FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)
den 23 oktober 2002 *

I de förenade målen T-346/99, T-347/99 och 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,
företrädda av advokaterna A. Creus Carreras och B. Uriarte Valiente,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F. Santaolalla Gadea, G. Rozet och G. Valero Jordana, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som delgivits de spanska myndigheterna genom skrivelse av den 29 september 1999, att inleda ett förfarande mot spanska staten i enlighet med artikel 88.2 EG angående

* Rättegångsspråk: spanska.

skattemässiga stöd i form av en minskning av beskattningsunderlaget för bolagsskatt i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa (EGT C 55, 2000, s. 2),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger samt domarna R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, P. Lindh och J. Azizi,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 10 april 2002,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

1 Enligt fördraget gäller olika handläggningsregler avseende statligt stöd beroende på om det rör sig om befintliga eller nya stödåtgärder. Medan befintliga stödåtgärder omfattas av artikel 88.1 och 88.2 EG, omfattas nya stödåtgärder, i angiven ordning, av artikel 88.3 och 88.2 EG.

2 I artikel 88.1 EG ges kommissionen vad gäller befintliga stödåtgärder befogenhet att i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska sådant stöd. Inom ramen för denna granskning skall kommissionen till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion. I artikel 88.2 EG föreskrivs vidare att om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att ett stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att detta stöd missbrukas, skall den besluta att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

3 Enligt artikel 88.3 EG skall kommissionen i förväg underrättas om nya stödåtgärder och dessa får inte genomföras förrän förfarandet har lett till ett slutgiltigt beslut. Enligt samma artikel skall kommissionen utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 EG, om den anser att ett planerat stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden.

4 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1, nedan kallad tillämpningsföreskrifter för statligt stöd), vilken trädde i kraft den 16 april 1999, innehåller följande definitioner av betydelse för de förevarande målen:

"a) stöd: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel [87.1] i fördraget,

b) befintligt stöd:

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

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

...

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

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

...

f) olagligt stöd: nytt stöd som införs i strid med artikel [88.3] i fördraget,

..."

5 Enligt artikel 2.1 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd skall "alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten". Enligt artikel 3 i samma tillämpningsföreskrifter får ett nytt stöd inte genomföras "förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd". I artikel 4.4 föreskrivs att om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd "föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den gemensamma marknaden", skall den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG (nedan kallat det formella granskningsförfarandet).

6 I artikel 6.1 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd föreskrivs följande: "Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd skall inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden skall anges."

7 I artikel 7.1 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd föreskrivs att "det formella granskningsförfarandet [skall] avslutas genom ett beslut såsom föreskrivs i punkterna 2—5 i denna artikel". Kommissionen kan genom beslut fastställa att den anmälda åtgärden inte utgör stöd (artikel 7.2), att det anmälda stödet är förenligt med den gemensamma marknaden (artikel 7.3), att det

anmälda stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, förutsatt att vissa villkor iakttas (artikel 7.4) eller att det anmälda stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden (artikel 7.5).

8 I artikel 10.1 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd föreskrivs såvitt avser åtgärder som inte anmälts att "[o]m kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd skall den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa". I artikel 13.1 i samma tillämpningsföreskrifter föreskrivs att denna undersökning i förekommande fall skall leda till ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.

9 Bestämmelser om förfarandet för befintligt stöd föreskrivs i artiklarna 17—19 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd. I artikel 18 föreskrivs att om kommissionen finner att den befintliga stödordningen inte, eller inte längre, är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den utfärda en rekommendation för den berörda medlemsstaten med förslag till lämpliga åtgärder. Om den berörda medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna skall kommissionen enligt artikel 19.2 inleda det formella granskningsförfarandet enligt den ovan återgivna artikel 4.4.

Minskning av beskattningsunderlaget för bolagsskatt som införts genom skattelagstiftningen i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa

10 De föreliggande målen avser påstådda skattemässiga stödåtgärder som beviljats i form av en minskning av beskattningsunderlaget för bolagsskatt (nedan kallad minskningen av beskattningsunderlaget) i enlighet med skattelagstiftningen i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa.

11 Artikel 26 i Norma Foral nr 24/1996 av den 5 juli 1996 för provinsen Álava, artikel 26 i Norma Foral nr 3/1996 av den 26 juni 1996 för provinsen Vizcaya och artikel 26 i Norma Foral nr 7/1996 av den 4 juli 1996 för provinsen Guipúzcoa har följande lydelse:

"1. Företag som inleder sin näringsverksamhet skall, från och med det första räkenskapsår, inom fyra år räknat från upptagandet av affärsverksamheten, då dess beskattningsunderlag är positivt, ha rätt till, under fyra på varandra följande beskattningsår, en minskning av beskattningsunderlaget med 99, 75, 50 respektive 25 procent av det positiva beskattningsunderlaget från den ekonomiska verksamheten, före utjämning av negativa beskattningsunderlag från tidigare räkenskapsår.

...

2. För att kunna komma i fråga för denna minskning skall den skattskyldige uppfylla följande krav:

[—] Det inbetalade kapitalet skall när verksamheten inleds uppgå till minst 20 miljoner ESP.

...

[—] Den nya verksamheten får inte tidigare, direkt eller indirekt, ha utövats under annan benämning.

...

[—] Företaget skall under de två första verksamhetsåren investera minst 80 miljoner [spanska pesetas (ESP)] i materiella anläggningstillgångar. Samtliga dessa anläggningstillgångar skall avse tillgångar som skall utnyttjas i rörelsen. Tillgångarna får dock inte för användning utarrenderas eller överlåtas till tredje part. Tillgångar som förvärvats genom finansiell leasing betraktas också som investeringar i materiella anläggningstillgångar, förutsatt att företaget förbinder sig att utöva köpoptionen.

