RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)
23. oktober 2002 *

I de forenede sager T-346/99, T-347/99 og T-348/99,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya,

ved abogados A. Creus Carreras og B. Uriarte Valiente,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Santaolalla Gadea, G. Rozet og G. Valero Jordana, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning, der blev meddelt de spanske myndigheder ved skrivelse af 29. september 1999, om at

* Processprog: spansk.

indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF mod den spanske stat med hensyn til fiskale støtteforanstaltninger i form af nedsættelse af beskatningsgrundlaget for nyoprettede selskaber i Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa (EFT 2000 C 55, s. 2),

har

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

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, P. Lindh og J. Azizi,

justitssekretær: assisterende justitssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 10. april 2002,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

1 På statsstøtteområdet varierer de proceduremæssige bestemmelser alt efter, om støtteforanstaltningerne er eksisterende eller nye. Førstnævnte er underkastet bestemmelserne i artikel 88, stk. 1 og 2, EF, og sidstnævnte stk. 3 og 2 i samme artikel.

2 For så vidt angår de eksisterende støtteforanstaltninger har Kommissionen sammen med medlemsstaterne i henhold til artikel 88, stk. 1, EF til opgave at foretage en løbende undersøgelse af disse. Som led i denne undersøgelse foreslår Kommissionen medlemsstaterne sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver. Det bestemmes endvidere i artikel 88, stk. 2, EF, at finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

3 Kommissionen skal i henhold til artikel 88, stk. 3, EF underrettes om nye støtteforanstaltninger i forvejen, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til endelig beslutning. I henhold til samme bestemmelse iværksætter Kommissionen uopholdeligt den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte fremgangsmåde, hvis den er af den opfattelse, at en påtænkt støtteforanstaltning er uforenelig med fællesmarkedet.

4 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1, herefter »forordningen om statsstøtteproceduren«), der er trådt i kraft den 16. april 1999, indeholder følgende definitioner, som er relevante for nærværende sager:

»a) »støtte«: enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i traktatens artikel [87], stk. 1

b) »eksisterende støtte«

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

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

[...]

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

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

[...]

f) »ulovlig støtte«: ny støtte, der er gennemført i strid med traktatens artikel 93, stk. 3

[...]«

5 Ifølge artikel 2, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren »skal planer om at yde ny støtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen af den pågældende medlemsstat«. Forordningens artikel 3 bestemmer, at en ny støtte ikke må gennemføres, »før Kommissionen har vedtaget eller anses for at have vedtaget en beslutning, hvori den godkender en sådan støtte«. Samme forordnings artikel 4, stk. 4, bestemmer, at Kommissionen beslutter at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF (herefter »den formelle undersøgelsesprocedure«), såfremt den efter en foreløbig undersøgelse konstaterer, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til »tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet«.

6 Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren skal »beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure [...] sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet«.

7 Efter ordlyden af artikel 7, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren »[afsluttes] den formelle undersøgelsesprocedure [...] ved beslutning i overensstemmelse med stk. 2-5 [...]«. Kommissionen kan beslutte, at den anmeldte foranstaltning ikke udgør støtte (artikel 7, stk. 2), at den anmeldte støtte er forenelig med fællesmarkedet (artikel 7, stk. 3), at den anmeldte støtte kan anses

for forenelig med fællesmarkedet, hvis visse betingelser er opfyldt (artikel 7, stk. 4), eller at den anmeldte støtte ikke er forenelig med fællessmarkedet (artikel 7, stk. 5).

8 For så vidt angår foranstaltninger, der ikke er anmeldt, bestemmer artikel 10, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren, at »[e]r Kommissionen kommet i besiddelse af oplysninger om en påstået ulovlig støtte, undersøger den omgående oplysningerne, uanset kilden til disse oplysninger«. I samme forordnings artikel 13, stk. 1, bestemmes, at undersøgelsen i givet fald resulterer i en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

9 Proceduren vedrørende eksisterende støtteordninger er fastsat i artikel 17-19 i forordningen om statsstøtteproceduren. Det bestemmes i artikel 18, at såfremt Kommissionen finder, at den eksisterende støtteordning ikke eller ikke længere er forenelig med fællesmarkedet, fremsætter den en henstilling, hvori den foreslår den pågældende medlemsstat passende foranstaltninger. I tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke accepterer de foreslåede foranstaltninger, kan Kommissionen i henhold til artikel 19, stk. 2, indlede en formel undersøgelsesprocedure efter artikel 4, stk. 4.

Nedsættelsen af beskatningsgrundlaget for nyoprettede selskaber indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa

10 De foreliggende sager vedrører den påståede skattemæssige støtte ydet i form af en nedsættelse af beskatningsgrundlaget for nyoprettede selskaber (herefter »nedsættelsen af beskatningsgrundlaget«), som er fastsat ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa.

11 I artikel 26 i Norma Foral nr. 24/1996 af 5. juli 1996 for Territorio Histórico de Álava, artikel 26 i Norma Foral nr. 3/1996 af 26. juni 1996 for Territorio Histórico de Vizcaya og artikel 26 i Norma Foral nr. 7/1996 af 4. juli 1996 for Territorio Histórico de Guipúzcoa bestemmes:

»1. Selskaber, der påbegynder deres erhvervsmæssige virksomhed, indrømmes fra det første skatteår, hvori de opnår et positivt beskatningsgrundlag, og inden der modregnes i negative beskatningsgrundlag fra tidligere skatteår, i fire på hinanden følgende skatteår, en nedsættelse på henholdsvis 99%, 75%, 50% og 25% af deres positive beskatningsgrundlag svarende til deres overskud på driften.

[...]

2. For at kunne indrømmes denne nedsættelse skal de skattepligtige selskaber opfylde følgende betingelser:

[—] påbegynde deres virksomhed med en indbetalt kapital på mindst 20 mio. ESP

[...]

