YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

23 päivänä lokakuuta 2002 *

Asioissa T-346/99, T-347/99 ja T-348/99,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa ja

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya,

edustajinaan asianajajat A. Creus Carreras ja B. Uriarte Valiente,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Santaolalla Gadea, G. Rozet ja G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

joissa kantajat vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan Espanjan viranomaisille 29.9.1999 päivätyllä kirjeellä tiedoksiannetun komission päätöksen aloittaa Espanjan valtiota vastaan EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely Territorio Histórico de Álavassa, Territorio Histórico de Vizcayassa ja

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

Territorio Histórico de Guipúzcoassa yhtiöveron veroperustan alennuksen muodossa myönnettyjen verotuksellisten tukien osalta (EYVL 2000, C 55, s. 2),

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Jaeger sekä tuomarit R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, P. Lindh ja J. Azizi,

kirjaaja: apulaiskirjaaja B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.4.2002 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

1 Perustamissopimuksessa valtiontukien osalta vahvistetut menettelysäännöt ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyse voimassa olevista tuista vai uusista tuista. Voimassa oleviin tukiin sovelletaan EY 88 artiklan 1 ja 2 kohtaa, kun taas uusia tukia säädellään ajallisesti kyseisen artiklan 3 ja 2 kohdassa.

2 Komissiolle on annettu EY 88 artiklan 1 kohdassa voimassa olevien tukien osalta valtuudet seurata niitä jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa. Kyseisen seurannan yhteydessä komissio tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi. EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

3 Uudet tuet on EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella ilmoitettava etukäteen komissiolle, eikä niitä saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on tehty lopullinen päätös. Saman määräyksen mukaan komissio aloittaa viipymättä EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn, jos se katsoo, että suunnitelma ei sovellu yhteismarkkinoille.

4 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1; jäljempänä valtiontukimenettelystä annettu asetus), joka tuli voimaan 16.4.1999, 1 artikla sisältää seuraavat esillä olevien asioiden kannalta merkitykselliset määritelmät, ja siinä tarkoitetaan

"a) 'tuella' toimenpiteitä, jotka täyttävät kaikki perustamissopimuksen [87] artiklan 1 kohdassa asetetut tunnusmerkit;

b) 'voimassa olevalla tuella'

i) tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen — —;

ii) hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;

— —

v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle yhteisön lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.

c) 'uudella tuella' kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

— —

f) 'sääntöjenvastaisella tuella' uusia tukia, jotka on otettu käyttöön perustamissopimuksen [88] artiklan 3 kohdan vastaisesti;

— — ".

5 Valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "asianomaisen jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea". Asetuksen 3 artiklassa säädetään, ettei uutta tukea "saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä". Kyseisen asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että komissio tekee päätöksen perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn (jäljempänä muodollinen tutkintamenettely) aloittamisesta, mikäli se alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen "soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä".

6 Valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan "muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille".

7 Valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan "muodollinen tutkintamenettely päätetään päätöksellä tämän artiklan 2—5 kohdan mukaisesti". Komissio voi päättää, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea (7 artiklan 2 kohta), että ilmoitettu tuki soveltuu yhteismarkkinoille (7 artiklan 3 kohta), että ilmoitetun tuen voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille, jos

tiettyjä ehtoja noudatetaan, (7 artiklan 4 kohta) tai että ilmoitettu tuki ei sovellu yhteismarkkinoille (7 artiklan 5 kohta).

8 Valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään sellaisten toimenpiteiden osalta, joita ei ole ilmoitettu, että "jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä". Saman asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan tämän tutkinnan johdosta tehdään tarvittaessa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös.

9 Voimassa olevia tukiohjelmia koskevasta menettelystä säädetään valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 17—19 artiklassa. Asetuksen 18 artiklassa todetaan, että jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä. Jollei asianomainen jäsenvaltio hyväksy ehdotettuja toimenpiteitä, komissio voi 19 artiklan 2 kohdan nojalla aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn edellä mainitun 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Territorio Histórico de Álavan, Territorio Histórico de Vizcayan ja Territorio Histórico de Guipúzcoan verolainsäädännöissä käyttöön otettu yhtiöveron veroperustan alennus

10 Nyt esillä olevat asiat koskevat Territorio Histórico de Álavan, Territorio Histórico de Vizcayan ja Territorio Histórico de Guipúzcoan verolainsäädännöissä yhtiöveron veroperustan alennuksen (jäljempänä veroperustan alennus) muodossa myönnettyjä väitettyjä verotuksellisia tukia.

11 Territorio Histórico de Álavan 5.7.1996 annetun paikallisen säännöstön (Norma Foral) nro 24/1996 26 §:ssä, Territorio Histórico de Vizcayan 26.6.1996 annetun paikallisen säännöstön nro 3/1996 26 §:ssä ja Territorio Histórico de Guipúzcoan 4.7.1996 annetun paikallisen säännöstön nro 7/1996 26 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Liiketoimintaansa aloittavat yritykset ovat oikeutettuja taloudellisesta tuloksestaan laskettavan veroperustan alennukseen, joka voi olla ensimmäisenä vuotena 99, toisena vuotena 75, kolmantena vuotena 50 ja neljäntenä vuotena 25 prosenttia ennen veroperustan tasaamista aiempien tilikausien tappioilla, alkaen ensimmäisestä verovuodesta, jona ne ensimmäisen neljän toimintavuotensa aikana saavuttavat positiivisen tuloksen.

— —

2. Tämän alennuksen saamiseksi verovelvollisten on täytettävä seuraavat edellytykset:

— Niiden maksetun alkupääoman on oltava vähintään 20 miljoonaa Espanjan pesetaa (ESP).

— —

— Uusi toiminta ei saa olla sellaista, jota on harjoitettu aiemmin suoraan tai välillisesti eri omistuksessa.

— —

— Yrityksen on kahden ensimmäisen toimintavuotensa aikana investoitava aineelliseen käyttöomaisuuteen vähintään 80 miljoonaa ESP; tätä omaisuutta on käytettävä yrityksen toimintaan eikä sitä saa vuokrata eikä luovuttaa kolmansien käyttöön. Tämän vaatimuksen täyttämiseksi leasingillä hankittu omaisuus on myös katsottava investoinniksi aineelliseen käyttöomaisuuteen, jos yritys sitoutuu ostamaan sen.

— Yrityksen on luotava vähintään kymmenen työpaikkaa kuuden kuukauden kuluessa liiketoiminnan aloittamisesta ja sen on pidettävä työvoima vuosittain keskimäärin tällä samalla tasolla siihen vuoteen asti, jona sen oikeus veroperustan alennukseen päättyy.