[—] Minst 10 arbetstillfällen skall skapas inom sex månader efter det att verksamheten inletts, och det genomsnittliga antalet anställda skall därefter upprätthållas på denna nivå fram till och med det räkenskapsår under vilket rätten till minskning av beskattningsunderlaget löper ut.

...

[—] Det skall finnas en verksamhetsplan för företaget omfattande minst fem år.

3. ...

4. Det lägsta investeringsbeloppet... och det lägsta antalet tillskapade arbetstillfällen enligt punkt 2... utesluter varje annan skatteförmån för samma investering eller skapande av arbetstillfällen.

5. Begäran om minskning av beskattningsunderlaget enligt denna artikel skall inges till skattemyndigheten som, sedan den kontrollerat att de inledningsvis angivna villkoren är uppfyllda, i förekommande fall kommer att underrätta den sökande om att begäran preliminärt godkänts. Godkännandet skall bekräftas genom beslut av Diputación Foral de [Álava/Vizcaya/Guipúzcoa].

..."

Det ifrågasatta beslutet

12 Till följd av ett klagomål som ingavs år 1996 granskade kommissionen den minskning av beskattningsunderlaget som beviljats företaget Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) i enlighet med skattelagstiftningen i provinsen Álava. I beslut 1999/718/EG av den 24 februari 1999 om statligt stöd som Spanien beviljat Demesa (EGT L 292, s. 1), konstaterade kommissionen att beviljandet av denna skatteförmån till det berörda företaget utgjorde ett statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

13 Kommissionen granskade därefter på ett generellt plan den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom skattelagstiftningen i provinsen Álava mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG. Motsvarande skatteåtgärder som

är tillämpliga i provinserna Vizcaya och Guipúzcoa blev också föremål för granskning (de skatteåtgärder som gäller i de tre baskiska provinserna kallas nedan de omtvistade skatteåtgärderna).

14 Mot denna bakgrund antog kommissionen beslut SG (99) D/7814 om att inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande den minskning av beskattningsunderlaget som föreskrivs i skattelagstiftningen i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Detta beslut, som delgavs de spanska myndigheterna genom en skrivelse av den 29 september 1999, har offentliggjorts på spanska i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 26 februari 2000 (EGT C 55, s. 2), åtföljt av en sammanfattning på det språk som gäller för respektive språkversion av nämnda tidning, i överensstämmelse med artikel 26.2 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd.

15 Av följande skäl ansåg kommissionen preliminärt i det ifrågasatta beslutet att minskningen av beskattningsunderlaget utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG:

"Åtgärden... består av en nedsättning med 99 %, 75 %, 50 % och 25 % av skattebasen som uppfyller samtliga fyra kriterier som anges i artikel 87 i EG-fördraget. I synnerhet är nedsättningen av skattebasen specifik eller selektiv i så måtto att den gynnar vissa företag. Enligt stödvillkoren utesluts bl.a. företag som bildats före det datum då ovannämnda provinslagstiftning trädde i kraft i mitten av 1996, som gjort investeringar under en tröskel på 80 miljoner pesetas (480 810 euro), som skapar mindre än tio arbetsplatser och som inte är aktiebolag med ett insatt kapital som överstiger 20 miljoner pesetas (120 202 euro). Detta skattestöd motiveras för övrigt inte av systemets karaktär eller upplägg eftersom målet är att främja skapandet av vissa nya företag och hjälpa dem att starta" (EGT C 55, 2000, s. 3, punkt 4.1).

16 Att minskningen av beskattningsunderlaget är av selektiv karaktär framgår även enligt kommissionen av att skatteförvaltningen i de berörda provinserna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av skatteförmånen i fråga (EGT C 55, 2000, s. 5).

17 Efter att ha konstaterat att de spanska myndigheterna hade åsidosatt anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG, gjorde kommissionen en bedömning av huruvida den ifrågasatta skatteåtgärden var förenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen ansåg att det förelåg tvivel på den punkten och beslutade inleda ett formellt granskningsförfarande (EGT C 55, 2000, s. 3, punkterna 4.2 och 4.3).

18 Sedan kommissionen hade antagit det ifrågasatta beslutet, granskade den särskilt den minskning av beskattningsunderlaget som beviljats ett specifikt företag i enlighet med skattelagstiftningen i provinsen Álava. Denna granskning ledde till kommissionens beslut 2000/795/EG av den 22 december 1999 om det statliga stöd som Spanien har genomfört till förmån för Ramondín SA och Ramondín Cápsulas SA (EGT L 318, 2000, s. 36).

Förfarande och parternas yrkanden

19 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 december 1999.

20 Territorio Histórico de Álava, som är sökande i mål T-346/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den del den minskning av beskattningsunderlaget som föreskrivs i artikel 26 i Norma Foral för Álava nr 24/1996 anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Territorio Histórico de Guipúzcoa, som är sökande i mål T-347/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den del den minskning av beskattningsunderlaget som föreskrivs i artikel 26 i Norma Foral för Guipúzcoa nr 7/1996 anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Territorio Histórico de Vizcaya, som är sökande i mål T-348/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den del den minskning av beskattningsunderlaget som föreskrivs i artikel 26 i Norma Foral för Vizcaya nr 3/1996 anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har i särskilda handlingar, som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 januari 2000, i enlighet med artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler gjort en invändning om rättegångshinder i vart och ett av de tre målen. Genom beslut av förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) av den 6 juli 2000 fastställdes att invändningarna skulle prövas samtidigt med målet i sak.

24 Kommissionen har i respektive mål yrkat att förstainstansrätten skall:

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning i utökad sammansättning av den 12 januari 2001 förenades mål T-346/99, T-347/99 och T-348/99.

26 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i rättegångsreglerna ställdes en skriftlig fråga till parterna, vilken dessa besvarade inom den föreskrivna fristen.

