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

I de forenede sager T-269/99, T-271/99 og T-272/99,

**Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa,**

**Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava,**

**Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya,**

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

sagsøgere,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger, der blev meddelt de spanske myndigheder ved skrivelser af 17. august 1999, om at indlede

* Processprog: spansk.

proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF mod den spanske stat med hensyn til fiskale støtteforanstaltninger i form af en skattelempelse på 45% i Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa (EFT 1999 C 351, s. 29, og EFT 2000 C 71, s. 8),

har

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

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

justitssekretær: assisterende justitssekretær B. Pastor,

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

afsagt følgende

**Dom**

**Relevante retsregler**

*Fællesskabsbestemmelser*

1 På statsstøtteområdet varierer de proceduremæssige bestemmelser alt efter, om støtteforanstaltningerne er eksisterende eller nye. Førstnævnte er underkastet

bestemmelserne i artikel 88, stk. 1 og 2, EF, og sidstnævnte stk. 3 og 2 i samme artikel.

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

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

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

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

b) »eksisterende støtte«

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

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]«.

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

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

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

stk. 4), eller at den anmeldte støtte ikke er forenelig med fællesmarkedet (artikel 7, stk. 5).

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

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

*Skattelempelsen indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa*

10 De foreliggende sager vedrører den påståede skattemæssige støtte ydet i form af en skattelempelse, som er fastsat ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava, Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa.

Skattelempelsen indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava

11 Sjette tillægsbestemmelse til Norma Foral (provinslov) nr. 22/1994 af 20. december 1994 om gennemførelse af Territorio Histórico de Álavas budget for 1995 har følgende ordlyd:

»Investeringer i nye materielle anlægsaktiver, som foretages mellem den 1. januar 1995 og den 31. december 1995, og som overstiger 2,5 mia. [spanske pesetas (ESP)] ifølge afgørelse truffet af Diputación Foral de Álava, indrømmes en skattelempelse på 45% af det investeringsbeløb, som Diputación Foral de Álava fastsætter; skattelempelsen finder anvendelse på det skattepligtige beløb.

Nedsættelser, der på grund af et for lavt skattepligtigt beløb ikke udnyttes, kan anvendes inden for ni år efter det år, hvor Diputación Foral de Álava har truffet den pågældende afgørelse.

I den pågældende afgørelse truffet af Diputación Foral de Álava fastsættes de frister og begrænsninger, der gælder i de enkelte tilfælde.

De fordele, der indrømmes ved denne bestemmelse, er uforenelige med nogen anden form for skattemæssig fordel for samme investering.

Diputación Foral de Álava fastsætter ligeledes varigheden af investeringsproceduren, som kan omfatte investeringer, der har fundet sted i forberedelsesfasen for det projekt, der ligger til grund for investeringerne.«

12 Gyldigheden af denne bestemmelse blev forlænget for 1996 ved femte tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 33/1995 af 20. december 1995, som ændret ved punkt 2.11 i undtagelsesbestemmelsen i Norma Foral nr. 24/1996 af 5. juli 1996. For 1997 blev foranstaltningen forlænget ved syvende tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 31/1996 af 18. december 1996.

13 Skattelempelsen på 45% af investeringsbeløbet blev bevaret i en modificeret udgave for årene 1998 og 1999 ved henholdsvis 11. tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 33/1997 af 19. december 1997 og syvende tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 36/1998 af 17. december 1998.

Skattelempelse indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa

14 Fjerde tillægsbestemmelse til Vizcayas Norma Foral nr. 7/1996 af 26. december 1996, forlænget ved anden tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 4/1998 af 2. april 1998, og tiende tillægsbestemmelse til Guipúzcoas Norma Foral nr. 7/1997 af 22. december 1997 bestemmer:

»Investeringer i nye materielle anlægsaktiver, som foretages efter den 1. januar 1997, og som overstiger 2,5 mia. [ESP], indrømmes efter afgørelse truffet af

Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa] en skattelempelse på 45% af det investeringsbeløb, som Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa] fastsætter; skattelempelsen finder anvendelse på det beløb, der skal betales i skat af den personlige indkomst.

Nedsættelser, der på grund af et for lavt skattepligtigt beløb ikke udnyttes, kan anvendes inden for fem skatteår efter det år, hvor afgørelsen om indrømmelse af lempelsen blev truffet.

Denne frist for anvendelse af nedsættelsen kan forlænges indtil det første skatteår, hvor der registreres et overskud inden for forældelsesperioden.

I den i stk. 1 omhandlede afgørelse fastsættes de frister og begrænsninger, der gælder i de enkelte tilfælde.

