

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)

9 september 2009*

In de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (Spanje),

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco (Spanje),

aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Falcón Tella, vervolgens door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoekers in zaak T-227/01,

ondersteund door

Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava (Spanje), vertegenwoordigd door I. Sáenz-Cortabarría Fernández en M. Morales Isasi, advocaten,

* Procestaal: Spaans.

en door

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), gevestigd te Bilbao (Spanje), aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd en R. Sanz, vervolgens door M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco en V. Sopena Blanco, advocaten,

interveniëntes,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya (Spanje),

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco,

aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Falcón Tella, vervolgens door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoekers in zaak T-228/01,

ondersteund door

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya (Spanje), vertegenwoordigd door I. Sáenz-Cortabarría Fernández en M. Morales Isasi, advocaten,

en door

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), gevestigd te Bilbao, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd en R. Sanz, vervolgens door M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco en V. Sopena Blanco, advocaten,

interveniëntes,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa (Spanje),

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Falcón Tella, vervolgens door M. Morales Isasi en I. Sáenz-Cortabarría Fernández, advocaten,

verzoekers in zaak T-229/01,

ondersteund door

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa (Spanje), vertegenwoordigd door I. Sáenz-Cortabarría Fernández en M. Morales Isasi, advocaten,

en door

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), gevestigd te Bilbao, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd en R. Sanz, vervolgens door M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco en V. Sopena Blanco, advocaten,

interveniëntes,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), gevestigd te Bilbao, vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco en V. Sopena Blanco, advocaten,

verzoekster in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Buendía Sierra, vervolgens door F. Castillo de la Torre en C. Urraca Caviedes als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Comunidad autónoma de La Rioja (Spanje), aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Bretón Rodríguez, vervolgens door J. Criado Gámez en I. Serrano Blanco, advocaten,

interveniënte,

betreffende, in de zaken T-227/01 en T-265/01, een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2002/820/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Álava in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 296, blz. 1), in de zaken T-228/01 en T-266/01, een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2003/27/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Vizcaya in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2003, L 17, blz. 1), en, in de zaken T-229/01 en T-270/01, een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2002/894/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Guipúzcoa in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 314, blz. 26),

wijst

HET GERECHT
VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, E. Martins Ribeiro, F. Dehousse (rapporteur), D. Šváby en K. Jürimäe, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 januari 2008,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

I — *Communautaire regelgeving*

¹ Artikel 87 EG bepaalt:

„1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

[...]

3. Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

- a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst;

[...]

- c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;

[...]”

2 Artikel 88 EG luidt:

„1. De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

[...]

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

- 3 In artikel 1 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1), wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[...]

b) ‚bestaande steun’:

- i) [...] alle steun die voor de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn;

- ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;

[...]

- v) steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het Gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd;

- c) ‚nieuwe steun’: alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[...]

- f) ‚onrechtmatige steun’, nieuwe steun die in strijd met artikel [88], lid 3, [EG] tot uitvoering wordt gebracht;

[...]”

- 4 Volgens de artikelen 2, lid 1, en 3 van verordening nr. 659/1999 „wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld” en mag dit niet worden uitgevoerd, „alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven”.
- 5 Met betrekking tot de niet-aangemelde maatregelen bepaalt artikel 10, lid 1, van verordening nr. 659/1999: „Indien de Commissie, uit welke bron ook, over informatie beschikt met betrekking tot beweerdelijk onrechtmatige steun, onderwerpt zij die informatie onverwijld aan een onderzoek.” In artikel 13, lid 1, van deze verordening wordt bepaald dat dit onderzoek, in voorkomend geval, resulteert in een besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure. Volgens artikel 13, lid 2, van deze verordening is de Commissie niet gebonden aan de termijnen die gelden bij een eerste onderzoek en bij de formele onderzoeksprocedure in geval van aangemelde steun.
- 6 Artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 luidt:

„Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...] De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht.”

- 7 De mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB 1998, C 384, blz. 3; hierna: „mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen”), bevat onder meer bepalingen met betrekking tot het onderscheid tussen steunmaatregelen en algemene maatregelen. De punten 13 en 14 van deze mededeling luiden:

„13. Belastingmaatregelen waarvan alle op het grondgebied van een lidstaat werkzame ondernemingen kunnen profiteren, zijn in principe algemene maatregelen [...]

Mits zij zonder onderscheid van toepassing zijn op alle ondernemingen en alle producties, vormen onderstaande maatregelen geen steunmaatregelen van de staten:

- zuiver belastingtechnische maatregelen [...],
- maatregelen die zijn gericht op een doelstelling van algemeen economisch beleid door een verlichting van de belastingdruk op bepaalde productiekosten [...]

14. Het feit dat sommige ondernemingen of sectoren meer dan andere van een aantal van deze belastingmaatregelen profiteren, heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat zij binnen de werkingssfeer van de mededingingsregels voor staatssteun komen te vallen. Zo hebben maatregelen ter verlichting van de belastingdruk op arbeid die voor alle ondernemingen gelden, een relatief belangrijker effect voor arbeid-intensieve bedrijfstakken dan voor kapitaalintensieve bedrijfstakken, maar daarom zijn deze maatregelen nog niet noodzakelijk staatssteun [...]"

⁸ Steun in verband met investeringen wordt in voetnoot 1 van bijlage I bij de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB 1998, C 74, blz. 9), zoals gewijzigd (PB 2000, C 258, blz. 5; hierna: „richtsnoeren van 1998”), omschreven als volgt:

„Fiscale steun kan worden beschouwd als steun die verband houdt met investeringen, indien de grondslag ervan die investering is. Voorts kan alle fiscale steun onder deze categorie worden gebracht, indien een maximum ervoor is bepaald dat wordt uitgedrukt als percentage van de investering [...]"

II — *Nationale regelgeving*

- 9 Het in Spaans Baskenland geldende belastingstelsel wordt beheerst door de economische samenwerkingsregeling, die is ingevoerd bij Spaanse wet 12/1981 van 13 mei 1981, laatstelijk gewijzigd bij wet 38/1997 van 4 augustus 1997.
- 10 Krachtens deze wettelijke regeling kunnen de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa (Spanje) onder bepaalde voorwaarden het op hun respectieve grondgebieden geldende belastingstelsel organiseren. Zij hebben in dat kader verschillende maatregelen tot belastingvermindering vastgesteld, met name de in de onderhavige beroepen aan de orde zijnde belastingkredieten van 45 %.

A — Bij de belastingregeling van het Territorio Histórico de Álava ingevoerd belastingkrediet

- 11 De zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 van 20 december 1994 houdende uitvoering van de begroting van het Territorio Histórico de Álava voor het jaar 1995 (hierna: „zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 de Álava”), luidt als volgt:

„Tussen 1 januari 1995 en 31 december 1995 gedane investeringen in nieuwe materiële vaste activa, die 2 500 miljoen [Spaanse peseta's (ESP)] overschrijden, volgens het besluit van de Diputación Foral de Álava, komen in aanmerking voor het belastingkrediet van 45 % van het bedrag van de investering zoals vastgesteld door de Diputación Foral de Álava, dat wordt verrekend met de verschuldigde inkomstenbelasting.

De aftrekken die niet worden toegepast omdat onvoldoende belasting verschuldigd is, kunnen worden toegepast gedurende de negen jaar volgende op dat waarin het besluit van de Diputación Foral de Álava is goedgekeurd.

In dit besluit van de Diputación Foral de Álava worden tevens de termijnen en de maximumbedragen vastgelegd die in de afzonderlijke gevallen van toepassing zijn.

De in het kader van deze bepaling toegestane voordelen zijn onverenigbaar met elk ander, op dezelfde investering van toepassing zijnd belastingvoordeel.

De Diputación Foral de Álava stelt tevens de duur van het investeringsproces vast, dat zich ook kan uitstrekken tot investeringen die zijn gedaan in de voorbereidingsfase van het project waarop de investeringen betrekking hebben.”

¹² De geldigheidsduur van deze bepaling is voor 1996 verlengd bij de vijfde aanvullende bepaling van Norma Foral 33/1995 van 20 december 1995, zoals gewijzigd bij punt 2.11 van de enige uitzonderingsbepaling op Norma Foral 24/1996 van 5 juli 1996, waarbij de verwijzing naar negen jaar in de tweede alinea van de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 van Álava is geschrapt. Voor 1997 is de belastingmaatregel verlengd bij de zevende aanvullende bepaling van Norma Foral 31/1996 van 18 december 1996.

¹³ Het belastingkrediet van 45 % van het investeringsbedrag is in gewijzigde vorm voor 1998 en 1999 gehandhaafd bij de elfde aanvullende bepaling van Norma Foral 33/1997

van 19 december 1997 respectievelijk de zevende aanvullende bepaling van Norma Foral 36/1998 van 17 december 1998. Daarin werd met name bepaald:

„[...] voor investeringen die vanaf 1 januari [1998/1999] zijn gestart en die meer dan 2 500 miljoen [Spaanse peseta's] bedragen, zal een belastingkrediet van 45 % van het bedrag van de investering worden verleend. Dit krediet wordt verrekend met de verschuldigde inkomstenbelasting.

[...]

In de duur van het investeringsproces worden de investeringen betrokken die zijn gedaan in de voorbereidingsfase van het project waarop de investeringen betrekking hebben en die in noodzakelijke en rechtstreekse betrekking tot genoemd investeringsproces staan.

Voor de toepassing van het belastingkrediet waarop deze algemene bepaling betrekking heeft is vereist dat deze door de belastingplichtige aan de Diputación Foral de Álava wordt meegedeeld op het formulier dat daartoe door de Diputado Foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos wordt goedgekeurd.”

B — Bij de belastingregeling van de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerd belastingkrediet

- 15 De vierde aanvullende bepaling van Norma Foral 7/1996 van Vizcaya van 26 december 1996, verlengd bij de tweede aanvullende bepaling van Norma Foral 4/1998 van 2 april 1998, en de in soortgelijke bewoordingen geformuleerde tiende aanvullende bepaling van Norma Foral 7/1997 van Guipúzcoa van 22 december 1997, luiden:

„Sedert 1 januari 1997 gedane investeringen in nieuwe materiële vaste activa, die 2 500 miljoen [Spaanse peseta's] overschrijden volgens het besluit van de Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa], komen in aanmerking voor een belastingkrediet van 45 % van het bedrag van de investering zoals vastgesteld door de Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa], dat wordt verrekend met de verschuldigde inkomstenbelasting.

De aftrekken die niet worden toegepast omdat onvoldoende belasting verschuldigd is, kunnen worden toegepast gedurende de vijf fiscale jaren volgende op dat waarin het besluit tot toekenning van het krediet is goedgekeurd.

De periode waarin de aftrek kan plaatsvinden, kan ingaan in het eerste jaar waarin binnen de verjaringstermijn positieve resultaten worden geboekt.

In het in de eerste alinea bedoelde besluit worden de termijnen en de maximumbedragen vastgelegd die in de afzonderlijke gevallen van toepassing zijn.

De in het kader van deze bepaling toegestane voordelen zijn onverenigbaar met elk ander, op dezelfde investering van toepassing zijnd belastingvoordeel.

De Diputación Foral de [Vizcaya/Guipúzcoa] stelt tevens de duur van het investeringsproces vast, dat zich ook kan uitstrekken over investeringen die zijn gedaan in de voorbereidingsfase van het project waarop de investeringen, ten aanzien waarvan het belastingvoordeel werd verleend, betrekking hebben.”

- 16 Deze bepalingen zijn, wat het Territorio Histórico de Vizcaya betreft, ingetrokken bij Norma Foral 7/2000 van 19 juli 2000 en, wat het Territorio Histórico de Guipúzcoa betreft, bij Norma Foral 3/2000 van 13 maart 2000.

Feiten van het geding

- 17 Naar aanleiding van de procedures die zijn ingeleid na de klachten in juni 1996 en in oktober 1997 tegen de toekenning in het Territorio Histórico de Álava van een belastingkrediet van 45 % aan Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa), alsmede aan Ramondín SA en aan Ramondín Cápsulas SA (Ramondín), vernam de Commissie het bestaan van de bepalingen waarin dit belastingkrediet werd geregeld. Zij maakt hiervan melding in punt 1 van haar beschikkingen 2002/820/EG van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Álava in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 296, blz. 1); 2003/27/EG van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Vizcaya in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2003, L 17, blz. 1), en 2002/894/EG van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Guipúzcoa in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 314, blz. 26) (hierna tezamen: „bestreden beschikkingen”). Zij heeft ook informele inlichtingen ontvangen volgens welke in de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa soortgelijke maatregelen bestonden (punt 1 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).
- 18 Op 17 maart 1997 heeft de Commissie vertegenwoordigers van de regering van La Rioja (Spanje) en van de sociale partners van La Rioja ontvangen.

- 19 Bij brieven van 15 maart 1999 aan de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk Spanje heeft de Commissie verzocht om inlichtingen over de door de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa vastgestelde maatregelen.
- 20 Bij brieven van 13 april en 17 mei 1999 van hun permanente vertegenwoordiging hebben de Spaanse autoriteiten achtereenvolgens om verlenging van de voor beantwoording gestelde termijn verzocht. Bij brief van 25 mei 1999 hebben de diensten van de Commissie de tweede verlenging geweigerd.
- 21 Bij brief van 2 juni 1999 van hun permanente vertegenwoordiging hebben de Spaanse autoriteiten informatie over de betrokken belastingkredieten verstrekt.
- 22 Bij brieven van 17 augustus 1999 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje haar besluit meegedeeld om de formele onderzoeksprocedure in te leiden ter zake van de drie regelingen waarbij de betrokken belastingkredieten werden voorzien. Tegen deze besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure [besluiten van de Commissie betreffende het in de wettelijke regeling van de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa bedoelde belastingkrediet (PB 1999, C 351, blz. 29), en betreffende het in de wettelijke regeling van het Territorio Histórico de Álava bedoelde belastingkrediet (PB 2000, C 71, blz. 8)], zijn beroepen tot nietigverklaring ingesteld die door het Gerecht zijn verworpen (arrest Gerecht van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, T-269/99, T-271/99 en T-272/99, Jurispr. blz. II-4217).
- 23 In haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure betreffende het in de wettelijke regeling van het Territorio Histórico de Álava bedoelde belastingkrediet heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje met name gevraagd haar inlichtingen te verstrekken over de eventuele fiscale steun in de vorm van belastingkredieten in de periode 1986-1994, over de besluiten tot verlening van steun in de jaren 1995 tot 1997 en over de mededelingen van de belanghebbenden die volgens het officiële model voor de periode 1998-1999 zijn opgesteld. Zij verzocht derhalve dat daarin ten minste worden vermeld: de aard van de investeringskosten die voor steun in aanmerking komen, het bedrag van het belastingkrediet van elke begunstigde, de aan elke begunstigde uitgekeerde steun en het saldo van de nog te betalen bedragen, de eventuele indeling van de begunstigten als onderneming in moeilijkheden overeenkomstig de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun

aan ondernemingen in moeilijkheden, de bijzonderheden in geval van cumulatie (bedrag, subsidiabele kosten, eventueel toegepaste steunregelingen, enz.), alsook de nauwkeurige en gedetailleerde omschrijving van de begrippen „investerings” en „investerings in de voorbereidingsfase”.

- 24 Bij brieven van hun permanente vertegenwoordiging van 9 november 1999, die op 12 november 1999 zijn ingeschreven, hebben de Spaanse autoriteiten hun opmerkingen ingediend, volgens welke geen sprake was van staatssteun, waardoor het volgens hen niet noodzakelijk was informatie te verstrekken over de besluiten tot verlening van de belastingkredieten, waarom de Commissie in haar besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had gevraagd.
- 25 Na de bekendmaking van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (zie punt 22 hierboven), heeft de Commissie in januari 2000 opmerkingen van derden ontvangen met betrekking tot de door de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa vastgestelde maatregelen, en in maart en april 2000 met betrekking tot het Territorio Histórico de Álava.
- 26 Bij brieven van 1 maart 2000 betreffende de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa en bij brief van 18 mei 2000 met betrekking tot het Territorio Histórico de Álava heeft de Commissie deze opmerkingen aan het Koninkrijk Spanje doorgezonden voor commentaar. Hoewel de Spaanse autoriteiten om een verlenging van de antwoordtermijn met 20 dagen hebben verzocht, hebben zij geen opmerkingen ingediend.

Bestreden beschikkingen

- 27 Bij de bestreden beschikkingen heeft de Commissie de door de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerde belastingkredieten van 45 % van de investeringen als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun aangemerkt.

- 28 In de bestreden beschikkingen stelt de Commissie zich in de eerste plaats op het standpunt dat de betrokken belastingkredieten staatssteun vormen. Zij verklaart dat de kredieten de begunstigden namelijk een voordeel verschaffen, dat bestaat in een verlichting van de normaal gesproken op hun begroting rustende lasten, en een verlies aan belastingopbrengsten voor de betrokken lagere overheid inhouden. Dit voordeel heeft een ongunstige invloed op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten. De betrokken belastingkredieten zijn selectief van aard, aangezien zij bepaalde ondernemingen begunstigen die investeringen van meer dan 2 500 miljoen Spaanse peseta's (ESP) doen. Subsidiair volgt deze specifieke aard ook uit het bestaan van de discretionaire bevoegdheid van de belastingdienst bij de uitvoering van de betrokken regelingen en van haar beoordelingsmarge bij de bepaling van het investeringsbedrag en van het investeringsproces, nu nauwkeurige definities van deze begrippen ontbreken. De Commissie voegt eraan toe dat de belastingkredieten gericht zijn op een doelstelling van economisch beleid die niet in het belastingstelsel besloten ligt, en niet door de aard en de opzet van het Spaanse belastingstelsel worden gerechtvaardigd.
- 29 In de tweede plaats stelt de Commissie vast dat de belastingkredieten onrechtmatige steun vormen. De de-minimisregel is volgens haar niet van toepassing en er is geen sprake van bestaande steun. Zij wijst ook het argument af inzake de schending van de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid, omdat het gaat om nieuwe, niet-aangemelde steunmaatregelen en omdat zij volgens haar geen nauwkeurige toezegging heeft gedaan die gegronde verwachtingen in de rechtmatigheid en de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen kon wekken.
- 30 In de derde plaats is de Commissie de mening toegedaan dat de betrokken steunregelingen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn. De belastingkredieten lijken volgens haar namelijk, althans gedeeltelijk, te voldoen aan de bij de richtsnoeren van 1998 gestelde voorwaarden (zie punt 8 hierboven), omdat zij enerzijds investeringskosten als grondslag hebben en anderzijds ten belope van 45 % van de investering worden uitbetaald. Voor hen kan echter niet een van de regionale uitzonderingen van artikel 87, lid 3, EG gelden. De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa komen immers niet in aanmerking voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, sub a, EG omdat hun bruto nationaal product per inwoner te hoog is. De litigieuze steunmaatregelen kunnen ook niet op basis van artikel 87, lid 3, sub c, EG worden goedgekeurd, aangezien de omvang van de belastingkredieten de in de achtereenvolgende regionale-steunkaarten bedoelde maxima overschrijdt. Bovendien kunnen de litigieuze bepalingen betrekking hebben op investeringen met het oog op

vervanging, alsmede op uitgaven in verband met de „investeringsprocessen” en de „investeringen in de voorbereidingsfase”. Bij gebreke van een nauwkeurige definitie van deze termen kan niet worden uitgesloten dat het voorwerp van de betrokken steunmaatregelen uitgaven omvat die niet kunnen worden beschouwd als investeringskosten overeenkomstig de ter zake toepasselijke communautaire voorschriften.

31 Steun voor investeringskosten die niet onder de definitie volgens het gemeenschapsrecht vallen, kan verder als in beginsel verboden exploitatiesteun worden beschouwd. De Commissie is in dit verband van mening dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de afwijkingen van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG in casu niet zijn vervuld. Zij merkt bovendien op dat bij gebreke van sectorale beperkingen de belastingkredieten van 45 % niet aan de sectorale voorschriften kunnen voldoen. Ten slotte stelt de Commissie vast dat de betrokken steunmaatregelen ook niet in aanmerking kunnen komen voor de andere afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG, zodat zij onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn.

32 Derhalve stelt de Commissie zich in artikel 1 van de bestreden beschikkingen op het standpunt dat de litigieuze Normas Forales met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun vormen die het Koninkrijk Spanje in de provincies Álava, Vizcaya en Guipúzcoa onrechtmatig heeft toegekend.

33 Artikel 2 van de bestreden beschikkingen bepaalt dat het Koninkrijk Spanje de in artikel 1 bedoelde steunregeling intrekt.

34 In artikel 3 van de bestreden beschikkingen wordt in de volgende bewoordingen terugvordering van de steun verlangd:

„1. [Het Koninkrijk] Spanje neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde en reeds onrechtmatig ter beschikking gestelde steun van de begunstigden terug te vorderen.

[Het Koninkrijk] Spanje heft alle uitkeringen van nog niet uitbetaalde steun op.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaal-rechtelijke procedures voor zover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun aan de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van nationale steunregelingen.”

