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

I de förenade målen T-269/99, T-271/99 och 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,

företrädda av advokaterna A. Creus Carreras och B. Uriarte Valiente,

sökande,

mot

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

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som delgivits de spanska myndigheterna genom skrivelser av den 17 augusti 1999, att inleda ett

* Rättegångsspråk: spanska.

förfarande mot spanska staten i enlighet med artikel 88.2 EG angående skattemässiga stöd i form av en skattelättnad på 45 procent i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa (EGT C 351, 1999, s. 29, och EGT C 71, 2000, s. 8),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

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

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren B. Pastor,

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

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

1 Enligt fördraget gäller olika handläggningsregler avseende statligt stöd beroende på om det rör sig om befintliga eller nya stödåtgärder. Medan befintliga

stödåtgärder omfattas av artikel 88.1 och 88.2 EG, omfattas nya stödåtgärder, i angiven ordning, av artikel 88.3 och 88.2 EG.

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

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

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

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

b) befintligt stöd:

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

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

...

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

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

...

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

..."

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

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

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

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

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

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

Skattelättnad som införts genom skattelagstiftningen i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa

10 Föreliggande mål avser påstådda skattemässiga stödåtgärder som beviljats i form av en skattelättnad i enlighet med skattelagstiftningen i provinserna Álava, Vizcaya och Guipúzcoa.

Skattelättnad som införts genom skattelagstiftningen i provinsen Álava

11 Sjätte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 22/1994, av den 20 december 1994, avseende genomförandet av provinsen Álavas budget för år 1995, har följande lydelse:

"För investeringar i nya materiella anläggningstillgångar överstigande 2 500 miljoner ESP som genomförs under tiden från och med den 1 januari till och med den 31 december 1995 skall enligt beslut av Diputación Foral de Álava en skattelättnad motsvarande 45 procent av det investeringsbelopp som Diputación Foral de Álava fastställer beviljas, vilken skall tillämpas på det belopp som skall erläggas i inkomstskatt.

Om skattelättnaden inte kan utnyttjas på grund av otillräckligt skattebelopp får den överföras och tas i anspråk inom högst nio år efter det år då Diputación Foral de Álava fattat sitt beslut.

I Diputación Foral de Álavas beslut skall anges de tidsfrister och restriktioner som skall gälla i det enskilda fallet.

Förmåner som beviljats med stöd av denna bestämmelse kan inte förenas med någon annan skatteförmån för samma investeringar.

Diputación Foral de Álava skall vidare fastställa investeringsprocessens varaktighet och kan medge att investeringar som genomförs i investeringsprojektets beredningsfas får inräknas i investeringsbeloppet."

12 Giltigheten av denna bestämmelse förlängdes för år 1996 genom femte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 33/1995, av den 20 december 1995, i dess ändrade lydelse enligt punkt 2.11 i första undantagsbestämmelsen till Norma Foral nr 24/1996, av den 5 juli 1996. För år 1997 förlängdes giltigheten av denna skatteåtgärd genom sjunde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 31/1996, av den 18 december 1996.

13 Skattelättnaden på 45 procent av investeringsbeloppet bibehölls i ändrad form för åren 1998 och 1999 genom elfte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 33/1997, av den 19 december 1997, respektive sjunde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 36/1998, av den 17 december 1998.

Skattelättnad som införts genom skattelagstiftningen i provinserna Vizcaya och Guipúzcoa

14 Fjärde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral för Vizcaya nr 7/1996, av den 26 december 1996, som förlängts genom den andra bestämmelsen i Norma Foral nr 4/1998, av den 2 april 1998, samt tionde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral för Guipúzcoa nr 7/1997, av den 22 december 1997, har följande lydelse:

"För investeringar i nya materiella anläggningstillgångar överstigande 2 500 miljoner [ESP] som genomförs från och med den 1 januari 1997 skall enligt beslut

av Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa] en skattelättnad motsvarande 45 procent av det investeringsbelopp som Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa] fastställer beviljas, vilken skall tillämpas på det belopp som skall erläggas i inkomstskatt.

Om skattelättnaden inte kan utnyttjas på grund av otillräckligt skattebelopp får den överföras och tas i anspråk under de fem beskattningsår som följer efter det att beslutet om att bevilja lättnaden antogs.

Denna frist för utnyttjandet av skattelättnaden kan flyttas fram till det första beskattningsår under preskriptionstiden då ett positivt resultat redovisas.

I det beslut som avses i första stycket skall de tidsfrister och restriktioner anges som skall gälla i det enskilda fallet.

..."

