DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 15 juli 2004*

I mål C-501/00,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Diputación Foral de Álava,

Diputación Foral de Vizcaya,

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Gobierno del País Vasco,

företrädda av R. Falcón y Tella, abogado

* Rättegångsspråk: spanska.

och av

Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid), företrädd av L. Suárez de Lezo Mantilla och I. Alonso de Noriega Satrústegui, abogados,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Rozet och G. Valero Jordana, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 31 oktober 2000 om den spanska lagstiftningen om företagsbeskattning (EGT L 60, 2001, s. 57),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.-P. Puissochet, J.N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (referent) och N. Colneric,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 29 december 2000, med stöd av artikel 33 första stycket KS väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 31 oktober 2000 om den spanska lagstiftningen om företagsbeskattning (EGT L 60, 2001, s. 57) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 4 c KS stadgas att "subventioner eller statliga stödåtgärder eller särskilda pålagor som ålagts av staterna oavsett i vilken form det sker" är förbjudna i enlighet med de villkor som föreskrivs i samma fördrag.

3 I artikel 95 första stycket KS stadgas följande:

"I alla i detta fördrag inte förutsedda fall, som synes kräva ett beslut eller en rekommendation av kommissionen för att inom ramen för den gemensamma marknaden för kol och stål och i enlighet med artikel 5 förverkliga någon av de i artikel 2–4 närmare angivna målsättningarna för gemenskapen, kan detta beslut fattas eller denna rekommendation lämnas med rådets enhälliga samtycke och efter att den rådgivande kommittén hörts."

4 Kommissionen grundade sig på artikel 95 KS när den, i syfte att bemöta de krav som omstruktureringen av stålindustrin ställde, från början av 1980-talet införde ett gemenskapsrättsligt stödsystem som tillät att stålindustrin beviljades statligt stöd i ett begränsat antal fall.

5 Det regelsystem som kommissionen antog med stöd av nämnda bestämmelse tog formen av beslut med allmän giltighet, gemensamt kallade "regelverken för stöd till stålindustrin", och det genomgick successiva anpassningar för att bemöta stålindustrins konjunkturanknutna svårigheter. Det regelverk för statligt stöd till stålindustrin som var i kraft under den period som är ifråga i förevarande tvist är det sjätte och sista i serien, och det antogs genom kommissionens beslut nr 2496/96/EKSG av den 18 december 1996 om gemenskapsregler för statligt stöd till stålindustrin (EGT L 338, s. 42) (nedan kallat regelverket). Detta regelverk var tillämpligt från den 1 januari 1997 till den 22 juli 2002, vilket var det datum då EKSG-fördraget upphörde att gälla.

6 I artikel 1 i regelverket, med rubriken "Principer", stadgas följande:

"1. Stöd till stålindustrin, vare sig det är selektivt eller generellt, som finansierats av medlemsstaterna eller deras regionala eller lokala myndigheter eller genom statliga

medel får oavsett form betraktas som gemenskapsstöd och därmed [som] förenligt med en väl fungerande gemensam marknad endast om det uppfyller kraven i artiklarna 2 till 5 [i regelverket].

...

3. Stöd som omfattas av bestämmelserna i detta beslut får beviljas endast efter det att de förfaranden som föreskrivs i artikel 6 har tillämpats och får inte betalas ut efter den 22 juli 2002."

7 Enligt artiklarna 2–5 i regelverket kan stöd till forsknings- och utvecklingsprojekt (artikel 2), stöd till miljöskyddsåtgärder (artikel 3), stöd till nedläggning av stålföretag (artikel 4) och stöd som beviljas stålföretag med säte i Grekland enligt allmänna regionalstödsordningar (artikel 5), under vissa förutsättningar anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.

8 Enligt artikel 6 i regelverket, med rubriken "Förfarande", skall kommissionen underrättas om alla planer att bevilja stöd av de slag som avses i artiklarna 2–5 i regelverket, och om alla planer på att överföra statliga medel till stålföretag, för att den skall kunna undersöka om de är förenliga med den gemensamma marknaden. Enligt artikel 6.4 första stycket i regelverket får de planerade åtgärderna endast vidtas med kommissionens godkännande och på de villkor som kommissionen anger.

9 I artikel 6.5 i regelverket stadgas följande:

"Om kommissionen anser att en viss finansiell åtgärd kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 1 eller betvivlar att ett visst stöd är förenligt med bestämmelserna i detta beslut, skall den underrätta de berörda medlemsstaterna och uppmana berörda parter och övriga medlemsstater att inkomma med synpunkter. Om kommissionen efter att ha mottagit synpunkterna och efter att ha gett den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig över dem, finner att åtgärden i fråga är ett stöd som är oförenligt med bestämmelserna i det här beslutet, skall den fatta ett beslut högst tre månader efter det att den har mottagit den information som krävs för att bedöma den föreslagna åtgärden. Artikel 88 i fördraget skall tillämpas om en medlemsstat inte följer beslutet."

10 Artikel 6.6 i regelverket lyder som följer:

"Om kommissionen underlåter att inleda det förfarande som föreskrivs i punkt 5 eller att på annat sätt meddela sin ståndpunkt inom två månader efter det att den har mottagit en fullständig anmälan om ett förslag, får de planerade stödåtgärderna genomföras under förutsättning att medlemsstaten först underrättar kommissionen om sin avsikt att göra så. I de fall kommissionen inhämtar medlemsstaternas synpunkter enligt punkt 3 skall den tid som avses ovan vara tre månader."

De nationella bestämmelserna

11 I artikel 34 i den spanska lagen nr 43/1995 av den 27 december 1995 om företagsbeskattning (*Boletín Oficial del Estado* nr 310 av den 28 december 1995)

(nedan kallad lag nr 43/1995), som har rubriken "Avdrag för exportverksamhet" och som i nästan samma ordalag återger artikel 26 i lag nr 61/1978 av den 27 december 1978 om företagsbeskattning (*Boletín Oficial del Estado* nr 132 av den 30 december 1978), föreskrivs följande:

"1. Exportverksamhet ger företagen rätt att göra följande skatteavdrag:

a) 25 procent på investeringar som gjorts i samband med etablering av lokalkontor eller permanenta anläggningar i utlandet samt i samband med uppköp av aktier i utländska företag eller uppbyggnad av dotterbolag som är direkt knutna till exporten av varor eller tjänster ... under förutsättning att företagets aktieinnehav uppgår till minst 25 procent av kapitalet i dotterbolaget ...;

b) 25 procent på den summa vilken kan hänföras till utgifter på flerårsbasis för marknadsföring och reklam i samband med lansering av produkter, etablering och marknadsundersökningar utomlands samt till kostnader för deltagande på mässor, utställningar och andra liknande evenemang, däribland inbegripna sådana som hålls i Spanien och som är av internationell karaktär."

12 Provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa, vilka har behörighet att självständigt ta upp skatt, har infört bestämmelserna i artikel 34 i lag nr 43/1995 om skatteavdrag vid exportverksamhet i den egna skattelagstiftningen (nedan kallade de omtvistade åtgärderna).

13 Avdraget görs i stort sett på följande sätt: en nominell skattesats på 35 procent tillämpas på verksamhetsårets vinst, vilket leder till att ett totalt skattebelopp erhålls, från vilket skattelättnader och avdrag för internationell dubbelbeskattning avräknas (nedan kallat fastställt justerat totalt skattebelopp). Summan av "avdragen för genomförandet av viss verksamhet", däribland avdrag för exportverksamhet, är begränsad till 35 procent av fastställt justerat totalt skattebelopp. Nettosumman av den skatt som skall betalas erhålles således efter det att de maximala avdrag som är tillåtna dragits av från det totala skattebeloppet.

Det förfarande som ledde fram till det ifrågasatta beslutet

14 Kommissionen uppmanade i skrivelse av den 16 april 1996 de spanska myndigheterna att lämna upplysningar avseende eventuellt "exportstöd till spanska företag inom stålsektorn".

15 Nämnda myndigheter underrättade kommissionen genom skrivelse av den 24 juni 1996 om att artikel 34 i lag nr 43/1995 är en allmän åtgärd som tillämpas direkt av varje skattesubjekt utan medverkan av något offentligt organ.

