

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)  
den 30 april 2002 \*

I de förenade målen T-195/01 och T-207/01,

Gibraltars regering, företrädd av A. Sutton, M. Llamas, barristers, och advokaten W. Schuster, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av V. Di Bucci och R. Lyal, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

\* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

**Konungariket Spanien**, företrätt av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud,  
med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut SG(2001) D/289755 och SG(2001) D/289757 av den 11 juli 2001 att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG angående Gibraltars föreskrifter om undantagna bolag respektive kvalificerade bolag,

meddelar

**FÖRSTAINSTANSRÄTTEN**  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili,  
J. Pirrung, P. Mengozzi och A.W.H. Meij,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Plingers,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 5 mars 2002,

följande

## Dom

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Gemenskapsrätten*

1 Enligt artikel 87.1 EG är, om inte annat föreskrivs, allt statligt stöd förbjudet. För att säkerställa den bestämmelsens effektiva verkan föreskrivs i artikel 88 EG en specifik skyldighet för kommissionen att kontrollera stödåtgärder, och specifika skyldigheter för medlemsstaterna, avsedda att underlätta kommissionens uppgift och att undvika att kommissionen ställs inför fullbordat faktum.

2 I artikel 88.1 EG föreskrivs således att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande skall granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater, och att kommissionen om det behövs skall "lämna [medlemsstaterna] förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion".

3 Såvitt avser nya eller förändrade stödåtgärder föreskrivs i artikel 88.3 EG att kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig. Om kommissionen anser att en stödåtgärd inte är förenlig med den gemensamma

marknaden skall den inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG. Medlemsstaterna får inte genomföra tilltänkta stödåtgärder innan kommissionen har fattat ett slutligt beslut angående stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

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

”a) stöd: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel [87] i fördraget,

b) befintligt stöd:

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

...

- v) stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att

medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom gemenskapslagstiftning, skall sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering.

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

...

- f) olagligt stöd: nytt stöd som införs i strid med artikel [88].3 i fördraget

...”

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

- 6 I artikel 6.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att "[b]eslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd skall inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden skall anges".
- 7 I artikel 7.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att "det formella granskningsförfarandet [skall] avslutas genom ett beslut såsom föreskrivs i punkterna 2—5 i denna artikel". Om kommissionen anser att den anmälda åtgärden inte utgör stöd skall den fastställa detta genom ett beslut (punkt 2 i samma artikel). Om kommissionen finner att det anmälda stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden skall den besluta att stödet inte får införas (punkt 5 i samma artikel). Beslut enligt punkterna 2—5 skall fattas så snart den tveksamhet som avses i artikel 4.4 inte längre föreligger (punkt 6 i samma artikel).
- 8 I artikel 10.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att "[o]m kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd skall den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa". I artikel 13.1 i samma förordning föreskrivs att denna undersökning i förekommande fall skall leda till ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 9 Enligt artikel 11.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd får kommissionen fatta ett beslut om att medlemsstaten skall avbryta utbetalningen av varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Enligt punkt 2 i samma artikel får kommissionen fatta ett beslut om att medlemsstaten tillfälligt skall återkräva varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden, i synnerhet om det "enligt fastlagd praxis inte [råder] några tvivel om den berörda åtgärdens stödkaraktär".

- 10 I artikel 14.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs angående återkrav av olagligt stöd att kommissionen vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren, om inte ”detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten”. Enligt artikel 15.1 i samma förordning gäller en preskriptionstid på tio år för kommissionens befogenheter att återkräva stöd.
- 11 Bestämmelser om förfarandet för befintligt stöd föreskrivs i artiklarna 17—19 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd. I artikel 18 föreskrivs att om kommissionen finner att den befintliga stödordningen inte är, eller inte längre är, förenlig med den gemensamma marknaden, skall den utfärda en rekommendation för den berörda medlemsstaten med förslag till lämpliga åtgärder. Om den berörda medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna skall kommissionen enligt artikel 19.2 inleda det formella granskningsförfarandet i enlighet med den ovan återgivna artikel 4.4.

### *Gibraltars rättsliga status och de omtvistade bestämmelserna*

- 12 Gibraltar är ett europeiskt territorium i den mening som avses i artikel 299.4 EG. Dess utrikes angelägenheter omhändertas av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Det omfattas av fördragets bestämmelser. Enligt artikel 28 i akt om konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna, vilken bilagts anslutningsfördraget för dessa (EGT L 73, 1972, s. 5), skall gemenskapens rättsakter angående särskilt ”harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatt inte tillämpas på Gibraltar”. Om rådet inte beslutar annat skall gemenskapens bestämmelser om konkurrens, inklusive bestämmelser om statligt stöd, tillämpas på Gibraltar.

- 13 Förevarande mål rör två bolagsrättsliga regelverk, vilka omfattar ”undantagna bolag” respektive ”kvalificerade bolag”. Den förstnämnda typen av bolag finns inte på Gibraltar, medan den andra har ”a bricks and mortar presence” (är fast etablerade på marknaden) och driver verksamhet i olika branscher.

### Undantagna bolag

- 14 Den 9 mars 1967 antog House of Assembly, Gibraltar, Ordinance nr 2 för år 1967, mer känd som Companies (Taxation and Concessions) Ordinance (föreskrifter om beskattning och avdrag för bolag). Föreskrifterna ändrades år 1969 och år 1970, och har sedan Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland anslutits till gemenskapen genomgått ytterligare ändringar åren 1974, 1977, 1978, 1983, 1984, 1985, 1987, 1988, 1990 respektive 1993. Det är föreskrifterna i deras lydelse efter ändringarna år 1978 och år 1983 (nedan kallade föreskrifterna om undantagna bolag) som är relevanta i förevarande mål.
- 15 För att uppfylla villkoren för att klassificeras som undantaget bolag skall ett företag uppfylla de villkor som anges i Section 3 i föreskrifterna om undantagna bolag. Bland dessa märks förbudet mot att utöva näringsverksamhet eller varje annan verksamhet på Gibraltar som inte drivs tillsammans med andra undantagna bolag, liksom, enligt vad som uppgavs under handläggningen av det interimistiska yrkandet, tillsammans med kvalificerade bolag. Medborgare eller boende på Gibraltar får inte äga eller på annat sätt dra nytta av deltagande i undantagna bolag, utom i egenskap av ägare till aktier i ett bolag som äger eller på annat sätt deltar i ett undantaget bolag. Dessutom undantogs före 1983 års ändring i artikel 3 i föreskrifterna om undantagna bolag sådana bolag som omfattas av kapitel IX i föreskrifterna — det vill säga bolag som varken har sitt säte på Gibraltar eller har mer än en anläggning där — från tillämpningsområdet. Detta undantag gällde främst filialer till utländska bolag.



- 16 Enligt Section 8 i föreskrifterna om undantagna bolag är, med vissa begränsade undantag, ett undantaget bolag befriat från inkomstskatt på Gibraltar. Enligt Section 10 i samma förordning skall de endast erlägga skatt med 225 GBP per år. Dessutom är enligt Section 9 i samma föreskrifter alla andelar i, lån till eller fordringar på ett undantaget bolag befriat från arvsskatt.

— 1978 års ändring

- 17 Efter 1978 års ändring föreskrivs i Section 9 i föreskrifterna om undantagna bolag att undantaget från arvsskatt också omfattar livförsäkring som utfärdats av ett undantaget bolag, och att värdet av en sådan livförsäkring inte skall tas med i beräkningen eller läggas samman med annan egendom vid bestämmande av den arvsskattesats som skall uttas på denna. Undantaget från arvsskatt, inklusive undantaget från att omfattas i beräkningen och från att läggas samman med annan egendom, gäller emellertid inte för livförsäkringar som utfärdats för medborgare eller invånare på Gibraltar. I Section 9 i dess lydelse efter 1978 års ändringar föreskrivs att oaktat vad som föreskrivs i Stamp Duty Ordinance (stämpelskatteförordningen) skall stämpelskatt inte utgå vid utfärdandet av en livförsäkring som är undantagen från arvsskatt, vid betalning av livränta från undantagna bolag eller vid vissa transaktioner med sådana försäkringar eller livräntor, såsom pantsättning, försäljning och så vidare.

— 1983 års ändring

- 18 Genom 1983 års ändring utgick orden ”med undantag för deras kapitel IX” (se punkt 15 ovan) ur lydelsen av Section 3 i föreskrifterna om undantagna bolag, och bolag som omfattades av bestämmelserna i kapitel IX kunde således erhålla status som undantagna bolag.