— —

— Yrityksellä on oltava liiketoimintasuunnitelma vähintään viidelle vuodelle.

3. — —

4. Edellä 2 momentissa tarkoitettu vähimmäisinvestointi ja — — työpaikkojen vähimmäismäärä eivät sovi minkään muun samaa investointia tai samoja työpaikkoja koskevan veronhuojennuksen perustaksi.

5. Tässä säännöksessä määrättyä alennusta haetaan verohallinnolle osoitettavalla hakemuksella. Verohallinto tarkastaa perusvaatimusten täyttymisen ja ilmoittaa sitten tarvittaessa hakijayritykselle tilapäisestä luvasta, joka on vahvistettava [Álavan/Vizcayan/Guipúzcoan] Diputación Foralin päätöksellä.

— — "

Riidanalainen päätös

12 Komissio tutki vuonna 1996 tehdyn kantelun perusteella Territorio Histórico de Álavan verolainsäädännössä säädetyn veroperustan alennuksen myöntämistä Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) -nimiselle yritykselle. Komissio totesi Espanjan Demesalle myöntämästä valtiontuesta 24.4.1999 tekemässään päätöksessä 1999/718/EY (EYVL L 292, s. 1), että kyseiselle yritykselle myönnetty verotuksellinen etu oli yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

13 Komissio tutki tämän jälkeen yleisesti Territorio Histórico de Álavan verolainsäädännössä käyttöön otettua veroperustan alennusta EY 87 ja EY 88 artiklan kannalta. Se tutki myös Territorio Histórico de Vizcayassa ja Territorio Histórico

de Guipúzcoassa sovellettavia samankaltaisia verotukselliseja toimenpiteitä (jäljempänä kaikkien Baskimaan kolmen historiallisen alueen osalta riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet).

14 Komissio teki tämän perusteella päätöksen SG(99) D/7814 muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta Territorio Histórico de Álavan, Territorio Histórico de Vizcayan ja Territorio Histórico de Guipúzcoan verolainsäädännöissä säädettyjen veroperustan alennusten osalta (jäljempänä riidanalainen päätös). Riidanalainen päätös annettiin Espanjan viranomaisille tiedoksi 29.9.1999 päivätyllä kirjeellä. Se julkaistiin 26.2.2000 Espanjan kielellä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL C 55, s. 2), ja siihen oli liitetty kunkin kyseisen virallisen lehden kieliversion kielellä tiivistelmä päätöksestä valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

15 Riidanalaisessa päätöksessä komissio katsoo toistaiseksi, että veroperustan alennus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea seuraavien seikkojen perusteella:

"Toimenpide — — muodostuu veroperustan 99 prosentin, 75 prosentin, 50 prosentin ja 25 prosentin alennuksesta, ja tämä osa vastaa perustamissopimuksen 87 artiklassa määrättyjä neljää kriteeriä. Veroperustan alennus on erityinen tai valikoiva siinä mielessä, että se suosii tiettyjä yrityksiä. Tuen myöntämiselle asetetuissa edellytyksissä suljetaan nimenomaisesti tuen ulkopuolelle yritykset, jotka on perustettu ennen kuin kyseiset provinssien lait tulivat voimaan vuoden 1996 puolivälissä, jotka investoivat alle 80 miljoonaa [ESP] (480 810 euroa), jotka luovat alle 10 työpaikkaa ja joiden maksettu pääoma ei ole yli 20 miljoonaa [ESP] (120 202 euroa). Tätä verotukea ei myöskään perustella järjestelmän luonteella eikä taloudellisuudella vaan sillä pyritään rohkaisemaan tiettyjen uusien yrityksien perustamista ja käynnistämistä" (EYVL 2000, C 55, s. 3, 4.1 kohta).

16 Veroperustan alennuksen valikoivuus ilmenee komission mukaan myös tietystä harkintavallasta, jota asianomaiset Territorio Históricojen veroviranomaiset käyttävät myöntäessään kyseisen verotuksellisen etuuden (EYVL 2000, C 55, s. 5).

17 Komissio toteaa päätöksessä, että Espanjan viranomaiset ovat laiminlyöneet EY 88 artiklan 3 kohdassa asetetun velvollisuuden ilmoittaa tuki etukäteen, ja arvioi tämän jälkeen riidanalaisen verotuksellisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Se tulee siihen lopputulokseen, että toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, ja päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn (EYVL 2000, C 55, s. 3, 4.2 ja 4.3 kohta).

18 Sen jälkeen kun komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen, se tutki vielä erityisesti Territorio Histórico de Álavan verolainsäädännön mukaisen veroperustan alennuksen myöntämistä yksittäiselle yritykselle. Kyseinen tutkinta saatettiin päätökseen valtiontuesta, jonka Espanja on myöntänyt Ramondín SA:lle ja Ramondín Cápsulas SA:lle 22 päivänä joulukuuta 1999 tehdyllä komission päätöksellä 2000/795/EY (EYVL 2000, L 318, s. 36).

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

19 Kantajat nostivat nyt käsiteltävänä olevat kanteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle 6.12.1999 toimittamillaan kannekirjelmillä.

20 Asian T-346/99 kantaja, Territorio Histórico de Álava vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ottaa kanteen tutkittavaksi

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määritellään veroperustan alennus, sellaisena kuin siitä on säädetty Álavan paikallisen säännöstön nro 24/1996 26 §:ssä, EY 87 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Asian T-347/99 kantaja, Territorio Histórico de Guipúzcoa vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ottaa kanteen tutkittavaksi

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määritellään veroperustan alennus, sellaisena kuin siitä on säädetty Guipúzcoan paikallisen säännöstön nro 7/1996 26 §:ssä, EY 87 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Asian T-348/99 kantaja, Territorio Histórico de Vizcaya vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ottaa kanteen tutkittavaksi

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määritellään veroperustan alennus, sellaisena kuin siitä on säädetty Vizcayan paikallisen säännöstön nro 3/1996 26 §:ssä, EY 87 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Komissio teki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan nojalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 26.1.2000 jättämillään erillisillä asiakirjoilla tutkimatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiväitteen kaikissa kolmessa asiassa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti 6.7.2000 antamillaan määräyksillä käsitellä kyseiset oikeudenkäyntiväitteet pääasian yhteydessä.

24 Komissio vaatii kaikissa kolmessa asiassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta

— toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun kolmannen jaoston puheenjohtajan 12.1.2001 antamalla määräyksellä asiat T-346/99, T-347/99 ja T-348/99 yhdistettiin.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Työjärjestyksen 64 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimenpiteinä kantajille esitettiin kirjallinen kysymys, johon ne vastasivat asetetussa määräajassa.