De ifrågasatta besluten

15 Till följd av ett klagomål som ingavs år 1996 granskade kommissionen en skattelättnad på 45 procent som beviljats företaget Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) i enlighet med skattelagstiftningen i provinsen Álava. I beslut 1999/718/EG av den 24 februari 1999 om statligt stöd som Spanien beviljat Demesa (EGT L 292, s. 1), konstaterade kommissionen att

beviljandet av en skattelättnad till det berörda företaget utgjorde ett statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

16 Kommissionen granskade därefter på ett generellt plan den skattelättnad som införts genom skattelagstiftningen i provinsen Álava mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG. Motsvarande skatteåtgärder som är tillämpliga i provinserna Vizcaya och Guipúzcoa blev också föremål för granskning (de skatteåtgärder som gäller i de tre baskiska provinserna kallas nedan de omtvistade skatteåtgärderna).

17 Mot denna bakgrund antog kommissionen beslut SG (99) D/6871 om att inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande den skattelättnad som föreskrivs i skattelagstiftningen i provinserna Vizcaya och Guipúzcoa, vilket delgavs de spanska myndigheterna genom en skrivelse av den 17 augusti 1999. Detta beslut, som är det beslut som har ifrågasatts i målen T-269/99, Territorio Histórico de Guipúzcoa mot kommissionen och T-272/99, Territorio Histórico de Vizcaya mot kommissionen, har offentliggjorts på spanska i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 4 december 1999 (EGT C 351, s. 29), åtföljt av en sammanfattning på det språk som gäller för respektive språkversion av nämnda tidning, i överensstämmelse med artikel 26.2 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd.

18 Kommissionen inledde även ett formellt granskningsförfarande beträffande den skattelättnad som föreskrivs i skattelagstiftningen i provinsen Álava. Beslutet, som har referensnummer SG (99) D/6873, delgavs de spanska myndigheterna genom en skrivelse av den 17 augusti 1999 och offentliggjordes på spanska i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 11 mars 2000 (EGT C 71, s. 8), åtföljt av en sammanfattning på det språk som gäller för respektive språkversion av nämnda tidning. Detta beslut har ifrågasatts i mål T-271/99, Territorio Histórico de Álava mot kommissionen.

19 Av följande skäl ansåg kommissionen preliminärt i de båda besluten om att inleda ett formellt granskningsförfarande (nedan kallade de ifrågasatta besluten) att den ifrågasatta skatteåtgärden utgjorde statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 EG:

"Den ifrågavarande skattekrediten uppfyller samtliga fyra kriterier på oförenlighet som anges i artikel 87 i EG-fördraget. Den är specifik särskilt genom att den gynnar vissa företag. Endast företag vilkas investeringar överstiger tröskelvärdet på 2,5 miljarder [ESP] (15 025 303 euro) kan nämligen komma i åtnjutande av denna skattekredit. Alla andra företag, även de som genomför investeringar, men vilkas investeringar inte överstiger det angivna tröskelvärdet på 2,5 miljarder [ESP], utesluts från delaktighet i stödet". (Punkt 3.1 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6871 och punkt 2.1 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6873.)

20 Skattelättnadens selektiva karaktär framgår även enligt kommissionen av det utrymme för skönsmässig bedömning som skatteförvaltningen i de berörda provinserna har vid beviljandet av skatteförmånen i fråga (EGT C 351, 1999, s. 32 vad avser beslut SG (99) D/6871, och EGT C 71, 2000, s. 11, vad avser beslut SG (99) D/6873).

21 Efter att ha konstaterat att de spanska myndigheterna hade åsidosatt anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG, gjorde kommissionen en bedömning av huruvida den ifrågasatta skatteåtgärden var förenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen ansåg att det förelåg tvivel på den punkten och beslutade inleda ett formellt granskningsförfarande (punkterna 3.2 och 3.3 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6871 och punkterna 2.2 och 2.3 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6873).

22 Sedan kommissionen hade antagit de ifrågasatta besluten, granskade den särskilt ett specifikt företags erhållande av en skattelättnad på 45 procent enligt skattelagstiftningen i provinsen Álava. Denna granskning ledde till kommissionens beslut 2000/795/EG av den 22 december 1999 om det statliga stöd som

Spanien har genomfört till förmån för Ramondín SA och Ramondín Cápsulas SA (EGT L 318, 2000, s. 36).

Förfarande och parternas yrkanden

23 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 november 1999.