## Kvalificerade bolag

- 19 Den 14 juli 1983 antog House of Assembly Ordinance nr 24 för år 1983, mer känd som Income Tax (Amendment) Ordinance 1983 (föreskrifter om ändring av inkomstskatteföreskrifterna). Genom dessa föreskrifter infördes en ny definition av vad som kallas ”qualifying company” (kvalificerade bolag) i Ordinance nr 11 för år 1952, mer känd som Income Tax Ordinance (inkomstskatteföreskrifterna), tillsammans med vissa bestämmelser angående sådana bolag. Bestämmelser för genomförandet av dessa nya bestämmelser antogs genom Income Tax (Qualifying Companies) Rules (föreskrifter om inkomstskatt för kvalificerade bolag) av den 22 september 1983. Ordinance nr 24 och 1983 års Rules (nedan kallad föreskrifterna om kvalificerade bolag) utgör tillsammans de bestämmelser om kvalificerade bolag som är aktuella i förevarande mål.
- 20 Villkoren för att klassas som ett kvalificerat bolag är väsentligen identiska med villkoren för undantagna bolag, vilka beskrivits ovan.
- 21 Enligt Section 41.4 i Income Tax Ordinance är kvalificerade bolag skyldiga att erlägga skatt på rörelsens vinst, men skattesatsen får inte överstiga den bolagsskatt som tillämpas på Gibraltar (för närvarande 35 procent av vinsten). Det finns inte några bestämmelser som anger exakt vilken skattesats ett kvalificerat bolag skall åläggas betala. Emellertid skall samtliga dessa bolag, enligt uppgifter i akten och efter vad som framkommit under handläggningen av det interimistiska yrkandet, erlägga skatt med en skattesats som förhandlas med skattemyndigheterna på Gibraltar, och som ligger på mellan 2 och 10 procent av vinsten. I Section 41.4 b och c föreskrivs även att de arvoden som ett kvalificerat bolag betalar till personer som inte är bosatta inom Gibraltar (inklusive direktionens medlemmar), liksom utdelning till aktieägare, beskattas med samma skattesats som den som gäller för bolagets vinster. Slutligen föreskrivs det i Stamp

Duty Ordinance i Income Tax Ordinance att stämpelskatt inte skall utgå vid överlåtelse av aktier i ett kvalificerat bolag, vid utfärdande av livförsäkring eller betalning av livränta, eller vid försäljning, pantsättning eller andra transaktioner avseende sådana livförsäkringar eller livräntor.

## Bakgrund till tvisten

22 I en skrivelse av den 12 februari 1999 begärde kommissionen att Förenade kungarikets permanenta representant vid Europeiska unionen skulle tillhandahålla allmän information angående särskilt fem system av skattebestämmelser som gällde på Gibraltar, vilka redan undersöktes av, bland andra, rådet enligt uppförandekoden för företagsbeskattning (bilagd Ekofin-rådets slutsatser av den 1 december 1997 om skattepolitik, EGT C 2, 1998, s. 1), och av en grupp under ledning av Primarolo (nedan kallad Primarologruppen), som bildats av rådet år 1997 och som består av nationella skatteexperter på hög nivå samt en representant för kommissionen).

23 Föreskrifterna om undantagna bolag och om kvalificerade bolag fanns bland dessa skattebestämmelser. Förenade kungarikets regering tillhandahöll den efterfrågade informationen i en skrivelse av den 22 juli 1999. Den begärde att få till stånd ett möte med kommissionens tjänstemän för att diskutera dessa föreskrifter.

24 Kommissionen sände den 23 maj och den 28 juni 2000 en skrivelse med, respektive en påminnelse om, en begäran om kompletterande information om dessa föreskrifter till Förenade kungarikets ständige representant.

- 25 Förenade kungarikets ständige representant svarade i en skrivelse av den 3 juli 2000, till vilken fogades en kopia av föreskrifterna om undantagna bolag av år 1967, ändrad år 1983, och av 1983 års föreskrifter i den lydelse som gällde år 1984.
- 26 I en skrivelse av den 14 juli 2000 informerade kommissionen Förenade kungarikets ständige representant om att den på grundval av de uppgifter som den förfogade över angående föreskrifterna om undantagna bolag bedömde att dessa bestämmelser föreföll utgöra statligt driftstöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden. För att kunna avgöra huruvida föreskrifterna skulle anses vara befintligt stöd, begärde kommissionen att få en kopia av föreskrifterna i deras ursprungliga lydelse år 1967, och beredde Förenade kungarikets regering tillfälle att inkomma med synpunkter enligt artikel 17.2 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd.
- 27 Förenade kungarikets ständige representant svarade i skrivelser av den 3 augusti och den 12 september 2000, och bifogade i den första skrivelsen en kopia av föreskrifterna i deras lydelse efter 1969, 1970, 1977 och 1978 års ändringar samt begärde på nytt att få till stånd ett möte med kommissionens representanter. Denna begäran upprepades i den andra skrivelsen, till vilken också fogades ett dokument som upprättats av Gibraltars regering, i vilket denna redogjorde för varför den inte ansåg att föreskrifterna om undantagna bolag skulle anses utgöra statligt stöd.
- 28 Ett möte mellan representanter för Förenade kungarikets regering och kommissionens tjänstemän hölls i Bryssel den 19 oktober 2000. Förenade kungarikets regering inbjöd även representanter för Gibraltars regering att delta i mötet. Gibraltars regering utformade svaren på vissa frågor som kommissionen ställde vid mötet. Dessa svar presenterades för kommissionen den 28 november 2000, innan Förenade kungarikets regering formellt meddelade kommissionen dessa svar i en skrivelse av den 8 januari 2001.

## De omtvistade besluten

29 Kommissionen inledde genom beslut SG(2001) D/289755 och SG(2001) D/289757 av den 11 juli 2001, vilka samma dag delgivits Förenade kungarikets regering, det formella granskningsförfarandet angående föreskrifterna om undantagna bolag och föreskrifterna om kvalificerade bolag.

### *Beslutet angående undantagna bolag*

30 I skälen i beslut SG(2001) D/289755 konstaterade kommissionen, efter att ha återgivit de grundläggande villkor som ett bolag skall uppfylla för att omfattas av bestämmelserna om kvalificerade bolag, följande:

”Av den information som de brittiska myndigheterna tillhandahållit framgår det att lagstiftningen angående undantagna bolag, vilken införts efter det att Förenade kungariket anslutits till Europeiska unionen, förefaller innehålla i vart fall två förändringar som är av den arten att de skulle ha anmälts enligt bestämmelserna om statligt stöd...”

31 Kommissionen anförde angående 1978 års ändring att den befriade undantagna bolag från deras skattskyldighet genom införandet av ett undantag från stämpelskatt vid tecknande av livförsäkring eller betalning av livränta, eller vid vissa transaktioner avseende sådana livförsäkringar eller livräntor. Kommissionen gjorde vidare gällande att 1983 års ändring medförde att skattesystemet i fråga utvidgades till att omfatta en ny kategori bolag som inte uppfyllde villkoren för att klassificeras som undantagna bolag, enligt den ursprungliga versionen från

år 1967 av föreskrifterna om undantagna bolag (det vill säga filialer till utländska bolag som registrerats enligt kapitel IX i Gibraltar Companies Ordinance (bolagsföreskrifterna). Dessa företag betalar, när de erhållit status som undantagna bolag, endast en årlig skatt med 300 GBP. Kommissionen anförde att mot bakgrund av dessa ”väsentliga förändringar” av såväl förmånens storlek som antalet potentiella mottagare ”kan bestämmelserna om undantagna bolag inte anses utgöra befintligt stöd, utan skall anses vara otillåtet stöd”.

- 32 Efter att ha sammanfattat de yttranden som Förenade kungarikets regering och Gibraltars regering lämnade under den inledande undersökningen, angav kommissionen att dessa yttranden inte medfört att den ändrat sin bedömning av de ifrågavarande stödåtgärdernas art. Vidare bedömde kommissionen i den femte delen huruvida stödåtgärderna skall anses vara förenliga med den gemensamma marknaden och kom fram till att de inte förefaller omfattas av tillämpningsområdet för de undantag som anges i artikel 87.3 EG. Kommissionen uttryckte önskemål om att berörda parter skulle yttra sig angående möjligheterna att återkräva stödet ”för det fall att [det] skulle förklaras otillåtet och oförenligt med den gemensamma marknaden”. Kommissionen upplyste Förenade kungarikets regering om att förfarandet i artikel 88.3 EG har suspensiv verkan och att det i artikel 14 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att otillåtet stöd kan återkrävas från mottagaren.

### *Beslutet om kvalificerade bolag*

- 33 I skälen i beslut nummer SG(2001) D/289757 uppgav kommissionen att föreskrifterna om kvalificerade bolag ”inte förefaller omfattas av” definitionen av befintligt stöd i artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, och att det ”på nuvarande stadium skall anses vara stöd som inte anmälts”.