16 Genom skrivelse av den 7 augusti 1997 meddelade kommissionen den spanska regeringen sitt beslut att inleda förfarandet enligt artikel 6.5 i regelverket. Beslutet offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 31 oktober 1997 (EGT C 329, s. 4) och berörda parter uppmanades att inkomma med sina synpunkter inom en månad från offentliggörandet.

17 Eftersom kommissionen ansåg att de omtvistade åtgärderna även berörde sektorer som omfattas av EG-fördraget och att de flesta av åtgärderna var i kraft vid tidpunkten för Konungariket Spaniens anslutning till Europeiska gemenskaperna, godtog kommissionen att de stödåtgärder som hade beviljats enligt det fördraget utgjorde befintligt statligt stöd. Inom ramen för EKSG-fördraget ansågs åtgärderna däremot utgöra nytt stöd.

18 De spanska myndigheterna upprepade i skrivelse av den 13 oktober 1997 den inställning som de redan hade givit uttryck för innan förfarandet enligt artikel 6.5 i regelverket inleddes, nämligen att de omtvistade åtgärderna inte utgjorde statligt stöd. På sin höjd kunde åtgärderna anses vara befintligt stöd.

19 Inom ramen för nämnda förfarande mottog kommissionen synpunkter från tre sammanslutningar, nämligen spanska företagssammanslutningars konfederation, Unión de Empresas Siderúrgicas (nedan kallad Unesid) och Wirtschaftsvereinigung Stahl. Dessa synpunkter kommenterades av de spanska myndigheterna i en skrivelse av den 16 mars 1998.

Det ifrågasatta beslutet

20 Kommissionen antog den 31 oktober 2000 det ifrågasatta beslutet. De två första artiklarna i beslutet lyder som följer:

"Artikel 1

Allt stöd som Spanien beviljat i enlighet med

a) artikel 34 i lag 43/1995 av den 27 december [1995] om företagsbeskattning,

b) artikel 43 i Norma Foral 3/96 av den 26 juni [1996] om företagsbeskattning i Diputación Foral de Vizcaya,

c) artikel 43 i Norma Foral 7/1996 av den 4 juli [1996] om företagsbeskattning i Diputación Foral de Guipúzcoa, eller

d) artikel 43 i Norma Foral 24/1996 av den 5 juli [1996] om företagsbeskattning i Diputación Foral de Álava

till förmån för stålföretag inom EKSG som är etablerade i Spanien är oförenligt med den gemensamma marknaden för kol och stål.

Artikel 2

Spanien skall snarast vidta lämpliga åtgärder så att EKSG-stålföretag som är etablerade i Spanien inte gynnas av de[t] stöd som avses i artikel 1 [nedan kallat ifrågavarande stöd]."

21 Kommissionen fordrade emellertid inte att ifrågavarande stöd skulle återkrävas från de stålföretag som hade mottagit det, bland annat på grund av att den tidigare haft en annan inställning till jämförbara nationella åtgärder och den tid undersökningsförfarandet hade varat, vilket inte berodde på Konungariket Spanien. Detta medförde att "inte ens de mest försiktiga och välinformerade stålföretag[en] skulle

ha kunnat förutse att skattebestämmelserna i fråga kunde anses vara statligt stöd i strid med artikel 4 i EKSG-fördraget och ... de därför kan hävda att de hade berättigade förväntningar"(punkt 28 i det ifrågasatta beslutet).

22 Under dessa omständigheter väckte Konungariket Spanien förevarande talan.

23 Genom beslut av domstolens ordförande av den 13 juni 2001 har Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa och Gobierno del País Vasco (nedan kallade de baskiska myndigheterna) tillåtits att intervenera till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

24 Genom beslut av samma datum har även Unesid tillåtits att intervenera till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

Parternas yrkanden

25 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

27 De baskiska myndigheterna har yrkat att domstolen skall

— bifalla talan,

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, däribland dem som orsakats genom förevarande intervention.

28 Unesid har yrkat att domstolen skall

— bevilja dess interventionsansökan och förklara att den ingivits i föreskriven form inom den fastställda fristen,

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Talan

29 Till stöd för sin talan har Konungariket Spanien åberopat följande tre grunder:

— åsidosättande av bestämmelserna om utredningsförfarandet i artikel 6.5 i regelverket,

— åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 15 första stycket KS, och

— överträdelse av artikel 4 c KS.

30 Intervenienterna har anfört ett flertal ytterligare grunder till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

Den första grunden

Parternas argument

31 Som första grund har Konungariket Spanien åberopat att kommissionen underlät att iaktta den tidsfrist på tre månader som den enligt artikel 6.5 i regelverket förfogade över för att fastställa det ifrågasatta beslutet, räknat från det att den hade mottagit den information som krävdes för att bedöma de omtvistade åtgärderna. I förevarande fall antogs beslutet nästan två år och åtta månader efter det att kommissionen mottagit all information som krävdes för att den skulle kunna bedöma huruvida åtgärderna var i överensstämmelse med fördraget.

32 Kommissionen åsidosatte därigenom principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar, samt rätten till försvar. Den spanska regeringen har i detta avseende gjort gällande att förfarandets fördröjning ledde till att den utredning som låg till grund för det helt isolerades i tiden. Dessutom gav kommissionens långa tystnad efter det att utredningen slutförts intryck av att den inte motsatte sig de undersökta åtgärderna. Kommissionen hänvisade inte heller till någon åtgärd eller någon undersökning, internt eller externt, eller något annat skäl, som skulle kunna rättfärdiga eller förklara dröjsmålet.

33 Den spanska regeringen har tillagt att kommissionen i det ifrågasatta beslutet avstod från att kräva återbetalning av ifrågavarande stöd. Om stålföretagen med rätta, före och under undersökningsförfarandet, kunde utgå ifrån att de omtvistade åtgärderna inte utgjorde stöd i strid med den gemensamma marknaden, borde detta *a fortiori* gälla för den berörda medlemsstaten.

34 Intervenienterna har anslutit sig till den spanska regeringens ståndpunkt.

35 Kommissionens senkomna förklaring, vilken den lämnade i sin duplik, och enligt vilken dröjsmålet med att anta det ifrågasatta beslutet berodde på att en utredning om samtliga medlemsstaters lagstiftning hade inletts i syfte att kontrollera huruvida samma slags exportstöd som det som här är i fråga förekom i andra medlemsstater, är inte övertygande, eftersom det inte framgår av vilken anledning ett förfarande för att samla information om de åtgärder som tillämpas i andra medlemsstater skulle kunna rättfärdiga att det förfarande som hade inletts avseende de omtvistade åtgärderna försenades.

36 De baskiska myndigheterna har även bestridit kommissionens påstående att även om en underlåtelse att iaktta den i artikel 6.5 i regelverket föreskrivna tidsfristen skulle medföra att det blev omöjligt att anta ett beslut, skulle kommissionen ändå inte, med hänsyn till den allmänna principen om förbud mot stöd, kunna tillåta ifrågavarande stöd. Detta påstående grundas på den felaktiga förutsättningen att det rör sig om ett stöd som måste tillåtas för att det skall kunna tillämpas. Frågan är emellertid just huruvida de omtvistade åtgärderna utgör stöd. Kommissionen har inte obegränsat med tid på sig att göra en sådan bedömning.

37 Unesid har i detta avseende tillfogat att kommissionen i det ifrågasatta beslutet inte endast underlät att iaktta den tidsfrist på tre månader som stadgas i artikel 6.5 i regelverket, utan även underlät att iaktta den rimliga tidsfrist som gäller för att kommissionen själv skall kunna inleda undersökningsförfarandet. Unesid har påpekat, med hänvisning till dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), och förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T-213/95 och T-18/96, SCK och FNK mot kommissionen (REG 1997, s. II-1739), punkt 55, att kommissionen lät mer än tolv år förflyta efter Spaniens anslutning till gemenskaperna, innan den inledde förfarandet, trots att den vid tidpunkten for anslutningen hade underrättats om artikel 34 i lag nr 43/1995 och om de omtvistade åtgärderna. Även av detta skäl har kommissionen överträtt reglerna om god förvaltningssed.

38 Enligt Unesid hade kommissionen en särskild motiveringsskyldighet avseende de skäl som fått den att ändra sin bedömning och förklara att åtgärderna stred mot fördraget, trots att den aldrig tidigare hade framfört någon invändning mot att de genomfördes.