35 Artikel 4 van de bestreden beschikkingen bepaalt dat het Koninkrijk Spanje de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking meedeelt welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen. Artikel 5 van beschikking 2002/820 preciseert dat deze geen betrekking heeft op de aan Demesa en aan Ramondín verleende steun. In artikel 5 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, alsmede in artikel 6 van beschikking 2002/820 wordt bepaald dat de bestreden beschikkingen zijn gericht tot het Koninkrijk Spanje.

36 In het kader van een door de Commissie ingesteld beroep heeft het Hof vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen niet is nagekomen omdat het de bestreden beschikkingen niet heeft uitgevoerd (arrest Hof van 14 december 2006, Commissie/Spanje, C-485/03–C-490/03, Jurispr. blz. I-11887).

Procesverloop

- ³⁷ Bij drie verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 september 2001, hebben de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa en de Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 ingesteld.
- ³⁸ Bij op 22 oktober 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften heeft de Confederación Empresarial Vasca (Confebask) de beroepen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 ingesteld.
- ³⁹ Bij op 21 december 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft de Comunidad autónoma de La Rioja verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan de zijde van de Commissie.
- ⁴⁰ Bij op 4 januari 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben de Círculo de Empresarios Vascos, de Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava alsmede de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende het beroep in zaak T-227/01 aan de zijde van verzoekers; de Círculo de Empresarios Vascos, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya alsmede de Territorios Históricos de Álava en Guipúzcoa hebben verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende het beroep in zaak T-228/01 aan de zijde van verzoekers; de Círculo de Empresarios Vascos, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa alsmede de Territorios Históricos de Álava en Vizcaya hebben verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende het beroep in zaak T-229/01 aan de zijde van verzoekers.

- 41 Bij op 11 januari 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft Confebask verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan de zijde van verzoekers.
- 42 Bij op 16 januari 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft de Comunidad autónoma de La Rioja verzocht om toelating tot interventie in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 aan de zijde van de Commissie.
- 43 Bij beschikkingen van 10 september 2002 heeft de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht de procedure in elk van de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 geschorst totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan op de hogere voorzieningen tegen de arresten van het Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie (T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr. blz. II-1275; hierna: „arrest Demesa”), en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie (T-92/00 en T-103/00, Jurispr. blz. II-1385; hierna: „arrest Ramondín”). In deze twee arresten heeft het Gerecht beslist op de beroepen tegen twee beschikkingen van de Commissie, waarbij de verlening aan Demesa en aan Ramondín van belastingvoordelen in het Territorio Histórico de Álava [beschikking 1999/718/EG van de Commissie van 24 februari 1999 betreffende steunmaatregelen van Spanje ten gunste van Demesa (PB L 292, blz. 1), en beschikking 2000/795/EG van de Commissie van 22 december 1999 inzake de steun die door Spanje aan Ramondín SA en Ramondín Cápsulas SA is verleend (PB 2000, L 318, blz. 36)], als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun was gekwalificeerd.
- 44 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, en zijn de onderhavige zaken naar de Vijfde kamer (uitgebreid) verwezen.
- 45 Bij de arresten van het Hof van 11 november 2004, Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie (C-183/02 P en C-187/02 P, Jurispr. blz. I-10609), en Ramondín e.a./Commissie (C-186/02 P en C-188/02 P, Jurispr. blz. I-10653), zijn de hogere voorzieningen tegen de arresten Demesa en Ramondín (punt 43 supra) afgewezen.

- 46 Op 10 januari 2005 heeft het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen gevraagd naar de gevolgen die de arresten Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie en Ramondín e.a./Commissie (punt 45 supra) voor de onderhavige beroepen zouden kunnen hebben.
- 47 Bij memorie van 3 februari 2005 hebben verzoekers eerst hun standpunten met betrekking tot deze arresten uiteengezet en vervolgens hun beroepen gehandhaafd.
- 48 De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco hebben echter afgezien van de eerste twee middelen van hun verzoekschriften in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01.
- 49 Bij beschikkingen van 9 september 2005 heeft de president van het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) het verzoek tot interventie van Confebask in de procedure betreffende de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan de zijde van verzoekers toegewezen. Interveniente heeft haar memories neergelegd, verzoekers hebben geen bijzondere opmerkingen daarover gemaakt en de Commissie heeft haar opmerkingen binnen de gestelde termijn ingediend.
- 50 Bij beschikkingen van 9 en 10 januari 2006 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht het verzoek tot interventie van de Comunidad autónoma de La Rioja aan de zijde van de Commissie in de procedures betreffende de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 respectievelijk T-227/01 tot en met T-229/01 toegewezen. Interveniente heeft haar memories neergelegd. Verzoekster in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 heeft haar opmerkingen ingediend. Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 hebben te kennen gegeven dat zij hadden niets op te merken. De Commissie heeft geen opmerkingen ingediend.
- 51 Bij beschikkingen van 10 januari 2006 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht het verzoek tot interventie van de Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación

de Vizcaya en de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa in de zaken T-227/01, T-228/01 respectievelijk T-229/01 toegewezen, maar het verzoek tot interventie van de Círculo de Empresarios Vascos alsmede dat van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa afgewezen. De interveniënten hebben hun memories neergelegd. Verzoekers hebben geen bijzondere opmerkingen daarover gemaakt en de Commissie heeft haar opmerkingen binnen de gestelde termijn ingediend.

52 Op 27 april 2006 is partijen verzocht hun opmerkingen te maken over de voeging van de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 voor de mondelinge behandeling en eventueel voor het arrest. Deze zaken zijn bij beschikking van de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 13 juli 2006 gevoegd voor de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

53 Op 14 februari 2007 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang verzoekers in elk van de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 om bepaalde informatie over de begunstigden van de betrokken belastingregelingen verzocht.

54 Bij brief van 26 februari 2007 heeft Confebask om herziening van de maatregel tot organisatie van de procesgang verzocht. Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 hebben bij schrijven van 6 maart 2007 geantwoord dat zij zich afvroegen wat de relevantie van deze maatregel was.

55 Het Gerecht heeft op 2 april 2007 de maatregel tot organisatie van de procesgang van 14 februari 2007 bevestigd en verzoekers in elk van de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 verzocht hem de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Verzoekers hebben bij schrijven van 23 april 2007 geantwoord.

- 56 Op 31 juli 2007 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen vragen gesteld, waarop zij in oktober 2007 hebben geantwoord.
- 57 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 16 januari 2008 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.
- 58 Op deze terechtzitting heeft het Gerecht partijen tot 28 januari 2008 de tijd gegeven om bepaalde informatie over de begunstigden van de betrokken maatregelen mee te delen. Daarvan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.
- 59 Na afloop van de terechtzitting heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) besloten, de sluiting van de mondelinge behandeling op te schorten.
- 60 Bij brieven van 24 januari 2008, wat het Territorio Histórico de Vizcaya betreft, en van 28 januari 2008, wat de Territorios Históricos de Álava en Guipúzcoa betreft, hebben verzoekers documenten betreffende de door het Gerecht ter terechtzitting gevraagde informatie neergelegd. Confebask heeft bij schrijven van 29 januari 2008 geantwoord. Na verlenging van de termijn door het Gerecht heeft de Commissie haar opmerkingen over de overgelegde documenten gemaakt.
- 61 De president van de Vijfde kamer (uitgebreid) heeft de mondelinge behandeling op 12 maart 2008 gesloten verklaard. Partijen zijn bij brieven van 14 maart 2008 hiervan in kennis gesteld.

62 Partijen daarover gehoord, is het Gerecht overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van oordeel, dat de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 moeten worden gevoegd voor het arrest.

63 Ter terechtzitting hebben verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 opnieuw verzocht dat het Gerecht de Commissie vraagt om bepaalde documenten over te leggen. Het Gerecht acht zich echter door de processtukken voldoende voorgelicht.

Conclusies van partijen

I — In de zaken T-227/01 tot en met T-229/01

64 De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco, verzoekers, concluderen dat het het Gerecht behage:

— primair, de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 3 van de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

⁶⁵ Confebask, interveniënte aan de zijde van verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, concludeert dat het het Gerecht behage:

- de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

⁶⁶ De Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya en de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa, interveniëntes aan de zijde van verzoekers in de zaken T-227/01, T-228/01 respectievelijk T-229/01, concluderen dat het het Gerecht behage:

- primair, de bestreden beschikkingen in elk van deze zaken nietig te verklaren, of, subsidiair, artikel 3 daarvan nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

⁶⁷ De Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja, interveniënte aan haar zijde, concluderen dat het het Gerecht behage:

- de beroepen van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa ongegrond te verklaren;

- de beroepen van de Comunidad autónoma del País Vasco niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;
- verzoekers te verwijzen in de kosten.

II — *In de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01*

⁶⁸ Confebask, verzoekster, concludeert dat het het Gerecht behage:

- primair, de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;
- subsidiair, de artikelen 3 en 4 van de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

⁶⁹ De Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja, interveniënte aan haar zijde, concluderen dat het het Gerecht behage:

- de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;

- subsidiair, de beroepen ongegrond te verklaren;

- verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

I — Ontvankelijkheid van de beroepen

- 70 In de eerste plaats moet de ontvankelijkheid van de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 worden onderzocht, en in de tweede plaats de ontvankelijkheid van de beroepen van Confebask in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01.

A — Ontvankelijkheid van de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01

- 71 In de eerste plaats moet de ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring en in de tweede plaats de ontvankelijkheid van de interventie van Confebask in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 worden onderzocht.

1. Ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01

a) Argumenten van partijen

72 Zonder echter een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid in de zin van artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering op te werpen, is de Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, van mening dat de Comunidad autónoma del País Vasco niet bevoegd is beroep tot nietigverklaring in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 in te stellen. De omstandigheid dat zij „bevoegdheden op het gebied van coördinatie en fiscale harmonisatie tussen de Territorios Históricos” uitoefende, wettigt niet de conclusie dat zij rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikkingen wordt geraakt. De betrokken steunregelingen zijn immers uitsluitend door de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa vastgesteld. Zij verwijst daarvoor naar de punten 54 en 55 van het arrest Demesa, punt 43 supra.

73 De Commissie erkent niettemin dat voormelde beroepen ontvankelijk zijn voor zover de Comunidad autónoma del País Vasco ze heeft ingesteld tezamen met de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa, die volgens haar procesbevoegdheid hebben.

74 Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 concluderen tot ontvankelijkheid van hun beroepen.

b) Beoordeling door het Gerecht

75 Vastgesteld moet worden dat de bestreden beschikkingen niet tot verzoekers, namelijk de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco, zijn gericht.

- 76 Opgemerkt zij dat de ontvankelijkheid van de door de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa ingestelde beroepen niet wordt betwist. De bestreden beschikkingen hebben immers betrekking op steunregelingen die zij zelf hebben vastgesteld. Bovendien beletten de bestreden beschikkingen hen hun eigen bevoegdheden, die hun rechtstreeks toekomen krachtens Spaans recht, naar eigen goeddunken uit te oefenen (zie in die zin arrest Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 29 en 30; arrest Demesa, punt 43 supra, punt 50, en arrest Gerecht van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-346/99–T-348/99, Jurispr. blz. II-4259, punt 37). De beroepen zijn dus ontvankelijk wat de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa betreft.
- 77 Daar het voor elk van de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 om één en hetzelfde beroep gaat, behoeft de procesbevoegdheid van de Comunidad autónoma del País Vasco niet te worden onderzocht (zie in die zin arrest Hof van 24 maart 1993, CIREFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31; arrest Gerecht van 15 september 1998, European Night Services e.a./Commissie, T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94, Jurispr. blz. II-3141, punt 61).
- 78 Hieruit volgt dat de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 ontvankelijk zijn.

2. Ontvankelijkheid van de interventie van Confebask in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01

a) Ontvankelijkheid van de interventie van Confebask

- 79 In het kader van de mondelinge behandeling heeft de Commissie gesteld dat het beroep van de partijen enkel betrekking heeft op de terugvordering van de betrokken steun en

dat geen van de leden van Confebask door die terugvordering wordt geraakt, zodat Confebask niet tot interventie bevoegd is.

80 Naar aanleiding van de ter terechtzitting gestelde vragen heeft Confebask een aantal documenten verstrekt. Zo heeft zij een document van de Director General de Hacienda (directeur-generaal Financiën) van elk van de drie Territorios Históricos overgelegd, waarin wordt verklaard dat een aantal ondernemingen de betrokken belastingkredieten had ontvangen. Uit deze documenten blijkt dat deze ondernemingen door de bestreden beschikkingen worden geraakt, en in het bijzonder door artikel 3 daarvan, waarbij terugvordering van de steun wordt gelast. Volgens een door de algemeen secretaris en de voorzitter van Confebask ondertekende verklaring was voorts elk van deze ondernemingen bij de indiening van de verzoeken tot interventie lid van Confebask.

81 Er zij aan herinnerd dat de vaststelling van de beschikking van 9 september 2005 door de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht, waarbij Confebask is toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, zich er niet tegen verzet, dat de ontvankelijkheid van haar interventie in het eindarrest opnieuw wordt onderzocht (zie in die zin arrest Hof van 8 juli 1999, Hüls/Commissie, C-199/92 P, Jurispr. blz. I-4287, punt 52).

82 Krachtens artikel 40, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, dat overeenkomstig artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, heeft elke persoon die aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van het rechtsgeding, het recht zich in dit geding te voegen.

83 Volgens vaste rechtspraak worden representatieve verenigingen die de behartiging van de belangen van hun leden als doel hebben, toegelaten tot interventie in gedingen waarin principiële vragen die voor die leden van belang zijn, aan de orde komen [beschikkingen president Hof van 17 juni 1997, National Power en PowerGen, C-151/97 P(I) en C-157/97 P(I), Jurispr. blz. I-3491, punt 66, en 28 september 1998, Pharos/Commissie, C-151/98 P, Jurispr. blz. I-5441, punt 6; beschikking president Vierde kamer van Gerecht van 19 april 2007, MABB/Commissie, T-24/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 10].

- 84 Bovendien heeft een ruime uitlegging van het interventierecht voor verenigingen tot doel, een betere beoordeling van de achtergrond van de zaken mogelijk te maken en grote aantallen individuele interventies, die de doeltreffendheid en het goede verloop van de procedure in gevaar zouden brengen, te verhinderen (beschikking National Power en PowerGen, punt 83 supra, punt 66; beschikking Gerecht van 26 juli 2004, Microsoft/Commissie, T-201/04 R, Jurispr. blz. II-2977, punt 38).
- 85 In casu is Confebask een intersectorale vereniging van ondernemingen met als doel de vertegenwoordiging, coördinatie, informatie en behartiging van de algemene en gemeenschappelijke belangen van de ondernemingen die lid zijn van de daarbij aangesloten organisaties van het Spaanse Baskenland. Een van haar voornaamste doelstellingen is de Baskische ondernemingen te vertegenwoordigen en hun belangen tegenover de overheid, de vakbonden en de beroepsorganisaties te behartigen.
- 86 Het staat buiten kijf dat Confebask een ondernemersvereniging van Spaans Baskenland is.
- 87 Bovendien moet worden vastgesteld dat, zoals blijkt uit de in het kader van de mondelinge behandeling overgelegde documenten, een aantal ondernemingen dat bij de indiening van het interventieverzoek lid van Confebask was, steun heeft ontvangen die op grond van de in casu aan de orde zijnde belastingregelingen is verleend.
- 88 De belangen van deze ondernemingen, die zowel lid van Confebask alsook daadwerkelijke begunstigen van de betrokken belastingmaatregelen waren, kunnen derhalve door de uitkomst van de onderhavige beroepen worden geraakt.
- 89 Bovendien heeft Confebask deelgenomen aan de administratieve procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid.

90 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat Confebask aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van het rechtsgeding en dat haar interventie aan de zijde van verzoekers ontvankelijk is.

b) Ontvankelijkheid van de memorie in interventie van Confebask

Argumenten van partijen

91 Volgens de Commissie bevatten de memories in interventie van Confebask in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 geen juridisch betoog, voor zover daarin alleen naar bijlagen wordt verwezen. De Commissie leidt hieruit af dat deze memories niet voldoen aan de in artikel 44 van het Reglement voor de procesvoering gestelde eisen.

92 Subsidiair, indien het Gerecht de memories in interventie van Confebask in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 over het geheel genomen ontvankelijk zou achten, stelt de Commissie dat verschillende van de door Confebask als interveniënte aangevoerde middelen niet-ontvankelijk zijn, omdat zij het door de verzoekschriften in die zaken afgebakende kader van het geding wijzigen.

Beoordeling door het Gerecht

93 Artikel 116, lid 4, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt:

„[...]

De memorie in interventie bevat:

- a) de conclusies van de interveniënt, strekkende tot gehele of gedeeltelijke ondersteuning of verwerping van de conclusies van een van de partijen;
- b) de door de interveniënt aangevoerde middelen en argumenten;
- c) zo nodig, de bewijsaanbiedingen.”

94 Volgens vaste rechtspraak met betrekking tot het inleidend verzoekschrift, die naar analogie voor de memorie in interventie geldt (arrest Gerecht van 15 juni 2005, Regione autónoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, Jurispr. blz. II-2123, punt 186), moet de summiere uiteenzetting van de middelen van de verzoekende partij zo duidelijk en nauwkeurig zijn, dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Gerecht, in voorkomend geval zonder nadere informatie, op het beroep uitspraak kan doen (zie arrest Gerecht van 14 december 2005, Honeywell/Commissie, T-209/01, Jurispr. blz. II-5527, punt 55, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 Ter verzekering van de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling wordt voor de ontvankelijkheid van een beroep verlangd, dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijken (zie arrest *Honeywell/Commissie*, punt 94 *supra*, punt 56, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ofschoon de tekst van het verzoekschrift op specifieke punten kan worden vervolledigd en aangevuld met verwijzingen naar passages in bijgevoegde stukken, kan een algemene verwijzing naar andere geschriften, ook al zijn die bij het verzoekschrift gevoegd, het ontbreken van wezenlijke elementen van het juridisch betoog, die volgens voornoemde bepalingen in het verzoekschrift moeten voorkomen, niet goedmaken (beschikking *Gerecht van 21 mei 1999, Asia Motor France e.a./Commissie*, T-154/98, *Jurispr. blz. II-1703*, punt 49). Bovendien is het niet de taak van het Gerecht om in de bijlagen de middelen te zoeken en te ontdekken die het als grondslag voor het beroep zou kunnen beschouwen, daar de bijlagen slechts als bewijsmiddel dienen (zie arrest *Gerecht Honeywell/Commissie*, punt 94 *supra*, punt 57, en arrest *Gerecht van 11 juli 2007, Asklepios Kliniken/Commissie*, T-167/04, *Jurispr. blz. II-2379*, punt 40, en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arrest *Hof van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P— C-208/02 P en C-213/02 P, *Jurispr. blz. I-5425*, punten 97-99).

96 In casu verklaart Confebask in haar memories in interventie in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 dat zij in elke zaak intervenieert aan de zijde van verzoekers. Zij vordert nietigverklaring van de bestreden beschikkingen en verwijzing van de Commissie in de kosten. Zij acht het wenselijk ten einde „het Gerecht tijd en vertaalinspanning te besparen” te verwijzen naar de door haar in de zaken T-265/01, T-266/01 respectievelijk T-270/01 ingediende verzoekschriften, die als bijlagen bij haar memories in interventie zijn gevoegd. In die memories maakt Confebask verder opmerkingen over de schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

97 Derhalve moet worden vastgesteld dat, met uitzondering van het argument inzake het gewettigd vertrouwen, geen enkel wezenlijk element, feitelijk en rechtens, zelfs summier of zakelijk weergegeven uit de memories in interventie zelf blijkt.

- 98 Hoewel de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 op 13 juli 2006 zijn gevoegd, dus na de interventie van Confebask, neemt dat voorts niet weg dat zij hun autonome aard behouden (zie in die zin arrest Hof van 21 juni 2001, Moccia Irme e.a./Commissie, C-280/99 P–C-282/99 P, Jurispr. blz. I-4717, punt 66, en arrest Honeywell/Commissie, punt 94 supra, punt 71).
- 99 Ten slotte zijn de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco, verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, en de Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya alsmede de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa (hierna tezamen: „Cámaras Oficiales de Comercio e Industria”), interveniëntes in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, geen partij bij de beroepen T-265/01, T-266/01 en T-270/01, waarnaar Confebask verwijst. De identiteit van partijen is echter een noodzakelijke voorwaarde voor de ontvankelijkheid van middelen die zouden zijn opgeworpen door middel van een verwijzing naar de geschriften in een andere zaak (arrest Honeywell/Commissie, punt 94 supra, punt 67).
- 100 In die omstandigheden kan een algemene verwijzing naar andere geschriften, ook al zijn die bij de memories in interventie gevoegd, het ontbreken van wezenlijke elementen van het juridisch betoog, die volgens artikel 116, lid 4, tweede alinea, sub b, van het Reglement voor de procesvoering in de memorie in interventie moeten voorkomen, niet goedmaken.
- 101 Hieruit volgt dat de memories in interventie van Confebask niet-ontvankelijk zijn voor zover zij verwijzen naar de verzoekschriften in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01, en ontvankelijk voor zover daarbij schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen wordt gesteld. Derhalve hoeft niet te worden beslist op het door de Commissie subsidiair aangevoerde argument, dat een aantal van de door Confebask aangevoerde middelen niet-ontvankelijk waren omdat zij het door de verzoekschriften afgebakende kader van het geding wijzigen.