27 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 10.4.2002 pidetyssä istunnossa.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

28 Komissio väittää, että riidanalainen päätös on valmisteleva toimi, jolla ei muuteta kantajien oikeudellista asemaa. Riidanalainen päätös ei näin ollen ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Komissio toteaa lisäksi, että jos muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä olisi lopullisia oikeusvaikutuksia toimenpiteen valtiontueksi määrittelemisen osalta, mahdollisuus nostaa kanne tätä määritelmää vastaan laillisessa määräajassa

merkitsisi siinä tapauksessa sitä, että toimenpiteen tukiluonnetta koskevasta lopullisesta päätöksestä nostettu kanne olisi jätettävä tutkimatta, koska kyse olisi ainoastaan aikaisemman lopullisen toimen vahvistavasta päätöksestä.

29 Komissio huomauttaa yhteisöjen tuomioistuimen todenneen asiassa C-301/87, Ranska vastaan komissio, 14.2.1990 antamassaan tuomiossa (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319), että komissio voi tehdä jäsenvaltiolle osoitetun päätöksen tuen keskeyttämisestä ennen kuin se on saanut päätökseen arviointinsa tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tämä EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätystä menettelystä erillisen menettelyn perusteella tehtävä päätös eroaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, ja sitä vastaan voidaan viimeksi mainitusta päätöksestä poiketen nostaa kanne (em. asia Ranska vastaan komissio, tuomion 18 kohta). Sillä, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tarpeelliseksi edellyttää, että tuen keskeyttämistä koskeva välipäätös annetaan muodollisesta tutkintamenettelystä erilliseen menettelyyn perustuen ja että siitä tehdään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä erillinen päätös, korostetaan komission mukaan sitä, että kyseinen välipäätös ei perustu pelkästään siihen, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tutkittavana ollut toimenpide määritellään tueksi.

30 Komissio huomauttaa lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-312/90, Espanja vastaan komissio, 30.6.1992 antaman tuomion (Kok. 1992, s. I-4117), asiassa C-47/91, Italia vastaan komissio, 30.6.1992 antaman tuomion (Kok. 1992, s. I-4145, Kok. Ep. XII, s. I-191) ja asiassa C-400/99, Italia vastaan komissio, 9.10.2001 antaman tuomion (Kok. 2001, s. I-7303; jäljempänä Tirrenia-tuomio) kohteena olevista päätöksistä poiketen Espanjan keskushallinto-, aluehallinto- tai maakuntaviranomaiset eivät ole väittäneet riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltävän menettelyn kuluessa, että riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet olisivat luonteeltaan voimassa olevia tukia.

31 Kantajat vetoavat edellä olevassa kohdassa mainittuihin tuomioihin ja väittävät, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös on kannekelpoinen toimi, koska sillä on välittömiä ja lopullisia oikeusvaikutuksia. Ne korostavat, että komissiolla ei ollut oikeutta aloittaa muodollista tutkintamenettelyä, koska riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet eivät ole luonteeltaan valtiontukea.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

32 On muistutettava, että riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana kantajat olivat jo toteuttaneet riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet. Kantajat katsovat näet vakaasti, ettei näillä toimenpiteillä käyttöön otettu veroperustan alennus ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

33 Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä on itsenäisiä oikeusvaikutuksia erityisesti tarkasteltavana olevan toimenpiteen täytäntöönpanon lykkäämisen osalta (edellä 30 kohdassa mainittu Tirrenia-tuomio, 62 ja 69 kohta). Tämä johtopäätös on tehtävä siinä tapauksessa, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset pitävät toimenpidettä, jonka täytäntöönpano on aloitettu, voimassa olevana tukena, ja tämän lisäksi myös siinä tapauksessa, että kyseiset viranomaiset katsovat, että toimenpide, jota menettelyn aloittamisesta tehty päätös koskee, ei kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (edellä 30 kohdassa mainittu Tirrenia-tuomio, 59, 60 ja 69 kohta).

34 Päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely sellaisen toimenpiteen osalta, jonka täytäntöönpano on jo aloitettu ja jonka komissio on määritellyt uudeksi tueksi, muuttaa välttämättä tarkasteltavana olevan toimenpiteen oikeudellista ulottuvuutta sekä siitä hyötyvien yritysten oikeudellista asemaa erityisesti toimenpiteen täytäntöönpanon jatkamisen osalta. Tällaisen päätöksen tekemiseen saakka jäsenvaltio, tuensaajayritykset ja muut taloudelliset toimijat voivat uskoa, että toimenpide toteutetaan sääntöjenmukaisesti joko yleisenä toimenpiteenä, joka ei kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, tai voimassa olevana tukena. Sitä vastoin tällaisen päätöksen tekemisen jälkeen tämän toimenpiteen laillisuudesta on ainakin vahvoja epäilyksiä, ja tällöin jäsenvaltion on keskeytettävä tuen maksaminen — tosin välitoimista päättävää tuomaria voidaan silti pyytää määräämään välitoimista —, koska muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä heti päätöstä, jossa tuki todettaisiin

yhteismarkkinoille soveltuvaksi ja jonka perusteella kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanoa voitaisiin sääntöjenmukaisesti jatkaa. Tällaiseen päätökseen voitaisiin myös vedota kansallisessa tuomioistuimessa, jonka on määrättävä kaikki EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta johtuvat seuraamukset. Lopuksi on todettava, että tällainen päätös voi joka tapauksessa johtaa siihen, etteivät tuensaajayritykset ota vastaan uusia tukimaksuja tai uusia etuuksia, tai että ne hankkivat tarvittavat summat varautuen siihen, että ne mahdollisesti joutuvat palauttamaan ne myöhemmin. Tällöin myös muut liikeyhteisössä toimivat yritykset ottavat suhteissaan tuensaajien kanssa huomioon tuensaajien epävarman oikeudellisen ja taloudellisen tilanteen (edellä 30 kohdassa mainittu Tirrenia-tuomio, 59 ja 69 kohta ja yhdistetyt asiat T-195/01 ja T-207/01, Government of Gibraltar vastaan komissio, tuomio 30.4.2002, 85 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

35 Tällaisessa tilanteessa päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely sellaisten toimenpiteiden osalta, joiden täytäntöönpano on jo aloitettu ja jotka komissio on määritellyt uusiksi tuiksi, saa tosiaankin aikaan oikeusvaikutuksia, joiden seuraukset kyseisen jäsenvaltion tai mahdollisesti taloudellisten toimijoiden on itse pääteltävä; tämä poikkeaa jäsenvaltiolle osoitetusta tuen keskeyttämistä koskevasta välipäätöksestä, joka on välittömästi velvoittava ja jonka noudattamatta jättämisen komissio voi saattaa suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 12 artiklan mukaisesti ja pyytää tätä toteamaan, että välipäätöksen noudattamatta jättäminen merkitsee perustamissopimuksen rikkomista. Tämä menettelyllinen ero ei kuitenkaan vaikuta näiden oikeusvaikutusten ulottuvuuteen (edellä kohdassa 30 mainittu Tirrenia-tuomio, 60 kohta).

