ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)

9 september 2009 *

In de zaken T-30/01 tot en met T-32/01, T-86/02 tot en met T-88/02,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (Spanje), vertegenwoordigd door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoeker in de zaken T-30/01 en T-86/02,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa (Spanje), vertegenwoordigd door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoeker in de zaken T-31/01 en T-88/02,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya (Spanje), vertegenwoordigd door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoeker in de zaken T-32/01 en T-87/02,

* Procestaal: Spaans.

ondersteund door

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco (Spanje), vertegenwoordigd door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

en door

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), gevestigd te Bilbao (Spanje), vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco en V. Sopeña Blanco, advocaten,

interveniëntes in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd, in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01, door J. Flett, S. Pardo en J. L. Buendía Sierra, en, in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, door J. L. Buendía Sierra en F. Castillo de la Torre, vervolgens door F. Castillo de la Torre en C. Urraca Caviedes als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Comunidad autónoma de La Rioja (Spanje), vertegenwoordigd, in de zaken T-86/02 en T-87/02, door J. M. Criado Gámez, en, in zaak T-88/02, door I. Serrano Blanco, advocaten,

interveniënte in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02,

betreffende, in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01, een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 28 november 2000 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG met betrekking tot de belastingvoordelen die bij door de Diputación Foral de Álava, de Diputación Foral de Guipúzcoa en de Diputación Foral de Vizcaya vastgestelde bepalingen zijn verleend in de vorm van een vrijstelling van de vennootschapsbelasting ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen, en, in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, een beroep tot nietigverklaring van beschikkingen 2003/28/EG, 2003/86/EG en 2003/192/EG van de Commissie van 20 december 2001 betreffende een door Spanje in 1993 ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Álava (T-86/02), Vizcaya (T-87/02) en Guipúzcoa (T-88/02) (PB 2003, L 17, blz. 20; PB 2003, L 40, blz. 11, respectievelijk PB 2003, L 77, blz. 1), in de vorm van een vrijstelling van de vennootschapsbelasting,

wijst

HET GERECHT
VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, E. Martins Ribeiro, F. Dehousse (rapporteur), D. Šváby en K. Jürimäe, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 januari 2008,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

I — *Communautaire regelgeving*

1 Artikel 87 EG bepaalt:

„1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

[…]

3. Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

[…]

c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;

[…]"

2 Artikel 88 EG luidt:

„1. De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist.

2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

[…]

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

3 In punt 4 van de considerans van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1), heet het:

„[M]et het oog op de rechtszekerheid moet worden omschreven onder welke omstandigheden steun moet worden beschouwd als bestaande steun; […] de voltooiing en versterking van de interne markt is een geleidelijk proces, wat tot uitdrukking komt in de voortdurende ontwikkeling van het beleid inzake overheidssteun; […] ingevolge deze ontwikkelingen kunnen bepaalde maatregelen die op het moment van hun inwerkingtreding geen overheidssteun vormden, steun zijn geworden."

4 In artikel 1 van verordening nr. 659/1999 wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[…]

b) ‚bestaande steun':

i) […] alle steun die voor de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn;

ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;

[…]

v) steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het Gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd;

c) ‚nieuwe steun': alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[…]

f) ‚onrechtmatige steun': nieuwe steun die in strijd met artikel [88], lid 3, [EG] tot uitvoering wordt gebracht;

[…]”

5 Volgens de artikelen 2, lid 1, en 3 van verordening nr. 659/1999 „wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld” en mag dit niet worden uitgevoerd, „alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven”.

6 Artikel 6 van verordening nr. 659/1999, betreffende de formele onderzoeksprocedure, luidt:

„1. De beschikking om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. In de beschikking worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.

2. De ingekomen opmerkingen worden aan de betrokken lidstaat medegedeeld. Indien een belanghebbende hierom verzoekt op grond dat hem schade kan worden berokkend, wordt zijn identiteit geheim gehouden voor de betrokken lidstaat. Deze lidstaat kan op de ingediende opmerkingen reageren binnen een vastgestelde termijn, die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.”

7 Met betrekking tot de niet-aangemelde maatregelen bepaalt artikel 10, lid 1, van verordening nr. 659/1999: „Indien de Commissie, uit welke bron ook, over informatie beschikt met betrekking tot beweerdelijk onrechtmatige steun, onderwerpt zij die informatie onverwijld aan een onderzoek.”

8 In artikel 13, lid 1, van deze verordening wordt bepaald dat dit onderzoek, in voorkomend geval, resulteert in een besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure. Volgens artikel 13, lid 2, van deze verordening is de Commissie niet gebonden aan de termijnen die gelden bij een eerste onderzoek en bij de formele onderzoeksprocedure in geval van aangemelde steun.

9 Artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 luidt:

„Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen […] De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht."

10 In haar mededeling inzake regionale steunregelingen, die op 21 december 1978 aan de lidstaten is gericht (PB 1979, C 31, blz. 9; hierna: „mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen"), heeft de Commissie de coördinatiebeginselen geformuleerd die gelden voor de regionale steunregelingen en heeft zij in de inleiding in beginsel „een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de verenigbaarheid van de exploitatiesteun met de gemeenschappelijke markt". Bovendien worden bij deze mededeling verschillende plafonds voor de steunintensiteit vastgesteld, als percentage van de aanvankelijke investering en in Europese rekeneenheden per arbeidsplaats die door de aanvankelijke investering is gecreëerd (zie punten 2 en 3 van de mededeling).

11 In haar mededeling betreffende onrechtmatig verleende steun (PB 1983, C 318, blz. 3; hierna: „mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun"), heeft de Commissie herinnerd aan de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde verplichting tot aanmelding van de steun, en heeft zij de potentiële ontvangers van staatssteun gewezen op het onzekere karakter van onrechtmatig toegekende steun, in die zin dat elke ontvanger van onrechtmatig toegekende steun, dat wil zeggen zonder dat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen over de verenigbaarheid ervan, gedwongen kan worden om deze terug te betalen. De Commissie deelt daarin ook mee dat zij, zodra zij verneemt dat een lidstaat steunmaatregelen vaststelt zonder dat de vereisten van artikel 88, lid 3,

EG in acht zijn genomen, in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een specifieke waarschuwing zal opnemen waarbij zij de potentiële ontvangers van de steun wijst op het onzekere karakter daarvan.

12 De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB 1998, C 74, blz. 9), zoals gewijzigd (PB 2000, C 258, blz. 5; hierna: „richtsnoeren van 1998"), vervangen met name de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen. Zij bepalen in punt 2, „Toepassingsgebied", dat de Commissie deze richtsnoeren toepast op de regionale steunmaatregelen in alle economische sectoren, met uitzondering van die van de productie, de verwerking en het in de handel brengen van de landbouwproducten vermeld in bijlage II van het EG-Verdrag, de visserij en de steenkoolindustrie.

13 Punt 6.1 van de richtsnoeren van 1998 luidt:

„[…] de Commissie zal de verenigbaarheid van de regionale steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt aan deze richtsnoeren toetsen zodra deze zijn vastgesteld. De steunprojecten evenwel die vóór de mededeling van de onderhavige richtsnoeren aan de lidstaten reeds waren aangemeld en waarvoor de Commissie nog geen eindbeslissing heeft genomen, zullen op basis van de ten tijde van de aanmelding geldende criteria worden beoordeeld."

14 De richtsnoeren van 1998 bepalen met betrekking tot exploitatiesteun onder meer:

„[…]

4.15. Regionale steun die bedoeld is om de lopende kosten van een onderneming te verminderen (exploitatiesteun) is in beginsel verboden. Dergelijke steun mag evenwel bij uitzondering worden toegestaan in die regio's die onder de afwijking van artikel 87, lid 3, [sub] a, [EG] vallen, mits hij door de bijdrage aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan gerechtvaardigd is en de hoogte ervan in verhouding staat tot de te verhelpen

handicaps. De lidstaten moeten het bestaan van die handicaps aantonen en de omvang ervan meten."

15 Steun in verband met investeringen wordt in voetnoot 1 van bijlage I bij de richtsnoeren van 1998 omschreven als volgt:

„Fiscale steun kan worden beschouwd als steun die verband houdt met investeringen, indien de grondslag ervan die investering is. Voorts kan alle fiscale steun onder deze categorie worden gebracht, indien een maximum ervoor is bepaald dat wordt uitgedrukt als percentage van de investering […]"

II — *Nationale regelgeving*

16 Het in Spaans Baskenland geldende belastingstelsel wordt beheerst door de economische samenwerkingsregeling, die is ingevoerd bij Spaanse wet 12/1981 van 13 mei 1981, laatstelijk gewijzigd bij wet 38/1997 van 4 augustus 1997.

17 Krachtens deze wettelijke regeling kunnen de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa (Spanje) onder bepaalde voorwaarden het op hun respectieve grondgebieden geldende belastingstelsel organiseren. Zij hebben in dat kader verschillende maatregelen tot belastingvermindering vastgesteld, met name de in de onderhavige beroepen aan de orde zijnde vrijstellingen van de vennootschapsbelasting ten gunste van pas opgerichte ondernemingen.

18 In 1993 hebben de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa bij artikel 14 van Normas Forales 18/1993, 5/1993 en 11/1993 (hierna tezamen: „Normas Forales van 1993") voor ondernemingen die tussen de inwerkingtreding van deze bepalingen en 31 december 1994 zijn opgericht, voor een periode van tien jaar vrijstelling van de vennootschapsbelasting ingevoerd. Dit artikel 14 luidt:

„1. De ondernemingen die worden opgericht tussen de inwerkingtreding van deze Norma Foral en 31 december 1994, zijn gedurende een periode van tien achtereenvolgende belastingjaren te rekenen vanaf, en met inbegrip van, het jaar van oprichting, vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, mits aan de in het onderstaande lid vastgestelde vereisten is voldaan.

2. Om voor de in dit artikel bedoelde vrijstelling in aanmerking te komen, moeten de ondernemingen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) hun bedrijfsactiviteit beginnen met een gestort kapitaal van ten minste 20 miljoen ESP […];

[…]

f) tussen de datum van oprichting van de onderneming en 31 december 1995 investeringen in materiële vaste activa doen ten belope van ten minste 80 miljoen ESP, die volledig moeten worden geïnvesteerd in voor de bedrijfsactiviteit bestemde goederen die niet voor gebruik door derden mogen worden verhuurd of overgedragen;

g) ten minste tien arbeidsplaatsen in de zes maanden volgend op het begin van de bedrijfsactiviteit creëren en het jaargemiddelde van het personeelsbestand tot het eind van de periode van vrijstelling op dit niveau handhaven;

[…]

i) beschikken over een bedrijfsplan dat een periode van ten minste vijf jaar bestrijkt […]

6. Het bepaalde in dit artikel is onverenigbaar met elk ander belastingvoordeel.

7. De tijdelijke belastingvrijstelling wordt aangevraagd bij de belastingdienst [Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral] […] die, na te hebben gecontroleerd of aan de aanvankelijk gestelde voorwaarden is voldaan, de aanvragende onderneming in voorkomend geval een voorlopige toestemming geeft, die dan bij besluit van de Consejo de Diputados moet worden bekrachtigd."

19 Bij drie gelijkluidende beschikkingen van 30 juli 1997 heeft het Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, waarbij de Administración del Estado in juni en oktober 1994 beroep had ingesteld, het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de verenigbaarheid van de Normas Forales van 1993 met het gemeenschapsrecht. Advocaat-generaal Saggio heeft zijn conclusie in de desbetreffende zaken genomen op 1 juli 1999. Nadat verzoekster in het hoofdgeding afstand van instantie had gedaan, zijn de zaken bij beschikking doorgehaald (beschikking president Hof van 16 februari 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa e.a., C-400/97–C-402/97, Jurispr. blz. I-1073, en conclusie van advocaat-generaal Saggio bij deze beschikking, Jurispr. blz. I-1074).

Voorgeschiedenis van het geding

20 Met betrekking tot de in casu aan de orde zijnde Normas Forales van 1993, waarbij de vrijstellingen van vennootschapsbelasting zijn vastgesteld, is door de Cámara de Comercio e Industria de la Rioja (Kamer van koophandel en industrie van La Rioja, Spanje), de Federación de empresas de la Rioja (ondernemersbond van La Rioja) en een aantal ondernemingen op 14 maart 1994 een klacht ingediend die op 28 april 1994 is ingeschreven (hierna: „klacht van 1994").

21 De Commissie heeft op 10 mei 1994 de president van de Baskische regering ontvangen en op 19 mei 1994 de Baskische minister van Economische zaken en Financiën.

22 Bij brief van 25 mei 1994 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje verzocht, binnen een termijn van vijftien dagen zijn opmerkingen over de klacht van 1994 kenbaar te maken. De Commissie verklaarde in deze brief verder dat zij, indien zij geen antwoord of een onbevredigend antwoord kreeg, na het verstrijken van de termijn verplicht was de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. De Commissie herinnerde in deze brief ook aan de verplichtingen van de lidstaten inzake de aanmelding van steun en aan het feit dat onrechtmatige steun kon worden teruggevorderd.

23 De Commissie heeft op 27 juli 1994 de vice-minister van Financiën van de Baskische regering ontvangen.

24 Bij brief van 30 september 1994 heeft het Koninkrijk Spanje er in zijn antwoord aan de Commissie met name op gewezen dat de betrokken vrijstellingsregelingen geen staatssteun vormden omdat het om algemene maatregelen ging.

25 De Commissie heeft op 15 december 1994 de president en de minister van Industrie van de Baskische regering ontvangen en op 1 juni 1995 de vice-president van Interbask SA.

26 Bij brief van 18 juli 1995 heeft de Commissie de klagers meegedeeld dat zij haar analyse van het Spaanse belastingstelsel en van de in de lidstaten geldende regelingen van fiscale autonomie voortzette, waarbij zij met name rekening hield met „de federale ontwikkeling die in verschillende lidstaten gaande was". Zij heeft verklaard dat de diensten van de Commissie de noodzakelijke gegevens bijeenbrachten, en dat met het verzamelen en de analyse daarvan een aanzienlijke inspanning was gemoeid. Wanneer die punten eenmaal waren opgehelderd, zou zij over de verdere behandeling van hun klacht beslissen en zou zij hun deze beslissing meedelen.

27 Bij brief van 19 januari 1996 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje meegedeeld dat zij de invloed van de betrokken bepalingen op de mededinging onderzocht, en heeft zij hem verzocht haar informatie over de begunstigden van de betrokken maatregelen te doen toekomen.

28 De Commissie heeft op 7 februari 1996 de president van de Baskische regering ontvangen.

29 Bij brieven van 19 februari en 21 maart 1996 heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie om verlenging van de termijn voor de beantwoording van haar brief van 19 januari 1996 verzocht.

30 Op 17 maart 1997 heeft de Commissie vertegenwoordigers van de regering van La Rioja en van de sociale partners van La Rioja ontvangen.

31 De Commissie heeft op 5 januari 2000 een nieuwe klacht ontvangen over de in artikel 14 van Norma Foral 18/1993 bedoelde vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor een

periode van tien jaar, die voor een in Álava gevestigde onderneming gold. Deze klacht was afkomstig van een concurrent van de onderneming die de betrokken belastingvrijstelling ontving.

32 Bij brief van 3 februari 2000 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten verzocht om inlichtingen over de aan de begunstigde onderneming verleende steun.

33 Bij brief van 8 maart 2000 hebben de Spaanse autoriteiten de door de Commissie gevraagde inlichtingen verstrekt.

34 Op 28 november 2000 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG met betrekking tot de belastingvoordelen die bij de door de Diputación Foral de Álava, de Diputación Foral de Guipúzcoa en de Diputación Foral de Vizcaya vastgestelde bepalingen zijn verleend in de vorm van een vrijstelling van de vennootschapsbelasting ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen.

35 Bij brief van 14 december 2000, ingeschreven op 19 december 2000, hebben de Spaanse autoriteiten verzocht om verlenging van de termijn die voor de indiening van hun opmerkingen over elk van de drie betrokken belastingvrijstellingsregelingen was gesteld.

36 Bij brieven van 5 februari 2001, ingeschreven op 8 februari 2001, hebben de Spaanse autoriteiten hun opmerkingen over elk van de betrokken regelingen gemaakt.

37 Na de bekendmaking van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure in het Publicatieblad heeft de Commissie in de loop van maart 2001 opmerkingen van derden ontvangen die zij aan de Spaanse autoriteiten heeft doorgezonden.

38 Bij brief van 17 september 2001 hebben de Spaanse autoriteiten op de opmerkingen van derden gereageerd.

39 Op 20 december 2001 heeft de Commissie beschikkingen 2003/28/EG, 2003/86/EG en 2003/192/EG vastgesteld, betreffende door Spanje in 1993 ten uitvoer gelegde steunregelingen ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Álava, Vizcaya respectievelijk Guipúzcoa, in de vorm van een vrijstelling van de vennootschapsbelasting (PB 2003, L 17, blz. 20; PB 2003, L 40, blz. 11, en PB 2003, L 77, blz. 1; hierna tezamen: „bestreden eindbeschikkingen"). Bij voornoemde beschikkingen heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de betrokken vrijstellingsregelingen niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren.

Bestreden beschikkingen

I — *Besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000 (zaken T-30/01 tot en met T-32/01)*

40 In haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure stelt de Commissie zich in de eerste plaats op het standpunt dat de betrokken vrijstellingen van vennootschapsbelasting staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormen, voor zover zij bepaalde ondernemingen begunstigen en niet door de aard en de opzet van het stelsel worden gerechtvaardigd.

41 In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de betrokken maatregelen als „de-minimissteun" kunnen worden beschouwd, zodat zij vooraf hadden moeten worden aangemeld. In deze fase verklaart de Commissie dat zij dus als onrechtmatige steun kunnen worden aangemerkt.

42 In de derde plaats is de Commissie de mening toegedaan dat, hoewel de betrokken steunmaatregelen slechts worden toegekend indien een minimuminvestering wordt gedaan en een minimumaantal arbeidsplaatsen wordt gecreëerd, de betrokken belastingregelingen de naleving van de communautaire regels op het gebied van investeringssteun of werkgelegenheidssteun met regionale strekking niet waarborgen. De Commissie is echter in deze onderzoeksfase van mening dat deze maatregelen zijn aan te merken als exploitatiesteun, voor zover zij de ondernemingen bevrijden van de lasten die zij in het kader van hun dagelijks beheer of van hun gebruikelijke activiteiten normaal gesproken hadden moeten dragen. De Commissie herinnert eraan dat exploitatiesteun in beginsel verboden is, en stelt vast dat de betrokken bepalingen niet in aanmerking kunnen komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, sub a, EG. Bovendien twijfelt zij aan de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met de bepalingen inzake regionale steun en met de sectorale bepalingen.

43 Ten slotte stelt de Commissie zich op het standpunt dat de betrokken maatregelen niet onder de uitzonderingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG kunnen vallen. Zij besluit dus de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden met betrekking tot de drie vrijstellingsregelingen, en verzoekt de Spaanse autoriteiten, binnen een maand alle relevante informatie te verstrekken.