27 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 10 april 2002.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

28 Kommissionen har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet utgör en förberedande rättsakt som inte innebär någon förändring av sökandenas rättsliga ställning. Det ifrågasatta beslutet utgör således inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas i enlighet med artikel 230 EG. Kommissionen har tillagt att om beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande skulle ha slutgiltiga rättsverkningar såvitt avser frågan huruvida en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd, då skulle möjligheten att väcka talan mot denna bedömning inom den

föreskrivna fristen medföra att en talan mot det slutliga beslutet angående åtgärdens stödkaraktär inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det då enbart skulle utgöra en rättsakt som bekräftar en tidigare antagen slutgiltig rättsakt.

29 Kommissionen har därefter påpekat att domstolen i dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303), ansåg att kommissionen kan rikta ett föreläggande till medlemsstaten att avbryta utbetalning av stöd innan kommissionen har avslutat granskningen av huruvida detta stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Detta beslut som antas genom ett annat förfarande än det som anges i artikel 88.2 EG skiljer sig från ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande och kan, i motsats till det sistnämnda, bli föremål för en talan (domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 18). Det faktum att domstolen ansåg det vara nödvändigt att kräva att ett föreläggande om avbrytande av utbetalning skall föregås av ett förfarande och ett beslut som är skilda från förfarandet och beslutet angående inledandet av ett formellt granskningsförfarande, visar att detta föreläggande inte enbart följer av att den granskade åtgärden ansetts utgöra stöd i beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande.

30 Kommissionen har slutligen påpekat att till skillnad från besluten som utgjorde föremål för domstolens domar av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4117; svensk specialutgåva, volym 16, s. 145), och i mål C-47/91, Italien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4145), och dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen (REG 2001, s. I-7303, nedan kallad domen i målet Tirrenia) har varken de spanska centrala myndigheterna, de regionala eller de provinsiella myndigheterna under det förfarande som föregick antagandet av det ifrågasatta beslutet hävdat att de omtvistade skatteåtgärderna utgjorde befintligt stöd.

31 Sökandena har med hänvisning till de i föregående punkt omnämnda domarna genmält att ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom det har omedelbara och slutgiltiga rättsverkningar. Sökandena har framhållit att kommissionen inte hade rätt att inleda ett formellt granskningsförfarande med hänsyn till att de omtvistade skatteåtgärderna inte har karaktär av statligt stöd.

Förstainstansrättens bedömning

32 Det skall erinras om att vid den tidpunkt då det ifrågasatta beslutet antogs hade sökandena redan genomfört de omtvistade skatteåtgärderna. Sökandena anser nämligen genomgående att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom dessa åtgärder inte utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

33 Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande har självständiga rättsverkningar, i synnerhet när det gäller frågan om den berörda åtgärden skall avbrytas (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Tirrenia, punkterna 62 och 69). Denna slutsats är tillämplig inte enbart när den åtgärd som håller på att genomföras anses utgöra ett befintligt stöd av myndigheterna i den berörda medlemsstaten, utan även när dessa myndigheter anser att den åtgärd som beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande avser inte omfattas av artikel 87.1 EG (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Tirrenia, punkterna 59, 60 och 69).

34 Ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande en åtgärd som håller på att genomföras och som av kommissionen betecknas som nytt stöd, förändrar givetvis åtgärdens rättsliga räckvidd och de stödmottagande företagens rättsliga ställning, i synnerhet beträffande det fortsatta genomförandet av denna åtgärd. Fram till dess att beslutet fattas kan medlemsstaten, de företag som tar emot stödet och andra ekonomiska aktörer anta att åtgärden genomförs lagenligt i form av en allmän åtgärd som inte omfattas av artikel 87.1 EG eller i form av ett befintligt stöd. Efter det att ett sådant beslut fattats, föreligger det däremot åtminstone allvarliga tvivel med avseende på åtgärdens lagenlighet, som, utan att hindra möjligheten att ansöka om interimistiska åtgärder vid domstol, bör medföra att medlemsstaten avbryter tillämpningen av åtgärden, eftersom ett omedelbart beslut om att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, vilket skulle göra det möjligt att på ett lagenligt sätt fortsätta att verkställa åtgärden, är uteslutet när ett formellt granskningsförfarande har inletts. Ett sådant beslut kan även åberopas vid en nationell domstol som har att avgöra

vilka konsekvenser en överträdelse av artikel 88.3 sista meningen EG medför. Ett beslut med det innehållet kan slutligen medföra att de företag som tar emot stöd vägrar att ta emot nya utbetalningar eller nya förmåner eller att de avsätter medel som eventuellt behövs för senare ekonomisk gottgörelse. Även affärsvärlden tar, i sina förbindelser med dessa stödmottagande företag, hänsyn till att dessa har en bräcklig rättslig och finansiell ställning (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Tirrenia, punkterna 59 och 69, samt förstainstansrättens dom av den 30 april 2002 i de förenade målen T-195/01 och T-207/01, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2002, s. II-2309, punkt 85).

35 Till skillnad från ett föreläggande om att upphöra med stöd som riktas till en medlemsstat, vilket är omedelbart bindande och vilket ger kommissionen, om medlemsstaten underlåter att följa det, rätt att hänskjuta ärendet direkt till domstolen enligt artikel 12 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd, i syfte att få fastställt att en underlåtelse att följa beslutet innebär ett brott mot fördraget, har beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande, som avser åtgärder som håller på att genomföras och som kommissionen betecknar som nytt stöd, rättsverkningar som den berörda medlemsstaten och, i förekommande fall, de ekonomiska aktörerna själva skall beakta följderna av. Denna skillnad avseende förfarandet saknar emellertid betydelse för rättsverkningarnas omfattning (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Tirrenia, punkt 60).

36 Det följer således av det föregående att det ifrågasatta beslutet utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i enlighet med artikel 230 EG.

