtte, har fortrængt virkningerne af de foreløbige beslutninger om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Det forhold, at de omhandlede ordninger ikke er eksisterende, indebærer tilbagesøgning af tildelt støtte, og virkningerne af afskaffelsen og tilbagesøgningen af støtten fortrænger virkningerne af en suspension (jf. i denne retning dommen i sagen EPAC mod Kommissionen, nævnt i præmis 345 ovenfor, præmis 156), eftersom de ab initio indebærer en tilbagebetaling af ulovligt modtagne fordele.

353 Det skal desuden bemærkes, at sagsøgerne til støtte for deres søgsmål i sagerne T-30/01 — T-32/01 til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger var eksisterende støtte, og at Kommissionen, da den indledte den formelle undersøgelsesprocedure og kvalificerede støtten som ny, tilsidesatte de procedureregler, som finder anvendelse på eksisterende støtte. Det skal fastslås, at disse argumenter slutter sig til dem, der blev fremsat til støtte for annullationssøgsmålet i sagerne T-86/02 — T-88/02 til prøvelse af de endelige beslutninger (jf. det andet og tredje anbringende i søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02, som blev gennemgået ovenfor i præmis 108 ff.). Retten fastslog imidlertid, at Kommissionen med føje havde kvalificeret de omhandlede støtteordninger som nye (jf. præmis 204 ovenfor), og frifandt Kommissionen i søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02 til prøvelse af de endelige beslutninger (jf. præmis 335 ovenfor).

354 På grund af indholdet af sagsøgernes argumentation inden for rammerne af søgsmålene til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er disse søgsmål blevet uden genstand.

355 Da Retten har stadfæstet lovligheden af Kommissionens beslutninger, som er blevet endelige, og som kræver, at de omhandlede skatteordninger afskaffes, og støtten tilbagebetales, opretholder sagsøgerne ikke en interesse i at opnå annullation af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

356 Hvad desuden angår dommen af 9. oktober 2001, Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 350 ovenfor, og Rettens dom af 20. juni 2007, Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen (sag T-246/99, ikke trykt i Samling af Afgørelser), som parterne har påberåbt sig, bemærkes, at situationen ikke var den samme som i den foreliggende sag. Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som kvalificerer de omhandlede foranstaltninger som ny støtte, resulterede i Kommissionens vedtagelse af endelige beslutninger, der kvalificerer de omhandlede foranstaltninger som ny støtte, men hvilken støtte er forenelig med fællesmarkedet, med forbehold af overholdelsen af bestemte betingelser (dommen i sagen Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen, præmis 7 og 12).

357 I den foreliggende sag har Kommissionen derimod vedtaget tre endelige beslutninger, der kvalificerer de tre omhandlede ordninger som ny støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet.

358 Eftersom Retten har tiltrådt Kommissionens bedømmelse, herunder med hensyn til kvalificeringen som nye støtteordninger (jf. præmis 204, 207 og 335 ovenfor), indebærer det, at de omhandlede støtteordninger skal afskaffes, støtten skal tilbagebetales ab initio, og det er ikke længere fornødent at tage stilling til spørgsmålet, om de samme foranstaltninger, som Kommissionen krævede suspension af i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skal suspenderes under afventning af den eller de beslutninger, som bringer den procedure, der blev indledt ved den anfægtede beslutning, til ophør (jf. i denne retning dom af 6.3.2002, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 342 ovenfor, præmis 23-27).

359 Sagsøgerne har gjort gældende, at dommen af 6. marts 2002 i sagen Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 342 ovenfor, ikke kan overføres på den foreliggende sag, da den eneste argumentation i søgsmålet vedrørte kvalificeringen af den omtvistede foranstaltning som støtte, mens sagsøgernes argumentation i den foreliggende sag består i en påstand om, at der er tale om eksisterende støtte, og at undersøgelsesproceduren var behæftet med fejl.

360 Retten skal imidlertid fastslå, at dette argument ikke kan svække konklusionen om, at søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01 er blevet uden genstand.