II — *Bestreden eindbeschikkingen (zaken T-86/02 tot en met T-88/02)*

44 In haar eindbeschikkingen stelt de Commissie zich in de eerste plaats op het standpunt dat de betrokken maatregelen staatssteun inhouden, omdat zij de begunstigden daarvan een voordeel verschaffen, bestaande in een verlichting van de normaal gesproken op hun begroting rustende lasten, die de mededinging ongunstig beïnvloedt en het handelsverkeer tussen de lidstaten verstoort. Zij wijst dienaangaande erop dat de

Spaanse autoriteiten geen informatie hebben verstrekt over de gevallen waarin de betrokken maatregelen van toepassing zijn.

45 Volgens de Commissie zijn deze maatregelen selectief van aard, omdat „de voorwaarden waaronder de maatregelen worden toegekend, met name ondernemingen welke zijn opgericht vóór de inwerkingtreding van de genoemde Norma Foral van het voordeel uitsluiten, alsook ondernemingen die minder dan 80 miljoen ESP (480 810 EUR) hebben geïnvesteerd, ondernemingen waarvan het gestorte kapitaal niet hoger is dan 20 miljoen ESP (120 202 EUR) en ondernemingen die minder dan tien arbeidsplaatsen hebben gecreëerd". Zij voegt eraan toe dat volgens de rechtspraak die selectiviteit door de objectieve aard van voornoemde drempels niet opnieuw ter discussie wordt gesteld.

46 Verder kunnen volgens de Commissie de betrokken belastingvrijstellingen niet door de aard en de opzet van het Spaanse belastingstelsel worden gerechtvaardigd, omdat de Spaanse autoriteiten in het kader van de procedures met betrekking tot Normas Forales 18/1993 (Álava) en 11/1993 (Guipúzcoa) daarover geen informatie hebben verschaft. Het Territorio Histórico de Vizcaya heeft aangevoerd dat Norma Foral 5/1993 tot een stijging van het aantal belastingplichtigen en bijgevolg van de belastingopbrengsten zal leiden, omdat zij de oprichting van nieuwe ondernemingen stimuleert. De Commissie wijst er echter op dat dit argument niet door een grondig onderzoek wordt gestaafd en niet verklaart waarom de vrijstelling slechts een zeer klein aantal ondernemingen betreft. Uit het voorlopige karakter van de maatregel blijkt bovendien duidelijk dat hij een conjunctureel doel nastreeft.

47 In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de betrokken belastingvrijstellingsregelingen nieuwe en geen bestaande steun zijn in de zin van verordening nr. 659/1999. Om te beginnen merkt zij op dat de regelingen niet vóór de toetreding van het Koninkrijk Spanje op 1 januari 1986 zijn vastgesteld en dat zij niet uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn goedgekeurd. Voorts stelt de Commissie nooit te hebben verklaard dat de betrokken belastingvrijstellingen geen steun waren. Ten slotte verklaart de Commissie dat, aangezien de betrokken steunmaatregelen haar niet zijn meegedeeld, haar niet kan worden verweten dat zij de formele onderzoeksprocedures niet onverwijld heeft ingeleid.

48 In de derde plaats onderzoekt de Commissie of de belastingvrijstellingen onrechtmatig zijn, en merkt zij op, dat de Spaanse autoriteiten zich niet hebben verbonden, die vrijstellingen overeenkomstig de voorwaarden voor „de-minimissteun" toe te kennen. Bijgevolg gold voor de betrokken vrijstellingsregelingen de verplichting tot voorafgaande aanmelding ingevolge artikel 88, lid 3, EG. Nu dit niet is gebeurd, zijn deze steunmaatregelen volgens de Commissie onrechtmatig.

49 Verder verklaart de Commissie dat de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid niet kunnen worden aangevoerd, omdat de betrokken maatregelen niet zijn aangemeld. In dit verband preciseert de Commissie dat zij met haar beschikking 93/337/EEG van 10 mei 1993 betreffende een regeling inzake fiscale investeringssteun in het Baskenland (PB L 134, blz. 25), met betrekking tot in 1988 ingevoerde belastingmaatregelen, nimmer een beweerdelijk „Baskisch belastingstelsel" heeft goedgekeurd.

50 In de vierde plaats is de Commissie de mening toegedaan dat de in artikel 87, lid 3, EG bedoelde uitzonderingen in casu niet van toepassing zijn. Zij stelt vast dat de betrokken Territorios Históricos „nooit in aanmerking [zijn] gekomen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, sub a, EG", omdat het bruto binnenlands product per inwoner te hoog was. In weerwil van voorwaarden met betrekking tot minimuminvesteringen en het scheppen van een minimumaantal arbeidsplaatsen kunnen volgens haar de betrokken vrijstellingsregelingen ook niet als investerings- of werkgelegenheidssteun worden aangemerkt. De betrokken maatregelen zijn niet gebaseerd op het investeringsbedrag of op het aantal arbeidsplaatsen, dan wel op de desbetreffende loonkosten, maar op de belastinggrondslag. Voorts wordt voor het bedrag van de betrokken steun niet een maximumpercentage van het investeringsbedrag, van het aantal arbeidsplaatsen of van de desbetreffende loonkosten als uitgangspunt genomen, maar een percentage van de belastinggrondslag.

51 Daarentegen preciseert de Commissie dat de betrokken steunmaatregelen als exploitatiesteun kunnen worden aangemerkt, omdat zij de begunstigde ondernemingen gedeeltelijk bevrijden van de vennootschapsbelasting. In de bestreden eindbeschikkingen wijst de Commissie er echter op dat dergelijke steunmaatregelen in beginsel verboden zijn en dat de betrokken Territorios Históricos niet voldoen aan de voorwaarden om onder de uitzonderingen ter zake te vallen.

52 Derhalve stelt de Commissie zich op het standpunt dat de vrijstellingsregelingen niet overeenkomstig de uitzonderingen van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

53 De Commissie onderzoekt vervolgens of de betrokken bepalingen gerechtvaardigd kunnen worden op grond van artikel 87, lid 3, sub c, EG, voor zover dit maatregelen ter bevordering van bepaalde vormen van bedrijvigheid betreft. Zij merkt echter op dat de litigieuze vrijstellingsregelingen geen maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen, onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming, scheppen van werkgelegenheid of opleiding bevatten. Bovendien wijst de Commissie erop dat de belastingvrijstellingen, waarvoor geen sectorale beperkingen gelden, kunnen worden toegekend aan ondernemingen uit de gevoelige sectoren van de landbouw, de visserij, de steenkoolindustrie, de ijzer- en staalindustrie, het vervoer, de scheepsbouw, de synthetische vezels en de automobielindustrie, ongeacht de specifieke voorschriften.

54 Ten slotte sluit de Commissie de toepassing uit van de andere uitzonderingsbepalingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG.

55 In de vijfde plaats onderzoekt de Commissie of de terugvordering van de reeds uitbetaalde steun moet worden gelast. De begunstigde ondernemingen konden zich volgens haar bewust zijn van het voordeel dat de belastingvrijstellingen bevatten. Zij herinnert er bovendien aan dat de vrijstellingsregelingen niet met inachtneming van de procedure van artikel 88, lid 3, EG zijn toegepast, en dat steunontvangende ondernemingen in een dergelijk geval in beginsel geen gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid daarvan kunnen hebben.

56 Voorts kan volgens de Commissie geen van de in de opmerkingen van derden aangevoerde omstandigheden uitzonderlijk worden geacht. De bij verordening nr. 659/1999 voorgeschreven termijnen gelden immers niet voor onrechtmatige steun. Verder heeft zij de Spaanse autoriteiten erop gewezen dat de betrokken belastingvrijstellingen eventueel onrechtmatig waren en dat de mogelijkheid bestond dat zij zouden worden teruggevorderd, en wel reeds vanaf haar brief van 25 mei 1994.

Zij verklaart ook dat zij daarna de betrokken belastingvrijstellingen nooit direct of indirect als met de gemeenschappelijke markt verenigbare maatregelen heeft gekwalificeerd. Verder kan het bestaan van andere belastingmaatregelen in andere delen van het Koninkrijk Spanje geen gewettigd vertrouwen hebben gewekt dat de betrokken belastingvrijstellingen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren, gelet op hun sterk uiteenlopende kenmerken. Ten slotte wijst de Commissie erop dat de „lange periode" tussen haar eerste brief van 25 mei 1994 en het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure grotendeels te wijten is aan het gebrek aan medewerking van de Spaanse autoriteiten. Zij noemt in dit verband het uitblijven van antwoord op haar brief van 19 januari 1996.

57 Derhalve is de Commissie van mening dat de betrokken vrijstellingsregelingen met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun vormen (zie artikel 1 van de bestreden eindbeschikkingen). Zij verlangt bijgevolg dat de betrokken steunregelingen worden ingetrokken, voor zover zij nog van kracht zijn (zie artikel 2 van de bestreden eindbeschikkingen).

58 In artikel 3 van de bestreden eindbeschikkingen wordt in de volgende bewoordingen terugvordering van de steun verlangd:

„1. Spanje neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde en reeds onrechtmatig ter beschikking gestelde steun van de begunstigden terug te vorderen. Spanje heft alle uitkeringen van nog niet uitbetaalde steun op.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voor zover deze procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun aan de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen."

59 Artikel 4 van de bestreden eindbeschikkingen bepaalt dat het Koninkrijk Spanje de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van voornoemde beschikkingen meedeelt welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen, en artikel 5 van voornoemde beschikkingen preciseert dat deze zijn gericht tot het Koninkrijk Spanje.

60 In het kader van een door de Commissie ingesteld beroep heeft het Hof vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen niet is nagekomen omdat het de bestreden eindbeschikkingen niet heeft uitgevoerd (arrest Hof van 20 september 2007, Commissie/Spanje, C-177/06, Jurispr. blz. I-7689).

Procesverloop

61 Bij drie verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9 februari 2001, hebben verzoekers, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa en Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya, de onderhavige beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 ingesteld tot nietigverklaring van het besluit om de formele procedure tot onderzoek van de vrijstellingsregelingen in te leiden.

62 Bij afzonderlijke akte, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 4 mei 2001, heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen tegen voormelde beroepen. Bij beschikking van het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) van 22 april 2002 is de exceptie gevoegd met de zaak ten gronde en is de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

63 Bij drie verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 maart 2002, hebben verzoekers de onderhavige beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 ingesteld tot nietigverklaring van de eindbeschikkingen betreffende voornoemde belastingvrijstellingsregelingen.

64 Bij beschikking van de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 17 mei 2002 zijn de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering voor de verdere behandeling gevoegd.

65 Bij op 1 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft de Comunidad autónoma del País Vasco verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 aan de zijde van verzoekers. Bij beschikking van 10 september 2002 heeft de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht deze interventie toegestaan. Interveniënte heeft haar memorie binnen de gestelde termijn neergelegd. Ook de andere deelnemers aan de procedure hebben hun opmerkingen hierover tijdig ingediend.

66 Bij op 9 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft de Comunidad autónoma de La Rioja verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van 12 september 2005 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht deze interventie toegestaan. Interveniënte heeft haar memories binnen de gestelde termijn neergelegd. Ook de andere deelnemers aan de procedure hebben hun opmerkingen hierover tijdig ingediend.

67 Bij op 29 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Confederación Empresarial Vasca (Confebask) verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 aan de zijde van verzoekers. Bij beschikking van 9 september 2005 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht deze interventie toegestaan. Interveniënte heeft haar memorie binnen de gestelde termijn neergelegd. Ook de andere deelnemers aan de procedure hebben hun opmerkingen hierover tijdig ingediend.

68 Bij beschikking van 10 september 2002 heeft de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht de procedure in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 en T-86/02 tot en met T-88/02 geschorst totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan op de hogere voorzieningen tegen de arresten van het Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie (T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr. blz. II-1275; hierna: „arrest Demesa"), en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie (T-92/00 en T-103/00, Jurispr. blz. II-1385). In deze twee arresten heeft het Gerecht beslist op de beroepen tegen twee beschikkingen van de Commissie, waarbij de verlening aan Daewo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) en aan Ramondín SA en Ramondín Cápsulas SA van belastingvoordelen in het Territorio Histórico de Álava [beschikking 1999/718/EG van de Commissie van 24 februari 1999 betreffende steunmaatregelen

van Spanje ten gunste van Demesa (PB L 292, blz. 1), en beschikking 2000/795/EG van de Commissie van 22 december 1999 inzake de steun die door Spanje aan Ramondín SA en Ramondín Cápsulas SA is verleend (PB 2000, L 318, blz. 36)], als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun was gekwalificeerd.

69 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, en zijn de onderhavige zaken naar de Vijfde kamer (uitgebreid) verwezen.

70 Daar bij de arresten van het Hof van 11 november 2004, Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie (C-183/02 P en C-187/02 P, Jurispr. blz. I-10609), en Ramondín e.a./Commissie (C-186/02 P en C-188/02 P, Jurispr. blz. I-10653), de hogere voorzieningen tegen de arresten Demesa en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie (punt 68 supra), zijn afgewezen, is de schorsing van de procedure beëindigd.

71 Op 6 januari 2005 heeft het Gerecht partijen gevraagd naar de gevolgen die deze arresten voor de onderhavige beroepen zouden kunnen hebben.

72 Bij brief van 7 februari 2005 hebben verzoekers eerst hun standpunt met betrekking tot deze arresten uiteengezet en vervolgens hun beroepen gehandhaafd. Zij hebben echter afgezien van het eerste middel van de verzoekschriften in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02.

73 Bij beschikking van de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 11 november 2005, zijn de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 overeenkomstig artikel 50

van het Reglement voor de procesvoering, partijen gehoord, voor de verdere behandeling gevoegd met de gevoegde zaken T-86/02 tot en met T-88/02.

74 Op 20 december 2005 hebben verzoekers bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang verzocht, de gevoegde zaken T-30/01 tot en met T-32/01 en T-86/02 tot en met T-88/02 te behandelen en in voorkomend geval daarop te beslissen vóór de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 en T-230/01 tot en met T-232/01.

75 Op 14 februari 2007 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang verzoekers in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 verzocht hem informatie over de begunstigden van de betrokken belastingregelingen mee te delen.

76 Verzoekers hebben bij op 12 maart 2007 ter griffie van het Gerecht neergelegd schrijven geantwoord dat zij zich afvroegen wat de relevantie van deze maatregel tot organisatie van de procesgang was. Bij op 1 maart 2007 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft Confebask om herziening van deze maatregel tot organisatie van de procesgang verzocht.

77 Het Gerecht heeft op 22 maart 2007 de maatregel tot organisatie van de procesgang van 14 februari 2007 bevestigd en het antwoord van verzoekers is op 23 april 2007 ter griffie van het Gerecht neergelegd.

78 Op 30 juli 2007 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen vragen gesteld, waarop zij in oktober 2007 hebben geantwoord.

79 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 15 januari 2008 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

80 Op deze terechtzitting is verzoekers toegestaan een document over te leggen dat aan de Commissie is meegedeeld, zoals in het proces-verbaal van de terechtzitting is vastgelegd.

81 Op deze terechtzitting heeft het Gerecht verzoekers en Confebask ook tot 28 januari 2008 de tijd gegeven om bepaalde informatie over de begunstigden van de betrokken maatregelen mee te delen. Daarvan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

82 Na afloop van de terechtzitting heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) besloten, de sluiting van de mondelinge behandeling op te schorten.

83 Bij brieven, die ter griffie van het Gerecht zijn neergelegd door het Territorio Histórico de Vizcaya op 24 januari 2008 en door de Territorios Históricos de Álava en Guipúzcoa op 28 januari 2008, hebben verzoekers documenten betreffende de gevraagde informatie neergelegd. Confebask heeft bij schrijven van 29 januari 2008 hetzelfde gedaan. Na verlenging van de termijn door het Gerecht heeft de Commissie op 6 maart 2008 haar opmerkingen over de overgelegde documenten ingediend.

84 De president van de Vijfde kamer (uitgebreid) heeft de mondelinge behandeling op 12 maart 2008 gesloten verklaard. Partijen zijn bij brief van 13 maart 2008 daarvan in kennis gesteld.

85 De opmerkingen van partijen over de voeging gehoord, is het Gerecht op grond van artikel 50, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering van oordeel dat de zaken T-30/01, T-31/01, T-32/01, T-86/02, T-87/02 en T-88/02 moeten worden gevoegd voor het arrest.

Conclusies van partijen

I — *In de zaken T-30/01 tot en met T-32/01*

86 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— het besluit van de Commissie van 28 november 2000 tot inleiding van de formele procedure tot onderzoek van de drie betrokken vrijstellingsregelingen nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

87 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— primair, de beroepen zonder voorwerp te verklaren;

— subsidiair, de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;

— meer subsidiair, de beroepen ongegrond te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

II — *In de zaken T-86/02 tot en met T-88/02*

88 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— primair, de bestreden eindbeschikkingen nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 3, eerste volzin, van deze beschikkingen nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

89 Confebask en Comunidad autónoma del País Vasco, interveniëntes aan de zijde van verzoekers, concluderen dat het het Gerecht behage:

— primair, de bestreden eindbeschikkingen nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 3 van deze beschikkingen nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

90 De Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja, interveniënte aan haar zijde, concluderen dat het het Gerecht behage:

— de beroepen ongegrond te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

91 Om te beginnen moeten de tegen de bestreden eindbeschikkingen gerichte beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 worden onderzocht, en vervolgens de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01, die tegen het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000 zijn gericht.

I — *Beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 strekkende tot nietigverklaring van de eindbeschikkingen waarbij de onverenigbaarheid van de betrokken regelingen wordt vastgesteld en terugvordering van de uitbetaalde steun wordt gelast*

A — *Ontvankelijkheid van de interventie van Confebask in het kader van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02*

1. Argumenten van partijen

92 In het kader van de mondelinge behandeling heeft de Commissie gesteld dat de interventie van Confebask niet-ontvankelijk is, op grond dat zij niet heeft aangetoond dat leden van haar door de betrokken maatregelen werden begunstigd.

93 Naar aanleiding van de ter terechtzitting gestelde vragen heeft Confebask een aantal documenten verstrekt. Zo heeft zij een document van de Director General de Hacienda (directeur-generaal Financiën) van elk van de drie Territorios Históricos overgelegd, waarin wordt verklaard dat een aantal ondernemingen de betrokken belastingvoordelen had ontvangen. Uit deze documenten blijkt dat deze ondernemingen door de bestreden eindbeschikkingen worden geraakt, en in het bijzonder door artikel 3 daarvan, waarbij terugvordering van de steun wordt gelast. Volgens een door de

algemeen secretaris en de voorzitter van Confebask ondertekende verklaring was voorts elk van deze ondernemingen bij de indiening van de verzoeken tot interventie lid van Confebask.

94 Deze documenten zijn meegedeeld aan de Commissie, die blijft bij haar opvatting dat Confebask de ontvankelijkheid van haar interventie niet heeft aangetoond.

2. Beoordeling door het Gerecht

95 Er zij aan herinnerd dat de beschikking van de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 9 september 2005, waarbij Confebask is toegelaten tot interventie in het kader van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, zich er niet tegen verzet, dat de ontvankelijkheid van haar interventie in het eindarrest opnieuw wordt onderzocht (zie in die zin arrest Hof van 8 juli 1999, Hüls/Commissie, C-199/92 P, Jurispr. blz. I-4287, punt 52).

96 Krachtens artikel 40, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, dat overeenkomstig artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, heeft elke persoon die aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van het rechtsgeding, het recht zich in dit geding te voegen.