B — *Ontvankelijkheid van Confebask om beroep tot nietigverklaring in te stellen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01*

1. Argumenten van partijen

- ¹⁰² De Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja werpen geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid in de zin van artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering op, maar stellen dat de beroepen van Confebask niet-ontvankelijk zijn. Volgens hen kan een onderneming geen beroep instellen tegen een beschikking tot onverenigbaarverklaring van een steunregeling, waarvan de begunstigden niet individueel, maar algemeen en abstract worden bepaald. Bijgevolg kan Confebask zich niet beroepen op een procesbevoegdheid die voortvloeit uit het feit dat de door haar vertegenwoordigde ondernemingen rechtstreeks en individueel door de bestreden handelingen worden geraakt. Verder voert Confebask geen eigen belang aan. Ten slotte voldoet de interventie van Confebask in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan de redenen van proceseconomie die de erkenning van een beroepsrecht van de verenigingen rechtvaardigt.
- ¹⁰³ Confebask meent daarentegen wel procesbevoegdheid te bezitten. Zij behartigt namelijk de belangen van ondernemingen die zelf procesbevoegd zijn, aangezien zij onderworpen zijn aan de betrokken belastingregelingen en dus mogelijk anderszins de ontvangen steun moeten terugbetalen.
- ¹⁰⁴ In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft Confebask om te beginnen verklaard dat zij geen informatie heeft over de vraag of sommige van haar leden daadwerkelijke begunstigden van de betrokken maatregelen waren. Zij heeft evenwel erop gewezen dat zij ten aanzien van de Spaanse overheidsdiensten de enige gesprekspartner is van de door haar vertegenwoordigde Baskische ondernemingen waarvoor de litigieuze Normas zijn bedoeld. Haar procesbevoegdheid staat in elk geval buiten kijf te meer waar zij vanaf de eerste stappen van de Commissie actief aan de gehele procedure heeft deelgenomen.

105 Na de terechtzitting en op het tot drie keer toe herhaalde verzoek van het Gerecht, dat tot een verlenging van de mondelinge behandeling heeft geleid, heeft Confebask verklaringen van de Director General de Hacienda van elk van de drie Territorios Históricos overgelegd, waaruit bleek dat sommige ondernemingen, waarvan overigens wordt verklaard dat zij ten tijde van de instelling van de beroepen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 lid van Confebask waren, door elk van de bestreden beschikkingen werd geraakt, in het bijzonder door het bevel tot terugvordering van de betrokken belastingkredieten (zie punt 80 hierboven).

106 De Commissie stelt zich in haar opmerkingen over de door Confebask na de terechtzitting overgelegde documenten op het standpunt dat laatstgenoemde niet het bewijs heeft geleverd dat een bevel tot terugvordering voor de betrokken begunstigden was afgegeven.

2. Beoordeling door het Gerecht

107 Daar het in casu gaat om een door een vereniging ingesteld beroep tot nietigverklaring, zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak de behartiging van algemene belangen niet volstaat om vast te stellen dat een dergelijk beroep ontvankelijk is (zie in die zin arresten Hof van 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad, 16/62 en 17/62, Jurispr. blz. 941, 952, 953, en 10 juli 1986, DEFI/Commissie, 282/85, Jurispr. blz. 2469, punten 16-18).

108 Een vereniging als Confebask, die tot taak heeft de gemeenschappelijke belangen van Baskische ondernemingen te behartigen, kan in beginsel slechts een beroep tot nietigverklaring van een eindbeschikking van de Commissie inzake staatssteun instellen, indien de ondernemingen die zij vertegenwoordigt of een aantal daarvan individueel procesbevoegdheid hebben, of indien zij een eigen belang kan doen gelden (zie arrest Hof van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie, C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 56, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 109 Aan de hand van deze beginselen moet worden beoordeeld of Confebask in casu procesbevoegdheid heeft.
- 110 Met betrekking tot de vraag of de leden van Confebask dan wel de leden van haar leden individueel bevoegd zijn om beroep tegen de bestreden beschikkingen in te stellen, moet worden onderzocht of zij individueel en rechtstreeks door de bestreden beschikkingen worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.
- 111 Een natuurlijke of rechtspersoon kan slechts stellen individueel te worden geraakt indien de betrokken handeling hem treft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hem derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (zie arresten Hof van 15 juli 1963, *Plaumann/Commissie*, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232, en 29 april 2004, *Italië/Commissie*, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 36, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 112 De potentiële begunstigden van een steunregeling kunnen niet alleen in deze hoedanigheid worden beschouwd als individueel geraakt door de Commissiebeschikking die deze regeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaart (zie beschikking Gerecht van 10 maart 2005, *Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie*, T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00–T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00–T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00–T-276/00, T-281/00, T-287/00 en T-296/00, Jurispr. blz. II-787, punt 34, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 113 Een onderneming die door de betrokken beschikking niet alleen wordt geraakt in haar hoedanigheid van potentieel begunstigde onderneming van de steunregeling, doch ook in haar hoedanigheid van daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van deze regeling toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast, bevindt zich echter in een andere positie (zie in die zin arrest Hof van 19 oktober 2000, *Italië en Sardegna Lines/Commissie*, C-15/98 et C-105/99, Jurispr. blz. I-8855, punt 34, en arrest *Italië/Commissie*, punt 111 supra, punten 38 en 39).

- 114 In casu blijkt uit de documenten die Confebask na de terechtzitting heeft meegedeeld, dat een aantal van haar leden bij de instelling van de beroepen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 door de in elk van de bestreden beschikkingen aan de orde zijnde belastingmaatregelen wordt geraakt als daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van de betrokken belastingregelingen toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast. In de verklaringen van de Director General de Hacienda van elk van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa wordt melding gemaakt van ondernemingen die het belastingkrediet van 45 % hebben ontvangen, en bevestigd dat zij door de bestreden beschikkingen worden geraakt.
- 115 Derhalve moeten deze ondernemingen worden beschouwd als individueel geraakt door de bestreden beschikkingen. Aangezien de gemeenschapsrechter de voorwaarden voor ontvankelijkheid van de beroepen te allen tijde ambtshalve kan onderzoeken, staat in dit verband niets eraan in de weg dat hij rekening houdt met de aanvullende informatie die in casu in het kader van de mondelinge behandeling is verstrekt (zie in die zin arrest Gerecht van 12 december 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid en Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commissie, T-95/03, Jurispr. blz. II-4739, punt 50).
- 116 Wat de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid betreft, verplichten de bestreden beschikkingen het Koninkrijk Spanje de noodzakelijke maatregelen te nemen om de betrokken steun van de begunstigten terug te vorderen. De ondernemingen die deze steun hebben ontvangen, moeten derhalve worden geacht rechtstreeks door deze beschikkingen te worden geraakt (zie in die zin arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 113 supra, punt 36; arrest Gerecht van 20 september 2007, Salvat père & fils e.a./Commissie, T-136/05, Jurispr. blz. II-4063, punt 75).
- 117 Hieruit volgt dat deze ondernemingen, leden van Confebask, zelf procesbevoegd waren geweest.
- 118 Aangezien Confebask ondernemingen vertegenwoordigt, waarvan althans een aantal individueel procesbevoegdheid hebben, kan zij in haar beroep tegen de bestreden beschikking worden ontvangen.

II — *Gegrontheid van de beroepen*

¹¹⁹ Eerst moeten de middelen worden onderzocht betreffende het ontbreken van staatssteun, verenigbaarheid van de betrokken regelingen met de gemeenschappelijke markt, misbruik van bevoegdheid door de Commissie en het feit dat het bij de betrokken steunmaatregelen om bestaande steun gaat, die zijn aangevoerd door Confebask, verzoekster in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01, alvorens in te gaan op het middel betreffende procedurefout en schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling, dat zowel in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 als in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 is aangevoerd, en vervolgens op het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, dat verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 hebben aangevoerd.

A — Middel betreffende het ontbreken van staatssteun in de zin van artikel 87 EG (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)

¹²⁰ In haar verzoekschriften in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 beroept Confebask zich ten eerste op het feit dat de betrokken belastingkredieten geen vermindering van de belastingopbrengsten inhouden. Ten tweede stelt zij dat de Commissie niet genoegzaam heeft aangetoond dat de betrokken maatregelen het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig zouden beïnvloeden en tot een verstoring van de mededinging zouden leiden. Ten derde stelt zij dat de betrokken belastingmaatregelen niet specifiek van aard zijn. Ten vierde voert zij aan dat de aard en de opzet van het belastingstelsel de betrokken belastingkredieten zouden rechtvaardigen. Ten vijfde voert zij ten slotte een grief aan dat artikel 87 EG in casu niet van toepassing is.

1. Eerste onderdeel: geen vermindering van de belastingopbrengsten

a) Argumenten van partijen

- ¹²¹ Confebask stelt dat de stelling van de Commissie in de bestreden beschikkingen dat de betrokken belastingkredieten een vermindering van de belastingopbrengsten zouden veroorzaken, vereist dat een algemeen belastingtarief bestaat ten opzichte waarvan elke belastingverlaging een verlies aan inkomsten betekent en dus staatssteun vormt. Confebask stelt echter dat een dergelijk tarief niet bestaat, en wijst erop dat alle wettelijke regelingen van de lidstaten een of andere vorm van vrijstelling bevatten. Bovendien hebben de bestreden Normas Forales tot doel investeringen te stimuleren. Zij leveren derhalve inkomsten op omdat deze investeringen zelf worden belast.
- ¹²² De Commissie betwist de gegrondheid van dit betoog.

b) Beoordeling door het Gerecht

- ¹²³ Krachtens artikel 87, lid 1, EG zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- ¹²⁴ Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het begrip steun niet alleen positieve prestaties zoals subsidies omvat, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor

— zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben (arrest Hof van 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 15).

125 Een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigten verbetert ten opzichte van die van de andere belastingplichtigen, is echter als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 87, lid 1, EG aan te merken (arrest Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 14).

126 In casu volstaat de vaststelling dat het betrokken belastingkrediet van 45 % de belastingdruk van de begunstigde ondernemingen vermindert met een bedrag dat gelijk is aan 45 % van het bedrag van de subsidiabele investering, zoals de Commissie op goede gronden in de bestreden beschikkingen heeft vastgesteld (punt 54 van beschikking 2002/820; punt 62 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). Zonder dit belastingkrediet moet de onderneming immers het totale eindbedrag van de te betalen belasting voldoen. De financiële situatie van de onderneming die dit belastingkrediet ontvangt, wordt dus verbeterd ten opzichte van die van de andere belastingplichtigen.

127 Anders dan Confebask stelt, was de Commissie dus op goede gronden van mening dat de betrokken belastingkredieten een verlies aan belastingopbrengsten betekenden.

128 In dit verband is er geen steun voor de stelling van Confebask dat de Commissie haar redenering op een algemeen belastingtarief heeft gebaseerd. Uit de bestreden beschikkingen blijkt integendeel dat de Commissie verwees naar het normale belastingniveau dat uit het betrokken belastingstelsel voortvloeit (punt 56 van beschikking 2002/820; punt 64 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

129 Dat het belastingrecht van de lidstaten vele gevallen van vrijstelling bevat, wijzigt verder niet de aard van de betrokken maatregelen vanuit het oogpunt van de staatssteunregels.

130 Ten slotte zij met betrekking tot het argument dat met de betrokken belastingkredieten wordt beoogd de investeringen te stimuleren met als doel op den duur opbrengsten te genereren, eraan herinnerd dat het met een maatregel nagestreefde doel geen grond is om deze maatregel niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG te kwalificeren (arrest Hof van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 79; arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra, punt 63). Dit argument lijkt bovendien moeilijk te verzoenen met de toekenning van belastingverminderingen (arresten Ramondín, punt 43 supra, punt 62, en Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra, punt 64).

131 Het eerste onderdeel van dit middel, dat geen sprake is van vermindering van de belastingopbrengsten, moet dus ongegrond worden verklaard.

2. Tweede onderdeel: geen verstoring van de mededinging en van invloed op het intracommunautaire handelsverkeer, alsmede ontoereikende motivering

a) Argumenten van partijen

132 In de eerste plaats stelt Confebask dat de bestreden beschikkingen in het licht van artikel 253 EG ontoereikend zijn gemotiveerd, wat de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en de verstoring van de mededinging betreft, en voert zij met name het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 113 supra (punt 66) aan. De ernst van de met de bestreden beschikkingen verbonden gevolgen vereist een bijzonder strikte motivering. Volgens Confebask is de Commissie ten onrechte van mening dat de belastingkredieten een verstoring van het handelsverkeer teweegbrengen omdat de begunstigten daarvan aan het intracommunautaire handelsverkeer kunnen deel-

nemen, maar zij verklaart dit niet nader. Zij verstrekt slechts algemene gegevens met betrekking tot de uitvoer en de buitenlandse afhankelijkheid van de Baskische economie, maar zij verstrekt geen marktonderzoek betreffende de economische sector die zou zijn benadeeld.

133 In de tweede plaats betwist Confebask hoe dan ook de gegrondheid van de beoordeling van de Commissie betreffende de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. Zij stelt dat, hoewel de totale belastingdruk in voorkomend geval de strategie van de ondernemingen kan beïnvloeden, dit niet het geval is met een eenvoudige stimulans van tijdelijke aard die geen beslissende factor vormt voor de concurrentiepositie van de ondernemingen. Zou stelselmatig ervan worden uitgegaan dat de ondernemingen of de sectoren die een of andere belastingverlichting ontvangen, zich in een betere mededingingspositie zouden bevinden, dan zou dit derhalve een onhoudbare stelling zijn. Voorts hadden volgens bepaalde studies de door de Baskische autoriteiten vastgestelde fiscale stimuleringsmaatregelen slechts een beperkte invloed. Die studies toonden bovendien aan dat de belastingdruk in Spaans Baskenland groter was dan in de rest van het Koninkrijk Spanje. Bijgevolg zouden de gelaakte belastingkredieten als zodanig de intracommunautaire handel niet ongunstig kunnen beïnvloeden. Daarbij is de belastingdruk niet de enige factor die het economische gedrag van de ondernemingen beïnvloedt. Tevens zou rekening moeten worden gehouden met factoren zoals wettelijke regelingen inzake de handel en inzake arbeid of sociale zekerheid. De invloed van deze maatregelen zou veel groter zijn dan die welke de Commissie aan de betrokken belastingkredieten toeschrijft, en de Commissie heeft niet aangetoond in welk opzicht de betrokken bepalingen zich onderscheiden van elk ander tussen de belastingwetgevingen van de lidstaten bestaand verschil.

134 De Commissie betwist de gegrondheid van dit betoog.

b) Beoordeling door het Gerecht

135 Krachtens artikel 87, lid 1, EG zijn alleen de steunmaatregelen van de staten „die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden” en die „de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen”, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

136 Wat de verplichting tot motivering van de beschikkingen van de Commissie betreft, is het vaste rechtspraak dat deze moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, moet duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63, en arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 113 supra, punt 65).

137 In casu blijkt uit punt 57 van beschikking 2002/820 en uit punt 65 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, dat de Commissie zich op door het Bureau voor de statistiek van de Baskische regering gepubliceerde verslagen heeft gebaseerd, en heeft vastgesteld dat „de Baskische economie dan ook een zeer open en op export gerichte economie [was]” en dat het „gezien deze kenmerken van de Baskische economie duidelijk [was] dat de begunstigde ondernemingen economische activiteiten uitoefen[d]en die het voorwerp kunnen zijn van handelsverkeer tussen de lidstaten”. Zij heeft daaruit afgeleid dat de betrokken steun derhalve de positie van de begunstigde bedrijven versterkt ten opzichte van andere concurrenten in het intracommunautaire verkeer zodat dit handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed. Bovendien „[werd] de rentabiliteit van de begunstigde bedrijven verhoogd door de toename van hun nettoresultaat (winst na belasting)” en [konden] zij hierdoor ondernemingen die niet voor het belastingkrediet in aanmerking [kwamen] beconcurreren, hetzij omdat zij geen investeringen [hadden] gedaan, hetzij omdat hun investeringen niet de drempelwaarde van 2,5 miljard ESP bereikten nadat het belastingkrediet van 45 % in kwestie was vastgesteld.

138 Een dergelijke motivering brengt de redenering van de Commissie betreffende de gevolgen van de belastingkredieten voor het handelsverkeer en de mededinging duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking. Daardoor kunnen de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kennen en kan het Gerecht zijn toezicht uitoefenen.

- 139 De bestreden beschikkingen verschillen in dit opzicht van die welke het Hof in het door Confebask aangevoerde arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie (punt 113 supra), nietig heeft verklaard. Zoals in punt 67 van dat arrest is vastgesteld, heeft de Commissie voor de conclusie dat sprake was van een aantasting van de mededinging, genoeg genomen met de blote stelling, dat de steun van selectieve aard was en aan de scheepvaartsector op Sardinië (Italië) was voorbehouden. Blijkens het voorgaande, is dat in de bestreden beschikkingen echter niet het geval.
- 140 Bovendien kan de Commissie niet worden verweten dat zij geen studie heeft overgelegd betreffende de economische sector die zou zijn benadeeld, aangezien de betrokken fiscale regels intersectoraal van aard zijn en de Spaanse autoriteiten bovendien niet zijn ingegaan op het verzoek om inlichtingen in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure die tot de bestreden beschikkingen hebben geleid.
- 141 Gelet op de onderhavige omstandigheden, moeten de bestreden beschikkingen derhalve worden geacht genoegzaam de redenen aan te geven waarom de betrokken maatregelen volgens de Commissie de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloeden. De bestreden beschikkingen voldoen derhalve aan de dienaangaande in artikel 253 EG gestelde eisen.
- 142 Aangaande de gegrondheid van de beoordeling van de Commissie zij eraan herinnerd dat, wanneer financiële steun van een staat of met staatsmiddelen bekostigd de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed, ook al neemt de begunstigde onderneming niet zelf deel aan de uitvoer (zie arrest Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 47, en arrest Gerecht van 23 november 2006, Ter Lembeek/Commissie, T-217/02, Jurispr. blz. II-4483, punt 181, en aldaar aangehaalde rechtspraak). De Commissie behoeft bovendien niet vast te stellen of deze maatregel de handel tussen lidstaten werkelijk beïnvloedt en de mededinging daadwerkelijk vervalst, maar enkel te onderzoeken of de maatregel dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (arrest Hof van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-372/97, Jurispr. blz. I-3679, punt 44).

- 143 Bovendien kan de Commissie in het geval van een steunregeling zich ertoe beperken de algemene kenmerken daarvan te onderzoeken en hoeft zij niet elk afzonderlijk geval waarin die regeling is toegepast te onderzoeken (arrest Hof van 15 december 2005, Italië/Commissie, C-66/02, Jurispr. blz. I-10901, punt 91; zie in die zin arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra, punt 68). In een geval als het onderhavige, waarin de betrokken belastingregelingen niet zijn aangemeld, behoeft de motivering van de beschikkingen van de Commissie geen bijgewerkte beoordeling te bevatten van de invloed van de steunmaatregel op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten (arrest van 17 juni 1999, België/Commissie, punt 142 supra, punt 48).
- 144 Zoals de Commissie in de bestreden beschikkingen heeft benadrukt (punt 57 van beschikking 2002/820; punt 65 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894), is het in casu, wat de voorwaarde inzake de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer betreft, wegens de kenmerken van de Baskische economie duidelijk dat de begunstigde ondernemingen economische activiteiten uitoefenen die het voorwerp van handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen zijn.
- 145 Onder die voorwaarden kan het intracommunautaire handelsverkeer door de betrokken belastingvoordelen ongunstig worden beïnvloed.
- 146 Wat verder de voorwaarde inzake de verstoring van de mededinging betreft, verbeteren de belastingkredieten door de lasten van de daardoor begunstigde ondernemingen te verlichten, de concurrentiepositie van deze begunstigde ondernemingen ten opzichte van hun concurrenten die voornoemde voordelen niet ontvangen. Het gevolg hiervan is dus een verstoring van de mededinging of althans een kans op een dergelijke verstoring.
- 147 Derhalve heeft de Commissie in casu op goede gronden vastgesteld dat de belastingkredieten het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen of dreigen te vervalsen.

148 Deze conclusie kan niet opnieuw ter discussie worden gesteld door het feit dat deze belastingvoordelen tijdelijk van aard zijn, dat de invloed ervan beperkt en niet doorslaggevend is, dan wel dat zij niet de enige in aanmerking te nemen factor zijn. De rechtspraak vereist immers niet, dat de verstoring van de mededinging of de dreiging van een dergelijke verstoring, en de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer merkbaar of wezenlijk zijn (arrest Gerecht van 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 94).