37 Förstainstansrätten konstaterar vidare att det ifrågasatta beslutet berör sökandena direkt och personligen i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. Det ifrågasatta beslutet avser nämligen skatteåtgärder som sökandena har infört, och de hindrar dessutom sökandena från att utöva sin behörighet på det sätt som de önskar, vilken uttryckligen tillerkänns dem enligt spansk nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 30 april

1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkterna 29 och 30, och av den 6 mars 2002 i de förenade målen T-127/99, T-129/99 och T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-1275, punkt 50).

38 Av det föregående framgår att talan kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

39 Sökandena har anfört fem grunder till stöd för sin talan. Den första avser att artikel 87.1 EG har åsidosatts, den andra avser ett åsidosättande av artikel 88.2 och 88.3 EG. Den tredje grunden avser maktmissbruk och den fjärde att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts. Den femte grunden avser slutligen att artikel 253 EG har åsidosatts.

Den första grunden: huruvida artikel 87.1 EG har åsidosatts

40 Genom den första grunden har sökandena ifrågasatt att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna skall anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

41 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet om en första granskning inte har gjort det

möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den granskade åtgärden utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, åtminstone då den vid en första granskning inte med säkerhet har kunnat avgöra om åtgärden, om den antas utgöra ett stöd, under alla omständigheter är förenlig med den gemensamma marknaden (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 39, samt förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen, REG 1998, s. II-3235, punkt 166).

42 Det är därför som det i artikel 6 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd föreskrivs att ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall inbegripa "kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd".

43 Detta innebär att bedömningen av huruvida åtgärden utgör statligt stöd i ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande inte är slutgiltig. Inledandet av ett formellt granskningsförfarande avser just att kommissionen skall ges möjlighet att inhämta alla yttranden som är nödvändiga för att den skall kunna fatta ett slutgiltigt beslut i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 3 maj 2001 i mål C-204/97, Portugal mot kommissionen, REG 2001, s. I-3175, punkt 33, samt förstainstansrättens dom av den 25 juni 1998 i de förenade målen T-371/94 och T-394/94, British Airways m.fl. och British Midland Airways mot kommissionen, REG 1998, s. II-2405, punkt 59).

44 För att undvika att det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet sammanblandas och för att behörighetsfördelningen mellan kommissionen och gemenskapsdomstolarna skall iakttas, måste förstainstansrätten nödvändigtvis göra en begränsad prövning av huruvida ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande var rättsenligt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225). Gemenskapsdomstolen skall nämligen undvika att uttala sig slutgiltigt i frågor som kommissionen endast gjort en preliminär bedömning av.

45 När sökandena inom ramen för en talan mot ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande ifrågasätter kommissionens bedömning av huruvida en omtvistad åtgärd utgör statligt stöd, begränsar sig gemenskapsdomstolens prövning till en kontroll av att kommissionen inte har gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansett att den inte kunde övervinna alla svårigheter i det avseendet vid en första granskning av den berörda åtgärden (se beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 19 december 2001 i de förenade målen T-195/01 R och T-207/01 R, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2001, s. II-3915, punkt 79).

46 Sökandena har för det första gjort gällande att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna utgör en generell skatteåtgärd.

47 Sökandena har inledningsvis hävdat att kommissionen ansåg de omtvistade skatteåtgärderna vara specifika på grund av deras regionala karaktär. Sökandena har påpekat att provinserna Álavas, Vizcayas och Guipúzcoas självständiga beskattningsrätt har erkänts och skyddats i den spanska konstitutionen sedan 1800-talet. Denna självständighet har underförstått ifrågasatts genom det ifrågasatta beslutet.

48 Sökandena har vidare påpekat att minskningen av beskattningsunderlaget är tillämplig på samtliga nystartade företag, oberoende av såväl i vilken sektor de är verksamma som den genomförda investeringens ursprung, förutsatt att de uppfyller de villkor som föreskrivs i lagstiftningen. Dessa villkor har utformats till att vara "horisontella" och objektiva. Begränsningen av tillämpningsområdet för minskningen av beskattningsunderlaget är i ännu högre grad motiverad med hänsyn till att denna begränsning är nödvändig för att uppnå syftet med de omtvistade skatteåtgärderna, nämligen att locka till sig investeringar och skapa arbetstillfällen.

49 Sökandena har vidare gjort gällande att kommissionen inte kan dra slutsatsen att de omtvistade skatteåtgärderna är specifika på grund av skatteförvaltningens påstådda utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av minskningen av beskattningsunderlaget. Denna förvaltning kontrollerar nämligen endast att de villkor som föreskrivs i de omtvistade skatteåtgärderna är uppfyllda utan att de därvid har något utrymme för skönsmässig bedömning. Skatteförvaltningen har varken rätt att välja vilka företag som skall bli mottagare av förmånen eller ändra storleken på "stödet" med hänsyn till företagens specifika karaktär.

50 Förstainstansrätten erinrar om att det enligt artikel 87.1 EG krävs att en åtgärd gynnar "vissa företag eller viss produktion" för att den skall anses utgöra statligt stöd. En åtgärds specifika eller selektiva karaktär utgör således ett av kännetecknen för begreppet statligt stöd (domstolens dom av den 1 december 1998 i mål C-200/97, Ecotrade, REG 1998, s. I-7907, punkt 40, och dom i de ovan i punkt 37 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 144, samt förstainstansrättens dom av den 29 september 2000 i mål T-55/99, CETM mot kommissionen, REG 2000, s. II-3207, punkt 39).