24 Territorio Histórico de Guipúzcoa, som är sökande i mål T-269/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara kommissionens beslut SG (99) D/6871 i den del den skattelättnad som föreskrivs i Norma Foral för Guipúzcoa nr 7/1997, av den 22 december 1997, anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Territorio Histórico de Álava, som är sökande i mål T-271/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara kommissionens beslut SG (99) D/6873 i den del den skattelättnad som föreskrivs i Norma Foral för Álava nr 22/1994, av den 20 december 1994, och i senare tillkomna ändringar, anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Territorio Histórico de Vizcaya, som är sökande i mål T-272/99, har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan kan upptas till sakprövning,

— ogiltigförklara kommissionens beslut SG (99) D/6871 i den del den skattelättnad som föreskrivs i Norma Foral för Vizcaya nr 7/1996, av den 26 december 1996, och i senare tillkomna ändringar, anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

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

28 Kommissionen har i respektive mål yrkat att förstainstansrätten skall:

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning i utökad sammansättning av den 12 januari 2001 förenades mål T-269/99, T-271/99 och T-272/99.

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

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

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

32 Kommissionen har gjort gällande att de ifrågasatta besluten utgör förberedande rättsakter som inte innebär någon förändring av sökandenas rättsliga ställning. De ifrågasatta besluten utgör således inte några sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas i enlighet med artikel 230 EG. Kommissionen har tillagt att om beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande skulle ha slutgiltiga rättsverkningar såvitt avser frågan huruvida en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd, då skulle möjligheten att väcka talan mot denna bedömning inom den föreskrivna fristen medföra att en talan mot det slutliga beslutet angående åtgärdens stödkaraktär inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det då enbart skulle utgöra en rättsakt som bekräftar en tidigare antagen slutgiltig rättsakt.

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

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

35 Sökandena har med hänvisning till de i föregående punkt omnämnda domarna genmält att ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom det har omedelbara och slutgiltiga rättsverkningar. Sökandena har framhållit att kommissionen inte hade rätt att inleda ett formellt granskningsförfarande med hänsyn till att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna inte har karaktär av statligt stöd. I målen T-271/99 och T-272/99 har sökandena tillagt att om de omtvistade skatteåtgärderna anses utgöra stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, skall de anses utgöra befintligt stöd. Skattelättnaden infördes nämligen år 1984 genom skattelagstiftningen i provinserna Álava och Vizcaya.

Förstainstansrättens bedömning

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

37 Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande har självständiga rättsverkningar, i synnerhet när det gäller frågan om den berörda åtgärden skall avbrytas (domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Tirrenia, punkterna 62

och 69). Denna slutsats är tillämplig inte enbart när den åtgärd som håller på att genomföras anses utgöra ett befintligt stöd av myndigheterna i den berörda medlemsstaten, utan även när dessa myndigheter anser att den åtgärd som beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande avser inte omfattas av artikel 87.1 EG (domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Tirrenia, punkterna 59, 60 och 69).

38 Ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande en åtgärd som håller på att genomföras och som av kommissionen betecknas som nytt stöd, förändrar givetvis åtgärdens rättsliga räckvidd och de stödmottagande företagens rättsliga ställning, i synnerhet beträffande det fortsatta genomförandet av denna åtgärd. Fram till dess att beslutet fattas kan medlemsstaten, de företag som tar emot stödet och andra ekonomiska aktörer anta att åtgärden genomförs lagenligt, i form av en allmän åtgärd som inte omfattas av artikel 87.1 EG eller i form av ett befintligt stöd. Efter det att ett sådant beslut fattats, föreligger det däremot åtminstone allvarliga tvivel med avseende på åtgärdens lagenlighet, som, utan att hindra möjligheten att ansöka om interimistiska åtgärder vid domstol, bör medföra att medlemsstaten avbryter tillämpningen av åtgärden, eftersom ett omedelbart beslut om att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, vilket skulle göra det möjligt att på ett lagenligt sätt fortsätta att verkställa åtgärden, är uteslutet när ett formellt granskningsförfarande har inletts. Ett sådant beslut kan även åberopas vid en nationell domstol som har att avgöra vilka konsekvenser en överträdelse av artikel 88.3 sista meningen EG medför. Ett beslut med det innehållet kan slutligen medföra att de företag som tar emot stöd vägrar att ta emot nya utbetalningar eller nya förmåner eller att de avsätter medel som eventuellt behövs för senare ekonomisk gottgörelse. Även affärsvärlden tar, i sina förbindelser med dessa stödmottagande företag, hänsyn till att dessa har en bräcklig rättslig och finansiell ställning (domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Tirrenia, punkterna 59 och 69, samt förstainstansrättens dom av den 30 april 2002 i de förenade målen T-195/01 och T-207/01, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2002, s. II-2309, punkt 85).