39 Kommissionen har bestridit den tolkning som innebär att en underlåtelse att iaktta tidsfristen på tre månader enligt artikel 6.5 i regelverket skall leda till att förfarandet blir ogiltigt. Enligt kommissionen finns det i förevarande fall inte någon grund för slutsatsen att innehållet i det ifrågasatta beslutet skulle ha blivit annorlunda, och då i synnerhet till Konungariket Spaniens fördel, om tidsfristen hade iakttagits. Det kan under dessa omständigheter inte vara fråga om ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift eller av den kontradiktoriska principen.

40 Den spanska regeringens påstående att förseningen skulle ha påverkat utgången av kommissionens undersökning saknar dessutom helt grund, eftersom den inte har förklarat vilka förändringar som verkligen skulle ha skett mellan den tidpunkt då den inkom med sina synpunkter och den då beslutet fattades, vilka förändringar skulle ha påverkat innehållet i beslutet.

41 Kommissionen har även åberopat den klara ordalydelsen av artikel 4 c KS, i vilken det stadgas att subventioner eller statliga stödåtgärder är oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål, oavsett form, och skall därför upphävas och förbjudas inom gemenskapen. I avsaknad av ett särskilt beslut av kommissionen, i vilket denna förklarar att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, föreligger således inte någon rättslig osäkerhet, eftersom stödet därvid skall betraktas som oförenligt med fördraget och följaktligen som förbjudet.

42 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av principen om skydd för berättigade förväntningar, har kommissionen påpekat att den aldrig på något sätt antytt att de omtvistade åtgärderna inte skulle utgöra stöd. Under alla omständigheter kan principen inte åsidosättas genom ett beslut som innebär att stödet inte återkrävs.

43 Kommissionen har även bestridit den jämförelse som gjorts med domen i det ovannämnda målet Lorenz. Medan den domen handlar om förfarandet för undersökning av planerade stödåtgärder som meddelats kommissionen, har det ifrågasatta beslutet nämligen antagits inom ramen för ett förfarande avseende stöd som redan beviljats av de statliga myndigheterna. Enligt kommissionen är det förvisso legitimt att den tidsfrist på två månader som nämns i domen är en preskriptionsfrist, som syftar till att undvika att stödprojekt uppskjuts på obestämd tid, men ett sådant skydd är inte nödvändigt vid undersökning av ett redan beviljat stöd.

44 Vad gäller hänvisningen till domen i de ovannämnda förenade målen SCK och FNK mot kommissionen, har kommissionen angivit att det framgår av punkt 57 i domen att "huruvida ett administrativt förfarande pågått under skälig tid [skall] bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje fall". I förevarande fall har det med hänsyn till ärendets komplexa karaktär inte tagit oskäligt lång tid att anta det ifrågasatta beslutet.

45 Kommissionen har angivit att fördröjningen med att anta det ifrågasatta beslutet förklaras av att en utredning hade inletts om samtliga medlemsstaters lagstiftning, i syfte att kontrollera huruvida dessa beviljade samma slags exportstöd som det som beviljades genom de omtvistade åtgärderna i Spanien.

46 Kommissionen har tillfogat att Unesids påstående, att det ifrågasatta beslutet var resultatet av ett förfarande som i sig hade inletts efter utgången av en rimlig tidsfrist, bygger på ett icke förefintligt faktum, eftersom Konungariket Spanien aldrig

underrättade kommissionen om planerna på de omtvistade åtgärderna. Den information som kommissionen fick under de diskussioner som föregick Konungariket Spaniens anslutning till gemenskaperna avsåg nämligen befintligt stöd. Dessutom gavs denna information inom ramen för en analys av de statliga stöden ur ett EEG-fördragsperspektiv.

47 Slutligen har kommissionen gjort gällande att artikel 4 c KS innehåller ett förbud mot stöd som kommissionen inte kan häva förrän det förfarande som stadgas i regelverket har slutförts. Om den enda följden av en underlåtenhet att iaktta tidsfristen enligt artikel 6.5 i regelverket blev att kommissionen förhindrades att fatta ett beslut, skulle det vara omöjligt för denna att avsluta det förfarande som inletts med tillämpning av nämnda bestämmelse, såvida inte förbudsprincipen i EKSG-fördraget kunde åsidosättas.

48 Under sådana omständigheter skulle det vara nödvändigt att inleda ett nytt förfarande. Den lösningen kan emellertid inte motiveras processekonomiskt, eftersom ett nytt beslut endast skulle komma att återge innehållet i det tidigare.

Domstolens bedömning

49 Det är ostridigt att den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 6.5 i regelverket hade löpt ut när det ifrågasatta beslutet antogs.

50 Det följer emellertid av dom av den 12 december 2002 i mål C-5/01, Belgien mot kommissionen (REG 2002, s. I-11991), punkt 60, att denna tidsfrist inte kan anses som en tidsfrist som innebär att kommissionen därefter inte längre har behörighet att fortsätta handläggningen, och att kommissionen, efter fristens utgång, därmed skulle vara förbjuden att uttala sig om den planerade stödåtgärdens förenlighet med fördraget.

51 Mot bakgrund av det allmänna sammanhang i vilket tremånadersfristen ingår och dess syfte skulle nämligen, för det fall kommissionen inte antagit ett beslut inom denna frist, den berörda medlemsstaten vara förhindrad att genomföra stödåtgärden i fråga, samtidigt som det skulle vara omöjligt att få ett godkännande från kommissionen i detta hänseende inom ramen för det förfarande som denna inlett. En sådan situation skulle motverka att reglerna om statligt stöd tillämpades på ett tillfredsställande sätt, eftersom det eventuellt inte skulle kunna gå att erhålla ett godkännande från kommissionen förrän efter det att ett nytt förfarande inletts med tillämpning av regelverket, varigenom den tidpunkt då kommissionen fattar beslut skulle försenas utan att någon ytterligare garanti skulle kunna ges till den berörda medlemsstaten (domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkterna 58 och 59).

52 Förvisso ålåg det kommissionen att i enlighet med god förvaltningssed, sedan den inlett undersökningsförfarandet i april 1996, anta ett slutgiltigt beslut inom en rimlig tidsfrist efter det att den mottagit synpunkter från den berörda medlemsstaten, berörda parter och eventuellt från andra medlemsstater. Att ett förfarande tar orimligt lång tid i anspråk kan göra det svårare för den berörda medlemsstaten att bemöta kommissionens argument och därigenom medföra att dess rätt till försvar åsidosätts (se bland annat, vad gäller det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 226 EG, domstolens dom av den 21 januari 1999 i mål C-207/97, kommissionen mot Belgien, REG 1999, s. I-275, punkt 25).

53 Det följer i detta avseende av fast rättspraxis att frågan huruvida ett administrativt förfarande pågått under rimlig tid skall bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall och särskilt det sammanhang detta fall

förekommer i, de olika steg i förfarandet som kommissionen har vidtagit, parternas uppträdande under förfarandets gång, ärendets komplexitet samt dess betydelse för de olika berörda parterna (se domen i de ovannämnda förenade målen SCK och FNK mot kommissionen, punkt 57, och, analogt avseende domstolsförfarandet, dom av den 17 december 1998 i mål C-185/95 P, Baustahlgewebe mot kommissionen, REG 1998, s. I-8417, punkt 29).

54 Det är i förevarande fall tillräckligt att konstatera att förfarandet avseende de omtvistade åtgärderna medförde att kommissionen tvingades göra en djupgående undersökning av den spanska lagstiftningen, liksom av verkligt komplexa sakliga och rättsliga frågor, bland annat på grund av att åtgärderna inte endast omfattade stålföretagen, utan samtliga spanska företag.

55 Det var likaså legitimt att kommissionen, när det rörde sig om åtgärder av skattekaraktär, vilka inte med automatik kunde betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS, bedömde att det var lämpligt att inleda en utredning avseende samtliga medlemsstater för att kontrollera huruvida deras lagstiftning innehöll bestämmelser av samma slag som dem som hade antagits i Spanien.

56 Kommissionen beaktade dessutom särskilt de fördröjningar i undersökningsförfarandet som inte kunde tillskrivas Konungariket Spanien, genom att den avstod från att kräva att stödet i fråga skulle återkrävas från stålföretagen.

57 Den spanska regeringen har emellertid inte visat att tidsåtgången vid undersökningsförfarandet, med hänsyn till vad som har angivits ovan, skulle ha lett till att dels principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, dels rätten till försvar åsidosattes genom det ifrågasatta beslutet, till nackdel för de spanska myndigheterna.