51 I det ifrågasatta beslutet lade kommissionen två omständigheter till grund för att preliminärt fastslå att minskningen av beskattningsunderlaget var en selektiv åtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, nämligen att villkoren för att bevilja skatteförmånen i fråga "bl.a. [utesluter] företag som bildats före det datum då ovannämnda provinslagstiftning trädde i kraft i mitten av 1996, som gjort investeringar under en tröskel på 80 miljoner pesetas (480 810 euro), som skapar mindre än tio arbetsplatser och som inte är aktiebolag med ett insatt kapital som överstiger 20 miljoner pesetas (120 202 euro)" (EGT C 55, 2000, s. 3, punkt 4.1), samt provinsskatteförvaltningarnas utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av skatteförmånen (EGT C 55, 2000, s. 5).

52 I motsats till vad sökandena har hävdat, lade kommissionen i det ifrågasatta beslutet inte konstaterandet att de omtvistade skatteåtgärderna enbart var tillämpliga i en del av Spanien, nämligen i provinserna i Baskien, till grund för den

preliminära slutsatsen att minskningen av beskattningsunderlaget var selektiv. Sökandena kan således inte påstå att det ifrågasatta beslutet skulle kunna utgöra ett ifrågasättande av de tre baskiska provinsernas normativa behörighet i fråga om skatteåtgärder.

53 Förstainstansrätten konstaterar vidare att det framgår av de omtvistade skatteåtgärderna att rätten till en minskning av beskattningsunderlaget enbart tillkommer nystartade företag, vilket innebär att övriga företag är uteslutna från förmånen i fråga. Dessutom skall dessa nystartade företag ha ett fritt eget kapital på minst 20 miljoner ESP, genomföra investeringar på minst 80 miljoner ESP och skapa minst 10 arbetstillfällen. Mot denna bakgrund kunde kommissionen preliminärt anse att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna var avsedd endast för "vissa företag" i den mening som avses i artikel 87.1 EG, trots att de ifrågavarande omtvistade skatteåtgärderna enligt sökandena är tillämpliga enligt objektiva och horisontella kriterier (se förstainstansrättens dom av den 6 mars 2002 i de förenade målen T-92/00 och T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-1385, punkt 50).

54 Om eftersträvandet av ett mål av ekonomisk eller industriell art, såsom gynnandet av investeringar, medförde att en åtgärd inte ansågs omfattas av artikel 87.1 EG, skulle denna bestämmelse förlora sin ändamålsenliga verkan. I enlighet med fast rättspraxis, kan förstainstansrätten således konstatera att det mål som eftersträvas med de omtvistade skatteåtgärderna inte medför att de inte skall anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG (domstolens dom av den 26 september 1996 i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkt 20, och av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, nedan kallat Maribel, REG 1999, s. I-3671, punkt 25, samt domen i det ovan i punkt 50 nämnda målet CETM mot kommissionen, punkt 53).

55 Sökandena har emellertid gjort gällande att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna måste anses motiverad med hänsyn till skattesystemets art och systematik, eftersom den

uppfyller objektiva kriterier som är enhetligt tillämpliga och eftersom den avser att uppnå det mål som eftersträvas i de skattebestämmelser genom vilka den har införts.

56 Sökandena har tillagt att skattesystemet i de baskiska provinserna, vilket grundas på den spanska konstitutionen, i sig är berättigat med hänsyn till det spanska systemets art och systematik i allmänhet.

57 Villkoren för tillämpning av skatteåtgärden i fråga är nödvändiga eller ändamålsenliga för att det skattesystem som åtgärden utgör en del av skall fungera effektivt. Det incitament till investeringar som eftersträvas med nedsättningen av beskattningsunderlaget är nödvändigt i ett område som i normala fall lockar få ekonomiska aktörer. Sökandena har vidare gjort gällande att det totala skattetrycket i Baskien är högre än vad det är i resten av Spanien.

58 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att en statlig åtgärd som är motiverad med hänsyn till arten av och systematiken i det skattesystem som åtgärden utgör en del av uppfyller inte kravet på att vara selektiv även om denna åtgärd medför en fördel för dem som kommer i åtnjutande av den (domstolens dom i det ovan i punkt 54 omnämnda målet Maribel, punkt 33, och av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001, s. I-8365, punkt 42).

59 Förstainstansrätten erinrar om att en motivering som grundas på skattesystemets art och systematik avser sambandet mellan en skatteåtgärd och den inre systematiken i det skattesystem som den utgör en del av (dom av den 6 mars 2002 i de ovan i punkt 37 nämnda förenade målen T-127/99, T-129/99 och T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 164).

60 Sökandena har emellertid inte anfört något argument som visar att begränsningen av gruppen möjliga mottagare av skatteförmånen i fråga skulle vara berättigad med hänsyn till det baskiska skattesystemets inre systematik.

61 I detta hänseende erinrar förstainstansrätten inledningsvis om att det inte följer av det förhållandet att de omtvistade skatteåtgärderna uppfyller objektiva kriterier och villkor, att en begränsning av gruppen mottagare av skatteförmånen i fråga skulle vara motiverad med hänsyn till den interna systematiken i det baskiska skattesystemet (se domen i det ovan i punkt 58 nämnda målet Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, punkt 53).

62 Det förhållandet att de baskiska myndigheterna enligt den spanska konstitutionen har behörighet på skatteområdet medför inte att alla skatteförmåner som dessa myndigheter beviljar skulle vara berättigade med hänsyn till skattesystemets art och systematik. De åtgärder som vidtas av inomstatliga organ (decentraliserade, federerade, regionala eller andra) i medlemsstaterna, oberoende av deras rättsliga ställning och beteckning, omfattas nämligen, på samma sätt som åtgärder som vidtagits av en federal eller central regering, av tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG, under förutsättning att villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda (domstolens dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987, s. 4013, punkt 17, samt dom av den 6 mars 2002 i de ovan i punkt 37 nämnda förenade målen T-127/99, T-129/99 och T-148/99, Diputación foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 142).

63 I övrigt har sökandena i huvudsak åberopat syften avseende ekonomisk politik som inte berör det baskiska skattesystemet. Det förhållandet att en åtgärd har ett ekonomiskt syfte medför inte att den inte skall anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG (se den ovan i punkt 54 nämnda rättspraxisen).