97 Volgens vaste rechtspraak worden representatieve verenigingen die de behartiging van de belangen van hun leden als doel hebben, toegelaten tot interventie in gedingen waarin principiële vragen die voor die leden van belang zijn, aan de orde komen [beschikkingen president Hof van 17 juni 1997, National Power en PowerGen, C-151/97 P(I) en C-157/97 P(I), Jurispr. blz. I-3491, punt 66, en 28 september 1998, Pharos/Commissie, C-151/98 P, Jurispr. blz. I-5441, punt 6; beschikking president Gerecht van 19 april 2007, MAAB/Commissie, T-24/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 10].

98 Bovendien heeft een ruime uitlegging van het interventierecht voor verenigingen tot doel, een betere beoordeling van de achtergrond van de zaken mogelijk te maken en grote aantallen individuele interventies, die de doeltreffendheid en het goede verloop van de procedure in gevaar zouden brengen, te verhinderen (beschikking National Power en PowerGen, punt 97 supra, punt 66; beschikking Gerecht van 26 juli 2004, Microsoft/Commissie, T-201/04 R, Jurispr. blz. II-2977, punt 38).

99 In casu is Confebask een intersectorale vereniging van ondernemingen met als doel de vertegenwoordiging, coördinatie, informatie en behartiging van de algemene en gemeenschappelijke belangen van de ondernemingen die lid zijn van de daarbij aangesloten organisaties van Spaans Baskenland. Een van haar voornaamste doelstellingen is de Baskische ondernemingen te vertegenwoordigen en hun belangen tegenover de overheid, de vakbonden en de beroepsorganisaties te behartigen.

100 Het staat buiten kijf dat Confebask een ondernemersvereniging van Spaans Baskenland is.

101 Bovendien moet worden vastgesteld dat blijkens de in het kader van de mondelinge behandeling overgelegde documenten een aantal ondernemingen dat bij de indiening van het interventieverzoek lid van Confebask was, steun heeft ontvangen die op grond van de in casu aan de orde zijnde belastingregelingen is verleend.

102 De belangen van deze ondernemingen, die zowel lid van Confebask alsook daadwerkelijke begunstigden van de betrokken belastingmaatregelen waren, kunnen derhalve door de uitkomst van de onderhavige beroepen worden geraakt.

103 Bovendien heeft Confebask deelgenomen aan de administratieve procedure die tot de vaststelling van de bestreden eindbeschikkingen heeft geleid.

104 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat Confebask aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van het rechtsgeding en dat haar interventie aan de zijde van verzoekers ontvankelijk is.

B — *Gegrondheid van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02*

105 Verzoekers voeren in hun verzoekschriften vijf middelen aan. Zij hebben echter afgezien van het eerste middel, volgens hetwelk de betrokken maatregelen algemeen van aard waren en geen sprake was van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG (zie punt 72 hierboven).

106 In het kader van hun tweede middel stellen zij dat de betrokken vrijstellingsregelingen als bestaande steun en niet als nieuwe steun hadden moeten worden aangemerkt. Het derde middel stelt schending van artikel 88, lid 1, EG en van de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 659/1999, op grond dat de Commissie de procedure betreffende bestaande steunregelingen had moeten toepassen. Het vierde middel is gebaseerd op schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG op grond dat de betrokken regelingen geen met de gemeenschappelijke markt onverenigbare exploitatiesteun vormden, maar investerings- of werkgelegenheidssteun. In het kader van hun vijfde middel stellen verzoekers dat de verplichting tot terugvordering van de betrokken steun op een procedurefout berust en inbreuk maakt op de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling. Ten slotte voeren verzoekers in hun replieken schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 aan op grond dat de Commissie in haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure het bestaan van bijeenkomsten met de Spaanse autoriteiten had moeten vermelden.

1. Tweede middel: de betrokken steunregelingen zouden bestaande steunregelingen zijn

107 Het tweede middel bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is gebaseerd op schending van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 en het tweede onderdeel op schending van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999.

a) Eerste onderdeel: schending van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999

Argumenten van partijen

108 Volgens verzoekers had de Commissie de vrijstellingsregelingen als bestaande steun moeten aanmerken, aangezien zij overeenkomstig artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 op het moment van inwerkingtreding geen steunregelingen vormden, en nadien steunregelingen zijn geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht.

109 In de eerste plaats stellen verzoekers dat de Commissie stilzwijgend heeft vastgesteld dat de vrijstellingsregelingen op het moment van inwerkingtreding geen staatssteun vormden.

110 Toen de Commissie in 1994 van deze regelingen vernam, was zij volgens hen niet verplicht de inleidende fase van het onderzoek af te sluiten met een beschikking in de zin van artikel 249 EG en kon zij louter door haar stilzwijgen haar standpunt kenbaar maken dat de onderzochte maatregelen geen steun vormden.

111 De aldus met betrekking tot aangemelde maatregelen ontwikkelde rechtspraak zou ook opgaan in geval van een eerste onderzoek van niet-aangemelde bepalingen, waarvan de Commissie kennis heeft gekregen. Daar de Commissie volgens de rechtspraak verplicht is de formele onderzoeksprocedure in te leiden wanneer zij twijfelt of een nationale maatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is, zou daaruit voortvloeien dat het ontbreken van een dergelijke beschikking in beginsel betekent dat de Commissie de betrokken maatregel verenigbaar met het gemeenschapsrecht acht.

112 De mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 4 maart 1991 betreffende de procedures voor de aanmelding van steunvoornemens en de procedures die van toepassing zijn wanneer steun wordt verleend in strijd met artikel [88], lid 3, [EG] (hierna: „mededeling van 1991") bevestigt overigens dat de Commissie zich niet verplicht acht, aan het eind van het eerste onderzoek een beschikking vast te stellen, wanneer de lidstaat haar verzoek om informatie bevredigend beantwoordt. Voorts blijkt uit dezelfde mededeling dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie de Commissie alleen maar voorstelde niets tegen de onderzochte maatregel te ondernemen wanneer het niet aan de verenigbaarheid daarvan twijfelde. Het kenmerk van deze „beëindiging van de procedure" was dat er geen formele beschikking was.

113 Artikel 232 EG verzet zich niet tegen deze handelwijze. Volgens verzoekers zijn de nationale autoriteiten niet bevoegd om met een beroep wegens nalaten de Commissie te dwingen tot een beslissing op een klacht die zij niet zelf hebben ingediend.

114 Verzoekers preciseren vervolgens vanaf wanneer de Commissie wordt geacht de vooronderzoeksprocedure te hebben afgesloten. Zij verklaren in dit verband dat vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 659/1999 geen enkele bepaling de Commissie een termijn stelde. De rechtspraak heeft echter uit het rechtszekerheidsbeginsel afgeleid dat de Commissie verplicht was binnen een redelijke termijn een standpunt te bepalen. Gelet op aard van de vooronderzoeksprocedure, dient de termijn voor de afsluiting daarvan bijgevolg kort te zijn. Volgens verzoekers zou de verplichting voor de Commissie om zorgvuldig te handelen zelfs gelden in de gevallen waarin de nationale maatregelen niet overeenkomstig de mededeling van 1983 betreffende onrechtmatige steun zijn aangemeld.

115 In een dergelijke context zijn verzoekers van mening dat de Commissie zowel impliciet als expliciet heeft erkend dat de vrijstellingsregelingen niet als staatssteun konden worden aangemerkt.

116 Zij merken op dat de Commissie in haar verzoek van 25 mei 1994 de Spaanse autoriteiten heeft gewaarschuwd dat zij verplicht was, de formele onderzoeksprocedure in te leiden indien niet dan wel ontoereikend werd geantwoord. De Commissie heeft die procedure echter niet ingeleid nadat zij op 30 september 1994 het antwoord van het Koninkrijk Spanje ontving waarbij het betwistte dat bij de vrijstellingsregelingen sprake was van staatssteun. Verzoekers leiden daaruit af dat de Commissie dit antwoord bevredigend achtte en dat zij van mening was dat de betrokken regelingen geen steunmaatregelen in de zin van artikel 87 EG waren.

117 Verzoekers zijn van mening dat het voorgaande kan worden bevestigd door de brief van 18 juli 1995, die de Commissie aan de opstellers van de klacht van 1994 heeft gezonden om hun mee te delen welk gevolg daaraan werd gegeven, en waaruit volgens hen viel op te maken dat de betrokken vrijstellingsregelingen geen staatssteun waren.

118 Nog andere gegevens bieden steun voor het vermoeden dat de Commissie stilzwijgend heeft erkend dat de vrijstellingsregelingen geen staatssteun vormden. Ten eerste heeft de Commissie in het Publicatieblad geen mededeling bekendgemaakt waarbij derden over het onzekere karakter van de vrijstellingsregelingen werden ingelicht. Ten tweede erkent de Commissie in haar memories dat bij het onderzoek van de vrijstellingsregelingen vertraging was opgetreden. In dit verband is de nationale autoriteiten in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure of in de bestreden eindbeschikkingen niets verweten. Ten derde werd in het verzoek om inlichtingen van 3 februari 2000 van de Commissie aan de Spaanse autoriteiten de klacht van 1994 niet genoemd. Daaruit blijkt integendeel dat de Commissie van plan was de vrijstellingsregeling van de provincie Álava vanaf beschikking 1999/718 te onderzoeken (zie punt 68 hierboven). Deze brief was overigens geen bevel om informatie te verstrekken over de begunstigden van de betrokken maatregelen; die informatie had trouwens geen enkel belang in het geval van een gestelde steunregeling die abstract wordt onderzocht. Ten vierde houdt het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ook geen verband met de klacht van 1994. Dit besluit is integendeel gebaseerd op de mededeling van de Commissie over de toepassing van de

regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB 1998, C 384, blz. 3; hierna: „mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen").

119 Dat de Commissie na 1994 beschikkingen met betrekking tot andere belastingregelingen van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa heeft vastgesteld, doet verder niets af aan het feit dat zij aanvankelijk van mening was dat de vrijstellingsregelingen geen staatssteun waren. Het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en de bestreden eindbeschikkingen geven blijk van de willekeur van de Commissie, die bovendien geen reden aanvoert waarom voorrang moet worden gegeven aan de behandeling van de regelingen van 1996, waarbij andere belastingvoordelen zijn ingevoerd zoals belastingkredieten en verlagingen van de belastinggrondslag, hoewel laatstgenoemde voordelen naar haar mening minder „agressief" waren dan die van 1993, die in casu aan de orde zijn.

120 In hun repliek wijzen verzoekers op een aantal gegevens waaruit blijkt dat de Commissie de klacht van 1994 uitdrukkelijk heeft afgewezen op grond dat de vrijstellingsregelingen geen staatssteun vormden.

121 Zo blijkt uit een debat in de Spaanse senaat van 22 april 1997 (Boletín Oficial de las Cortes Generales van 28 april 1997, nr. 204, 681/000550) dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie op een bijeenkomst van 17 maart 1997 een delegatie van de Comunidad autónoma de La Rioja heeft bevestigd dat de klacht van 1994 „niet onder de bevoegdheid van de Europese Unie viel maar van die van de betrokken lidstaat". Uit een op 24 oktober 2002 op internet gepubliceerd persartikel blijkt ook dat die klacht overigens niet in aanmerking was genomen. Verzoekers leiden uit die twee factoren af dat de Comunidad autónoma de La Rioja bij de klacht van 1994 betrokken was en dat de Commissie die klacht uitdrukkelijk heeft afgewezen omdat de vrijstellingsregelingen geen staatssteun waren zodat de klacht niet onder het gemeenschapsrecht viel. Verzoekers maken uit de beschikking van de Commissie met betrekking tot de aan Ramondín verleende steun op, dat de Comunidad autónoma de La Rioja in het kader van de klacht tegen die steunmaatregel de verenigbaarheid van Norma Foral 22/1994 (Álava), op zich beschouwd, met de regeling inzake staatssteun niet had willen betwisten. De verklaring voor die standpuntwijziging was volgens hen voormelde afwijzing van de klacht van1994. Ten slotte heeft de Commissie nooit de minste toespeling gemaakt op die klacht of op het feit dat het onderzoek daarvan uit opportuniteitsoverwegingen werd uitgesteld, in de stappen die zij vanaf 1997 tegen de verschillende belastingregelingen van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en

Guipúzcoa heeft ondernomen. In het bijzonder heeft de Commissie die klacht niet vermeld in de opmerkingen die zij heeft ingediend over de prejudiciële vragen die een Spaanse rechterlijke instantie heeft gesteld in het kader van de zaken die hebben geleid tot de beschikking van de president van het Hof van 16 februari 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa e.a. (C-400/97–C-402/97, Jurispr. blz. I-1073), betreffende de drie betrokken vrijstellingsregelingen. Ook het besluit om de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van die regelingen in te leiden verwees alleen naar de op 5 januari 2000 neergelegde klacht.

122 Bijgevolg staan noch het schrijven van 18 juli 1995, dat de Commissie aan de opstellers van de klacht van 1994 heeft gezonden, noch dat van 19 januari 1996, waarbij zij de Spaanse autoriteiten om nieuwe inlichtingen heeft gevraagd, in de weg aan de vaststelling van het Gerecht dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie in 1997 de afwijzing van voormelde klacht heeft bevestigd. Integendeel, in het schrijven van 18 juli 1995 werd uitdrukkelijk aangekondigd dat een beschikking zou worden vastgesteld en aan de klagers zou worden meegedeeld.

123 Volgens verzoekers was de Commissie van mening dat de betrokken maatregelen dus geen staatssteun vormden toen zij in werking traden.

124 In de tweede plaats stellen verzoekers dat de enige verklaring voor de litigieuze beschikkingen een ontwikkeling is van het beleid inzake staatssteun, als gevolg waarvan de criteria bij het onderzoek van bepaalde belastingmaatregelen zijn gewijzigd. Zij stellen derhalve dat sprake was van een ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999.

125 Zij wijzen erop dat de thans in artikel 1, sub b-v, bedoelde categorie van bestaande steun in het oorspronkelijke voorstel voor verordening nr. 659/1999 niet was voorzien. Deze bepaling is volgens hen juist a posteriori ingevoerd om rekening te houden met de veranderingen die in het beleid van de Commissie inzake staatssteun zijn opgetreden. Overigens volgt uit punt 4 van de considerans van voornoemde verordening, dat die bepaling daadwerkelijk doelde op de ontwikkelingen van het beleid van de Commissie

op het gebied van staatssteun, en verzoekers leiden daaruit af dat ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt synoniem is met ontwikkeling in het kader van het staatssteunbeleid.

126 Volgens verzoekers blijkt uit de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen (PB 1998, C 2, blz. 1), dat de Commissie te kennen heeft gegeven dat zij de in de lidstaten geldende belastingregelingen opnieuw wilde bezien, waarmee zij een wijziging van de criteria voor de beoordeling daarvan aankondigde. In haar mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen werd dit bevestigd, voor zover de Commissie daarin verklaart dat zij de belastingregelingen op basis van die mededeling „van geval tot geval opnieuw" zal onderzoeken. Zij voegen eraan toe dat het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure uitdrukkelijk naar deze mededeling verwees.

127 Verder is de door de Commissie aangevoerde beschikking 93/337 huns inziens geen geldig referentiepunt. De Commissie heeft immers de belastingkredieten van 1988 waarom het in beschikking 93/337 ging, als selectieve maatregelen aangemerkt, omdat zij slechts op bepaalde activiteiten van toepassing waren. De Commissie heeft geen criterium in verband met het minimumbedrag van de investering gehanteerd. Daarentegen sluiten de in casu aan de orde zijnde vrijstellingsmaatregelen geen enkele activiteit uit en konden zij dus op goede gronden in 1993 als algemene maatregelen worden beschouwd.

128 Zij beroepen zich ook op beschikking 2003/755/EG van de Commissie van 17 februari 2003 betreffende de steunregeling die door België ten uitvoer is gelegd ten gunste van in België gevestigde coördinatiecentra (PB L 282, blz. 25), waarin de Commissie heeft erkend dat artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 van toepassing was op het geval waarin zij aanvankelijk van mening was dat een maatregel geen steun vormde, vervolgens haar beoordeling wijzigt en stelt dat het toch steun is.

129 Volgens verzoekers was dus sprake van een ontwikkeling van het beleid inzake staatssteun in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999.

130 In de derde plaats wijzen zij erop dat de betrokken belastingmaatregelen niet zijn gewijzigd.

131 Zij concluderen dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met haar weigering de betrokken maatregelen als bestaande steun in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 aan te merken.

132 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert tot afwijzing van dit eerste onderdeel van het middel.

Beoordeling door het Gerecht

133 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het Verdrag in verschillende procedures voorziet voor bestaande en voor nieuwe steunmaatregelen. Terwijl nieuwe steunmaatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld en niet tot uitvoering kunnen worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, kunnen bestaande steunmaatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 1, EG regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard (arrest Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 20). Met betrekking tot bestaande steunmaatregelen kan derhalve in voorkomend geval enkel een beschikking worden gegeven, waarbij hun onverenigbaarheid met gevolgen voor de toekomst wordt vastgesteld (arrest Demesa, punt 68 supra, punt 172).

134 Blijkens artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999, die op 16 april 1999 in werking is getreden en dus bij de vaststelling van de bestreden eindbeschikkingen van toepassing was, wordt steun met name „als bestaande steun beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht".

135 Verzoekers stellen dat de drie voorwaarden van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 zijn vervuld. De Commissie was van mening dat in casu niet was voldaan aan de eerste twee voorwaarden, namelijk dat de betrokken regelingen op het moment van inwerkingtreding geen steunregelingen vormden, maar het vervolgens zijn geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt (zie punt 78 van beschikking 2003/28, punt 76 van beschikking 2003/86 en punt 74 van beschikking 2003/192).

136 Onderzocht moet worden of de Commissie op goede gronden heeft vastgesteld dat deze voorwaarden in casu niet waren vervuld.

137 Met betrekking tot de eerste voorwaarde stellen verzoekers dat de Commissie impliciet en expliciet heeft erkend dat de betrokken regelingen op het moment van inwerkingtreding geen staatssteunregelingen vormden.

138 Ten eerste stellen verzoekers in repliek dat de Commissie de klacht van 1994 expliciet heeft afgewezen.

139 Uit het dossier blijkt echter dat de Commissie haar onderzoek na de klacht van 1994 heeft voortgezet (zie punten 21 e.v. hierboven), maar geen expliciete beschikking heeft vastgesteld.

140 Zo heeft de Commissie bij brief van 18 juli 1995 de klagers meegedeeld dat zij haar onderzoek van het Spaanse belastingstelsel en de in de lidstaten geldende regelingen van fiscale autonomie voortzette, terwijl zij met name rekening hield met de federale ontwikkeling die in verschillende lidstaten gaande was. Zij heeft te kennen gegeven dat haar diensten de nodige gegevens verzamelden, dat zij over de verdere behandeling van hun klacht zou beslissen zodra die vragen waren opgehelderd, en dat zij hun haar beslissing zou meedelen. Daaruit volgt duidelijk dat de Commissie het onderzoek van de klacht voortzette en dat zij toen nog geen beschikking had vastgesteld.