58 Såsom kommissionen med rätta har påpekat, har nämligen inte den spanska regeringen anfört någon omständighet till stöd för påståendet att tidsåtgången i förevarande fall skulle ha gjort den utredning som ledde till det ifrågasatta beslutet obsolet, eller äventyrat rätten till försvar, och den har heller inte förklarat varför ett nytt förfarande hade kunnat få kommissionen att anta ett annat beslut, som skulle ha varit mer förmånligt för Konungariket Spanien.

59 Av samtliga ovanstående överväganden följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

60 Som andra grund har den spanska regeringen för det första anfört att kommissionen underlät att ange skälen till att den radikalt ändrade inställning till de omtvistade åtgärderna. Medan den från början ansåg att åtgärderna, vilka, såsom framgår av punkt 26 i skälen i det ifrågasatta beslutet, de spanska myndigheterna hade informerat kommissionen om i samband med Spaniens anslutning till gemenskaperna, inte omfattades av begreppet stöd, ansåg den senare att det rörde sig om stöd som var oförenligt med fördraget.

61 För det andra innehåller det ifrågasatta beslutet inte något bevis för att åtgärderna inverkar på nationella exportprodukters konkurrenskraft och, i synnerhet, på prisbildningen, eller bevis för den skada som de företag som inte omfattas av de spanska bestämmelserna om företagsbeskattning skulle ha lidit, vilket hade krävt en helhetsanalys av de nationella skattesystemen.

62 Kommissionen har förnekat att den, innan den antog det ifrågasatta beslutet, skulle ha försäkrat att de omtvistade åtgärderna inte utgjorde stöd, och den anser sig därför inte ha haft anledning att motivera en ändrad inställning i detta avseende.

63 Enligt kommissionen uppfylls dessutom motiveringsskyldigheten, såsom denna tolkas av domstolen, i det ifrågasatta beslutet, eftersom det innehåller en redogörelse för hur kommissionen har resonerat vid kvalificeringen av de omtvistade åtgärderna som "EKSG-stöd". Motiveringen gör det möjligt för den spanska regeringen att förstå skälen till att kommissionen har antagit beslutet, och för domstolen att kontrollera dess lagenlighet.

64 De brister i motiveringen som den spanska regeringen har gjort gällande saknar i själva verket samband med villkoren för att ett statligt stöd skall anses föreligga. För att en åtgärd skall kvalificeras som statligt stöd enligt gemenskapsrätten krävs nämligen inte att den orsakar skada för eventuella konkurrenter, utan att den innebär en ekonomisk fördel för mottagarna. En avdragsrätt på det belopp som skall betalas i företagsskatt uppfyller emellertid detta kriterium, utan att det är nödvändigt att en studie görs av skattetrycket eller av driftskostnaderna i de olika medlemsstaterna. Inte heller krävs inom ramen för EKSG-fördraget någon analys av de omtvistade åtgärdernas inverkan på konkurrensen (se förstainstansrättens dom av den 21 januari 1999 i de förenade målen T-129/95, T-2/96 och T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke och Lech-Stahlwerke mot kommissionen, REG 1999, s. II-17, punkt 99, och domstolens dom av den 25 januari 2001 i mål C-111/99 P, Lech-Stahlwerke mot kommissionen, REG 2001, s. I-727, punkt 41).

65 Kommissionen anser följaktligen att den inte var skyldig att bedöma huruvida de omtvistade åtgärderna saknade inverkan på de nationella exportprodukternas konkurrenskraft. Den anser sig således inte ha åsidosatt motiveringsskyldigheten.

Domstolens bedömning

66 Domstolen konstaterar att den spanska regeringens andra grund, om avsaknad av motivering i det ifrågasatta beslutet, består av två delar avseende, för det första, att kommissionen skulle ha ändrat inställning till förekomsten av stödet i fråga och dess förenlighet med den gemensamma marknaden, och, för det andra, vissa villkor som de omtvistade åtgärderna skulle ha uppfyllt för att anses utgöra stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS.

— Den andra grundens första del

67 Det skall erinras om att enligt artikel 4 c KS är subventioner eller statliga stödåtgärder oavsett form och utan undantag oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål, och de skall därför upphävas eller förbjudas inom gemenskapen.

68 I regelverket, som antagits med stöd av artikel 95 KS, tillåts emellertid att stöd beviljas till stålindustrin i de fall som anges i en uttömmande uppräkning och i enlighet med de förfaranden som föreskrivs där. I artikel 6.4 i regelverket föreskrivs särskilt att de planerade åtgärderna endast får vidtas med kommissionens godkännande. I artikel 6.6 i regelverket anges ett uttryckligt undantag från denna bestämmelse, nämligen att stödåtgärderna får genomföras om kommissionen inte har inlett det förfarande som föreskrivs i punkt 5 eller på annat sätt meddelat sin ståndpunkt inom två månader efter det att den har mottagit en fullständig anmälan om ett förslag, under förutsättning att medlemsstaten först underrättar kommissionen om sin avsikt att göra så (domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 54).

69 De fall där stöd till stålindustrin kan tillåtas utgör således undantag från regeln att stödåtgärder är förbjudna och att de i princip endast får beviljas efter ett uttryckligt beslut av kommissionen (domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 55).

70 I förevarande fall har kommissionen emellertid aldrig antagit något uttryckligt beslut att tillåta att stödet i fråga ges. Det svar på en skriftlig fråga från en ledamot i Europaparlamentet som i juni 1996 gavs av den kommissionsledamot som då var ansvarig för konkurrensfrågor, vilket omnämns i punkt 26 i skälen i det ifrågasatta beslutet, säger ingenting om kvalificeringen av de omtvistade åtgärderna som stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS.

71 Under dessa omständigheter, då det inte har visats att kommissionen ändrat inställning såsom påstått av den spanska regeringen, saknades anledning för kommissionen att motivera det ifrågasatta beslutet i detta avseende.

72 Den andra grundens första del har följaktligen inte stöd i de faktiska förhållandena och kan därmed inte ligga till grund för bifall av talan.

— Den andra grundens andra del

73 Enligt fast rättspraxis med avseende på artikel 253 EG, vilken kan överföras till artikel 15 KS, skall den motivering som krävs enligt nämnda bestämmelse vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och 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 domstolen 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 enbart skall ske utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se bland annat dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 86, av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63, och av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 48, samt domen av den 12 december 2002 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 68).

74 I förevarande fall är det i detta avseende tillräckligt att ange att det i punkterna 17–21 i skälen i det ifrågasatta beslutet klart och tydligt framgår hur kommissionen har resonerat vad gäller kvalificeringen av de omtvistade åtgärderna som stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS.

75 De anmärkningar som den spanska regeringen har framfört rörande de omtvistade åtgärdernas inverkan på nationella exportprodukters konkurrenskraft, och åtgärdernas specifika karaktär, avser inte iakttagandet av motiveringsskyldigheten, vilken utgör en väsentlig formföreskrift som i förevarande fall, såsom just har konstaterats, har uppfyllts korrekt, utan det ifrågasatta beslutets lagenlighet i materiellt hänseende. Dylika anmärkningar skall prövas särskilt inom ramen för den tredje grunden, till stöd för vilken den spanska regeringen ånyo har tagit upp frågan om de nationella produkternas konkurrenskraft och åtgärdernas specifika karaktär.

76 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grundens andra del.

77 Av vad som anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden

78 Även denna grund består av två delar.

Den tredje grundens första del

— Parternas argument

79 Som första del av sin tredje grund har den spanska regeringen anfört att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att ge begreppet statligt stöd, i den mening som avses i artikel 4 c KS, en lika vid tolkning som begreppet har i artikel 87 EG. I EKSG-fördraget förbjuds emellertid stöd med automatik, utan att det krävs en undersökning av dess inverkan på konkurrensen. Befintligt stöd varken regleras eller avses, eftersom allt stöd, oavsett om det inrättats före eller efter den berörda medlemsstatens anslutning till gemenskaperna, är förbjudet på samma sätt.

80 Det är under dessa omständigheter inte möjligt att tillämpa ett lika vitt stödbegrepp inom ramen för EKSG-fördraget som det som används inom ramen för EG-fördraget, utan att riskera att skapa funktionsstörningar i systemet, såsom kommissionens inställning vittnar om vad gäller avsaknaden av retroaktiv tillämpning av det ifrågasatta beslutet.