[...]«

**Anfægtede beslutninger**

15 I 1996 undersøgte Kommissionen efter indgivelsen af en klage indrømmelsen af en skattelempelse på 45% fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava til selskabet Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa). Ved beslutning 1999/718/EF af 24. februar 1999 om den spanske stats støtte til Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) (EFT L 292, s. 1)

fastslog Kommissionen, at den skattelempelse, som det pågældende selskab var blevet indrømmet, udgjorde en med fællesmarkedet uforenelig statsstøtte.

16 Efterfølgende foretog Kommissionen i lyset af artikel 87 EF og 88 EF en mere generel undersøgelse af den skattelempelse, der var indført ved skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava. De tilsvarende skattebestemmelser, der var gældende i Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa, blev ligeledes undersøgt (herefter, for de tre Territorio Histórico i Baskerlandet »de omtvistede skatteforanstaltninger«).

17 Følgelig vedtog Kommissionen beslutning SG(99) D/6871 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den skattelempelse, der er fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Vizcaya og Territorio Histórico de Guipúzcoa, som blev tilstillet de spanske myndigheder ved skrivelse af 17. august 1999. Denne beslutning, der er den anfægtede beslutning i sag T-269/99, Territorio Histórico de Guipúzcoa mod Kommissionen, og i sag T-272/99, Territorio Histórico de Vizcaya mod Kommissionen, er gengivet på spansk i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 4. december 1999 (EFT C 351, s. 29), og er i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, i forordningen om statsstøtteproceduren ledsaget af et resumé på sproget for den pågældende udgave af Tidende.

18 Kommissionen har ligeledes indledt den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den skattelempelse, der er fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava. Denne beslutning, med referencen SG(99) D/6873, blev tilstillet de spanske myndigheder ved skrivelse af 17. august 1999 og offentliggjort på spansk i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 11. marts 2000 (EFT C 71, s. 8), ledsaget af et resumé på sproget for den pågældende udgave af Tidende. Den udgør den anfægtede beslutning i sag T-271/99, Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen.

19 I de to beslutninger om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (herefter »de anfægtede beslutninger«) kvalificerer Kommissionen foreløbigt den omtvistede skatteforanstaltning som statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF på grundlag af følgende betragtninger:

»[Skattelempelsen] opfylder alle fire kriterier i EF-traktatens artikel 87. Især gælder det, at der er tale om en specifik støtteforanstaltning, der begunstiger visse virksomheder. Det er kun virksomheder, der foretager investeringer på over 2,5 mia. [ESP] (15 025 303 EUR), der kan modtage den pågældende [skattelempelse]. Alle andre virksomheder, hvis deres investeringer ikke overskrider tærsklen på 2,5 mia. ESP, er udelukket fra ordningen.« (Punkt 3.1 i resuméet af beslutning SG(99) D/6871 og punkt 2.1 i resuméet af beslutning SG(99) D/6873.)

20 Ifølge Kommissionen fremgår skattelempelsens selektive karakter også af den skønsmæssige beføjelse, som skattemyndighederne i de pågældende Territorio Histórico'er har ved tildelingen af den pågældende skattefordel (EFT 1999 C 351, s. 32, for så vidt angår beslutning SG(99) D/6871, og EFT 2000 C 71, s. 11, for så vidt angår beslutning SG(99) D/6873).

21 Efter at have konstateret, at de spanske myndigheder har tilsidesat den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte forpligtelse til at underrette Kommissionen forinden, tager Kommissionen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede skatteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet. Den konkluderer, at dette er tvivlsomt, og beslutter at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (punkt 3.2 og 3.3 i resuméet af beslutning SG(99) D/6871 og punkt 2.2 og 2.3 i resuméet af beslutning SG(99) D/6873).

22 Efter at Kommissionen havde vedtaget de anfægtede beslutninger, undersøgte den særligt indrømmelsen af den skattelempelse på 45%, der er fastsat i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava til en bestemt virksomhed. Denne undersøgelse blev afsluttet ved Kommissionens beslutning 2000/795/EF af

22. december 1999 om den statsstøtte, Spanien har ydet til fordel for Ramondín SA og Ramondín Cápsulas SA (EFT 2000 L 318, s. 36).

## Retsforhandlinger og parternes påstande

23 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 3. november 1999 har sagsøgerne anlagt nærværende sager.