149 Het argument van de tussen de belastingwetgevingen van de lidstaten bestaande verschillen is ook irrelevant voor de kwalificatie als staatssteun, nu harmonisatie op communautair niveau ontbreekt.

150 Bijgevolg dient het tweede onderdeel van dit middel dat geen sprake is van verstoring van de mededinging en van ongunstige beïnvloeding van de intracommunautaire handel, en dat de bestreden beschikkingen dienaangaande ontoereikend zijn gemotiveerd, ongegrond te worden verklaard.

3. Derde onderdeel: algemene aard van de belastingmaatregelen

a) Argumenten van partijen

151 Confebask betwist de beoordeling van de Commissie dat de betrokken bepalingen een selectief voordeel verschaffen. Zij stelt dat het gaat om fiscale regelingen van algemene aard en dat alle marktdeelnemers daarvan kunnen profiteren. De betrokken Normas Forales bevatten evenmin een regionale specificiteit, omdat zij van toepassing zijn op alle op het grondgebied van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa gevestigde ondernemingen en alleen aanzienlijke investeringen willen bevoordelen. In dit verband is Confebask van mening dat de Commissie zich incoherent heeft getoond omdat zij in de bestreden beschikkingen het argument betreffende de regionale

specificiteit van de maatregel heeft laten varen, hoewel zij het in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had vermeld.

- 152 Confebask stelt dat het door de Commissie in casu gehanteerd criterium van het minimumbedrag van de investering niet strookt met de in het verleden toegepaste criteria en niet wordt vermeld in de mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen (zie punt 7 hierboven), volgens welke belastingmaatregelen voorts niet dienen te worden gekwalificeerd als staatssteun uitsluitend omdat bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren minder dan andere profiteren (mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen, punt 14).
- 153 Confebask verwijst ook naar het door de Commissie vastgestelde *XXVIIIe Verslag over het mededingingsbeleid 1998* (punt 207), volgens hetwelk het van belang is om, met name in het geval van fiscale of sociale beleidsmaatregelen, „een onderscheid te maken tussen situaties waarin steun wordt verleend aan bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen [...] en situaties waarin de maatregelen in kwestie sectoroverschrijdende effecten sorteren en bedoeld zijn om de gehele economie te ondersteunen[;] in het laatste geval is er geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, [EG,] maar van een algemene maatregel”.
- 154 Zij voegt eraan toe dat de belastingregelingen vaak kwantitatieve criteria bevatten en dat wanneer een dergelijk criterium voor de vaststelling van het selectieve karakter van een belastingmaatregel wordt gehanteerd, dit zou betekenen dat nagenoeg alle fiscale bepalingen van de lidstaten vanuit het oogpunt van staatssteun moeten worden onderzocht. In een dergelijk onderzoek wordt door het Verdrag niet voorzien.
- 155 Verder stelt Confebask dat het hierbij om algemene maatregelen gaat, aangezien de Diputaciones Forales geen discretionaire bevoegdheid hebben. De belastingkredieten worden automatisch verleend en de autoriteiten laten enkel nagaan of de belastingplichtigen voldoen aan de voor de ontvangst daarvan gestelde voorwaarden. Zij voegt eraan toe dat in de Spaanse rechtsorde willekeur van de overheid is verboden. Voorts stelt Confebask dat de betrokken bepalingen, waarbij werd vastgesteld dat de autoriteiten het bedrag van de investering bepalen bij een beschikking waarbij de voor het belastingkrediet geldende termijnen en maximumbedragen worden vast-

gelegd, een „beheersmechanisme” invoeren dat het mogelijk maakt na te gaan of aan de gestelde voorwaarden is voldaan, maar de Diputaciones geen beoordelingsmarge toekennen.

- 156 Ten slotte merkt Confebask op dat een algemene regel enkel als een steunmaatregel wordt beschouwd wanneer het gaat om „een ,regelgevend kader waardoor deze zonder verdere formaliteiten kan worden verleend’; dat wil zeggen zonder dat sprake is van een beoordelingsmarge”. Indien daarentegen, zoals de zienswijze van de Commissie impliceert, moest worden vastgesteld dat de litigieuze Normas Forales louter bevoegdheidsregels zijn, kunnen zij niet als staatssteun worden gekwalificeerd. De bestreden beschikkingen zouden derhalve in elk geval „gespeend zijn van elke inhoud”.
- 157 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, betwist dit betoog.

b) Beoordeling door het Gerecht

- 158 Er zij aan herinnerd dat de specificiteit van een steunmaatregel van de staat, te weten het selectief karakter ervan, een van de kenmerken is van het begrip steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 87, lid 1, EG. Daarom moet worden nagegaan, of de betrokken maatregel al dan niet leidt tot voordelen die enkel bepaalde ondernemingen of sectoren begunstigen (arrest CETM/Commissie, punt 148 supra, punt 39; zie ook in die zin arrest Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, punt 142 supra, punt 26).
- 159 De Commissie baseert in casu in de bestreden beschikkingen het selectieve karakter van de betrokken bepalingen op het minimumbedrag van de investering (2 500 miljoen ESP), dat de toepasselijkheid van het belastingkrediet beperkt tot alleen de ondernemingen die dergelijke investeringen kunnen doen, en subsidiair, op de

discretionaire bevoegdheid van de belastingdiensten (punten 60 en 61 van beschikking 2002/820; punten 68 en 69 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894; zie punt 28 hierboven).

- 160 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat Confebask zich niet op de incoherentie van de bestreden beschikkingen kan beroepen op grond dat de Commissie niet op basis van het argument van de regionale specificiteit van de betrokken maatregelen, dat beweerdelijk in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is vermeld, tot de conclusie is gekomen dat zij selectief van aard zijn. Deze beschikkingen zijn immers niet gebaseerd op de regionale specificiteit van de betrokken regelingen, zodat dit argument op een onjuiste lezing van deze beschikkingen berust (zie punt 22 hierboven, en arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra, punten 19, 20 en 56).
- 161 Verder blijkt uit de bestreden beschikkingen (punt 60 van beschikking 2002/820; punt 68 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894), dat alleen de ondernemingen die investeringen doen voor een bedrag dat het drempelbedrag van 2 500 miljoen ESP (15 025 303 EUR) overschrijdt, na 1 januari 1995 (beschikking 2002/820) en na 1 januari 1997 (beschikkingen 2003/27 en 2002/894), voor het betrokken belastingkrediet van 45 % in aanmerking kunnen komen. Alle overige ondernemingen die investeringen doen maar niet de genoemde drempel overschrijden, zijn van het betrokken voordeel uitgesloten.
- 162 Vastgesteld moet worden dat de Baskische autoriteiten, door de toepassing van het belastingkrediet te beperken tot investeringen in nieuwe materiële vaste activa die meer dan 2 500 miljoen ESP bedragen, het betrokken belastingvoordeel hebben voorbehouden aan ondernemingen die over aanzienlijke financiële middelen beschikken. De Commissie kon dus terecht concluderen, dat de belastingkredieten bedoeld in de aan de orde zijnde Normas Forales op selectieve wijze konden worden toegepast op „bepaalde ondernemingen” in de zin van artikel 87, lid 1, EG (arresten Demesa, punt 43 supra, punt 157, en Ramondín, punt 43 supra, punt 39).
- 163 Bovendien kan het feit dat fiscale regelingen vaak kwantitatieve criteria bevatten, niet de conclusie rechtvaardigen dat de in casu aan de orde zijnde bepalingen door invoering van een belastingvoordeel ten gunste van ondernemingen die over aanzienlijke

financiële middelen beschikken, buiten de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG zouden vallen (zie in die zin arrest Ramondín, punt 43 supra, punt 40).

- 164 De argumenten ontleend aan de mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen wettigen niet de conclusie dat de betrokken maatregelen algemeen van aard zijn. Volgens deze mededeling vormen algemene maatregelen immers geen steunmaatregelen van de staten, zelfs indien sommige ondernemingen of sectoren meer dan andere daarvan profiteren. In casu echter zijn de betrokken maatregelen niet algemeen, aangezien, zoals hiervoor is opgemerkt (zie punt 162 hierboven), alleen bepaalde ondernemingen daarvan kunnen profiteren.
- 165 Hoewel de in casu aan de orde zijnde regelingen intersectoraal van aard zijn, behouden zij overigens de voordelen voor aan bepaalde, onder de Baskische belastingregelingen vallende ondernemingen. Zij kunnen dus niet worden geacht de gehele economie te ondersteunen, zoals de Commissie dit begrijpt in haar *XXVIIIe Verslag over het mededingingsbeleid 1998*, dat Confebask heeft aangevoerd (zie punt 153 hierboven), en moeten daardoor wel als selectieve maatregelen worden gekwalificeerd.
- 166 Gelet op het voorgaande, moeten de betrokken belastingkredieten als een selectief voordeel „voor bepaalde ondernemingen” in de zin van artikel 87, lid 1, EG worden aangemerkt.
- 167 Een dergelijke vaststelling alleen al volstaat om aan te tonen dat de betrokken belastingkredieten voldoen aan de voorwaarde van specificiteit, die één van de kenmerken van het begrip staatssteun is. Derhalve hoeft niet meer te worden onderzocht of het selectieve karakter van de betrokken maatregelen ook voortvloeit uit de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan bij de uitvoering van deze maatregelen (zie in die zin arrest Hof van 15 juli 2004, Spanje/Commissie, C-501/00, Jurispr. blz. I-6717, punten 120 en 121, en arrest Demesa, punt 43 supra, punt 160), zulks te meer waar dit criterium van de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan door de Commissie in casu subsidiair wordt gehanteerd (punt 61 van beschikking 2002/820; punt 69 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

- 168 Wat de vraag betreft, of de bevoegdheid van de Diputaciones Forales in casu al dan niet discretionair van aard is, moet hoe dan ook eraan worden herinnerd dat de argumenten van Confebask dienaangaande reeds door het Gerecht zijn afgewezen met betrekking tot het belastingkrediet van 45 % als bedoeld in de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 de Álava, dat aan de orde was in de arresten Demesa (punt 43 supra, punten 150-154), en Ramondín (punt 43 supra, punten 32-35). Het Gerecht was derhalve van oordeel dat deze bepalingen aan het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid toekenden waardoor dit het bedrag of de voorwaarden voor toekenning van de betrokken belastingvoordelen op grond van de kenmerken van de aan zijn beoordeling onderworpen investeringsprojecten kon aanpassen.
- 169 De wijzigingen die voor 1998 en 1999 (zie punt 13 hierboven) zijn aangebracht in de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 de Álava, waarom het ging in de arresten Demesa en Ramondín (punt 43 supra), voeren het begrip „investeringsproces” in, in de duur waarvan de investeringen worden betrokken „die zijn gedaan in de fase van voorbereiding van het project waarop de investeringen betrekking hebben en die in noodzakelijke en rechtstreekse betrekking tot genoemd investeringsproces staan”. Vastgesteld moet worden dat deze begrippen niet nader zijn omschreven, zodat het bestuursorgaan zijn discretionaire bevoegdheid dienaangaande behoudt.
- 170 Wat de voor de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa geldende belastingkredieten betreft, blijkt uit de betrokken bepalingen (zie punt 15 hierboven), dat de Diputaciones Forales over een discretionaire bevoegdheid beschikken, met name met betrekking tot het bedrag waarop het belastingkrediet van 45 % van toepassing is, de duur van het investeringsproces en de draagwijdte van het begrip investering die door belastingkredieten kan worden gesubsidieerd. Zoals de Commissie heeft vastgesteld zonder te zijn weersproken (punt 69 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894), zijn bovendien de begrippen „investeringsproces” en „voorbereidingsfase van de investering” niet nader omschreven, zodat zij op goede gronden kon concluderen dat de regionale autoriteiten over een beoordelingsmarge ter zake beschikten.
- 171 Zoals de Commissie in haar schrifturen heeft opgemerkt, heeft ten slotte voor de uitsluiting van de kwalificatie van algemene maatregel niet te worden nagegaan, of het bestuursorgaan willekeurig heeft gehandeld. Het volstaat namelijk dat, zoals in casu is gedaan, wordt aangetoond dat dit orgaan over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt (arrest Demesa, punt 43 supra, punt 154).

172 Het argument dat, indien wordt aanvaard dat het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid heeft, de betrokken maatregelen moeten worden beschouwd als loutere bevoegdheidsregels die niet behoeven te worden aangemeld, moet ten slotte ook worden afgewezen. In de litigieuze bepalingen worden de voorwaarden voor toekenning van de belastingkredieten namelijk nauwkeurig vastgesteld en de Commissie heeft ze dus terecht aangemerkt als steunregelingen die moeten worden aangemeld.

173 Gelet op het voorgaande, vormen de betrokken maatregelen selectieve maatregelen.

4. Vierde onderdeel: rechtvaardiging van de belastingmaatregelen door de aard en de algemene opzet van het belastingstelsel

a) Argumenten van partijen

174 Confebask voert aan dat de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa hun belastingregeling autonoom vaststellen op basis van economische beleidsregels die door democratisch gekozen representatieve organen zijn vastgesteld. De betrokken fiscale bepalingen vormen dus een instrument van belastingpolitiek en economische organisatie dat voortvloeit uit de economische en politieke keuzes van de staat die niet op communautair niveau kunnen worden getoetst.

175 Confebask stelt bovendien dat de litigieuze fiscale bepalingen objectief en horizontaal van aard zijn en een gunstige invloed op de werkgelegenheid en de investeringen hebben, hetgeen volstrekt verenigbaar is met de aard en de opzet van de betrokken belastingregelingen.

- 176 Ten slotte strookt de vaststelling van belastingvoordelen op basis van bepaalde minimuminvesteringsbedragen met het doel van de betrokken bepalingen. Dit doel bestaat erin de activiteiten van de ondernemingen te belasten, maar tegelijkertijd te trachten hun ontwikkeling te bevorderen om hun vermogen tot betaling van belasting in stand te houden. Zo gezien, is het logisch dat de betwiste belastingmaatregelen de kleine investeringen niet op één lijn stellen met de grote investeringen.
- 177 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, acht dit betoog ongegrond.

b) Beoordeling door het Gerecht

- 178 Om te beginnen zij opgemerkt, dat het feit dat de Territorios Históricos een fiscale autonomie hebben die door de Spaanse grondwet wordt erkend en beschermd, hen niet van de verplichting ontslaat om de verdragsbepalingen betreffende steunmaatregelen van de staten in acht te nemen. In dit verband doelt artikel 87, lid 1, EG met „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd” op alle steunmaatregelen die met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Bijgevolg vallen de maatregelen van decentrale (gedecentraliseerde, federatieve, regionale of andere) lichamen van de lidstaten — ongeacht hun statuut en benaming — evenals de maatregelen van de federale of centrale overheid binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG, indien aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan (arrest Hof van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, 248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 17, en arrest Ramondín, punt 43 supra, punt 57).
- 179 Vervolgens zij eraan herinnerd dat de rechtvaardiging van de betrokken maatregelen „door de aard of de opzet van het belastingstelsel” verwijst naar de samenhang van een specifieke belastingmaatregel met de interne logica van het belastingstelsel in het algemeen (zie in die zin arrest van 17 juni 1999, België/Commissie, punt 142 supra, punt 39). Een specifieke belastingmaatregel die wordt gerechtvaardigd door de interne logica van het belastingstelsel - zoals de progressiviteit van de belasting die wordt gerechtvaardigd door de herverdelende functie daarvan — zal dan ook buiten de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen (arrest Demesa, punt 43 supra, punt 164).

- 180 In casu stelt Confebask dat de betrokken belastingmaatregelen gebaseerd zijn op objectieve criteria en een horizontaal karakter hebben. Zoals hiervoor reeds is vastgesteld (zie punten 158-166 hierboven), zijn de betrokken maatregelen daarom echter niet minder selectief, en deze argumenten wettigen niet de vaststelling dat het hierbij gaat om maatregelen die door de interne logica van het betrokken belastingstelsel worden gerechtvaardigd.
- 181 Vervolgens stelt Confebask dat de vaststelling van een minimumbedrag van de investeringen strookt met het doel van de betrokken bepalingen, namelijk de investeringen in de drie Territorios Históricos stimuleren en het vermogen tot betaling van belasting van de ondernemingen te handhaven.
- 182 Het feit dat de ontvangst van steun wordt voorbehouden aan een beperkte categorie van ondernemingen, weerspiegelt niet een algemene wil om investeringen te stimuleren.
- 183 Bovendien verwijst Confebask daarmee enkel naar algemene doelstellingen van economisch beleid die met het betrokken belastingstelsel niets van doen hebben.
- 184 Het met de betrokken maatregelen nagestreefde doel is echter geen grond om deze maatregelen niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG te kwalificeren. Bij aanvaarding van deze stelling zou een beroep op de rechtmatigheid van de met een steunmaatregel nagestreefde doeleinden immers reeds volstaan om deze maatregel als een algemene maatregel te beschouwen, die niet onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt. Deze bepaling maakt evenwel geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet naar hun gevolgen (arrest Hof van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 20, en arrest CETM/Commissie, punt 148 supra, punt 53).

185 Derhalve kunnen de betrokken specifieke belastingmaatregelen niet gerechtvaardigd worden geacht door de aard of de opzet van het belastingstelsel dat de Commissie in aanmerking heeft genomen.

186 Bijgevolg heeft de Commissie zich in de bestreden beschikking op goede gronden op het standpunt gesteld dat de belastingkredieten ten belope van 45 % van het bedrag van de investering steunmaatregelen van de staat waren in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

5. Grief dat artikel 87 EG niet op de betrokken maatregelen kan worden toegepast

187 In het kader van haar antwoord van 3 februari 2005 op de vragen van het Gerecht in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 (zie punt 47 hierboven), merkt Confebask op dat verzoekers in de zaken die hebben geleid tot de arresten van het Hof van 11 november 2004, Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie, en Ramondín e.a./Commissie, punt 45 supra, hadden gesteld dat een belastingmaatregel die is vastgesteld vóór de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen (PB 1998, C 2, blz. 1), en de mededeling van 1998 over fiscale steunmaatregelen, van het toezicht op staatssteun was uitgesloten. Confebask verklaart zich aan te sluiten bij deze grief die door het Hof als nieuw en dus niet-ontvankelijk was afgewezen.

188 Het Gerecht stelt vast dat een dergelijke grief, die in het kader van een antwoord op de vragen van het Gerecht is opgeworpen, niet-ontvankelijk moet worden verklaard in de zin van artikel 48, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering. Dit is namelijk een nieuw middel dat in de loop van het geding is voorgedragen, maar niet steunt op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling voor het Gerecht zou zijn gebleken.

189 Een middel dat een uitwerking is van een eerder, in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel, moet stellig als ontvankelijk worden beschouwd (arresten Hof van 19 mei 1983, Verros/Parlement, 306/81, Jurispr. blz. 1755, punt 9, en 22 november 2001, Nederland/Raad, C-301/97, Jurispr. blz. I-8853, punt 169).

190 Zelfs indien de grief dat artikel 87 EG niet op de betrokken maatregelen kan worden toegepast, kan worden beschouwd als een uitwerking van het middel dat geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 87 EG, dat in de punten 120 tot en met 186 hierboven is onderzocht, moet echter worden vastgesteld dat deze hoe dan ook niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

191 Er zij namelijk aan herinnerd dat volgens artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summier uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Volgens vaste rechtspraak dient deze uiteenzetting zo duidelijk en precies te zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen over het beroep, eventueel zonder bijkomende informatie. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het voor de ontvankelijkheid van een beroep noodzakelijk, dat de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep — althans summier, maar coherent en begrijpelijk — uit het verzoekschrift zelf blijken (zie arrest Gerecht van 27 februari 1997, FFSA e.a./Commissie, T-106/95, Jurispr. blz. II-229, punt 124; beschikking Asia Motor France e.a./Commissie, punt 95 supra, punt 49, en arrest Gerecht van 19 juli 2007, FG Marine/Commissie, T-360/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 33, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

192 In casu is de gestelde grief niet duidelijk geformuleerd. Confebask sluit zich immers alleen maar aan bij de argumenten die verzoekers in de zaken die hebben geleid tot de arresten Demesa en Ramondín, punt 45 supra, dienaangaande voor het Hof hebben aangevoerd.

193 De grief dat artikel 87 EG niet op de betrokken maatregelen kan worden toegepast, moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 194 Bijgevolg dient het middel dat geen sprake was van staatssteun, in zijn geheel te worden afgewezen.