39 Till skillnad från ett föreläggande om att upphöra med stöd som riktas till en medlemsstat, vilket är omedelbart bindande och vilket ger kommissionen, om medlemsstaten underlåter att följa det, rätt att hänskjuta ärendet direkt till domstolen enligt artikel 12 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd, i syfte att

få fastställt att en underlåtelse att följa beslutet innebär ett brott mot fördraget, har beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande, som avser åtgärder som håller på att genomföras och som kommissionen betecknar som nytt stöd, rättsverkningar som den berörda medlemsstaten och, i förekommande fall, de ekonomiska aktörerna själva skall beakta följderna av. Denna skillnad avseende förfarandet saknar emellertid betydelse för rättsverkningarnas omfattning (domen i det ovan i punkt 34 nämnda målet Tirrenia, punkt 60).

40 Det följer således av det föregående att de ifrågasatta besluten utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas i enlighet med artikel 230 EG.

41 Förstainstansrätten konstaterar vidare att de ifrågasatta besluten berör sökandena direkt och personligen i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. De ifrågasatta besluten avser nämligen skatteåtgärder som sökandena har infört, och de hindrar dessutom sökandena från att utöva sin behörighet på det sätt som de önskar, vilken uttryckligen tillerkänns dem enligt spansk nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkterna 29 och 30, och av den 6 mars 2002 i de förenade målen T-127/99, T-129/99 och T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-1275, punkt 50).

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

Prövning i sak

43 Sökandena har anfört fem grunder till stöd för sin talan. Den första avser att artikel 87.1 EG har åsidosatts, den andra avser ett åsidosättande av artikel 88.2

och 88.3 EG. Den tredje grunden avser maktmissbruk och den fjärde att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts. Den femte grunden avser slutligen att artikel 253 EG har åsidosatts.

Den första grunden: huruvida artikel 87.1 EG har åsidosatts

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

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

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

47 Detta innebär att bedömningen av huruvida åtgärden utgör statligt stöd i ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande inte är slutgiltig.

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

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

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

50 Sökandena har för det första gjort gällande att de ifrågasatta besluten avser generella åtgärder som inte omfattas av artikel 87.1 EG. Den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna kommer nämligen alla skattebetalare som gör investeringar över 2,5 miljarder ESP till godo.

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

52 Sökandena har vidare gjort gällande att kommissionen inte kan dra slutsatsen att de omtvistade skatteåtgärderna är specifika på grund av de olika Diputaciónes Forales påstådda utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av skattelättnaden. Dessa lagstiftande församlingar kontrollerar nämligen endast att de villkor som föreskrivs i de omtvistade skatteåtgärderna är uppfyllda utan att de därvid har något utrymme för skönsmässig bedömning. De har varken rätt att välja vilka företag som skall bli mottagare av skattelättnaden eller ändra storleken på "stödet" med hänsyn till företagens specifika karaktär.

53 Slutligen går det inte heller att dra slutsatsen att skattelättnaden var specifik på grundval av kravet på en investering på minst 2,5 miljarder ESP. Detta utgör ett kvantitativt objektivt kriterium som begränsar den ifrågavarande skatteförmånens tillämpningsområde.

54 Förstainstansrätten erinrar om att det enligt artikel 87.1 EG krävs att en åtgärd gynnar "vissa företag eller viss produktion" för att den skall anses utgöra statligt stöd. En åtgärds specifika eller selektiva karaktär utgör således ett av kännetecknen för begreppet statligt stöd (domstolens dom av den 1 december 1998 i mål C-200/97, Ecotrade, REG 1998, s. I-7907, punkt 40, och dom i de ovan i punkt 41 nämnda målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 144, samt förstainstansrättens dom av den 29 september 2000 i mål T-55/99, CETM mot kommissionen, REG 2000, s. II-3207, punkt 39).

55 I de ifrågasatta besluten lade kommissionen två omständigheter till grund för att preliminärt fastslå att skattelättnaden var en selektiv åtgärd i den mening som

avses i artikel 87.1 EG, nämligen att det minsta nödvändiga investeringsbeloppet var 2,5 miljarder ESP för att erhålla skatteförmånen (punkt 3.1 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6871 och punkt 2.1 i sammanfattningen av beslut SG (99) D/6873) samt att skatteförvaltningen i de berörda provinserna hade ett utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av skatteförmånen (EGT C 351, 1999, s. 32, vad avser beslut SG (99) D/6871 och EGT C 71, 2000, s. 11, vad avser beslut SG (99) D/6873).