36 Näin ollen edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös on toimi, jota vastaan voidaan nostaa kanne EY 230 artiklan nojalla.

37 Tämän jälkeen on todettava, että riidanalainen päätös koskee kantajia suoraan ja erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Riidanalainen päätös koskee nimittäin juuri kantajien toteuttamia verotuksellisia toimenpiteitä, ja sillä estetään kyseisiä kantajia käyttämästä haluamallaan tavalla niille suoraan Espanjan sisäisen oikeuden nojalla annettuja toimivaltuuksia (ks. vastaavasti asia T-214/95, Vlaams Gewest vastaan komissio, tuomio 30.4.1998,

Kok. 1998, s. II-717, 29 ja 30 kohta ja yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 6.3.2002, 50 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

38 Kaikesta edellä olevasta seuraa, että kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi.

Pääasia

39 Kantajat vetoavat kanteidensa tueksi viiteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista ja toinen EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdan rikkomista. Kolmannessa kanneperusteessa on kyse harkintavallan väärinkäyttämisestä ja neljännessä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisesta. Viides kanneperuste koskee EY 253 artiklan rikkomista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista

40 Ensimmäisessä kanneperusteessa kantajat kiistävät sen, että riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otettu veroperustan alennus on luonteeltaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

41 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että komissiolla on velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely silloin kun se ei ole alustavan

tutkinnan avulla voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, joita liittyy sen arvioimiseen, onko tutkittavana oleva toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, tai ainakin silloin kun se ei ole tätä alustavaa tutkintaa suorittaessaan voinut vakuuttua siitä, että kyseinen toimenpide soveltuu joka tapauksessa yhteismarkkinoille, vaikka se olisi tukea (asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 39 kohta ja asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3235, 166 kohta).

42 Tämän vuoksi valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 6 artiklassa säädetään, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään "komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta".

43 Tästä seuraa, että toimenpiteen määritteleminen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valtiontueksi ei ole luonteeltaan lopullista. Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen tarkoituksena on nimenomaan antaa komissiolle mahdollisuus kerätä kaikki tarpeelliset selvitykset, jotta se voisi tehdä tältä osin lopullisen päätöksen (ks. vastaavasti asia C-204/97, Portugali v. komissio, tuomio 3.5.2001, Kok. 2001, s. I-3175, 33 kohta ja yhdistetyt asiat T-371/94 ja T-394/94, British Airways ym. ja British Midland Airways v. komissio, tuomio 25.6.1998, Kok. 1998, s. II-2405, 59 kohta).

44 Hallinnollisen menettelyn ja tuomioistuimessa tapahtuvan asian käsittelyn sekoittumisen välttämiseksi sekä komission ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan välisen jaon huomioonottamiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi valvoa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen laillisuutta vain rajoitetusti (ks. vastaavasti asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 20 kohta). Yhteisöjen tuomioistuinten on nimittäin vältettävä ottamasta lopullisesti kantaa sellaisiin kysymyksiin, joista komissio on tehnyt vasta alustavan arvion.

45 Näin ollen silloin kun muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä kantajat riitauttavat komission suorittaman arvioinnin riidanalaisen toimenpiteen valtiontueksi määrittelemisen osalta, yhteisöjen tuomioistuinten valvonta rajoittuu vain sen tarkistamiseen, ettei komissio ole tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä katsoessaan, ettei se ole kyseisen toimenpiteen alustavan tutkinnan perusteella voinut ratkaista kaikkia tähän liittyviä ongelmia (ks. yhdistetyt asiat T-195/01 R ja T-207/01 R, Government of Gibraltar v. komissio, määräys 19.12.2001, Kok. 2001, s. II-3915, 79 kohta).

46 Ensinnäkin kantajat väittävät, että riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otettu verotuspohjan alennus on yleinen verotuksellinen toimenpide.

47 Kantajat toteavat aluksi, että komissio on perustanut riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden erityisyyden niiden alueelliseen luonteeseen. Ne huomauttavat, että Territorio Histórico de Álavalla, Territorio Histórico de Vizcayalla ja Territorio Histórico de Guipúzcoalla on tunnustettu olevan jo 1800-luvulta lukien verotusta koskeva autonomia, joka on suojattu Espanjan valtion perustuslaissa. Riidanalaisilla päätöksillä kyseenalaistetaan kyseinen autonomia implisiittisesti.

48 Kantajat huomauttavat tämän jälkeen, että veroperustan alennusta sovelletaan kaikkiin vastaperustettuihin yrityksiin riippumatta siitä, millä alalla ne toimivat ja mistä syystä investointi on toteutettu, kunhan yritykset täyttävät lainsäädännössä asetetut edellytykset. Kyseiset edellytykset on muotoiltu "laaja-alaisesti" ja objektiivisesti. Veroperustan alennuksen soveltamisalan rajoittaminen on sitäkin perustellumpaa sen vuoksi, että kyseinen rajoittaminen on tarpeen riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, toisin sanoen investointien edistämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi.

49 Kantajat katsovat lisäksi, ettei komissio voi päätellä riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden erityisyyttä sillä perusteella, että se väittää veroviranomaisilla olevan harkintavaltaa veroperustan alennuksen myöntämisen osalta. Veroviranomaiset nimittäin vain tarkastavat sen, ovatko verotuksellisissa toimenpiteissä asetetut edellytykset täyttyneet, eikä niillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa. Niillä ei kantajien mukaan ole oikeutta valita edunsaajayrityksiä tai sovitella "tuen" voimakkuutta yrityksen erityispiirteiden perusteella.

50 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi sillä edellytyksellä, että sillä suositaan "jotakin yritystä tai tuotannonalaa". Toimenpiteen erityisyys tai valikoivuus on näin ollen yksi valtiontuen käsitteen tunnusomaisista piirteistä (asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998, Kok. 1998, s. I-7907, 40 kohta; edellä 37 kohdassa mainittu asia Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomion 144 kohta ja asia T-55/99, CETM v. komissio, tuomio 29.9.2000, Kok. 2000, s. II-3207, 39 kohta).