B — Middel dat de Normas Forales verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)

1. Argumenten van partijen

- 195 In de eerste plaats stelt Confebask dat de Commissie in de bestreden beschikkingen de mening is toegedaan dat de litigieuze bepalingen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn omdat zij niet uitdrukkelijk rekening houden met de communautaire bepalingen inzake sectorale, regionale of andere steunmaatregelen. Confebask leidt daaruit af dat voor de naleving van de staatssteunregels de nationale regels die de belastingdruk aanpassen, nauwkeurig dienen aan te geven voor welke ondernemingen zij niet gelden, omdat zij anders onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn. Confebask stelt echter dat het belastingrecht dergelijke precisering niet hoeft te behelzen. De Commissie had volgens Confebask hoe dan ook nauwkeurig moeten verklaren in welk opzicht de steunmaatregelen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn, zelfs indien dergelijke preciseringen ontbreken.
- 196 In de tweede plaats verwijt Confebask de Commissie dat zij na een strikt formeel en abstract onderzoek de Normas Forales onverenigbaar met de richtsnoeren van 1998 heeft verklaard (zie punt 8 hierboven), maar geen nauwkeurig onderzoek heeft verricht, hoewel de richtsnoeren geen bindend rechtsgevolg hebben en dus zonder uitvoerig onderzoek geen grond voor de onverenigbaarheid van een steunmaatregel kunnen opleveren.
- 197 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert dat dit middel ongegrond moet worden verklaard.

2. Beoordeling door het Gerecht

- 198 Er zij aan herinnerd dat de Commissie op het gebied van artikel 87, lid 3, EG over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt (arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 56, en 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 36; arrest Gerecht van 8 juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-198/01, Jurispr. blz. II-2717, punt 148). De toetsing door de gemeenschapsrechter moet dus beperkt blijven tot het onderzoek van de naleving van de procedurevoorschriften, de nakoming van de motiveringsplicht, de materiële juistheid van de feiten, het ontbreken van kennelijk onjuiste beoordelingen en van misbruik van bevoegdheid. Het staat niet aan de gemeenschapsrechter zijn beoordeling op economisch vlak in de plaats te stellen van die van de Commissie (zie arrest Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, reeds aangehaald, punt 148, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 199 Op het gebied van steunregelingen kan de Commissie zich ertoe beperken de algemene kenmerken van de betrokken regeling te onderzoeken en hoeft zij niet elk afzonderlijk geval waarin die regeling is toegepast te onderzoeken (arrest van 15 december 2005, Italië/Commissie, punt 143 *supra*, punt 91; zie in die zin arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 *supra*, punt 68).
- 200 Opgemerkt zij dat Confebask onder het mom van schending van artikel 87, lid 3, EG de Commissie in wezen verwijt dat zij de bestreden beschikkingen ontoereikend heeft gemotiveerd.
- 201 Blijkens de bestreden beschikkingen (punten 77-93 van beschikking 2002/820; punten 84-99 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894) heeft de Commissie de verenigbaarheid van de betrokken steunregelingen getoetst aan de afwijkingen van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG in het licht van de communautaire regels die gelden op het gebied van regionale steunmaatregelen [punten 77, 78 en 86 van beschikking 2002/820; punten 84, 85 en 92 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, die verwijzen naar de mededeling van de Commissie inzake de wijze van toepassing van artikel [87], lid 3, sub a en c, [EG] op regionale steunmaatregelen (PB 1988, C 212, blz. 2), en naar de richtsnoeren van 1998 (zie punt 8 hierboven)], op het gebied van investeringssteun [punten 82, 89 en 92 van beschikking 2002/820 en punten 88, 95 en 98 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, waarin wordt verwezen naar de Eerste resolutie van de Raad van 20 oktober 1971 van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de algemene

steunregelingen met regionale strekking (PB C 111, blz. 1), naar de mededeling van de Commissie inzake regionale steunregelingen (PB 1979, C 31, blz. 9), en naar de mededeling van de Commissie inzake de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB 1998, C 107, blz. 7)], op het gebied van de steun voor het midden- en kleinbedrijf (KMO) [punten 81 en 88 van beschikking 2002/820; punten 87 en 94 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, die verwijzen naar de mededeling van de Commissie betreffende de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor de KMO (PB 1992, C 213, blz. 2)], en op het gebied van steun aan ondernemingen in moeilijkheden [punt 93 van beschikking 2002/820 en punt 99 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894, waarin wordt verwezen naar de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB 1994, C 368, blz. 12), zoals gewijzigd bij de richtsnoeren van 1999 (PB C 288, blz. 2)].

202 De Commissie heeft om te beginnen te kennen gegeven dat de belastingkredieten, althans gedeeltelijk, leken te kunnen voldoen aan de bij de richtsnoeren van 1998 gestelde voorwaarden omdat zij de investeringskosten als grondslag hadden en ten belope van 45 % van de investering werden uitbetaald (zie punt 77 van beschikking 2002/820; punt 84 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). Zij heeft vervolgens verklaard dat zij echter niet in aanmerking konden komen voor een van de regionale afwijkingen van artikel 87, lid 3, EG. De Commissie heeft immers meegedeeld dat de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa niet in aanmerking kwamen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG omdat hun bruto binnenlands product per inwoner te hoog was (zie punt 78 van beschikking 2002/820; punt 85 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). Bovendien konden de belastingkredieten ook niet op basis van artikel 87, lid 3, sub c, EG worden goedgekeurd, aangezien de omvang daarvan de in de achtereenvolgende regionale steunkaarten bedoelde maximumbedragen overschreed (zie punt 79 van beschikking 2002/820; punt 86 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). De Commissie heeft ook verklaard dat zij bovendien betrekking konden hebben op vervangingsinvesteringen, alsmede op uitgaven in verband met de „investeringsprocessen” of met de „investeringen in de voorbereidingsfase”. Bij gebreke van een nauwkeurige definitie van deze termen, was de Commissie echter van mening dat niet kon worden uitgesloten dat het voorwerp van de betrokken steunmaatregelen de aanvankelijke investering kan zijn, maar ook kan worden gevormd door andere uitgaven die niet aan de communautaire voorschriften ter zake kunnen worden getoetst, zoals investeringsuitgaven (punt 82 van beschikking 2002/820; punt 88 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). Zij heeft erop gewezen dat de betrokken maatregelen niet waren beperkt tot de voor steun in aanmerking komende gebieden en ook niet aan een maximum waren gebonden, en dus niet

verenigbaar konden worden geacht op grond van de regionale afwijking van artikel 87, lid 3, sub c, EG (punt 84 van beschikking 2002/820; punt 90 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

203 De Commissie heeft zich met betrekking tot de maatregelen ten behoeve van de investeringsuitgaven die niet aan de communautaire definitie beantwoorden, op het standpunt gesteld dat zij deel uitmaakten van de categorie exploitatiesteun, die in beginsel verboden is en in casu niet in aanmerking kon komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG (punten 85 en 86 van beschikking 2002/820; punten 91 en 92 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

204 De Commissie heeft vastgesteld dat de betrokken maatregelen niet in aanmerking konden komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub c, EG betreffende steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van bedrijvigheid te vergemakkelijken, omdat zij niet strookten met de toepasselijke communautaire bepalingen, noch wat de KMO betreft (punt 88 van beschikking 2002/820; punt 94 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894), noch wat de grote ondernemingen betreft, omdat de betrokken regelingen niet op bepaalde vormen van bedrijvigheid waren gericht (punten 89 en 90 van beschikking 2002/820; punten 95 en 96 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

205 Bij gebreke van sectorale beperkingen heeft de Commissie verder opgemerkt dat de belastingkredieten van 45 % niet aan de sectorale voorschriften konden voldoen (punt 91 van beschikking 2002/820; punt 97 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

206 De Commissie heeft zich ten slotte op het standpunt gesteld dat de betrokken regelingen ook niet in aanmerking konden komen voor de andere afwijkingen van

artikel 87, leden 2 en 3, EG (punt 94 van beschikking 2002/820; punt 100 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894). Zij heeft daaruit afgeleid dat de betrokken regelingen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren.

207 Zij heeft eraan toegevoegd dat de bestreden beschikkingen, die steunregelingen betroffen, niet de mogelijkheid uitsloten dat individuele steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd op grond van hun eigen kenmerken (punt 98 van beschikking 2002/820; punt 105 van beschikking 2003/27; punt 107 van beschikking 2002/894).

208 Gelet op het voorgaande, kan, aangezien de betrokken maatregelen de aard van steunregelingen hebben en de Spaanse autoriteiten, ondanks de verzoeken van de Commissie dienaangaande, geen inlichtingen over de begunstigten van de betrokken regelingen hebben meegedeeld, de analyse van de Commissie niet abstract worden geacht.

209 Confebask verstrekt verder niets dat op de een of andere wijze steun kan bieden voor de stelling dat de analyse van de Commissie met betrekking tot de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met de gemeenschappelijke markt onjuist was. In het bijzonder voert Confebask geen argument aan ten bewijze dat de toepassing van de richtsnoeren van 1998 in casu op de een of andere wijze afbreuk zou hebben gedaan aan de rechtmatigheid van de bestreden beschikkingen.

210 Het middel waarmee de onverenigbaarheid van de betrokken belastingkredieten met de gemeenschappelijke markt wordt betwist, is bijgevolg ongegrond.

C — Middel betreffende misbruik van bevoegdheid (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)

1. Argumenten van partijen

- 211 Confebask stelt in haar schrifturen verschillende malen dat de Commissie misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid, aangezien zij haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 87 EG heeft gebruikt om de belastingstelsels van de lidstaten te harmoniseren. Confebask voert aan dat, aangezien de pogingen tot harmonisatie van de Commissie zijn mislukt, de bestreden beschikkingen passen in het kader van een algeheel proces dat de Commissie heeft aangevangen om de directe belastingen van de ondernemingen door middel van de steunmaatregelen te harmoniseren in plaats van de geëigende weg te bewandelen die daartoe in artikel 96 EG is voorzien.
- 212 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert dat dit middel moet worden afgewezen.

2. Beoordeling door het Gerecht

- 213 Er zij aan herinnerd dat van misbruik van bevoegdheid slechts sprake is wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doelen te bereiken (zie arrest Hof van 22 november 2001, Nederland/Raad, C-110/97, Jurispr. blz. I-8763, punt 137, en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Ramondín e.a./Commissie, punt 45 supra, punt 44).

- 214 Confebask voert in casu geen enkel objectief bewijs aan dat de conclusie rechtvaardigt dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikkingen in werkelijkheid een fiscale harmonisatie beoogde.
- 215 Voorts toont Confebask ook niet enigerlei feitelijke harmonisatie aan die door de bestreden beschikkingen op communautair niveau tot stand zou zijn gebracht (zie in die zin arrest Ramondín, punt 43 supra, punt 85).
- 216 In die omstandigheden dient het middel betreffende misbruik van bevoegdheid ongegrond te worden verklaard.

D — Middel dat het bij de betrokken steunmaatregelen om bestaande steun gaat (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)

1. Argumenten van partijen

- 217 Confebask stelt dat de betrokken Normas Forales, zelfs indien zij steunmaatregelen van de staat vormen, als bestaande steun moesten worden gekwalificeerd, zodat de terugvorderingsverplichting ongedaan moest worden gemaakt.
- 218 In de eerste plaats stelt Confebask in zaak T-265/01, dat het Territorio Histórico de Álava in 1981, 1983 en 1984, dus vóór de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Gemeenschap, belastingkredieten ter stimulering van de investeringen heeft ingevoerd, die „in wezen gelijk” zijn aan de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 de Álava. Confebask noemt aldus het in 1981 ingevoerde belastingkrediet van 15 % van de investering, op voorwaarde dat de werkgelegenheid gedurende twee jaar werd gehandhaafd, het personeelsbestand zou worden uitgebreid en de investeringen werden verhoogd, waarvan het percentage in 1984 20 % bedroeg; het in 1983 ingevoerde belastingkrediet van 50 % als gevolg van de overstromingen van 1983 die

schade aan de onroerende goederen hadden veroorzaakt; het belastingkrediet van 50 % van de investeringen in 1984 en 1985 waarvoor ook bepaalde voorwaarden golden, met name autofinanciering van ten minste 25 %. Volgens Confebask gaat het dus om bestaande steun krachtens artikel 1, sub b-i, van verordening nr. 659/1999.

- 219 In de tweede plaats voert Confebask in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 aan dat de betrokken Normas Forales in het verlengde liggen van bepalingen die na de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Gemeenschap zijn vastgesteld en ten aanzien waarvan de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt.
- 220 Confebask betoogt in dit verband in zaak T-270/01, dat het Territorio Histórico de Guipúzcoa op 22 april 1986 en op 27 april 1987 Normas Forales 4/1986 en 14/1987 heeft uitgevaardigd, waarin belastingverminderingen van 50 % van de investeringen zijn vervat, die volgens haar analoog zijn aan die welke in de bestreden beschikking ter discussie zijn gesteld.
- 221 Zij voert in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 ook aan dat de in 1988 in de drie Territorios Históricos ingevoerde belastingkredieten en de in casu aan de orde zijnde belastingregelingen zeer veel overeenkomsten vertonen. Volgens Confebask zijn die belastingkredieten echter door de Commissie goedgekeurd in haar beschikking 93/337/EEG van 10 mei 1993 betreffende een regeling inzake fiscale investeringssteun in het Baskenland (PB L 134, blz. 25). Zij verwijst voorts naar een schrijven van de Commissie van 3 februari 1995, volgens hetwelk laatstgenoemde akte zou hebben genomen dat de onverenigbaarheid van de belastingkredieten van 1988 in het licht van de vrijheid van vestiging was verholpen.
- 222 Confebask voegt eraan toe dat de rechtspraak voor de kwalificatie van een maatregel als nieuwe steun vereist dat zij wezenlijk is gewijzigd. Voor zover artikel 1, sub c, van verordening nr. 659/1999 melding maakt van „wijzigingen” en aldus het begrip bestaande steun beperkt, dient dit niet in strijd met de rechtspraak te worden uitgelegd omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de rechten van de bestuursorganen en de betrokken ondernemingen.

- 223 In de derde plaats voert Confebask aan dat de bestreden beschikkingen het resultaat zijn van een gewijzigde houding van de Commissie met betrekking tot de belastingverlichtingen, aangezien de Commissie nooit eerder, met name in haar beschikking 93/337 inzake de belastingkredieten van 1988, heeft gesteld dat een maatregel „specifiek” kon zijn op de enkele grond dat de werkingssfeer ervan in de tijd of kwantitatief is beperkt. Gelet op deze leerstellige wijziging, hadden de betrokken Normas Forales moeten worden behandeld als bestaande steunmaatregelen in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999.
- 224 Confebask leidt dit gewijzigde standpunt van de Commissie ook af uit het feit dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie op 17 maart 1997 voor een delegatie van de Comunidad autónoma de La Rioja naar aanleiding van in 1993 door de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerde regelingen tot vrijstelling van vennootschapsbelasting heeft verklaard, dat het onderzoek daarvan buiten de bevoegdheid van de „Europese Unie” viel. Volgens Confebask betekent die verklaring namelijk dat de Commissie die vrijstellingsregelingen van 1993 aanvankelijk als belastingmaatregelen van algemene aard en niet als staatssteun had beschouwd. Ten slotte vloeit het gewijzigde standpunt van de Commissie voort uit de mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen. Daartoe blijkt uit het verslag van de Commissie C (2004) 434 van 9 februari 2004 inzake de uitvoering daarvan, dat de doelstelling van deze mededeling niet alleen erin bestond om de toepassing van de staatssteunregels op dat gebied te verduidelijken, maar ook om ze te versterken.
- 225 Gezien die ontwikkeling, moeten de betrokken Normas Forales volgens de Commissie overeenkomstig artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 als bestaande steun worden onderzocht.
- 226 In de laatste plaats wijst Confebask erop dat de betrokken belastingmaatregelen tot doel hebben „investerings te stimuleren die zonder die stimulans mogelijkwerwijs niet zouden zijn gedaan”. Zij leidt daaruit af dat de terugvordering van de betrokken bedragen tot intrekking van deze investeringen leidt. Bovendien zouden dergelijke verplichtingen de ondernemingen in een moeilijke situatie brengen.

227 De Commissie, ondersteund door de Comunidad autónoma de La Rioja, concludeert dat dit middel ongegrond moet worden verklaard.

2. Beoordeling door het Gerecht

228 Het EG-Verdrag voorziet in verschillende procedures voor bestaande en voor nieuwe steunmaatregelen. Terwijl nieuwe steunmaatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld en niet tot uitvoering kunnen worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, kunnen bestaande steunmaatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 1, EG regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard (arrest Banco Exterior de España, punt 125 supra, punt 20, en arrest Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–T-607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 en T-23/98, Jurispr. blz. II-2319, punt 148). Met betrekking tot bestaande steunmaatregelen kan derhalve in voorkomend geval enkel een beschikking worden gegeven, waarbij hun onverenigbaarheid met gevolgen voor de toekomst wordt vastgesteld (arrest Alzetta e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 147).

229 Artikel 1, sub b-i, van verordening nr. 659/1999, die op 16 april 1999 in werking is getreden en dus bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen van toepassing was, bepaalt dat onder bestaande steun moet worden verstaan, „alle steun die voor de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn”.

230 Wat in de eerste plaats de in zaak T-265/01 aan de orde zijnde bepalingen betreft, staat vast dat het Territorio Histórico de Álava ze tussen 1994 en 1999 heeft vastgesteld, dus in een periode waarin het Koninkrijk Spanje reeds een lidstaat was.

- 231 Anders dan Confebask stelt, kunnen deze tussen 1994 en 1999 vastgestelde bepalingen niet „in wezen gelijk” worden geacht aan de door haar aangevoerde bepalingen van 1981, 1983 en 1984 tot invoering van de belastingkredieten (zie punt 218 hierboven).
- 232 Uit het dossier, met name uit punt 72 van beschikking 2002/820 en het verzoekschrift van Confebask zelf, blijkt namelijk om te beginnen dat de toepassingsvoorwaarden en derhalve de kring van de begunstigen van de belastingkredieten zijn gewijzigd en verder dat ook de grondslag en het percentage van de belastingkredieten zijn gewijzigd. Bovendien is de toepassing van de bepalingen van de achtereenvolgende Normas Forales tot invoering van de belastingkredieten in de tijd beperkt. De duur van de steunmaatregelen is dus ook gewijzigd.
- 233 Dergelijke wijzigingen zijn echter substantieel in de zin van de toepasselijke rechtspraak (zie in die zin arresten Gerecht van 30 januari 2002, Keller en Keller Meccanica/ Commissie, T-35/99, Jurispr. blz. II-261, punt 62, en 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr. blz. II-2309, punt 111, en arrest Demesa, punt 43 supra, punt 175).
- 234 De in geding zijnde bepalingen van het Territorio Histórico de Álava kunnen derhalve niet als bestaande steunmaatregelen in de zin van artikel 1, sub b-i, van verordening nr. 659/1999 worden aangemerkt.
- 235 In de tweede plaats stelt Confebask dat de betrokken Normas Forales de verlenging van goedgekeurde Normas Forales zijn.
- 236 Volgens artikel 1, sub b-ii, van verordening nr. 659/1999 is bestaande steun „goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd”.

237 Ten eerste voert Confebask dienaangaande in zaak T-270/01 aan, dat het Territorio Histórico de Guipúzcoa op 22 april 1986 en 27 april 1987 Normas Forales 4/1986 en 14/1987 heeft uitgevaardigd, met soortgelijke maatregelen als die welke in de bestreden beschikkingen ter discussie worden gesteld.

238 In dit verband volstaat echter de vaststelling dat Confebask geenszins aantoont dat deze bepalingen van 1986 en 1987 door de Commissie zijn goedgekeurd. Bovendien voerden deze bepalingen hoe dan ook belastingvoordelen in die enkel voor 1986 en 1987 golden. Zelfs indien Norma Foral 7/1997 van Guipúzcoa soortgelijke bepalingen bevatte, was zij toch ook een nieuwe steunmaatregel (zie in die zin arrest Demesa, punt 43 supra, punt 175).

239 Ten tweede stelt Confebask in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 dat de in geding zijnde belastingkredieten van de drie Territorios Históricos en de belastingkredieten van 1988, die de Commissie bij beschikking 93/337 zou hebben goedgekeurd, „zeer veel overeenkomsten” vertonen (zie punt 221 hierboven).

240 Om te beginnen merkt het Gerecht op dat de belastingkredieten van 1988 aanmerkelijk verschillen van die welke in casu aan de orde zijn, wat betreft zowel het percentage van het belastingkrediet, als het minimumbedrag van de subsidiabele investering en de duur.

241 Verder heeft Confebask beschikking 93/337 en de brief van 3 februari 1995 van de Commissie verkeerd gelezen. De Commissie heeft in deze beschikking immers de betrokken steunmaatregelen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard niet alleen omdat zij in strijd waren met artikel 43 EG, maar ook omdat deze niet in overeenstemming waren met de verschillende steunregelingen, onder meer de regeling inzake regionale steun, de regeling inzake sectoriële steun, de regeling inzake steun aan de KMO en de regeling betreffende cumulering van steun (punt V van beschikking 93/337). Met betrekking tot de brief van 3 februari 1995 zij vastgesteld dat de Commissie daarin enkel akte neemt van het feit dat de betrokken fiscale regeling niet meer in strijd is met artikel 43 EG, maar zich niet uitspreekt over de vraag, of de betrokken regeling in overeenstemming is met de verschillende in beschikking 93/337

vermelde steunregelingen (zie in die zin arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie, punt 45 supra, punten 48 en 49, en arrest Demesa, punt 43 supra, punt 237).