56 I motsats till vad sökandena har hävdat, lade kommissionen i de ifrågasatta besluten inte konstaterandet att de omtvistade skatteåtgärderna enbart var tillämpliga i en del av Spanien, nämligen i provinserna i Baskien, till grund för den preliminära slutsatsen att skattelättnaden var selektiv. Sökandena kan således inte påstå att de ifrågasatta besluten skulle kunna utgöra ett ifrågasättande av de tre baskiska provinsernas normativa behörighet i fråga om skatteåtgärder.

57 Förstainstansrätten konstaterar vidare att det framgår av de omtvistade skatteåtgärderna att de begränsar tillämpningen av skattelättnaden till investeringar i nya fasta anläggningstillgångar med ett värde på över 2,5 miljarder ESP. De omtvistade skatteåtgärderna begränsar således *de facto* tillämpningen av skattelättnaden till företag som förfogar över stora ekonomiska resurser. Mot denna bakgrund kunde kommissionen preliminärt anse att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna var avsedd endast för "vissa företag" i den mening som avses i artikel 87.1 EG (se domen i de ovan i punkt 41 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 157).

58 Sökandena har emellertid gjort gällande att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna måste anses motiverad med hänsyn till skattesystemets art och systematik, eftersom den uppfyller objektiva kriterier som är enhetligt tillämpliga och eftersom den avser att uppnå det mål som eftersträvas i de skattebestämmelser genom vilka den har införts.

59 Sökandena har förklarat att det incitament till investeringar som eftersträvas med hjälp av skattelättnaden är nödvändigt i ett område som normalt lockar få ekonomiska aktörer. De har tillagt att när en stat gynnar investeringar och lyckas få företag att etablera sig inom deras territorium, säkerställer staten framtida skatteintäkter när dessa företag sedan beskattas i densamma. Det mål som eftersträvas med de ifrågavarande provinsernas skatteåtgärder är således, liksom beträffande motsvarande statliga åtgärder, att erhålla mesta möjliga skatteintäkter.

60 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att en statlig åtgärd som är motiverad med hänsyn till arten av och systematiken i det skattesystem som åtgärden utgör en del av uppfyller inte kravet på att vara selektiv, även om denna åtgärd medför en fördel för dem som kommer i åtnjutande av den (domstolens dom av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, även kallat Maribel, REG 1999, s. I-3671, punkt 33, och av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001, s. I-8365, punkt 42).

61 För att bedöma om denna motivering kan tillämpas i det förevarande fallet, måste det undersökas huruvida begränsningen av gruppen potentiella mottagare av skattelättnaden är motiverad med hänsyn till det baskiska skattesystemets interna systematik (se domen i de ovan i punkt 41 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 164).

62 I detta hänseende erinrar förstainstansrätten inledningsvis om att det inte följer av det förhållandet att de omtvistade skatteåtgärderna uppfyller objektiva kriterier och villkor, att en begränsning av gruppen mottagare till att omfatta endast företag som genomför investeringar på minst 2,5 miljarder ESP skulle vara motiverad med hänsyn till den interna systematiken i de tre berörda baskiska provinsernas skattesystem (se domen i det ovan i punkt 60 nämnda målet Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, punkt 53).

63 Beträffande argumentet att skattelättnaden har till syfte att gynna den ekonomiska utvecklingen i Baskien, erinrar förstainstansrätten om att det syfte som en

åtgärd avser att uppnå inte får till följd att den inte skall anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG (se domen i de ovan i punkt 41 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 168 och där angiven rättspraxis).

64 Vad slutligen avser argumentet om en senare ökning av skatteintäkterna, är detta argument svårt att förlika med beviljandet av skattelättnader. Även om det antas att det var ett sådant syfte som avsågs, anser förstainstansrätten att detta hade kunnat uppnås med skatteåtgärder av allmän karaktär (se förstainstansrättens dom av den 6 mars 2002 i de förenade målen T-92/00 och T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-1385, punkt 62).

65 Mot denna bakgrund har kommissionen inte gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att i de ifrågasatta besluten preliminärt anse att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna utgör en selektiv åtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, eftersom den endast gynnar företag som genomför investeringar på över 2,5 miljarder ESP.

66 Mot denna bakgrund är det inte nödvändigt att därutöver undersöka huruvida kommissionen med hänsyn till den information som den hade vid antagandet av de ifrågasatta besluten med fog kunde konstatera att de baskiska skattemyndigheterna hade ett utrymme för skönsmässig bedömning vad avser beviljandet av skattelättnaden och att detta påstådda utrymme för skönsmässig bedömning innebar att de omtvistade skatteåtgärderna var selektiva (se ovan punkt 20).