51 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on nojautunut kuitenkin kahteen seikkaan määritelläkseen veroperustan alennuksen toistaiseksi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valikoivaksi toimenpiteeksi eli siihen, että kyseenalaisen verotuksellisen edun myöntämiselle asetetuissa edellytyksissä "suljetaan nimenomaisesti tuen ulkopuolelle yritykset, jotka on perustettu ennen kuin kyseiset provinssien lait tulivat voimaan vuoden 1996 puolivälissä, jotka investoivat alle 80 miljoonaa [ESP] (480 810 euroa), jotka luovat alle 10 työpaikkaa ja joiden maksettu pääoma ei ole yli 20 miljoonaa [ESP] (120 202 euroa)" (EYVL 2000, C 55, s. 3, 4.1 kohta) sekä siihen harkintavaltaan, jota asianomaisten Territorio Históricojen veroviranomaiset väitetysti käyttävät verotuksellista etua myönnettäessä (EYVL 2000, C 55, s. 5).

52 Toisin kuin kantajat väittävät, komissio ei näin ollen ole nojautunut riidanalaisessa päätöksessä toteamukseen, jonka mukaan riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä sovelletaan ainoastaan tietyssä osassa Espanjaa eli Baskimaan

Territorio Históricoissa, tullakseen toistaiseksi siihen johtopäätökseen, että veroperustan alennus on valikoiva. Kantajat eivät näin ollen voi väittää, että riidanalainen päätös on omiaan kyseenalaistamaan kolmen Baskimaan Territorio Históricon lainsäädännöllisen toimivallan toteuttaa verotuksellisia toimenpiteitä.

53 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tämän jälkeen riidanalaisista verotuksellisista toimenpiteistä ilmenevän, että oikeus veroperustan alennukseen on myönnetty ainoastaan vastaperusteluille yrityksille, ja kaikki muut yritykset on siten suljettu kyseisen edun ulkopuolelle. Kyseisten vastaperustettujen yritysten maksetun alkupääoman on oltava vähintään 20 miljoonaa ESP, niiden on toteutettava vähintään 80 miljoonan ESP:n suuruinen investointi ja niiden on kyettävä luomaan vähintään kymmenen työpaikkaa. Tämän perusteella komissio on voinut kohtuudella todeta toistaiseksi, että riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otettua veroperustan alennusta oli tarkoitus soveltaa vain "joihinkin yrityksiin" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla siitä huolimatta, kuten kantajat väittävät, että kyseisten riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden soveltamisala on määritelty objektiivisten ja laaja-alaisten kriteereiden pohjalta (ks. yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 6.3.2002, 50 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

54 Jos olisi katsottava, että investointien rohkaisemisen kaltaiseen talous- tai teollisuuspoliittiseen tavoitteeseen pyrkiminen voi johtaa siihen, ettei toimenpiteeseen sovelleta EY 87 artiklan 1 kohtaa, kyseinen määräys ei olisi enää vaikutuksiltaan tehokas. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on näin ollen todettava, ettei kyseessä olevia riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä voida jättää katsomatta EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi valtiontuiksi yksinomaan niiden tavoitteiden perusteella (asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta; asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 25 kohta, ns. Maribel-tapaus ja edellä 50 kohdassa mainittu asia CETM v. komissio, tuomion 53 kohta).

55 Kantajat väittävät kuitenkin, että riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otetun veroperustan alennuksen on katsottava olevan perusteltavissa verojärjestelmän luonteella ja rakenteella, koska se täyttää yhdenmukaisesti

sovellettavat objektiiviset kriteerit ja koska sillä pyritään toteuttamaan päämäärää, jota niillä verotuksellisilla säännöksillä, joilla se on otettu käyttöön, tavoitellaan.

56 Kantajat toteavat vielä, että Territorio Históricojen verojärjestelmä, jonka perusteet on määritelty Espanjan perustuslaissa, on perusteltavissa sellaisenaan Espanjan yleisen järjestelmän luonteella ja rakenteella.

57 Lisäksi kyseisen verotuksellisen toimenpiteen soveltamisedellytyksiä on kantajien mukaan pidettävä tarpeellisina tai tarkoituksenmukaisina sen verojärjestelmän tehokkuuden kannalta, jossa toimenpidettä sovelletaan. Veroperustan alentamisella tavoiteltu investointien edistäminen on tarpeen alueella, joka kiinnostaa tavallisesti taloudellisia toimijoita vain rajoitetusti. Kantajat väittävät lisäksi, että Baskimaahan kohdistuu suurempi kokonaisverorasitus kuin muualle Espanjaan.

58 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että valtion toimenpide, joka on perusteltu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, jossa sitä sovelletaan, ei täytä valikoivuutta koskevaa edellytystä siitä huolimatta, että kyseisen toimenpiteen edunsaajat saavat siitä etua (edellä 54 kohdassa mainittu Maribel-tapaus, tuomion 33 kohta ja asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001, Kok. 2001, s. I-8365, 42 kohta).

59 On korostettava, että verojärjestelmän luonteella tai rakenteella perustelemisessa on kyse siitä, onko verotuksellinen toimenpide johdonmukainen sen verojärjestelmän sisäisen logiikan kanssa, jossa sitä sovelletaan (edellä 37 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomion 164 kohta).

60 Yhdelläkään kantajien esittämällä väitteellä ei kuitenkaan näytetä toteen, että kyseessä olevan verotuksellisen edun potentiaalisten saajien joukon rajoittaminen olisi perusteltavissa Baskimaan verojärjestelmän sisäisellä logiikalla.

61 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa aluksi, että sillä, että riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet täyttävät objektiiviset kriteerit ja edellytykset, ei voida osoittaa, että kyseisestä verotuksellisesta edusta hyötyvien joukon rajoittaminen olisi perusteltavissa Baskimaan verojärjestelmän sisäisellä logiikalla (ks. edellä 58 kohdassa mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 53 kohta).