[—] ikke tidligere under en anden betegnelse hverken direkte eller indirekte have udøvet den pågældende virksomhed

[...]

[—] i løbet af de første to år foretage investeringer i materielle anlægsaktiver for et beløb svarende til mindst 80 mio. [spanske pesetas (ESP)], hvor alle investeringer skal være i aktiver, der vedrører virksomheden, og som ikke må udlejes eller overdrages til tredjemand med henblik på anvendelse; ved investeringer i materielle anlægsaktiver forstås ligeledes aktiver erhvervet ved finansiel leasing, dog under forudsætning af, at selskabet forpligter sig til at udøve sin køberet

[—] oprette mindst ti arbejdspladser inden for seks måneder efter påbegyndelsen af deres virksomhed og opretholde det årlige gennemsnitlige antal ansatte fra dette tidspunkt, indtil retten til at udøve eller til at anvende nedsættelsen af beskatningsgrundlaget udløber

[...]

[—] have udarbejdet en virksomhedsplan for mindst fem år.

3. [...]

4. Minimumsinvesteringen [...] og antallet af arbejdspladser i stk. 2, [...] kan ikke kumuleres med andre skattefordele, der indføres for disse investeringer eller for denne oprettelse af arbejdspladser.

5. Ansøgning om nedsættelse i henhold til nærværende artikel indgives til skattemyndigheden. Efter en kontrol af, at betingelserne for indrømmelse er opfyldt, meddeler skattemyndigheden i givet fald det ansøgende selskab sin foreløbige godkendelse af ansøgningen. Godkendelsen skal bekræftes af Diputación Foral de [Álava/Vizcaya/Guipúzcoa].

[...]«

Den anfægtede beslutning

12 I 1996 undersøgte Kommissionen efter indgivelsen af en klage indrømmelsen af den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der var fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, for selskabet Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa). Ved beslutning 1999/718/EF af 24. februar 1999 om den spanske stats støtte til Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) (EFT L 292, s. 1) fastslog Kommissionen, at den skattefordel, som det pågældende selskab var blevet indrømmet, udgjorde en med fællesmarkedet uforenelig statsstøtte.

13 Efterfølgende foretog Kommissionen i lyset af artikel 87 EF og 88 EF en mere generel undersøgelse af den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der var indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava. De tilsvarende skatte-

bestemmelser, der var gældende i Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa, blev ligeledes undersøgt (herefter, for de tre Territorio Histórico'er i Baskerlandet »de omtvistede skatteforanstaltninger«).

14 Følgelig vedtog Kommissionen beslutning SG(99) D/7814 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa. Den anfægtede beslutning blev tilstillet de spanske myndigheder ved skrivelse af 29. september 1999, gengivet på spansk i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 26. februar 2000 (EFT C 55, s. 2), og er i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, i forordningen om statsstøtteproceduren ledsaget af et resumé på sproget for den pågældende udgave af Tidende.

15 I den anfægtede beslutning kvalificerer Kommissionen foreløbigt nedsættelsen af beskatningsgrundlaget som statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF på grundlag af følgende betragtninger:

»Foranstaltningen [...] består i en nedsættelse på 99%, 75%, 50% og 25% af beskatningsgrundlaget, og den opfylder de fire kriterier i EF-traktatens artikel 87. Især gælder det, at nedsættelsen af beskatningsgrundlaget er en specifik eller selektiv foranstaltning, idet den begunstiger visse virksomheder. Betingelserne for at få tildelt støtte udelukker navnlig virksomheder, som er oprettet inden midten af 1996, hvor de pågældende regionale love trådte i kraft, hvis investeringer ikke overstiger 80 mio. ESP (480 810 EUR), som opretter færre end ti arbejdspladser, og som ikke er selskaber med en indbetalt kapital på over 20 mio. ESP (120 202 EUR). Den fiskale støtteforanstaltning kan endvidere ikke begrundes i systemets karakter eller økonomi, men derimod af det forfulgte mål, som er at fremme oprettelse og opstarten af visse nye virksomheder« (EFT 2000 C 55, s. 3, punkt 4.1).

16 Ifølge Kommissionen fremgår nedsættelsen af beskatningsgrundlagets selektive karakter også af den skønsmæssige beføjelse, som skattemyndighederne i de pågældende Territorio Histórico'er har ved tildelingen af den pågældende skattefordel (EFT 2000 C 55, s. 5).

17 Efter at have konstateret, at de spanske myndigheder har tilsidesat den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte forpligtelse til at underrette Kommissionen forinden, tager Kommissionen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede skatteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet. Den konkluderer, at dette er tvivlsomt, og beslutter at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (EFT 2000 C 55, s. 3, punkt 4.2 og 4.3).

18 Efter at Kommissionen havde vedtaget den anfægtede beslutning, undersøgte den særligt den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, til en bestemt virksomhed. Denne undersøgelse blev afsluttet ved Kommissionens beslutning 2000/795/EF af 22. december 1999 om den statsstøtte, Spanien har ydet til fordel for Ramondín SA og Ramondín Cápsulas SA (EFT 2000 L 318, s. 36).

Retsforhandlinger og parternes påstande

19 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 6. december 1999 har sagsøgerne anlagt nærværende sager.

20 Territorio Histórico de Álava, der er sagsøger i sag T-346/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er fastsat i artikel 26 i den for Territorio Histórico de Álava vedtagne Norma Foral nr. 24/1996, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Territorio Histórico de Guipúzcoa, der er sagsøger i sag T-347/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er fastsat i artikel 26 i den for Territorio Histórico de Guipúzcoa vedtagne Norma Foral nr. 7/1996, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Territorio Histórico de Vizcaya, der er sagsøger i sag T-348/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er fastsat i artikel 26 i den for Territorio Histórico de Vizcaya vedtagne Norma Foral nr. 3/1996, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 26. januar 2000 har Kommissionen i de tre sager fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Ved Rettens kendelser (Tredje Udvidede Afdeling) af 6. juli 2000 er formalitetsindsigelserne blevet henskudt til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

24 Kommissionen har i de tre sager nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling den 12. januar 2001 er sagerne T-346/99, T-347/99 og T-348/99 blevet forenet.