81 Enligt den spanska regeringen skall således kvalificeringen av förbjudet stöd enligt artikel 4 c KS vara relativt enkel och endast gälla direkta ingrepp, såsom för övrigt framgår av beskrivningen i artikel 1.2 i regelverket.

82 Denna tolkning bekräftas i artikel 67 KS, i den bemärkelsen att artikeln berör just alla de åtgärder som medlemsstaterna vidtar som inte omfattas av förbudet i artikel 4 c KS, men som märkbart kan återverka på konkurrensförhållandena inom kol- och stålindustrin (dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, REG 1961, s. 1, s. 43; svensk specialutgåva, volym 1, s. 69). I artikel 67 KS föreskrivs att lämpligt stöd kan sättas in för att kompensera för skadliga verkningar av sådana åtgärder (artikel 67.2 första strecksatsen), att en rekommendation skall lämnas till medlemsstaten i fråga i syfte att avhjälpa förhållandet genom sådana åtgärder som staten anser vara bäst förenliga med dess egen ekonomiska jämvikt (artikel 67.2 andra strecksatsen) eller vidare genom att "de rekommendationer som krävs" lämnas (artikel 67.3). Den spanska regeringen har påpekat att nämnda artiklar enligt domstolen avser två olika områden, varvid den förra handlar om upphävande av och förbud mot vissa ingripanden från medlemsstaternas sida på det område som enligt fördraget omfattas av gemenskapens behörighet, och den senare syftar till att avvärja de hot mot konkurrensen som medlemsstaternas utövande av sina fastställda befogenheter oundvikligen medför (domen i det ovannämnda målet De Gezamenlijke Stenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, s. 47). Om kommissionen under dessa omständigheter ansåg att de omtvistade åtgärderna hade märkbara återverkningar på konkurrensförhållandena, skulle den ha handlat med stöd av artikel 67 KS, och inte med stöd av artikel 4 c KS.

83 På samma sätt avses i artikel 4 c KS, enligt de baskiska myndigheterna, endast stöd som inrättats till förmån för stålföretagen, eller för att gynna kol- och stålproduktionen. En direkt subvention utgör emellertid stöd i den mening som avses i denna bestämmelse även om det beviljats "horisontalt", det vill säga, till såväl företag som omfattas av EKSG-fördraget (nedan kallade EKSG-företagen), som till andra företag. Andra ingrepp än subventioner, däribland skatteåtgärder, utgör emellertid stöd i den mening som avses i artikeln endast om åtgärden särskilt avser EKSG-företagen eller kol- och stålproduktion.

84 Om kommissionens tes följdes skulle alla skatteavdrag, även de som ingår i ett horisontellt beskattningssystem som är tillämpligt på såväl EKSG-företag som andra företag, alltid vara förbjudna enligt EKSG-fördraget, vilket skulle innebära att stålföretagen riskerade att beskattas högre än andra företag, för vilka skatteåtgärderna i fråga endast skulle vara förbjudna i den utsträckning som de påverkade

handeln eller var ägnade att snedvrida konkurrensen. En sådan tolkning skulle få skadliga verkningar för stålindustrin, i förhållande till andra industrier, och uppenbarligen strida mot fördragets mål, i synnerhet dess artiklar 2, 3 och 67.

85 De baskiska myndigheterna har understrukit att den snedvridning av konkurrensen som orsakas av allmänna skatteåtgärder, som omfattar samtliga industrier, skall motarbetas, i förekommande fall genom tillämpning av artikel 67 KS eller genom att ett förfarande inom området för statligt stöd inleds med stöd av EG-fördraget.

86 Kommissionen har anfört att begreppet stöd i EKSG-fördraget enligt fast rättspraxis är detsamma som det som tillämpas inom ramen för EG-fördraget (se, bland annat, dom av den 1 december 1998 i mål C-200/97, Ecotrade, REG 1998, s. I-7907, punkt 35). I artikel 1.1 i regelverket åsyftas otvetydigt "[s]töd till stålindustrin, ... som finansierats av medlemsstaterna eller deras regionala eller lokala myndigheter ... oavsett form", och artikel 1.2 i regelverket innehåller endast exempel på vad som avses med inslag av stöd.

87 Vidare innebär inte den omständigheten att de omtvistade åtgärderna är av horisontell karaktär att de faller utanför det kontrollsystem avseende stöd som har inrättats genom EKSG-fördraget. Den omständigheten att ett förfarande som är avsett att göra det möjligt för kommissionen att kontrollera sådana statliga åtgärder som skulle kunna ha en negativ inverkan på konkurrensen inom kol- och stålindustrin har inrättats genom artikel 67 KS innebär inte heller att fördragets bestämmelser inom området för statligt stöd inte är tillämpliga. För övrigt skall, enligt kommissionen, den snedvridning av konkurrensen som avses i artikel 67 KS förstås som en snedvridning som endast gäller mellan stålföretagen.

88 Kommissionen har påpekat att det är möjligt att den spanska regeringen anser att det kontrollsystem avseende stöd som har inrättats genom fördraget är väl strängt, men menar att en sådan anmärkning *de lege ferenda* inte kan utgöra grund för en talan om ogiltigförklaring av ett beslut av kommissionen som endast innebär en tillämpning av gällande rätt, hur sträng den än må vara.

— Domstolens bedömning

89 Enligt domstolens fasta rättspraxis skall begreppet stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS ha samma innebörd som den som domstolen fastställt avseende artikel 87 EG (se bland annat domen i det ovannämnda målet Ecotrade, punkt 35, och dom av den 20 september 2001 i mål C-390/98, Banks, REG 2001, s. I-6117, punkt 33).

90 Begreppet stöd är således mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter (se bland annat domen i det ovannämnda målet De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, punkt 39, dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I-877, punkt 13, domen i det ovannämnda målet Ecotrade, punkt 34, dom av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001, s. I-8365, punkt 38, och domen av den 12 december 2002 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 32).

91 Dessutom betyder begreppet stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS av nödvändighet förmåner som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel eller som utgör en ytterligare börda för staten eller för organ som har utsetts eller inrättats för detta ändamål (se bland annat dom av den 24 januari 1978 i mål 82/77, Van Tiggele, REG 1978, s. 25, punkterna 23–25, svensk specialutgåva, volym 4, s. 1, av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun, REG 1993, s. I-887, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-47, punkterna 19 och 21, av den 7 maj 1998 i de förenade målen C-52/97–C-54/97, Viscido m.fl., REG 1998, s. I-2629, punkt 13, domen i det ovannämnda målet Ecotrade, punkt 35, och domen av den 12 december 2002 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 33).

92 Det skall tilläggas att domstolen, i sin dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 6/69 och 11/69, kommissionen mot Frankrike (REG 1969, s. 523; svensk specialutgåva, volym 1, s. 427), punkt 43, har fastställt att artikel 67 KS, som i punkt 2 första strecksatsen anger fall där kommissionen kan bemyndiga medlemsstaterna att med avvikelse från artikel 4 KS vidta stödåtgärder, inte skiljer mellan särskilt stöd till kol- och stålsektorn och stöd som tillämpas inom denna sektor till följd av en allmän åtgärd. I punkterna 44 och 45 i samma dom har domstolen vidare fastställt att en preferensränta för rediskontering vid export utgör ett stöd som endast kan bemyndigas av kommissionen, i den omfattning som det berör den sektor som omfattas av EKSG-fördraget, under de omständigheter som fastställts i artikel 67.2 första strecksatsen KS.

93 Av vad som har anförts följer att kommissionen inte feltolkade begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS, när den, i likhet med vad domstolen har fastställt avseende EG-fördraget, bedömde att även en indirekt stödåtgärd, som till exempel de omtvistade åtgärderna, kan anses utgöra stöd som är förbjudet enligt EKSG-fördraget.

94 Talan kan således inte vinna bifall på den första delen av den tredje grunden.

— Den tredje grundens andra del

Parternas argument

95 Som andra del av sin tredje grund har den spanska regeringen anfört att de omtvistade åtgärderna faller utanför begreppet stöd, på grund av att den

selektiva fördel saknas som är utmärkande för allt statligt stöd inom ramen för såväl EG- som EKSG-fördragen. Dessutom skall selektiviteten endast bedömas internt, inom den berörda medlemsstaten.