141 Evenzo heeft de Commissie bij brief van 19 januari 1996 het Koninkrijk Spanje meegedeeld dat zij de invloed van de betrokken fiscale bepalingen op de mededinging onderzocht, en heeft zij het verzocht haar informatie over de begunstigden van de betrokken maatregelen toe te zenden. Los van de vraag of de Commissie een antwoord daarop heeft ontvangen, hetgeen een punt van discussie tussen partijen is, moet worden vastgesteld dat die brief hoe dan ook aantoont dat de Commissie destijds geen standpunt over de betrokken regelingen had bepaald (zie in die zin en naar analogie arrest Gerecht van 15 september 1998, Gestevisión Telecinco/Commissie, T-95/96, Jurispr. blz. II-3407, punt 88).

142 Ten slotte zij vastgesteld dat de tekst van de vraag van een Spaanse senator aan de Spaanse regering over de bijeenkomst van 17 maart 1997 niet afkomstig is van de Commissie en alleen maar bewijst dat commentaar dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie zou hebben geleverd, in het kader van de nationale parlementsdebatten te berde is gebracht. Ongeacht de inhoud van dit commentaar kan dit niet als een expliciete standpuntbepaling van de Commissie worden beschouwd.

143 Noch een persartikel noch verzoekers' conclusies met betrekking tot de zienswijze van de klagers of de Commissie in het kader van andere procedures kunnen bewijzen dat de Commissie in casu een beschikking had vastgesteld.

144 Derhalve moet worden vastgesteld dat geen van de overgelegde documenten een tot de lidstaat gerichte beschikking vormt en dat geen van de aangevoerde gegevens kan leiden tot de conclusie dat de Commissie een duidelijk en uitdrukkelijk standpunt had bepaald (zie in die zin arrest Gerecht van 5 april 2006, Deutsche Bahn/Commissie, T-351/02, Jurispr. blz. II-1047, punten 46-49).

145 Bijgevolg is geen bewijs geleverd van het bestaan van een uitdrukkelijke beschikking van de Commissie waarbij werd verklaard dat de betrokken regelingen op het moment van inwerkingtreding geen staatssteunregelingen vormden.

146 Ten tweede stellen verzoekers dat de Commissie niet verplicht was de vooronderzoeksfase af te sluiten met een beschikking in de zin van artikel 249 EG en louter met haar stilzwijgen haar standpunt kenbaar kon maken dat de betrokken belastingmaatregelen geen steun vormden.

147 Deze uitlegging kan niet worden aanvaard.

148 Er zij namelijk aan herinnerd dat het loutere stilzwijgen van een instelling geen bindende rechtsgevolgen in het leven kan roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten, behoudens wanneer zulks uitdrukkelijk in een bepaling van gemeenschapsrecht is voorzien. In een aantal specifieke gevallen bepaalt het gemeenschapsrecht, dat het stilzwijgen van een instelling als een besluit geldt, wanneer die instelling om een standpuntbepaling is verzocht en zij bij het verstrijken van een bepaalde termijn niets van zich heeft laten horen. Zonder dergelijke uitdrukkelijke bepalingen, waarbij een termijn wordt gesteld na afloop waarvan een stilzwijgend besluit wordt geacht te zijn genomen en de inhoud daarvan wordt vastgesteld, kan het niet-handelen van een instelling niet worden gelijkgesteld met een besluit, omdat anders het door het Verdrag ingestelde stelsel van rechtsbescherming op losse schroeven zou worden gezet (arrest Gerecht van 13 december 1999, Sodima/Commissie, T-190/95 en T-45/96, Jurispr. blz. II-3617, punten 31 en 32).

149 In casu staat vast dat de betrokken belastingregelingen, die in 1993 zijn ingevoerd, niet bij de Commissie zijn aangemeld.

150 De toepasselijke staatssteunregels voorzien echter niet dat het stilzwijgen van de Commissie geldt als een stilzwijgend besluit dat geen sprake is van steun, in het bijzonder wanneer de betrokken maatregelen niet bij de Commissie zijn aangemeld. De Commissie, die bij uitsluiting bevoegd is om de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt vast te stellen, is na afloop van de inleidende fase van onderzoek van een overheidsmaatregel gehouden, ten aanzien van de betrokken lidstaat een besluit te nemen waarbij wordt vastgesteld ofwel dat geen sprake is van steun, ofwel dat het om een verenigbare steunmaatregel gaat ofwel de noodzaak om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, punt 141 supra, punten 53-55).

151 Een dergelijk besluit, dat overigens aan de lidstaat wordt meegedeeld, kan derhalve niet stilzwijgend zijn en niet worden afgeleid uit het feit dat de Commissie een tijd lang zwijgt.

152 In casu kan dus niet worden erkend dat de Commissie een stilzwijgende beschikking had kunnen vaststellen, volgens welke de betrokken belastingregelingen op het moment van inwerkingtreding geen steunregelingen waren.

153 Het enkele feit dat de Commissie gedurende betrekkelijk lange tijd niet de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid met betrekking tot een bepaalde overheidsmaatregel, kan die maatregel als zodanig niet het karakter van bestaande steun verlenen, zo het al om steun gaat. De onzekerheid die dienaangaande kan hebben bestaan, kan hooguit worden geacht bij de begunstigden een gewettigd vertrouwen te hebben gewekt dat de terugvordering van de in het verleden betaalde steun belet (arrest Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr. blz. II-2309, punt 129).

154 Bovendien hebben verzoekers de Commissie niet verzocht een standpunt ten aanzien van de klacht van 1994 te bepalen waardoor het na een termijn van twee maanden mogelijk zou zijn geweest een beroep wegens nalaten overeenkomstig artikel 232 EG in te stellen, aangezien verzoekers, anders dan zij stellen (zie punt 113 hierboven), dit hadden kunnen doen, net zoals zij in het kader van de onderhavige beroepen een beroep tot nietigverklaring hadden kunnen instellen tegen de door de Commissie vastgestelde eindbeschikkingen (zie in die zin arrest Hof van 26 november 1996, T. Port, C-68/95, Jurispr. blz. I-6065, punt 59).

155 Derhalve kan het stilzwijgen van de Commissie in casu niet worden beschouwd als een stilzwijgende beschikking dat geen sprake is van steun.

156 Verzoekers' argumenten, die gebaseerd zijn op 1) de rechtspraak, 2) het gedrag van de Commissie in de onderhavige zaak en 3) een aantal bepalingen van de mededelingen van de Commissie, kunnen die beoordeling niet wijzigen.

157 Ten eerste had de door verzoekers aangevoerde rechtspraak (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 45; arrest Gerecht van 17 juni 1999, ARAP e.a./Commissie, T-82/96, Jurispr. blz. II-1889, punt 28), namelijk betrekking op situaties waarin de Commissie uitdrukkelijke beschikkingen had vastgesteld, zodat deze in casu niet relevant is. Ook het arrest van het Hof van 11 december 1973, Lorenz (120/73, Jurispr. blz. 1471), dat op aangemelde steun van toepassing is, is niet van toepassing op niet-aangemelde steun, zoals in casu het geval is (arresten Hof van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punten 46-48, en 15 februari 2001, Oostenrijk/Commissie, C-99/98, Jurispr. blz. I-1101, punt 32; zie arrest Gerecht Gestevisión Telecinco/Commissie, punt 141 supra, punten 77 en 78, en arrest Gerecht van 15 juni 2005, Regione autónoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, Jurispr. blz. II-2123, punt 48, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

158 Ten tweede moeten de argumenten betreffende het gedrag van de Commissie ook worden afgewezen.

159 Het uitblijven van een reactie na het antwoord van het Koninkrijk Spanje van 30 september 1994 of het feit dat de Commissie in haar memories heeft erkend dat het onderzoek van de betrokken belastingregelingen in casu vertraging had opgelopen, kunnen niet met succes worden aangevoerd voor de conclusie dat een beschikking van de Commissie bestond volgens welke in casu geen sprake was van steun. Anders dan verzoekers stellen, is voorts het schrijven van 18 juli 1995, dat de Commissie aan de klagers heeft gezonden (zie punt 26 hierboven), een bewijs dat de Commissie haar onderzoek voortzette, en kan het niet leiden tot de vaststelling dat een stilzwijgende beschikking was gegeven, volgens welke de betrokken belastingregelingen op het moment van inwerkingtreding geen steunregelingen vormden.

160 Verder beroepen verzoekers zich op het feit dat het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure enkel verwijst naar de klacht van 5 januari 2000 (zie punt 31 hierboven) en niet naar die van 1994.

161 In dit verband zij opgemerkt dat het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft op de drie litigieuze belastingregelingen, maar de klacht van 1994 niet noemt. Dat besluit heeft de Commissie immers vastgesteld na de klacht van 5 januari 2000, die was ingediend door concurrenten van een onderneming die vrijstelling van vennootschapsbelasting had gekregen.

162 Dat de klacht van 1994 in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet werd genoemd, kan echter niet betekenen dat sprake is van een stilzwijgende beschikking van de Commissie waarbij wordt erkend dat de betrokken regelingen geen staatssteun vormden, aangezien een dergelijke beschikking niet stilzwijgend kan zijn, zoals reeds is opgemerkt (zie punt 152 hierboven).

163 Het argument dat de Commissie beschikkingen heeft vastgesteld met betrekking tot andere belastingregelingen die verzoekers na de klacht van 1994 hebben ingevoerd, en dat de bestreden beschikkingen willekeurig zijn, moet ook worden afgewezen omdat het irrelevant is voor het aangevoerde middel dat betrekking heeft op het begrip bestaande steun.

164 Ten derde kan ook geen argument aan de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun en aan de mededeling van 1991 worden ontleend.

165 Immers, in de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun wordt integendeel herinnerd aan de verplichting tot aanmelding van voorgenomen steun, en wordt met name erop gewezen dat elke ontvanger van onrechtmatig toegekende steun, „dat wil zeggen zonder dat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen over de verenigbaarheid ervan", gedwongen kan worden om deze terug te betalen. In deze mededeling wordt weliswaar ook vermeld dat de Commissie, zodra zij verneemt dat een lidstaat onrechtmatige steunmaatregelen vaststelt, in het Publicatieblad een specifieke waarschuwing zal opnemen waarbij zij de potentiële ontvangers van de steun wijst op

het onzekere karakter daarvan (zie punt 11 hierboven), maar daaruit kan niet worden opgemaakt dat het verzuim om een dergelijke waarschuwing te publiceren kan worden gelijkgesteld met de vaststelling van een stilzwijgende beschikking dat geen sprake is van steun, gelet op de hierboven vermelde rechtspraak (arrest Sodima/Commissie, punt 148 supra).

166 Ook kan geen argument worden ontleend aan de door verzoekers genoemde mededeling van 1991 (zie punt 112 hierboven). In deze mededeling wordt met name bepaald dat wanneer het antwoord van de lidstaat onbevredigend is, de Commissie zich de mogelijkheid „voorbehoudt" om gebruik te maken van bepaalde bevoegdheden (bevel tot opschorting van de betrokken maatregelen of aanmaning om de opmerkingen en gegevens mee te delen die voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt noodzakelijk zijn), en wordt vastgesteld dat het „de bedoeling van de Commissie is van voornoemde bevoegdheden gebruik te maken in alle gevallen waarin dat noodzakelijk is om schending van de verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen van de staten te beëindigen". Uit die mededeling volgt dus geenszins dat het uitblijven van een formeel antwoord van de Commissie gelijkstaat met een stilzwijgende beschikking waarbij de Commissie erkent dat de betrokken maatregelen niet als steunmaatregelen zijn aan te merken.

167 Het argument dat de Commissie de klacht van 1994 stilzwijgend heeft afgewezen en heeft erkend dat de betrokken regelingen geen staatssteunregelingen vormden, moet derhalve worden afgewezen.

168 Gelet op het voorgaande, is niet aangetoond dat sprake is van een beschikking van de Commissie, waarbij wordt erkend dat de betrokken regelingen op het moment van inwerkingtreding geen staatssteunregelingen vormden.

169 Aangezien deze eerste voorwaarde van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 niet is vervuld, kunnen de betrokken maatregelen niet als bestaande steun in de zin van deze bepaling worden aangemerkt.

170 Het betoog met betrekking tot de tweede voorwaarde, dat ertoe strekt aan te tonen dat de betrokken maatregelen steun zijn geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, treft derhalve geen doel.

171 Hoe dan ook moet ervan worden uitgegaan dat verzoekers' betoog betreffende de tweede voorwaarde van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 niet kan worden aanvaard.

172 Verzoekers stellen namelijk dat uit artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 en uit punt 4 van de considerans daarvan volgt dat het begrip ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt synoniem is met dat van ontwikkeling van het staatssteunbeleid (zie punt 125 hierboven).

173 Er zij echter aan herinnerd dat het begrip „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt" kan worden opgevat als een wijziging van de economische en juridische context in de door de betrokken maatregel geraakte sector (arrest Hof van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie, C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 71). Die wijziging kan in het bijzonder het gevolg zijn van de liberalisering van een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie (arrest Gerecht van 4 april 2001, Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, T-288/97, Jurispr. blz. II-1169, punt 89).

174 Dit begrip ziet daarentegen niet op het geval waarin, zoals in casu, de Commissie haar beoordeling uitsluitend wijzigt op grond van een striktere toepassing van de verdragsregels inzake steunmaatregelen van staten (arrest België en Forum 187/Commissie, punt 173 supra, punt 71). In dit verband zij eraan herinnerd dat de vraag of een overheidsmaatregel een bestaande of een nieuwe steunmaatregel oplevert, niet mag afhangen van een subjectief oordeel van de Commissie en moet worden beantwoord ongeacht enige vroegere administratieve praktijk van de Commissie (arresten Gerecht Government of Gibraltar/Commissie, punt 153 supra, punt 121, en arresten Gerecht van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, T-269/99, T-271/99 en T-272/99, Jurispr. blz. II-4217, punt 80, en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-346/99–T-348/99, Jurispr. blz. II-4259, punt 84).

175 Hieruit volgt dat de loutere vaststelling van een ontwikkeling van het staatssteunbeleid op zich niet kan volstaan om een „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt" te vormen in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999, aangezien het objectieve begrip staatssteun, zoals dit uit artikel 87 EG voortvloeit, zelf niet is gewijzigd.

176 Geen van verzoekers' argumenten betreffende de ontwikkeling van het staatssteunbeleid kan in casu opgaan voor „de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt" in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999.

177 Ter ondersteuning van hun betoog betreffende de ontwikkeling van het staatssteunbeleid voeren verzoekers namelijk aan dat de Raad van de Europese Unie op 1 december 1997 een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen heeft vastgesteld (zie punt 126 hierboven).

178 Het Gerecht merkt dienaangaande op dat de lidstaten zich ertoe verbonden bepaalde als schadelijk aangemerkte belastingmaatregelen geleidelijk af te schaffen, terwijl de Commissie te kennen gaf dat zij de in de lidstaten bestaande fiscale regelingen zou onderwerpen aan een onderzoek of heronderzoek in het licht van de voorschriften inzake staatssteun (punten D en J van de gedragscode).

179 Anders dan verzoekers stellen, is in die gedragscode geen wijziging van de criteria voor de beoordeling van het begrip staatssteun aangekondigd en hebben verzoekers overigens geen grond voor hun stelling dienaangaande aangevoerd.

180 Verzoekers beroepen zich ook op de mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen waarin volgens hen werd aangekondigd dat de belastingregelingen van geval tot geval opnieuw zouden worden onderzocht (zie punt 126 hierboven).

181 In deze mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen, die grotendeels op de rechtspraak van het Hof en het Gerecht berust en een toelichting geeft op de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG op de belastingmaatregelen, kondigt de Commissie evenwel niet aan dat zij de criteria voor de toetsing van de belastingmaatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG zal wijzigen (zie in die zin arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 174 supra, punt 79, en arrest van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, punt 174 supra, punt 83).

182 Verder wijzen verzoekers erop dat de Commissie in beschikking 93/337 een ander selectiviteitscriterium heeft toegepast dan zij in casu heeft gedaan (zie punt 127 hierboven).

183 In beschikking 93/337 heeft de Commissie er met name op gewezen dat de belastingmaatregelen slechts voor bepaalde ondernemingen golden en niet van toepassing waren op een aantal werkzaamheden (punt III van de beschikking). In de bestreden eindbeschikkingen heeft de Commissie zich op een ander selectiviteitscriterium gebaseerd, dat betrekking heeft op de minimuminvestering boven een bepaald bedrag.

184 Ingevolge artikel 87, lid 1, EG moet worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen. Dit is een objectief begrip dat volgens verschillende selectiviteitscriteria kan worden beoordeeld, zonder dat daaruit echter een wijziging van de criteria voor de beoordeling van het selectieve karakter van de staatssteun kan worden afgeleid.

185 Derhalve wettigen de aangevoerde argumenten niet de conclusie dat de selectiviteitscriteria die de Commissie bij haar toetsing van de belastingmaatregelen aan artikel 87, lid 1, EG heeft toegepast, na de vaststelling van de litigieuze belastingmaatregelen zijn gewijzigd (zie in die zin arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 174 supra, punt 79).

186 Zelfs indien verzoekers een wijziging van de beoordelingscriteria van de Commissie voor de kwalificatie van steun hebben aangetoond, kan bovendien het argument dat het bij de betrokken belastingmaatregelen om bestaande maatregelen gaat, niet slagen. Er wordt immers helemaal niet aangetoond dat deze gestelde wijziging van de door de Commissie toegepaste selectiviteitscriteria een gevolg is van de „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt" in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999. In dit verband zij eraan herinnerd dat dit begrip niet ziet op het geval waarin de Commissie haar beoordeling uitsluitend wijzigt op grond van een striktere toepassing van de verdragsregels inzake staatssteun (arrest België en Forum 187/Commissie, punt 173 supra, punt 71).

187 Ten slotte moet met betrekking tot de door verzoekers aangevoerde beschikking 2003/755 worden opgemerkt dat dit niet relevant is. Bij de in deze beschikking aan de orde zijnde maatregel ging het om bestaande steun, aangezien hij van tevoren was aangemeld en goedgekeurd, en de Commissie in het kader van het voortdurende onderzoek van de bestaande steunregelingen overeenkomstig artikel 88, lid 1, EG had besloten de betrokken regeling opnieuw te onderzoeken. Het Hof heeft overigens juist naar aanleiding van deze beschikking 2003/755 beslist dat het begrip „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt" niet zag op het geval waarin de Commissie haar beoordeling uitsluitend wijzigt op grond van een striktere toepassing van de verdragsregels inzake staatssteun (arrest België en Forum 187/Commissie, punt 173 supra, punt 71). Deze beschikking biedt dus geen enkele steun voor verzoekers' stelling.

188 Bijgevolg kan geen van de door verzoekers aangevoerde gegevens aantonen dat sprake was van een ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999.

189 Gelet op het voorgaande, kunnen de betrokken belastingregelingen niet als bestaande steunregelingen in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 worden aangemerkt.

190 Het eerste onderdeel van het tweede middel, dat is gebaseerd op schending van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999, moet derhalve ongegrond worden verklaard.

b) Tweede onderdeel: schending van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999

Argumenten van partijen

191 Gesteld dat het Gerecht niet erkent dat de Commissie van mening was dat de vrijstellingsregelingen geen staatssteun waren, voeren verzoekers niettemin aan dat uit de omstandigheden van de onderhavige zaak blijkt dat zij die regelingen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft geacht en ze heeft goedgekeurd in de zin van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999. Deze bepaling ziet immers met name op de maatregelen die vóór de inwerkingtreding ervan zijn vastgesteld en waartegen de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt.