26 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Retten har som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 stillet sagsøgerne et skriftligt spørgsmål, som er blevet besvaret inden for den fastsatte frist.

27 Parterne har i retsmødet den 10. april 2002 afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

Formaliteten

Parternes argumenter

28 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning udgør en forberedende retsakt, der ikke ændrer sagsøgernes retsstilling. Den anfægtede beslutning udgør derfor ikke en beslutning, der kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF. Kommissionen har tilføjet, at såfremt beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure havde endelige retsvirkninger med hensyn til at kvalificere en foranstaltning som statsstøtte, ville muligheden for at anlægge sag til prøvelse af denne kvalifikation inden for den lovmæssige frist medføre, at

en sag, der anlægges til prøvelse af den endelige beslutning om, hvorvidt foranstaltningen var en statsstøtte, måtte afvises, idet der herved blot ville være tale om en retsakt, der bekræfter en tidligere endelig retsakt.

29 Kommissionen har desuden gjort opmærksom på, at Domstolen i dom af 14. februar 1990 i sagen Frankrig mod Kommissionen (sag C-301/87, Sml. I, s. 307) har fastslået, at Kommissionen, inden den har afsluttet vurderingen af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, kan påbyde medlemsstaten at indstille støtten. Denne beslutning træffes efter en anden procedure end den, der er fastsat i artikel 88, stk. 2, EF, den er forskellig fra beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og kan i modsætning til sidstnævnte anfægtes ved et søgsmål (dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 18). Den omstændighed, at Domstolen har fundet det nødvendigt at kræve, at påbuddet om indstilling gøres til genstand for en anden procedure og en anden beslutning end den, der vedrører indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, fremgår af det forhold, at påbuddet ikke blot følger af den omstændighed, at den pågældende foranstaltning betegnes som støtte i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

30 Endelig har Kommissionen anført, at i modsætning til de beslutninger, der gav anledning til Domstolens domme af 30. juni 1992 i sagen Spanien mod Kommissionen (sag C-312/90, Sml. I, s. 4117) og i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-47/91, Sml. I, s. 4145) og dom 9. oktober 2001 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-400/99, Sml. I, s. 7303, herefter »Tirrenia-dommen«), har hverken den spanske centraladministration eller de spanske regionale og lokale myndigheder under den administrative procedure forud for vedtagelsen af de anfægtede beslutninger gjort gældende, at de omtvistede skatteforanstaltninger var eksisterende støtte.

31 Sagsøgerne har under henvisning til de domme, der er nævnt i foregående præmis, heroverfor gjort gældende, at en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er en retsakt, der kan anfægtes, idet den har umiddelbare og endelige retsvirkninger. Sagsøgerne har understreget, at Kommissionen ikke var berettiget til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, eftersom de omtvistede skatteforanstaltninger ikke havde karakter af statsstøtte.

Rettens bemærkninger

32 Det bemærkes, at de omtvistede skatteforanstaltninger på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning allerede var iværksat af sagsøgerne. Sagsøgerne fastholder faktisk stadig, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der indføres ved de omtvistede skatteforanstaltninger, ikke udgør en statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

33 En beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har selvstændige retsvirkninger, navnlig for så vidt angår indstilling af den omhandlede foranstaltning (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 30, dommens præmis 62 og 69). Dette gælder ikke kun i det tilfælde, hvor den foranstaltning, der er under gennemførelse, efter den pågældende medlemsstats myndigheders opfattelse anses for at være eksisterende støtte, men ligeledes i det tilfælde, hvor disse myndigheder mener, at den foranstaltning, der er omhandlet i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 30, dommens præmis 59, 60 og 69).

34 En beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, der er under gennemførelse, og som af Kommissionen betegnes som ny støtte, vil nødvendigvis ændre retsvirkningerne af den omhandlede foranstaltning og retsstillingen for de virksomheder, der modtager støtten, navnlig for så vidt angår den fortsatte gennemførelse af foranstaltningen. I tiden før en sådan beslutning er vedtaget, kan medlemsstaten samt virksomhederne, der modtager støtten, og andre erhvervsdrivende således gå ud fra, at foranstaltningen er lovligt gennemført enten som en generel foranstaltning, der ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, eller som eksisterende støtte. Derimod må der efter vedtagelsen af den pågældende beslutning i det mindste herske alvorlig tvivl om lovligheden af den pågældende foranstaltning, som, med forbehold af muligheden for at indgive begæring til Domstolen om foreløbige forholdsregler, må føre til, at medlemsstaten indstiller foranstaltningen, eftersom indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure udelukker en umiddelbar beslutning, som

fastslår foreneligheden med fællesmarkedet, og som gør det muligt på lovlig vis at fortsætte gennemførelsen af den nævnte foranstaltning. En sådan beslutning kunne tillige påberåbes ved en national domstol, som anmodes om at træffe afgørelse om alle de konsekvenser, der følger af en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF. Endelig vil en sådan beslutning give de støttede virksomheder anledning til under alle omstændigheder at afvise nye udbetalinger, nye fordele eller hensætte de nødvendige beløb med henblik på eventuelle senere krav om tilbagebetaling. De erhvervsdrivende vil endvidere i deres forhold til de støttede virksomheder tage hensyn til den retligt og økonomisk usikre situation, som disse befinder sig i (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 30, dommens præmis 59 og 69, og Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 85).