242 Zelfs indien de betrokken belastingkredieten gelijk aan die van 1988 kunnen worden geacht, kan er derhalve niet van worden uitgegaan dat zij door de Commissie zijn goedgekeurd.

243 In de derde plaats stelt Confebask dat de betrokken belastingregelingen, gelet op de leerstellige wijziging van de Commissie met betrekking tot de selectiviteitscriteria, als bestaande steunmaatregelen in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 hadden moeten worden behandeld.

244 Overeenkomstig artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 is bestaande steun „steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht”.

245 Dit begrip „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” kan worden opgevat als een wijziging van de economische en juridische context in de door de betrokken maatregel geraakte sector (arrest België en Forum 187/Commissie, punt 108 supra, punt 71). Die wijziging kan in het bijzonder het gevolg zijn van de liberalisering van een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie (arrest Gerecht van 4 april 2001, Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, T-288/97, Jurispr. blz. II-1169, punt 89).

246 In casu is het argument van Confebask dat de beoordeling van de Commissie zich heeft gewijzigd.

- 247 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de argumenten van Confebask niet de conclusie wettigen dat de selectiviteitscriteria die de Commissie bij haar toetsing van de belastingmaatregelen aan artikel 87, lid 1, EG heeft toegepast, na de vaststelling van de litigieuze belastingmaatregelen zijn gewijzigd.
- 248 Het feit namelijk dat de Commissie in de door Confebask aangevoerde beschikking 93/337 het selectieve karakter van de belastingkredieten van 1988 heeft gebaseerd op de toepassing van bepaalde criteria, betekent daarom nog niet dat zij het selectieve karakter van die maatregelen niet op basis van een ander criterium had kunnen vaststellen (zie in die zin arrest *Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie*, punt 22 supra, punt 99). Dat betekent dus evenmin dat de Commissie geen andere criteria kon hanteren voor de conclusie dat de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten selectief van aard waren, aangezien de toepassing van die criteria niet de conclusie rechtvaardigde dat sprake was van een maatregel die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigde in de zin van artikel 87, lid 1, EG.
- 249 In de mededeling van 1998 over fiscale steun aan ondernemingen, die grotendeels op de rechtspraak van het Hof en het Gerecht berust, geeft de Commissie een toelichting op de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG op de belastingmaatregelen, maar kondigt zij niet aan dat zij de criteria voor de toetsing van de belastingmaatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG zal wijzigen (arresten *Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie*, punt 22 supra, punt 79, en *Diputación Foral de Álava e.a./Commissie*, punt 76 supra, punt 83). Verslag C(2004) 434 over de toepassing van deze mededeling bevestigt de doelstelling om de toepassing van de regels inzake staatssteun op de belastingmaatregelen te verduidelijken en te verbeteren om mededingingsverstoringen in de interne markt te verminderen, en wijst uitdrukkelijk erop dat het geen wijziging van de praktijk van de Commissie ter zake aankondigt. Ten slotte kan de vraag van een Spaanse senator aan de Spaanse regering over het commentaar dat het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie tijdens een bijeenkomst van 17 maart 1997 zou hebben geleverd, geen bewijs zijn voor een wijziging van de opvatting van de Commissie over de selectiviteitscriteria.
- 250 Zelfs indien Confebask een leerstellige wijziging van de Commissie met betrekking tot de selectiviteitscriteria had aangetoond, bewijst dat argument verder niet dat sprake was van „een ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999. Dit begrip „een ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” ziet namelijk niet op het geval waarin de Commissie

haar beoordeling uitsluitend wijzigt op grond van een striktere toepassing van de verdragsregels inzake steunmaatregelen van de staten (arrest België en Forum 187/ Commissie, punt 108 supra, punt 71).

251 Derhalve is niet voldaan aan de voorwaarde betreffende de „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” in de zin van artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999, zodat het argument dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen om bestaande maatregelen gaat, moet worden afgewezen.

252 In de laatste plaats kunnen de problemen die uit de terugvorderingsverplichting voortvloeien, niet als argument worden gebruikt, omdat de kwalificatie als bestaande of als nieuwe steun er niet van afhangt of dergelijke problemen al dan niet bestaan.

253 Gelet op het voorgaande, moet dus worden vastgesteld dat de betrokken belastingkredieten nieuwe steunmaatregelen vormen die krachtens artikel 88, lid 3, EG bij de Commissie moesten worden aangemeld en niet tot uitvoering konden worden gebracht voordat de Commissie een eindbeschikking over de betrokken maatregelen had gegeven.

E — Middel betreffende een procedurefout en schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling (zaken T-227/01–T-229/01 alsmede T-265/01, T-266/01 en T-270/01)

254 In de eerste plaats voert Confebask in het kader van haar beroepen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 een procedurefout aan waarmee zij opkomt tegen de weigering van de Commissie om haar opmerkingen tijdens de formele onderzoeksprocedure in aanmerking te nemen. In de tweede plaats betwisten verzoekers en partijen die aan hun zijde interveniëren in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01, de terugvordering van de betrokken steun, op grond

dat die terugvordering de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling zou schenden.

1. Grief betreffende een procedurefout

a) Argumenten van partijen

²⁵⁵ Confebask verwijt de Commissie dat zij de door haar in een document van 29 december 2000 geformuleerde aanvullende opmerkingen wegens laattijdigheid buiten beschouwing heeft gelaten. De termijn voor de mededeling van opmerkingen is echter geen vervalt termijn. Met haar weigering om dit argument in aanmerking te nemen heeft de Commissie zich niet zo flexibel opgesteld als bij haar gebruikelijk was en heeft zij het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen geschonden. Bovendien gebiedt het beginsel van behoorlijk bestuur haar om alle relevante gegevens van de gevallen zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken.

²⁵⁶ Confebask betoogt ook dat haar aanvullende opmerkingen in aanmerking hadden kunnen worden genomen omdat de Commissie de bestreden beschikkingen pas zeven maanden later, op 11 juli 2001, heeft vastgesteld. Voorts waren haar opmerkingen gebaseerd op een nieuw feit, namelijk de vaststelling van beschikking 2001/168/EGKS van de Commissie van 31 oktober 2000 betreffende de Spaanse wetgeving inzake de vennootschapsbelasting (PB 2001, L 60, blz. 57).

²⁵⁷ Ten slotte geeft Confebask te kennen dat zij de betrokken argumenten handhaaft zodat het Gerecht ze kan beoordelen.

258 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grief.

b) Beoordeling door het Gerecht

259 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 luidt:

„[In] de beschikking om de formele onderzoeksprocedure in te leiden [...] worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.”

260 In casu heeft Confebask op 4 januari en 13 april 2000 opmerkingen aan de Commissie meegedeeld, dus binnen de door de Commissie gestelde termijn van een maand na de bekendmaking van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure in het Publicatieblad (zie punt 22 hierboven). Daarentegen zijn de aanvullende opmerkingen van Confebask, die op 29 december 2000 zijn ingediend en op 3 januari 2001 zijn ingeschreven, door de Commissie niet in aanmerking genomen op grond dat deze na afloop van de termijn bij haar zijn binnengekomen, en dat Confebask nimmer om verlenging van de gestelde termijn op grond van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 heeft verzocht (punt 50 van beschikking 2002/820; punt 46 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894).

261 Confebask beroept zich in wezen op de gebruikelijke praktijk van de Commissie, waarop zij haar gewettigd vertrouwen heeft gegrond dat haar opmerkingen zelfs na afloop van de termijn nog in aanmerking zouden worden genomen.

- 262 Het Gerecht herinnert eraan dat volgens vaste rechtspraak het recht om zich te beroepen op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen toekomt aan iedere particulier die zich in een situatie bevindt waarin een gemeenschapsinstantie gegronde verwachtingen bij hem heeft gewekt. Voorts kan niemand schending van dit beginsel stellen, wanneer die instantie hem geen precieze toezeggingen heeft gedaan (zie arrest België en Forum 187/Commissie, punt 108 supra, punt 147, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 263 In casu toont Confebask geenszins aan dat de Commissie haar met precieze toezeggingen heeft gegarandeerd dat aanvullende — zelfs laattijdige — opmerkingen zonder een verzoek om verlenging van de termijn in aanmerking zouden worden genomen. Confebask, die zich beroept op de praktijk van de Commissie, voert niets aan dat haar stellingen dienaangaande staft.
- 264 Het argument betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen moet in dit opzicht dus worden afgewezen.
- 265 Verder stelt Confebask dat de weigering om rekening te houden met haar aanvullende opmerkingen in strijd is met het beginsel van behoorlijk bestuur.
- 266 Volgens de rechtspraak behoort tot de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen met name het beginsel van behoorlijk bestuur waartoe de verplichting voor de bevoegde instelling behoort om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie in die zin arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14, en arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 136 supra, punt 62).
- 267 Blijkens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 (zie punt 259 hierboven) hebben de belanghebbenden in het kader van de formele onderzoeksprocedure de mogelijkheid hun opmerkingen bij de Commissie in te dienen; de Commissie moet daarop, gelet

met name op die opmerkingen, een beschikking vaststellen waarbij het ontbreken van steun of het bestaan van een als verenigbaar of onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt gekwalificeerde steunmaatregel wordt vastgesteld. Deze bepaling is dus een vertolking, in het kader van de procedure van controle van staatssteun, van de beginselen die de in punt 266 hierboven bedoelde rechtspraak heeft geformuleerd.

268 Overigens bepaalt artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 dat deze opmerkingen moeten worden ingediend binnen een bepaalde termijn, waarvan in casu vaststaat dat deze niet acht is genomen met betrekking tot de door Confebask op 29 december 2000 ingediende aanvullende opmerkingen. Ook moet worden vastgesteld dat een belanghebbende volgens voormelde bepaling niet de mogelijkheid heeft, op eigen initiatief en na afloop van de daartoe gestelde termijn nieuwe opmerkingen bij de Commissie in te dienen.

269 In dit verband zij eraan herinnerd dat in het kader van de procedure van controle van staatssteun de belanghebbenden zelf geen aanspraak kunnen maken op een contradictoir debat met de Commissie, zoals dit is vastgesteld ten gunste van de lidstaat die voor de verlening van de steun verantwoordelijk is, en zich niet op zo ruime rechten als de rechten van de verdediging als zodanig kunnen beroepen (arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 83, en arrest Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, punt 198 supra, punten 192 en 193). De door Confebask aangevoerde algemene rechtsbeginselen, zoals het beginsel van behoorlijk bestuur, bieden de gemeenschapsrechter niet de mogelijkheid de procedurele rechten uit te breiden, die aan de belanghebbenden in het kader van de procedures van controle van staatssteun door het Verdrag en het afgeleide recht zijn verleend (arrest Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, punt 198 supra, punt 194).

270 In die omstandigheden is het argument van Confebask dat beschikking 2001/168 een nieuw relevant feit was dat de indiening van haar aanvullende opmerkingen rechtvaardigde, irrelevant omdat het de in punt 269 hierboven aangehaalde rechtspraak niet ter discussie kan stellen.

- 271 Dat beschikking 2001/168 voor de onderhavige zaak relevant is, is door Confebask hoe dan ook niet aangetoond. Blijkens die beschikking zijn de onderzochte belastingverlagingen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, maar heeft de Commissie, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, op grond van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van terugvordering van de betrokken steun afgezien. Zoals de Commissie opmerkt, berustte dit gewettigd vertrouwen echter enerzijds erop dat er een eerdere beschikking was volgens welke een andere soortgelijke regeling geen staatssteun was, en anderzijds op een antwoord van de Commissie zelf, hetgeen in de onderhavige zaak niet het geval is.
- 272 Bijgevolg heeft Confebask niet aangetoond dat de Commissie met de weigering haar aanvullende opmerkingen in casu in aanmerking te nemen het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden.
- 273 Gelet op het voorgaande, moet de grief betreffende een procedurefout worden afgewezen.

2. Grief: schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur, van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van het beginsel van gelijke behandeling

a) Argumenten van partijen

- 274 Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01, en de partijen die aan hun zijde interveniëren, betwisten met een beroep op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen de bij de bestreden beschikkingen opgelegde terugvorderingsverplichting.

- 275 Zij verklaren dat het gewettigd vertrouwen van de nationale autoriteiten en van de marktdeelnemers kan voortkomen uit het uitblijven van enige reactie van de Commissie op maatregelen waarvan zij had vernomen, en uit de onduidelijke situatie die zij gedurende verscheidene jaren zodoende had gecreëerd.
- 276 Confebask stelt in wezen ook dat het gewettigd vertrouwen van de marktdeelnemers in de rechtmatigheid van algemene regels tot invoering van de belastingverlichtingen gemakkelijker moet worden erkend dan wanneer het een individuele steunmaatregel betreft.
- 277 De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco voeren aan dat de rechtspraak op het gebied van individuele steunmaatregelen, volgens welke de bescherming van het gewettigd vertrouwen een voorafgaande mededeling overeenkomstig artikel 88 EG vereist, niet op steunregelingen kan worden toegepast.
- 278 Verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, stellen zich in dit verband op het standpunt dat het gedrag van de Commissie de marktdeelnemers heeft overtuigd dat de litigieuze belastingmaatregelen vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht boven alle kritiek verheven waren.
- 279 In de eerste plaats beroepen zij zich op beschikking 93/337 betreffende de belastingkredieten van 1988.
- 280 Volgens Confebask heeft de Commissie het vertrouwen van de marktdeelnemers gewekt omdat zij in haar beschikking 93/337 de belastingkredieten van 1988 vanuit het oogpunt van de staatssteunregels niet heeft bekritiseerd. De Commissie was daarin alleen van mening dat zij de regels betreffende de vrijheid van vestiging schonden. Zodra deze onverenigbaarheid was gecorrigeerd, heeft de Commissie bij brief van 3 februari 1995 erkend dat het Koninkrijk Spanje daarmee zijn verplichtingen was nagekomen. De betrokken Normas Forales vertonen grote overeenkomst met deze belastingkredieten van 1988. Confebask erkent dat dit middel in het arrest Demesa en

Territorio Histórico de Álava/Commissie (punt 45 supra) is afgewezen, maar stelt dat dit niet eraan in de weg staat om in casu de terugvorderingsverplichting van de reeds uitbetaalde steun ongedaan te maken. Zij voert aan dat verzoekers in de zaak die tot het arrest Demesa (punt 43 supra) heeft geleid, zich immers op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen hadden beroepen niet alleen om zich tegen de terugvordering te verzetten maar ook om de kwalificatie van het hun verleende belastingkrediet als staatssteun te betwisten. De criteria voor de kwalificatie van staatssteun verschillen van die welke voor terugvordering gelden. De vaststelling dat een steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is, houdt dus niet onvermijdelijk de terugbetaling daarvan in.

281 De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco merken op dat de Commissie haar beschikking 93/337 niet heeft gebaseerd op het minimumbedrag van de investeringen, dat noodzakelijk is om voor de belastingkredieten van 1988 in aanmerking te komen, maar op het bestaan van een regionaal selectiecriterium en op de uitsluiting van bepaalde activiteiten. Volgens de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria heeft de Commissie alleen laatstgenoemd criterium gehanteerd. Hoe het ook zij, in beide gevallen volgt a contrario uit beschikking 93/337 dat een beperking van het bedrag van de subsidiabele investeringen geen selectiviteitscriterium is. Voorts werd in deze beschikking geen terugvordering van de steun verlangd. Bijgevolg heeft de Commissie afbreuk gedaan aan het gewettigd vertrouwen van verzoekers en van de partijen die aan hun zijde interveniëren, omdat zij de bestreden handelingen heeft gebaseerd op het bestaan van een voorwaarde voor toekenning van de betrokken belastingverlichtingen die bestond in een minimumbedrag van de investering. Het argument van de Commissie dat zij niet alle mogelijke selectiviteitscriteria hoeft uit te putten, omdat een dergelijke manier van doen in strijd is met het beginsel van behoorlijk bestuur, treft dus geen doel.

282 In de tweede plaats beroepen verzoekers en de partijen die in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan hun zijde interveniëren, zich op de vrijstellingsregelingen van 1993 en het standpunt van de Commissie dienaangaande. Volgens hen voorzagen de vrijstellingsregelingen van 1993 in belastingkredieten van 25 % onder bepaalde voorwaarden, waaronder een minimumbedrag van de investering van 80 miljoen ESP, die vergelijkbaar zijn met die van de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten. Zij wijzen er echter op dat de Commissie, die wist van de regelingen van 1993 sinds een klacht van 14 maart 1994, ingeschreven op 28 april 1994, ze pas onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard bij de beschikkingen 2003/28/EG van de Commissie van 20 december 2001 betreffende een door Spanje in 1993 ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Álava (Spanje) (PB 2003, L 17, blz. 20); 2003/86/EG van de Commissie van 20 december 2001 betreffende een door Spanje in 1993 ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in

Vizcaya (Spanje) (PB 2003, L 40, blz. 11), en 2003/192/EG van de Commissie van 20 december 2001 betreffende een door Spanje in 1993 ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Guipúzcoa (Spanje) (PB 2003, L 77, blz. 1), waartegen beroep is ingesteld in de zaken T-86/02 tot en met T-88/02.

283 De Cámaras Oficiales de Comercio e Industria vermelden ook het gedrag van de Commissie na de klacht van 14 maart 1994 met betrekking tot de vrijstellingsregelingen van 1993. Zij stellen dat dit gedrag hun gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de litigieuze belastingkredieten had gewekt.

284 In de derde plaats stellen de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco dat de beschikkingen van de Commissie in de zaken die hebben geleid tot de arresten Demesa en Ramondín (punt 43 supra), het gewettigd vertrouwen van de marktdeelnemers in de betrokken Normas Forales niet hebben kunnen aantasten. Deze beschikkingen betroffen namelijk enkel de individuele verlening van een belastingkrediet aan twee ondernemingen die bovendien andere steun ontvingen.

285 In de vierde plaats beroepen de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, interveniëntes in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, zich op de duur van de vooronderzoeksprocedure in casu. Zij wijzen erop dat de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure pas op 4 december 1999 en 11 maart 2000 zijn bekendgemaakt, hoewel de Commissie heeft erkend dat het vraagstuk van de betrokken belastingkredieten op een bijeenkomst van 17 maart 1997 tussen het met mededingingsvragen belaste lid van de Commissie en een delegatie van de Comunidad autónoma de La Rioja ter sprake is gekomen. Zij voeren in dit verband aan dat bij de inleiding van de formele onderzoeksprocedure vertraging is opgetreden en dat de Commissie haar plicht tot zorgvuldigheid en tot behoorlijk bestuur alsmede het beginsel van rechtszekerheid heeft geschonden.

286 In de vijfde plaats voeren verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan dat de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure geen melding maken van de verplichting om de toepassing van de litigieuze fiscale bepalingen op te schorten en ook niet van het bestaan van een eventuele terugvorderingsverplichting indien de eindbeschikkingen het bestaan van staatssteun zouden bevestigen.

287 In de zesde plaats voert Confebask de ongerechtvaardigd lange duur van de procedure aan, en stellen verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 dat de duur van de formele onderzoeksprocedures, in casu 23 maanden, is aan te merken als een uitzonderlijke omstandigheid in de zin van de rechtspraak voortvloeiend uit het arrest van het Hof van 24 november 1987, RSV/Commissie (223/85, Jurispr. blz. 4617), die de terugvordering van de steun kan beletten.

288 In de zevende plaats stellen de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria dat de Commissie in soortgelijke zaken de omstandigheden die een gewettigd vertrouwen hadden gewekt, ambtshalve in aanmerking heeft genomen, en van terugvordering van de onrechtmatige steun heeft afgezien. Zij noemen met name de beschikkingen van de Commissie over coördinatiecentra [beschikkingen 2003/81/EG van de Commissie van 22 augustus 2002 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de coördinatiecentra in Biskaje ten uitvoer is gelegd (PB 2003, L 31, blz. 26); 2003/512/EG van de Commissie van 5 september 2002 betreffende staatssteun van Duitsland voor controle- en coördinatiecentra (PB 2003, L 177, blz. 17); 2003/438/EG van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende staatssteunregeling C 50/2001 (ex NN 47/2000) — Financieringsmaatschappijen — ten uitvoer gelegd door Luxemburg (PB 2003, L 153, blz. 40), en 2004/76/EG van de Commissie van 13 mei 2003 betreffende de steunregeling die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd ten faveure van hoofdkantoren en logistieke centra (PB 2004, L 23, blz. 1)]. Verder verwijzen zij naar beschikking 2001/168. Zij voeren aan dat deze beschikkingspraktijk tevens blijk geeft van een kennelijke schending van het beginsel van gelijke behandeling.

289 Ten slotte stellen verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 dat de terugvorderingsverplichting had moeten worden beperkt tot de investeringen die zijn gedaan nadat de inleiding van de formele onderzoeksprocedure in het Publicatieblad is bekendgemaakt.