192 In casu volgt de goedkeuring uit de brief van de Commissie van 25 mei 1994 en uit haar latere gedrag. Zo heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure niet ingeleid binnen een redelijke termijn nadat zij de antwoorden van de Baskische autoriteiten op deze brief had ontvangen, hoewel zij verplicht was die procedure in te leiden indien zij ook maar de geringste twijfel met betrekking tot de verenigbaarheid van de betrokken regelingen met de gemeenschappelijke markt had. Voorts verwezen noch het schrijven van de Commissie van 3 februari 2000 noch haar besluit van 28 november 2000 om de formele onderzoeksprocedure in te leiden naar het in 1994 verrichte onderzoek. In weerwil van haar verplichting om de niet-aangemelde steunmaatregelen in het Publicatieblad bekend te maken, zodra zij dit verneemt, heeft de Commissie bovendien vóór haar voormeld besluit van 28 november 2000 geen waarschuwing gepubliceerd.

193 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, stelt dat dit tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond is.

Beoordeling door het Gerecht

194 Artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999 bepaalt dat onder bestaande steun moet worden verstaan „goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd".

195 Er zij aan herinnerd dat deze bepaling ziet op steunmaatregelen die de Commissie bij een beschikking verenigbaar heeft verklaard.

196 Een dergelijke beschikking is noodzakelijkerwijs expliciet. De Commissie moet zich immers uitspreken over de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen in het licht van de voorwaarden van artikel 87 EG en ingevolge artikel 253 EG een dergelijke beschikking met redenen omkleden.

197 Wanneer wordt gesteld dat individuele maatregelen op grond van een eerder goedgekeurde regeling zijn toegekend, moet de Commissie bovendien, alvorens de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, vaststellen of deze maatregelen al dan niet door de regeling worden gedekt, en, zo ja, of zij aan de in de beschikking tot goedkeuring daarvan gestelde voorwaarden voldoen. Enkel wanneer dit onderzoek negatief uitvalt, kan de Commissie de betrokken maatregelen als nieuwe steun behandelen. Valt dit onderzoek daarentegen positief uit, dan moet de Commissie deze maatregelen als bestaande steun behandelen volgens de in artikel 88, leden 1 en 2, EG bepaalde procedure (arresten Hof van 5 oktober 1994, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4635, punten 24-26, en 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-3657, punt 57). Om te kunnen uitmaken of de individuele maatregelen al dan niet voldoen aan de in de beschikking tot goedkeuring van de betrokken regeling gestelde voorwaarden, moet deze goedkeuringsbeschikking noodzakelijkerwijs expliciet zijn.

198 In casu moet echter worden vastgesteld dat verzoekers tot staving van hun stellingen geen beschikking overleggen waarbij de Commissie de betrokken belastingmaatregelen heeft goedgekeurd, omdat zij naar haar mening verenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren.

199 Verzoekers' argument dat de goedkeuring voortvloeide uit de brief van de Commissie van 25 mei 1994, kan niet worden aanvaard. In de brief van 25 mei 1994 wordt het Koninkrijk Spanje immers enkel verzocht zijn opmerkingen over de klacht van 1994 te maken, maar daarin wordt niets gezegd over de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met de gemeenschappelijke markt. Deze brief kan dus niet als een beschikking tot goedkeuring van de betrokken regelingen worden aangemerkt.

200 Het latere standpunt van de Commissie kan ook niet als een expliciete goedkeuringsbeschikking worden beschouwd. Noch het uitblijven van een reactie van de Commissie na de opmerkingen van het Koninkrijk Spanje van 30 september 1994, noch de brief van de Commissie van 18 juli 1995 aan de klagers, waarin niets over de verenigbaarheid van de betrokken regelingen wordt gezegd (zie punt 26 hierboven), kan worden aangemerkt als een beschikking tot goedkeuring van de betrokken belastingregelingen in de zin van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999.

201 Ten slotte wijzen verzoekers op het feit dat de Commissie het onderzoek van de klacht van 1994 niet in haar schrijven van 3 februari 2000, waarbij zij de Spaanse autoriteiten om informatie over de klacht van 5 januari 2000 heeft verzocht (zie punt 32 hierboven), en ook niet in haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure heeft vermeld. Zij voeren ook aan dat de betrokken maatregelen niet in het Publicatieblad zijn bekendgemaakt, in strijd met de verplichting die de Commissie in haar mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun was aangegaan.

202 Geen van deze gegevens kan echter de conclusie wettigen dat sprake was van een expliciete goedkeuringsbeschikking van de Commissie in de zin van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999.

203 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het tweede middel, dat gebaseerd is op schending van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999, ook ongegrond worden verklaard.

204 Bijgevolg moet het tweede middel, dat de betrokken belastingregelingen als bestaande steunregelingen moesten worden aangemerkt, ongegrond worden verklaard.

2. Derde middel: schending van de op bestaande steun toepasselijke procedureregels

205 Verzoekers, ondersteund door de Comunidad autónoma del País Vasco, zijn van mening dat de vrijstellingsregelingen als bestaande steun moesten worden aangemerkt, zodat de bestreden eindbeschikkingen inbreuk maken op artikel 88, lid 1, EG en op de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 659/1999, voor zover zij na afloop van een procedure inzake nieuwe steun zijn vastgesteld.

206 Het Gerecht stelt vast dat de kwalificatie van bestaande steunregelingen in casu niet kan worden aanvaard (zie punt 204 hierboven), zodat de Commissie de betrokken steunregelingen op goede gronden als nieuwe steun heeft aangemerkt. Zij heeft daarmee de door verzoekers aangevoerde procedureregels niet geschonden.

207 Bijgevolg moet het derde middel betreffende schending van de procedureregels ongegrond worden verklaard.

3. Vierde middel: schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG

a) Argumenten van partijen

208 Verzoekers merken op dat de vrijstellingsregelingen volgens de verklaringen van de Commissie in de bestreden eindbeschikkingen „geen investeringssteun noch werkgelegenheidssteun behelzen [omdat] de fiscale maatregelen niet zijn gebaseerd op het bedrag van de investering, noch op het aantal arbeidsplaatsen, noch op de desbetreffende loonkosten, maar op de belastinggrondslag".

209 Verzoekers stellen dat een dergelijk verband niet noodzakelijk is, en betwisten dat de betrokken regelingen exploitatiesteun vormen enkel omdat de winstbelasting van de begunstigde ondernemingen is verlaagd. Dat een dergelijke verlaging bestaat, volstaat niet als reden voor de weigering om de vrijstellingsregelingen niet als investeringssteun of werkgelegenheidssteun aan te merken.

210 De Commissie heeft volgens verzoekers in de bestreden eindbeschikkingen erkend dat de betrokken regelingen de oprichting van nieuwe ondernemingen stimuleerden. Voormeld vereiste dat de steunregelingen enkel als investeringssteun kunnen worden aangemerkt indien zij als een percentage van de investering kunnen worden uitgedrukt, komt voorts als zodanig niet voor in de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen. Dat het steunbedrag als een percentage van de investering werd uitgedrukt, dient er enkel toe om uit te maken of de betrokken steunmaatregel het in de regio toegestane steunplafond niet overschreed. De Commissie had echter naar die mededeling moeten verwijzen voor zover deze haar standpunt bepaalde toen de betrokken vrijstellingsregelingen werden vastgesteld. Zonder schending van het rechtszekerheidsbeginsel had zij zich niet op de richtsnoeren van 1998 kunnen baseren. De Comunidad autónoma del País Vasco is dezelfde mening toegedaan.

211 In elk geval stellen verzoekers dat de betrokken vrijstellingsregelingen werkgelegenheidssteun waren. Voor de toekenning daarvan dienden immers ten minste tien arbeidsplaatsen te worden gecreëerd en diende gedurende tien jaar gemiddeld hetzelfde

aantal banen te worden gehandhaafd. Dat de betrokken steunregelingen niet als een percentage van de loonkosten werden uitgedrukt, was in voormelde mededeling bovendien enkel van belang voor de berekening of de steunmaatregelen voldeden aan de toegestane intensiteit.

212 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert tot afwijzing van dit vierde middel.

b) Beoordeling door het Gerecht

213 In de eerste plaats stellen verzoekers schending van het rechtszekerheidsbeginsel op grond dat de Commissie de richtsnoeren van 1998 heeft toegepast, die van na de betrokken fiscale bepalingen van 1993 dateren.

214 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Commissie gebonden is aan de kaderregelingen of mededelingen die zij vaststelt op het gebied van het toezicht op staatssteun, voor zover deze niet afwijken van het Verdrag (arrest Hof van 26 september 2002, Spanje/Commissie, C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 53).

215 Vervolgens zij opgemerkt dat volgens punt 6.1 van de richtsnoeren van 1998 „de Commissie de verenigbaarheid van de regionale steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt aan deze richtsnoeren zal toetsen zodra deze zijn vastgesteld". Uit de richtsnoeren van 1998 blijkt dus duidelijk dat zij vanaf hun vaststelling van toepassing zijn, ook op vóór hun inwerkingtreding verworven rechtsposities. De toepassing van de richtsnoeren van 1998 in casu kan derhalve geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel opleveren.

216 Punt 6.1 bevat weliswaar een voorbehoud volgens hetwelk „de steunprojecten […] die vóór de mededeling van de onderhavige richtsnoeren aan de lidstaten reeds waren aangemeld en waarvoor de Commissie nog geen eindbeslissing heeft genomen, op basis van de ten tijde van de aanmelding geldende criteria zullen worden beoordeeld".

217 Vaststaat echter dat de in casu aan de orde zijnde steunregelingen zonder aanmelding tot uitvoering zijn gebracht.

218 Deze steunregelingen kunnen derhalve niet worden gelijkgesteld met „steunprojecten die vóór de mededeling van de [richtsnoeren van 1998] aan de lidstaten reeds waren aangemeld" in de zin van dit voorbehoud, dat dus in casu niet van toepassing is.

219 Bovendien zij er hoe dan ook aan herinnerd dat, zelfs indien kan worden vastgesteld dat bij de toepassing van de richtsnoeren van 1998 een onregelmatigheid is opgetreden, deze onregelmatigheid enkel de onrechtmatigheid van de bestreden eindbeschikkingen en dus de nietigverklaring ervan met zich brengt, voor zover die onregelmatigheid gevolgen voor de inhoud daarvan kan hebben. Indien immers werd aangetoond dat de Commissie zonder die onregelmatigheid tot eenzelfde resultaat was gekomen, voor zover het betrokken gebrek hoe dan ook de inhoud van de bestreden beschikkingen niet kon beïnvloeden, behoeven laatstgenoemde beschikkingen niet nietig te worden verklaard (zie in die zin arrest Gerecht van 12 september 2007, González y Díez/Commissie, T-25/04, Jurispr. blz. II-3121, punt 74, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

220 In casu stellen verzoekers om te beginnen dat de in de richtsnoeren van 1998 vervatte definitie van investeringssteun, die de Commissie in de bestreden eindbeschikkingen heeft toegepast, niet voorkwam in de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen, en vervolgens dat de Commissie ten onrechte heeft geweigerd de vrijstellingsregelingen als werkgelegenheidssteun te beschouwen.

221 Vastgesteld moet echter worden dat verzoekers niets hebben aangevoerd dat de conclusie wettigt dat de betrokken regelingen voldeden aan de voorwaarden van de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen (zie punt 10 hierboven), en dat de betrokken belastingregelingen als gevolg van de toepassing daarvan anders zouden zijn gekwalificeerd. In het bijzonder blijkt zowel uit de richtsnoeren van 1998 als uit de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen, dat exploitatiesteun in beginsel niet ingevolge artikel 87, lid 3, sub c, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard, voor zover deze steun naar zijn aard de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig kan veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Bovendien bevat de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen geen definitie van de begrippen exploitatiesteun, investeringssteun of werkgelegenheidssteun die ingaat tegen de uitlegging die de Commissie in casu heeft gegeven. Daarentegen worden daarbij verschillende steunintensiteitsplafonds vastgesteld, als percentage van de aanvankelijke investering en in Europese rekeneenheden per door de aanvankelijke investering gecreëerde arbeidsplaats (zie punt 10 hierboven), waarvan niet is aangetoond dat zij door de in casu aan de orde zijnde belastingregelingen in aanmerking zijn genomen.

222 Zelfs indien de toepassing van de richtsnoeren van 1998 in plaats van de mededeling van 1978 inzake regionale steunregelingen als onjuist kan worden beschouwd, zou dit derhalve hoe dan ook geen zodanige gevolgen voor de inhoud van de bestreden eindbeschikkingen hebben dat deze de onrechtmatigheid daarvan met zich brengen.

223 Wat in de tweede plaats verzoekers' argumenten betreft, waarmee zij de toetsing van de Commissie aan artikel 87, lid 3, sub c, EG betwisten, herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie voor de toepassing van dit artikel over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, waarvan het gebruik een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert die in een communautair kader dient plaats te vinden (arrest Hof van 24 februari 1987, Deufil/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901, punt 18). Bij de rechterlijke toetsing van het gebruik van deze beoordelingsvrijheid wordt alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid (arresten Hof van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 11, en 29 april 2004, Italië/Commissie, C-372/97, Jurispr. blz. I-3679, punt 83, en arrest Demesa, punt 68 supra, punt 273).

224 In casu heeft de Commissie zich in de bestreden eindbeschikkingen op het standpunt gesteld dat de betrokken belastingregelingen, die voorzien in een vrijstelling van de vennootschapsbelasting, de begunstigde ondernemingen gedeeltelijk bevrijden van de winstbelasting en als exploitatiesteun zijn aan te merken.

225 Vastgesteld moet worden dat de Commissie daarmee geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

226 Exploitatiesteun is immers bedoeld om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen (arrest Hof van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 30; arresten Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 48, en 27 november 2003, Regione Siciliana/Commissie, T-190/00, Jurispr. blz. II-5015, punt 130). Ook blijkt uit de richtsnoeren van 1998 dat de exploitatiesteun bedoeld is om de lopende kosten van een onderneming te verminderen (zie punt 14 hierboven).

227 Dat is echter wel het geval met de belastingvrijstellingen in de onderhavige zaak. In dit verband volgt uit artikel 14 van Normas Forales 18/1993, 5/1993 en 11/1993, waarbij de betrokken vrijstellingen van de vennootschapsbelasting zijn geregeld, dat de verplichtingen om een minimumbedrag te investeren en een minimumaantal arbeidsplaatsen te creëren slechts voorwaarden voor toegang tot de steunregeling zijn, waaraan moet zijn voldaan om voor de belastingvrijstellingen in aanmerking te kunnen komen (zie punt 18 hierboven). Wanneer deze voorwaarden zijn vervuld, hangt het bedrag van de steun af van de positieve heffingsgrondslag van het bedrijfsresultaat en niet van het investeringsbedrag. In weerwil van deze voorwaarden met betrekking tot de minimuminvestering en het creëren van een minimumaantal arbeidsplaatsen, wordt voor de berekening van de belastingvrijstellingen dus uitgegaan van de door de vennootschappen gerealiseerde winst en niet van het bedrag dat is geïnvesteerd of het aantal arbeidsplaatsen dat is gecreëerd. De belastingvrijstellingen houden dus met name geen verband met de investering in de zin van de richtsnoeren van 1998 (zie punt 15 hierboven).

228 De Commissie heeft dus op goede gronden vastgesteld dat de betrokken belastingvrijstellingen, die de begunstigde ondernemingen bevrijden van lasten die zij in beginsel hadden moeten dragen, exploitatiesteun vormden en niet als investerings- of werkgelegenheidssteun konden worden aangemerkt.

229 In dit verband voeren verzoekers niets aan als bewijs voor een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie, wier uitlegging strookt met artikel 87 EG en met het door deze bepaling nagestreefde doel van onvervalste mededinging.

230 Bijgevolg dient het vierde middel betreffende schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG te worden afgewezen.

4. Vijfde middel: procedurefout, schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling

231 Verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, vorderen subsidiair ongedaanmaking van de verplichting tot terugvordering van de steun als bedoeld in artikel 3 van de bestreden eindbeschikkingen. Deze conclusies baseren zij om te beginnen op een procedurefout. Vervolgens stellen zij schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling.

a) Grief betreffende een procedurefout

Argumenten van partijen

232 Verzoekers klagen erover dat de Commissie de door het Koninkrijk Spanje in het kader van de formele onderzoeksprocedure ingediende opmerkingen buiten beschouwing heeft gelaten. Zij voeren aan dat het Koninkrijk Spanje bij brief van 17 september 2001, die in antwoord op opmerkingen van derden is ingediend, een argument betreffende de bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft aangevoerd om de mogelijkheid tot terugvordering van de reeds uitbetaalde steun te betwisten. Volgens verzoekers heeft de Commissie zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat deze opmerkingen te laat waren ingediend. Een dergelijk gedrag van de Commissie kan volgens hen schending van de rechten van verdediging van de lidstaat met zich brengen. Bovendien belet dit gedrag het Gerecht niet om zijn controle uit te oefenen.

233 De Commissie betwist dit betoog.

Beoordeling door het Gerecht

234 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 bepaalt dat de Commissie in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitnodigt om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn en die door de Commissie kan worden verlengd. Volgens artikel 6, lid 2, van verordening nr. 659/1999 worden de ingekomen opmerkingen meegedeeld aan de betrokken lidstaat, die op de ingediende opmerkingen kan reageren binnen een vastgestelde termijn, die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn en die door de Commissie kan worden verlengd (zie punt 6 hierboven).

235 In casu zij opgemerkt dat de Spaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000 zijn uitgenodigd hun opmerkingen mee te delen wat zij op 5 februari 2001 hebben gedaan. Daarna hebben zij bij brief van 17 september 2001 op de door derden ingediende opmerkingen gereageerd en hebben zij opmerkingen over het argument betreffende het gewettigd vertrouwen gemaakt in een afdeling met het opschrift „Aanvullende opmerkingen: het gewettigd vertrouwen staat in de weg aan een beschikking tot terugvordering van steun".

236 In de bestreden beschikkingen was de Commissie van mening dat deze bijkomende opmerkingen ter aanvulling van de bij brieven van 5 februari 2001 ingediende opmerkingen, niet in aanmerking behoefden te worden genomen, aangezien zij na afloop van de bij artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 gestelde termijn van een maand bij de Commissie waren binnengekomen.

237 Volgens verzoekers heeft de Commissie daarmee de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat geschonden.

238 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat schending van de rechten van verdediging uit haar aard een subjectieve onregelmatigheid vormt (zie arrest Gerecht van 8 juli 2004, JFE Engineering e.a./Commissie, T-67/00, T-68/00, T-71/00 en T-78/00, Jurispr. blz. II-2501, punt 425, en aldaar aangehaalde rechtspraak), die dus door de betrokken lidstaat zelf moet worden aangevoerd (zie in die zin arrest Gerecht van 8 juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-198/01, Jurispr. blz. II-2717, punt 203).

239 Derhalve mogen verzoekers in casu niet de grief aanvoeren dat de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat, in dit geval het Koninkrijk Spanje, zijn geschonden.

240 In de tweede plaats kan een dergelijke grief, zelfs indien verzoekers deze mochten aanvoeren, niet door het Gerecht worden aanvaard.