96 Enligt den spanska regeringen utgör en åtgärd som är tillämplig på samtliga företag, och inte bara på en kategori av dessa, endast statligt stöd i den mån de nationella myndigheterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen.

97 I förevarande fall är emellertid de omtvistade åtgärderna tillämpliga på samtliga företag som uppfyller de objektivt fastställda krav som gäller för dem som vill dra fördel av åtgärderna, och tillämpningen av dem är inte beroende av offentliga myndigheters skönsmässiga bedömningar. Åtgärderna är kopplade till investeringar som gjorts utomlands och inte till exporten som sådan. Dylika investeringsincitament förekommer i samtliga västerländska skattesystem, eftersom varje medlemsstat genom sin skattepolitik ständigt försöker skapa medel för att påverka de privata investeringarnas omfattning, takt och karaktär.

98 Den spanska regeringen har även gjort gällande att ett företag som har tvingats investera för att kunna exportera befinner sig i en annan ställning än ett företag som endast bedriver handel inom den berörda medlemsstaten (där det redan är etablerat och känt) eller som exporterar till en annan stat utan att försöka utvidga sin infrastruktur. Det faktum att den nationella skattelagstiftningen underlättar för internationell handel strider inte mot likhetsprincipen. Kommissionens inställning resulterar dessutom i allvarliga funktionsstörningar inom det spanska skattesystemet, eftersom de EKSG-företag som omfattas av spansk lag går miste om möjligheten att göra ett av de skatteavdrag som samtliga stålföretag kan göra gällande.

99 Nämnda regering har bestridit att den skatt som påförs företagens vinster skulle kunna ha en avgörande betydelse för deras konkurrenskraft och, i synnerhet, för prisbildningen. Under alla omständigheter kan de omtvistade åtgärderna inte ses isolerat, utan att hänsyn tas till andra delar av beskattningen. Att en medlemsstat inte har motsvarande skatteavdragsmöjligheter som dem som föreskrivs i lag nr 43/1995 innebär således inte alls att den verkliga beskattningen av företag som är etablerade inom den staten är högre än beskattningen av spanska företag.

100 Slutligen är det, enligt den spanska regeringen, inte möjligt att genom tillämpning av bestämmelser om statligt stöd kompensera för de olikheter som föreligger mellan staterna inom området för direkt beskattning, eftersom detta område inte varit föremål för en harmonisering på gemenskapsnivå.

101 De baskiska myndigheterna och Unesid delar den spanska regeringens uppfattning vad gäller de omtvistade åtgärdernas allmänna och objektiva karaktär.

102 Vad gäller de fördelar som de omtvistade åtgärderna påstås medföra för mottagarna, har de baskiska myndigheterna påpekat dels att det skatteavdrag som föreskrivs genom de omtvistade åtgärderna inte direkt är kopplat till exporten, dels att om kommissionens resonemang drogs till sin spets skulle varje lättnad av skattebördan till förmån för företag som omfattas av artikel 4 c KS automatiskt kvalificeras som stöd, och följaktligen behöva meddelas kommissionen för att godkännas av denna. Detta skulle innebära en uppenbar inblandning i medlemsstaternas behörighet inom skatteområdet.

103 De baskiska myndigheterna och Unesid har tillagt att om stålföretagen uteslöts ur tillämpningsområdet för artikel 34 i lag nr 43/1995, skulle det resultera i att en ojämlik situation uppstod till nackdel för dessa företag, i strid med gemenskapsrätten och den spanska författningen, i vilken likhetsprincipen vid beskattning stadfästs.

104 Vad gäller den jämförelse som kommissionen har gjort med de stålföretag som inte berörs av den spanska företagsbeskattningen, har Unesid åberopat territorialprincipen inom området för beskattning, och därvid understrukit att företagen inte beviljas någon specifik fördel på grundval av kriterier som verkar diskriminerande, eftersom samtliga stålföretag som verkar från Spanien, oavsett om de är inhemska eller utländska, omfattas av artikel 34 i lag nr 43/1995.

105 Dessutom vore det, enligt de baskiska myndigheterna, mycket mer diskutabelt ur gemenskapens synvinkel att fastställa ett avdrag som endast var tillämpligt för de företag som investerade inom landet, eller inom en del av detta. De omtvistade åtgärderna gynnar ju i själva verket den internationella handeln, vilket är ett syfte som står i överensstämmelse med EKSG-fördraget.

106 Kommissionen har medgivit att inte all olikbehandling av företag utgör statligt stöd. Den har gjort gällande att det genom undersökningar av skattesystem, sociala trygghetssystem och andra bestämmelser som har inverkan på företagens kostnader kan konstateras att de rättsregler som i varje medlemsstat gäller för sådana ingripanden inte är begränsade till att fastställa enhetliga bestämmelser, utan innehåller avvikelser från det gemensamma systemet vilka är tillämpliga på vissa kategorier av företag.

107 Svårigheten ligger enligt kommissionen i nödvändigheten av att bland dessa differentieringar skilja dem som följer av att gemensamma principer tillämpas på vissa situationer från dem som gynnar vissa företag genom att avvika från det gemensamma systemets inre logik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, och av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671, punkt 39).

108 Kommissionen har vidare erinrat om att stödbegreppet, på grund av sin objektiva karaktär, enligt fast rättspraxis inte definieras med hänsyn till orsakerna eller syftena med de aktuella åtgärderna, utan i förhållande till deras verkningar (domen i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 27).

109 Kommissionen har i detta avseende understrukit att den nationella åtgärdens syfte är en omständighet som skall undersökas vid utredningen av huruvida åtgärden är förenlig med fördraget, vilket eventuellt kan leda till att åtgärden förklaras vara förenlig med fördraget, i den mån den omfattas av något av undantagen i artikel 87 EG eller i artiklarna 2–5 i regelverket. Däremot kan ett sådant syfte inte medföra att det utesluts att det föreligget ett stöd, eftersom detta har bedömts under en fas som föregått utredningen av åtgärdens förenlighet.

110 I förevarande fall har den spanska regeringen inte angivit vilken princip i skattesystemet som motsvarar den gynnsamma behandling som har beviljats företag som investerar utomlands. Ifrågavarande regering har på sin höjd medgivit att de spanska myndigheterna använder skattepolitiken som ett medel för att förverkliga politiska syften avseende industri och handel.

111 Det uppgivna syftet med det skatteincitament som inrättats genom de omtvistade åtgärderna förklaras således inte av den inre logiken i det i Spanien gällande skattesystemet, utan faller utanför detta system. Även om syftet är fullständigt legitimt kan det inte medföra att åtgärdernas karaktär av statligt stöd omintetgörs och att dessa således undslipper kraven i gemenskapsbestämmelserna.

112 Kommissionen anser följaktligen att de omtvistade åtgärderna varken kan motiveras av det spanska skattesystemets karaktär eller av dess systematik.

113 Vad gäller påståendet att artikel 87 EG används som verktyg för skatteharmonisering, har kommissionen konstaterat att någon sådan grund inte har framförts i ansökan. Under dessa omständigheter anser kommissionen att grunden skall avvisas, eftersom nya grunder, enligt artikel 42.2 första stycket i domstolens rättegångsregler, inte får åberopas under rättegången.

114 I sak har kommissionen hävdat att det ifrågasatta beslutet inte har något samband med skatteharmonisering.

Domstolens bedömning

115 Såsom påpekades i punkt 90 i förevarande dom, framgår det av domen i det ovannämnda målet De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten att begreppet stöd är mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiska effekter.

116 En åtgärd som innebär att de offentliga myndigheterna beviljar vissa företag ett skatteavdrag som gör att dessa hamnar i en ekonomiskt mer gynnsam situation än andra skattebetalare utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS (se analogt domen i det ovannämnda målet Banco Exterior de España, punkt 14).

117 Det kan emellertid inte bestridas att ett företag som beviljas ett skatteavdrag gynnas i förhållande till företag som inte beviljas avdraget.

118 Den spanska regeringen har dock bestridit att de omtvistade åtgärderna skulle vara av selektiv karaktär, eftersom de med automatik är tillämpliga på alla företag enligt objektiva kriterier som inte lämnar skattemyndigheten något utrymme för skönsmässig bedömning, till exempel vid urvalet av de företag som skall beviljas avdraget.