67 Sökandena har, för det andra, gjort gällande att kommissionen inte har visat att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna medför en snedvridning av konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Sökandena har framhållit att för att en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd, måste åtgärdens inverkan på konkurrensen vara verklig och märkbar (domstolens dom av den 25 juni 1970 i mål 47/69, Frankrike mot kommissionen, REG 1970, s. 487, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 1, s. 449, av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987, s. 4013, punkt 18, och dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 58; svensk special-utgåva, volym 9, s. 305).

68 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att i fråga om ett påstått stödprogram kan kommissionen begränsa sig till att granska det ifrågavarande programmets särdrag för att bedöma om detta innebär en avsevärd fördel för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och om det huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna (se domen i det ovan i punkt 60 nämnda målet Maribel, punkt 48, och domstolens dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 89). I ett fall som det förevarande där det påstådda stödprogrammet inte har anmälts, behöver inte kommissionens motivering i det slutliga beslutet, och än mindre i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, innehålla en aktuell bedömning av hur stödprogrammet påverkar handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna (se domen i det ovan i punkt 60 nämnda målet Maribel, punkt 48).

69 I de ifrågasatta besluten har kommissionen således med fog preliminärt kunnat anse att de omtvistade skatteåtgärderna, vilka *de facto* innebär att beviljandet av skattelättnaden begränsas till företag med stora ekonomiska resurser, innebär en avsevärd fördel för mottagarna av skatteförmåner i förhållande till deras konkurrenter och att de huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna.

70 Sökandenas argument, som återgivits i punkt 67, kan således inte godtas.

71 Det följer av det ovanstående att kommissionen, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, har kunnat anse att en första granskning inte har gjort det

möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den ifrågavarande skatteförmånen utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

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

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

73 Sökandena i mål T-271/99 och T-272/99 har inledningsvis gjort gällande att den skattelättnad som avses i de ifrågasatta besluten utgör ett befintligt stöd.

74 I detta hänseende har de för det första anfört att den ifrågavarande skatteförmånen redan existerade i provinserna Álava och Vizcaya före Spaniens anslutning till gemenskapen. Den infördes nämligen år 1984. Under dessa omständigheter utgör skattelättnaden, om den skall anses utgöra ett stöd, ett befintligt stöd. Följaktligen är de ifrågasatta besluten, genom vilka ett förfarande som är avsett för nytt stöd inleds, rättsstridiga.

75 Detta argument kan inte godtas. Förstainstansrätten konstaterar nämligen att skatteförmånen i fråga uppenbarligen beviljades med stöd av rättsakter som antogs vid en tidpunkt då Spanien redan var medlemsstat, nämligen genom Norma Foral för Álava nr 22/1994, av den 20 december 1994, och Norma Foral för Vizcaya nr 7/1996, av den 26 december 1996 (se, för ett liknande resonemang, domen av den 6 mars 2002 i de ovan i punkt 41 nämnda förenade målen T-127/99, T-129/99 och T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot

kommissionen, punkterna 171—177). För övrigt har sökandena inte anfört någon omständighet av vilken det skulle framgå att den skatteförmån som påstås ha införts år 1984 och den skattelättnad som avses i de ifrågasatta besluten skulle vara identiska och att det skulle föreligga ett fortlöpande samband mellan dem.

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

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

78 Förstainstansrätten erinrar i detta hänseende om att enligt artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd är ett befintligt stöd allt "stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde

något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring".

79 Förstainstansrätten konstaterar till att börja med att de omständigheter som har anförts av sökandena inte leder till slutsatsen att kriterierna för selektivitet, som tillämpas av kommissionen vid en bedömning av skatteåtgärder mot bakgrund av artikel 87.1 EG, har ändrats efter att de omtvistade skatteåtgärderna infördes. I de två beslut som nämns ovan i punkt 77 ansåg kommissionen att de granskade skatteåtgärderna var selektiva och att de utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden. Ingen omständighet i dessa beslut leder till slutsatsen att kommissionen skulle ha ansett att de omtvistade skatteåtgärderna utgjorde allmänna åtgärder som inte omfattades av artikel 87.1 EG om den hade granskat dessa åtgärder vid tidpunkten för deras antagande. Vad gäller kommissionens meddelande av den 12 december 1998, som till stor del stöder sig på domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, innehåller detta meddelande förtydliganden såvitt avser tillämpningen av artiklarna 87 EG och 88 EG på skatteåtgärder. I detta meddelande angav kommissionen emellertid inte att det skett någon ändring av dess beslutspraxis angående bedömningen av skatteåtgärder mot bakgrund av artiklarna 87 EG och 88 EG.