35 I den sammenhæng skal det ganske vist bemærkes, at til forskel fra et påbud om indstilling rettet til en medlemsstat, som er umiddelbart bindende, og hvis manglende overholdelse giver Kommissionen mulighed for at indbringe sagen direkte for Domstolen i henhold til artikel 12 i forordningen om statsstøtteproceduren med henblik på, at Domstolen fastslår, at den manglende overholdelse udgør en tilsidesættelse af traktaten, har en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som er vedtaget i forhold til foranstaltninger, der er under gennemførelse, og som Kommissionen har kvalificeret som ny støtte, retsvirkninger, hvis konsekvenser det påhviler den pågældende medlemsstat, og i givet fald de erhvervsdrivende, at drage. Denne forskel i fremgangsmåden påvirker dog ikke rækkevidden af disse retsvirkninger (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 30, dommens præmis 59 og 60).

36 Det fremgår således af ovenstående, at den anfægtede beslutning er en retsakt, der kan anfægtes ved søgsmål i henhold til artikel 230 EF.

37 Det bør endvidere konstateres, at sagsøgerne er direkte og individuelt berørt, jf. artikel 230, stk. 4, EF, af den anfægtede beslutning. Den anfægtede beslutning vedrører skatteforanstaltninger, som sagsøgerne er ophavsmænd til, og beslutningen forhindrer desuden sagsøgerne i at udøve de beføjelser, som de forventer at kunne udøve, og som de direkte er tillagt i henhold til spansk ret (jf. i denne

retning Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 29 og 30, og af 6.3.2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 50).

38 Sagerne kan derfor fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

39 Sagsøgerne har til støtte for deres påstande gjort fem anbringender gældende. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og det andet anbringende en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 2 og 3, EF. Det tredje og fjerde anbringende omhandler henholdsvis magtfordrejning og tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endelig drejer det femte anbringende sig om tilsidesættelse af artikel 253 EF.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF

40 Med det første anbringende har sagsøgerne bestridt, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, har karakter af statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

41 Det bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt den efter en første undersøgelse ikke kan

overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende foranstaltning er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, i hvert fald når Kommissionen ved denne første undersøgelse ikke kan nå til den opfattelse, at den pågældende foranstaltning, hvis det antages, at den udgør en støtte, under alle omstændigheder er forenelig med fællesmarkedet (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 39, og Rettens dom af 15.9.1998, sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 3235, præmis 166).

42 Det bestemmes således i artikel 6, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure »skal [...] indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning«.

43 Det følger heraf, at betegnes en foranstaltning som statsstøtte i en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, er dette ikke endeligt. Indledes den formelle undersøgelsesprocedure, har den netop til formål at sætte Kommissionen i stand til at indhente alle nødvendige oplysninger for at kunne vedtage en endelig beslutning herom (jf. i denne retning Domstolens dom af 3.5.2001, sag C-204/97, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 3175, præmis 33, og Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 59).

44 For at undgå en sammenblanding af den administrative og den judicielle sagsbehandling og for at overholde kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Fællesskabets retsinstanser, må Rettens legalitetskontrol af en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure nødvendigvis være begrænset (jf. i denne retning Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 20). Fællesskabets retsinstanser skal undgå at træffe endelig afgørelse om spørgsmål, som Kommissionen kun har foretaget en foreløbig vurdering af.

45 Under en sag anlagt til prøvelse af en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, og hvorunder sagsøgerne bestrider Kommissionens vurdering med hensyn til betegnelsen af foranstaltningen som statsstøtte, er Fællesskabets retsinstansers prøvelse begrænset til en vurdering af, om Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, når den ikke mener at kunne overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af dette punkt under den første undersøgelse af den pågældende foranstaltning (jf. kendelse afsagt af Rettens præsident den 19.12.2001, forenede sager T-195/01 R og T-207/01 R, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 3915, præmis 79).

46 Sagsøgerne har for det første anført, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der indføres ved de omtvistede skatteforanstaltninger, er en generel skatteforanstaltning.

47 Sagsøgerne har indledningsvis anført, at Kommissionen lægger til grund, at de omtvistede skatteforanstaltninger er specifikke, fordi de har regional karakter. Videre har sagsøgerne gjort gældende, at Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa siden det nittende århundrede har haft selvstyre med hensyn til skattelovgivningen, som er beskyttet ved den spanske forfatning. Denne selvstændighed bringes indirekte i fare af den anfægtede beslutning.

48 Sagsøgerne har endvidere anført, at nedsættelsen af beskatningsgrundlaget indrømmes alle nystiftede selskaber, når de opfylder betingelserne i ordningen, uanset hvilken branche de befinder sig i, og grunden til deres investeringer. Disse betingelser er formuleret »horisontalt« og objektivt. Indskrænkningen af anvendelsesområdet for nedsættelsen af beskatningsgrundlaget er ifølge sagsøgerne så meget desto mere berettiget som indskrænkningen er nødvendig for at nå den målsætning, der forfølges med de omtvistede skatteforanstaltninger, nemlig fremme af investeringer og oprettelse af arbejdspladser.

49 Sagsøgerne har desuden påpeget, at Kommissionen ikke kan lægge til grund, at de omtvistede skatteforanstaltninger er specifikke, blot på grundlag af den skønsmæssige beføjelse, som skattemyndighederne hævdes at have ved indrømmelsen af nedsættelsen af beskatningsgrundlaget. De tager blot stilling til, om betingelserne i de omtvistede skatteforanstaltninger er opfyldt, uden at de råder over nogen skønsmæssig beføjelse i denne forbindelse. Skattemyndighederne har ingen beføjelse til at udvælge virksomheder eller til at variere intensiteten af »støtten« i forhold til virksomhedernes særlige kendetegn.

50 Det skal i denne forbindelse nævnes, at det i henhold til artikel 87, stk. 1, EF kræves, at en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte skal begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. En foranstaltnings specificitet eller selektivitet er således et af kendetegnene ved begrebet statsstøtte (Domstolens dom af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907, præmis 40, Rettens dom i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 37, dommens præmis 144, og dom af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, præmis 39).