290 De Commissie, ondersteund door de Comunidad Autónoma de La Rioja, concludeert tot afwijzing van deze grief.

b) Beoordeling door het Gerecht

Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur wegens de duur van het eerste onderzoek

291 De Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, interveniëntes in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, stellen dat de duur van de vooronderzoeksprocedure in strijd is met de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur (zie punt 285 hierboven).

292 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van deze grief zij eraan herinnerd dat volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie, dat krachtens artikel 53 ervan op het Gerecht van toepassing is, de conclusies van het verzoek tot tussenkomst slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt. Deze bepalingen verzetten zich er evenwel niet tegen dat de interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten het kader van het geding niet wijzigen en de interventie strekt tot ondersteuning van de conclusies van deze laatste (arrest Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punt 52).

293 Het Gerecht moet dus bij de beslissing over de ontvankelijkheid van de door een interveniënt aangevoerde middelen nagaan of zij verband houden met het voorwerp van het geschil zoals dit door de partijen is afgebakend.

294 In casu moet worden vastgesteld dat verzoekers de duur van de procedure laken vanuit het oogpunt van de grief betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen (zie punt 287 hierboven). Hoewel de door interveniëntes aangevoerde grief verschilt van die van verzoekers, moet er dus van worden uitgegaan dat zij verband houdt met het voorwerp van het geschil zoals dit door verzoekers is afgebakend, en geen wijziging van het kader ervan tot gevolg heeft. Zij is dus ontvankelijk.

295 Ten gronde beroepen de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria zich op de vertraging die bij de inleiding van de formele onderzoeksprocedure is opgetreden.

296 Het Gerecht herinnert eraan dat de Commissie, toen zij van de betrokken fiscale bepalingen vernam, en tot 16 april 1999, datum van inwerkingtreding van verordening nr. 659/1999, niet aan specifieke termijnen was gebonden. Om te voldoen aan de fundamentele eis van rechtszekerheid, diende zij er toch voor te zorgen dat zij de uitoefening van haar bevoegdheden niet eindeloos uitstelde (arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 269 supra, punt 140, en arrest Hof van 23 februari 2006, Atzeni e.a., C-346/03 en C-529/03, Jurispr. blz. I-1875, punt 61).

297 Aangezien zij immers bij uitsluiting bevoegd is om de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, is de Commissie in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake staatssteun gehouden een klacht wegens een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. De Commissie mag dus het vooronderzoek van overheidsmaatregelen waartegen een klacht is ingediend, niet eindeloos laten aanslepen. Of de duur van het onderzoek van een klacht redelijk is, moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van elke zaak en met name de context ervan, de verschillende fasen van de procedure die de Commissie moet volgen en de ingewikkeldheid van de zaak (arrest Gerecht van 10 mei 2006, Air One/Commissie, T-395/04, Jurispr. blz. II-1343, punt 61).

298 In casu blijkt uit de bestreden beschikkingen dat de Commissie van de bij de betrokken belastingregelingen ingevoerde belastingkredieten heeft vernomen door middel van de

informatie die is ingewonnen in verband met de procedures die zijn ingeleid tegen de staatssteun ten behoeve van de ondernemingen Demesa en Ramondín, waarover op 11 juni 1996 respectievelijk op 2 oktober 1997 klachten zijn ingediend.

299 Verder volgt uit de bestreden beschikkingen dat de Commissie bij brieven van 17 augustus 1999 het Koninkrijk Spanje in kennis heeft gesteld van haar besluit de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de drie betrokken regelingen in te leiden.

300 Tussen het tijdstip waarop de Commissie van de betrokken steunregelingen vernam, en de inleiding van de formele onderzoeksprocedure is dus een termijn verstreken die kan worden bepaald op 38 maanden (van juni 1996 tot en met augustus 1999).

301 In de eerste plaats moet echter worden opgemerkt dat de Commissie voor de betrokken belastingmaatregelen, die wat het belastingkrediet van Álava betreft met wijzigingen tot 31 december 1999 zijn verlengd, een diepgaand onderzoek naar de Spaanse wettelijke regeling alsmede naar ingewikkelde feitelijke en rechtsvragen moest instellen.

302 In de tweede plaats heeft de Commissie wat de context betreft, waarbinnen deze belastingkredieten moeten worden geplaatst, tot de inleiding van de formele onderzoeksprocedure op 17 augustus 1999, met name de klachten onderzocht die wegens de aan Demesa en aan Ramondín verleende belastingvoordelen waren ingediend; na afloop van dit onderzoek heeft zij op 16 december 1997 met betrekking tot Demesa en op 30 april 1999 met betrekking tot Ramondín het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure vastgesteld. Vervolgens heeft zij de beschikkingen 1999/718 (Demesa) en 2000/795 (Ramondín) vastgesteld.

303 Zelfs indien het om individuele steunmaatregelen ging, zijn de in deze zaken aan de orde zijnde belastingkredieten toch verleend op basis van de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral 22/1994 de Álava, waarom het in casu bij het Territorio Histórico de Álava (zaken T-227/01 en T-265/01) gaat, en waarvan niet wordt betwist

dat zij analoog is aan de bepalingen waarom het bij de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa gaat (zaken T-228/01, T-229/01, T-266/01 en T-270/01).

304 In de derde plaats moet worden vastgesteld dat de duur van de procedure althans gedeeltelijk aan de Spaanse autoriteiten kan worden toegeschreven.

305 Blijkens het dossier beschikte de Commissie namelijk pas op 2 juni 1999 over de nodige informatie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Zo heeft de Commissie over het in het Territorio Histórico de Álava geldende belastingkrediet pas informatie ontvangen via twee klachten over de staatssteun ten behoeve van de ondernemingen Demesa en Ramondín. Vervolgens wordt in de bestreden beschikkingen vermeld dat de Commissie behalve de door partijen genoemde bijeenkomst van 17 maart 1997 tussen de Comunidad autónoma de La Rioja en de diensten van de Commissie informele inlichtingen heeft ontvangen over de belastingkredieten die in de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa golden (zie punt 17 hierboven).

306 De Commissie heeft dus op 15 maart 1999 de Spaanse autoriteiten om inlichtingen over deze niet-aangemelde regelingen verzocht. Laatstgenoemden hebben tweemaal verzocht om verlenging van de termijn die hun voor de beantwoording was gesteld. Zij hebben hun antwoord uiteindelijk pas op 2 juni 1999 doen toekomen.

307 Gelet op de context en de aldus in herinnering gebrachte omstandigheden, heeft de Commissie derhalve met haar gedrag het algemene beginsel van rechtszekerheid niet geschonden door de formele onderzoeksprocedure op 17 augustus 1999 in te leiden.

308 Met betrekking tot de argumenten dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden, moet ten slotte worden vastgesteld dat zij in wezen nauw

verband houden met het argument betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel wegens de duur van het eerste onderzoek, zodat zij, gezien het voorgaande, moeten worden afgewezen.

- 309 Bijgevolg dient de grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur te worden afgewezen.

Grief betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

- 310 Vooraf zij eraan herinnerd dat een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van een steunmaatregel in principe, en behoudens uitzonderlijke omstandigheden, slechts kan worden aangevoerd wanneer de steun met inachtneming van de procedure van artikel 88 EG is toegekend (arrest Hof van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 14, en arrest Regione autónoma della Sardegna/Commissie, punt 94 supra, punt 64).

- 311 Behoedzame regionale autoriteiten en ondernemers moeten namelijk normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen dat deze procedure is gevolgd (arrest Commissie/Duitsland, punt 310 supra, punt 14; arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 51, en arrest Demesa, punt 43 supra, punt 236).

- 312 Aangezien artikel 88 EG geen onderscheid maakt of het nu om steunregelingen dan wel om individuele steunmaatregelen gaat, zijn deze beginselen ook in geval van steunregelingen van toepassing, anders dan Confebask stelt (punt 276 hierboven).

313 In casu staat vast dat de in de bestreden beschikkingen bedoelde belastingkredieten in strijd met artikel 88, lid 3, EG zonder voorafgaande aanmelding zijn ingevoerd.

314 De rechtspraak sluit evenwel niet uit, dat de ontvangers van niet-aangemelde en dus onrechtmatige steun, zoals het geval is met de in casu aan de orde zijnde regelingen, zich kunnen beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van die steun konden wettigen, om zich tegen de terugbetaling ervan te verzetten (arrest Hof van 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 18; zie in die zin arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie, punt 45 supra, punt 51; zie in die zin arrest Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie, T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punten 69 en 70; arresten CETM/Commissie, punt 148 supra, punt 122, en Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, punt 245 supra, punt 107).

315 Zelfs indien verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01, die geen ondernemer zijn, maar regionale entiteiten waarvan de betrokken steunregelingen zijn uitgegaan, het recht zouden hebben om zich op een gewettigd vertrouwen te beroepen (zie in die zin arrest Regione autónoma della Sardegna/Commissie, punt 94 supra, punt 66), moet dus aan de hand van die beginselen worden onderzocht of hun argumenten blijk geven van uitzonderlijke omstandigheden die een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de betrokken steunregelingen konden wekken.

316 Verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, voeren aan dat het gedrag van de Commissie een uitzonderlijke omstandigheid vormt die hun gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de betrokken regelingen kon wekken, op grond van 1) haar beschikking 93/337 inzake de belastingkredieten van 1988; 2) haar standpunt met betrekking tot de regelingen van 1993; 3) de onredelijke duur van de procedure, en 4) het ontbreken van bepaalde vermeldingen in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

— Argument betreffende beschikking 93/337

- 317 Confebask stelt dat de belastingkredieten van 1988 grote overeenkomst vertonen met die welke in casu aan de orde zijn, en dat de Commissie ze niet als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen heeft gekwalificeerd wat een gewettigd vertrouwen in de litigieuze belastingkredieten zou hebben gewekt. Zij verwijst naar beschikking 93/337 alsmede naar de brief van de Commissie van 3 februari 1995, waarbij deze heeft vastgesteld dat de Spaanse autoriteiten hebben voldaan aan artikel 1, lid 2, van beschikking 93/337, volgens hetwelk zij het belastingstelsel moesten wijzigen om de onverenigbaarheid daarvan met betrekking tot artikel 43 EG op te heffen.
- 318 Met betrekking tot beschikking 93/337 stelt het Gerecht vast dat Confebask deze verkeerd leest, zoals reeds eerder is vastgesteld (zie punt 241 hierboven). In deze beschikking heeft de Commissie de betrokken steunmaatregelen immers onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard niet alleen omdat zij in strijd waren met artikel 43 EG, maar ook omdat deze niet in overeenstemming waren met de verschillende steunregelingen, onder meer de regeling inzake regionale steun, de regeling inzake sectoriële steun, de regeling inzake steun aan de KMO en de regeling betreffende cumulering van steun (punt V van beschikking 93/337).
- 319 Met betrekking tot de brief van 3 februari 1995 is in punt 241 hierboven reeds vastgesteld dat de Commissie daarin enkel akte neemt van het feit dat de betrokken fiscale regeling niet meer in strijd is met artikel 43 EG, maar dat zij zich niet uitspreekt over de vraag, of de betrokken regeling in overeenstemming is met de verschillende in beschikking 93/337 vermelde steunregelingen (arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie, punt 45 supra, punt 48, houdende bevestiging van arrest Demesa, punt 43 supra, punt 237).
- 320 Confebask stelt verder dat de uitkomst van het arrest Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie (punt 45 supra) er niet aan in de weg staat om in casu de terugvorderingsverplichting ongedaan te maken, voor zover verzoekers in die zaak het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen hebben aangevoerd niet alleen om zich tegen de terugvordering te verzetten maar ook om de kwalificatie van het hun verleende belastingkrediet als staatssteun te betwisten. Vastgesteld zij dat een dergelijk

argument echter de conclusie dat de Commissie de belastingkredieten van 1988 niet verenigbaar met de staatssteunregels heeft geacht, niet op losse schroeven kan zetten.

321 Zelfs indien de litigieuze belastingkredieten vergelijkbaar met de belastingkredieten van 1988 kunnen worden geacht, kan beschikking 93/337 niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een of ander vertrouwen in de regelmatigheid van de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten kon wekken.

322 De Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco wijzen erop dat de Commissie in beschikking 93/337 geen bezwaar heeft gemaakt tegen het feit dat voor de toepassing van het belastingkrediet een minimuminvestering moest worden gedaan. Door zich in de bestreden beschikkingen op het standpunt te stellen dat de voorwaarde van een minimuminvestering van 2 500 miljoen ESP het belastingkrediet een selectief karakter verleent, en aldus haar criteria voor beoordeling van de selectiviteit te wijzigen, heeft de Commissie het door beschikking 93/337 gewekte gewettigde vertrouwen geschonden.

323 Het Gerecht stelt vast dat de in beschikking 93/337 bedoelde belastingmaatregelen anders zijn dan die waarom het in de bestreden beschikkingen gaat. Beschikking 93/337 heeft namelijk betrekking op de fiscale steunmaatregelen die zijn ingevoerd bij Normas Forales 28/1988 (Álava), 8/1988 (Vizcaya) en 6/1988 (Guipúzcoa).

324 Hoewel deze bepalingen van 1988 met name een belastingkrediet in Spaans Baskenland invoeren, betekent het feit dat de Commissie in beschikking 93/337 het selectieve karakter van de belastingkredieten van 1988 heeft gebaseerd op de vaststelling dat zij slechts voor bepaalde ondernemingen golden en dat zij niet van toepassing waren op een aantal werkzaamheden (punt III van beschikking 93/337), daarom nog niet dat de Commissie het selectieve karakter van die maatregelen niet op basis van een ander criterium had kunnen vaststellen (arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra, punt 99).

325 Het argument van de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria dat sprake was van schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, kan aan deze vaststelling niet afdoen, aangezien één criterium als kenmerk voor het selectieve karakter van de onderzochte maatregel kan volstaan (zie in die zin arrest van 15 juli 2004, Spanje/ Commissie, punt 167 supra, punten 120 en 121). De Commissie behoeft in dit verband dus geen uitputtend onderzoek te verrichten.

326 Hieruit volgt dat beschikking 93/337, waarbij overigens werd vastgesteld dat de belastingkredieten van 1988 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren, niet als een uitzonderlijke omstandigheid kan worden aangemerkt die een of ander gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten kon wekken.

— Argument betreffende de regelingen van 1993 en het standpunt van de Commissie dienaangaande

327 Verzoekers en de partijen die in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan hun zijde interveniëren, beroepen zich op de regelingen van 1993 en op het feit dat het standpunt van de Commissie dienaangaande een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken belastingkredieten heeft gewekt. Volgens hen voorzien de Normas Forales van 1993 zowel in belastingvrijstellingen als in een belastingkrediet van 25 %.

328 Om te beginnen kunnen de bij artikel 14 van de Normas Forales 18/1993, 5/1993 en 11/1993 ingevoerde vrijstellingen van de vennootschapsbelasting, waartegen beroep is ingesteld in de gevoegde zaken T-30/01 tot en met T-32/01 en T-86/02 tot en met T-88/02, niet vergelijkbaar worden geacht met de belastingkredieten die in casu aan de orde zijn. De fiscale technieken en de omvang van de voordelen zijn immers verschillend. Zo bedragen de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten 45 % van de subsidiabele investeringen, die van het eindbedrag van de te betalen belasting kunnen worden afgetrokken, terwijl bij de regelingen van 1993 pas opgerichte ondernemingen gedurende tien jaar van de vennootschapsbelasting werden vrijgesteld. Ook de toepassingsvoorwaarden zijn niet dezelfde, omdat de betrokken Normas Forales de belastingkredieten voorbehouden aan ondernemingen die meer dan 2 500 miljoen ESP investeren, terwijl de regelingen van 1993 ten goede konden komen aan pas opgerichte ondernemingen die hun activiteit met een minimum aan gestort kapitaal van 20 miljoen ESP begonnen, binnen een bepaalde termijn 80 miljoen ESP investeerden

en minstens tien arbeidsplaatsen creëerden. De twee belastingverlichtingen onderscheiden zich ook naar hun draagwijdte. De belastingkredieten zijn immers aan een bepaald belastingjaar gebonden, ook al werd hun toepassing herhaaldelijk verlengd. Daarentegen gelden de vrijstellingsregelingen van 1993 slechts voor ondernemingen die tussen de datum van inwerkingtreding van de Normas Forales, waarbij deze regelingen werden ingevoerd, en 31 december 1994 met hun activiteit begonnen.

329 Hoe de Commissie zich met betrekking tot de belastingregelingen van 1993 ook maar heeft mogen gedragen, daaruit kan derhalve met betrekking tot de regelmatigheid van de litigieuze belastingkredieten geen conclusie worden getrokken.

330 Zoals het Gerecht in zijn arrest betreffende de vrijstellingsregelingen van 1993 heeft vastgesteld, kan bovendien hoe dan ook geen van de feitelijke en contextuele gegevens betreffende het standpunt van de Commissie met betrekking tot de belastingvrijstellingen van 1993, die verzoekers en de aan hun zijde interveniërende partijen hebben aangevoerd en in casu hebben herhaald, aantonen dat dit standpunt van de Commissie een uitzonderlijke omstandigheid was die bij hen een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de in die zaken aan de orde zijnde belastingvrijstellingen had kunnen wekken (arrest Gerecht van 9 september 2009, *Diputación Foral de Álava e.a./Commissie*, T-30/01–T-32/01 en T-86/02–T-88/02, *Jurispr.* blz. I-2919, punten 278-317).

331 Derhalve kan het standpunt van de Commissie met betrekking tot de vrijstellingsregelingen van 1993 niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een of ander gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten had kunnen wekken.

332 Wat verder het door verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 genoemde belastingkrediet van 25 % betreft, zelfs wanneer dit vergelijkbaar met de in casu aan de orde zijnde belastingkredieten van 45 % kan worden geacht, zij opgemerkt dat verzoekers niets aanvoeren ter onderbouwing van het argument dat de door de

Commissie gevoerde procedure en dus haar standpunt met betrekking tot de vrijstellingsmaatregelen van 1993, ook betrekking had op het belastingkrediet van 25 %.

333 Bijgevolg kan het argument betreffende de regelingen van 1993 en het standpunt van de Commissie dienaangaande niet slagen.

— Argument betreffende de duur van de procedure

334 Confebask, verzoekster in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01, stelt schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen wegens de „ongerechtvaardigd lange duur van de procedure”. Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 stellen schending van hetzelfde beginsel wegens de duur van de formele onderzoeksprocedure.

335 Er zij aan herinnerd dat de Commissie overeenkomstig artikel 13, lid 2, van verordening nr. 659/1999 in geval van eventuele onrechtmatige steun niet aan de voor aangemelde steun geldende termijnen is gebonden.

336 De vraag of de duur van de procedure van controle van staatssteun redelijk is, ongeacht of het gaat om de vooronderzoeksfase of de formele onderzoeksprocedure, wordt beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak en in het bijzonder de context ervan, de verschillende etappes van de procedure die de Commissie heeft gevolgd, het gedrag van de partijen tijdens de procedure, de ingewikkeldheid van de zaak, alsmede het belang ervan voor de verschillende betrokken partijen (arrest van 15 juli 2004, Spanje/Commissie, punt 167 supra, punt 53; met betrekking tot de vooronderzoeksprocedure, arrest Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid en Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commissie,

punt 115 supra, punt 122; met betrekking tot de formele onderzoeksprocedure, zie arrest Gerecht van 27 november 2003, Regione Siciliana/Commissie, T-190/00, Jurispr. blz. II-5015, punten 136 en 139).

337 In casu is de vooronderzoeksfase van 38 maanden (zie punt 300 hierboven) met de inleiding van de formele onderzoeksprocedure op 17 augustus 1999 afgesloten (zie punt 22 hierboven). De Commissie heeft vervolgens op 11 juli 2001 de bestreden beschikkingen vastgesteld. De formele onderzoeksprocedure heeft dus 23 maanden geduurd en de totale duur van de procedure bedroeg 5 jaar en 1 maand.

338 Uit het onderzoek van de grief betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel blijkt (zie punten 301-307 hierboven), dat de formele onderzoeksprocedure, gelet op de onderhavige omstandigheden, niet onredelijk lang heeft geduurd.

339 Met betrekking tot de formele onderzoeksprocedure blijkt uit het dossier dat het Koninkrijk Spanje na de brief van de Commissie van 17 augustus 1999, waarbij het van de inleiding van de formele onderzoeksprocedures in kennis werd gesteld, opmerkingen heeft ingediend die op 12 november 1999 bij de Commissie zijn ingeschreven. In het kader van hun opmerkingen waren de Spaanse autoriteiten de mening toegedaan dat niet behoefde te worden gereageerd op de verzoeken van de Commissie betreffende de beschikkingen tot verlening van de betrokken belastingkredieten, die in het kader van de formele onderzoeksprocedure zijn geformuleerd (punt 43 van beschikking 2002/820; punt 39 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894; zie punt 24 hierboven).