80 Även om sökandena hade kunnat visa att det skett en ändring av kommissionens beslutspraxis, skulle argumentet att de omtvistade stödåtgärderna utgjorde befintligt stöd inte kunnat godtas. Sökandena har nämligen inte visat att ändringen av de kriterier för selektivitet som tillämpas av kommissionen är följden av "utvecklingen av den gemensamma marknaden" i den mening som avses i artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd. Det skall härvid erinras om att frågan huruvida en statlig åtgärd skall anses utgöra befintligt eller nytt stöd inte kan göras beroende av kommissionens subjektiva bedömning och måste fastställas utan hänsyn till kommissionens tidigare administrativa praxis (se domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkt 121).

81 I de tre målen har sökandena vid den muntliga förhandlingen, för det andra, gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 88.2 EG, eftersom den i de

ifrågasatta besluten inte angav sina tvivel beträffande skattelättnadens karaktär av statligt stöd. Sökandena har framhållit att kommissionen därigenom har antagit ett slutligt beslut beträffande denna fråga i de ifrågasatta besluten. Mot denna bakgrund har sökandenas processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG åsidosatts.

82 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet, om en första granskning inte har gjort det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida den granskade åtgärden utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, åtminstone då den vid en första granskning inte med säkerhet har kunnat avgöra om åtgärden, om den antas utgöra ett stöd, under alla omständigheter är förenlig med den gemensamma marknaden (domarna i de ovan i punkt 45 nämnda målen kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 39, och BP Chemicals mot kommissionen, punkt 166). Beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande innehåller således en preliminär bedömning av huruvida en åtgärd kan anses utgöra statligt stöd och huruvida denna åtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden.

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

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

85 Att bedömningen av huruvida en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd med nödvändighet är preliminär i ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande, bekräftas även i artikel 7.2 i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd, i vilken det anges att kommissionen, efter det att det formella granskningsförfarandet har avslutats, kan fastställa att åtgärden inte utgör statligt stöd.

86 Slutligen framgår det av sökandenas yttranden, vilka avgivits efter det att det formella granskningsförfarandet inletts och vilka skickats till kommissionen genom en skrivelse av den 9 november 1999, att sökandena själva ansåg att kommissionen i de ifrågasatta besluten preliminärt hade ansett att skattelättnaden utgjorde statligt stöd. I sina yttranden anmodade de nämligen kommissionen att avsluta förfarandet genom att fastställa att skatteförmånen i fråga inte utgör statligt stöd.

87 För det tredje har sökandena påpekat att kommissionen ansåg att den skattelättnad som införts genom de omtvistade skatteåtgärderna utgör rättsstridigt stöd på grund av att anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG inte har iakttagits. Eftersom skattelättnaden inte utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, förelåg ingen anmälningsskyldighet för de spanska myndigheterna.

88 Det framgår emellertid av den ovan i punkterna 73—80 gjorda bedömningen att kommissionen med rätta kunde fastställa att för det fall skattelättnaden utgjorde ett statligt stöd, skulle det betraktas som ett nytt stöd. Under dessa förutsättningar kunde kommissionen med rätta preliminärt anse att de spanska myndigheterna hade åsidosatt artikel 88.3 EG genom att inte i förväg anmäla åtgärderna till kommissionen. En annan tolkning av artikel 88.3 EG skulle medföra att skyldigheten att i förväg anmäla nytt stöd förlorade sin ändamålsenliga verkan.

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

Den tredje grunden: huruvida det förekommit maktmissbruk

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

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

92 Förstainstansrätten erinrar om att ett beslut innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att det har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts (förstainstansrättens dom av den 23 oktober 1990 i mål T-46/89, Pitrone mot kommissionen, REG 1990, s. II-577, punkt 71, och domen av den 6 mars 2002 i de ovan i punkt 64 nämnda förenade målen T-92/00 och T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 84).

93 Inledandet av ett formellt granskningsförfarande avser att ge kommissionen möjlighet att inhämta alla yttranden som är nödvändiga för att den skall kunna fatta ett slutgiltigt beslut avseende huruvida den granskade åtgärden utgör statligt stöd och huruvida det är förenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovan i punkt 47 nämnda målen Portugal mot kommissionen, punkt 33, och British Airways m.fl. och British Midland Airways mot kommissionen, punkt 59).