62 Sen perusteella, että Baskimaan viranomaisille on myönnetty Espanjan perustuslaissa verotusta koskevaa toimivaltaa, ei voida katsoa, että kaikki kyseisten viranomaisten myöntämät verotukselliset edut olisivat perusteltavissa verojärjestelmän luonteella tai rakenteella. Jäsenvaltioiden alueviranomaisten (hajautetun hallinnon, osavaltioiden, alueellisten ja muiden yksikköjen), niiden oikeudellisesta asemasta ja nimityksestä riippumatta, toteuttamat toimenpiteet kuuluvat nimittäin samalla tavalla kuin liittohallintoviranomaisten tai keskushallintoviranomaisten toteuttamat toimenpiteet EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos tämän määräyksen soveltamisedellytykset ovat täyttyneet (asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, 17 kohta ja edellä 37 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/00, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomion 142 kohta).

63 Kantajat vetoavat muilta osin lähinnä Baskimaan verojärjestelmän ulkopuolisiin talouspoliittisiin tavoitteisiin. Toimenpidettä ei voida kuitenkaan jättää määrittelemättä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi sillä perusteella, että sillä pyritään talouspoliittiseen tavoitteeseen (ks. edellä 54 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).

64 Tästä seuraa, ettei komissio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä toistaiseksi, että riidanalaisilla verotuksellisilla toi-

menpiteillä käyttöön otettu veroperustan alennus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valikoiva toimenpide, koska siitä hyötyvät ainoastaan sellaiset vastaperustetut yritykset, jotka täyttävät erilaiset erityisedellytykset (ks. edellä 53 kohta), eikä kyseistä veroperustan alennusta voida perustella sen järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, jossa sitä sovelletaan.

65 Näin ollen on tarpeetonta enää tutkia sitä, onko komissio voinut kohtuudella todeta niiden tietojen perusteella, jotka sillä oli riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana, että Baskimaan veroviranomaisilla oli tiettyä harkintavaltaa veroperustan alennuksen myöntämisen osalta, ja että myös tämä väitetty harkintavalta oli omiaan johtamaan siihen, että riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä oli pidettävä luonteeltaan valikoivina (ks. edellä 16 kohta).

66 Toiseksi kantajat väittävät, ettei komissio ole osoittanut, että riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otettu veroperustan alennus vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ne korostavat, että toimenpidettä voidaan pitää luonteeltaan valtiontukena ainoastaan, jos sillä on todellista ja huomattavaa vaikutusta kilpailuun (asia 47/69, Ranska v. komissio, tuomio 25.6.1970, Kok. 1970, s. 487, Kok. Ep. I, s. 447, 16 kohta; edellä 62 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 18 kohta ja yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 327, 58 kohta).

67 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että väitetyn tukiohjelman osalta komissio voi tyytyä tarkastelemaan kyseisen tukiohjelman erityispiirteitä arvioidakseen, annetaanko sillä tukea saaville yrityksille huomattava etu niiden kilpailijoihin verrattuna ja onko tukiohjelma sellainen, että se hyödyttää pääasiassa jäsenvaltioiden välistä kauppaa käyviä yrityksiä (ks. edellä 54 kohdassa mainittu Maribel-tapaus, tuomion 48 kohta ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, 89 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa väitettyä tukiohjel-

maa ei ole ilmoitettu, ei ole tarpeen, että komission lopullisen päätöksen perusteluissa ja sitäkään suuremmalla syyllä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä olisi ajankohtainen arvio ohjelman vaikutuksista kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. edellä mainittu Maribel-tapaus, tuomion 48 kohta).

68 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on voinut kuitenkin kohtuudella todeta toistaiseksi, että sellaiset riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet, joiden mukaan suuruudeltaan 25—99 prosenttia oleva veroperustan alennus voidaan käytännössä myöntää vain vastaperustetuille yrityksille, jotka täyttävät myös erilaiset erityisedellytykset, parantavat tämän verotuksellisen edun saaneiden yritysten kilpailuasemaa, ja näiden yritysten joukossa on tavallisesti jäsenvaltioiden välistä kauppaa käyviä yrityksiä. Lisäksi voidaan kohtuudella todeta, että kyseinen verotuksellinen etu on omiaan vaikuttamaan sellaisten yritysten mahdollisuuksiin viedä tuotteitaan Espanjan markkinoille, jotka kilpailevat edun saaneiden yritysten kanssa ja jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin.

69 Näin ollen myös kantajien väite, joka on esitetty 66 kohdassa, on hylättävä.

70 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissio on voinut olennaista arviointivirhettä tekemättä katsoa, ettei se ole alustavan tutkinnan perusteella voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, jotka liittyvät kysymykseen siitä, onko kyseessä olevaa verotuksellista etuutta pidettävä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena.

71 Näin ollen EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdan rikkomista

72 Kantajat muistuttavat, että komissio on määritellyt veroperustan alennuksen sääntöjenvastaiseksi tueksi sillä perusteella, ettei EY 88 artiklan 3 kohdassa asetettua ilmoittamisvelvollisuutta ollut noudatettu. Koska riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet eivät ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, Espanjan viranomaisilla ei ollut mitään velvollisuutta ilmoittaa niitä.

73 Kyseinen väite on hylättävä. Koska komissio on voinut kohtuudella katsoa, ettei se ole alustavan tutkinnan avulla voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, joita liittyy sen arvioimiseen, onko kyseinen verotuksellinen etu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, se on voinut kohtuudella todeta toistaiseksi, että Espanjan viranomaiset olivat rikkoneet EY 88 artiklan 3 kohtaa, koska ne olivat laiminlyöneet ilmoittaa riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet etukäteen komissiolle. EY 88 artiklan 3 kohdan tulkitseminen muulla tavalla uhkaa poistaa uusia tukia koskevalta ennakkoilmoitusvelvollisuudelta sen tehokkaan vaikutuksen.

74 Kantajat väittävät tämän jälkeen komission rikkoneen EY 88 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole todennut riidanalaisessa päätöksessä, että veroperustan alennuksen luonnehtimisesta valtiontueksi on epäilyjä. Ne korostavat komission tehneen siten riidanalaisessa päätöksessä tältä osin lopullisen päätöksen. Kantajien EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvia menettelyllisiä oikeuksia on näin ollen loukattu.

75 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että komissiolla on velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely silloin kun se ei ole alustavan tutkinnan avulla voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, joita liittyy sen arvioimiseen, onko tutkittavana oleva toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, tai ainakin silloin kun se ei ole tätä alustavaa tutkintaa suorittaessaan voinut vakuuttua siitä, että kyseinen toimenpide soveltuu yhteismarkkinoille, vaikka se olisi tukea (edellä 41 kohdassa mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 39 kohta ja edellä 41 kohdassa mainittu asia BP Chemicals v. komissio, tuomion 166 kohta). Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen sisältyy näin ollen väliaikainen arviointi siitä, voidaanko toimenpide määritellä valtiontueksi, ja siitä, onko se yhteismarkkinoille soveltuva.