119 Detta resonemang kan inte godtas.

120 Det skatteavdrag som inrättats genom lag nr 43/1995 kan nämligen endast komma en kategori av företag till godo, nämligen de som bedriver exportverksamhet och gör vissa investeringar som avses i de omtvistade åtgärderna. Detta konstaterande räcker för att man skall kunna fastställa att skatteavdraget uppfyller det villkor avseende specifik karaktär som är ett av kännetecknen för statligt stöd, det vill säga den selektiva karaktären av förmånen i fråga (se, avseende en preferensränta för rediskontering vid export som en stat beviljade till förmån för endast exporterade inhemska produkter, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 20 och 21, avseende återbetalning av ränta för exportkrediter, dom av den 7 juni 1988 i mål 57/86, Grekland mot kommissionen, REG 1988, s. 2855, punkt 8 och avseende ett system som avvek från allmän konkurslagstiftning och som var tillämpligt på storföretag i kris med en särskilt hög skuldsättning gentemot vissa kategorier av fordringsägare, till största delen av offentlig karaktär, domen i det ovannämnda målet Ecotrade, punkt 38).

121 Det krävs inte att de behöriga nationella myndigheterna förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av skatteavdraget i fråga för att det skall kunna fastställas att de omtvistade åtgärderna är av selektiv karaktär (se domen av den 17 juni 1999 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 27),

även om förekomsten av ett sådant utrymme kan innebära att de behöriga myndigheterna har möjlighet att gynna vissa företag eller viss produktion till nackdel för andra, och att förekomsten av ett stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS eller artikel 87 EG således kan fastställas.

122 Däremot kan systematiken i den berörda medlemsstatens skattesystem, i vilket de nationella åtgärderna ingår, och dess karaktär i princip vara ett giltigt motiv till att dessa åtgärder har en avvikande karaktär i förhållande till de bestämmelser som är allmänt tillämpliga. Under sådana omständigheter uppfyller nämnda åtgärder inte villkoret om specifik karaktär, eftersom de överensstämmer med logiken i det berörda skattesystemet.

123 Det skall påpekas att på gemenskapsrättens nuvarande stadium omfattas direkt beskattning av medlemsstaternas behörighet, även om dessa, enligt fast rättspraxis, skall utöva denna behörighet på ett sätt som inte strider mot gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 14 september 1999 i mål C-391/97, Gschwind, REG 1999, s. I-5451, punkt 20), och följaktligen avhålla sig från att i detta sammanhang vidta några åtgärder som kan utgöra ett med den gemensamma marknaden oförenligt statligt stöd.

124 För att i förevarande fall kunna motivera de omtvistade åtgärderna med hänvisning till systematiken i det skattesystem som de ingår i eller dess karaktär, är det emellertid inte tillräckligt att påstå att de är avsedda att gynna internationell handel. Ett sådant ändamål utgör förvisso ett ekonomiskt syfte, men det har inte visats att det är en del av en logik som omfattar hela det skattesystem som gäller i Spanien, såsom detta är tillämpligt på samtliga företag.

125 Enligt fast rättspraxis beskrivs statligt stöd inte heller utifrån sina orsaker eller syften, utan det definieras i stället med utgångspunkt från vilka verkningar det har (se bland annat domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen,

punkt 45). Det är inte heller tillräckligt att syftet med de omtvistade åtgärderna är av handels- eller industripolitiskt slag, såsom att internationell handel gynnas genom stöd till investeringar utomlands, för att de direkt skall undgå att kvalificeras som stöd i den mening som avses i artikel 4 c KS.

126 Den spanska regeringen och intervenienterna har åberopat likhetsprincipen vid beskattning, eftersom stålföretagen skulle diskrimineras i förhållande till andra företag som omfattas av den spanska skattelagstiftningen och som uppfyller villkoren för beviljande av det skatteavdrag som föreskrivs i artikel 34 i lag nr 43/1995, om de inte beviljades de förmåner som stadgas i den bestämmelsen.

127 Det är tillräckligt att konstatera att stålföretagen inte befinner sig i samma ställning som övriga företag, eftersom de förstnämnda omfattas av de specifika bestämmelserna i EKSG-fördraget.

128 Av vad som har anförts följer att slutsatsen kan dras att kommissionen inte gjorde en felaktig rättstillämpning då den bedömde att de omtvistade åtgärderna var av selektiv karaktär.

129 Kommissionen var vid sin bedömning av huruvida nämnda åtgärder omfattades av förbudet i artikel 4 c KS inte heller skyldig att visa att de påverkade handeln mellan medlemsstaterna eller konkurrensen, till skillnad från vad som föreskrivs inom ramen för EG-fördraget (dom av den 21 juni 2001 i de förenade målen C-280/99 P–C-282/99 P, Moccia Irme m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. I-4717, punkterna 32 och 33, och av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkt 102, samt domen av den 12 december 2002 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 75).

130 Av allt vad som anförts ovan följer att den andra delen av den tredje grunden inte kan godtas och att talan således inte kan vinna bifall på denna delgrund.

Intervenienternas grunder och argument

Parternas argument

131 De baskiska myndigheterna har framfört ytterligare två grunder till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

132 De har för det första anmärkt på att kommissionen med automatik, utan att lämna någon som helst specifik förklaring, utsträckte det ifrågasatta beslutet till att även omfatta regionala baskiska bestämmelser genom att nöja sig med att konstatera att dessa var av motsvarande karaktär som artikel 34 i lag nr 43/1995.

133 I detta avseende har kommissionen åtminstone gjort en felbedömning genom att inte inta en liknande hållning vad gäller de bestämmelser som är i kraft i den självständiga provinsen Navarra.

134 Den skulle under alla omständigheter ha beaktat att de omtvistade åtgärderna ingår i självständiga och särskilda skattesystem, bland annat inom området för direkt beskattning.

135 För det andra har kommissionen inte beaktat möjligheten att de omtvistade åtgärderna endast delvis utgör stöd.

136 Den borde ha preciserat på vilket sätt artikel 34 i lag nr 43/1995, i likhet med artikel 43 i de omtvistade åtgärderna, åstadkom ett stöd och, vad gäller de företag som samtidigt är verksamma inom såväl stålområdet som andra områden, hur stor stödandelen var.

137 För det fall det skall anses att de omtvistade åtgärderna utgjorde stöd, kritiserar Unesid även kommissionen för att inte ha genomfört det förfarande som fastställs i protokoll 10, om omstrukturering av den spanska stålindustrin, till akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken och anpassningarna av fördragen (EGT L 302, 1985, s. 23) (nedan kallad anslutningsakten). De synpunkter som skall inhämtas enligt punkt 7 i bilagan till nämnda protokoll, med rubriken "Förfaranden och stödkriterier", skulle ha lett till att ett flertal nationella juridiska system befunnits innehålla bestämmelser motsvarande de omtvistade åtgärderna, bestämmelser som fram till nu har betraktats som äkta allmänna åtgärder som inte kan anses utgöra offentligt stöd.

138 Unesid har dessutom gjort gällande att det faktum att en statlig åtgärd omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 c KS, utan att den för den sakens skull ingår i de kategorier som anges i ett regelverk om stöd som dessförinnan antagits av gemenskapsinstitutionerna, inte betyder att åtgärden endast av denna anledning skall förklaras vara oförenlig med EKSG-fördraget, eller att medlemsstaten av denna anledning skall tvingas avbryta åtgärden i fråga.

139 Kommissionen har uppenbarligen även missuppfattat räckvidden av artikel 95 KS när den underlåtit att söka Europeiska unionens råds åsikt om ett eventuellt undantag i syfte att godkänna de omtvistade åtgärderna. Även om ett beslut

huruvida denna artikel skall tillämpas eller ej faller inom kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, är denna likväl skyldig att, i enlighet med artikel 8 KS, "se till att de mål som uppställs i detta fördrag förverkligas på det sätt som fördraget anger". Om omständigheterna visar att ett givet offentligt stöd är rättfärdigat genom att det medverkar till att förverkliga fördragets mål, skall kommissionen följaktligen konkret undersöka möjligheten att tillämpa artikel 95 första stycket KS, och därvid motivera sitt val i enlighet med artiklarna 5 KS och 15 KS.

140 Det är i förevarande fall möjligt att tillåta att artikel 34 i lag nr 43/1995 bibehålls avseende EKSG-företag, med hänsyn till de syften som anges i artiklarna 2, 3 d och 3 g KS. Det saknas emellertid helt ekonomiska och sociala analyser avseende detta i det ifrågasatta beslutet.