361 Det bemærkes nemlig, at dommen af 6. marts 2002 i sagen Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 342 ovenfor, vedrører et søgsmål til prøvelse af Kommissionens beslutning om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF omhandlede procedure i forbindelse med den skattenedsættelse og nedsættelsen af beskatningsgrundlaget, som henholdsvis Ramondín og Ramondín Cápsulas var omfattet af. Retten var imidlertid af den opfattelse, at søgsmålet til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure var blevet uden genstand, eftersom søgsmålet til prøvelse af Kommissionens endelige beslutning, der var baseret på en identisk argumentation, også resulterede i Rettens frifindelse af Kommissionen.

362 Retten skal herefter fastslå, at situationen således kan overføres på den foreliggende sag, uagtet sagsøgernes argumentation. Som allerede bemærket blev argumenterne vedrørende kvalificeringen som eksisterende støtteordninger og den angivelige procedurefejl nemlig behandlet af Retten og forkastet. Følgelig kan resultatet af dommen af 6. marts 2002 i sagen Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 342 ovenfor, overføres på den foreliggende sag.

363 Uden at det er fornødent at træffe afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelse eller sagsøgernes påstand i replikken om annullation af de anfægtede endelige beslutninger, skal det fastslås, at søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01 er blevet uden genstand, hvorfor det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse herom.

Om begæringerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse

364 For det første har sagsøgerne anmodet Retten om at opfordre Kommissionen til at fremlægge visse dokumenter.

365 Retten kan i denne henseende konstatere, at Kommissionen som bilag til svarskriftet vedlagde en kopi af klagen af 1994 og af dens skrivelse til klagerne af 18. juli 1995.

366 I det omfang Retten har kunnet behandle alle sagsøgernes anbringender på grundlag af de akter, der er tilført sagsmappen, og de forklaringer, der blev afgivet under retsmødet, er det ufornødent at anmode Kommissionen om at fremlægge yderligere dokumenter (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.11.2007, sag C-260/05 P, Sniace mod Kommissionen, Sml. I, s. 10005, præmis 77-79, som stadfæster Rettens dom af 14.4.2005, sag T-88/01, Sniace mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 81).

367 For det andet har sagsøgerne anmodet Retten om at behandle og træffe afgørelse i søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01 og T-86/02 — T-88/02, inden den træffer afgørelse i de søgsmål, sagsøgerne har anlagt i sagerne T-227/01 — T-229/01 og T-230/01 — T-232/01 vedrørende Kommissionens beslutninger om, at skatteordninger, der dels indførte et skattenedslag på 45% af investeringer, dels en nedsættelse af beskatningsgrundlaget, udgjorde støtteordninger, som var uforenelige med fællesmarkedet.

368 Retten kan konstatere, at de af sagsøgerne nævnte sager er blevet behandlet samtidig. Retsforhandlingerne blev således i alle sagerne afholdt den 15., 16. og 17. januar 2008, og dommene blev afsagt samme dag, hvorfor denne begæring om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse er blevet uden genstand.

369 Sagsøgernes begæringer om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse tages således ikke til følge.

Sagens omkostninger

I — *Sagerne T-30/01 — T-32/01*

370 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand. Da sagsøgerne ikke har fået medhold i de sager, de har anlagt til prøvelse af de endelige beslutninger i sagerne T-86/02 — T-88/02, som blev vedtaget efter beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som blev anfægtet i forbindelse med sagerne T-30/01 — T-32/02, pålægges de at betale omkostningerne i sagerne T-30/01 — T-32/02 (jf. i denne retning dom af 6.3.2002, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt i præmis 342 ovenfor, præmis 28).

II — *Sagerne T-86/02 — T-88/02*

371 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne ikke fik medhold i deres påstande og anbringender i søgsmålene i sag T-86/02 — T-88/02, pålægges de i overensstemmelse med Kommissionens og Comunidad autónoma de La Riojas påstand at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens og Comunidad autónoma de La Riojas omkostninger.

372 Comunidad autónoma del País Vasco og Confebask bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling):

1) Sagerne T-30/01 — T-32/01 og T-86/02 — T-88/02 forenes med henblik på dommen.