24 Territorio Histórico de Guipúzcoa, der er sagsøger i sag T-269/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Kommissionens beslutning SG(99) D/6871 annulleres, for så vidt som den skattelempelse, der er fastsat i den for Territorio Histórico de Guipúzcoa vedtagne Norma Foral nr. 7/1997 af 22. december 1997, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Territorio Histórico de Álava, der er sagsøger i sag T-271/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Kommissionens beslutning SG(99) D/6873 annulleres, for så vidt som den skattelempelse, der er fastsat i den for Territorio Histórico de Álava vedtagne Norma Foral nr. 22/1994 af 20. december 1994, med senere ændringer, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Territorio Histórico de Vizcaya, der er sagsøger i sag T-272/99, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Kommissionens beslutning SG(99) D/6871 annulleres, for så vidt som den skattelempelse, der er fastsat i den for Territorio Histórico de Vizcaya vedtagne Norma Foral nr. 7/1996 af 26. december 1996, med senere ændringer, betegnes som en statsstøtte i henhold til artikel 87 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

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

28 Kommissionen har i de tre sager nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling den 12. januar 2001 er sagerne T-269/99, T-271/99 og T-272/99 blevet forenet.

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

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

## Formaliteten

*Parternes argumenter*

32 Kommissionen har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger udgør forberedende retsakter, der ikke ændrer sagsøgernes retsstilling. De anfægtede beslutninger udgør derfor ikke beslutninger, der kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF. Kommissionen har tilføjet, at såfremt beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure havde endelige retsvirkninger med hensyn til at kvalificere en foranstaltning som statsstøtte, ville muligheden for at anlægge sag til prøvelse af denne kvalifikation inden for den lovmæssige frist medføre, at en sag, der anlægges til prøvelse af den endelige beslutning om, hvorvidt foranstaltningen var en statsstøtte, måtte afvises, idet det der herved blot ville være tale om en retsakt, der bekræfter en tidligere endelig retsakt.

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

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

35 Sagsøgerne har under henvisning til de domme, der er nævnt i foregående præmis, heroverfor gjort gældende, at en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er en retsakt, der kan anfægtes, idet den har umiddelbare og endelige retsvirkninger. Sagsøgerne har understreget, at Kommissionen ikke var berettiget til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, eftersom den skattelempelse, der var indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, ikke havde karakter af statsstøtte. I sag T-271/99 og T-272/99 har sagsøgerne tilføjet, at såfremt de omtvistede skatteforanstaltninger måtte anses for støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, er der tale om eksisterende støtte. Skattelempelsen blev faktisk indført i 1984 i skattelovgivningen for Territorio Histórico de Álava og Territorio Histórico de Vizcaya.

*Rettens bemærkninger*

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

37 En beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har selvstændige retsvirkninger, navnlig for så vidt angår indstilling af den omhandlede foranstaltning (Tirrenia-dommen, præmis 62 og 69). Dette gælder ikke kun i det

tilfælde, hvor den foranstaltning, der er under gennemførelse, efter den pågældende medlemsstats myndigheders opfattelse anses for at være eksisterende støtte, men ligeledes i det tilfælde, hvor disse myndigheder mener, at den foranstaltning, der er omhandlet i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 34, dommens præmis 59, 60 og 69).

38 En beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, der er under gennemførelse, og af Kommissionen betegnes som ny støtte, vil nødvendigvis ændre retsvirkningerne af den omhandlede foranstaltning og retsstillingen for de virksomheder, der modtager støtten, navnlig for så vidt angår den fortsatte gennemførelse af foranstaltningen. I tiden før en sådan beslutning er vedtaget, kan medlemsstaten samt virksomhederne, der modtager støtten, og andre erhvervsdrivende således gå ud fra, at foranstaltningen er lovligt gennemført enten som en generel foranstaltning, der ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, eller som eksisterende støtte. Derimod må der efter vedtagelsen af den pågældende beslutning i det mindste herske alvorlig tvivl om lovligheden af den pågældende foranstaltning, som, med forbehold af muligheden for at indgive begæring til Domstolen om foreløbige forholdsregler, må føre til, at medlemsstaten indstiller foranstaltningen, eftersom indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure udelukker en umiddelbar beslutning, som fastslår foreneligheden med fællesmarkedet, og som gør det muligt på lovlig vis at fortsætte gennemførelsen af den nævnte foranstaltning. En sådan beslutning kunne tillige påberåbes ved en national domstol, som anmodes om at træffe afgørelse om alle de konsekvenser, der følger af en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF. Endelig vil en sådan beslutning give de støttede virksomheder anledning til under alle omstændigheder at afvise nye udbetalinger, nye fordele eller hensætte de nødvendige beløb med henblik på eventuelle senere krav om tilbagebetaling. De erhvervsdrivende vil endvidere i deres forhold til de støttede virksomheder tage hensyn til den retligt og økonomisk usikre situation, som disse befinder sig i (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 34, dommens præmis 59 og 69, og Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 85).