141 Kommissionen har utvecklat sitt allmänna resonemang rörande de två typerna av snedvridningar som beror, för det första, på skillnaderna mellan de allmänna bestämmelserna i olika medlemsstater och, för det andra, på att endast vissa företag eller vissa grupper av företag beviljas en behandling som är mer gynnsam än den som blir följden av tillämpning av den allmänna bestämmelse som är i kraft i medlemsstaten, och därefter påpekat att ett stöds selektiva karaktär saknar samband med den omständigheten att stödet följer av en tillämpning av objektiva kriterier. En åtgärd kan nämligen vara selektiv även om de kriterier som gäller för dess tillämpning är helt klara och objektiva, och det inte finns något utrymme för skönsmässig bedömning från myndighetens sida vid genomförandet av den.

142 I förevarande fall är det, enligt kommissionen, tillräckligt att endast läsa igenom de omtvistade åtgärderna för att fastställa att de avviker från den allmänna bestämmelsen och att detta skatteincitament följaktligen är av selektiv karaktär, eftersom det endast gynnar de företag som utövar "exportverksamhet". Ett sådant incitament är nämligen inte av allmän karaktär på grund av att det är tillämpligt på samtliga skattebetalare som omfattas av företagsbeskattningen, eftersom det endast berör dem som bedriver viss verksamhet med koppling till export. Genom ett sådant skatteincitament skapas en uppenbar fördel för dem som drar nytta av det, eftersom

de försätts i en ekonomiskt mer fördelaktig ställning än övriga skattebetalare, såsom de stålverk som beskattas i Spanien men inte drar nytta av denna fördel, och de stålverk som beskattas i andra medlemsstater (se punkt 19 i skälen i det ifrågasatta beslutet).

143 Kommissionen har för det första, vad gäller den påstått automatiska utvidgningen av det ifrågasatta beslutets räckvidd till att även omfatta regionala baskiska lagar och utelämnandet av den skattefördel av samma slag som är tillämplig i den självständiga provinsen Navarra, gjort gällande att nämnda lagar klart åsyftas i det ifrågasatta beslutet och att deras likhet med artikel 34 i lag nr 43/1995, vilken har samma huvudsakliga kännetecken, möjliggör en sådan hänvisning som har gjorts i detta beslut, för att undvika upprepning. De spanska myndigheterna informerade heller aldrig kommissionen under hela det förfarande som föregick beslutet om förekomsten av en skattebestämmelse som motsvarade artikel 34 och de omtvistade åtgärderna och som var tillämplig i den självständiga provinsen Navarra. Den felbedömning som de baskiska myndigheterna har påtalat var således endast följden av bristande samarbete, till och med försummelse, från de spanska myndigheternas sida.

144 Vidare anser kommissionen, vad gäller påståendet att den uppträtt godtyckligt eller åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte undersöka huruvida de omtvistade bestämmelserna skulle kunna utgöra stöd endast delvis, att en sådan avgränsning av effekterna av det ifrågasatta beslutet hör hemma i genomförandefasen av detta, inom ramen för vilken det åligger de spanska myndigheterna att för varje enskilt företag identifiera på vilka investeringar skatteavdraget utnyttjats i strid med EKSG-fördraget.

145 Vad därefter gäller det påstådda åsidosättandet av det förfarande som fastställts i anslutningsakten, saknar denna anmärkning helt grund, eftersom protokoll 10 till akten, i enlighet med artikel 52 i densamma, endast var tillämpligt under en treårsperiod, räknat från datumet för Konungariket Spaniens anslutning till gemenskaperna, och endast rörde det stöd som var kopplat till planerna på omstrukturering av de spanska stålföretagen.

146 Slutligen har kommissionen inte förnekat att den med stöd av artikel 95 KS har befogenhet att tillåta stöd i det enskilda fallet, men denna behörighet är, såsom framgår av domstolens rättspraxis, extraordinär och skönsmässig. Detta innebär att kommissionen måste motivera ett utövande av befogenheten, men att den däremot inte har någon skyldighet att redovisa skälen, särskilt inte de ekonomiska skälen, till att den valt att inte tillämpa denna bestämmelse för att på individuell basis tillåta ett stöd.

147 Förvisso kan utövandet av denna befogenhet bli föremål för domstolsprövning, men denna begränsas, enligt kommissionen, till en kontroll av huruvida en fördragsbestämmelse, eller en rättsakt som har antagits för genomförandet av en sådan, har åsidosatts, eller huruvida det föreligger maktmissbruk.

148 De mål i fördraget som Unesid har hänvisat till är dessutom, enligt kommissionen, ofullständigt angivna av denna. Bland dessa mål ingår nämligen även, i enlighet med artikel 5 första stycket tredje strecksatsen KS, att upprätta, vidmakthålla och iaktta normala konkurrensförhållanden.

Domstolens bedömning

149 Vad gäller det förhållandet att det ifrågasatta beslutet omfattade baskiska regionala lagar, är det tillräckligt att konstatera att de baskiska myndigheterna inte har framfört något bevis för att de överväganden som låg till grund för beslutet avseende artikel 34 i lag nr 43/1995 inte gick att överföra på nämnda regionala lagar på grund av särdragen i de sistnämnda.

150 Den omständigheten att det ifrågasatta beslutet inte omfattar vissa liknande skattebestämmelser som tillämpas i andra regioner i Spanien, påverkar inte beslutets lagenlighet.

151 Anmärkningen att kommissionen inte undersökte möjligheten att de omtvistade åtgärderna endast delvis utgjorde stöd, i den mening som avses i artikel 4 c KS, har inte stöd i de faktiska förhållandena, eftersom det klart framgår av punkt 15 i skälen i det ifrågasatta beslutet att beslutet endast avser tillämpningen av åtgärderna med hänsyn till bestämmelserna i EKSG-fördraget och, följaktligen, EKSG-företagen.

152 Vad gäller anmärkningen att kommissionen inte genomförde det förfarande som fastställts i protokoll 10 i anslutningsakten, är det tillräckligt att konstatera, i likhet med vad kommissionen med rätta har påpekat, att protokollet i enlighet med artikel 52 i nämnda akt endast var tillämpligt under en treårsperiod, räknat från datumet för Konungariket Spaniens anslutning till gemenskaperna, och att det under alla omständigheter endast rörde planerna på omstrukturering av de spanska stålföretagen.

153 Vad slutligen gäller anmärkningen om en uppenbart oriktig bedömning avseende tillämpningen av artikel 95 första stycket KS, skall det erinras om att kommissionen enligt denna artikel, och i enlighet med det förfarande som anges däri, undantagsvis kan besluta att tillåta att stöd beviljas när detta krävs för att den gemensamma marknaden för kol och stål skall fungera väl.

154 Vissa av dessa beslut innehåller tillstånd till beviljande av punktvist stöd till bestämda stålföretag, medan andra ger kommissionen befogenhet att förklara att vissa typer av stöd, som ges till samtliga företag som uppfyller de fastställda villkoren, är förenliga med den gemensamma marknaden (beslut av den 3 maj 1996 i mål C-399/95 R, Tyskland mot kommissionen, REG 1996, s. I-2441, punkt 20).

155 Såsom redan har fastställts av domstolen utövar kommissionen denna befogenhet när den bedömer att stödet i fråga krävs för att förverkliga fördragets mål. Dessutom förutsätter den inneboende logiken i tillståndssystemet, i fråga om individuella

beslut av kommissionen, att den berörda medlemsstaten begär att kommissionen skall genomföra det förfarande som föreskrivs i artikel 95 KS, innan kommissionen prövar om stödet krävs för att förverkliga fördragets mål (domen av den 12 december 2002 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkterna 84 och 85).

156 Av detta följer, tvärtemot vad Unesid har hävdat, att kommissionen inte på något sätt var skyldig att i förevarande fall, på eget initiativ och innan den fattade det ifrågasatta beslutet, inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 95 första stycket KS, i syfte att tillåta de omtvistade åtgärderna på grundval av bestämmelsen i fråga.

157 Av vad som har anförts följer att de grunder och argument som har framförts av intervenienterna inte kan godtas.

158 Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

159 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall intervenienterna bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa, Gobierno del País Vasco och Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid) skall bära sina rättegångskostnader.**

Timmermans Puissochet Cunha Rodrigues

Schintgen Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 juli 2004.

R. Grass C.W.A. Timmermans

Justitiesekreterare Ordförande på andra avdelningen