34 Efter att ha slagit fast att dessa föreskrifter förefaller utgöra stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, uttalade kommissionen att de "för närvarande" kunde anses utgöra driftstöd som inte omfattas av något av undantagen i artikel 87.3 EG. Den uttryckte därefter önskemål om att berörda parter skulle yttra sig angående eventuella hinder mot återkrävande av stödet "för det fall att [det] skulle förklaras otillåtet och oförenligt med den gemensamma marknaden". Förenade kungariket upplystes om att förfarandet i artikel 88.3 EG har suspensiv verkan och att det i artikel 14 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att otillåtet stöd kan återkrävas från mottagaren.

## Förfarande

35 Gibraltars regering väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 augusti 2001 och registrerades med målnummer T-195/01, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG talan om ogiltigförklaring av beslut SG(2001) D/289755 om att inleda det formella granskningsförfarandet angående föreskrifterna om undantagna bolag (nedan kallat det omtvistade beslutet I).

36 I särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, ansökte sökanden om att förstainstansrätten skulle meddela uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet I och interimistiskt förbjuda kommissionen att offentliggöra att den inlett det ovannämnda förfarandet.

37 Sökanden väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 september 2001 och registrerades med målnummer T-207/01, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG talan om ogiltigförklaring av beslut SG(2001) D/289757 om att inleda det formella granskningsförfarandet angående föreskrifterna om kvalificerade bolag (nedan kallat det omtvistade beslutet II).

- 38 I särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, ansökte sökanden om att förstainstansrätten skulle meddela uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet II och interimistiskt förbjuda kommissionen att offentliggöra att den inlett det ovannämnda förfarandet.
- 39 I anledning av en skrivelse till Förenade kungarikets ständige representant med en begäran om upplysningar inom ramen för det interimistiska förfarandet, anförde Förenade kungarikets regering i en skrivelse av den 11 oktober 2001 (nedan kallat Förenade kungarikets svar) att sökanden och House of Assembly är behöriga att lägga fram förslag till respektive besluta om lagstiftning om bolagsskatt, som anses vara "defined domestic matters" (särskilda inhemska angelägenheter), i den mening som avses i Section 55 i Gibraltar Constitution Order (Gibraltars författning) från år 1969. Gibraltars guvernör är exklusivt behörig att avgöra endast de angelägenheter som inte omfattas av denna kategori. Enligt ministerkungörelse av den 23 maj 1969 kan emellertid guvernören ingripa i Förenade kungarikets regerings namn, om det skulle visa sig nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av i synnerhet Förenade kungarikets internationella förpliktelser, inklusive sådana som följer av gemenskapsrätten. Angående talerätt i bolagsskattefrågor kan Chief Minister (högste ministern) uppdras att föra talan för sökandens räkning. Sökanden har rätt att föra sådan talan trots den interna uppdelningen av behörighet på detta område mellan sökanden och House of Assembly.
- 40 Vid överläggningar den 12 november 2001 beslutade förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning, som handlägger målen i huvudsak, att med tillämpning av artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler i dess lydelse efter den 6 december 2000 (EGT L 322, s. 4), och efter att ha hört sökandens inställning angående detta, bifalla kommissionens begäran av den 18 oktober 2001 om skyndsam handläggning.
- 41 Den 14 november 2001 beslutade ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning att enligt artikel 50 i förstainstansrättens rättegångsregler förena målen i huvudsak beträffande det skriftliga förfarandet, det muntliga förfarandet och domen.



- 42 I skrivelser som inkom till förstainstansrätten den 29 november 2001 yttrade sig, på förstainstansrättens uppmaning, sökanden och kommissionen angående de eventuella följderna i förevarande mål av domstolens dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen (REG 2001, s. I-7303, nedan kallat domen i målet Tirrenia).
- 43 Förstainstansrättens ordförande avlog genom beslut av den 19 december 2001 ansökningarna om interimistiska åtgärder i mål T-195/01 R och i mål T-207/01 R.
- 44 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning biföll genom beslut av den 21 januari 2002 Konungariket Spaniens ansökan om att få intervensera i förevarande mål till stöd för svarandens yrkanden, och biföll samtidigt tills vidare sökandens begäran om att delar av akten skulle vara konfidentiella i förhållande till intervenienten.
- 45 Förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) beslutade mot bakgrund av förhandlingsrapporten att inleda det muntliga förfarandet.
- 46 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 5 mars 2002.

## Parternas yrkanden

47 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet I och det omtvistade beslutet II, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

48 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, eller

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

49 Konungariket Spanien har biträtt kommissionens yrkanden.

## Upptagande till sakprövning

50 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien, åberopat två grunder för sitt avvisningsyrkande. Den har för det första bestridit sökandens talerätt, och för det andra gjort gällande att de omtvistade besluten inte medför några rättsverkningar, och att de således inte kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.

### *Talerätt*

#### Kommissionens och Konungariket Spaniens yttranden

51 Kommissionen och Konungariket Spanien har ifrågasatt huruvida Chief Minister är behörig att väcka talan i förevarande mål. De har anfört att Förenade kungarikets svar i förevarande mål (se punkt 39 ovan) är oförenligt med vad det anfört i målet Gibraltar mot rådet, dom av den 29 juni 1993 i mål C-298/89 (REG 1993, s. I-3605), där Förenade kungariket förklarade att Ministerrådet, också i särskilda inhemska angelägenheter, inte var behörigt i frågor om tillämpning av internationella konventioner på Gibraltar, verkställighet av internationella förpliktelser på Gibraltar eller om Gibaltars deltagande i internationella organisationer. På dessa områden kan rättsliga åtgärder i Gibaltars namn endast vidtas av Gibaltars guvernör. Kommissionen har med detta överlämnat till förstainstansrätten att bedöma huruvida denna fråga bör undersökas ytterligare.

## Förstainstansrättens bedömning

- 52 Förstainstansrätten framhåller inledningsvis att det i artikel 230 fjärde stycket EG föreskrivs att "[v]arje fysisk eller juridisk person" får väcka talan om ogiltigförklaring. Det är i förevarande mål ostridigt att sökanden har rättshandlingsförmåga enligt brittisk lagstiftning. Sökanden skall således anses vara en juridisk person i den mening som avses i ovannämnda stadgande.
- 53 Vad avser sökandens rätt att väcka talan i förevarande mål framgår det av Förenade kungarikets svar (se punkt 39 ovan) att sökanden enligt brittisk rätt är behörig på det specifika område målet rör, nämligen företagsbeskattning, som omfattas av begreppet "särskilda inrikes angelägenheter". Det finns inget i målet som föranleder förstainstansrätten att betvivla den uppgiftens riktighet.
- 54 Det ovannämnda målet Gibraltar mot rådet som kommissionen och konungariket Spanien hänvisat till, i vilket Förenade kungariket bestridit att Gibraltars regering var behörig att väcka talan, är mot denna bakgrund inte relevant. Det målet rörde nämligen flygtrafiken inom gemenskapen, och således något helt annat än förevarande mål.
- 55 Avvisningsyrkandet skall således inte bifallas på den första grunden, utan att det är nödvändigt att undersöka mer än vad som framgår av handlingarna i målet.

*De omtvistade beslutens art*

## Kommissionens och Konungariket Spaniens yttranden

56 De omtvistade besluten medför enligt kommissionen inte några rättsverkningar. Till skillnad mot de beslut som var föremål för prövning i domar av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4117, nedan kallad domen i målet Cenemesa) och i mål C-47/91, Italien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4145, svensk specialutgåva, volym 12, s. 145, nedan kallad domen i målet Italgrani), innehöll de omtvistade besluten inte något slutgiltigt ställningstagande i frågan huruvida ifrågavarande stöd var nytt eller befintligt eller huruvida det var förenligt med den gemensamma marknaden. Besluten medförde således inte automatiskt att den skyldighet att upphöra med tillämpningen som föreskrivs i artikel 88.3 EG inträdde. I besluten påpekades endast denna verkan av den bestämmelsen för Förenade kungariket för det fall att den skulle vara tillämplig. Frågan huruvida de omtvistade föreskrifterna skall anses utgöra nytt eller befintligt stöd, för det fall att de alls skall anses utgöra stöd, har således inte prövats.

57 Kommissionen har anfört att den inte fattat något beslut om att förplikta medlemsstaten att tillfälligt återkräva stödet enligt artikel 11.2 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd. Den har endast gett Förenade kungariket och andra berörda parter möjlighet att yttra sig angående huruvida mottagarna av stödet kan ha förvärvat sådana berättigade förväntningar som förhindrar att stödet återkrävs "för det fall att stödet anses vara otillåtet och oförenligt med den gemensamma marknaden".