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

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

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

96 Sökandena har erinrat om att kommissionen antog beslut 93/337 i vilket den fastslog att vissa skatteförmåner som var i kraft i Baskien, bland annat en skattelättnad för genomförda investeringar, utgjorde stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden på grund av att det stred mot artikel 43 EG. Kommissionen anförde emellertid inte någon invändning mot att det uppställdes

ett villkor avseende minsta investeringsbelopp för att skattelättnaden skulle bli tillämplig.

97 Genom att i de ifrågasatta besluten anse att villkoret om en minsta investering på 2,5 miljarder ESP medförde att skatteåtgärden var selektiv, har kommissionen åsidosatt sökandenas berättigade förväntningar.

98 Förstainstansrätten konstaterar, för det första, att de skatteåtgärder som avses i beslut 93/337 skiljer sig från dem som avses i de ifrågasatta besluten. Beslut 93/337 avser skattemässiga stödåtgärder som införts genom Norma Foral för Álava nr 28/1988, för Vizcaya nr 8/1988 och för Guipúzcoa nr 6/1988.

99 Visserligen rör även beslut 93/337 skatteåtgärder genom vilka en skattelättnad införs i Baskien. Det förhållandet — att kommissionens ståndpunkt, att de skatteåtgärder som granskades i det beslutet var selektiva, grundades på konstaterandet att skattelättnaden endast var tillämplig på företag som uteslutande var verksamma i Baskien — innebär inte att kommissionen inte hade kunnat konstatera att nämnda åtgärder var selektiva på grundval av ett annat kriterium.

100 Härav följer att beslut 93/337, i vilket den skattelättnad som infördes genom de tre Norma Foral från år 1988 förklarades oförenliga med den gemensamma marknaden — vilket förstainstansrätten särskilt vill framhålla —, inte har kunnat ge sökandena berättigade förväntningar på att kommissionen inte skulle inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande den skattelättnad som infördes genom de omtvistade skatteåtgärderna.

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

Den femte grunden: huruvida artikel 253 EG har åsidosatts

102 Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta besluten inte har givits en tillräcklig motivering. För det första är motiveringen i de ifrågasatta besluten inte lika utförlig som i beslut 1999/718 angående Demesa och beslut 2000/795 angående Ramondín. För det andra har kommissionen inte i de ifrågasatta besluten granskat i vilken utsträckning det är möjligt att anse att skattelättnaden är motiverad med hänsyn till det baskiska skattesystemets art och systematik. För det tredje har kommissionen underlåtit att göra en konkret granskning av skattelättnadens eventuella inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. För det fjärde är bedömningen av skattelättnadens förenlighet med den gemensamma marknaden inte tillräckligt motiverad.

103 Förstainstansrätten erinrar om att den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domen i det ovan i punkt 45 nämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63).

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

105 Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet skall således möjliggöra för berörda parter att delta på ett verksamt sätt i det formella granskningsförfarandet, under vilket de skall ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter. Det är i detta avseende tillräckligt att berörda parter får kännedom om kommissionens skäl att preliminärt bedöma den ifrågavarande åtgärden som nytt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden (domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkt 138).

106 I de ifrågasatta besluten har kommissionen tydligt angivit de skäl på grundval av vilka den preliminärt ansåg att skatteåtgärderna i fråga utgör statligt stöd (punkt 2 i beslut SG (99) D/6871 och punkt 3.1 i sammanfattningen av detta, beslut SG (99) D/6873, EGT C 71, 2000, s. 11, och punkt 2.1 i sammanfattningen av detta). Slutligen har kommissionen angivit skälen för att den ansåg att det föreligger tvivel angående de omtvistade skatteåtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden (punkt 4 i beslut SG (99) D/6871 och punkt 3.3 i sammanfattningen av detta, beslut SG (99) D/6873, EGT C 71, 2000, s. 12, och punkt 2.3 i sammanfattningen av detta).

107 Skälen i de ifrågasatta besluten har givit sökandena kännedom om det resonemang som har föranlett kommissionen att anta de ifrågasatta besluten och de har givit gemenskapsdomstolarna möjlighet att pröva beslutens lagenlighet.

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

109 Mot denna bakgrund konstaterar förstainstansrätten att de ifrågasatta besluten innehåller en tillräcklig motivering.

110 Talan kan således inte bifallas på den sista grunden.

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

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

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

Jaeger García-Valdecasas Lenaerts

Lindh Azizi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober 2002.

H. Jung

Justitiesekreterare

K. Lenaerts

Ordförande