39 I den sammenhæng skal det ganske vist bemærkes, at til forskel fra et påbud om indstilling rettet til en medlemsstat, som er umiddelbart bindende, og hvis manglende overholdelse giver Kommissionen mulighed for at indbringe sagen direkte for Domstolen i henhold til artikel 12 i forordningen om »statsstøtte-

proceduren« med henblik på, at Domstolen fastslår, at den manglende overholdelse udgør en tilsidesættelse af traktaten, har en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som er vedtaget i forhold til foranstaltninger, der er under gennemførelse, og som Kommissionen har kvalificeret som ny støtte, retsvirkninger, hvis konsekvenser det påhviler den pågældende medlemsstat, og i givet fald de erhvervsdrivende, at drage. Denne forskel i fremgangsmåden påvirker dog ikke rækkevidden af disse retsvirkninger (Tirrenia-dommen, nævnt ovenfor i præmis 34, dommens præmis 60).

40 Det fremgår således af ovenstående, at de anfægtede beslutninger er retsakter, der kan anfægtes ved søgsmål i henhold til artikel 230 EF.

41 Det bør endvidere konstateres, at sagsøgerne er direkte og individuelt berørt, jf. artikel 230, stk. 4, EF, af de anfægtede beslutninger. De anfægtede beslutninger vedrører skatteforanstaltninger, som sagsøgerne er ophavsmænd til, og beslutningerne forhindrer desuden sagsøgerne i at udøve de beføjelser, som de forventer at kunne udøve, og som de direkte er tillagt i henhold til spansk ret (jf. i denne retning Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 29 og 30, og af 6.3.2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 50).

42 Sagerne kan derfor fremmes til realitetsbehandling.

## Realiteten

43 Sagsøgerne har til støtte for deres påstande gjort fem anbringender gældende. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og det andet

anbringende en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 2 og 3, EF. Det tredje og fjerde anbringende omhandler henholdsvis magtfordrejning og tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endelig drejer det femte anbringende sig om tilsidesættelse af artikel 253 EF.

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

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

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

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

47 Det følger heraf, at betegnes en foranstaltning som statsstøtte i en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, er dette ikke endeligt. Indledes

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

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

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

50 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at de anfægtede beslutninger vedrører generelle foranstaltninger, der ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF. Den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, er til samme gavn for alle skatteydere, der foretager investeringer på mere end 2,5 mia. ESP.

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

52 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke kan lægge til grund, at de omtvistede skatteforanstaltninger er specifikke, blot på grundlag af den skønsmæssige beføjelse, som myndighederne (Diputaciónes Forales) hævdes at have ved indrømmelsen af skattelempelsen. Disse myndigheder tager blot stilling til, om betingelserne for at indrømme skattelempelsen i de omtvistede skatteforanstaltninger er opfyldt, uden at de råder over nogen skønsmæssig beføjelse i denne forbindelse. De har ingen beføjelse til at udvælge virksomheder eller til at variere intensiteten af »støtten« i forhold til virksomhedernes særlige kendetegn.

53 Endelig kan det ifølge sagsøgerne heller ikke udledes af kravet om minimumsinvesteringer på 2,5 mia. ESP, at skattelempelsen skulle være specifik. Der er tale om et kvantitativt kriterium, der har til formål at begrænse den pågældende skattefordels anvendelsesområde.

54 Det skal i denne forbindelse nævnes, at det i henhold til artikel 87, stk. 1, EF kræves, at en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte skal begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. En foranstaltnings specificitet eller selektivitet er således et af kendetegnene ved begrebet statsstøtte (Domstolens dom af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907, præmis 40, Rettens dom i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, dommens præmis 144, og af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, præmis 39).

55 I de anfægtede beslutninger har Kommissionen imidlertid lagt to forhold til grund for foreløbigt at betegne skattelempelsen som en selektiv foranstaltning i henhold

til artikel 87, stk. 1, EF, nemlig det nødvendige minimumsinvesteringsbeløb på 2,5 mia. ESP for at kunne indrømmes skattefordelen (punkt 3.1 i resuméet af beslutning SG(99) D/6871 og punkt 2.1 i resuméet af beslutning SG(99) D/6873) og den skønsmæssige beføjelse, som skattemyndighederne i de pågældende Territorio Histórico'er har ved indrømmelsen af skattefordelen (EFT 1999 C 351, s. 32, for så vidt angår beslutning SG(99) D/6871, og EFT 2000 C 71, s. 11, for så vidt angår beslutning SG(99) D/6873).

56 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, har Kommissionen i de anfægtede beslutninger således ikke baseret sig på en konstatering af, at de omtvistede skatteforanstaltninger kun finder anvendelse på en del af spansk territorium, nemlig Territorio Histórico'erne i Baskerlandet, for foreløbigt at konkludere, at skattelempelsen er selektiv. Sagsøgerne kan derfor ikke med rette hævde, at de anfægtede beslutninger rejser tvivl om den kompetence, de tre Territorio Histórico'er har til at træffe skatteforanstaltninger.