76 Tämän vuoksi valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään yhtäältä "komission alustava arvio — — toimenpiteen tukiluonteesta" ja toisaalta "epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille".

77 Näin ollen sillä, ettei komissio ole nimenomaisesti todennut riidanalaisessa päätöksessä, että veroperustan alennuksen määrittelemisestä valtiontueksi on epäilyjä, ei mitenkään voida osoittaa, ettei kyseinen määritelmä ollut väliaikainen (ks. asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 21 kohta). Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komission on nimittäin esitettävä nimenomaisesti epäilyt yksinomaan toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

78 Se, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tehty valtion toimenpiteen määritteleminen valtiontueksi on luonteeltaan välttämättä vain väliaikainen, saa vahvistusta myös valtiontukimenettelystä annetun

asetuksen 7 artiklan 2 kohdasta, jossa todetaan, että muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi komissio voi todeta, että toimenpide ei ole tukea.

79 Niistä kantajien huomautuksista, jotka on esitetty muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen johdosta ja jotka on toimitettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle kirjalliseen kysymykseen perustuen, ilmenee kantajien itse katsoneen, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä määritellyt veroperustan alennuksen toistaiseksi valtiontueksi. Ne pyytävät nimittäin huomautuksissaan komissiota lopettamaan asian käsittelyn tekemällä päätöksen siitä, ettei kyseessä oleva verotuksellinen etu ole valtiontukea.

80 Suullisessa käsittelyssä kantajat ovat vielä väittäneet valtiontuen käsitteen kehittyneen tietyissä määrin ajan myötä, mikä ilmiö on tunnustettu valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa. Ne väittävät, että riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden toteuttamisen ajankohtana komissio ei pitänyt riidanalaisen päätöksen kohteena olevan kaltaista verotuksellista etua valikoivana toimenpiteenä. Komission soveltamien valikoivuutta koskevien kriteereiden muuttuminen ajan kuluessa merkitsee kantajan mukaan sitä, että jos veroperustan alennus on valtiontuki, sitä on pidettävä kuitenkin voimassa olevana tukena. Näin ollen riidanalainen päätös, jolla aloitetaan uusia tukia koskeva menettely, on lainvastainen.

81 Väitteidensä tueksi kantajat vetoavat Baskimaassa tehtyjä investointeja koskevasta verotukijärjestelmästä 10 päivänä toukokuuta 1993 tehtyyn komission päätökseen 93/337/ETY (EYVL L 134, s. 25) ja saksalaisille lentoyhtiöille poistoina myönnettävästä verotustuesta 13 päivänä maaliskuuta 1996 tehtyyn komission päätökseen 96/369/EY (EYVL L 146, s. 42). Valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen annetusta komission tiedonannosta, joka on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 12.12.1998 (EYVL C 384, s. 3), käy kantajien mukaan ensimmäistä kertaa ilmi niiden valikoivuutta koskevien kriteerien muuttuminen, joita komissio soveltaa arvioidessaan verotuksellisia toimenpiteitä EY 87 artiklan 1 kohdan kannalta.

82 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa tältä osin, että valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdan mukaan voimassa olevia tukia ovat "tuet, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä".

83 Ensinnäkin on todettava, ettei kantajien esittämien seikkojen perusteella voida päätellä, että ne valikoivuutta koskevat kriteerit, joita komissio soveltaa arvioidessaan verotuksellisia toimenpiteitä EY 87 artiklan 1 kohdan kannalta, olisivat muuttuneet sen jälkeen kun riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet toteutettiin. Kahdessa edellä 81 kohdassa mainitussa päätöksessä komissio katsoi, että tarkasteltavina olevat verotukselliset toimenpiteet olivat valikoivia, ja totesi niiden olevan yhteismarkkinoille soveltumattomia valtiontukia. Yhdenkään näihin päätöksiin sisältyvän seikan perusteella ei voida päätellä, että komissio olisi katsonut riidanalaiset verotukselliset toimenpiteet sellaisiksi yleisiksi toimenpiteiksi, joihin ei sovelleta EY 87 artiklan 1 kohtaa, jos se olisi joutunut tutkimaan kyseisiä toimenpiteitä niiden toteuttamisen ajankohtana. Komission 12.12.1998 antaman tiedonannon osalta, joka perustuu suuressa määrin yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, on todettava, että kyseisessä tiedonannossa selvennetään sitä, miten EY 87 ja EY 88 artiklaa sovelletaan verotuksellisiin toimenpiteisiin. Tässä tiedonannossa komissio ei ilmoita kuitenkaan, että sen päätöskäytäntö olisi muuttunut siltä osin kuin on kyse verotuksellisten toimenpiteiden arvioimisesta EY 87 ja EY 88 artiklaan nähden.

84 Vaikka voitaisiinkin olettaa, että kantajat ovat osoittaneet komission päätöskäytännön muuttuneen, riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden voimassa olevaa luonnetta koskevaa väitettä ei voida kuitenkaan hyväksyä. Kantajat eivät nimittäin osoita, että komission soveltamat valikoivuutta koskevat kriteerit olisivat muuttuneet "yhteismarkkinoiden kehityksen" johdosta valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Tältä osin on muistutettava, että valtion toimenpiteen luonne voimassa olevana tai uutena tukena ei voi riippua komission subjektiivisesti tekemästä arvioinnista, ja se on määritettävä riippumatta kaikesta komission aiemmasta hallinto-

käytännöstä (edellä 34 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Government of Gibraltar v. komissio, tuomion 121 kohta).

85 Edellä olevasta seuraa, että myös toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä

86 Kantajat väittävät komission käyttäneen väärin harkintavaltaansa, koska se on käyttänyt sille EY 87 ja EY 88 artiklassa myönnettyjä toimintavaltuuksia pyrkiäkseen todellisuudessa verotuksen yhdenmukaistamista koskeviin tavoitteisiin.

87 Riidanalainen päätös muodostaa kantajien mukaan osan sellaista kokonaisvaltaista prosessia, jolla komissio pyrkii kyseenalaistamaan Baskimaan verojärjestelmän kokonaisuudessaan. Komissio yrittää eräällä tavalla yhdenmukaistaa verotusta valtiontukia koskevan politiikan perusteella sen sijaan, että se käyttäisi tähän tarkoitukseen perustamissopimuksessa määrättyä asianmukaista keinoa eli EY 96 ja EY 97 artiklassa määrättyä menettelyä.