64 Härav följer att kommissionen inte har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att i det ifrågasatta beslutet preliminärt anse att den minskning av

beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna utgör en selektiv åtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, eftersom minskningen av beskattningsunderlaget enbart gynnar nystartade företag som uppfyller de angivna särskilda villkoren (se ovan punkt 53) utan att därvid vara berättigad med hänsyn till arten av eller den allmänna systematiken i det system som den utgör en del av.

65 Mot denna bakgrund är det inte nödvändigt att därutöver undersöka huruvida kommissionen, med hänsyn till den information som den hade vid antagandet av det ifrågasatta beslutet med fog kunde konstatera att den baskiska skatteförvaltningen hade ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av minskningen av beskattningsunderlaget, och att detta påstådda utrymme för skönsmässig bedömning innebar att de omtvistade skatteåtgärderna var selektiva (se ovan punkt 16).

66 För det andra har sökandena gjort gällande att kommissionen inte har visat att den minskning av beskattningsunderlaget som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna medför en snedvridning av konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Sökandena har framhållit att för att en åtgärd skall kunna anses utgöra statligt stöd, måste åtgärdens inverkan på konkurrensen vara verklig och märkbar (domstolens dom av den 25 juni 1970 i mål 47/69, Frankrike mot kommissionen, REG 1970, s. 487, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 1, s. 449, domen i det ovan i punkt 62 omnämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 18, och dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 58; svensk specialutgåva, volym 9, s. 305).

67 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att i fråga om ett påstått stödprogram kan kommissionen begränsa sig till att granska det ifrågavarande programmets särdrag för att bedöma om detta innebär en avsevärd fördel för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och om det huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna (se domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Maribel, punkt 48, och domstolens dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289,

punkt 89). I ett fall som det förevarande där det påstådda stödprogrammet inte har anmälts, behöver inte kommissionens motivering i det slutliga beslutet, och än mindre i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, innehålla en aktuell bedömning av hur stödprogrammet påverkar handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna (se domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Maribel, punkt 48).

68 I det ifrågasatta beslutet har kommissionen således med fog preliminärt kunnat anse att de omtvistade skatteåtgärderna, vilka *de facto* innebär att beviljandet av en minskning av beskattningsunderlaget — på mellan 25 och 99 procent för nystartade företag som dessutom skall uppfylla olika specifika villkor — förbättrar den konkurrensmässiga ställningen för de företag som erhåller skatteförmånen i fråga. Bland nämnda företag finns det företag som normalt deltar i handeln mellan medlemsstaterna. Det kan för övrigt med fog anses att skatteförmånen i fråga kan påverka möjligheterna för företag som finns etablerade i andra medlemsstater, och som konkurrerar med de företag som erhåller förmånen, att exportera sina produkter till den spanska marknaden.

69 Sökandenas argument, som återgivits i punkt 66, kan således inte godtas.

70 Det följer av det ovanstående att kommissionen, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, har kunnat anse att en första granskning inte har gjort det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den ifrågavarande skatteförmånen utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

71 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas på den grunden att artikel 87.1 EG har åsidosatts.

Den andra grunden: huruvida artikel 88.2 och 88.3 EG har åsidosatts

72 Sökandena har erinrat om att kommissionen ansåg att minskningen av beskattningsunderlaget utgör rättsstridigt stöd på grund av att anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG inte har iakttagits. Eftersom de omtvistade skatteåtgärderna inte utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, förelåg ingen anmälningsskyldighet för de spanska myndigheterna.

73 Detta argument kan inte godtas. Eftersom kommissionen med fog kunde anse att en första granskning inte gjorde det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den ifrågavarande skatteförmånen utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, kunde kommissionen med fog preliminärt konstatera att de spanska myndigheterna hade åsidosatt artikel 88.3 EG genom att inte i förväg anmäla de omtvistade skatteåtgärderna till kommissionen. En annan tolkning av artikel 88.3 EG skulle medföra att skyldigheten att i förväg anmäla nytt stöd förlorade sin ändamålsenliga verkan.

74 Sökandena har vidare gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 88.2 EG, eftersom den i det ifrågasatta beslutet inte angav sina tvivel angående huruvida minskningen av beskattningsunderlaget utgjorde statligt stöd. Sökandena har framhållit att kommissionen därigenom har antagit ett slutligt beslut beträffande denna fråga i det ifrågasatta beslutet. Mot denna bakgrund har sökandenas processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG åsidosatts.

75 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet om en första granskning inte har gjort det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den granskade åtgärden utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, åtminstone då den vid en första granskning inte med säkerhet har kunnat avgöra om åtgärden, om den antas utgöra ett stöd, under alla omständigheter är förenlig med den gemensamma marknaden (domarna i de ovan i punkt 41 nämnda målen kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 39, och BP Chemicals mot kommissionen, punkt 166). Beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande innehåller således en preliminär bedömning av huruvida en åtgärd kan anses utgöra statligt stöd och huruvida denna åtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden.

76 I artikel 6.1 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd föreskrivs således att ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande dels "[skall inbegripa] kommissionens preliminära bedömning beträffande... åtgärdens karaktär av stöd", dels ange "tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden".

77 Den omständigheten, att kommissionen i det ifrågasatta beslutet inte uttryckligen angav sina tvivel angående huruvida minskningen av beskattningsunderlaget utgjorde statligt stöd, styrker inte att denna bedömning inte skulle vara preliminär (se domstolens dom av den 14 november 1984 i mål 323/82, Intermills mot kommissionen, REG 1984, s. 3809, punkt 21; svensk specialutgåva, volym 7, s. 685). I ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande är kommissionen nämligen enbart skyldig att uttryckligen ange sina tvivel såvitt avser åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

78 Att bedömningen av huruvida en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd med nödvändighet är preliminär i ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande, bekräftas även i artikel 7.2 i tillämpningsföreskrifterna för statligt

stöd, i vilken det anges att efter det att det formella granskningsförfarandet har avslutats kan kommissionen fastställa att åtgärden inte utgör statligt stöd.