241 Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging, dat de betrokken lidstaat in staat wordt gesteld, naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de door belanghebbende derden overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG ingediende opmerkingen waarop de Commissie haar beschikking wil baseren. In de mate waarin de lidstaat niet in staat is gesteld zijn mening over die opmerkingen kenbaar te maken, kan de Commissie ze in haar beschikking niet tegen die staat gebruiken. Een dergelijke schending van de rechten van verdediging kan evenwel slechts tot nietigverklaring leiden, indien de procedure zonder die onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben (arresten Hof van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, 259/85, Jurispr. blz. 4393, punten 12 en 13, en 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 29-31).

242 In casu verwijten verzoekers de Commissie juist dat zij geen rekening heeft gehouden met de opmerkingen van het Koninkrijk Spanje in zijn brief van 17 september 2001, waarbij werd geantwoord op het verzoek van een belanghebbende derde, namelijk de Unión General de Trabajadores de La Rioja, dat de ten onrechte verleende steun zou worden teruggevorderd.

243 Opgemerkt zij echter dat de bestreden beschikkingen niet op voormeld verzoek zijn gebaseerd.

244 Het bevel tot terugvordering van de steun in artikel 3 van elk van de bestreden beschikkingen vloeit logisch, noodzakelijk en exclusief voort uit het feit dat de Commissie eerst heeft aangetoond dat de betrokken steunmaatregelen onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn.

245 Bovendien moet worden vastgesteld dat verzoekers enkel melding maken van een procedurele onregelmatigheid, maar zelfs niet stellen, laat staan aantonen dat de procedure zonder die onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben.

246 Gelet op het voorgaande, dient de grief betreffende schending van de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat te worden afgewezen.

b) Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling

Argumenten van partijen

247 Volgens verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, heeft de Commissie bij hen en bij de begunstigden gegronde verwachtingen gewekt dat de betrokken belastingmaatregelen „naar gemeenschapsrecht rechtmatig" waren, en dat niet om terugbetaling zou worden verzocht.

248 Zij verklaren dat, zelfs indien het bestaan van een niet-aangemelde steunmaatregel wordt aangetoond, de begunstigden ervan zich in uitzonderlijke omstandigheden op een gewettigd vertrouwen kunnen beroepen. Confebask is bovendien van mening dat het gewettigd vertrouwen van de marktdeelnemers in de „rechtmatigheid" van de algemene regels tot invoering van de belastingverlichtingen gemakkelijker moet worden erkend dan wanneer de steun uit een individuele maatregel voortvloeit.

249 In dit verband stellen zij ten eerste dat de brief van de Commissie van 25 mei 1994 en haar latere standpunt hen hadden overtuigd dat de betrokken regelingen verenigbaar met het gemeenschapsrecht waren.

250 De Commissie heeft in dat schrijven namelijk gewaarschuwd dat zij de procedure van artikel 88, lid 2, EG zou kunnen inleiden indien zij geen bevredigend antwoord op haar verzoek om inlichtingen ontving. Verzoekers wijzen er echter op dat de Commissie die procedure niet heeft ingeleid, nadat zij het antwoord van de Baskische autoriteiten had ontvangen. Voorts heeft alleen de Comunidad autónoma de La Rioja de door de Commissie in haar schrijven van 18 juli 1995 vermelde bijeenkomsten met de „Spaanse autoriteiten" bijgewoond. De nationale en de Baskische autoriteiten hebben daaraan niet deelgenomen. Bijgevolg heeft de Commissie, door geen maatregelen te nemen waaruit bleek dat zij het onderzoek van de vrijstellingsregelingen voortzette en door de formele onderzoeksprocedure pas op 28 november 2000 in te leiden, in de tussentijd de indruk gewekt dat het in september 1994 meegedeelde antwoord van de Baskische autoriteiten bevredigend was en dat de betrokken regelingen geen staatssteun vormden of in voorkomend geval met de gemeenschappelijke markt verenigbare steunmaatregelen waren.

251 Verzoekers en de Comunidad autónoma del País Vasco merken in het bijzonder op dat de Commissie verplicht was binnen een redelijke termijn een standpunt te bepalen. Het Hof heeft dan ook beslist in het arrest van 24 november 1987, RSV/Commissie (223/85, Jurispr. blz. 4617), dat een termijn van 26 maanden voor een beslissing in het kader van een formele onderzoeksprocedure niet toelaatbaar was en terugvordering van de reeds uitbetaalde steun ingevolge het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen onmogelijk maakte. De praktijk van de Commissie knoopt overigens aan bij die rechtspraak en verzoekers stellen in dit verband ook schending van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien is de Commissie ook verplicht bij de eerste onderzoeken zorgvuldig te werk te gaan. Zij is zelfs des te meer hiertoe verplicht waar de besluiten tot inleiding van de onderzoeksprocedures geen ernstige problemen opleveren omdat zij enkel voorlopige beoordelingen bevatten. Dat een steunmaatregel is aangemeld, ontslaat de Commissie ten slotte niet van de verplichting om onverwijld de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Het vereiste van rechtszekerheid verzet zich er namelijk tegen dat zij de uitoefening van haar bevoegdheden zelfs onder dergelijke omstandigheden eindeloos kan uitstellen.

252 In casu heeft de Commissie het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure 79 maanden na de inschrijving van de klacht van 1994 op 28 april 1994 vastgesteld. Een eerste onderzoek van een dergelijke lengte is onredelijk. Gelet op deze termijn, druist de terugvordering van de steun in casu ook in tegen het beginsel van behoorlijk bestuur.

253 Voorts blijkt in casu uit de brief van 25 mei 1994 dat de Commissie vanaf de inschrijving van de klacht van 1994 op 28 april 1994 over alle voor haar besluit noodzakelijke gegevens beschikte. Bovendien heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten in haar brief van 19 januari 1996 niet om concrete informatie verzocht. Verzoekers leggen een niet-ondertekende brief van 5 februari 1996 met het briefhoofd van de Baskische regering over, waarvan zij stellen dat deze het antwoord op de brief van de Commissie van 19 januari 1996 is. In deze brief wordt erop gewezen dat de betrokken maatregelen algemeen van aard zijn en dat de adressaten ervan alle ondernemingen zijn die door de Normas Forales kunnen worden geraakt. Bovendien wordt in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet vermeld dat de Spaanse autoriteiten bij de mededeling van de in die fase gevraagde informatie hadden getalmd. Verder kan de Commissie zich niet op goede gronden verschuilen achter de noodzaak om eerst andere belastingregelingen te onderzoeken, omdat de rechtspraak weigert, loutere administratieve opportuniteitsoverwegingen in aanmerking te nemen. Ten slotte heeft de Commissie in de bestreden eindbeschikkingen erkend dat het niet nodig was de „werkelijke invloed" van de belastingregelingen in het kader van het onderzoek van een algemene steunregeling te analyseren.

254 Ten tweede voeren verzoekers aan dat de Commissie geen waarschuwing in het Publicatieblad heeft bekendgemaakt ondanks haar mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun, volgens welke zij dit zou doen zodra zij van onrechtmatige steunmaatregelen zou vernemen.

255 Ten derde betogen verzoekers dat uit de beschikkingspraktijk van de Commissie volgt dat de Commissie, wanneer het eerste onderzoek een redelijke termijn overschreed, ook in geval van niet-aangemelde steunmaatregelen geen terugvordering van de steun heeft verlangd. Verzoekers verwijzen met name naar een aantal individuele beschikkingen van de Commissie [beschikkingen 92/329/EEG van de Commissie van 25 juli 1990 inzake steun van de Italiaanse Regering aan een fabrikant van ooglenzen (Industrie Ottiche Riunite — IOR) (PB 1992, L 183, blz. 30), en 2002/15/EG van de

Commissie van 8 mei 2001 betreffende de door Frankrijk verleende staatssteun aan het bedrijf „Bretagne Angleterre Irlande" („BAI" of „Brittany Ferries") (PB 2002, L 12, blz. 33)], en naar beschikkingen van de Commissie over coördinatiecentra [met name beschikkingen 2003/81/EG van de Commissie van 22 augustus 2002 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de coördinatiecentra in Biskaje ten uitvoer is gelegd (PB 2003, L 31, blz. 26); 2003/512/EG van de Commissie van 5 september 2002 betreffende staatssteun van Duitsland voor controle- en coördinatiecentra (PB 2003, L 177, blz. 17); 2003/438/EG van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende staatssteunregeling C 50/2001 (ex NN 47/2000) — Financieringsmaatschappijen — ten uitvoer gelegd door Luxemburg (PB 2003, L 153, blz. 40); 2004/76/EG van de Commissie van 13 mei 2003 betreffende de steunregeling die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd ten faveure van hoofdkantoren en logistieke centra (PB 2004, L 23, blz. 1); 2004/77/EG van de Commissie van 24 juni 2003 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunregeling in de vorm van een fiscaal rulingstelsel voor US Foreign Sales Corporations (PB 2004, L 23, blz. 14)]. Zij noemen ook beschikking 2001/168/EGKS van de Commissie van 31 oktober 2000 betreffende de Spaanse wetgeving inzake de vennootschapsbelasting (PB 2001, L 60, blz. 57). Zij stellen dus in casu schending van het gelijkheidsbeginsel.

256 Confebask is ten slotte van mening dat de Commissie met de vaststelling van de mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen haar beoordeling van de belastingregelingen van de lidstaten heeft gewijzigd. Dienaangaande blijkt uit het Eerste jaarlijks verslag over de toepassing van deze mededeling [COM (1998) 595 def.] dat de Commissie dus beoogde „de toepassing van de staatssteunregels in verband met de rechtstreekse belastingen op ondernemingen te verduidelijken". Confebask wijst er ook op dat de afwijzing van het middel betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen in het arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie (punt 70 supra) niet in de weg staat aan de ongedaanmaking van de verplichting tot terugvordering van de in casu reeds uitbetaalde steun.

257 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert tot afwijzing van deze grief.

Beoordeling door het Gerecht

— Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur wegens de duur van het eerste onderzoek

258 Verzoekers stellen dat de Commissie, door de formele onderzoeksprocedure pas op 28 november 2000 in te leiden, dus 79 maanden na de inschrijving van de klacht van 1994, de redelijke termijn van de vooronderzoeksprocedure heeft overschreden en dus de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur heeft geschonden.

259 Het Gerecht herinnert eraan dat de Commissie ten tijde van de klacht van 1994 en tot aan de vaststelling van verordening nr. 659/1999 niet aan specifieke termijnen was gebonden. Om te voldoen aan de fundamentele eis van rechtszekerheid, diende de Commissie er toch voor te zorgen dat zij de uitoefening van haar bevoegdheden niet eindeloos uitstelde (arresten Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 140, en 23 februari 2006, Atzeni e.a., C-346/03 en C-529/03, Jurispr. blz. I-1875, punt 61).

260 Aangezien de Commissie immers bij uitsluiting bevoegd is om de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, is zij in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake staatssteun gehouden een klacht wegens een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. De Commissie mag dus het vooronderzoek van overheidsmaatregelen waartegen een klacht is ingediend, niet eindeloos laten aanslepen. Of de duur van het onderzoek van een klacht redelijk is, moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van elke zaak en met name de context ervan, de verschillende fasen van de procedure die de Commissie moet volgen en de ingewikkeldheid van de zaak (arrest Gerecht van 10 mei 2006, Air One/Commissie, T-395/04, Jurispr. blz. II-1343, punt 61).

261 In casu staat vast dat de Commissie via de op 28 april 1994 ingeschreven klacht van 1994 van de betrokken steunregelingen heeft vernomen. Ook staat vast dat de Commissie op 28 november 2000 aan de Spaanse autoriteiten haar besluit heeft meegedeeld om de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de betrokken fiscale vrijstellingsregelingen in te leiden.

262 Tussen het tijdstip waarop de Commissie van de betrokken steunregelingen heeft vernomen en dat waarop de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot die regelingen is ingeleid, is dus een termijn van meer dan zesenhalf jaar verstreken.

263 In de eerste plaats zij echter opgemerkt dat de Commissie voor de betrokken belastingmaatregelen een diepgaand onderzoek naar de Spaanse wettelijke regeling moest instellen. In haar brief van 18 juli 1995 aan de klagers heeft de Commissie derhalve verklaard dat zij haar onderzoek van het Spaanse belastingstelsel en van de in de lidstaten geldende regelingen van fiscale autonomie voortzette, waarbij zij met name rekening hield met de federale ontwikkeling die in verschillende lidstaten gaande was. Zij heeft verklaard dat de diensten van de Commissie de noodzakelijke gegevens bijeenbrachten, en dat „met het verzamelen en de analyse daarvan een aanzienlijke inspanning" was gemoeid. De ingewikkeldheid van het te verrichten onderzoek rechtvaardigt op zich weliswaar niet de duur van het eerste onderzoek in casu, maar het is een factor die in aanmerking moet worden genomen.

264 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de duur van de procedure grotendeels aan de Spaanse autoriteiten kan worden toegeschreven.

265 De brief van 19 januari 1996, waarbij de Commissie de Spaanse autoriteiten om informatie over de begunstigden van de betrokken maatregelen verzocht, is namelijk onbeantwoord gebleven.

266 In dit verband had de Commissie terecht om die informatie gevraagd. In casu was de toekenning van de betrokken belastingvrijstellingen namelijk enerzijds in de tijd beperkt, aangezien alleen de tot 31 december 1994 opgerichte vennootschappen daarvan konden profiteren, en anderzijds moest deze door de „Consejo de Diputados" van de provinciale regering na toetsing van de geldende voorwaarden worden goedgekeurd (zie punt 18 hierboven). Voor een beslissing over de verenigbaarheid van de betrokken belastingvrijstellingen kon derhalve de kwestie van de begunstigden namelijk van wezenlijk belang zijn, met name in het licht van de draagwijdte van de betrokken maatregelen.

267 De enige officiële brief van de Spaanse autoriteiten aan de Commissie is die van 30 september 1994, waarin hoofdzakelijk wordt gewezen op het algemene karakter van de betrokken nationale maatregelen, en het bestaan van staatssteun wordt bestreden.

268 Derhalve moet worden vastgesteld dat de vraag van de Commissie van 19 januari 1996 betreffende de uitvoering van de betrokken regelingen en de begunstigden daarvan, niet is beantwoord, hoewel de Spaanse autoriteiten bij brieven van 19 februari en 21 maart 1996 voor de beantwoording daarvan toch om verlenging van de termijn hadden verzocht (zie punt 29 hierboven).

269 Verzoekers leggen weliswaar een niet-ondertekende brief van 5 februari 1996 met het briefhoofd van de Baskische regering over, waarvan zij stellen dat deze het antwoord op de brief van de Commissie van 19 januari 1996 is, maar zij leveren niet het bewijs dat dit antwoord officieel aan de Commissie is meegedeeld, en de Commissie stelt dat zij die brief niet heeft ontvangen.

270 Bij brieven van 19 februari en 21 maart 1996 heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie voorts om een verlenging van de termijn verzocht voor de beantwoording van haar brief van 19 januari 1996 (zie punt 29 hierboven), wat steun biedt aan de stelling van de Commissie dat zij geen antwoord op haar vragen heeft ontvangen. Bovendien moet worden vastgesteld dat de inhoud van deze brief van 5 februari 1996, waarin erop gewezen dat de betrokken maatregelen algemeen van aard zijn en dat de adressaten van

die maatregelen alle ondernemingen zijn die door deze Normas Forales kunnen worden geraakt, de vragen van de Commissie over de begunstigden niet precies beantwoordt.

271 De Commissie was dus pas na ontvangst van de nieuwe klacht op 5 januari 2000 over de steun die op grond van de betrokken fiscale bepalingen in Álava aan een begunstigde onderneming was verleend, en na ontvangst van de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten daarover van mening dat zij over voldoende gegevens beschikte om op 28 november 2000 de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de betrokken belastingmaatregelen in te leiden.

272 Ten slotte blijkt niet uit de gegevens van het dossier dat de Commissie is aangemaand om een standpunt ten aanzien van de klacht van 1994 te bepalen, om de situatie te verduidelijken en zelfs, gelet op hetgeen op het spel staat, in voorkomend geval het eventuele stilzitten van de Commissie te kunnen laten vaststellen.

273 Derhalve is de duur van de vooronderzoeksprocedure, gelet op het voorgaande, grotendeels toe te schrijven aan de nationale autoriteiten die, nadat zij hadden verzuimd de betrokken regelingen aan te melden, bovendien hebben geweigerd de inlichtingen te verschaffen waaraan de Commissie iets heeft (zie in die zin arrest Hof van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 43).

274 In de derde plaats moet met betrekking tot de context waarvan de belastingmaatregelen deel uitmaken, worden opgemerkt dat de Commissie in de periode van 1996 tot en met 1999 andere belastingregelingen heeft onderzocht, die verzoekers in die periode hebben ingevoerd (in 1994, 1996 en 1997 ingevoerde belastingkredieten en in 1996 ingevoerde verminderingen van de belastinggrondslag, waarom het met name ging in de zaken die hebben geleid tot het arrest Demesa en het arrest van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie, punten 68 en 70 supra). Nadat de Commissie in juni 1996 en in oktober 1997 klachten had ontvangen over het feit dat in het Territorio Histórico de Álava aan de ondernemingen Demesa en Ramondín een belastingkrediet van 45 % en een vermindering van de belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting werden verleend, heeft zij verschillende procedures ingeleid die hebben geleid tot de beschikkingen 1999/718 en 2000/795 (zie punt 68 hierboven) en tot de besluiten van de Commissie van 17 augustus en 29 september 1999 om de formele onderzoeksprocedures in te leiden met betrekking tot de regelingen inzake het

belastingkrediet van 45 % en de vermindering van de belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting; tegen deze besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure zelf is beroep ingesteld bij het Gerecht (arresten Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie en Diputación Foral de Álava/Commissie e.a., punt 174 supra). Hoewel deze procedures niet de belastingvrijstellingen van 1993 betreffen, die in casu aan de orde zijn, ging het niettemin ook om door dezelfde autoriteiten vastgestelde belastingvoordelen, die dezelfde soort juridische problemen kunnen opleveren en waarvan de Commissie in het kader van haar beoordelingsmarge op het gebied van staatssteun kon menen dat zij sneller moesten worden behandeld, met name omdat haar vragen over de begunstigden van de in casu aan de orde zijnde belastingvrijstellingen niet waren beantwoord.

275 Gelet op het voorgaande, heeft in de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak de duur van de vooronderzoeksprocedure geen afbreuk gedaan aan het algemene beginsel van rechtszekerheid.

276 Wat ten slotte de argumenten betreft dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden, moet worden vastgesteld dat zij in wezen nauw verband houden met het argument betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel wegens de duur van de vooronderzoeksprocedure, zodat zij, gelet op het voorgaande, moeten worden afgewezen.

277 Derhalve dient de grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur te worden afgewezen.

— Grief betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

278 Vooraf zij eraan herinnerd dat het gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van een steunmaatregel slechts kan worden aangevoerd wanneer de steun met inachtneming

van de procedure van artikel 88 EG is toegekend (arrest Hof van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 14, en arrest Regione autónoma della Sardegna/Commissie, punt 157 supra, punt 64).

279 Behoedzame regionale autoriteiten en ondernemers moeten namelijk normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen dat deze procedure is gevolgd (arrest Commissie/Duitsland, punt 278 supra, punt 14; arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 51, en arrest Demesa, punt 68 supra, punt 236).