57 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af de omtvistede skatteforanstaltninger, at de begrænser indrømmelsen af skattelempelsen til virksomheder, der foretager investeringer i nye materielle anlægsaktiver på mere end 2,5 mia. ESP. De omtvistede skatteforanstaltninger begrænser derved de facto indrømmelsen af skattelempelsen til virksomheder, der har betragtelige finansielle midler. På dette grundlag har Kommissionen derfor med rette foreløbigt kunnet lægge til grund, at den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, var forbeholdt »visse virksomheder« som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF (jf. dommen i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, dommens præmis 157).

58 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, skal anses for berettiget som følge af skattesystemets karakter og opbygning, idet lempelsen opfylder objektive kriterier, der finder ensartet anvendelse, og idet lempelsen tjener til opfyldelsen af det mål, der forfølges med de skattebestemmelser, hvormed lempelsen indføres.

59 Sagsøgerne har i denne forbindelse forklaret, at tilskyndelsen til den investering, der ønskes med skattelempelsen, er nødvendig i en region, der normalt kun tiltrækker få erhvervsdrivende. De har tilføjet, at når en medlemsstat fremmer investeringer og gør det på en sådan måde, at virksomheder etablerer sig på medlemsstatens område, sikrer den fremtidige skatteindtægter, idet disse virksomheder bliver skattepligtige i denne stat. Det mål, der forfølges med de pågældende Territorio Histórico'ers skatteforanstaltninger, er således, i form af sådanne statslige tiltag, at opnå det højest mulige skatteprovenu.

60 Det bemærkes i denne forbindelse, at en statslig foranstaltning, som berettiges af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den er et led i, ikke opfylder betingelsen om selektivitet, selv om foranstaltningen udgør en fordel for modtagerne (Domstolens dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 33, den såkaldte »Maribel-dom«, og af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 42).

61 For at vurdere, om denne berettigelse foreligger i denne sag, skal det undersøges, om begrænsningen af kredsen af potentielle modtagere af skattelempelsen er berettiget i medfør af den baskiske ordnings art og indretning (jf. dommen i sagen Diputación Foral da Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, dommens præmis 164).

62 I denne forbindelse bemærkes for det første, at den omstændighed, at de omtvistede skatteforanstaltninger opfylder kriterierne og formålsbetingelserne, ikke kan godtgøre, at begrænsningen af modtagere til kun at omfatte virksomheder, der foretager investeringer på mindst 2,5 mia. ESP, er berettiget som følge af arten og indretningen af de pågældende tre Territorio Histórico'ers skatteordning (jf. dommen i sagen Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, nævnt ovenfor i præmis 60, dommens præmis 53).

63 Hvad angår argumentet om, at skattelempelsen har til formål at begunstige den økonomiske udvikling i Baskerlandet, bemærkes, at det formål, der forfølges med

en foranstaltning, ikke kan fratage den sin karakter af statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand (jf. dommen i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, dommens præmis 168 og de deri nævnte henvisninger).

64 Endelig kan argumentet om den senere stigning i skatteprovenuet vanskeligt forenes med indrømmelsen af skattelempelser. Selv om det antages, at et sådant formål forfølges, skal der tages hensyn til, om formålet også kan opnås gennem generelle skatteforanstaltninger (jf. Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/00, Diputación Foral da Álava m.fl. mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 62).

65 Kommissionen har under disse omstændigheder ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den i de anfægtede beslutninger foreløbigt lagde til grund, at den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, er en selektiv foranstaltning i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, idet den kun begunstiger virksomheder, der investerer mere end 2,5 mia. ESP.

66 Det er herefter ufornødent at undersøge, om Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som den rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede beslutninger, med rette kunne lægge til grund, at de baskiske skattemyndigheder havde en skønsmæssig beføjelse for så vidt angår indrømmelsen af skattelempelsen, og at denne påståede skønsmæssige beføjelse også kunne give de omtvistede skatteforanstaltninger en selektiv karakter (jf. præmis 20 ovenfor).

67 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, medfører en fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirker

samhandelen mellem medlemsstaterne. De har understreget, at en foranstaltnings påvirkning af konkurrencen skal være reel og mærkbar, for at det kan fastslås, at den har karakter af statsstøtte (Domstolens dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org.ref.: Rec. s. 487, præmis 16, af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 18, og af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 58).

68 Det bemærkes, at når der er tale om en påstået støtteordning, kan Kommissionen indskrænke sig til at undersøge ordningens nærmere indhold med henblik på at vurdere, om den sikrer en væsentlig fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og har en sådan karakter, at den hovedsagelig tilgodeser virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. Maribeldommen, nævnt ovenfor i præmis 60, dommens præmis 48, og Domstolens dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 89). I et tilfælde som det foreliggende, hvor en påstået støtteordning ikke er blevet anmeldt, er det ikke nødvendigt, at begrundelsen til Kommissionens endelige beslutning, og så meget desto mindre begrundelsen til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, indeholder en ajourført vurdering af de indførte støtteforanstaltningers virkninger på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne (Maribeldommen, nævnt ovenfor i præmis 60, dommens præmis 48).