88 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että päätöstä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että päätös on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi (asia T-46/89, Pitrone v. komissio, tuomio 23.10.1990, Kok. 1990, s. II-577, 71 kohta ja edellä 53 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 6.3.2002, 84 kohta).

89 Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus kerätä kaikki tarpeelliset selvitykset, jotta se voisi tehdä lopullisen päätöksen tutkittavana olevan toimenpiteen luonnehdinnasta ja sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti edellä 43 kohdassa mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 33 kohta ja edellä 43 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat British Airways ym. ja British Midland Airways v. komissio, tuomion 59 kohta).

90 On todettava, etteivät kantajat ole esittäneet yhtään sellaista objektiivista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että tehdessään riidanalaisen päätöksen komission todellisena tavoitteena oli muu kuin tällaisten selvitysten kerääminen. Kaikki kantajien väitteet perustuvat subjektiivisiin arvailuihin, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen tekemisen taustalla mahdollisesti olevia syitä.

91 Myös harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

92 Kantajat väittävät, että Territorio Históricojen verolainsäädännöissä (Territorio Histórico de Álavan paikallinen säännöstö nro 18/1993, Territorio Histórico de Vizcayan paikallinen säännöstö nro 5/1993 ja Territorio Histórico de Guipúzcoan paikallinen säännöstö nro 11/1993) ja Espanjan lainsäädännössä (verotuksellisista toimenpiteistä, julkishallintoa koskevan oikeussäännöstön uudistamisesta ja työttömyyden vastustamisesta 29.12.1993 annettu laki

nro 22/1993) oli jo vuonna 1993 riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettua veroperustan alennusta vastaavia verotuksellisia toimenpiteitä. Koska komissio ei ole kyseenalaistanut Espanjan lainsäädäntöä eikä vuoden 1993 paikallisia säännöstöjä, kantajat ovat voineet perustellusti luottaa siihen, ettei riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettu verotuksellinen etu ollut valikoiva siten, että siihen voitaisiin soveltaa EY 87 artiklaa.

93 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaisella henkilöllä, jonka asemasta ilmenee, että yhteisön hallinto on herättänyt hänessä perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojaan. Luottamuksensuojan periaatteeseen ei sitä vastoin voida vedota silloin, kun hallinto ei ole antanut täsmällisiä vakuutuksia (ks. erityisesti asia T-571/93, Lefebvre ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok. 1995, s. II-2379, 72 kohta).

94 On kuitenkin todettava, että kantajat vetoavat väitteidensä tueksi yksinomaan komission väitettyyn passiivisuuteen tiettyjen vuonna 1993 toteutettujen verotuksellisten toimenpiteiden osalta, joita ne eivät ole edes väittäneet ilmoittaneensa komissiolle.

95 Komission mahdollista passiivisuutta riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä käyttöön otettua veroperustan alennusta vastaavien verotuksellisten toimenpiteiden osalta ei voida kuitenkaan rinnastaa kyseisen toimielimen antamaan täsmälliseen vakuutukseen siitä, että riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettu verotuksellinen etu ei ole valtiontukea. Komission passiivisuus riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä vastaavien verotuksellisten toimenpiteiden osalta tai jopa itse riidanalaisten verotuksellisten toimenpiteiden osalta ei missään tapauksessa ole voinut herättää kantajissa perusteltuja odotuksia sen suhteen, ettei komissio aloittaisi riidanalaisia verotuksellisia toimenpiteitä koskevaa muodollista tutkintamenettelyä.

96 Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevaa kanneperustetta ei näin ollen voida myöskään hyväksyä.

Viides kanneperuste, joka koskee EY 253 artiklan rikkomista

97 Kantajat väittävät, ettei riidanalaista päätöstä ole riittävästi perusteltu. Ensinnäkään komissio ei kantajien mukaan ole tutkinut riidanalaisessa päätöksessä sitä, miltä osin olisi mahdollista katsoa, että veroperustan alennus on perusteltavissa Baskimaan verojärjestelmän luonteella tai rakenteella. Toiseksi komissio on laiminlyönyt tutkia konkreettisesti sitä vaikutusta, joka riidanalaisilla verotuksellisilla toimenpiteillä voi olla kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteen yhteismarkkinoille soveltuvuutta koskevaa arviointia ei ole riittävästi perusteltu.

98 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia siltä osin kuin tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. edellä 41 kohdassa mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 63 kohta).

99 Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtyä päätöstä koskevan perusteluvelvollisuuden laajuuden arvioimiseksi on muistutettava, että valtiontukimenettelystä annetun asetuksen 6 artiklan mukaan silloin kun komissio päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, aloittamista koskevassa päätöksessä voidaan rajoittua esittämään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission "alustava arvio" kyseisen valtion toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

100 Aloittamista koskevan päätöksen on siten mahdollistettava asianomaisten osapuolten tehokas osallistuminen muodolliseen tutkintamenettelyyn, jonka aikana niillä on mahdollisuus esittää väitteensä perusteluineen. Tähän riittää se, että osapuolet tuntevat ne syyt, joiden perusteella komissio on päätynyt katsomaan toistaiseksi, että kyseinen toimenpide saattaa olla yhteismarkkinoille soveltumaton uusi tuki (edellä 34 kohdassa mainittu asia Government of Gibraltar v. komissio, tuomion 138 kohta).

101 Komissio on kuitenkin riidanalaisessa päätöksessä esittänyt selkeästi ne syyt, joiden perusteella se katsoo toistaiseksi, että veroperustan alennus on valtiontukea (EYVL 2000, C 55, s. 3, 4.1 kohta ja s. 5, 1 kohta). Se esittää lisäksi ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että kyseisen verotuksellisen edun soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä (EYVL 2000, C 55, s. 3, 4.3 kohta ja s. 6, 3 kohta).

102 Näin ollen kantajille on riidanalaisen päätöksen perusteluista selvinnyt ne syyt, joiden pohjalta komissio on tehnyt kyseisen päätöksen, ja yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia päätöksen laillisuuden.

103 Kantajien muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen johdosta esittämien huomautusten tarkastelu sitä paitsi osoittaa, etteivät kantajat ole ymmärtäneet väärin komission riidanalaisessa päätöksessä esittämiä väitteitä ja niiden perusteluita.

104 Näin ollen on todettava, että riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu.

105 Myös viimeinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

106 Kaikki edellä oleva huomioon kanteet on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

107 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan ja ne on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanteet hylätään.**

2) **Kantajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.**

Jaeger García-Valdecasas Lenaerts

Lindh Azizi

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä lokakuuta 2002.

H. Jung K. Lenaerts

kirjaaja jaoston puheenjohtaja