51 I den anfægtede beslutning har Kommissionen imidlertid lagt to forhold til grund for foreløbigt at betegne nedsættelsen af beskatningsgrundlaget som en selektiv foranstaltning i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, nemlig dels betingelserne for at indrømme den pågældende skattefordel, der »[navnlig] udelukker [...] virksomheder, som er oprettet inden midten af 1996, hvor de pågældende regionale love trådte i kraft, hvis investeringer ikke overstiger 80 mio. ESP (480 810 EUR), som opretter færre end ti arbejdspladser, og som ikke er selskaber med en indbetalt kapital på over 20 mio. ESP (120 202 EUR)« (EFT 2000 C 55, s. 3, punkt 4.1), dels den skønsmæssige beføjelse, som skattemyndighederne i de pågældende Territorio Histórico'er har ved indrømmelsen af den pågældende skattefordel (EFT 2000 C 55, s. 5).

52 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, har Kommissionen i den anfægtede beslutning således ikke baseret sig på en konstatering af, at de omtvistede skatteforanstaltninger kun finder anvendelse på en del af spansk

territorium, nemlig Territorio Histórico'erne i Baskerlandet, for foreløbigt at konkludere, at nedsættelsen af beskatningsgrundlaget er selektiv. Sagsøgerne kan derfor ikke med rette hævde, at den anfægtede beslutning rejser tvivl om den kompetence, de tre Territorio Histórico'er har til at træffe skatteforanstaltninger.

53 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af de omtvistede skatteforanstaltninger, at retten til nedsættelsen af beskatningsgrundlaget kun indrømmes nyoprettede virksomheder, hvilket udelukker enhver anden virksomhed fra at nyde godt af den pågældende fordel. I øvrigt skal de nyoprettede virksomheder have en indbetalt kapital på mere end 20 mio. ESP, foretage investeringer på mindst 80 mio. ESP og sikre, at der oprettes mindst ti arbejdspladser. På dette grundlag har Kommissionen derfor med rette foreløbigt kunnet lægge til grund, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, var forbeholdt »visse virksomheder« i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, selv om, som det hævdes af sagsøgerne, de pågældende omtvistede skatteforanstaltningers anvendelsesområde fastlægges på grundlag af objektive og horisontale kriterier (jf. Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/00, Diputacíon Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 50).

54 Endvidere bemærkes, at antages det, at forfølgelsen af et politisk, økonomisk eller industrielt formål, såsom investeringsfremme, kan bringe en foranstaltning uden for anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, berøves bestemmelsen sin effektive virkning. I overensstemmelse med fast retspraksis må det derfor konstateres, at det formål, der forfølges med de omtvistede foranstaltninger, ikke kan fratage dem deres karakter af statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand (Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20, af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, den såkaldte »Maribel-dom«, Sml. I, s. 3671, præmis 25, og dommen i sagen CETM mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 50, dommens præmis 53).

55 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, skal anses for berettiget som følge af skattesystemets karakter og opbygning, idet nedsættelsen

opfylder objektive kriterier, der finder ensartet anvendelse, og idet den tjener til opfyldelsen af det mål, der forfølges med de skattebestemmelser, hvormed nedsættelsen indføres.

56 Sagsøgerne har tilføjet, at skatteordningen i de tre Territorio Histórico'er, der har hjemmel i den spanske forfatning, skal anses for berettiget som følge af karakteren og opbygningen af det almindelige spanske skattesystem.

57 Ifølge sagsøgerne viser betingelserne for anvendelse af den pågældende skatteforanstaltning sig desuden at være nødvendige og praktiske til sikring af effektiviteten af den skatteordning, den er en del af. Den tilskyndelse til investering, der søges med nedsættelsen af beskatningsgrundlaget, er således nødvendig i en region, der normalt kun tiltrækker få erhvervsdrivende. Endvidere har sagsøgerne gjort gældende, at det samlede skattetryk i Baskerlandet er højere end i resten af Spanien.

58 Det bemærkes i denne forbindelse, at en statslig foranstaltning, som berettiges af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den er et led i, ikke opfylder betingelsen om selektivitet, selv om foranstaltningen udgør en fordel for modtagerne (Maribel-dommen, nævnt ovenfor i præmis 54, dommens præmis 33, og Domstolens dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Paggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 42).

59 Det bemærkes, at en begrundelse, der støttes på karakteren eller opbygningen af skattesystemet, henviser til sammenhængen mellem en skatteforanstaltning og arten og indretningen af det skattesystem, hvori den indgår (dom af 6.3.2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 37, dommens præmis 164).

60 Ingen af de af sagsøgerne fremførte argumenter har imidlertid godtgjort, at begrænsningen af de mulige modtagere af den omhandlede skattefordel kan begrundes i den baskiske skatteordnings art og indretning.

61 Hertil bemærkes for det første, at den omstændighed, at de omtvistede skatteforanstaltninger opfylder kriterierne og formålsbetingelserne, ikke kan godtgøre, at begrænsningen af modtagere af den omhandlede skattefordel er berettiget som følge af den baskiske skatteordnings art og indretning (jf. dommen i sagen Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, nævnt ovenfor i præmis 58, dommens præmis 53).

62 Endvidere kan den omstændighed, at de baskiske myndigheder i henhold til den spanske forfatning er tillagt kompetence til at træffe skatteforanstaltninger, ikke godtgøre, at enhver skattefordel, som disse myndigheder indrømmer, kan begrundes i arten eller indretningen af skatteordningen. Foranstaltninger, der træffes af organer i medlemsstaterne (decentrale, føderale, regionale eller andre), er, uanset deres retlige status eller betegnelse, ligesom foranstaltninger, der træffes af en forbunds- eller central myndighed, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, såfremt betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse er opfyldt (Domstolens dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 17, og Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 37, dommens præmis 142).