69 Kommissionen har imidlertid i de anfægtede beslutninger med rette foreløbigt kunnet antage, at de omtvistede skatteforanstaltninger, der de facto begrænser indrømmelsen af skattelempelsen til virksomheder, der råder over betragtelige finansielle midler, giver modtagerne af denne skattefordel en mærkbar fordel i forhold til deres konkurrenter og har en sådan karakter, at den hovedsagelig tilgodeser virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne.

70 Det af sagsøgernes argumenter, der er redegjort for i præmis 67, skal derfor også forkastes.

71 Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen — uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn — med rette har kunnet antage, at den, efter en første undersøgelse,

ikke kunne overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende skattefordel er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

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

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

73 Sagsøgerne i sagerne T-271/99 og T-272/99 har for det første gjort gældende, at den skattelempelse, der er omhandlet i de anfægtede beslutninger, er en eksisterende støtte.

74 De har i denne forbindelse anført, at den pågældende skattefordel allerede eksisterede i Territorio Histórico de Álava og Territorio Histórico de Vizcaya, inden Spanien tiltrådte Fællesskabet. Den blev faktisk indført i 1984. Ifølge sagsøgerne udgør skattelempelsen, for så vidt som den betegnes som støtte, en eksisterende støtte. De anfægtede beslutninger, hvorved der indledes en procedure, der er fastsat for ny støtte, er derfor ulovlige.

75 Dette argument må forkastes. Det kan nemlig konstateres, at det er åbenbart, at den pågældende skattefordel blev indrømmet med hjemmel i retsakter, der blev vedtaget på et tidspunkt, hvor Spanien allerede var medlem af Fællesskabet, nemlig Norma Foral nr. 22/1994 af 20. december 1994 for Álava og Norma Foral nr. 7/1996 af 26. december 1996 for Vizcaya (jf. i denne retning dommen af 6.3.2002 i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt

ovenfor i præmis 41, dommens præmis 171-177). I øvrigt har sagsøgerne ikke fremlagt oplysninger, hvoraf det fremgår, at den skattefordel, der hævdes indført i 1984, og den skattelempelse, der er omhandlet i de anfægtede beslutninger er af samme art og er udtryk for kontinuitet.

76 I retsmødet har sagsøgerne på ny gjort gældende, at begrebet statsstøtte med tiden er undergået en vis udvikling, hvilket er anerkendt i artikel 1, litra b), nr. v), i forordningen om statsstøtteprocedurerne. De har anført, at Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede skatteforanstaltninger ikke anså en skattefordel som den i de anfægtede beslutninger omhandlede for selektiv. Den ændring af kriterierne for selektivitet, som Kommissionen har anvendt i tidens løb, har den virkning, at skattelempelsen, såfremt den udgjorde en statsstøtte, måtte anses for en eksisterende støtte.

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

78 Det bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 1, litra b), nr. v), i forordningen om statsstøtteprocedurerne er følgende eksisterende støtte: »støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om

støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer«.

79 Det må for det første konstateres, at de af sagsøgerne fremlagte oplysninger ikke giver anledning til at fastslå, at de kriterier for selektivitet, Kommissionen anvender ved bedømmelsen af skatteforanstaltningerne i forhold til artikel 87, stk. 1, EF, har ændret sig efter vedtagelsen af de omtvistede skatteforanstaltninger. I de to beslutninger, der er nævnt ovenfor i præmis 77, har Kommissionen antaget, at de undersøgte skatteforanstaltninger har en selektiv karakter, og den har betegnet dem som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet. Der er intet i disse beslutninger, der giver grundlag for at fastslå, at Kommissionen ville have anset de omtvistede skatteforanstaltninger for generelle foranstaltninger, der ikke er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, hvis den havde undersøgt disse foranstaltninger, da de blev vedtaget. Hvad angår Kommissionens meddelelse af 12. december 1998, der i høj grad bygger på Domstolens og Rettens praksis, tydeliggør den anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF på skatteforanstaltninger. I meddelelsen giver Kommissionen imidlertid ikke udtryk for, at den skulle have ændret sin beslutningspraksis vedrørende bedømmelsen af skatteforanstaltninger i forhold til artikel 87 EF og 88 EF.