280 Aangezien artikel 88 EG geen onderscheid maakt of het nu om steunregelingen dan wel om individuele steunmaatregelen gaat, zijn deze beginselen ook in geval van steunregelingen van toepassing, anders dan Confebask stelt (punt 248 supra).

281 In casu staat vast dat de in de bestreden eindbeschikkingen bedoelde belastingvrijstellingen in strijd met artikel 88, lid 3, EG zonder voorafgaande aanmelding zijn ingevoerd.

282 De rechtspraak sluit evenwel niet uit, dat de ontvangers van niet-aangemelde en dus onrechtmatige steun, zoals het geval is met de in casu aan de orde zijnde regelingen, zich kunnen beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van die steun konden wettigen, om zich tegen de terugbetaling ervan te verzetten (arrest Hof van 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 18; zie in die zin arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie, punt 70 supra, punt 51; zie in die zin arresten Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie, T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punten 69 en 70, en 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 122, en arrest Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, punt 173 supra, punt 107).

283 Zelfs indien verzoekers, die geen ondernemer zijn, maar regionale entiteiten waarvan de betrokken steunregelingen zijn uitgegaan, het recht zouden hebben om zich op een gewettigd vertrouwen te beroepen (arrest Regione autónoma della Sardegna/Commissie, punt 157 supra, punt 66), moet dus aan de hand van die beginselen worden onderzocht of hun argumenten blijk geven van uitzonderlijke omstandigheden die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken steunregelingen konden wekken.

284 Verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, voeren aan dat het gedrag van de Commissie een uitzonderlijke omstandigheid is die hun gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken steunregelingen kon wekken, op grond van 1) de onredelijke duur van de vooronderzoeksprocedure en het stilzitten van de Commissie tijdens die procedure; 2) de niet-bekendmaking van de waarschuwing aan de potentiële begunstigden van de steunmaatregelen overeenkomstig de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun; 3) de beschikkingspraktijk van de Commissie, en 4) de wijziging van het beleid van de Commissie op het gebied van staatssteun.

285 In de eerste plaats stellen verzoekers dat de onredelijke duur van de vooronderzoeksprocedure hun gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van deze steunmaatregelen heeft gewekt, die aan de terugvordering ervan in de weg staat. Zij beroepen zich in het bijzonder op het arrest RSV/Commissie (punt 251 supra, punt 17), volgens hetwelk een vertraging waarmee de Commissie heeft beschikt dat steun onrechtmatig is en door een lidstaat dient te worden ingetrokken en teruggevorderd, onder bepaalde omstandigheden, bij de begunstigden van deze steun stellig een gewettigd vertrouwen kan wekken dat de Commissie belet, voornoemde lidstaat te gelasten terugbetaling van die steun te vorderen.

286 Het Gerecht stelt evenwel vast dat de omstandigheden van de zaak die hebben geleid tot het arrest RSV/Commissie (punt 251 supra), uitzonderlijk waren en geen enkele overeenkomst vertonen met die van de onderhavige zaak. De betrokken steun was, weliswaar na betaling ervan aan de begunstigde, immers formeel bij de Commissie aangemeld. De steun had betrekking op de aanvullende kosten van een operatie waarvoor reeds door de Commissie goedgekeurde steun was verleend. De steun betrof een sector waaraan sedert 1977 door de nationale autoriteiten steun werd verleend, welke door de Commissie was goedgekeurd. De beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt had geen diepgaand onderzoek vereist. Het Hof leidde daaruit af, dat verzoekster in die omstandigheden redelijkerwijs had kunnen

aannemen, dat de steun niet meer op bezwaar van de Commissie zou stuiten (arrest RSV/Commissie, punt 251 supra, punten 14-16).

287 Door die factoren onderscheidt dat geval zich fundamenteel van de onderhavige zaak. De betrokken belastingvrijstellingen zijn immers niet aangemeld en zijn geen verlenging van een eerdere door de Commissie goedgekeurde steunregeling. Zij hebben geen betrekking op een speciale sector en, a fortiori, niet op een speciale sector die goedgekeurde steun ontving. Bovendien moesten voor het onderzoek van de klacht met betrekking tot betrokken regeling, zoals de Commissie in haar brief van 18 juli 1995 aan de klagers verklaarde, „[zeer veel gegevens] worden verzameld en geanalyseerd" (zie punt 26 hierboven).

288 Verzoekers kunnen zich dus in casu niet met succes beroepen op het arrest RSV/Commissie (punt 251 supra).

289 De onderhavige omstandigheden zijn ook niet vergelijkbaar met die welke aan de orde waren in het arrest van het Gerecht van 12 september 2007, Koninklijke Friesland Foods/Commissie (T-348/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie). De Commissie had namelijk in de bestreden beschikking erkend dat de betrokken Nederlandse regeling overeenkomsten vertoonde met de Belgische regeling, ten aanzien waarvan zij herhaaldelijk een standpunt had bepaald, zodat een gewettigd vertrouwen was gewekt in het feit dat de Nederlandse regeling geen steun was (arrest Koninklijke Friesland Foods/Commissie, reeds aangehaald, punt 129). Dat is in casu niet het geval aangezien de Commissie ten aanzien van de betrokken regeling of een andere vergelijkbare regeling niet een zodanig standpunt heeft bepaald dat het gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid daarvan had kunnen worden gewekt.

290 Gelet op de onderhavige omstandigheden, kan derhalve de duur van de vooronderzoeksprocedure niet als uitzonderlijk worden beschouwd en kan deze derhalve ook niet worden geacht een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken regelingen te wekken.

291 Verzoekers beroepen zich ook op het gedrag van de Commissie, in het bijzonder op haar stilzitten tijdens de vooronderzoeksprocedure, dat volgens hen een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken regelingen had gewekt (zie punten 249 en 250 hierboven).

292 Het Gerecht merkt op dat de Commissie bij brief van 25 mei 1994 het Koninkrijk Spanje heeft verzocht, haar zijn opmerkingen over de klacht van 1994 binnen een termijn van vijftien dagen mee te delen. De Commissie verklaarde in deze brief verder dat zij, indien zij geen of een onbevredigend antwoord kreeg, na het verstrijken van de termijn verplicht was de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

293 Na ontvangst van het antwoord van de Spaanse autoriteiten van 30 september 1994, volgt uit het dossier (zie punten 25 e.v. hierboven), dat bijeenkomsten over de betrokken regelingen hebben plaatsgehad, waaruit bleek dat het onderzoek van de klacht werd voortgezet.

294 Bij brief van 18 juli 1995 heeft de Commissie de klagers eveneens meegedeeld dat zij de analyse van hun klacht voortzette, dat zij over de verdere behandeling van de klacht zou beslissen wanneer bepaalde vragen waren opgehelderd, en dat zij hun haar besluit zou meedelen.

295 Ten slotte heeft de Commissie bij brief van 19 januari 1996 het Koninkrijk Spanje meegedeeld dat zij de gevolgen van de betrokken belastingmaatregelen voor de mededinging onderzocht, en heeft zij dienaangaande om informatie over de begunstigden van die maatregelen verzocht.

296 Het Gerecht is van oordeel dat de Commissie na de klacht van 1994 niet is blijven stilzitten. Zij heeft integendeel haar onderzoek door middel van briefwisselingen voortgezet tot haar brief van 19 januari 1996 aan het Koninkrijk Spanje die onbeantwoord is gebleven. De briefwisselingen en de bijeenkomsten tijdens de

vooronderzoeksprocedure geven dus blijk van een dialoog waarbij de Commissie met name informatie van de Spaanse autoriteiten heeft proberen te verkrijgen ten einde zich een eerste mening te vormen.

297 Uit de brief van 19 januari 1996 blijkt bovendien dat de Commissie op dat tijdstip meende dat zij niet over de gegevens beschikte die zij voor de vaststelling van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure nodig had.

298 Ondanks het verzoek om inlichtingen van 19 januari 1996 betreffende de begunstigden van de betrokken regelingen, heeft de Commissie geen antwoord van de Spaanse autoriteiten verkregen, hoewel deze om een verlenging van de termijn voor de beantwoording daarvan hadden verzocht (zie punt 29 hierboven).

299 Bij lezing van de briefwisseling blijkt bovendien dat de Commissie zowel tegenover de klagers als tegenover het Koninkrijk Spanje herhaaldelijk heeft verklaard dat het onderzoek van de klacht nog steeds gaande was, zonder dat zij zich over de regelmatigheid van die regelingen heeft uitgelaten.

300 Zelfs indien ervan kan worden uitgegaan dat de Commissie vanaf de verzending van haar brief van 19 januari 1996 aan het Koninkrijk Spanje tot de ontvangst van de nieuwe klacht van 5 januari 2000 het stilzwijgen heeft bewaard, kan dit stilzwijgen, gelet op de gegevens van de onderhavige zaak, niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken belastingregelingen kon wekken.

301 Bij gebreke van een antwoord van de Spaanse autoriteiten op het verzoek om inlichtingen over de begunstigden van de regelingen, kon de Commissie namelijk aannemen, zoals zij in haar memories heeft verklaard, dat zij niet over gegevens beschikte waardoor zij de werkelijke draagwijdte van de betrokken regelingen kon beoordelen. Zij kon in het bijzonder ervan uitgaan dat er geen bewijs was dat de betrokken regelingen, die eind 1994 niet meer van kracht waren, aan een onderneming ten goede waren gekomen.

302 Bovendien kan een dergelijk stilzwijgen hoe dan ook niet als een stilzwijgende goedkeuring van deze instelling worden uitgelegd (zie in die zin arrest Regione autónoma della Sardegna/Commissie, punt 157 supra, punt 69).

303 Het argument betreffende het stilzitten van de Commissie tijdens de vooronderzoeksprocedure kan derhalve niet slagen, omdat het gedrag van de Commissie in casu niet als een uitzonderlijke omstandigheid kan worden aangemerkt die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken belastingregelingen kon wekken.

304 In de tweede plaats voeren verzoekers ter ondersteuning van hun argument betreffende het gewettigd vertrouwen wegens het gedrag van de Commissie aan, dat in het Publicatieblad geen specifieke waarschuwing is opgenomen waarbij de potentiële ontvangers van de steun op het onzekere karakter daarvan werden gewezen. Zij wijzen erop dat de Commissie in de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun te kennen geeft dat zij, zodra zij verneemt dat een lidstaat onrechtmatige steunmaatregelen vaststelt, in het Publicatieblad een specifieke waarschuwing zal opnemen waarbij zij de potentiële ontvangers van de steun wijst op het onzekere karakter daarvan, wat in casu niet is gebeurd.

305 Het Gerecht herinnert eraan dat de Commissie voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid kan vaststellen door middel van handelingen als richtsnoeren, mits deze handelingen indicatieve regels voor het door haar te volgen beleid bevatten en niet afwijken van de Verdragsregels (zie arrest Hof van 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 52, en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 26 september 2002, Spanje/Commissie, punt 214 supra, punt 53).

306 Opgemerkt zij dat de Commissie in haar mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun nogmaals herinnert aan de verplichting tot aanmelding van de steunmaatregelen als bedoeld in artikel 88, lid 3, EG. Bovendien stelt zij de potentiële ontvangers van staatssteun in kennis van het onzekere karakter van onrechtmatig toegekende steun, in die zin dat elke ontvanger van onrechtmatig toegekende steun, dat wil zeggen zonder dat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, gedwongen kan worden om de steun terug te betalen (zie punt 11 hierboven).

307 Hoe betreurenswaardig de niet-bekendmaking in het Publicatieblad van de in de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun bedoelde waarschuwing ook is, toch laat de informatie in voornoemde mededeling, zoals in punt 306 hierboven in herinnering is gebracht, geen enkel misverstand bestaan. Bovendien zou de door verzoekers bepleite uitlegging aan deze mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun een met artikel 88, lid 3, EG strijdige strekking geven. Het onzekere karakter van de onrechtmatig toegekende steun vloeit namelijk voort uit het nuttig effect van de verplichting tot aanmelding als bedoeld in artikel 88, lid 3, EG en hangt niet af van het al dan niet opnemen in het Publicatieblad van de in de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun bedoelde waarschuwing. In het bijzonder kan de terugvordering van onrechtmatig toegekende steun niet onmogelijk worden gemaakt enkel omdat de Commissie een dergelijke waarschuwing niet heeft gepubliceerd, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan het bij het Verdrag ingevoerde systeem van controle op staatssteun.

308 Derhalve kan de niet-bekendmaking van de in de mededeling van 1983 inzake onrechtmatige steun bedoelde waarschuwing niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een of ander vertrouwen in de regelmatigheid van de onrechtmatig toegekende steun kon wekken.

309 In de derde plaats voeren verzoekers aan dat de beschikkingspraktijk van de Commissie ten tijde van de feiten een omstandigheid is die een gewettigd vertrouwen heeft kunnen wekken.

310 Er zij echter aan herinnerd dat, ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd (arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 33). Dit beginsel geldt duidelijk ook in het kader van het mededingingsbeleid, dat wordt gekenmerkt door een ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie (zie wat de vaststelling van de geldboeten betreft, arrest Hof van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 172).

311 Dit geldt met name voor de vraag of de voorwaarden om af te zien van terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun wegens het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden zijn vervuld. Beschikkingen in andere soortgelijke zaken hebben dan ook slechts een indicatieve waarde en kunnen geen gewettigd vertrouwen wekken, omdat de omstandigheden in elke zaak anders zijn.

312 Derhalve kunnen de door verzoekers aangevoerde beschikkingen van de Commissie op dat gebied niet worden aangemerkt als een uitzonderlijke omstandigheid die een dergelijk gewettigd vertrouwen kon wekken.

313 Ten slotte stelt Confebask in de vierde plaats dat de Commissie haar staatssteunbeleid in 1998 heeft gewijzigd, en beroept zij zich op een gewettigd vertrouwen dat de betrokken maatregelen regelmatig waren toen zij werden vastgesteld.

314 Het Gerecht herinnert er in dit verband echter aan dat het feit dat de Commissie haar mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen heeft vastgesteld, niet leidt tot een wijziging van haar criteria voor de beoordeling van de belastingregelingen van de lidstaten.

315 Zoals hiervoor in herinnering is gebracht (zie punt 180 hierboven), geeft de mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen, die grotendeels op de rechtspraak van het Hof en het Gerecht berust, een toelichting op de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG op de belastingmaatregelen. In deze mededeling kondigt de Commissie evenwel niet aan dat zij haar beschikkingspraktijk betreffende de toetsing van de belastingmaatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG zal wijzigen (arresten Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 174 supra, punt 79, en 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, punt 174 supra, punt 83).

316 Derhalve kan het argument dat de Commissie haar beleid heeft gewijzigd, niet worden aangemerkt als een uitzonderlijke omstandigheid die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de onrechtmatig toegekende steun kon wekken.

317 Gelet op het voorgaande, dient de grief dat het gedrag van de Commissie een uitzonderlijke omstandigheid was die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de onrechtmatig toegekende steun kon wekken, ongegrond te worden verklaard.

— Grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling

318 In het kader van hun middel dat door de duur van het eerste onderzoek een gewettigd vertrouwen was gewekt, stellen verzoekers schending van het beginsel van gelijke behandeling, omdat de Commissie in een aantal van haar beschikkingen had vastgesteld dat het wegens de duur van de procedure gerechtvaardigd was om geen terugvordering van de betrokken steun te gelasten.

319 Het is vaste rechtspraak dat de eerbiediging van dit beginsel verlangt dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie arrest Hof van 26 oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punt 72, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

320 In casu tonen verzoekers echter niet aan dat de situatie met betrekking tot de litigieuze steunregelingen vergelijkbaar is met de situaties waarom het in de door hen aangevoerde beschikkingen gaat, en waarin de Commissie zich op het standpunt stelde dat de steun niet behoefde te worden teruggevorderd.

321 Vastgesteld moet namelijk worden dat het in de door verzoekers aangevoerde beschikkingen die met name steunregelingen betroffen, op grond van omstandigheden die een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de onderzochte regelingen konden wekken en waarmee de Commissie rekening had gehouden, gerechtvaardigd was van terugvordering van de steun af te zien. De Commissie heeft met name in aanmerking genomen het feit dat in andere beschikkingen betreffende soortgelijke maatregelen als de regelingen die in deze beschikkingen zijn onderzocht, uitdrukkelijk was vastgesteld dat geen sprake was van steun, zodat het gerechtvaardigd was van terugvordering van de steun af te zien (zie de beschikkingen van de Commissie over de coördinatiecentra, punt 255 hierboven). Zij heeft in bepaalde gevallen ook rekening gehouden met het feit dat de duur van de betrokken procedure geenszins aan de betrokken lidstaat kon worden toegeschreven (zie beschikking 2001/168, punt 255 hierboven), of dat het litigieuze voordeel niet aan de enige begunstigde van de betrokken regeling was toegekend en dus niet behoefde te worden teruggevorderd (zie beschikking 2003/81, punt 255 hierboven).

322 Dat is niet het geval in de bestreden eindbeschikkingen waarin de Commissie er juist op heeft gewezen dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor het recht om zich op bescherming van het gewettigd vertrouwen te beroepen (zie punten 55 en 56 hierboven), wat het Gerecht, gelet op de onderhavige omstandigheden, heeft bevestigd (zie punten 284-317 hierboven).

323 Bijgevolg zijn de in casu aan de orde zijnde omstandigheden geenszins vergelijkbaar met die waarom het ging in de aangevoerde beschikkingen waarin de Commissie geen terugvordering van de steun heeft gelast.

324 Verzoekers hebben schending van het beginsel van gelijke behandeling derhalve niet aangetoond.

325 Bovendien zij vastgesteld dat de bestreden eindbeschikkingen preciseren dat zij onverlet laten de mogelijkheid dat individuele steunmaatregelen, die in het kader van de fiscale vrijstellingsregelingen zijn uitbetaald, geheel of gedeeltelijk als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd op grond van hun eigen kenmerken hetzij in de context van een latere beschikking van de Commissie of op

grond van vrijstellingsverordeningen (zie punt 103 van beschikking 2003/28, punt 101 van beschikking 2003/86, punt 99 van beschikking 2003/192).

326 De grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling dient dus ongegrond te worden verklaard.

327 Bijgevolg moet het vijfde middel betreffende een procedurefout, schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling in zijn geheel worden verworpen.

5. Zesde middel: schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999

a) Argumenten van partijen

328 Verzoekers stellen dat, nadat zij kennis hadden genomen van het schrijven van 18 juli 1995, dat de Commissie in bijlage bij haar verweerschrift heeft overgelegd, de inhoud van dit schrijven in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had moeten worden vermeld om hun in staat te stellen hun opmerkingen tijdig kenbaar te maken. Verzoekers doelen speciaal op de daarin vermelde bijeenkomsten die alleen de Comunidad autónoma de La Rioja heeft bijgewoond. Indien zij van de inhoud van dit schrijven op de hoogte waren geweest, hadden zij de nationale autoriteiten vragen over de bijeenkomsten en met name over de inhoud daarvan kunnen stellen. Zij zijn van mening dat zij niet tijdig hun opmerkingen hebben kunnen maken, zodat hun rechten als belanghebbenden zijn geschonden.

329 De Commissie stelt dat dit zesde middel niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond is.

b) Beoordeling door het Gerecht

330 Er zij aan herinnerd dat artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat „nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken".