63 Sagsøgerne har i det væsentlige henvist til økonomisk-politiske formål, der ligger uden for den baskiske skatteordning. Et økonomisk formål, der forfølges med en foranstaltning, kan imidlertid ikke fratage den sin karakter af statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand (jf. den ovenfor i præmis 54 anførte retspraksis).

64 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved i den anfægtede beslutning foreløbigt at antage, at den nedsættelse af beskatnings-

grundlaget, der indføres ved de omtvistede skatteforanstaltninger, er en selektiv foranstaltning i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, idet den kun begunstiger nyoprettede virksomheder, der opfylder forskellige særlige betingelser (jf. præmis 53 ovenfor), uden at være begrundet i arten eller indretningen af den ordning, hvori den indgår.

65 Det er herefter ufornødent at undersøge, om Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som den rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, med rette kunne lægge til grund, at de baskiske skattemyndigheder havde en skønsmæssig beføjelse for så vidt angår nedsættelsen af beskatningsgrundlaget, og at denne påståede skønsmæssige beføjelse også kunne give de omtvistede skatteforanstaltninger en selektiv karakter (jf. præmis 16 ovenfor).

66 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, medfører en fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. De har understreget, at en foranstaltnings påvirkning af konkurrencen skal være reel og mærkbar, for at det kan fastslås, at foranstaltningen har karakter af statsstøtte (Domstolens dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org.ref.: Rec. s. 487, præmis 16, dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 62, dommens præmis 18, og dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 58).

67 Det bemærkes, at når der er tale om en påstået støtteordning, kan Kommissionen indskrænke sig til at undersøge ordningens nærmere indhold med henblik på at vurdere, om den sikrer en væsentlig fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og har en sådan karakter, at den hovedsagelig tilgodeser virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. Maribel-dommen, nævnt ovenfor i præmis 54, dommens præmis 48, og Domstolens dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, endnu ikke trykt i

Samling af Afgørelser, præmis 89). I et tilfælde som det foreliggende, hvor en påstået støtteordning ikke er blevet anmeldt, er det ikke nødvendigt, at begrundelsen til Kommissionens endelige beslutning, og så meget desto mindre begrundelsen til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, indeholder en ajourført vurdering af de indførte støtteforanstaltningers virkninger på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne (Maribel-dommen, nævnt ovenfor i præmis 54, dommens præmis 48).

68 Kommissionen har imidlertid i den anfægtede beslutning med rette foreløbigt kunnet antage, at de omtvistede skatteforanstaltninger, der de facto begrænser indrømmelsen af nedsættelsen af beskatningsgrundlaget på mellem 25% og 99% til nyoprettede virksomheder, som opfylder forskellige særlige betingelser, forbedrer den konkurrencemæssige stilling for de virksomheder, der modtager den pågældende skattefordel, hvoriblandt der normalt findes virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne. I øvrigt kan det med rette antages, at den pågældende skattefordel påvirker mulighederne for, at virksomheder i andre medlemsstater, der konkurrerer med modtagerne af den omhandlede skattefordel, kan eksportere deres produkter til det spanske marked.

69 Det af sagsøgernes argumenter, der er redegjort for i præmis 66, skal derfor også forkastes.

70 Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen — uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn — med rette har kunnet antage, at den, efter en første undersøgelse, ikke kunne overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende skattefordel er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

71 Under disse omstændigheder skal anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 88, stk. 2 og 3, EF

72 Sagsøgerne har gjort opmærksom på, at Kommissionen har betegnet nedsættelsen af beskatningsgrundlaget som ulovlig støtte, fordi den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte anmeldelsespligt ikke var overholdt. Efter sagsøgernes opfattelse udgør de omtvistede skatteforanstaltninger imidlertid ikke en statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, hvorfor den spanske stat ikke var forpligtet til at anmelde foranstaltningerne.

73 Dette argument må forkastes. Da Kommissionen med rette har kunnet antage, at den, efter en første undersøgelse, ikke kunne overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende skattefordel er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, har den med føje foreløbigt kunnet konstatere, at de spanske myndigheder havde tilsidesat artikel 88, stk. 3, EF, eftersom de havde undladt forud at underrette Kommissionen om de omtvistede skatteforanstaltninger. Enhver anden fortolkning af artikel 88, stk. 3, EF ville fratage den forudgående anmeldelsespligt med hensyn til nye støtteforanstaltninger sin effektive virkning.

74 Endvidere har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 88, stk. 2, EF, idet den i den anfægtede beslutning ikke har tilkendegivet tvivl med hensyn til at betegne nedsættelsen af beskatningsgrundlaget som statsstøtte. De har understreget, at Kommissionen i den anfægtede beslutning derved har truffet en endelig beslutning vedrørende dette punkt. Under disse omstændigheder er sagsøgerne af den opfattelse, at deres proceduremæssige rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF er blevet tilsidesat.

75 Det bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt den efter en første undersøgelse ikke kan overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende foranstaltning er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, i hvert fald når Kommissionen ved denne første undersøgelse ikke kan nå til den opfattelse, at den pågældende foranstaltning, hvis det antages, at den udgør en støtte, under alle omstændigheder er forenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 39, og dommen i sagen BP Chemicals mod Kommissionen, præmis 166). Beslutningen om at indlede den formelle procedure indeholder således en foreløbig vurdering, både af foranstaltningens kvalifikation som statsstøtte og af dens forenelighed med fællesmarkedet.

76 Det bestemmes således i artikel 6, stk. 1, i forordningen om statsstøtteproceduren, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal »indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af [...] foranstaltning[en]« og »anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet«.

77 Derfor godtgør den omstændighed, at Kommissionen i den anfægtede beslutning ikke udtrykkeligt har givet udtryk for tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt nedsættelsen af beskatningsgrundlaget kan betegnes som statsstøtte, på ingen måde, at denne betegnelse ikke var foreløbig (jf. Domstolens dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 21). I en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er Kommissionen kun forpligtet til at udtrykkeligt at udtrykke tvivl med hensyn til, om den pågældende foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet.