80 Selv om det antages, at sagsøgerne havde godtgjort, at Kommissionen havde ændret sin beslutningspraksis, kan argumentet om, at de omtvistede skatteforanstaltninger er eksisterende støtte, ikke tiltrædes. Sagsøgerne har ikke ført bevis for, at ændringen af de kriterier for selektivitet, som Kommissionen anvender, følger af »udviklingen på fællesmarkedet« i henhold til artikel 1, litra b), v), i forordningen om statsstøtteprocedurerne. Det bemærkes i denne forbindelse, at en statsstøttes karakter af eksisterende eller ny støtte ikke afhænger af Kommissionens subjektive bedømmelse og skal fastlægges uafhængigt af enhver tidligere administrativ praksis (dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, dommens præmis 121).

81 I retsmødet har sagsøgerne i de tre sager for det andet gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 88, stk. 2, EF, idet den i de anfægtede

beslutninger ikke har givet udtryk for tvivl med hensyn til at betegne skattelempelsen som statsstøtte. De har understreget, at Kommissionen i de anfægtede beslutninger derved har truffet en endelig beslutning vedrørende dette punkt. Under disse omstændigheder er sagsøgerne af den opfattelse, at deres proceduremæssige rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF er blevet tilsidesat.

82 Det bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt den efter en første undersøgelse ikke kan overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende foranstaltning er en støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, i hvert fald når Kommissionen ved denne første undersøgelse ikke kan nå til den opfattelse, at den pågældende foranstaltning, hvis det antages, at den udgør en støtte, under alle omstændigheder er forenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt ovenfor i præmis 45, dommens præmis 47, og dommen i sagen BP Chemicals mod Kommissionen, præmis 166). Beslutningen om at indlede den formelle procedure indeholder således en foreløbig vurdering, både af foranstaltningens kvalifikation som statsstøtte og af dens forenelighed med fællesmarkedet.

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

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

85 Den nødvendigvis foreløbige betegnelse af foranstaltningen som statsstøtte i en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure underbygges yderligere af artikel 7, stk. 2, i forordningen om statsstøtteprocedurerne, hvori det bestemmes, at Kommissionen efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure kan fastslå, at foranstaltningen ikke udgør støtte.

86 Endelig fremgår det af de oplysninger, som sagsøgerne har fremlagt efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, og som blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 9. november 1999, at sagsøgerne selv er af den opfattelse, at Kommissionen i de anfægtede beslutninger foreløbigt havde betegnet skattelempelsen som statsstøtte. Sagsøgerne opfordrer i deres indlæg faktisk Kommissionen til at afslutte proceduren og vedtage, at den pågældende skattefordel ikke udgør statsstøtte.

87 Sagsøgerne har for det tredje gjort gældende, at Kommissionen har betegnet den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger, som ulovlig statsstøtte, fordi den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte anmeldelsespligt ikke var blevet overholdt. Da skattelempelsen ikke udgør en statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, har de spanske myndigheder ikke en anmeldelsespligt.

88 Det fremgår imidlertid af den gennemgang, der er foretaget i præmis 73-80 ovenfor, at Kommissionen med rette har kunnet antage, at skattelempelsen, såfremt den måtte udgøre statsstøtte, skulle anses for ny støtte. Kommissionen kunne under disse omstændigheder med føje, foreløbigt, lægge til grund, at de spanske myndigheder havde tilsidesat artikel 88, stk. 3, EF, idet de havde undladt forud at underrette Kommissionen om disse foranstaltninger. Enhver anden fortolkning af artikel 88, stk. 3, EF ville fratage den forudgående anmeldelsespligt med hensyn til nye støtteforanstaltninger sin effektive virkning.

89 Det følger heraf, at det andet anbringende ligeledes skal forkastes.

*Det tredje anbringende om magtfordrejning*

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

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

92 Det bemærkes, at der kun foreligger magtfordrejning, såfremt der er objektive, relevante og samstemmende tegn på, at en beslutning udelukkende eller dog i det mindste overvejende er truffet med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet (Rettens dom af 23.10.1990, sag T-46/89, Pitrone mod Kommissionen, Sml. II, s. 577, præmis 71, og dommen i sagen Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 64, dommens præmis 84).

93 Indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure har til formål at sætte Kommissionen i stand til at indhente alle nødvendige oplysninger for at kunne vedtage en endelig beslutning om betegnelsen af den pågældende foranstaltning og dens forenelighed med fællesmarkedet (jf. i denne retning dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 47, dommens præmis 33, og dommen i sagen British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 47, dommens præmis 59).

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

95 Anbringendet om magtfordrejning bør derfor også forkastes.

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

96 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen har vedtaget beslutning 93/337, hvori den har udtalt, at visse gældende skattefordele i Baskerlandet, navnlig en skattelempelse for foretagne investeringer, udgjorde støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, idet de er i strid med artikel 43 EF. Kommissionen har imidlertid

ikke gjort indsigelse med hensyn til den omstændighed, at skattelempelsen er betinget af en vis minimumsinvestering.

97 Ifølge sagsøgerne har Kommissionen derfor tilsidesat sagsøgernes berettigede forventning, idet den i de anfægtede beslutninger har antaget, at betingelsen om en investering på mindst 2,5 mia. ESP giver skattelempelsen en selektiv karakter.

98 Det kan for det første konstateres, at de skatteforanstaltninger, der er omhandlet i beslutning 93/337, ikke er de samme som i de anfægtede beslutninger. Beslutning 93/337 vedrører den støtte i form af skattelettelser, der er indført ved Álavas Norma Foral nr. 28/1988, Vizcayas Norma Foral nr. 8/1988 og Guipúzcoas Norma Foral nr. 6/1988.

99 Beslutning 93/337 vedrører ganske vist også skatteforanstaltninger, hvorved der indføres en skattelempelse i Baskerlandet. Det forhold, at Kommissionen, på grundlag af en konstatering af, at den pågældende skattelempelse kun gjaldt for sammenslutninger, der udelukkende drev virksomhed i Baskerlandet, har lagt til grund, at de skatteforanstaltninger, der er omhandlet i den pågældende beslutning, har selektiv karakter, udelukker imidlertid ikke, at Kommissionen ud fra et andet kriterium havde kunnet konstatere, at de pågældende foranstaltninger er selektive.

100 Det følger heraf, at beslutning 93/337, hvorved — hvilket skal understreges — den skattelempelse, der er indført ved de forskellige Normas Forales fra 1988, erklæres uforenelige med fællesmarkedet, ikke har kunnet skabe begrundet håb hos sagsøgerne om, at Kommissionen ikke ville indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den skattelempelse, der er indført ved de omtvistede skatteforanstaltninger.

101 Anbringendet om tilsidesættelse af beskyttelsen af den berettigede forventning bør derfor forkastes.

*Det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 253 EF*

102 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger ikke er tilstrækkeligt begrundet. For det første er begrundelsen mindre omfattende end begrundelsen i beslutning 1999/718 om Demesa og i beslutning 2000/795 om Ramondín. For det andet har Kommissionen i de anfægtede beslutninger ikke undersøgt, i hvilket omfang det ville være muligt at anse skattelempelsen for begrundet i den baskiske skatteordnings art og indretning. For det tredje har Kommissionen undladt at foretage en konkret undersøgelse af, hvilken virkning skattelempelsen kunne have på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. For det fjerde er vurderingen af skattelempelsens forenelighed med fællesmarkedet utilstrækkelig begrundet.

103 Hvad angår den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal den tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraveal og Brink's France, nævnt ovenfor i præmis 45, dommens præmis 63).

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

105 Beslutningen om at indlede proceduren skal således give de berørte parter adgang til effektivt at deltage i den formelle undersøgelsesprocedure, hvorunder de har mulighed for at gøre deres synspunkter gældende. I dette øjemed er det tilstrækkeligt, at de berørte parter er bekendt med det ræsonnement, der har ført Kommissionen til foreløbigt at lægge til grund, at den pågældende foranstaltning kunne udgøre en ny støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, dommens præmis 138).

106 Kommissionen har i de anfægtede beslutninger imidlertid klart angivet, på hvilket grundlag den foreløbigt antager, at de pågældende skatteforanstaltninger udgør statsstøtte (punkt 2 i beslutning SG(99) D/6871 og punkt 3.1 i resuméet heraf; beslutning SG(99) D/6873, EFT 2000 C 71, s. 11, og punkt 2.1 i resuméet heraf). Endvidere angiver den grundene til, at den mener, at der er tvivl om skatteforanstaltningernes forenelighed med fællesmarkedet (punkt 4 i beslutning SG(99) D/6871 og punkt 3.3 i resuméet heraf; beslutning SG(99) D/6873, EFT 2000 C 71, s. 12, og punkt 2.3 i resuméet heraf).

107 Begrundelserne til de anfægtede beslutninger har således gjort sagsøgerne bekendt med det ræsonnement, der har ført Kommissionen til at vedtage de anfægtede beslutninger, og gjort det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve legalitetskontrol.

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

109 Under disse omstændigheder bør det konstateres, at de anfægtede beslutninger er tilstrækkeligt begrundet.

110 Det sidste anbringende bør derfor også forkastes.

111 Henset til ovenstående bemærkninger bør Kommissionen frifindes.

**Sagsomkostningerne**

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling)

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

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

Jaeger García-Valdecasas Lenaerts

Lindh Azizi

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

H. Jung K. Lenaerts

Justitssekretær Afdelingsformand