58 Även om kommissionen vidgått att de principer som fastslagits i domarna i målen Cenemesa och Italgrani bekräftats i domen i målet Tirrenia, har den gjort gällande att det sistnämnda avgörandet inte innebär att varje beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet nödvändigtvis medför rättsverkningar. Domstolens avgörande i domen i målet Tirrenia grundades, på samma sätt som

i domarna i målen Cenemesa och Italgrani, på att kommissionen klassificerat åtgärderna som nytt stöd. Kommissionen har särskilt hänvisat till punkt 59 i domen i målet Tirrenia, som rör ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG angående en åtgärd under genomförande vilken klassificerats som nytt stöd. I förevarande mål har kommissionen däremot inte fattat något beslut i denna mening, och den har heller inte förklarat stödet otillåtet.

- 59 Vidare hänvisade endast kommissionen, i den formella underrättelse till de italienska myndigheterna som var aktuell i domen målet Tirrenia, till frågan om förekomsten av stöd som påtalats genom klagomål och om huruvida detta var förenligt med gemenskapsrätten. Kommissionen tvekade inte vid något tillfälle i sin uppfattning att det föregivna stödet skulle anses vara nytt stöd. Den klargjorde tvärtom sin uppfattning att stödet skulle anses vara nytt stöd och att det skulle upphöra. Den uppmanade de italienska myndigheterna att inom tio dagar bekräfta att stödet upphört, och framhöll därvid en sådan åtgärds betydelse för undvikande av störningar på marknaden. Den påminde också om sin möjlighet att enligt artikel 88.2 EG väcka talan vid domstolen, för det fall att Republiken Italien inte skulle upphöra med utbetalningarna av detta stöd. I en senare skrivelse har kommissionen upplyst om sin avsikt att besluta att Republiken Italien skall upphöra med utbetalningen av detta stöd.
- 60 I förevarande mål har kommissionen varken beslutat att det föregivna stödet skall upphöra eller gett uttryck för någon avsikt att fatta ett sådant beslut. Den har heller inte hotat med att väcka talan vid domstolen om stödet inte skulle upphöra. Den enkla anledningen till att den inte vidtagit någon av dessa åtgärder är att den ännu inte tagit ställning till huruvida det föregivna stödet skall anses vara nytt eller befintligt stöd. En av de saker som skall prövas i det formella granskningsförfarandet är just det föregivna stödets art. Enligt kommissionen är det först när ett beslut i denna fråga fattats som det klart kan sägas huruvida Gibraltar är skyldig att upphöra med det föregivna stödet.
- 61 Kommissionen har gjort gällande att domstolen i domen i målet Tirrenia fastslog att beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet i sig hade rättsverk-

ningar eftersom det innefattar att kommissionen ”inte avs[åg] att granska stödet inom ramen för den fortlöpande granskning[en] av alla befintliga stödprogram” (punkt 58). Domstolen framhöll vidare att ”verkställandet av stödet ur kommissionens synvinkel har varit... olagligt, i strid med den suspensiva verkan som... följer av artikel 88.3 sista meningen EG” (punkt 58). Beslutet medförde enligt domstolen ”åtminstone allvarliga tvivel angående åtgärdens laglighet, som [...] bör medföra att medlemsstaten avbryter utbetalningarna” (punkt 59).

62 Kommissionen har understrukit att de omtvistade besluten i förevarande mål inte kan jämföras med det som prövats i domen i målet Tirrenia. Kommissionen har i förevarande ärende inte angivit att verkställandet av stödet varit olagligt, och heller inte kommit till en sådan slutsats. Vidare har det i de omtvistade besluten inte indikerats att kommissionen inte skulle avse att granska stödet ”inom ramen för den fortlöpande granskning[en] av alla befintliga stödprogram”. Kommissionen har ännu inte kommit så långt i sin granskning att den säkert kan avgöra huruvida ifrågavarande åtgärder skall anses vara nytt eller befintligt stöd. Om de skall anses vara befintliga åtgärder skall de granskas inom ramen för granskningen av befintligt stöd, men om de skall anses vara nytt stöd skall de genast upphöra. Det är emellertid nödvändigt med mer omfattande upplysningar för att kunna fastställa åtgärdernas art.

63 Kommissionen har vidgått att de omtvistade besluten i förevarande mål kan medföra osäkerhet beträffande åtgärdernas laglighet (den har därvid hänfört sig till domen i målet Tirrenia, punkt 59). Den har emellertid anfört att sådan osäkerhet logiskt sett bör följa på varje steg i ett förfarande där frågan huruvida stödet skall anses vara nytt eller befintligt aktualiseras.

64 Enligt kommissionen är det således inte riktigt att tolka domen i målet Tirrenia så, att varje beslut att inleda det formella granskningsförfarandet nödvändigtvis innefattar ställningstagandet att det undersökta stödet skall anses utgöra nytt stöd. Varje beslut måste bedömas utifrån dess innehåll. De omtvistade besluten i

förevarande mål innehåller inte något definitivt ställningstagande angående frågan huruvida de ifrågavarande åtgärderna skall anses vara nytt eller befintligt stöd. Det innehåller endast en redovisning av de omständigheter som förefaller tyda på att det rör sig om nytt stöd, angående vilket berörda parter uppmanats yttra sig. Detta är det enda sätt på vilket kommissionen kan erhålla fullständig information från så många håll som möjligt.

65 Vid förhandlingen angav kommissionen att beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet utan att ta ställning till hur de ifrågavarande åtgärderna skall bedömas, såsom de omtvistade besluten, är en ”nymodighet” i förfarandet som emellertid uppfyller de tillämpliga föreskrifterna.

66 Kommissionen har gjort gällande att den i annat fall inte skulle kunna inleda det formella granskningsförfarandet utan att ta ställning till huruvida den ifrågavarande åtgärden, för det fall att den skall anses utgöra statligt stöd, skall anses utgöra nytt eller befintligt stöd. Kommissionen har emellertid inte alltid tillräckliga möjligheter att få information från berörda medlemsstater, och den kan i vissa fall vara beroende av information från utomstående för att kunna ta ställning till denna fråga på ett korrekt sätt. Detsamma gäller frågan huruvida ett eventuellt stöd skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. I förevarande mål, där avgörandet av frågan huruvida det föregivna stödet skall anses utgöra nytt beror på åtgärdernas ekonomiska verkan eller marknadens utveckling, är det marknadens aktörer som kan bidra med den mest värdefulla informationen.

67 Konungariket Spanien har väsentligen anslutit sig till vad kommissionen anfört.



## Förstainstansrättens bedömning

- 68 Förstainstansrätten skall inledningsvis ange villkoren för att besluta att inleda det formella granskningsförfarandet och pröva huruvida de omtvistade besluten uppfyller dessa villkor eller, såsom kommissionen angivit, skall anses vara nymodigheter i förfarandet, av annan natur än ett ”klassiskt” beslut att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 69 Förstainstansrätten framhåller därvid inledningsvis att kommissionen skall besluta att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88 EG och artikel 4.4 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, liksom enligt artiklarna 13, 16 och 19.2 i samma föreskrifter i de fyra fall som uttömmande uppräknas, nämligen efter anmälan av nytt stöd, vid undersökning av ”eventuellt olagligt stöd”, när missbruk av stöd föreligger i den mening som avses i artikel 1 g i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, och när en medlemsstat inte vidtar de åtgärder kommissionen föreslagit angående befintligt stöd.
- 70 I förevarande mål kan det genast bortses ifrån de två sistnämnda fallen. De ifrågavarande nationella föreskrifterna har heller inte anmälts enligt artikel 88.3 EG, då underrättelsen till Primarologgruppen — bildad av rådet och bestående av nationella experter — inte skall anses vara en formell anmälan till kommissionen i den mening som avses i gemenskapsrättsliga bestämmelser om statligt stöd. Frågan huruvida det av kommissionen tillämpade förfarandet skall anses utgöra ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet, med de rättsverkningar ett sådant beslut har, kan således endast prövas med avseende på ett fall av ”eventuellt olagligt stöd”.

- 71 Enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd skall ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet dels innehålla kommissionens "preliminära bedömning" beträffande huruvida den föreslagna åtgärden skall anses vara stöd, dels ange kommissionens skäl till att ifrågasätta huruvida åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden. Det formella granskningsförfarandet kan enligt artikel 7 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd avslutas om kommissionen anser att den anmälda åtgärden inte utgör stöd (punkt 2), genom ett positivt beslut att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden (punkt 3), genom ett positivt beslut som är förenat med villkor (punkt 4) eller genom ett beslut att det anmälda stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden (punkt 5).
- 72 Dessa bestämmelser gör det möjligt för kommissionen att undersöka alla möjliga aspekter av arten av den ifrågavarande statliga åtgärden, som kan utgöra nytt stöd eller vara ett ändrat befintligt stöd, i syfte att under det formella granskningsförfarandet avgöra huruvida den är förenlig med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Tirrenia, punkt 45). Kommissionen är enligt artikel 4.4 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd även skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet när dess preliminära granskning av den ifrågavarande åtgärden inte helt klarlägger huruvida åtgärden skall anses vara förenlig med den gemensamma marknaden (se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, Gestevisión Telecinco mot kommissionen, REG 1998, s. II-3407, punkt 52, av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen, REG 1998, s. II-3235, punkt 166, och av den 15 mars 2001 i mål T-73/98, Prayon-Rupel mot kommissionen, REG 2001, s. II-867, punkt 42).
- 73 När den inledande undersökningen av en statlig åtgärd avslutas skall kommissionen fatta ett av tre möjliga beslut, nämligen antingen besluta att åtgärden i fråga inte skall anses utgöra stöd, eller att åtgärden visserligen utgör stöd men ändå är förenlig med den gemensamma marknaden, eller besluta att inleda det formella granskningsförfarandet (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 55, och förstainstansrättens dom av den 3 juni 1999 i mål T-17/96, TF1 mot kommissionen, REG 1999, s. II-1757, punkt 28).