78 Den nødvendigvis foreløbige betegnelse af foranstaltningen som statsstøtte i en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure underbygges yderligere af artikel 7, stk. 2, i forordningen om statsstøtteproceduren, hvori det

bestemmes, at Kommissionen efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure kan fastslå, at foranstaltningen ikke udgør støtte.

79 Endelig fremgår det af de oplysninger, som sagsøgerne har fremlagt efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, og som blev meddelt Retten i anledning af et skriftligt spørgsmål, at sagsøgerne selv er af den opfattelse, at Kommissionen i den anfægtede beslutning foreløbigt havde betegnet nedsættelsen af beskatningsgrundlaget som statsstøtte. Sagsøgerne opfordrer i deres indlæg faktisk Kommissionen til at afslutte proceduren og vedtage, at den pågældende skattefordel ikke udgør statsstøtte.

80 I retsmødet har sagsøgerne på ny gjort gældende, at begrebet statsstøtte med tiden er undergået en vis udvikling, hvilket er anerkendt i artikel 1, litra b), v), i forordningen om statsstøtteproceduren. De har anført, at Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede skatteforanstaltninger ikke anså en skattefordel som den i den anfægtede beslutning omhandlede for selektiv. Den ændring af kriterierne for selektivitet, som Kommissionen har anvendt i tidens løb, har til virkning, at nedsættelsen af beskatningsgrundlaget, såfremt den udgjorde en statsstøtte, måtte anses for en eksisterende støtte. Den anfægtede beslutning, der indleder en procedure for nye støtteforanstaltninger, er ifølge sagsøgerne derfor ulovlig.

81 Sagsøgerne har til støtte for deres argumentation henvist til Kommissionens beslutning 93/337/EØF af 10. maj 1993 om en ordning for investeringsstøtte i form af skattelettelser i Baskerlandet (EFT L 134, s. 25) og til Kommissionens beslutning 96/369/EF af 13. marts 1996 om skattemæssige afskrivningsfordele for tyske selskaber (EFT L 146, s. 42). Ifølge sagsøgerne fremgår ændringen af de kriterier for selektivitet, som Kommissionen anvender ved bedømmelsen af skatteforanstaltninger i forhold til artikel 87, stk. 1, EF — for første gang — af Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, der er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 12. december 1998 (EFT C 384, s. 3).

82 Det bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 1, litra b), v), i forordningen om statsstøtteproceduren er følgende eksisterende støtte: »støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer«.

83 Det må for det første konstateres, at de af sagsøgerne fremlagte oplysninger ikke giver anledning til at fastslå, at de kriterier for selektivitet, som Kommissionen anvender ved bedømmelsen af skatteforanstaltningerne i forhold til artikel 87, stk. 1, EF, har ændret sig efter vedtagelsen af de omtvistede skatteforanstaltninger. I de to beslutninger, der er nævnt i præmis 81, har Kommissionen antaget, at de undersøgte skatteforanstaltninger har en selektiv karakter, og den har betegnet dem som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet. Der er intet i disse beslutninger, der giver grundlag for at fastslå, at Kommissionen ville have anset de omtvistede skatteforanstaltninger for generelle foranstaltninger, der ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, hvis den havde undersøgt disse foranstaltninger, da de blev vedtaget. Hvad angår Kommissionens meddelelse af 12. december 1998, der i høj grad bygger på Domstolens og Rettens praksis, tydeliggør den anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF på skatteforanstaltninger. I meddelelsen giver Kommissionen imidlertid ikke udtryk for, at den skulle have ændret sin beslutningspraksis vedrørende bedømmelsen af skatteforanstaltninger i forhold til artikel 87 EF og 88 EF.

84 Selv om det antages, at sagsøgerne havde godtgjort, at Kommissionen havde ændret sin beslutningspraksis, kan argumentet om, at de omtvistede skatteforanstaltninger er eksisterende støtte, ikke tiltrædes. Sagsøgerne har ikke ført bevis for, at ændringen af de kriterier for selektivitet, som Kommissionen anvender, følger af »udviklingen på fællesmarkedet« i henhold til artikel 1, litra b), v), i forordningen om statsstøtteproceduren. Det bemærkes i denne forbindelse, at en statsstøttes karakter af eksisterende eller ny støtte ikke afhænger af Kommissionens subjektive bedømmelse og skal fastlægges uafhængigt af enhver tidligere

administrativ praksis (dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 34, dommens præmis 121).

85 Det følger af ovenstående, at det andet anbringende ligeledes bør forkastes.

Det tredje anbringende om magtfordrejning

86 Sagsøgerne har gjort gældende, at der foreligger magtfordrejning fra Kommissionens side, idet den har anvendt sine beføjelser til at handle i henhold til artikel 87 EF og 88 EF til i virkeligheden at forfølge en målsætning om harmonisering af skatter.

87 Den anfægtede beslutning er efter sagsøgernes opfattelse et led i Kommissionens globale plan om at anfægte hele den baskiske skatteordning. Kommissionen søger at gennemføre en vis harmonisering af skatterne gennem statsstøttepolitikken i stedet for at anvende den i traktaten fastsatte fremgangsmåde i dette øjemed, nemlig proceduren i artikel 96 EF og 97 EF.

88 Det bemærkes, at der kun foreligger magtfordrejning, såfremt der er objektive, relevante og samstemmende tegn på, at en beslutning udelukkende eller dog i det mindste overvejende er truffet med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet (Rettens dom af 23.10.1990, sag T-46/89, Pitrone mod Kommissionen, Sml. II, s. 577, præmis 71, og af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/00, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 53, dommens præmis 84).

89 Indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure har til formål at sætte Kommissionen i stand til at indhente alle nødvendige oplysninger for at kunne vedtage en endelig beslutning om betegnelsen af den pågældende foranstaltning og dens forenelighed med fællesmarkedet (jf. i denne retning dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43, dommens præmis 33, og dommen i sagen British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43, dommens præmis 59).