79 Slutligen framgår det av sökandenas yttranden, vilka avgivits efter det att det formella granskningsförfarandet inletts och vilka ingivits till förstainstansrätten med anledning av en skriftlig fråga, att sökandena själva ansåg att kommissionen i det ifrågasatta beslutet preliminärt hade ansett att minskningen av beskattningsunderlaget utgjorde statligt stöd. I sina yttranden anmodade de nämligen kommissionen att avsluta förfarandet genom att fastställa att skatteförmånen i fråga inte utgör statligt stöd.

80 Vid förhandlingen har sökandena också påstått att begreppet statligt stöd har undergått en viss utveckling över tiden, vilket är ett fenomen som erkänns i artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd. Sökandena har gjort gällande att vid den tidpunkt då de omtvistade skatteåtgärderna antogs, ansåg kommissionen inte att en sådan skatteförmån som den som avses i det ifrågasatta beslutet utgjorde en selektiv åtgärd. Den ändring som skett under årens gång av de kriterier för selektivitet som kommissionen tillämpar medför att minskningen av beskattningsunderlaget, om den anses utgöra ett statligt stöd, skall anses utgöra ett befintligt stöd. Följaktligen är det ifrågasatta beslutet, genom vilket ett förfarande som är avsett för nya stödåtgärder, inleds, rättsstridigt.

81 Till stöd för sina argument har sökandena hänvisat till kommissionens beslut 93/337/EEG av den 10 maj 1993 om ett system med skatteförmåner för investeringar i Baskien (EGT L 134, s. 25) och kommissionens beslut 96/369 EG av den 13 mars 1996 om skattemässigt stöd i fråga om avskrivning till förmån för tyska lufttrafikföretag (EGT L 146, s. 42). Av kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 12 december 1998 (EGT C 384, s. 3), framgår för första gången den ändring av kriterierna för selektivitet som kommissionen tillämpar vid den bedömning av skatteåtgärder som görs mot bakgrund av artikel 87.1 EG.

82 Förstainstansrätten erinrar i detta hänseende om att enligt artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd är ett befintligt stöd allt "stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring".

83 Förstainstansrätten konstaterar till att börja med att de omständigheter som har anförts av sökandena inte leder till slutsatsen att kriterierna för selektivitet, som tillämpas av kommissionen vid en bedömning av skatteåtgärder mot bakgrund av artikel 87.1 EG, har ändrats efter att de omtvistade skatteåtgärderna infördes. I de två beslut som nämns ovan i punkt 81 ansåg kommissionen att de granskade skatteåtgärderna var selektiva och att de utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden. Ingen omständighet i dessa beslut leder till slutsatsen att kommissionen skulle ha ansett att de omtvistade skatteåtgärderna utgjorde allmänna åtgärder som inte omfattades av artikel 87.1 EG om den hade granskat dessa åtgärder vid tidpunkten för deras antagande. Vad gäller kommissionens meddelande av den 12 december 1998, som till stor del stöder sig på domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, innehåller detta meddelande förtydliganden såvitt avser tillämpningen av artiklarna 87 EG och 88 EG på skatteåtgärder. I detta meddelande angav kommissionen emellertid inte att det skett någon ändring av dess beslutspraxis angående bedömningen av skatteåtgärder mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG.

84 Även om sökandena hade kunnat styrka att det skett en ändring av kommissionens beslutspraxis, skulle argumentet att de omtvistade stödåtgärderna utgjorde befintligt stöd inte kunnat godtas. Sökandena har nämligen inte visat att ändringen av de kriterier för selektivitet som tillämpas av kommissionen är följden av "utvecklingen av den gemensamma marknaden" i den mening som avses i artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd. Det skall härvid erinras om att frågan huruvida en statlig åtgärd skall anses utgöra befintligt eller nytt stöd inte kan göras beroende av kommissionens subjektiva bedömning och måste fastställas utan hänsyn till kommissionens tidigare administrativa praxis

(se domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkt 121).

85 Av det ovanstående framgår att talan inte kan bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: huruvida det förekommit maktmissbruk

86 Sökandena har gjort gällande att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk, eftersom den använde sina befogenheter att vidta åtgärder i enlighet med artiklarna 87 EG och 88 EG för att i verkligheten försöka uppnå en skatteharmonisering.

87 Det ifrågasatta beslutet ingår i en allomfattande process som inletts av kommissionen för att ifrågasätta det baskiska skattesystemet i dess helhet. Kommissionen försöker genomföra en viss skatteharmonisering genom politiken avseende statligt stöd i stället för att använda den riktiga vägen för detta ändamål som föreskrivs i fördraget, nämligen förfarandet i enlighet med artiklarna 96 EG och 97 EG.

88 Förstainstansrätten erinrar om att ett beslut innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att det har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts (förstainstansrättens dom av den 23 oktober 1990 i mål T-46/89, Pitrone mot kommissionen, REG 1990, s. II-577, punkt 71, och dom av den 6 mars 2002 i de ovan i punkt 53 nämnda förenade målen T-92/00 och T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 84).

89 Inledandet av ett formellt granskningsförfarande avser att ge kommissionen möjlighet att inhämta alla yttranden som är nödvändiga för att den skall kunna fatta ett slutgiltigt beslut avseende huruvida den granskade åtgärden utgör statligt stöd och huruvida det är förenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovan i punkt 43 nämnda målen Portugal mot kommissionen, punkt 33, och British Airways m.fl. och British Midland Airways mot kommissionen, punkt 59).