- 74 Det formella granskningsförfarandet kan således endast inledas genom ett formellt "beslut" i den mening som avses i artikel 249 fjärde stycket EG, och detta beslut skall innefatta en "preliminär bedömning" av den ifrågavarande statliga åtgärdens art. En sådan bedömning är en oskiljaktig del av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 75 Vad avser frågan huruvida de omtvistade besluten i förevarande mål uppfyller dessa villkor framhåller förstainstansrätten inledningsvis att de innehåller en inledningsfras i vilken det anges att kommissionen "beslutat inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG". De innehåller vidare en "preliminär bedömning" av föreskrifterna om undantagna bolag respektive föreskrifterna om kvalificerade bolag.
- 76 I det omtvistade beslutet I har kommissionen vidare angivit att det av den information som de brittiska myndigheterna tillhandahållit framgår att lagstiftningen i fråga "förefaller innehålla i vart fall två förändringar som är av den arten att de skulle ha anmälts" (punkt 9). Kommissionen anförde att mot bakgrund av dessa "väsentliga förändringar" kan föreskrifterna om undantagna bolag inte anses utgöra befintligt stöd, utan skall anses utgöra otillåtet stöd (punkt 16). Den anförde att yttrandena från Förenade kungarikets regering och från Gibraltars regering inte medfört att den ändrat sin bedömning av de ifrågavarande stödåtgärdernas art (punkterna 34 och 35), och slutligen att de inte föreföll omfattas av tillämpningsområdet för de undantag som anges i artikel 87.3 EG (punkt 48).
- 77 I det omtvistade beslutet II uppgav kommissionen att föreskrifterna om kvalificerade bolag "inte förefaller omfattas av" definitionen av befintligt stöd och att det "på nuvarande stadium skall anses vara stöd som inte anmälts" (punkt 1). Efter att ha slagit fast att dessa föreskrifter föreföll utgöra stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG (punkt 17) uttalade kommissionen att de "för närvarande" kunde anses utgöra driftstöd som inte föreföll omfattas av något av undantagen i artikel 87.3 EG (punkterna 23 och 24).

- 78 Följaktligen skall de omtvistade besluten, som alls inte präglas av någon total avsaknad av preliminär rättslig bedömning, trots vad kommissionen anfört om nymodigheter i förfarandet anses utgöra beslut att inleda det formella granskningsförfarandet i den mening som avses i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd och i relevant rättspraxis.
- 79 Kommissionens preliminära bedömning att de ifrågavarande föreskrifterna utgjorde otillåtet statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden är inte oförenlig med dess önskemål (i punkt 49 respektive punkt 25 i de omtvistade besluten) att berörda parter skulle yttra sig angående möjligheterna att återkräva stödet ”för det fall att det skulle anses vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden”. Genom detta påpekande, som är en försiktighetsåtgärd, framhålls endast att det slutliga beslutet, vilket fattas efter ett formellt förfarande och mot bakgrund av berörda parter yttranden, kan komma att innehålla en annan rättslig bedömning än den preliminära bedömningen i beslutet att inleda förfarandet.
- 80 Domstolen har, angående beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende ett föregivet otillåtet stöd, i domen i målet Tirrenia uttalat att när ”det gäller ett stöd som håller på att verkställas och betalas ut och som medlemsstaten anser utgör ett befintligt stöd, får den motsatta beteckningen av stödet, i kommissionens beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG beträffande det stödet, självständiga rättsverkningar, även om beteckningen är tillfällig” (punkt 57). Enligt domstolen ”förutsätter ett sådant beslut... att kommissionen inte avser att granska stödet inom ramen för den fortlöpande granskning av alla befintliga stödprogram som föreskrivs i artikel 88.1 EG och artiklarna 17—19 i [tillämpningsföreskrifterna för statsstöd]” (punkt 58), och ”förändrar givetvis åtgärdens och de stödmottagande företagens rättsliga ställning, i synnerhet beträffande genomförandet av åtgärden” (punkt 59). Domstolen framhöll vidare:

”Fram till att beslutet fattas kan medlemsstaten, de företag som tar emot stödet och andra ekonomiska aktörer anta att åtgärden verkställs lagligt som ett befintligt stöd. Efter det att beslutet fattats, finns det åtminstone allvarliga tvivel

angående åtgärdens laglighet, som... bör medföra att medlemsstaten avbryter utbetalningarna, eftersom ett omedelbart beslut om att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, vilket skulle göra det möjligt att på ett lagligt sätt fortsätta att verkställa åtgärden, är uteslutet när förfarandet enligt artikel 88.2 EG har inletts” (punkt 59).

81 Domstolens skäl i det fallet avsåg ett beslut att inleda förfarandet i vilket den berörda medlemsstaten varken ålagts att upphöra med ifrågavarande åtgärder enligt artikel 11.1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd (punkt 55) eller att interimistiskt återkräva utbetalt stöd (artikel 11.2 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd). Den omständigheten att kommissionen inte gjort bruk av sina befogenheter enligt artikel 11 saknar således, i motsats till vad kommissionen gjort gällande, betydelse vid bedömningen av hur ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet skall kvalificeras rättsligt.

82 Även om bedömningen av stödet skall ske utifrån objektiva omständigheter och inte är avhängig bedömningen vid inledningen av det formella granskningsförfarandet, och även om enbart beslutet att inleda förfarandet i fråga inte är av samma omedelbart bindande art som ett föreläggande om att avbryta stödåtgärder som riktas till den berörda medlemsstaten (domen i målet Tirrenia, punkterna 58 och 60), är det ändå följaktligen så att kommissionens val att inleda det formella granskningsförfarandet och preliminärt klassificera ifrågavarande föreskrifter som otillåtet stöd har sådana rättsverkningar som domstolen angivit i domen i målet Tirrenia.

83 Varje beslut att, i likhet med de omtvistade besluten i förevarande mål, inleda det formella granskningsförfarandet är vidare, trots den provisoriska arten av de rättsliga bedömningar som det grundas på, definitivt, på så sätt att kommissionens beslut att inleda detta förfarande medför rättsverkningar, i vart fall tills dess att förfarandet avslutats.

- 84 Även om kommissionen slutligen skulle besluta att de ifrågavarande statliga åtgärderna skall anses utgöra nytt stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden medför nämligen inte detta något godtagande i efterhand av de åtgärder för genomförandet som vidtagits i strid med förbudet i artikel 88.3 EG (domen i det ovannämnda målet *Cenemesa*, punkt 23).
- 85 Dessutom kan ett beslut att inleda granskningsförfarandet i alla händelser åberopas vid nationell domstol (domen i målet *Tirrenia*, punkt 59). Stöd-mottagarna och territoriella enheter såsom sökanden utsätts sålunda för risken att nationella domstolar kan förordna om att åtgärden skall upphöra eller att betalt stöd skall återkrävas, i syfte att uppfylla den skyldighet som föreskrivs i artikel 88.3 sista meningen EG, eftersom den direkta effekten av det förbud mot att genomföra tilltänkta åtgärder som stadgas där omfattar allt stöd som genomförts utan att anmälas (domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, *Lorenz*, REG 1973, s. 1471, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 2, s. 177, och av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, *Sfei m.fl.*, REG 1996, s. I-3547, punkt 39). Dessa mottagare och territoriella enheter löper således en större ekonomisk och finansiell risk än de skulle ha gjort om inte det formella granskningsförfarandet hade inletts. Det är särskilt därför som beslutet att inleda detta förfarande skall anses medföra rättsverkningar (se analogt förstainstans-rättens dom av den 9 november 1994 i mål T-46/92, *Scottish Football* mot kommissionen, REG 1994, s. II-1039, punkt 13).
- 86 Kommissionens val av åtgärd inom ramen för förfarandet skall således kunna prövas rättsligt också i en situation som den i förevarande mål. Beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet medför nämligen sådana rättsverkningar som ovan angivits. När åtgärder granskas inom ramen för den fortlöpande granskningen av alla befintliga stödprogram ändras däremot inte de rättsliga förhållandena förrän den berörda medlemsstaten eventuellt godtar förslaget till lämpliga åtgärder eller kommissionen har fattat ett slutligt beslut (i domen i målet *Tirrenia*, punkt 61).
- 87 Avvisningsyrkandet skall således heller inte bifallas på den andra grunden.

88 Talan skall därmed upptas till sakprövning.

### Prövning i sak

89 Sökanden har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring i de båda målen åberopat väsentligen samma grunder. Den första grunden är att kommissionen inte motiverat sitt beslut. Den andra grunden är att Förenade kungarikets rätt till försvar inte iakttagits. Sökandens tredje grund är att de omtvistade besluten strider mot artikel 88 EG och mot artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd. Den fjärde grunden är att proportionalitetsprincipen åsidosatts, och den femte grunden är att principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar åsidosatts.

90 Mot bakgrund av omständigheterna i målet skall förstainstansrätten inleda sin prövning med att pröva vad sökanden anfört angående åsidosättande av artikel 88 EG och artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, åsidosättande av proportionalitetsprincipen samt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar i ett sammanhang.

*Åsidosättande av artikel 88 EG och artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, proportionalitetsprincipen samt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar*

### Parternas yttranden

91 Sökanden har till stöd för sin talan avseende förordningen om undantagna bolag gjort gällande att kommissionen har gjort en uppenbar felbedömning genom att

fastslå att 1978 och 1983 års ändringar innebar ”väsentliga förändringar” av en stödåtgärd som inte anmälts. Genom att göra denna bedömning, och följaktligen bedöma att föreskrifterna om undantagna bolag i deras helhet skall anses vara ”nya stödåtgärder”, utan att ta hänsyn till det gemenskapsrättsliga sammanhang som förelåg vid den tid när dessa föreskrifter antogs och utan att göra en tillräcklig ekonomisk bedömning, har kommissionen givit en alltför omfattande och godtycklig innebörd åt begreppet nytt stöd.

- 92 Den ändring som genomfördes år 1978 innebar enligt sökanden endast en kodifiering av rådande praxis och medförde därför inga praktiska verkningar. Vad avser 1983 års ändring har sökanden gjort gällande att kommissionen har underlåtit att göra en ekonomisk bedömning av denna ändrings verkningar på konkurrensen och handeln på den gemensamma marknaden.
- 93 Sökanden har gjort gällande att kommissionen i alla händelser åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att kvalificera föreskrifterna om undantagna bolag i deras helhet som nytt stöd, även om ändringarna år 1978 och år 1983 kan särskiljas från 1967 års bestämmelser.
- 94 Vad avser föreskrifterna om kvalificerade bolag har sökanden anfört att kommissionen tillämpat gemenskapsrätten på ett felaktigt sätt genom att fastslå att dessa inte skulle anses utgöra befintligt stöd. Föreskrifterna härrör från år 1983, då det varken var klarlagt för kommissionen eller medlemsstaterna, och framför allt inte för företagen, huruvida och i vilken utsträckning som bestämmelserna om statligt stöd skulle tillämpas på nationella bestämmelser om bolagsskatt. Dessa bestämmelser utfärdades således tio år före liberaliseringen av kapitalrörelser och femton år före kommissionens klagörande av begreppet statligt stöd, i dess meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, som offentliggjordes den 10 december 1998 (EGT C 384, s. 3)



95 Föreskrifterna om kvalificerade bolag anmäldes dessutom till Primarologruppen av Förenade kungarikets regering före offentliggörandet av 1998 års meddelande. Enligt sökanden innehöll 1998 års meddelande den första allmänna, om än inte uttömmande, definitionen av "statligt skattestöd", och den kan mer anses vara ett angivande av kommissionens politiska viljeinriktning på detta område än ett "klargörande" av tillämpliga bestämmelser.

96 Dessutom framgår det av artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd att gemenskapslagstiftningen om statligt stöd kan utvecklas genom sådana beslut från kommissionen och gemenskapsdomstolarna (se punkt 4 ovan). Föreskrifterna om kvalificerade bolag utgör en åtgärd som endast på grund av den efterföljande utvecklingen har kommit att anses utgöra statligt stöd på sätt som anges i den bestämmelsen. Genom att fastslå att föreskrifterna om kvalificerade bolag inte skall anses utgöra befintligt stöd har kommissionen retroaktivt tillämpat de relativt detaljerade bestämmelser som gäller vid definitionen av statligt stöd år 2001 på den rättsliga och ekonomiska situation som rådde år 1983. Sökanden har i detta hänseende hänvisat till irländska bestämmelser om bolagsskatt, som enligt sökanden ursprungligen inte ansågs utgöra statligt stöd, men där kommissionens inställning ändrades i takt med den gradvisa utvecklingen mot mera rigorösa gemenskapsbestämmelser angående sådana skattelättnader (se kommissionens förslag till åtgärder avseende det internationella centret för finansiella tjänster och den tullfria flygplatsen i Shannon, EGT C 395, 1998, s. 14, och avseende den irländska bolagsskatten, EGT C 395, 1998, s. 19).

97 Sökanden har även gjort gällande att kommissionen åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att underställa skattebestämmelserna om kvalificerade bolag den prövning som föreskrivits för nytt stöd, vilket medför dramatiska ekonomiska konsekvenser. Detta betydande förfång är, med hänsyn till den ringa omfattningen av Gibraltars ekonomi och den försumbara verkan de omtvistade bestämmelserna har på konkurrensen och den internationella handeln, inte

proportionerligt i förhållande till vad som eftersträvas med att inleda förfarandet. Ett lämpligare tillvägagångssätt hade enligt sökanden varit att kommissionen endast prövat dessa bestämmelser utifrån uppförandekoden för företagsbeskattning, och således enligt artiklarna 96—97 EG, eller enligt förfarandet för befintligt stöd.

- 98 Sökanden har slutligen gjort gällande att kommissionen har åsidosatt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar genom att dröja 18 respektive 23 år med att ifrågasätta dessa bestämmelser, vilka antagits år 1967 och år 1983, och genom att dröja orimligt länge med att genomföra prövningen av dem. Kommissionen har före februari 1999 aldrig uttryckt uppfattningen att bestämmelserna skulle strida mot gemenskapsrätten. Denna långvariga underlåtenhet från kommissionens sida har givit Gibraltar berättigade förväntningar. Dessutom skall preskriptionsbestämmelser tillämpas på kommissionens undersökningar. I artikel 15 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs sålunda att alla enskilda stödprogram som beviljats enligt bestämmelser om stöd som kommissionen inte invänt mot skall anses utgöra befintligt stöd när 10 år förflutit från att det beviljats. Kommissionen skulle enligt den bestämmelsen ha kvalificerat de ifrågavarande föreskrifterna som befintligt stöd. Kommissionen har i alla händelser åsidosatt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar genom att låta det gå alltför lång tid från att den inledde undersökningen av ifrågavarande bestämmelser. Det inledande undersökningsförfarandet påbörjades den 12 februari 1999, men det formella granskningsförfarandet inleddes inte förrän två och ett halvt år senare, den 11 juli 2001. Under det inledande undersökningsförfarandet har kommissionen varit passiv under 10 respektive 12 månader.
- 99 Kommissionen har, såvitt avser föreskrifterna om undantagna bolag, anfört att den verkliga frågan som skall prövas är huruvida de ändringar som genomfördes åren 1978 och 1983 skall anses ha varit väsentliga eftersom de rörde stödet i sak, snarare än dess omfattning (generaladvokaten Fennellys förslag till avgörande inför dom av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen, REG 2000, s. I-8855, s. I-8859, punkterna 62 och 63). Kommissionen skall således bedöma de ifrågavarande bestämmelserna, och inte de ekonomiska verkningarna av förändringarna.

Bedömningen skall ske inom ramen för det formella granskningsförfarandet, så snart det inte *prima facie* förefaller finnas skäl att anse att de ifrågavarande ändringarna inte medfört omfattande förändringar av det aktuella stödet.

100 Kommissionen har gjort gällande att det på det stadiet fanns skäl att *prima facie* anse att de två förändringar som angivits i det omtvistade beslutet I medfört omfattande ändringar av stödet i fråga. Genom 1978 års ändring har de företag som omfattas av bestämmelserna befriats från skyldighet att erlägga en viss skatt. Även om denna skattskyldighet tidigare i stort sett hade kunnat undvikas har således ett nytt undantag införts. Genom 1983 års ändring utökades kretsen av förmånstagare till att omfatta en potentiellt mycket omfattande kategori företag. Den omständigheten att dessa företag inte använt sig av denna möjlighet i någon större utsträckning saknar betydelse vid bedömningen av huruvida förändringen är väsentlig. Den information kommissionen hade tillgång till var i vart fall tillräcklig för att motivera att den inledde det formella granskningsförfarandet i syfte att genomföra en fördjupad undersökning. Kommissionen har tillagt att sökanden har möjlighet att föra fram de argument som nu framförts inför förstainstansrätten under det formella granskningsförfarandet.

101 Kommissionen har medgett att vad sökanden anfört om den begränsade arten av ändringarna i de tidigare bestämmelserna och om möjligheten att det endast är de delar av dessa bestämmelser som ändrats som skall anses vara nytt stöd är befogade och relevanta synpunkter. Dessa skall beaktas, inte bara av proportionalitetsskäl, utan också för att de avser graden av väsentlighet hos dessa ändringar och deras verkningar. De medför emellertid inte att kommissionen skall anses vara förhindrad att alls pröva dessa bestämmelser. Kommissionen har vidare anfört att vissa av sökandens synpunkter rör frågan huruvida det stöd som betalats ut skall återkrävas, medan andra rör prövningen av huruvida åtgärden i fråga är förenlig med den gemensamma marknaden.

102 Vad gäller föreskrifterna om kvalificerade bolag har kommissionen gjort gällande att den inte avsåg att slutgiltigt slå fast huruvida det föregivna stödet skall anses vara nytt eller befintligt stöd. Denna fråga skall prövas närmare under det

formella granskningsförfarandet. Det fanns emellertid på detta stadium omständigheter som tydde på att åtgärden redan från början utgjort stöd i den mening som avses i artikel 87 EG. De bevis som kommissionen förfogade över var i alla händelser tillräckliga för att motivera dess beslut att inleda det formella granskningsförfarandet för att genomföra en fördjupad undersökning.

- 103 Sökanden kommer att ha möjlighet att framföra sina synpunkter under det formella granskningsförfarandet. Det skall därvid diskuteras i vilken utsträckning verksamheten hos de företag som omfattas av bestämmelserna om kvalificerade bolag är öppen för internationell konkurrens. Dessa företag är verksamma på ett stort antal områden, däribland finansiella tjänster, reparationer av båtar, motorfordon, telekommunikationer samt hasardspel och vadslagning. Bedömningen skall således ske utifrån verksamheten hos dessa företag och förhållandena på marknaden år 1983 och senare. Den omständigheten att kvalificerade bolag skall vara verksamma utanför Gibraltar förefaller i sig, på nuvarande stadium, tyda på att de bedriver internationell handel.

- 104 Konungariket Spanien har väsentligen anslutit sig till vad kommissionen anfört.

#### Förstainstansrättens bedömning

— Det omtvistade beslutet I angående bestämmelserna om undantagna bolag

- 105 Vad avser frågan huruvida kommissionen hade skäl att inleda det formella granskningsförfarandet eller skulle ha granskat den ifrågakvarande åtgärden inom

ramen för den fortlöpande granskning av alla befintliga stödprogram som föreskrivs i artikel 88.1 EG och artiklarna 17—19 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd framhåller förstainstansrätten att förfarandet i förevarande fall inleddes på grund av att kommissionen ansett det tveksamt hur detta "eventuellt otillåtna stöd" skall bedömas, och huruvida det skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Otillåtet stöd är enligt artikel 1 f i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd "nytt stöd som införs i strid med artikel [88].3 i fördraget".

106 Under förutsättning att de ursprungliga skattebestämmelserna från år 1967 skall anses utgöra ett "stödprogram" råder det i alla händelser ingen tvekan om att de utgjorde "befintligt stöd" i den mening som avses i artikel 1 b i, i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, eftersom Förenade kungariket anslöt sig till gemenskapen den 1 januari 1973.

107 I det omtvistade beslutet I anges uttryckligen att de ursprungliga skattebestämmelserna från år 1967 har ändrats vid två tillfällen, under år 1978 och under år 1983. Dessa förändringar har angivits vara "väsentliga", och "föreskrifterna om undantagna bolag kan således inte anses utgöra befintligt stöd, utan skall anses vara otillåtet stöd" (punkt 16 i beslutet). Dessutom omfattar beslutet alla undantagna bolag på Gibraltar, och inte bara dem som berördes av ändringarna åren 1978 och 1983 (punkt 38).

108 Kommissionen har således preliminärt ansett att dessa två ändringar, vilka antagits efter Förenade kungarikets anslutning till gemenskapen, medfört att de ursprungliga skattebestämmelserna i sin helhet skall anses ha omvandlats till att utgöra nytt stöd.

109 Enligt artikel 1 c i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd skall alla "ändringar av befintligt stöd" anses utgöra nytt stöd. Enligt denna bestämmelse otvetydiga

lydelse är det alltså inte ”allt ändrat befintligt stöd” som skall anses vara nytt stöd, utan bara ändringen i sig.

- 110 Denna bedömning stöds av domstolens dom av den 9 augusti 1994 i mål C-44/93, *Namur-les-assurances du crédit* (REG 1994, s. I-3829, punkterna 13 och 16), där domstolen fastslog att alla åtgärder ”som medför ändringar av ett stöd” skall anses utgöra nytt stöd, och att ”åtgärder som medför ändringar av ett stöd” inte får genomföras förrän förfarandet lett fram till kommissionens slutliga beslut.
- 111 Det är således endast när ändringen påverkar själva det materiella innehållet i de ursprungliga bestämmelserna som dessa skall anses omvandlas till nytt stöd. En sådan ändring skall emellertid inte anses föreligga när det som utgör det nya klart kan särskiljas från de ursprungliga bestämmelserna.
- 112 I förevarande mål har kommissionen, angående 1978 års ändring, i punkt 12 i det omtvistade beslutet anfört att den befriade undantagna bolag från deras skattskyldighet genom införandet av ett undantag från stämpelskatt vid tecknande av livförsäkring eller betalning av livränta, eller vid vissa transaktioner avseende sådana livförsäkringar eller livräntor, vilket inte föreskrivits i de ursprungliga bestämmelserna. I punkterna 13 och 14 i beslutet anförde kommissionen att 1983 års ändringar medförde att skattesystemet i fråga utvidgades till att omfatta en ny kategori bolag som tidigare inte uppfyllde villkoren för att klassificeras som undantagna bolag enligt den ursprungliga versionen från år 1967 av föreskrifterna om undantagna bolag.
- 113 Det framgår således av vad kommissionen själv anfört att de två ändringarna i fråga utgör vanliga tillägg till de ursprungliga bestämmelserna från år 1967, som medfört att tillämpningsområdet för bestämmelserna utvidgats till att omfatta en ytterligare slags transaktion, nämligen livförsäkringar, och att ytterligare ett slags bolag lagts till de som omfattas av skattebefrielse, nämligen filialer till vissa

bolag. Det finns däremot inget i handlingarna i målet som visar att dessa ändringar förändrat de ursprungliga skattebestämmelsernas grundläggande funktion för andra transaktioner eller bolagstyper. 1978 och 1983 års ändringar skall således anses särskiljbara från de ursprungliga skattebestämmelserna från år 1967. Även om ändringarna skall anses utgöra stöd kvarstår därmed kvalificeringen av 1967 års bestämmelser som befintligt stöd.

114 Denna bedömning motsägs inte av vad domstolen anfört i punkt 28 i domen i det ovannämnda målet *Namur-Les-assurances du crédit*, där den fastslog att frågan huruvida en stödåtgärd skall anses utgöra nytt eller befintligt stöd skall bedömas utifrån de bestämmelser enligt vilka stödet utgår. Även om det i förevarande mål är så att 1978 och 1983 års ändringar har införts i den ursprungliga lagtexten från år 1967 kan de ändå särskiljas från de ursprungliga bestämmelserna. Frågan huruvida den ändringen var särskiljbar uppkom inte i det ovannämnda målet *Namur-Les-assurances du crédit*, och domstolen uttalade sig inte på den punkten.

115 Kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet angående skattebestämmelserna om undantagna bolag i deras helhet och att preliminärt slå fast att dessa skall anses utgöra nytt stöd är således inte förenligt med artikel 88 EG och artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd. Det omtvistade beslutet I skall således ogiltigförklaras i sin helhet, utan att det därvid är nödvändigt att pröva de övriga grunder som åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring.

116 Förstainstansrätten framhåller därvid att det inte är möjligt att endast ogiltigförklara detta beslut i den del som avser att de ursprungliga bestämmelserna inkluderats i prövningen av ifrågasvarande ändringar, eftersom förstainstansrätten inte skall sätta sig i kommissionens ställe genom att avgöra huruvida det är motiverat att fortsätta det formella granskningsförfarandet angående 1978 och 1983 års ändringar.