90 Det må i denne forbindelse konstateres, at sagsøgerne ikke har fremlagt oplysninger, der kan godtgøre, at det formål, Kommissionen i virkeligheden forfølger med den anfægtede beslutning, er et andet end at indhente sådanne oplysninger. Sagsøgernes argumentation bygger på subjektive overvejelser med hensyn til eventuelle underliggende motiver bag den anfægtede beslutning.

91 Anbringendet om magtfordrejning bør derfor også forkastes.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

92 Sagsøgerne har gjort gældende, at der i skattelovgivningen i de tre Territorio Histórico'er (Norma Foral nr. 18/1993 for Territorio Histórico de Álava, Norma Foral nr. 5/1993 for Territorio Histórico de Vizcaya og Norma Foral nr. 11/1993 for Territorio Histórico de Guipúzcoa) og i den spanske lovgivning (lov nr. 22/1993 af 29.12.1993 om skattemæssige foranstaltninger, foranstaltninger vedrørende reform af ordningen for offentligt ansatte og foranstaltninger til bekæmpelse af arbejdsløshed) allerede i 1993 fandtes skattemæssige foranstalt-

ninger, der svarede til den i den anfægtede beslutning omhandlede nedsættelse af beskatningsgrundlaget. Da Kommissionen således ikke har rejst tvivl om hverken den spanske lovgivning eller de pågældende Normas Forales fra 1993, har sagsøgerne med rette kunnet forvente, at den skattefordel, der er omhandlet i den anfægtede beslutning, ikke indeholdt selektive elementer, der kunne medføre, at artikel 87 EF fandt anvendelse.

93 Indledningsvis bemærkes, at efter fast retspraksis kan enhver person, som befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at fællesskabsadministrationen har givet anledning til berettigede forventninger, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (jf. navnlig Rettens dom af 14.9.1995, sag T-571/93, Lefebvre m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2379, præmis 72).

94 Det må imidlertid konstateres, at sagsøgerne til støtte for deres argumentation udelukkende støtter sig på en påstået manglende indgriben fra Kommissionens side i forhold til visse skatteforanstaltninger fra 1993, som sagsøgerne end ikke påstår, at de har underrettet Kommissionen om.

95 Kommissionens eventuelle manglende indgriben over for skatteforanstaltninger svarende til den nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der indføres ved de omtvistede skatteforanstaltninger, kan imidlertid ikke sidestilles med en præcis forsikring fra Kommissionens side om, at den i den anfægtede beslutning omhandlede skattefordel ikke udgør statsstøtte. Kommissionens manglende indgriben over for skatteforanstaltninger, der svarer til de omtvistede skatteforanstaltninger, endda over for de omtvistede skatteforanstaltninger, har under alle omstændigheder ikke kunnet skabe begrundet håb hos sagsøgerne om, at Kommissionen ikke ville indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til de omtvistede skatteforanstaltninger.

96 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan derfor heller ikke tiltrædes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 253 EF

97 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet. For det første har Kommissionen i den anfægtede beslutning ikke undersøgt, i hvilket omfang det ville være muligt at anse nedsættelsen af beskatningsgrundlaget for begrundet i den baskiske skatteordnings art eller indretning. For det andet har Kommissionen undladt at foretage en konkret undersøgelse af, hvilken virkning nedsættelsen af beskatningsgrundlaget kunne have på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje er vurderingen af foranstaltningens forenelighed med fællesmarkedet utilstrækkelig begrundet.

98 Hvad angår den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal den tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt ovenfor i præmis 41, dommens præmis 63).

99 Med henblik på at vurdere omfanget af pligten til at begrunde en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure bemærkes, at når Kommissionen beslutter at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kan beslutningen herom i henhold til artikel 6 i forordningen om statsstøtteproceduren begrænses til blot at gengive de relevante faktiske og retlige momenter, at indeholde en »foreløbig vurdering« med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og til at anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet.

100 Beslutningen om at indlede proceduren skal således give de berørte parter adgang til effektivt at deltage i den formelle undersøgelsesprocedure, hvorunder de har mulighed for at gøre deres synspunkter gældende. I dette øjemed er det tilstrækkeligt, at de berørte parter er bekendt med det ræsonnement, der har ført Kommissionen til foreløbigt at lægge til grund, at den pågældende foranstaltning kunne udgøre en ny støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 34, dommens præmis 138).

101 Kommissionen har i den anfægtede beslutning imidlertid klart angivet, på hvilket grundlag den foreløbigt antager, at nedsættelsen af beskatningsgrundlaget udgør statsstøtte (EFT 2000 C 55, s. 3, punkt 4.1, og s. 5, punkt 1). Endvidere angiver den grundene til, at den mener, at der er tvivl om den pågældende skattefordels forenelighed med fællesmarkedet (EFT 2000 C 55, s. 3, punkt 4.3, og s. 6, punkt 3).

102 Begrundelsen til den anfægtede beslutning har således gjort sagsøgerne bekendt med det ræsonnement, der har ført Kommissionen til at vedtage den anfægtede beslutning, og gjort det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve legalitetskontrol.

103 En gennemgang af de oplysninger, sagsøgerne har fremlagt efter indledningen af formelle undersøgelsesprocedure, viser i øvrigt, at de ikke er ubekendt med den argumentation, Kommissionen har fremført i den anfægtede beslutning.

104 Under disse omstændigheder bør det konstateres, at den anfægtede beslutning er tilstrækkeligt begrundet.

105 Det sidste anbringende bør derfor også forkastes.

106 Henset til ovenstående bemærkninger bør Kommissionen frifindes.

Sagsomkostningerne

107 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Jaeger García-Valdecasas Lenaerts

Lindh Azizi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 2002.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand