

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 15. julija 2004*

V zadevi C-501/00,

Kraljevina Španija, ki jo zastopa S. Ortiz Vaamonde, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob sodelovanju

Diputación Foral de Álava,

Diputación Foral de Vizcaya,

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa,

Gobierno del País Vasco,

ki jih zastopa R. Falcón y Tella, abogado,

* Jezik postopka: španščina.

in

Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid), ki jo zastopata L. Suárez de Lezo Mantilla in I. Alonso de Noriega Satrústegui, abogados,

intervenienti,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata G. Rozet in G. Valero Jordana, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

zaradi razglasitve ničnosti odločbe Komisije z dne 31. oktobra 2000 glede španskih zakonov o davku od dohodkov pravnih oseb (UL 2001, L 60, str. 57),

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues, in R. Schintgen (poročevalec), sodniki, ter N. Colneric, sodnica,

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi poročila sodnika poročevalca,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Kraljevina Španija je s tožbo, ki je bila 29. decembra 2000 vložena v sodnem tajništvu, na podlagi člena 33, prvi pododstavek, PJ predlagala razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 31. oktobra 2000 glede španskih zakonov o davku od dohodkov pravnih oseb (UL 2001, L 60, str. 57, v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- 2 Člen 4(c) PJ določa, da so pod pogoji iz Pogodbe ESPJ prepovedane „subvencije ali pomoči ali kakršna koli vrsta posebnih dajatev, ki jih države dodelijo ali naložijo“.

3 Člen 95(1) PJ določa:

„V primerih, ko bi bila za uresničitev enega od ciljev iz členov 2, 3 in 4 za delovanje skupnega trga premoga in jekla v skladu z določbami člena 5 nujna odločitev ali priporočilo Visoke oblasti, pa s to pogodbo nista predvidena, Visoka oblast lahko tako odločitev ali priporočilo sprejme po posvetovanju s Svetovalnim odborom s soglasjem Sveta, ki sklepa soglasno.“

4 Da bi zadostila potrebam po prestrukturiranju jeklarskega sektorja, se je Komisija od zgodnjih osemdesetih let za uvedbo programa Skupnosti za odobritev dodelitev državnih pomoči jeklarski industriji v določenih izčrpno naštetih primerih oprla na člen 95 PJ.

5 Program, ki ga je na podlagi omenjene določbe Komisija sprejela, je bil v obliki odločb kot splošnih aktov, znanih kot „Pravila za pomoči jeklarstvu“, in je bil pogosto spremenjen tako, da je lahko reševal konjunkturne probleme jeklarske industrije. Pravila za pomoči jeklarstvu, ki so veljala v obdobju, upoštevšem za to zadevo, so šesta in zadnja serija teh pravil, ki so bila uveljavljena z Odločbo Komisije št. 2496/96/ESPJ z dne 18. decembra 1996 o uvedbi pravil Skupnosti za pomoči jeklarstvu (UL L 338, str 42, v nadaljevanju: Pravila za pomoči). Ta pravila so veljala od 1. januarja 1997 do 22. julija 2002, datuma, s katerim se je iztekla Pogodba ESPJ.

6 Člen 1 Pravil za pomoči z naslovom „Načela“ določa:

„1. Pomoči jeklarstvu, ki jih financirajo država članica ali teritorialne skupnosti ali se financirajo iz državnih sredstev v kakršni koli obliki, ni mogoče šteti za pomoči

Skupnosti in zato kot združljive z dobrim delovanjem skupnega trga, razen če so v skladu z določbami členov od 2 do 5 [Pravil za pomoči].

[...]

3. Pomoči, na katere se nanaša ta odločba, se lahko dodelijo samo ob upoštevanju postopkov, določenih v členu 6, pri čemer ne morejo biti izplačane po 22. juliju 2002.“

- 7 V skladu s členi od 2 do 5 Pravil se lahko pomoči za raziskave in razvoj (člen 2), za varstvo okolja (člen 3), za zapiranje jeklarskih tovarn (člen 4) in regionalne pomoči podjetjem v Grčiji, določene z splošnimi programi (člen 5), pod določenimi pogoji štejejo za združljive s skupnim trgov.

- 8 Na podlagi člena 6 Pravil za pomoči, ki nosi naslov „Postopek“, je treba o vsakem načrtu za uvedbo pomoči, določenih v členih od 2 do 5 omenjenih pravil, in o vsakem načrtu prenosa javnih sredstev v korist jeklarskih podjetij obvestiti Komisijo, ki presodi o njegovi združljivosti s skupnim trgov. Na podlagi člena 4(1) te določbe se lahko načrtovani ukrepi izvedejo samo z odobritvijo Komisije in v skladu s pogoji, ki jih ta določi.

9 Člen 6(5) Pravil za pomoči določa:

„Če Komisija meni, da določen finančni ukrep lahko pomeni državno pomoč v smislu člena 1, ali če je v dvomih, ali je določena pomoč združljiva z določbami te odločbe, o tem obvesti zadevno državo članico in zainteresirane stranke ter druge države članice pozove, naj ji predložijo stališča. Če Komisija potem, ko je prejela stališča in dala državi članici priložnost za odgovor, ugotovi, da zadevni ukrep pomeni pomoč, ki ni združljiva z določbami te odločbe, najkasneje v treh mesecih od prejema podatkov, ki jih potrebuje za presojo zadevne pomoči, sprejme odločbo. Določbe člena 88 Pogodbe se uporabljajo v primeru, ko država članica ne spoštuje omenjene odločbe.“

10 Člen 6(6) Pravil za pomoči določa:

„Če od datuma prejema obvestila o katerem koli načrtu pretečeta dva meseca, ne da bi Komisija uvedla postopek, določen v odstavku 5, ali svoje stališče podala kako drugače, se načrtovani ukrepi lahko izvedejo pod pogojem, da je država članica o tej nameri Komisijo predhodno obvestila. V primeru posvetovanja z državami članicami na podlagi odstavka 3 se zadevni rok podaljša na tri mesece.“

Nacionalna ureditev

11 Člen 34 španskega zakona št. 43/1995 z dne 27. decembra 1995 o davku od dohodkov pravnih oseb (*Boletín Oficial del Estado* št. 310 z dne 28. decembra 1995,

v nadaljevanju: Zakon št. 43/1995) z naslovom „Odbitki za izvozne dejavnosti“, ki skoraj dobesedno povzema člen 26 Zakona št. 61/1978 z dne 27. decembra 1978 o davku od dohodkov pravnih oseb (*Boletín Oficial del Estado* št. 132 z dne 30. decembra 1978), določa:

„1. Izvedba izvoznih dejavnosti daje podjetjem pravico do naslednjih odbitkov od celotnega zneska davčne obveznosti:

- a) 25 % od davka na dejansko opravljene naložbe v ustanovitev podružnic ali stalnih predstavništev v tujini in za nakup delnic tuje družbe ali ustanovitev hčerinskih družb, neposredno povezanih z izvozno dejavnostjo blaga ali storitev, pod pogojem, da delež znaša najmanj 25 % kapitala hčerinske družbe [...];
- b) 25 % od zneska, odvedenega na podlagi večletnih oglaševalskih stroškov za vpeljavo proizvodov, odprtje in preizkušanje tujih tržišč in prisotnost na sejnih, razstavah ali podobnih dogodkih, vključno z mednarodnimi dogodki v Španiji.“

- ¹² Zgodovinska ozemlja Alava, Vizcaya in Guipuzcoa, ki imajo samostojne davčne pristojnosti, so vsaka v svojo davčno zakonodajo povzele odbitek davka za izvozne dejavnosti, ki je določen v členu 34 Zakona št. 43/1995 (v nadaljevanju: sporni ukrepi).

- 13 Odbitek se na splošno izvede tako: na dobiček iz poslovnega leta se uporabi nominalna davčna stopnja 35 %, kar pomeni celoten znesek davka, pri katerem se upoštevajo olajšave in odbitki zaradi dvojnega mednarodnega obdavčenja (v nadaljevanju: celotni popravljeni znesek davka). Znesek „odbitkov za izvedbo določenih dejavnosti“, med katere sodi tudi izvozna dejavnost, je omejen na 35 % celotnega popravljenega zneska davka. Tako se, po upoštevanju maksimalnih odbitkov glede na celotni znesek davka, določi neto znesek davčne obveznosti.

Postopek pred sprejetjem izpodbijane odločbe

- 14 Komisija je z dopisom z dne 16. aprila 1996 španske organe prosila za podatke o morebitnih „izvoznih pomočeh španskim podjetjem v jeklarskem sektorju“.
- 15 Španski organi so z dopisom z dne 24. junija 1996 Komisijo obvestili, da je člen 34 Zakona št. 43/1995 splošni ukrep, ki se neposredno uporablja in na katerega se lahko, brez posredovanja javnih organov, sklicuje vsak davčni zavezanec.
- 16 Komisija je špansko vlado z dopisom z dne 7. avgusta 1997 obvestila o odločitvi, da bo uvedla postopek, določen v členu 6(5) Pravil za pomoči. Ta odločba je bila 31. oktobra 1997 objavljena v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* (UL C 329, str. 4), pri čemer so bile zainteresirane stranke pozvane, naj v roku enega meseca od dneva objave predložijo stališča.

- 17 Ker je Komisija menila, da se sporni ukrepi nanašajo tudi na sektorje, ki jih zajema pogodba ES, in ker je večina teh ukrepov veljala ob pristopu Kraljevine Španije k Evropskim skupnostim, je Komisija ukrepe, izvedene po Pogodbi ES, štela za obstoječe državne pomoči. Nasprotno pa so bili omenjeni ukrepi po Pogodbi ESPJ šteti za nove pomoči.
- 18 Španski organi so z dopisom z dne 13. oktobra 1997 ponovili svoje stališče, ki je bilo izraženo pred začetkom postopka iz člena 6(5) Pravil za pomoči, namreč da sporni ukrepi ne pomenijo državnih pomoči. V najslabšem primeru bi se ti ukrepi lahko šteli za obstoječe pomoči.
- 19 Pri omenjenem postopku je Komisija prejela stališča treh združenj, in sicer Španske federacije združenj podjetij, Unión de Empresas Siderúrgicas (v nadaljevanju: Unesid) in Wirtschaftsvereinigung Stahl, stališča, ki so jih v pismu z dne 16. marca 1998 komentirali španski organi.

Izpodbijana odločba

- 20 Komisija je 31. oktobra 2000 sprejela izpodbijano odločbo. Prva dva člena določata:

„Člen 1

Nobena izmed pomoči, ki jo Španija na podlagi

- a) člena 34 Zakona 43/1995 z dne 27. decembra 1995 o davku od dohodkov pravnih oseb;

- b) člena 43 Norme Foral 3/1996 z dne 26. junija 1996 o davku od dohodkov pravnih oseb Avtonomne province Vizcaya;
- c) člena 43 Norme Foral 7/1996 z dne 4. julija 1996 o davku od dohodkov pravnih oseb Avtonomne province Guipuzcoa ali
- d) člena 43 Norme Foral 24/1996 z dne 5. julija 1996 o davku od dohodkov pravnih oseb Avtonomne province Alava,

dodeli jeklarskim podjetjem ESPJ s sedežem v Španiji, ni združljiva s skupnim trgov premoga in jekla.

Člen 2

Španija nemudoma sprejme ustrezne ukrepe, da zagotovi, da se jeklarskim podjetjem ESPJ, s sedežem v Španiji, ne dodeljujejo pomoči iz člena 1 (v nadaljevanju: zadevne pomoči).“

- 21 Vendar Komisija ni odredila povračila zadevnih pomoči od prejemnikov – jeklarskih podjetij, zlasti zaradi drugega stališča, ki ga je glede podobnih nacionalnih ukrepov sprejela v preteklosti, in zaradi trajanja postopka preiskave, ki ni bilo povezano z ravnanjem Kraljevine Španije, tako da „tudi najbolj vestna in obveščena jeklarska podjetja ne bi mogla predvideti, da bodo zadevne davčne določbe opredeljene kot državne pomoči, ki so v nasprotju s členom 4 Pogodbe ESPJ, zaradi

česar se ta podjetja lahko upravičeno sklicujejo na načelo zaupanja v pravo“ (točka 28 obrazložitve izpodbijane odločbe).

- 22 V teh okoliščinah je Kraljevina Španija vložila predmetno tožbo.
- 23 S sklepom predsednika Sodišča z dne 13. junija je bila Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa in Gobiernu del País Vasco (v nadaljevanju: baskovski organi) dovoljena intervencija na strani Kraljevine Španije.
- 24 S sklepom z istega dne je bila tudi Unesidu dovoljena intervencija na strani Kraljevine Španije.

Predlogi strank

- 25 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

26 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrže in
- Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

27 Baskovski organi Sodišču predlagajo, naj:

- ugotovi utemeljenost tožbe,
- izpodbijano odločbo razglasi za nično in
- Komisiji naloži plačilo stroškov, skupaj s tistimi, ki so nastali s to intervencijo.

28 Unesid Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi dopustnost njegovega predloga za intervencijo glede oblike in rokov,

— izpodbijano odločbo razglasi za nično in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

Tožba

²⁹ V utemeljitev tožbe Kraljevina Španija navaja tri tožbene razloge:

— kršitev pravil postopka preiskave iz člena 6(5) Pravil za pomoči;

— kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 15(1) PJ in

— kršitev člena 4(c) PJ.

³⁰ Intervenienti v podporo predlogom Kraljevine Španije navajajo več dodatnih razlogov.

Prvi tožbeni razlog

Trditve strank

- 31 Španska vlada s prvim tožbenim razlogom Komisiji očita, da ni spoštovala trimesečnega roka, ki ga je, v skladu s členom 6(5) Pravil za pomoči, od prejema podatkov, potrebnih za preučitev spornih ukrepov, imela za sprejetje izpodbijane odločbe. V zadevnem primeru je bila odločba sprejeta skoraj dve leti in osem mesecev po tem, ko je imela Komisija na voljo vse podatke, potrebne za presojo združljivosti teh ukrepov s Pogodbo.
- 32 S tem naj bi Komisija kršila načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo ter pravice obrambe. Španska vlada glede tega zatrjuje, da je zamuda v postopku časovno povzročila neupoštevnost preiskave, na kateri je ta postopek temeljil. Poleg tega dolg molk Komisije po koncu preiskave dopušča razlago, da ni nasprotovala obravnavanim ukrepom. Še več, Komisija nikoli ni omenila nobenega dejanja ali preiskave, notranje ali zunanje, niti nobenega drugega razloga, ki bi lahko utemeljil ali obrazložil to zamudo.
- 33 Španska vlada dodaja, da se je Komisija v izpodbijani odločbi odrekla temu, da bi odredila vračilo zadevnih pomoči. Če bi lahko jeklarska podjetja pred in med preiskavo legitimno štela, da izpodbijani ukrepi niso pomenili pomoči, nezdružljive s skupnim trgov, bi to še toliko bolj moralo veljati za zadevno državo članico.
- 34 Intervenienti se pridružujejo trditvam španske vlade.

- 35 Pozna razlaga Komisije, ki izhaja iz njenega pripravljalnega spisa, po katerem naj bi bila zamuda pri sprejetju izpodbijane odločbe utemeljena zaradi uvedbe preučitve zakonodaj vseh držav članic z namenom ugotovitve, ali enaka vrsta izvoznih pomoči obstaja tudi v drugih državah članicah, ni prepričljiva, ker ni jasno, zakaj bi postopek za pridobitev podatkov o ukrepih, ki jih uporabljajo druge države članice, utemeljil zamudo v postopku, uvedenem glede spornih ukrepov.
- 36 Baskovski organi nasprotujejo tudi ugotovitvi Komisije, da ta, upošteva splošno načelo prepovedi pomoči, ne bo več mogla odobriti zadevnih pomoči, če je bila posledica nespoštovanja roka, določenega v členu 6(5) Pravil za pomoči, nezmožnost sprejetja odločbe. Ta utemeljitev naj bi temeljila na napačni predpostavki, po kateri mora biti sama pomoč, zato da bi se izvedla, odobrena. Vprašanje pa naj bi bilo natančno to, ali sporni ukrepi pomenijo pomoč ali ne. Komisija ne more imeti neomejenega časa, da opravi to presojo.
- 37 Unesid glede tega navaja, da izpodbijana odločba ne spoštuje samo roka treh mesecev, določenega v členu 6(5) Pravil za pomoči, ampak ne spoštuje niti razumnega roka, ki ga je Komisija imela za uvedbo samega postopka preiskave. Ob tem, da naredi primerjavo s sodbo z dne 11. decembra 1973 v zadevi Lorenz (120/73, Recueil, str. 1471) in s sodbo Sodišča prve stopnje z dne 22. oktobra 1997 v zadevi SCK in FNK proti Komisiji (T-213/95 in T-18/96, Recueil, str. II-1739, točka 55), Unesid meni, da je Komisija po pristopu Španije k Skupnostim, preden je uvedla postopek, pustila, da preteče več kot dve leti, čeprav je bila o členu 34 Zakona št. 43/1995 in spornih ukrepih obveščena ob tem pristopu. Tudi zato naj Komisija ne bi spoštovala pravil dobre uprave.

- 38 Po mnenju Unesida je Komisija imela posebno obveznost obrazložitve okoliščin, zaradi katerih je spremenila svojo presojo in razglasila da so bili omenjeni ukrepi, katerim ob uveljavitvi ni nikoli ugovarjala, nezdružljivi s Pogodbo.
- 39 Komisija nasprotuje razlagi, po kateri je posledica nespoštovanja trimesečnega roka, določenega v členu 6(5) Pravil za pomoči, neveljavnost postopka. Po njenem mnenju v tej zadevi nič ne dopušča ugotovitve, da bi bila, če bi bil rok spoštovan, izpodbijana odločba drugačna in predvsem ugodna za Kraljevino Španijo. V teh okoliščinah nesporno ni podana bistvena kršitev postopka niti ne kršitev načela kontradiktornosti.
- 40 Ugotovitev španske vlade, da naj bi zamuda vplivala na izid preiskave, ki jo je opravila Komisija, naj bi bila neutemeljena, ker ne pojasni, katere so spremembe, ki naj bi se dejansko zgodile v obdobju med predložitvijo stališč in sprejetjem izpodbijane odločbe in bi lahko vplivale na njeno vsebino.
- 41 Komisija se zanaša tudi na jasno besedilo člena 4(c) PJ, ki določa da so kot nezdružljive s skupnim trgom za premog in jeklo in torej v Skupnosti odpravljene in prepovedane subvencije ali pomoči ali kakršna koli vrsta posebnih dajatev, ki jih države dodelijo ali naložijo. Ob tem, da ni bilo posebne odločbe Komisije, ki ugotavlja združljivost pomoči, zato ni podana pravna negotovost, ker je treba v tem primeru pomoč šteti za nezdružljivo s Pogodbo in torej za prepovedano.

- 42 Glede domnevne kršitve načela zaupanja v pravo Komisija meni, da ni nikoli dajala kakršnega koli zagotovila, da sporni ukrepi ne pomenijo pomoči. V vsakem primeru to načelo ne more biti kršeno z odločbo, s katero ni naloženo vračilo teh pomoči.
- 43 Komisija nasprotuje tudi primerjavi z zgoraj navedeno sodbo Lorenz. Medtem ko se ta sodba nanaša na postopek preiskave načrtovanih pomoči, o katerih je bila Komisija obveščena, je bila izpodbijana odločba sprejeta v postopku o pomočeh, ki so jih nacionalni organi že dodelili. Čeprav je po mnenju Komisije legitimno, da je, kot izhaja iz omenjene sodbe, rok dveh mesecev, zato da bi se izognilo temu, da bi bil načrt pomoči nedoločeno dolgo v negotovosti, prekluziven rok, naj tako varstvo ne bi bilo potrebno ob preučitvi že dodeljene pomoči.
- 44 Glede sklicevanja na zgoraj navedeno sodbo SCK in FNK proti Komisiji Komisija poudarja, da iz točke 57 te sodbe izhaja, „da je treba razumnost trajanja upravnega postopka presojati glede na posebne okoliščine vsakega primera“. V tem primeru naj rok za sprejetje izpodbijane odločbe, glede na kompleksnost zadeve, ne bi bil nerazumen.
- 45 Komisija pojasnjuje, da je zamuda, s katero je bila sprejeta izpodbijana odločba, posledica uvedbe preiskave zakonodaje vseh držav članic, katere namen je preveritev, ali te zakonodaje dodeljujejo enako vrsto izvoznih pomoči, kot so pomoči, ki so v Španiji dodeljene s spornimi ukrepi.
- 46 Komisija dodaja, da naj bi trditev Unesida, da naj bi bila izpodbijana odločba rezultat postopka, ki je bil uveden zunaj razumnega roka, temeljila na neobstoječem dejstvu, ker Kraljevina Španija Komisije nikoli ni obvestila o načrtih glede spornih ukrepov.

Podatki, ki jih je Komisija prejela v razgovorih pred pristopom Španije k Skupnostim, so se nanašali na obstoječe pomoči. Poleg tega naj bi bili ti podatki posredovani pri preučitvi državnih pomoči v smislu Pogodbe EGS.

47 Končno, Komisija zatrjuje, da člen 4(c) PJ določa prepoved pomoči, od katere lahko Komisija odstopa samo v skladu s postopkom, predvidenim v Pravilih za pomoči. Če je bila edina posledica nespoštovanja roka, določenega v členu 6(5) omenjenih pravil, to, da ni mogla biti sprejeta odločba, naj Komisija ne bi mogla zaključiti postopka, uvedenega v skladu s to določbo, ne da bi pri tem odstopila od načela prepovedi pomoči, ki je določeno v Pogodbi ESPJ.

48 V teh okoliščinah bi bilo treba uvesti nov postopek. Vendar ta rešitev ne bi bila v skladu z načelom ekonomičnosti postopka, ker bi nova odločba zgolj povzela vsebino prej izdane odločbe.

Presoja Sodišča

49 Ni sporno, da je, ko je bila izpodbijana odločba sprejeta, trimesečni rok, določen v členu 6(5) Pravil za pomoči, potekel.

- 50 Vendar iz sodbe z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-5/01, Recueil, str. I-11991, točka 60) izhaja, da tega roka ni mogoče šteti za prekluzivnega, s posledico izgube možnosti sprejetja odločbe, katerega potek bi Komisiji prepovedoval, da odloči o združljivosti predlaganega ukrepa pomoči s Pogodbo.
- 51 Upoštevajoč splošni kontekst, v katerega se umešča trimesečni rok, in njegov namen, zadevna država članica, v primeru, da Komisija odločbe ne bi sprejela v tem roku, ne bi mogla uveljaviti omenjenega ukrepa pomoči in v okviru postopka, ki ga uvede Komisija, ne bi mogla pridobiti njene odločbe o tem, da je ta ukrep odobren. Tak položaj bi bil v nasprotju z dobrim delovanjem pravil glede državnih pomoči, ker bi se odločba Komisije lahko pridobila šele ob koncu novega postopka, uvedenega na podlagi Pravil za pomoči, posledica česar bi bila časovna oddaljitev sprejetja odločbe Komisije, ne da bi zadevna država članica dobila kakšno dodatno zagotovilo (zgoraj navedena sodba Belgija proti Komisiji, točki 58 in 59).
- 52 Gotovo je bila Komisija v skladu z načelom dobre uprave po uvedbi postopka preiskave aprila 1996, v razumnem roku od prejema stališč zadevne države članice, zainteresiranih strank in morebiti drugih držav članic, dolžna sprejeti dokončno odločitev. Predolgo trajanje postopka preiskave lahko zadevni državi članici oteži izpodbijanje navedb Komisije in tako krši pravice obrambe (glede prehodnega postopka, določenega v členu 226 ES, glej zlasti sodbo z dne 21. januarja 1999 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-207/97, Recueil, str. I-275, točka 25).
- 53 O tem iz sodne prakse izhaja, da se razumnost trajanja postopka presoja glede na posebne okoliščine vsakega primera in zlasti, glede na njegov kontekst, na različne faze postopka, ki jim je Komisija sledila, ravnanje strank v postopku, zapletenost in

pomembnost zadeve za različne zainteresirane stranke (glej zgoraj navedeno sodbo SCK in FNK proti Komisiji, točka 57, in po analogiji glede sodnega postopka sodbo z dne 17. decembra 1998 v zadevi Baustahlgewebe proti Komisiji, C-185/95 P, Recueil, str. I-8417, točka 29).

- 54 V tem primeru zadošča ugotovitev, da je postopek glede spornih ukrepov od Komisije zahteval poglobljeno preučitev španske zakonodaje in dejanskih ter pravnih vprašanj, ki so resnično zapletena, zlasti zato, ker se ti ukrepi ne nanašajo samo na jeklarska podjetja, ampak na vsa španska podjetja.
- 55 Enako je utemeljeno, da je Komisija, soočena z ukrepi davčne narave, ki jih ni bilo mogoče očitno opredeliti kot pomoči v smislu člena 4(c) PJ, presodila, da je primerno uvesti preiskavo v vseh državah članicah, da bi ugotovila, ali njihova zakonodaja določa enako vrsto ukrepov, kot so ukrepi, sprejeti v Španiji.
- 56 Poleg tega je Komisija s tem, da se je odrekla odreditvi vračila zadevnih pomoči od jeklarskih podjetij, upoštevala zlasti zamude v postopku preiskave, za katere Španija ni odgovarjala.
- 57 Španska vlada ni pojasnila, kako naj bi trajanje postopka preiskave, glede na zgoraj navedene okoliščine, povzročilo neveljavnost izpodbijane odločbe zaradi kršitve načel pravne varnosti in zaupanja v pravo ter kršitve pravic obrambe v škodo španskih organov.

- 58 Kot Komisija pravilno ugotavlja, španska vlada ni navedla nobenega dokaza, ki bi lahko utemeljil trditev, da je čas, ki je pretekel v tem postopku, odvzel pomembnost preiskavi, po kateri je bila sprejeta izpodbijana odločba, in škodil pravicam obrambe, niti ni razložila, zakaj bi obnova postopka Komisiji omogočila, da sprejme drugačno odločbo, ki bi bila za Kraljevino Španijo ugodnejša.
- 59 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je prvi tožbeni razlog neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog

Trditve strank

- 60 Španska vlada z drugim tožbenim razlogom Komisiji očita, prvič, da ni obrazložila korenite spremembe stališča do spornih ukrepov, saj naj bi kljub temu, da naj bi na začetku, kot izhaja tudi iz točke 26 obrazložitve izpodbijane odločbe, menila, da ti ukrepi, o katerih je bila obveščena ob pristopu Kraljevine Španije k Skupnostim, niso zajeti v opredelitvi pomoči, pozneje menila, da gre za pomoč, ki ni združljiva s Pogodbo.
- 61 Drugič, izpodbijana odločba ne vsebuje nobenega dokaza, ki bi lahko prikazal vpliv teh ukrepov na konkurenčnost nacionalnih izvoženih proizvodov in zlasti na oblikovanje cen ter škodo, ki naj bi jo utrpela podjetja, za katera španska zakonodaja o davku od dohodkov pravnih oseb ne velja, kar bi zahtevalo preučitev nacionalnih davčnih sistemov kot celot.

- 62 Komisija odgovarja, da pred sprejetjem izpodbijane odločbe ni nikoli izjavila, da sporni ukrepi ne pomenijo pomoči, zaradi česar ji glede tega ni bilo treba obrazložiti spremembe stališča.
- 63 Poleg tega naj bi izpodbijana odločba izpolnjevala obveznost obrazložitve, kot jo razlaga Sodišče, ker ta vsebuje razloge Komisije za opredelitev spornih ukrepov kot „pomoči ESPJ.“ Taka obrazložitev naj bi španski vladi omogočala razumeti razloge, zaradi katerih je Komisija sprejela to odločbo in Sodišču omogočala nadzor nad njeno zakonitostjo.
- 64 Pravzaprav nezadostna obrazložitev, ki jo očita španska vlada, nima zveze s pogoji za državno pomoč. Da bi ukrep opredelili kot državno pomoč po pravu Skupnosti, naj ne bi bilo potrebno, da potencialnim konkurentom prizadene škodo, ampak zadošča, da za njene upravičence pomeni ekonomsko ugodnost. Zmanjšanje zneska davka od dohodkov pravnih oseb izpolnjuje to merilo, ne da bi bilo treba preučiti davčno breme ali stroške koriščenja v različnih državah članicah. Poleg tega se analiza učinkov spornih ukrepov na konkurenco v okviru Pogodbe ESPJ ne zahteva (glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 21. januarja 1999 v zadevi Neue Maxhütte Stahlwerke in Lech-Stahlwerke proti Komisiji, T-129/95, T 2/96 in T-97/96, Recueil, str. II-17, točka 99, in sklep Sodišča z dne 25. januarja 2001 v zadevi Lech-Stahlwerke proti Komisiji, C-111/99 P, Recueil, str. I 727, točka 41).
- 65 Posledično Komisija meni, da ni bila dolžna preučiti odsotnosti učinka spornih ukrepov na konkurenčnost nacionalnih izvoženih proizvodov. Zato torej ni kršila obveznosti obrazložitve.

Presoja Sodišča

- ⁶⁶ Treba je ugotoviti, da je drugi tožbeni razlog Kraljevine Španije, s katerim očita pomanjkanje obrazložitve izpodbijane odločbe, sestavljen iz dveh delov, in sicer, prvič, zatrjevana sprememba stališča Komisije glede obstoja in združljivosti zadevnih pomoči s skupnim trgov in, drugič, določeni pogoji, katere morajo sporni ukrepi izpolnjevati, da bi se jih opredelilo kot pomoč v smislu člena 4(c) PJ.

– Prvi del drugega tožbenega razloga

- ⁶⁷ Treba je spomniti, da so v skladu s členom 4(c) PJ kot nezdružljive s skupnim trgov za premog in jeklo in torej v Skupnosti odpravljene in prepovedane subvencije ali pomoči ali kakršna koli vrsta posebnih dajatev, ki jih države dodelijo ali naložijo.
- ⁶⁸ Pravila za pomoči, sprejeta na podlagi člena 95 PJ, v skladu s postopki, ki jih določajo, dovoljujejo dodelitev pomoči jeklarstvu v omejenih naštetih primerih. Člen 6(4) omenjenih pravil določa zlasti, da se načrtovani ukrepi lahko izvedejo samo z odobritvijo Komisije. Odstavek 6 tega člena izrecno odstopa od tega pravila s tem, da določa, da se ti ukrepi lahko izvajajo, če Komisija ni uvedla postopka, določenega v odstavku 5 omenjenega člena, ali če je kako drugače v roku dveh mesecev od dneva prejema uradnega obvestila o katerem koli projektu podala stališče, pod pogojem, da je država članica o tej nameri Komisijo predhodno obvestila (zgoraj navedena sodba Belgija proti Komisiji, točka 54).

- 69 Primer, ko so pomoči lahko dodeljene jeklarstvu, pomeni tudi izjemo od pravila, po katerem so te pomoči prepovedane in je njihova dodelitev načeloma dovoljena samo na podlagi izrecne odločbe Komisije (zgoraj navedena sodba Belgija proti Komisiji, točka 55).
- 70 Vendar v tem primeru Komisija nikoli ni sprejela odločbe z izrecno odobritvijo dodelitve zadevnih pomoči. Odgovor, na katerega se sklicuje točka 26 obrazložitve izpodbijane odločbe, ki ga je junija 1996 na pisno vprašanje člana Evropskega parlamenta dal komisar, pristojen za konkurenco, ne obravnava opredelitve spornih ukrepov kot državnih pomoči v smislu člena 4(c) PJ.
- 71 Ker v teh okoliščinah sprememba stališča, ki jo očita španska vlada, ni bila ugotovljena, Komisija izpodbijane odločbe ni bila dolžna obrazložiti.

72 Prvi del drugega tožbenega razloga je torej neutemeljen.

– Drugi del drugega tožbenega razloga

- 73 V skladu z ustaljeno sodno prakso glede člena 253 ES, ki velja tudi za člen 15 PJ, mora obrazložitev, ki jo zahteva ta določba, ustrezati vrsti zadevnega akta ter jasno in nedvoumno prikazati sklepanje institucije, ki je izdala akt, tako da se lahko zainteresirane stranke seznaniijo z razlogi sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Ne zahteva se, da so v obrazložitvi navedene vse ustrezne dejanske ali pravne okoliščine, ker se mora vprašanje, ali obrazložitev akta ustreza zahtevam člena 253 ES, presojati ne samo glede na besedilo akta, ampak tudi glede

na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej zlasti sodbe z dne 29. februarja 1996 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-56/93, Recueil, str. I-723, točka 86; z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63; z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 48, in zgoraj navedeno sodbo z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji, točka 68).

74 V tem primeru zadošča ugotovitev, da izpodbijana odločba v točkah od 17 do 21 obrazložitve jasno in nedvoumno podaja razloge in ugotovitve Komisije o opredelitvi spornih ukrepov kot „pomoči“ v smislu člena 4(c) PJ.

75 Očitki španske vlade glede vplivov spornih ukrepov na konkurenčnost nacionalnih izvoženih proizvodov in njihove posebnosti ne zadevajo spoštovanja obveznosti obrazložitve, ki pomeni bistveno postopkovno zahtevo, ki je bila, kot je bilo ravno ugotovljeno, v tem primeru pravilno izpolnjena, ampak zadevajo vsebinsko zakonitost izpodbijane odločbe. Ti očitki bodo obravnavani zlasti v okviru tretjega tožbenega razloga, v utemeljitev katerega ta vlada znova izpostavlja vprašanja konkurenčnosti nacionalnih proizvodov in posebnost omenjenih ukrepov.

76 Drugi del drugega tožbenega razloga je torej neutemeljen.

77 Iz navedenega sledi, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti v celoti.

Tretji tožbeni razlog

78 Tudi ta tožbeni razlog ima dva dela.

— Prvi del tretjega tožbenega razloga

Trditve strank

79 Španska vlada s prvim delom tretjega tožbenega razloga Komisiji očita, da je s tem, da je izraz državne pomoči v smislu člena 4(c) PJ razlagala enako široko kot državno pomoč v smislu člena 87 ES, zmotno uporabila pravo. Pogodba ESPJ naj bi avtomatično prepovedovala pomoči, ne da bi zahtevala preučitev njihovih vplivov na konkurenco, in naj ne bi urejala ali se sklicevala na obstoječe pomoči, ker naj bi bile vse pomoči, bodisi pred pristopom zadevne članice k Skupnostim ali po njem, prepovedane enako.

80 V teh okoliščinah v okviru Pogodbe ESPJ izraza pomoč ni mogoče sprejeti tako široko, kot je izraz pomoč uporabljen v okviru Pogodbe ES, ne da bi ustvarili tveganje za slabo delovanje, kot je v tem primeru prikazano s stališčem Komisije o tem, da izpodbijana odločba ni retroaktivna.

81 Opredelitev pomoči, ki jih prepoveduje člen 4(c) PJ, mora biti torej po mnenju španske vlade razmeroma preprosta in zajemati samo neposredne intervencije, kar naj bi izhajalo tudi iz opisa iz člena 1(2) Pravil za pomoči.

82 Člen 67 PJ naj bi potrjeval to razlago s tem, da se nanaša ravno na vsakršna dejanja držav članic, ki jih ne zajema prepoved, določena v členu 4(c) PJ, in ki lahko pomembno vplivajo na razmere konkurence v sektorjih premoga in jekla (sodba z dne 23. februarja 1962 v zadevi De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti, 30/59, Recueil, str. 1, 43). Člen 67 PJ določa, da se škodljive posledice take dejavnosti lahko izravnaajo z dodelitvijo prilagojene pomoči (odstavek 2, prvi pododstavek) z naslovitvijo priporočil na zadevno državo članico, naj ta sprejme ukrepe, za katere meni, da so najbolj združljivi z njenim gospodarskim ravnoesjem (odstavek 2, drugi pododstavek), ali tudi z drugimi „ustreznimi priporočili“ (odstavek 3). Španska vlada meni, da se po mnenju Sodišča ti členi nanašajo na dve različni področji, prvo odpravlja in prepoveduje določene intervencije držav članic na področju, ki je v skladu s Pogodbo v pristojnosti Skupnosti, drugo pa je namenjeno preprečitvi izkrivljanja konkurence, katerega neizogibno prinaša izvrševanje pristojnosti, ki jih obdržijo države članice (zgoraj navedena sodba De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti, str. 47). Če bi Komisija v teh okoliščinah presodila, da imajo sporni ukrepi škodljive posledice za konkurenco, bi morala ukrepati na podlagi člena 67 PJ in ne na podlagi člena 4(c) PJ.

83 Baskovski organi v istem smislu zatrjujejo, da naj bi člen 4(c) zajemal zgolj pomoči jeklarskim podjetjem ali pomoči proizvodnji premoga in jekla. Neposredna subvencija naj bi kljub temu pomenila pomoč v smislu te določbe, čeprav je dodeljena „horizontalno“, to je tako podjetjem, za katera velja Pogodba ESPJ (v nadaljevanju: podjetja ESPJ), kot tudi drugim podjetjem. Nasprotno, intervencija, ki ni subvencija, zlasti davčni ukrep, pomeni pomoč v smislu tega člena le, če se ukrep nanaša na podjetja ESPJ ali na proizvodnjo premoga in jekla.

84 Če se sledi navedbi Komisije, bi bil na podlagi Pogodbe ESPJ vsak odbitek davka, čeprav izhaja iz horizontalnega davčnega režima, ki velja tako za podjetja ESPJ kot za druga podjetja, vedno prepovedan, tako da bi bila lahko jeklarska podjetja bolj obdavčena kot druga podjetja, za katera bi bil zadevni ukrep prepovedan samo, če prizadene trgovino ali lahko izkrivlja konkurenco. Taka razlaga, ki bi imela škodljive

posledice za jeklarsko industrijo v primerjavi z obravnavo drugih sektorjev, bi bila očitno v nasprotju s cilji omenjene pogodbe, zlasti s členi 2, 3 in 67.

85 Baskovski organi poudarjajo, da mora biti, če se to zgodi, izkrivljanje konkurence, ki ga povzročijo splošni davčni ukrepi, ki veljajo za vse sektorje, obravnavano v skladu s členom 67 PJ ali skladno s postopkom za državne pomoči, uvedenim na podlagi Pogodbe ES.

86 Po mnenju Komisije je po ustaljeni sodni praksi izraz pomoč, določen v Pogodbi ESPJ, isti kot izraz pomoč, naveden v Pogodbi ES (glej zlasti sodbo z dne 1. decembra 1998 v zadevi Ecotrade, C-200/97, Recueil, str. I-7907, točka 35). V zvezi s tem naj bi člen 1(1) Pravil za pomoči nedvoumno zajemal „pomoči jeklarstvu, ki jih financirajo države članice ali teritorialne skupnosti [...], v kakršni koli obliki [...]“, pri čemer odstavki 2 tega člena zgolj primeroma navaja elemente pomoči.

87 Poleg tega okoliščina, da imajo sporni ukrepi horizontalno naravo, ne pomeni, da zanje ne velja sistem nadzora pomoči, določen s Pogodbo ESPJ. Okoliščina, da člen 67 PJ uvaja postopek, namenjen temu, da Komisiji omogoča nadzor nad državnimi ukrepi, ki lahko negativno vplivajo na konkurenco v sektorjih premoga in jekla, ne pomeni niti tega, da določbe te pogodbe za področje državnih pomoči ne veljajo. Dalje je treba po mnenju Komisije izkrivljanja konkurence iz člena 67 PJ razumeti kot izkrivljanja zgolj med jeklarskimi podjetji.

- 88 Mogoče je, da Španska vlada meni, da je sistem nadzora pomoči, uveden s Pogodbo, zelo strog, vendar ta očitek *de lege ferenda* ne more utemeljevati ničnostne tožbe, vložene proti odločbi Komisije, ki zgolj uporablja veljavno pravo, kakor koli strogo že je.

Presoja Sodišča

- 89 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba izraz pomoč v smislu člena 4(c) razlagati v skladu s tem, kar je Sodišče razsodilo v zvezi s členom 87 ES (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Ecotrade, točka 35, in sodbo z dne 20. septembra 2001 v zadevi Banks, C-390/98, Recueil, str. I-6117, točka 33).
- 90 Izraz pomoč je tudi splošnejši kot izraz subvencija, ker ne zajema samo aktivnih dajatev, kot so same subvencije, ampak tudi pomoči, ki v različnih oblikah zmanjšujejo stroške, ki navadno bremenijo proračun podjetja, in ki so tako, ne da bi bile subvencije v strogem pomenu besede, enake narave in imajo enake učinke (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo v zadevi De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti, str. 39; sodbo z dne 15. marca 1994 v zadevi Banco Exterior de España, C-387/92, Recueil, str. I-877, točka 13; zgoraj navedeno sodbo Ecotrade, točka 34; z dne 8. novembra 2001 v zadevi Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zement-werke, C-143/99, Recueil, str. I-8365, točka 38, in zgoraj navedeno sodbo z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji, točka 32).
- 91 Poleg tega izraz „pomoč“ v smislu člena 4(c) PJ nujno vključuje ugodnosti, neposredno ali posredno dodeljene iz državnih sredstev ali sredstev, ki pomenijo dodatne stroške za državo ali telesa, imenovana ali ustanovljena v ta namen (glej zlasti sodbe z dne 24. januarja 1978 v zadevi Van Tiggele, 82/77, Recueil, str. 25, točke od 23 do 25; z dne 17. marca 1993 v zadevi Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, Recueil, str. I-887, točki 19 in 21; z dne 7. maja 1998 v zadevi Viscido in drugi, od C-52/97 do C-54/97, Recueil, str. I-2629, točka 13; zgoraj navedeno sodbo Ecotrade, točka 35, in zgoraj navedeno sodbo z dne 12. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Belgiji, točka 33).

- 92 Dodati je treba, da je Sodišče v točki 43 sodbe z dne 10. decembra 1969 v zadevi Komisija proti Franciji (6/69 in 11/69, Recueil, str. 523) presodilo, da člen 67 PJ s tem, da v odstavku 2, prvi pododstavek, določa situacije, v katerih lahko Komisija, z odstopanjem od člena 4 PJ, državam članicam odobri dodelitev pomoči, ne razlikuje med posebnimi pomočmi za sektor premoga in jekla in tistimi, ki zanje veljajo kot splošni ukrep. Poleg tega je Sodišče v točkah 44 in 45 iste sodbe presodilo, da preferenčna rediskontna stopnja za uvoz pomeni pomoč, katere Komisija, razen v okoliščinah, določenih v členu 67(2) (prvi pododstavek) PJ, ne more odobriti, če ta zadeva sektor, katerega zajema Pogodba ESPJ.
- 93 Iz zgoraj navedenega sledi, da Komisija s tem, da je v skladu s presojo Sodišča v smislu Pogodbe ES presodila, da je lahko ukrep pomoči, tudi če je posreden, kot so to sporni ukrepi, opredeljen kot pomoč, ki jo prepoveduje Pogodba ESPJ, ni napačno razlagala izraza državna pomoč v smislu člena 4(c) PJ.
- 94 Zato je prvi del tretjega tožbenega razloga neutemeljen.

— Drugi del tretjega tožbenega razloga

Trditve strank

- 95 Španska vlada v drugem delu tretjega tožbenega razloga zatrjuje, da sporni ukrepi ob odsotnosti selektivne prednosti, ki je značilna za vsako državno pomoč, tako po

Pogodbi ES kot po Pogodbi ESPJ, ne spadajo v izraz pomoč. Poleg tega je treba selektivnost presojati samo na nacionalni ravni zadevne države članice.

- ⁹⁶ Po mnenju španske vlade ukrep, ki velja za vsa podjetja in ne samo za kategorijo podjetij, pomeni državno pomoč samo, kadar ima nacionalna uprava pri njegovi uporabi določeno diskrecijsko pravico.
- ⁹⁷ V tem primeru naj bi sporni ukrepi veljali za vsa podjetja, ki izpolnjujejo objektivno določene pogoje za upravičenost, in naj njihova uporaba ne bi bila odvisna od diskrecijske presoje javnih organov. Ti ukrepi naj bi bili povezani z naložbami, opravljenimi v tujini in s samim izvozom. Tako spodbujanje naložb naj bi obstajalo v vseh davčnih sistemih zahodnih držav, ker davčna politika vsake države neprenehoma poskuša izpopolniti instrumente, ki bi lahko vplivali na obseg, pogostnost in vrsto zasebnih naložb.
- ⁹⁸ Španska vlada zatrjuje tudi, da je podjetje, ki je moralo vlagati zato, da bi lahko izvažalo, v drugačnem položaju kot tisto, ki trguje zgolj znotraj zadevne države članice (kjer je že uveljavljeno in znano) ali ki v druge države izvažajo, ne da bi želelo razširiti infrastrukturo. Dejstvo, da nacionalna davčna zakonodaja tako olajšuje mednarodno trgovino, naj ne bi bilo v nasprotju z načelom enakosti. Poleg tega bi pristop Komisije prispeval k resni nefunkcionalnosti španskega davčnega sistema, ker bi podjetja ESPJ, za katera velja španski zakon, izgubila možnost, da bi uporabila enega od davčnih odbitkov, ki ga lahko zahtevajo vsa jeklarska podjetja.

- 99 Omenjena vlada zavrača, da naj bi davčno breme, ki zadeva dobiček podjetij, lahko odločilno vplivalo na njihovo konkurenčnost, zlasti na oblikovanje cen. V vsakem primeru spornih ukrepov ni mogoče obravnavati samih zase, brez upoštevanja drugih davčnih elementov. Če država članica nima odbitka davka, ki je podoben tistemu, ki ga določa zakon št. 43/1995, to nujno ne pomeni, da je dejansko obdavčenje podjetij s sedežem v tej državi višje od tistega, ki velja za španska podjetja.
- 100 Končno, španska vlada navaja, da z uporabo pravil, ki veljajo za državne pomoči, ni mogoče zmanjšati nacionalnih razlik, ki obstajajo na področju neposrednega obdavčenja, ker to področje na ravni Skupnosti ni usklajeno.
- 101 Baskovski organi in Unesid glede splošne in objektivne narave spornih ukrepov podpirajo presojo španske vlade.
- 102 Glede domnevnih ugodnosti, ki jih ukrepi dajejo upravičencem, baskovski organi menijo, da, prvič, odbitek davka, ki ga določajo ti ukrepi, ni neposredno povezan z izvozom. Drugič, če bi sklepanje Komisije izpeljali do skrajnosti, bi to pomenilo, da je vsako zmanjšanje davčnega bremena za podjetja, ki sodijo na področje uporabe člena 4(c) PJ, avtomatično opredeljeno kot pomoč in bi zato moralo biti sporočeno Komisiji ter bi ga morala ta odobriti. To pa vključuje očitno vmešavanje v davčne pristojnosti držav članic.
- 103 Baskovski organi in Unesid dodajajo, da bi, če bi bila jeklarska podjetja izvzeta s področja uporabe člena 34 Zakona št. 43/1995, prišlo do neenakosti v škodo teh podjetij, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti in špansko ustavo, ki razglša načelo enakega davčnega obravnavanja.

- 104 Glede primerjave, ki jo je Komisija naredila z jeklarnami, ki niso davčni zavezanci za španski davek od dohodkov pravnih oseb, se Unesid sklicuje na teritorialno načelo na davčnem področju, pri čemer poudarja, da ne obstaja nobena posebna ugodnost, ki bi bila podjetjem dodeljena na podlagi diskriminatornih meril, saj za vsa jeklarska podjetja, ki delujejo v Španiji, domača ali tuja, velja člen 34 Zakona št. 43/1995.
- 105 Poleg tega bi bilo po mnenju baskovskih organov s stališča Skupnosti dosti bolj sporno predvideti odbitek, ki bi se uporabljal samo za podjetja, ki naložbe opravijo na nacionalnem teritoriju ali na njegovem delu. V resnici je cilj spornih ukrepov spodbujanje mednarodne trgovine, kar naj bi bil cilj, ki je skladen s Pogodbo ESPJ.
- 106 Komisija priznava, da vsaka razlika pri obravnavanju podjetij ne pomeni državne pomoči. Zatrjuje, da preučitev davčnih sistemov in sistemov socialne varnosti ali drugih pravil, ki vplivajo na stroške podjetij, omogoča ugotovitev, da pravna pravila, ki v posamezni državi članici urejajo te intervencije, niso samo enotna pravila, ampak vsebujejo odstopanja od skupnega sistema s tem, da se uporabljajo za določene kategorije podjetij.
- 107 Komisija meni, da je težava v potrebi po razlikovanju med tistimi odstopanji, ki izhajajo iz uporabe načel, ki so skupna posebnim položajem, in tistimi, ki dajejo prednost določenim podjetjem s tem, da odstopajo od notranje logike skupnih pravil (v tem smislu glej sodbi z dne 2. julija 1974 v zadevi Italija proti Komisiji, 173/73, Recueil, str. 709, in z dne 17. junija 1999 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-75/97, Recueil, str. I-3671, točka 39).

- 108 Komisija ponovno poudarja, da se, v skladu z ustaljeno sodno prakso, zaradi objektivne narave opredelitve pomoči ta ne opredeli v skladu z razlogi in cilji zadevnega ukrepa, ampak v skladu z njenimi učinki (zgoraj navedena sodba z dne 2. julija 1974 v zadevi Italija proti Komisiji, točka 27).
- 109 Glede tega Komisija poudarja, da je cilj nacionalnega ukrepa element, ki ga je treba preučiti v fazi presoje združljivosti tega ukrepa s Pogodbo, ki bi na koncu lahko pripeljala do razglasitve združljivosti tega ukrepa s Pogodbo, če lahko sodi med eno izmed izjem, določenih v členu 87 ES ali členih od 2 do 5 Pravil za pomoči. Nasprotno tak cilj ne more biti uporabljen zato, da bi se izključil obstoj pomoči, ker se o njem presoja pred fazo preučitve združljivosti.
- 110 V tem primeru naj španska vlada ne bi pojasnila, kateremu načelu davčnega sistema ustreza preferenčna obravnava podjetij, ki vlagajo v tujini. Španska vlada zgolj priznava, da različni španski organi davčno politiko uporabljajo kot instrument za uresničitev ciljev industrijske in trgovinske politike.
- 111 Deklarirani namen davčne spodbude, uvedene s spornimi ukrepi, naj se torej ne bi razlagal z notranjo logiko davčnih sistemov, ki so v veljavi v Španiji, ampak naj bi bil zunaj njih. Čeprav je tak namen popolnoma legitimen, ne more spremeniti dejstva, da ti ukrepi pomenijo državno pomoč, zaradi česar se ne morejo izogniti zahtevam prava Skupnosti.
- 112 Komisija posledično meni, da se spornih ukrepov ne more utemeljiti niti na podlagi njihove narave niti na podlagi splošne ureditve španskega davčnega sistema.

- 113 Glede domnevne uporabe člena 87 ES kot orodja za davčno usklajevanje Komisija ugotavlja, da tožba v zvezi s tem ne vsebuje nobenega razloga. Ker člen 42(2)(1) Poslovnika prepoveduje navedbo novih dejstev v postopku, Komisija v teh okoliščinah meni, da je treba ugotoviti, da je ta razlog nedopusten.
- 114 Komisija vsebinsko meni, da izpodbijana odločba nima nobene zveze s davčnim usklajevanjem.

Presoja Sodišča

- 115 Kot je bilo navedeno v točki 91 te sodbe, iz zgoraj navedene sodbe De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti izhaja, da je izraz pomoč splošnejši od pojma subvencija, ker ne zajema samo pozitivnih dajatev, kot so same subvencije, ampak tudi intervencije, ki v različnih oblikah zmanjšujejo stroške, ki navadno bremenijo proračun podjetja, in ki so tako, ne da bi bile subvencije v strogem pomenu besede, enake narave in imajo enake učinke.
- 116 Iz tega izhaja, da ukrep, s katerim javni organi določenim podjetjem dodelijo odbitek davka, ki upravičence postavlja v ugodnejši finančni položaj, kot je položaj drugih davčnih zavezancev, pomeni državno pomoč v smislu člena 4(c) PJ (po analogiji glej zgoraj navedeno sodbo Banco Exterior de España, točka 14).

- 117 Ne more biti sporno, da je podjetje, ki je upravičeno do odbitka davka, v prednosti glede na podjetja, ki do tega odbitka niso upravičena.
- 118 Vendar španska vlada izpodbija selektivno naravo spornih ukrepov, ki naj bi se, v skladu z objektivnimi merili, ki zlasti pri izbiri upravičenih podjetij davčni upravi ne puščajo nobenega polja proste presoje, avtomatično uporabljali za vsako podjetje.
- 119 Te navedbe ni mogoče sprejeti.
- 120 Odbitek davka, uveden z Zakonom št. 43/1995, lahko koristi samo eni kategoriji podjetij, namreč tistim, ki imajo izvozne dejavnosti in opravijo določene naložbe, ki jih navajajo sporni ukrepi. Ta ugotovitev zadošča za spoznanje, da ta odbitek davka izpolnjuje pogoj posebnosti, ki je ena izmed značilnosti izraza državna pomoč, namreč selektivna narava zadevne ugodnosti (glede preferenčne reeskontne stopnje, ki jo je država dodelila le nacionalnim izvoženim proizvodom, glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točki 20 in 21, glede povračila obresti na izvozne kredite glej sodbo z dne 7. junija 1988 v zadevi Grčija proti Komisiji, 57/86, Recueil, str. 2855, točka 8, glede stečajnega režima, ki odstopa od uveljavljenih pravil za velika podjetja v težavah, ki dolgujejo posebej velike zneske določenim redom upnikov, zlasti javnim, glej zgoraj navedeno sodbo Ecotrade, točka 38).
- 121 Da bi se ugotovila selektivna narava spornih ukrepov, ni treba, da imajo pristojni nacionalni organi diskrecijsko pravico pri uporabi zadevnega odbitka davka (glej zgoraj navedeno sodbo z dne 17. junija 1999 v zadevi Belgija proti Komisiji, točka 27), čeprav bi obstoj take pravice javnim organom lahko omogočil dajanje prednosti

določenim podjetjem ali proizvodnjam v škodo drugih in torej pomenil obstoj pomoči v smislu člena 4(c) PJ ali člena 87 ES.

- 122 Nasprotno bi narava in organizacija davčnega sistema zadevne države članice, v katerega se umeščajo nacionalni ukrepi, načeloma lahko veljavno utemeljila njihovo derogatorno naravo glede na splošno veljavna pravila. V tem primeru omenjeni ukrepi, kolikor ustrezajo logiki obravnavanega davčnega sistema, ne bi izpolnjevali pogoja posebnosti.
- 123 V zvezi s tem je treba spomniti, da v sedanjem pravu Skupnosti neposredno obdavčenje spada v pristojnost držav članic, čeprav morajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso to pristojnost izvrševati ob spoštovanju prava Skupnosti (glej zlasti sodbo z dne 14. septembra 1999 v zadevi Gschwind, C-391/97, Recueil, str. I-5451, točka 20) in se posledično vzdržati, da bi v tem kontekstu sprejele kakršen koli ukrep, ki bi lahko pomenil državno pomoč, ki bi bila nezdružljiva s skupnim trgom.
- 124 Vendar v tem primeru za utemeljevanje spornih ukrepov glede na naravo in organizacijo sistema, v katerega se umeščajo, ne zadošča navedba, da so namenjeni spodbujanju mednarodne trgovine. Tak namen sicer je ekonomski cilj, vendar ni bilo ugotovljeno, da ustreza splošni logiki davčnega sistema, in sicer takega, ki v Španiji velja za vsa podjetja.
- 125 Poleg tega po ustaljeni sodni praksi državne pomoči niso opredeljene z njihovimi razlogi in cilji, ampak so opredeljene po njihovih učinkih (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji točka 45). Poleg tega

okoliščina, da sporni ukrepi zasledujejo cilj trgovinske ali industrijske politike, kot je spodbujanje mednarodne trgovine s podpiranjem naložb v tujino, ne zadošča, da bi se ti ukrepi izognili opredelitvi „pomoči“ v smislu člena 4(c) PJ.

- 126 Španska vlada in intervenienti se sklicujejo tudi na načelo enakega davčnega obravnavanja, saj bi bila posledica izvzetja jeklarskih podjetij iz ugodnosti člena 34 Zakona št. 43/1995 njihova diskriminacija glede na druga podjetja, za katera velja španska davčna zakonodaja in ki izpolnjujejo predvidene pogoje za odbitek davka, ki izhaja iz omenjene določbe.
- 127 Čeprav sta načeli enakosti davčnih zavezancev in enake davčne obremenitve gotovo del temeljev španskega davčnega sistema, ne zahtevata, da se davčne zavezance v različnih položajih obravnava enako. Pri tem zadošča ugotovitev, da jeklarska podjetja, za katera veljajo posebne določbe Pogodbe ESPJ, niso v istem položaju kot druga podjetja.
- 128 Glede na navedeno je treba zaključiti, da Komisija s tem, da je štela, da so sporni ukrepi selektivni, ni zmotno uporabila prava.
- 129 Poleg tega Komisija za presojo, ali so sporni ukrepi zajeti s prepovedjo, določeno v členu 4(c) PJ, ni bila dolžna dokazati, da imajo ti ukrepi vpliv na trgovino med državami članicami ali na konkurenco, kar pa bi bilo po drugi strani zahtevano po Pogodbi ES (sodbi z dne 21. junija 2001 v zadevi Moccia Irme in drugi proti Komisiji, od C-280/99 P do C-282/99 P, Recueil, str. I-4717, točki 32 in 33; z dne 24. septembra 2002 v zadevi Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji, C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, str. I 7869, točka 102, in zgoraj navedena sodba z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji, točka 75).

- ¹³⁰ Iz vsega zgoraj navedenega sledi, da drugega dela tretjega tožbenega razloga ni mogoče sprejeti, zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Tožbeni razlogi in trditve intervenientov

Trditve strank

- ¹³¹ Baskovski organi navajajo dva dodatna tožbena razloga v podporo navedbam Kraljevine Španije.
- ¹³² Prvič, Komisiji očitajo, da je avtomatično, brez posebne obrazložitve, izpodbijano odločbo razširila na provincialne baskovske določbe s tem, da se je omejila na ugotovitev, da imajo te podobno naravo kot člen 34 Zakona št. 43/1995.
- ¹³³ Tako naj bi Komisija s tem, da ni sprejela podobnega stališča glede pravil, ki veljajo v avtonomni skupnosti Navarra, storila vsaj napako pri presoji.
- ¹³⁴ V vsakem primeru bi bilo treba upoštevati dejstvo, da so sporni ukrepi del drugačnega in avtonomnega davčnega sistema, zlasti na področju neposrednega obdavčenja.

- 135 Po drugi strani naj Komisija ne bi predvidela možnosti, da sporni ukrepi pomenijo pomoč zgolj delno.
- 136 Morala bi pojasniti, koliko sta člen 34 Zakona št. 43/1995 in člen 43 spornih ukrepov dajala pomoč podjetjem, ki hkrati izvajajo jeklarske in nejeklarske proizvodne dejavnosti, torej kolikšen je bil delež pomoči.
- 137 Ob predpostavki, da sporni ukrepi pomenijo pomoč, Unesid Komisiji tudi očita, da ni uvedla postopka, določenega s Protokolom št. 10 o prestrukturiranju španskega jeklarstva, Akta o pogojih pristopa Kraljevine Španije in Republike Portugalske in prilagoditvah Pogodb (UL 1985, L 302, str. 23, v nadaljevanju: Akt o pristopu). Mnenja, ki jih je v skladu s sedmim odstavkom priloge k omenjenemu protokolu z naslovom „postopki in merila za pomoči“ treba pridobiti, bi omogočila ugotovitev, da ima več nacionalnih pravnih sistemov pravila, ki so podobna spornim ukrepom, pravila, ki so bila do zdaj priznana kot izvirni splošni ukrepi in niso mogla biti obravnavana kot javne pomoči.
- 138 Poleg tega Unesid zatrjuje, da dejstvo, da državni ukrep, ki spada na področje uporabe člena 4(c) PJ in pri tem ne sodi med kategorije Pravil za pomoči, ki so jih prej sprejele institucije Skupnosti, ne pomeni, da mora samo zato biti razglašen za nezdružljivega s pogodbo ESPJ ali da mora zato država članica prenehati uporabljati zadevni ukrep.
- 139 Komisija naj s tem, da zadeve ni naslovila na Svet Evropske unije, da bi pridobila njegovo mnenje o eventualni odobritvi spornih ukrepov z odstopanjem, očitno ne bi upoštevala okvira člena 95 PJ. Čeprav je res, da je odločitev o upoštevanju oziroma

neupoštevanju tega člena diskrecijska pravica, je Komisija vendarle na podlagi člena 8 PJ zadolžena za „doseganje ciljev te pogodbe v skladu z njenimi pogoji“. Zato bi morala Komisija, če dejstva kažejo na to, da je javna pomoč utemeljena, ker sodi v okvir doseganja ciljev Pogodbe, konkretno preučiti možnost za uporabo člena 95(1) PJ z obrazložitvijo izbire, ki jo je opravila v skladu s členoma 5 PJ in 15 PJ.

140 V tem primeru bi bilo možno dovoliti, da člen 34 Zakona št. 43/1995 ostaja v veljavi za podjetja ESPJ glede na cilje, navedene v členih 2 in 3(d) in (g) PJ. V zvezi s tem pa v izpodbijani odločbi ni nobene ekonomske ali socialne analize.

141 Komisija potem, ko je razvila splošna opažanja o dveh vrstah izkrivljanja, ki so po eni strani posledica razlik med splošnimi določbami različnih držav članic in po drugi strani posledica ugodnejšega obravnavanja, pridržanega za določena podjetja oziroma skupine podjetij, kot je tisto, ki je posledica uporabe splošnega pravila, ki je v veljavi v državi članici, presoja, da je selektivnost neke pomoči neodvisna od dejstva, da izhaja iz uporabe objektivnih meril. Ukrep naj bi bil selektiven tudi, če so merila, določena za njegovo uporabo, popolnoma jasna, objektivna in izključujejo kakršno koli diskrecijsko pravico uprave za njegovo izvršitev.

142 V tem primeru naj bi, po mnenju Komisije, preprosto branje spornih ukrepov zadoščalo za ugotovitev, da pomenijo odstopanje glede na splošno pravilo in imajo zato selektivno naravo davčne spodbude, ker je ta v korist samo podjetjem, ki opravljajo „izvozne dejavnosti“. Taka spodbuda, če se uporablja za vse davčne zavezance za davek od dohodkov pravnih oseb, ni splošna, saj zadeva zgolj tiste, ki izvajajo določene dejavnosti, povezane z izvozom. Taka davčna spodbuda naj bi upravičencem prinesla očitno prednost s tem, da jih postavlja v ugodnejši ekonomski položaj od položaja drugih davčnih zavezancev, kot so jeklarne, obdavčene v Španiji,

ki ne uživajo te ugodnosti, in jeklarne, obdavčene v drugih državah članicah (glej točko 19 obrazložitve izpodbijane odločbe).

- 143 Komisija, prvič, glede domnevne avtomatične razširitve izpodbijane odločbe na baskovske regionalne predpise in izpustitev davčne ugodnosti enake narave, ki velja v neodvisni avtonomni skupnosti Navarra zatrjuje, da so baskovski predpisi jasno zajeti z izpodbijano odločbo in da njihova podobnost s členom 34 Zakona št. 43/1995, ki obsega enake bistvene značilnosti, v izogib ponavljanju, omogoča sklicevanje, kot je to bilo storjeno v tej odločbi. Poleg tega španski organi ves čas trajanja postopka pred sprejetjem izpodbijane odločbe Komisije niso nikoli obvestili o obstoju davčne določbe, ki je podobna omenjenemu členu 34, niti je niso obvestili o spornih ukrepih, ki naj bi veljali v avtonomni skupnosti Navarra. Zato domnevna napačna presoja, ki jo zatrjujejo baskovski organi, ni nič drugega kot posledica pomanjkanja sodelovanja ali celo malomarnosti španskih organov.
- 144 Komisija, drugič, glede očitka arbitrarnega ravnanja ali kršitve načela sorazmernosti zaradi dejstva, da naj ne bi preučila, ali bi lahko sporni ukrepi pomenili pomoč zgolj deloma, meni, da je to razmejitev posledic izpodbijane odločbe, ki ustreza fazi njene izvršitve, v kateri morajo španski organi po posameznem podjetju identificirati naložbe, za katere ugodnost odbitka davka ni v skladu s Pogodbo ESPJ.
- 145 Tretjič naj bi bil očitek domnevne kršitve postopka, določenega z Aktom o pristopu, brez vsakega temelja, saj je bil Protokol št. 10 tega akta v skladu s členom 52 Akta v veljavi samo v obdobju treh mesecev od datuma pristopa Kraljevine Španije k Skupnostim in se je nanašal samo na pomoči, povezane z načrti prestrukturiranja španskih jeklarskih podjetij.

- ¹⁴⁶ Končno, Komisija ne zanika, da je na podlagi člena 95 PJ pristojna za to, da od primera do primera odobri pomoči, vendar je ta pristojnost, kot izhaja tudi iz sodne prakse Sodišča, izredna in diskrecijska. To naj bi pomenilo, da mora Komisija navesti razloge za izvrševanje te pristojnosti, vendar nima nobene obveznosti razlage razlogov in še manj ekonomskih razlogov, zaradi katerih za odobritev posamične pomoči ni uporabila te določbe.
- ¹⁴⁷ Res je, da je izvrševanje te pristojnosti podvrženo sodni kontroli, vendar se ta omejuje na ugotavljanje, ali je prišlo do kršitve določbe pogodbe ali katerega koli pravila, ki se nanaša na njeno uporabo oziroma do zlorabe pooblastil.
- ¹⁴⁸ Poleg tega Unesid ciljev Pogodbe, na katere se sklicuje, ni naštel v celoti. Med temi cilji naj bi bila, v skladu s členom 5, prvi pododstavek, tretja alineja, PJ, tudi vzpostavitev, ohranjanje in spoštovanje normalnih razmer konkurence.

Presoja Sodišča

- ¹⁴⁹ Glede zajemanja regionalnih baskovskih predpisov z izpodbijano odločbo zadošča ugotovitev, da baskovski organi niso navedli nobenega dokaza, ki bi lahko pokazal na to, da presoje, ki naj bi utemeljila to odločbo glede člena 34 Zakona št. 43/1995, zaradi posebnosti omenjenih regionalnih predpisov zanje ni mogoče uporabiti.
- ¹⁵⁰ Poleg tega dejstvo, da izpodbijana določba ne zajema določenih podobnih davčnih določb, ki veljajo v drugih regijah Španije, ni tako, da bi bila zaradi njega vprašljiva njena zakonitost.

- 151 Očitek, da naj Komisija ne bi preučila možnosti, da sporni ukrepi pomenijo pomoč v smislu člena 4(c) PJ samo delno, nima dejanske podlage, saj iz točke 15 obrazložitve izpodbijane odločbe jasno izhaja, da se nanaša samo na uporabo teh ukrepov v skladu z določbami Pogodbe in posledično podjetij ESPJ.
- 152 Glede očitka, da naj Komisija ne bi uvedla postopka, določenega v Protokolu št. 10 Akta o pristopu, zadošča ugotovitev, kot je pravilno navedla tudi Komisija, da v skladu s členom 52 tega akta omenjeni protokol velja v obdobju treh mesecev od datuma pristopa Kraljevine Španije k Skupnostim in da ta v vsakem primeru zadeva le načrte za prestrukturiranje španskih jeklarskih podjetij.
- 153 Glede očitka očitno napačne presoje o uporabi člena 95(1) PJ je treba spomniti, da ta Komisiji omogoča, da v skladu s postopkom, ki ga določa, sprejme derogacijsko odločbo o odobritvi dodelitve pomoči, ki so potrebne za dobro delovanje skupnega trga premoga in jekla.
- 154 Nekatere izmed teh odločb odobravajo dodelitev točno določenih pomoči posameznim podjetjem, druge pooblaščaj Komisijo, da za združljive s skupnim trgom razglasi točno določene vrste pomoči za vsa podjetja, ki izpolnjujejo določene pogoje (sklep z dne 3. maja 1996 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-399/95 R, Recueil, str. I 2441, točka 20).
- 155 Kot je sodišče že razsodilo, je Komisija izvrševala to pristojnost, če je menila, da je obravnavana pomoč potrebna za uresničitev ciljev Pogodbe. Poleg tega logika, ki je lastna temu sistemu odobritev, glede sprejetja individualne odločbe Komisije

zahteva, da zadevna država članica, preden Komisija preuči, ali je pomoč potrebna za doseg ciljev Pogodbe, na Komisijo naslovi predlog za uvedbo postopka, določenega v členu 95 PJ (zgoraj navedena sodba z dne 12. decembra 2002 v zadevi Belgija proti Komisiji, točki 84 in 85.)

156 Iz tega, v nasprotju s sklepanji Unesida, sledi, da Komisija v obravnavanem primeru nikakor ni bila zavezana, da po uradni dolžnosti, pred sprejetjem izpodbijane odločbe, uvede postopek, določen v členu 95(1) PJ zato, da bi na podlagi te določbe sporne ukrepe odobrila.

157 Iz zgoraj navedenega izhaja, da so tožbeni razlogi in trditve, ki so jih navedli intervenienti, neutemeljeni.

158 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

159 Na podlagi člena 69(2) Poslovnika se stranki, ki s predlogom ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogom ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4)(1) Poslovnika intervenienti nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

- 1) Tožba se zavrne.**
- 2) Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.**
- 3) Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa, Gobierno del País Vasco in Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid) nosijo svoje stroške.**

Timmermans

Puissochet

Cunha Rodrigues

Schintgen

Colneric

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 15. julija 2004.

Sodni tajnik

Predsednik drugega senata

R. Grass

C. W. A. Timmermans