2) I sagerne T-30/01 — T-32/01:

— **Det er ikke længere fornødent at træffe afgørelse.**

— **Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa og Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

3) I sagerne T-86/02 — T-88/02:

— **Kommissionen frifindes.**

— **Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa og Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissions og Comunidad autónoma de La Riojas omkostninger.**

— **Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco og Confederación Empresarial Vasca (Confebask) bærer hver deres egne omkostninger.**

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 2009.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter . . . . . II - 2932

I — Fællesskabsbestemmelser . . . . . II - 2932

II — Nationale bestemmelser . . . . . II - 2939

Sagens baggrund . . . . . II - 2942

De anfægtede beslutninger . . . . . II - 2945

I — Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af 28. november 2000 (sagerne T-30/01 — T-32/01) . . . . . II - 2945

II — De anfægtede endelige beslutninger (sagerne T-86/02 — T-88/02) . . . . . II - 2946

Retsforhandlinger . . . . . II - 2951

Parternes påstande . . . . . II - 2956

I — I sagerne T-30/01 — T-32/01 . . . . . II - 2956

II — I sagerne T-86/02 — T-88/02 . . . . . II - 2957

Retlige bemærkninger . . . . . II - 2959

I — Om søgsmålene i sagerne T-86/02 — T-88/02 vedrørende annullation af de endelige beslutninger, hvori de omhandlede ordningers uforenelighed blev fastslået, og hvori der blev krævet tilbagesøgning af den tildelte støtte . . . . . II - 2959

A — Om formaliteten vedrørende Confebasks intervention i sagerne T-86/02 — T-88/02 . . . . . II - 2959

1. Parternes argumenter . . . . . II - 2959

2. Rettens bemærkninger . . . . . II - 2960

B — Hvorvidt søgsmålet i sagerne T-86/02 — T-88/02 er velbegrundet . . . . . II - 2962

1. Om det andet anbringende vedrørende det forhold, at de omhandlede støtteordninger angiveligt er eksisterende støtte . . . . . II - 2963

a) Om det første led vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 . . . . . II - 2963

Parternes argumenter . . . . . II - 2963

Rettens bemærkninger . . . . . II - 2969

b) Om andet led vedrørende tilsidesættelsen af artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999 . . . . . II - 2981

Parternes argumenter . . . . . II - 2981

Rettens bemærkninger . . . . . II - 2982

2. Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelsen af de processuelle regler, der finder anvendelse på eksisterende støtte . . . . . II - 2984

3. Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF . . . . . II - 2985

a) Parternes argumenter . . . . . II - 2985

b) Rettens bemærkninger . . . . . II - 2986

4. Om det femte anbringende vedrørende en proceduremangel, tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet . . . . . II - 2990

a) Om klagepunktet vedrørende en proceduremangel . . . . . II - 2991

Parternes argumenter . . . . . II - 2991

Rettens bemærkninger . . . . . II - 2991

b) Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet, af god forvaltningsskik, af beskyttelsen af den berettigede forventning og af ligebehandlingsprincippet . . . . . II - 2994

Parternes argumenter . . . . . II - 2994

Rettens bemærkninger . . . . . II - 2998

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af god forvaltningsskik på grund af varigheden af den indledende undersøgelse . . . . . II - 2998

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning . . . . . II - 3002

— Om klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet . . . . . II - 3011

5. Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 . . . . . II - 3013

a) Parternes argumenter . . . . . II - 3013

b) Rettens bemærkninger . . . . . II - 3014

II — Om søgsmålene i sagerne T-30/01 — T-32/01 vedrørende annullation af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure . . . . . II - 3015

A — Parternes argumenter . . . . . II - 3016

B — Rettens bemærkninger . . . . . II - 3017

Om begæringerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse . . . . . II - 3021

Sagens omkostninger . . . . . II - 3023

I — Sagerne T-30/01 — T-32/01 . . . . . II - 3023

II — Sagerne T-86/02 — T-88/02 . . . . . II - 3023