340 Verder hebben andere organen in maart en april 2000 hun opmerkingen over Álava ingediend, en in januari 2000 over Vizcaya en Guipúzcoa. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten deze opmerkingen in maart 2000 betreffende het belastingkrediet van Vizcaya en Guipúzcoa, en in mei 2000 betreffende het belastingkrediet van Álava meegedeeld. De Spaanse autoriteiten hebben in reactie daarop geen opmerkingen ingediend, hoewel zij om verlenging van de antwoordtermijn hadden verzocht (punt 52 van beschikking 2002/820; punt 60 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894; zie punt 26 hierboven).

- 341 Gelet op het voorgaande, hebben de Spaanse autoriteiten door hun gedrag althans gedeeltelijk tot de verlenging van de onderzoeksprocedure bijgedragen.
- 342 Gezien deze omstandigheden en gelet op de context, de ingewikkeldheid van de betrokken maatregelen en het belang van de zaak, kan de duur van onderzoeksprocedure in haar geheel niet als onredelijk worden aangemerkt.
- 343 Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 beroepen zich op het arrest RSV/Commissie (punt 287 supra), volgens hetwelk een vertraging waarmee de Commissie heeft beschikt dat steun onrechtmatig is en door een lidstaat dient te worden ingetrokken en teruggevorderd, onder bepaalde omstandigheden, bij de begunstigen van deze steun stellig een gewettigd vertrouwen kan wekken dat de Commissie belet, voornoemde lidstaat te gelasten terugbetaling van die steun te vorderen. In het arrest RSV/Commissie (punt 287 supra) was het Hof derhalve van oordeel dat de termijn van 26 maanden die de Commissie heeft genomen om haar beschikking in die zaak te geven, bij de verzoekende partij een gewettigd vertrouwen had kunnen wekken, dat eraan in de weg stond dat de Commissie de betrokken nationale autoriteiten kon gelasten terugbetaling van de betrokken steun te vorderen.
- 344 De omstandigheden van de zaak die tot dat arrest hebben geleid, waren echter uitzonderlijk en vertonen geen enkele overeenkomst met die van de onderhavige zaak. De betrokken steun was, zij het na betaling ervan aan de begunstigde, immers formeel bij de Commissie aangemeld. De steun had betrekking op de aanvullende kosten van een operatie waarvoor reeds door de Commissie goedgekeurde steun was verleend. De steun betrof een sector waaraan sedert 1977 door de nationale autoriteiten steun werd verleend, welke door de Commissie was goedgekeurd. De beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt had geen diepgaand onderzoek vereist. Het Hof leidde daaruit af, dat verzoekster in die omstandigheden redelijkerwijs had kunnen aannemen, dat de steun niet meer op bezwaar van de Commissie zou stuiten (arrest RSV/Commissie, punt 287 supra, punten 14-16).
- 345 Door die factoren onderscheidt dat geval zich fundamenteel van de onderhavige beroepen. De betrokken belastingkredieten gelden namelijk niet voor een speciale sector en al helemaal niet voor een speciale sector die goedgekeurde steun ontving. Zij

zijn niet aangemeld en zijn geen verlenging van een eerdere door de Commissie goedgekeurde steunregeling. Integendeel, daarover heeft de Commissie beschikkingen gegeven in de zaken die hebben geleid tot de arresten Demesa en Ramondín (punt 43 supra), die van vóór de inleiding van de formele onderzoeksprocedures (zie punt 43 hierboven) dateren, waarbij zij duidelijk te verstaan gaf dat de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt in twijfel werd getrokken.

346 De bijzondere omstandigheden van de zaak die hebben geleid tot het arrest RSV/Commissie (punt 287 supra), en eerder in herinnering zijn gebracht, zijn totaal anders dan die welke in casu aan de orde zijn. Verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, kunnen zich dus in casu niet met vrucht op dit arrest beroepen.

347 Bijgevolg is de duur van de procedure in haar geheel, gelet op de onderhavige omstandigheden, niet onredelijk van aard en is deze niet aan te merken als een uitzonderlijke omstandigheid die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de steunmaatregelen kon wekken.

— Argument dat in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures de verplichting tot opschorting van de toepassing van de litigieuze fiscale bepalingen en het gevaar van terugvordering niet werd vermeld

348 Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 voeren aan dat zij een gewettigd vertrouwen hadden in de regelmatigheid van de litigieuze steunregelingen, omdat in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures de verplichting tot opschorting van de toepassing van de litigieuze fiscale bepalingen niet werd vermeld.

349 Blijkens de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, waartegen overigens beroepen zijn ingesteld die het Gerecht heeft verworpen (arrest Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, punt 22 supra), was de Commissie de mening

toegedaan dat de betrokken belastingkredieten nieuwe steunmaatregelen waren die als onrechtmatig konden worden aangemerkt. Een dergelijke kwalificatie betekent dat de opschortende werking die voor nieuwe steunmaatregelen uit artikel 88, lid 3, laatste volzin, EG voortvloeit, niet in acht is genomen. Dat de verplichting tot opschorting van de betrokken maatregelen in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet uitdrukkelijk is genoemd, kan derhalve niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een of ander gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken maatregelen kon wekken.

350 Verder voeren verzoekers aan dat in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet was vermeld dat kans op terugvordering van de uit de belastingkredieten voortvloeiende voordelen bestond.

351 Het Gerecht merkt op dat de in het Publicatieblad bekendgemaakte uitnodigingen om opmerkingen te maken (zie punt 25 hierboven), in het kader van de samenvatting van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure eraan herinneren dat overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 659/1999 onrechtmatige steun van de begunstigde ervan kan worden teruggevorderd. Bovendien is het hoe dan ook vaste rechtspraak dat de ongedaanmaking van onrechtmatige steun door middel van terugvordering het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onrechtmatig was (arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, punt 198 supra, punt 66, en 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Jurispr. blz. I-11137, punt 113).

352 Dat de kans op terugvordering niet uitdrukkelijk was vermeld, kan derhalve niet als een uitzonderlijke omstandigheid worden aangemerkt die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken maatregelen kon wekken.

353 Gelet op het voorgaande, hebben verzoekers en de partijen die aan hun zijde interveniëren, niet het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden aangetoond die in de weg konden staan aan een terugvordering van de betrokken steun.

Grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling

- 354 De Cámaras Oficiales de Comercio e Industria voeren aan dat de Commissie in soortgelijke zaken de omstandigheden die een gewettigd vertrouwen hadden gewekt, ambtshalve in aanmerking heeft genomen, en van terugvordering van de onrechtmatige steun heeft afgezien. Zij stellen schending van het beginsel van gelijke behandeling.
- 355 Vastgesteld moet worden dat deze grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling niet door verzoekers is opgeworpen en geen verband houdt met het voorwerp van het geschil zoals dit door hen is afgebakend. Het moet dus overeenkomstig de in punt 292 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 356 Zelfs indien deze grief ontvankelijk was, is zij hoe dan ook ongegrond.
- 357 De eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling en van non-discriminatie vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie arrest Hof van 26 oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punt 72, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 358 Interveniënten tonen niet aan dat de situatie van de litigieuze steunregelingen vergelijkbaar is met de situaties waarom het gaat in de door hen aangevoerde beschikkingen, waarin de Commissie van mening was dat geen terugvordering van de steun behoefde te worden gelast.
- 359 In die beschikkingen heeft de Commissie namelijk verklaard dat het op grond van omstandigheden die een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de onderzochte regelingen konden wekken en waarmee zij rekening had gehouden, gerechtvaardigd was van terugvordering van de steun af te zien. De Commissie heeft

met name in aanmerking genomen het feit dat in andere beschikkingen betreffende soortgelijke maatregelen als de regelingen die in deze beschikkingen zijn onderzocht, uitdrukkelijk was vastgesteld dat geen sprake was van steun, zodat het gerechtvaardigd was van terugvordering van de steun af te zien (beschikkingen 2003/81, 2004/76, 2003/438 en 2003/512; zie punt 288 hierboven). Zij heeft in bepaalde gevallen ook rekening gehouden met het feit dat de duur van de betrokken procedure geenszins aan de betrokken lidstaat kon worden toegeschreven (beschikking 2001/168; punt 288 hierboven), of dat het litigieuze voordeel niet aan de enige begunstigde van de betrokken regeling was toegekend en dus niet behoefde te worden teruggevorderd (beschikking 2003/81; punt 288 hierboven).

360 Dat is niet het geval in de bestreden beschikkingen waarin de Commissie er juist op heeft gewezen dat de voorwaarden voor een beroep op bescherming van het gewettigd vertrouwen niet waren vervuld (punten 74 en 75 van beschikking 2002/820, punten 81 en 82 van de beschikkingen 2003/27 en 2002/894), wat het Gerecht heeft bevestigd (zie punten 310-353 hierboven). De door interveniëntes aangevoerde beschikkingen van de Commissie betreffen dus andere maatregelen en situaties dan die waarom het in het onderhavige geval gaat.

361 De grief dat de bestreden beschikkingen, door terugvordering van de betrokken steun te gelasten, het beginsel van gelijke behandeling zouden hebben geschonden, kan niet slagen.

362 De grief moet derhalve niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond worden verkaard.

363 Ten slotte voeren verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 aan dat de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige steun had moeten worden beperkt tot investeringen die na de datum van bekendmaking van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures in het Publicatieblad zijn gedaan.

364 Daar dit argument, dat met betrekking tot het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen is aangevoerd, te maken heeft met de evenredigheid van de terugvordering, zal het in het kader van het onderzoek van het middel betreffende de evenredigheid van de bestreden beschikkingen worden behandeld (zie punten 366 e.v. hieronder).

365 Bijgevolg moet het middel betreffende een procedurefout en schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling in zijn geheel worden afgewezen.

F — *Middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel (zaken T-227/01–T-229/01)*

1. Argumenten van partijen

366 Verzoekers in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01 stellen dat de terugvorderingsverplichting onevenredig is. Zij voeren aan dat de terugvordering had moeten worden uitgesloten voor ondernemingen die alleen voor de plaatselijke markt produceren en voor ondernemingen die binnen een voor mededinging gesloten sector opereren. De bestreden beschikkingen hadden de terugbetalingsverplichting ook moeten beperken tot het bedrag dat de maximumbedragen van in Spaans Baskenland toegelaten regionale steunmaatregelen overschreed.

367 Bovendien betogen zij dat de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige steun had moeten worden beperkt tot investeringen die na de datum van bekendmaking van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures in het Publicatieblad zijn gedaan.

368 Verder zou het mogelijk zijn geweest de vroegere situatie met andere minder belastende maatregelen dan de terugvordering van de steun te herstellen. Bijgevolg kan de Commissie de terugvordering van de steun niet verlangen indien dit volgens de betrokken lidstaat minder belastend is dan een andere maatregel. Volgens verzoekers heeft artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, dat de terugvordering van de met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen regelt, betrekking op subsidies en kan het niet automatisch worden toegepast op steunmaatregelen die bestaan in een selectief belastingvoorschrift.

369 Om de lidstaat in staat te stellen het meest geschikte alternatief te kiezen, had de Commissie ten slotte het minimumbedrag van de investeringen bij benadering moeten aangeven, hetgeen de kwalificatie van de betrokken Normas Forales als staatssteun zou hebben voorkomen.

370 Artikel 3 van de bestreden beschikkingen dient derhalve nietig te worden verklaard.

371 De Commissie concludeert tot afwijzing van dit middel.

2. Beoordeling door het Gerecht

372 Volgens vaste rechtspraak is de ongedaanmaking van onrechtmatige steun door middel van terugvordering het logische gevolg van de vaststelling van de onrechtmatigheid ervan. Bijgevolg kan de terugvordering van onrechtmatige staatssteun teneinde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet worden beschouwd als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun (arresten van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, punt 311 supra, punt 47, en 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, punt 111 supra, punt 75).

- 373 Door de terugbetaling van de steun verliest de begunstigde het voordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld (arrest Hof van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 22). Uit deze functie van de terugbetaling volgt ook, dat de Commissie, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, in de regel de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid die zij volgens de rechtspraak van het Hof bezit, niet overschrijdt wanneer zij een lidstaat verzoekt de als onrechtmatige steun toegekende bedragen terug te vorderen, aangezien daarmee slechts de vroegere toestand wordt hersteld (arresten van 17 juni 1999, België/Commissie, punt 142 *supra*, punt 66, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 99).
- 374 Het evenredigheidsbeginsel verlangt weliswaar dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, met dien verstande dat wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting meebrengt (arresten Hof van 17 mei 1984, Denkvit Nederland, 15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 25, en 11 juli 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21).
- 375 Terugvordering van onrechtmatige steun is echter in beginsel niet te beschouwen als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun, aangezien zij herstel van de vroegere toestand beoogt. Een dergelijke maatregel kan, ook al wordt hij lang na de verlening van de betrokken steun uitgevoerd, niet worden beschouwd als een sanctie waarin het gemeenschapsrecht niet voorziet (arrest CETM/Commissie, punt 148 *supra*, punt 164).
- 376 Gezien deze beginselen, toont geen van de door verzoekers in casu aangevoerde argumenten aan dat de terugvorderingsverplichting onevenredig was ten opzichte van de doelstellingen van het Verdrag.
- 377 Om te beginnen kan de Commissie, voor zover volgens de Spaanse autoriteiten niet behoefde te worden gereageerd op de verzoeken van de Commissie betreffende de beschikkingen tot verlening van de betrokken belastingkredieten, die in het kader van de formele onderzoeksprocedure waren geformuleerd (zie punt 24 hierboven), niet

worden verweten dat zij bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren niet van de terugvorderingsverplichting heeft uitgesloten.

378 Verzoekers' stelling dat de bestreden beschikkingen de verplichting tot terugbetaling van de belastingkredieten hadden moeten beperken tot investeringen die na de datum van bekendmaking van de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures in het Publicatieblad zijn gedaan, dus na 4 december 1999 voor Vizcaya en Guipúzcoa en na 11 maart 2000 voor Álava, mist elke grond, aangezien de betrokken steunmaatregelen van meet af aan onrechtmatig waren en in casu niet kon worden aangetoond dat sprake was van een uitzonderlijke omstandigheid die in de weg kon staan aan de terugvordering (zie punt 353 hierboven).

379 Daar het om transsectorale steunregelingen gaat en tijdens de administratieve procedure geen nauwkeuriger informatie is verstrekt, kunnen de bestreden beschikkingen niet als onevenredig worden beschouwd op grond dat zij de verplichting tot terugvordering van de betrokken steun niet beter hebben afgebakend. In dit verband zij opgemerkt dat de bestreden beschikkingen, waarvan de dispositieven in voorkomend geval moeten worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (arrest Hof van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 21), uitdrukkelijk melding maken van „de mogelijkheid dat individuele steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd op grond van hun eigen kenmerken hetzij in de context van een latere beschikking van de Commissie of op grond van vrijstellingsverordeningen”.

380 Anders dan verzoekers stellen, maakt artikel 14 van verordening nr. 659/1999 er verder geen onderscheid naar of de betrokken steunmaatregel een subsidie of een belastingverlichting is, en past de rechtspraak dezelfde beginselen toe, ook op het gebied van terugvordering van belastingvoordelen (arrest Unicredito Italiano, punt 351 supra, punt 113). Terugvordering van de onrechtmatige steun door middel van terugbetaling van de betrokken bedragen is dus in casu het meest geschikte middel om de gevolgen van de door de litigieuze belastingkredieten veroorzaakte mededingingsverstoring te neutraliseren en de vroegere mededingingssituatie te herstellen.

381 Ten slotte stond het niet aan de Commissie om in het kader van de bestreden beschikkingen het minimumbedrag van de investeringen vast te stellen hetgeen de kwalificatie als steun in casu zou hebben voorkomen. Een dergelijke vraag hoort eerder thuis in de dialoog tussen de Spaanse autoriteiten en de Commissie in het kader van de aanmelding van de betrokken regelingen, die vóór hun uitvoering had moeten plaatsvinden.

382 Het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

383 Bijgevolg moeten de beroepen in hun geheel worden verworpen.

Kosten

384 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd.

I — Zaken T-227/01 tot en met T-229/01

385 Aangezien verzoekers, te weten de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa alsmede de Comunidad autónoma del País Vasco, in de beroepen T-227/01 tot en met T-229/01 in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja in hun eigen kosten en in die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja te worden verwezen.

³⁸⁶ Confebask, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, interveniëntes, dragen hun eigen kosten.

II — *Zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01*

³⁸⁷ Aangezien Confebask in de beroepen T-265/01, T-266/01 en T-270/01 in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja in haar eigen kosten en in die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) De zaken T-227/01 tot en met T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01 worden gevoegd voor het arrest.

2) De beroepen worden verworpen.

3) In de zaken T-227/01 tot en met T-229/01:

- **dragen het Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, het Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya, het Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa en de Comunidad autónoma del País Vasco - Gobierno Vasco elk hun eigen kosten, alsmede die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja;**
- **dragen de Confederación Empresarial Vasca (Confebask), de Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava, de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya en de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa elk hun eigen kosten.**

4) In de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01 draagt Confebask haar eigen kosten en die van de Commissie en de Comunidad autónoma de La Rioja.

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby

Jürimäe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 september 2009

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	II - 3047
I — Communautaire regelgeving	II - 3047
II — Nationale regelgeving	II - 3053
A — Bij de belastingregeling van het Territorio Histórico de Álava ingevoerd belastingkrediet	II - 3053
B — Bij de belastingregeling van de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerd belastingkrediet	II - 3056
Feiten van het geding	II - 3057
Bestreden beschikkingen	II - 3059
Procesverloop	II - 3063
Conclusies van partijen	II - 3068
I — In de zaken T-227/01 tot en met T-229/01	II - 3068
II — In de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01	II - 3070
In rechte	II - 3071
I — Ontvankelijkheid van de beroepen	II - 3071
A — Ontvankelijkheid van de beroepen in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01	II - 3071
1. Ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01	II - 3072
a) Argumenten van partijen	II - 3072
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3072
2. Ontvankelijkheid van de interventie van Confesk in de zaken T-227/01 tot en met T-229/01	II - 3073
a) Ontvankelijkheid van de interventie van Confesk	II - 3073
b) Ontvankelijkheid van de memorie in interventie van Confesk	II - 3076
	II - 3151

Argumenten van partijen	II - 3076
Beoordeling door het Gerecht	II - 3077
B — Ontvankelijkheid van Confebask om beroep tot nietigverklaring in te stellen in de zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01	II - 3080
1. Argumenten van partijen	II - 3080
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3081
II — Gegrondheid van de beroepen	II - 3084
A — Middel betreffende het ontbreken van staatssteun in de zin van artikel 87 EG (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)	II - 3084
1. Eerste onderdeel: geen vermindering van de belastingopbrengsten	II - 3085
a) Argumenten van partijen	II - 3085
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3085
2. Tweede onderdeel: geen verstoring van de mededinging en van invloed op het intracommunautaire handelsverkeer, alsmede ontoereikende motive-ring	II - 3087
a) Argumenten van partijen	II - 3087
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3088
3. Derde onderdeel: algemene aard van de belastingmaatregelen	II - 3092
a) Argumenten van partijen	II - 3092
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3094
4. Vierde onderdeel: rechtvaardiging van de belastingmaatregelen door de aard en de algemene opzet van het belastingstelsel	II - 3098
a) Argumenten van partijen	II - 3098
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3099
5. Grief dat artikel 87 EG niet op de betrokken maatregelen kan worden toegepast	II - 3101
B — Middel dat de Normas Forales verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)	II - 3103
1. Argumenten van partijen	II - 3103

2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3104
C — Middel betreffende misbruik van bevoegdheid (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01).	II - 3108
1. Argumenten van partijen	II - 3108
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3108
D — Middel dat het bij de betrokken steunmaatregelen om bestaande steun gaat (zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01)	II - 3109
1. Argumenten van partijen	II - 3109
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3112
E — Middel betreffende een procedurefout en schending van de beginselen van rechtszekerheid, van behoorlijk bestuur, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling (zaken T-227/01—T-229/01 alsmede T-265/01, T-266/01 en T-270/01)	II - 3117
1. Grief betreffende een procedurefout	II - 3118
a) Argumenten van partijen	II - 3118
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3119
2. Grief: schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur, van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van het beginsel van gelijke behandeling	II - 3122
a) Argumenten van partijen	II - 3122
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3127
Grief betreffende schending van de beginselen van rechtszekerheid en van behoorlijk bestuur wegens de duur van het eerste onderzoek	II - 3127
Grief betreffende schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen	II - 3131
— Argument betreffende beschikking 93/337	II - 3133
— Argument betreffende de regelingen van 1993 en het standpunt van de Commissie dienaangaande	II - 3135
— Argument betreffende de duur van de procedure	II - 3137
	II - 3153

— Argument dat in de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures de verplichting tot opschorting van de toepassing van de litigieuze fiscale bepalingen en het gevaar van terugvordering niet werd vermeld	II - 3140
Grief betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling	II - 3142
F — Middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel (zaken T-227/01—T-229/01)	II - 3144
1. Argumenten van partijen	II - 3144
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3145
Kosten	II - 3148
I — Zaken T-227/01 tot en met T-229/01	II - 3148
II — Zaken T-265/01, T-266/01 en T-270/01	II - 3149