90 Förstainstansrätten konstaterar att sökandena inte har anfört någon objektiv omständighet som skulle kunna leda till slutsatsen att kommissionens verkliga syfte när den antog det ifrågasatta beslutet var något annat än att inhämta sådana yttranden. Alla deras argument grundar sig på subjektiva spekulationer beträffande eventuella underliggande syften för det ifrågasatta beslutet.

91 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas på den grunden att det skulle ha förekommit maktmissbruk.

Den fjärde grunden: huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

92 Sökandena har gjort gällande att skattelagstiftningen i de baskiska provinserna (Norma Foral för provinsen Álava nr 18/1993, Norma Foral för provinsen Vizcaya nr 5/1993, Norma Foral för provinsen Guipúzcoa nr 11/1993) och den spanska lagstiftningen (lag nr 22/1993, av den 29 september 1993, angående skatteåtgärder, åtgärder för reform av lagstiftningen som är tillämplig på offentlig tjänst och arbetslöshetsåtgärder) redan år 1993 innehöll skatteåtgärder som liknade den minskning av beskattningsunderlaget som avses i det ifrågasatta

beslutet. Eftersom kommissionen inte hade ifrågasatt vare sig den spanska lagstiftningen eller respektive Norma Foral från år 1993, hade sökandena fog för att utgå från att den skatteförmån som det ifrågasatta beslutet avsåg inte innehöll någon selektiv del som skulle kunna medföra att artikel 87 EG blev tillämplig.

93 Förstainstansrätten erinrar om att det framgår av rättspraxis att rätten att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje enskild person som befinner sig i en situation av vilken det framgår att gemenskapsadministrationen har väckt grundade förhoppningar. Däremot kan ingen åberopa en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar, om administrationen inte har gett honom tydliga försäkringar (se, bland annat, dom av den 14 september 1995 i mål T-571/93, Lefebvre m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2379, punkt 72).

94 Det kan emellertid konstateras att sökandena enbart grundar sina argument på det påstådda förhållandet att kommissionen har underlåtit att vidta åtgärder avseende vissa skatteåtgärder som antogs år 1993, vilka åtgärder de inte ens har påstått skulle ha anmälts till kommissionen.

95 Kommissionens eventuella underlåtenhet att agera i förhållande till skatteåtgärder som liknade den minskning av beskattningsunderlaget som infördes genom de omtvistade skatteåtgärderna kan inte likställas med tydliga försäkringar från denna institutions sida såvitt avser det förhållandet att den skatteförmån som avses i det ifrågasatta beslutet inte utgör ett statligt stöd. Under alla omständigheter har kommissionens underlåtenhet att agera i förhållande till de skatteåtgärder som liknade de omtvistade skatteåtgärderna, eller till och med i förhållande till de omtvistade skatteåtgärderna i sig, inte kunnat väcka grundade förhoppningar hos sökandena om att kommissionen inte skulle inleda ett formellt granskningsförfarande avseende de omtvistade skatteåtgärderna.

96 Talan kan således inte bifallas på den grunden att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

Den femte grunden: huruvida artikel 253 EG har åsidosatts

97 Sökandena har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet inte har givits en tillräcklig motivering. För det första har kommissionen i det ifrågasatta beslutet inte undersökt i vilken utsträckning det är möjligt att anse att minskningen av beskattningsunderlaget är motiverad med hänsyn till det baskiska skattesystemets art och systematik. För det andra har kommissionen underlåtit att göra en konkret granskning av de omtvistade skatteåtgärdernas eventuella inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje är bedömningen av åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden inte tillräckligt motiverad.

98 Förstainstansrätten erinrar om att den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domen i det ovan i punkt 41 nämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63).

99 För att bedöma omfattningen av skyldigheten att motivera ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande, påminner förstainstansrätten om att enligt artikel 6 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd kan kommissionen, när den beslutar att inleda ett formellt granskningsförfarande, begränsa beslutet att inleda förfarandet till att endast sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor samt inbegripa en "preliminär bedömning" beträffande den statliga åtgärdens karaktär av stöd och ange tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

100 Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet skall således möjliggöra för berörda parter att delta på ett verksamt sätt i det formella granskningsförfarandet, under vilket de skall ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter. Det är i detta avseende tillräckligt att berörda parter får kännedom om kommissionens skäl att preliminärt bedöma den ifrågavarande åtgärden som nytt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden (domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkt 138).

101 I det ifrågasatta beslutet har kommissionen tydligt angivit de skäl på grundval av vilka den preliminärt ansåg att minskningen av beskattningsunderlaget utgör statligt stöd (EGT C 55, 2000, s. 3, punkt 4.1, och s. 5, punkt 1). Slutligen har kommissionen angivit skälen för att den ansåg att det föreligger tvivel angående denna skatteförmåns förenlighet med den gemensamma marknaden (EGT C 55, 2000, s. 3, punkt 4.3, och s. 6, punkt 3).

102 Skälen i det ifrågasatta beslutet har givit sökandena kännedom om det resonemang som har föranlett kommissionen att anta det ifrågasatta beslutet och de har givit gemenskapsdomstolarna möjlighet att pröva beslutets lagenlighet.

103 De synpunkter som sökandena har framfört efter det att det formella granskningsförfarandet inletts visar för övrigt att de inte har misstolkat kommissionens argument i det ifrågasatta beslutet.

104 Mot denna bakgrund konstaterar förstainstansrätten att det ifrågasatta beslutet innehåller en tillräcklig motivering.

105 Talan kan således inte bifallas på den sista grunden.

106 Av det ovanstående framgår att talan inte kan vinna bifall.

Rättegångskostnader

107 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnad. Eftersom sökandena har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökandena skall bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

Jaeger García-Valdecasas Lenaerts

Lindh Azizi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober 2002.

H. Jung K. Lenaerts

Justitiesekreterare Ordförande