331 In casu is het onderhavige middel door verzoekers opgeworpen nadat de Commissie in haar verweerschrift het schrijven van 18 juli 1995 had overgelegd. Dit middel moet dus worden geacht te steunen op feitelijke gegevens, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, en moet als zodanig ontvankelijk worden geacht (arrest Hof van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punten 369 e.v.).

332 Met betrekking tot de gegrondheid van dit middel zij eraan herinnerd dat andere belanghebbenden dan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun, zelf dus geen aanspraak kunnen maken op een debat op tegenspraak met de Commissie, zoals dit voor deze lidstaat wel mogelijk is (zie arrest Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, punt 238 supra, punt 192, en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie in die zin arrest Gerecht van 18 november 2004, Ferriere Nord/Commissie, T-176/01, Jurispr. blz. II-3931, punt 74).

333 In casu zijn verzoekers om te beginnen in de administratieve procedure niet als derde belanghebbenden opgetreden en verder tonen zij geenszins aan in welk opzicht hun recht overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG om in de onderzoeksfase opmerkingen te maken, is geschonden doordat in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet was verwezen naar het schrijven van de Commissie van

18 juli 1995, waarbij de klagers over de voortzetting van het onderzoek van het Spaanse belastingstelsel werden geïnformeerd. In dit verband is het door verzoekers genoemde gebrek aan communicatie tussen de centrale autoriteiten van een lidstaat en de territoriale lichamen een intern probleem van de lidstaat dat niet aan de Commissie kan worden toegeschreven.

334 Gelet op het voorgaande, moet het zesde middel betreffende schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 ongegrond worden verklaard.

335 Bijgevolg moeten de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 tot nietigverklaring van de bestreden eindbeschikkingen in hun geheel worden verworpen.

II — *Beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 tot nietigverklaring van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure*

336 In de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 concluderen verzoekers tot nietigverklaring van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000, op grond dat het in casu ging om bestaande steunregelingen en dat de Commissie bij haar analyse daarvan overeenkomstig de procedure voor nieuwe steunmaatregelen artikel 88 EG, de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 659/1999 en de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden.

337 Zij stellen ook, anders dan de Commissie verklaart, dat hun beroepen ontvankelijk zijn, omdat het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure een keuze van de toepasselijke procedureregels inhoudt en dus definitieve rechtsgevolgen sorteert. Wat de keuze van de onderzoeksprocedure betreft, bevestigt de eindbeschikking alleen maar het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, dat dus voor beroep vatbaar is.

338 De Commissie heeft bij afzonderlijke akten van 3 mei 2001 in elk van de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 formele excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. In het kader van haar verweerschrift van 5 juli 2002 stelt zij primair, dat de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 zonder voorwerp zijn geraakt. Zij verzoekt subsidiair, dat zij niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond worden verklaard.

339 Het Gerecht acht het wenselijk eerst te beslissen op de vraag of de beroepen zonder voorwerp zijn geraakt.

A — *Argumenten van partijen*

340 In het kader van haar verweerschriften stelt de Commissie dat de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 zonder voorwerp zijn geraakt.

341 Verzoekers zijn van mening dat het middel tot nietigverklaring in de onderhavige zaken niet gelijk is aan de middelen in de gevoegde zaken T-86/02 tot en met T-88/02, die betrekking hebben op de beroepen tegen de bestreden eindbeschikkingen, zelfs indien het tweede middel in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 het in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 aangevoerde middel tot nietigverklaring herhaalt, zoals volgens de rechtspraak mogelijk is. In dit verband stellen zij dat, wat de keuze van de procedure betreft, de eindbeschikking het eerdere besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure alleen maar kan bevestigen en een onregelmatigheid in laatstgenoemd besluit niet kan verhelpen.

342 Zij stellen ook dat het door de Commissie aangevoerde arrest van het Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie (T-168/99, Jurispr. blz. II-1371), niet van toepassing is op het onderhavige geval, aangezien in die zaak het enige in het beroep aangevoerde argument betrekking had op de kwalificatie van de litigieuze maatregel als steun en niet op een onregelmatigheid in de onderzoeksprocedure.

343 Ten slotte zijn verzoekers van mening dat het feit dat de Commissie beschikkingen inzake de vrijstellingsregelingen heeft gegeven nadat de beroepen tegen het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure zijn ingesteld, een nieuw feit is dat hun de mogelijkheid biedt het Gerecht te verzoeken dat het ervan uitgaat dat het petitum van hun beroepen tot nietigverklaring tevens betrekking heeft op het beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen inzake de vrijstellingsregelingen.

B — *Beoordeling door het Gerecht*

344 Het Gerecht kan volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering in iedere stand van het geding ambtshalve, na partijen te hebben gehoord, vaststellen dat het beroep zonder voorwerp is geraakt en dat er niet op behoeft te worden beslist.

345 Een beroep tot nietigverklaring geraakt zonder voorwerp wanneer de rechtspositie van de verzoeker niet meer kan worden gewijzigd door de nietigverklaring van de bestreden handeling. In dat geval moet de zaak dus worden afgedaan zonder beslissing (arrest Gerecht van 13 juni 2000, EPAC/Commissie, T-204/97 en T-270/97, Jurispr. blz. II-2267, punt 154).

346 Onderzocht moet worden of in casu het besluit van 28 november 2000 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van verzoekers nog steeds rechtsgevolgen sorteert na de vaststelling van de eindbeschikkingen van de Commissie, waarbij de formele onderzoeksprocedure wordt beëindigd en waartegen verzoekers de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 hebben ingesteld die hierboven zijn onderzocht en verworpen (zie punt 335 hierboven).

347 Opgemerkt zij dat in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000 voorlopig wordt vastgesteld dat sprake is van onrechtmatige staatssteun. Bij drie beschikkingen van 20 december 2001 heeft de Commissie vastgesteld dat de drie belastingregelingen onrechtmatige en met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen waren, en heeft zij de intrekking daarvan

en de terugvordering van de uitbetaalde steun gelast, waarbij de rente ingaat op de datum waarop de betrokken steun ter beschikking van de begunstigden is gesteld.

348 In de onderhavige omstandigheden moet worden vastgesteld dat de rechtspositie van verzoekers door de eventuele nietigverklaring van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet kan worden gewijzigd.

349 In dit verband zij eraan herinnerd dat het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure op zich geen enkel onherroepelijk gevolg heeft voor de rechtmatigheid van de maatregelen waarop het betrekking heeft. Het is immers uitsluitend de eindbeschikking die, door die maatregelen definitief als steun aan te merken, de onrechtmatigheid ervan vaststelt (beschikking Gerecht van 4 november 2002, Salzgitter/Commissie, T-90/99, Jurispr. blz. II-4535, punt 14).

350 Het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure kan weliswaar autonome rechtsgevolgen teweegbrengen waarvan de nietigverklaring kan worden gevorderd, en in de rechtspraak is erkend dat tegen dit besluit beroep kan worden ingesteld, wanneer dit dergelijke ten opzichte van de eindbeschikking autonome rechtsgevolgen heeft. De opschorting van de uitvoering van de betrokken maatregel als gevolg van de voorlopige kwalificatie als nieuwe steun is ten opzichte van de eindbeschikking een autonome beschikking, die slechts geldt tot de beëindiging van de formele procedure (arrest Hof van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-7303, punten 56-62 en 69; arresten Government of Gibraltar/Commissie, punt 153 supra, punten 80-86, en Regione Siciliana/Commissie, punt 226 supra, punt 46).

351 In casu staat echter vast dat aan de opschorting van de uitvoering van de betrokken belastingmaatregelen als gevolg van de voorlopige kwalificatie als nieuwe steun ingevolge artikel 88, lid 3, EG, geen gevolg is gegeven.

352 Verder blijkt dat de gevolgen van de bestreden eindbeschikkingen sinds hun inwerkingtreding, enerzijds wegens de aard van de maatregelen die daarbij worden gelast, en anderzijds gelet op het feit dat het niet om bestaande steunregelingen gaat, de gevolgen van het voorlopige besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure hebben vervangen. Dat de betrokken regelingen niet-bestaande steunregelingen zijn, houdt immers de terugvordering van de uitbetaalde steun in, en de gevolgen van de intrekking en van de terugvordering van de steun vervangen namelijk die van een loutere opschorting (zie in die zin arrest EPAC/Commissie, punt 345 supra, punt 156), aangezien zij de terugbetaling met zich brengen van de voordelen die van meet af aan onrechtmatig zijn ontvangen.

353 Verder moet worden vastgesteld dat verzoekers tot staving van hun beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 tegen het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure aanvoeren dat de betrokken maatregelen bestaande steunmaatregelen waren, en dat de Commissie met de inleiding van de formele onderzoeksprocedure en met de kwalificatie van die maatregelen als nieuwe steunmaatregelen de op bestaande steunmaatregelen toepasselijke procedurevoorschriften heeft geschonden. Vastgesteld moet worden dat deze argumenten veel lijken op die welke zijn voorgedragen ter ondersteuning van de beroepen tot nietigverklaring in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, die gericht waren tegen de eindbeschikkingen (zie het tweede en het derde middel van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, die in de punten 108 e.v. hierboven zijn onderzocht). Het Gerecht was echter van oordeel dat de Commissie de betrokken steunregelingen terecht als nieuwe steunregelingen had aangemerkt (zie punt 204 hierboven), en heeft de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 tegen de eindbeschikkingen verworpen (zie punt 335 hierboven).

354 Gezien de inhoud van de argumenten die verzoekers in het kader van de beroepen tegen het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure hebben aangevoerd, zijn deze beroepen zonder voorwerp geraakt.

355 Daar het Gerecht heeft bevestigd dat de definitief geworden beschikkingen van de Commissie, waarbij intrekking van de betrokken belastingregelingen en terugvordering van de steun worden gelast, rechtmatig zijn, hebben verzoekers geen belang meer bij de nietigverklaring van het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

356 Verder moet met betrekking tot het arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, punt 350 supra, en het arrest van het Gerecht van 20 juni 2007, Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie (T-246/99, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), waarnaar partijen verwijzen, worden opgemerkt dat de situatie anders was dan die van het onderhavige geval. Het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, waarbij de betrokken maatregelen als nieuwe steunmaatregelen werden gekwalificeerd, heeft immers geleid tot de vaststelling door de Commissie van eindbeschikkingen, waarbij de betrokken maatregelen werden gekwalificeerd als nieuwe steunmaatregelen die echter onder bepaalde voorwaarden verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt (arrest Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 7 en 12).

357 Daarentegen heeft de Commissie in casu drie eindbeschikkingen gegeven waarbij de drie betrokken regelingen als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare nieuwe steunmaatregelen werden aangemerkt.

358 Aangezien deze beoordeling van de Commissie, ook met betrekking tot de kwalificatie als nieuwe steunregelingen, door het Gerecht is bevestigd (zie punten 204, 207 en 335 hierboven), volgt hieruit dat de betrokken steunmaatregelen moeten worden ingetrokken en de steun van meet af aan moet worden teruggevorderd, en dat niet meer behoeft te worden beslist op de vraag of dezelfde maatregelen waarvan de Commissie in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure de opschorting heeft verlangd, al dan niet moesten worden opgeschort in afwachting van de beschikking of de beschikkingen waarbij de bij het bestreden besluit ingeleide procedure wordt beëindigd (zie in die zin arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie, punt 342 supra, punten 23-27).

359 Verzoekers stellen dat het arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie, punt 342 supra, in casu niet van toepassing is, aangezien het enige in het beroep aangevoerde argument betrekking had op de kwalificatie van de litigieuze maatregel als steun, terwijl hun argument in het onderhavige geval gebaseerd is op het feit dat het om een bestaande steunmaatregel ging en dat de onderzoeksprocedure een gebrek vertoonde.

360 Het Gerecht stelt evenwel vast dat dit argument niet kan afdoen aan de conclusie dat de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 zonder voorwerp zijn geraakt.

361 Er zij namelijk aan herinnerd dat het arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie (punt 342 supra), betrekking had op een beroep tegen het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden met betrekking tot het belastingkrediet en de vermindering van de belastinggrondslag waarvoor Ramondín respectievelijk Ramondín Cápsulas in aanmerking kwamen. Het Gerecht was echter van oordeel dat dit beroep tegen het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure zonder voorwerp was geraakt, omdat het beroep tegen de eindbeschikking van de Commissie, dat op dezelfde argumenten was gebaseerd, door het Gerecht was verworpen.

362 Het Gerecht stelt vast dat dit ondanks verzoekers' argument ook voor de onderhavige zaak geldt. Zoals reeds in herinnering is gebracht, zijn de argumenten betreffende de kwalificatie als bestaande steunregelingen en de gestelde procedurefout immers door het Gerecht onderzocht en afgewezen. Gezien het voorwerp van het geding, is derhalve de uitkomst van het arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie (punt 342 supra), in casu van toepassing.

363 Zonder dat op de exceptie van ontvankelijkheid van de Commissie of op het beroep tot nietigverklaring van de bestreden eindbeschikkingen dat verzoekers in het kader van hun replieken hebben geformuleerd, behoeft te worden beslist, moet bijgevolg worden vastgesteld dat de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 zonder voorwerp zijn geraakt zodat daarop niet meer behoeft te worden beslist.

Verzoeken om maatregelen tot organisatie van de procesgang

364 In de eerste plaats verzoeken verzoekers dat het Gerecht de Commissie uitnodigt bepaalde documenten over te leggen.

365 Het Gerecht stelt dienaangaande vast dat de Commissie een afschrift van de klacht van 1994 en haar aan de klagers gerichte brief van 18 juli 1995 als bijlage bij haar verweerschriften heeft overgelegd.

366 Aangezien het Gerecht alle middelen van verzoekers heeft kunnen onderzoeken aan de hand van de stukken in het dossier en de ter terechtzitting verstrekte uitleg, bestaat er geen aanleiding de Commissie om overlegging van aanvullende documenten te verzoeken (zie in die zin arrest Hof van 22 november 2007, Sniace/Commissie, C-260/05 P, Jurispr. blz. I-10005, punten 77-79, houdende bevestiging van arrest Gerecht van 14 april 2005, Sniace/Commissie, T-88/01, Jurispr. blz. II-1165, punt 81).

367 In de tweede plaats verzoeken verzoekers dat het Gerecht kennis neemt van en beslist op de beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 en T-86/02 tot en met T-88/02 alvorens te beslissen op de beroepen die verzoekers hebben ingesteld in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 en T-230/01 tot en met T-232/01, die beschikkingen betreffen waarbij de Commissie de belastingregelingen tot invoering van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen en van een vermindering van de belastinggrondslag als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunregelingen heeft aangemerkt.

368 Het Gerecht stelt vast dat de door verzoekers genoemde zaken tegelijkertijd zijn onderzocht. De terechtzittingen in al deze zaken hebben dus op 15, 16 en 17 januari 2008 plaatsgevonden en de arresten zijn op dezelfde dag gewezen, zodat dit verzoek om een maatregel tot organisatie van de procesgang zonder voorwerp is geraakt.

369 De door verzoekers ingediende verzoeken om maatregelen tot organisatie van de procesgang dienen dus te worden afgewezen.

Kosten

I — *Zaken T-30/01 tot en met T-32/01*

370 Volgens artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Gerecht vrijelijk over de kosten, wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld in de beroepen tegen de eindbeschikkingen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02, die na het in het kader van de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 bestreden besluit tot inleiding van de procedure zijn vastgesteld, dienen zij in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 in de kosten te worden verwezen (zie in die zin arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava/Commissie, punt 342 supra, punt 28).

II — *Zaken T-86/02 tot en met T-88/02*

371 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja in hun eigen kosten en in die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja te worden verwezen.

372 De Comunidad autónoma del País Vasco en Confebask dragen hun eigen kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **De zaken T-30/01 tot en met T-32/01, T-86/02 tot en met T-88/02 worden gevoegd voor het arrest.**

2) **In de zaken T-30/01 tot en met T-32/01:**

— **behoeft niet meer op de beroepen te worden beslist**;

— **dragen het Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, het Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa en het Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya hun eigen kosten, alsmede die van de Commissie**.

3) **In de zaken T-86/02 tot en met T-88/02:**

— **worden de beroepen verworpen;**

— **dragen het Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, het Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa en het Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya hun eigen kosten, alsmede die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja;**

— **dragen de Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco en de Confederación Empresarial Vasca (Confebask) elk hun eigen kosten**.

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 september 2009.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen . . . . . II - 2932

I — Communautaire regelgeving . . . . . II - 2932

II — Nationale regelgeving . . . . . II - 2939

Voorgeschiedenis van het geding . . . . . II - 2942

Bestreden beschikkingen . . . . . II - 2945

I — Besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van 28 november 2000 (zaken T-30/01 tot en met T-32/01) . . . . . II - 2945

II — Bestreden eindbeschikkingen (zaken T-86/02 tot en met T-88/02) . . . . . II - 2946

Procesverloop . . . . . II - 2951

Conclusies van partijen . . . . . II - 2956

I — In de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 . . . . . II - 2956

II — In de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 . . . . . II - 2957

In rechte . . . . . II - 2959

I — Beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 strekkende tot nietigverklaring van de eindbeschikkingen waarbij de onverenigbaarheid van de betrokken regelingen wordt vastgesteld en terugvordering van de uitbetaalde steun wordt gelast . . . . . II - 2959

A — Ontvankelijkheid van de interventie van Confebask in het kader van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 . . . . . II - 2959

1. Argumenten van partijen . . . . . II - 2959

2. Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2960

B — Gegrondheid van de beroepen in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02 . . . II - 2962

1. Tweede middel: de betrokken steunregelingen zouden bestaande steunregelingen zijn . . . . . II - 2963

a) Eerste onderdeel: schending van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 . . . . . II - 2963

Argumenten van partijen . . . . . II - 2963

Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2969

b) Tweede onderdeel: schending van artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999 . . . . . II - 2981

Argumenten van partijen . . . . . II - 2981

Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2982

2. Derde middel: schending van de op bestaande steun toepasselijke procedureregels . . . . . II - 2984

3. Vierde middel: schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG . . . . . II - 2985

a) Argumenten van partijen . . . . . II - 2985

b) Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2986

4. Vijfde middel: procedurefout, schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling . . . . . II - 2990

a) Grief betreffende een procedurefout . . . . . II - 2991

Argumenten van partijen . . . . . II - 2991

Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2991

b) Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling . . . . . II - 2994

Argumenten van partijen . . . . . II - 2994

Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 2998

— Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur wegens de duur van het eerste onderzoek . . . . . II - 2998

— Grief betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen . . . . . II - 3002

— Grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling . . . . . II - 3011

5. Zesde middel: schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 II - 3013

a) Argumenten van partijen . . . . . II - 3013

b) Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 3014

II — Beroepen in de zaken T-30/01 tot en met T-32/01 tot nietigverklaring van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure . . . . . II - 3015

A — Argumenten van partijen . . . . . II - 3016

B — Beoordeling door het Gerecht . . . . . II - 3017

Verzoeken om maatregelen tot organisatie van de procesgang . . . . . II - 3021

Kosten . . . . . II - 3023

I — Zaken T-30/01 tot en met T-32/01 . . . . . II - 3023

II — Zaken T-86/02 tot en met T-88/02 . . . . . II - 3023