— Det omtvistade beslutet II angående skattebestämmelserna om kvalificerade bolag

- 117 Förstainstansrätten framhåller inledningsvis att skattebestämmelserna om kvalificerade bolag antogs år 1983. De har således tillkommit efter Förenade kungarikets anslutning till gemenskapen, och skall inte anses utgöra ”befintligt stöd” i den mening som avses i artikel 1 b i i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd.
- 118 Kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet, och därmed att inte pröva föreskrifterna inom ramen för granskningen av befintligt stöd, kan vidare endast prövas utifrån vad sökanden anfört till stöd för sina yrkanden. Sökanden har inte anfört några invändningar mot kommissionens beskrivning av omständigheterna eller av rättsläget, eller mot kommissionens preliminära rättsliga bedömning i det omtvistade beslutet II, det vill säga att systemet i fråga utgör nytt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 119 Sökanden har nämligen redogjort för den historiska utvecklingen, det osäkra rättsläget år 1983, den därpå följande liberaliseringen av kapitalrörelser, och det klagande avseende begreppet statligt skattestöd som kom först mot slutet av 1990-talet. Sökanden har vidare endast på ett allmänt sätt gjort gällande att bestämmelserna om statligt stöd är ett ”levande rättsområde” och att begreppet stöd utvecklats över tiden, vilket också framgår av artikel 1 b v i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd. Sökanden har slutligen anfört att föreskrifterna om kvalificerade bolag, från år 1983, år 2001 rimligen och skäligen måste anses utgöra ”befintligt” stöd, medan det skulle strida mot all logik och mot den normala betydelsen av tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser att klassificera dem som ”nytt” stöd.



- 120 Dessa allmänt hållna skäl är inte av den arten att de medför att skattesystemet från år 1983 på grund av dess inneboende egenskaper skall anses vara befintligt stöd.
- 121 Domstolen slog i domen av den 17 juni 1999 i mål C-295/97, Piaggio (REG 1999, s. I-3735), punkterna 45—48, fast att svaret på frågan huruvida ett stöd skall anses vara nytt inte kan göras beroende av kommissionens subjektiva bedömning. Således godtog domstolen, år 1999, inte att kommissionen av ”lämplighetsskäl” ansett en nationell lag från år 1979 utgöra befintligt stöd. Ett av dessa skäl var att kommissionen under 14 år inte kunnat avgöra hur bestämmelserna skulle kvalificeras i stödhänseende. Förstainstansrätten framhåller således att frågan huruvida en statlig åtgärd skall anses utgöra nytt eller befintligt stöd skall bedömas utan hänsyn till den tid som förflutit sedan åtgärden i fråga infördes, och oberoende av tidigare administrativ praxis.
- 122 I den utsträckning som sökanden gjort gällande att de ifrågavarande skattebestämmelserna skall anses utgöra befintligt stöd av det skälet att Primarolgruppen underrättats om dem har det ovan (punkt 70) framhållits att denna underrättelse inte skall likställas med en formell anmälan till kommissionen i den mening som avses i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd.
- 123 Vad avser hänvisningarna till kommissionens två förslag till åtgärder angående de irländska bestämmelserna om bolagsskatt framhåller förstainstansrätten att det såväl i fråga om omständigheter som relevanta rättsregler föreligger stora skillnader mellan dessa förslag och förevarande mål. Dessa förslag kan således inte åberopas till stöd för att de i förevarande mål aktuella skattebestämmelserna skall anses utgöra befintligt stöd.

- 124 Sökanden har vidare hänvisat till Gibraltars ringa storlek och gjort gällande att de ifrågavarande skattebestämmelsernas påverkan på den gemensamma marknaden och handeln mellan medlemsstaterna hela tiden varit ringa, då antalet registrerade kvalificerade bolag på Gibraltar endast uppgår till 150 stycken efter 18 års tillämpning av skattebestämmelserna. Kommissionen har dessutom underlåtit att genomföra en ekonomisk bedömning av denna påverkan.
- 125 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden inte angivit några exakta sifferuppgifter angående omfattningen av ifrågavarande skatt eller angående omsättning och resultat för de företag som omfattas av bestämmelserna. Enligt fast rättspraxis utesluter inte *a priori* det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa storlek eller att det mottagande företaget är relativt litet att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas (se förstainstansrättens dom av den 28 januari 1999 i mål T-14/96, BAI mot kommissionen, REG 1999, s. II-139, punkt 77, och där angiven rättspraxis). Det är dessutom tillräckligt att en åtgärd "hotar" att snedvrída konkurrensen och "kan" påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- 126 I avsaknad av mer detaljerade uppgifter från sökanden skall denna inte anses ha anfört tillräckliga skäl för sitt bestridande av vad kommissionen anfört i det omtvistade beslutet II (punkt 14) om att de kvalificerade bolag som omfattas av de ifrågavarande bestämmelserna faktiskt eller potentiellt kan handla med bolag i andra medlemsstater, i synnerhet som de normalt inte har rätt att bedriva handel på Gibraltar.
- 127 Det var dessutom helt riktigt av kommissionen att anse att det formella granskningsförfarandet är det lämpliga förfarandet för att genomföra den

ekonomiska bedömning sökanden efterlyst, då det i detta förfarande är möjligt för berörda företag att yttra sig innan det slutliga beslutet fattas.

128 Vad avser sökandens uppgift om att beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet medför irreparabel skada på Gibraltars ställning som internationellt finanscentrum, eftersom risken för att skattebestämmelserna i fråga skall avskaffas utgör ett allvarligt hot mot livskraften i Gibraltars ekonomi, påminner förstainstansrätten (se punkterna 72 och 121 ovan) om att kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet när den, efter att preliminärt ha fastslagit att åtgärden skall anses utgöra nytt stöd, har allvarliga svårigheter att bedöma huruvida åtgärden skall anses vara förenlig med den gemensamma marknaden. De ekonomiska risker beslutet att inleda detta förfarande medför, såsom de risker sökanden åberopat, påverkar i sig på intet sätt bedömningen av beslutets lagenlighet. Vad sökanden anfört i denna del föranleder således inte att yrkandet skall bifallas.

129 Vad sökanden slutligen anfört angående proportionalitetsprincipen samt principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, framgår det av vad som ovan anförts att enbart den omständigheten att kommissionen under en relativt lång tidsperiod inte inlett någon undersökning angående en viss statlig åtgärd inte i sig medför att den åtgärden därigenom, för det fall att den skall anses utgöra stöd, skall anses utgöra befintligt sådant (domen i det ovannämnda målet Piaggio, punkterna 45—47). Såsom kommissionen framhållit kan den osäkerhet som kan ha rått i detta avseende ha gett upphov till sådana berättigade förväntningar hos mottagarna av stödet som förhindrar att utbetalt stöd återkrävs (domstolens dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen, REG 1987, s. 4617, punkterna 16 och 17, och av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkterna 16 och 17, svensk specialutgåva, volym 10, s. 499).

130 Detsamma gäller den preskriptionsfrist som angivits i artikel 15 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, vilken inte ger uttryck för någon allmän princip enligt vilken nytt stöd omvandlas till befintligt stöd, utan endast medför att stöd som införts mer än tio år innan kommissionen först ingrep inte kan återkrävas.

- 131 Det följer av vad som ovan anförts att vad sökanden anført om åsidosättande av artikel 88 EG och av artikel 1 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd, liksom av proportionalitetsprincipen samt principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar inte kan medföra att dennas yrkande skall bifallas såvitt avser det omtvistade beslutet II.
- 132 Förstainstansrätten övergår därför till att pröva huruvida talan skall bifallas på övriga av sökanden anförda grunder.

*Underlåtenhet att motivera beslutet*

Sökandens argument

- 133 Sökanden har anført att artikel 253 EG ger uttryck för principen att de rättsakter som antas av gemenskapens institutioner skall innehålla en tillräckligt tydlig motivering av vilken det klart och tydligt skall framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat. Sökanden har framhållit att ett beslut, som till skillnad från förordningar riktas till vissa personer, skall innehålla en detaljerad motivering.
- 134 Kommissionens beslut i frågor om statligt stöd medför särskilt betydelsefulla konsekvenser för medlemsstater, regioner och lokala kollektiva enheter samt privata företag. De är av ekonomisk art, vilket förutsätter en redovisning av de

ekonomiska skälen avseende åtgärdens inverkan på konkurrensen och på samhandeln, ur såväl kvalitativ som kvantitativ synpunkt.

- 135 Sökanden har gjort gällande att kommissionen i punkt 1 i det omtvistade beslutet II har uttryckt sig på ett tveksamt och långt ifrån klart sätt, utan att på något sätt förklara varför föreskrifterna om kvalificerade bolag inte skall anses utgöra befintligt stöd. Kommissionens motiveringsskyldighet var emellertid omfattande, eftersom föreskrifterna i fråga hade varit en del av rättsordningen på Gibraltar i 18 år utan att kommissionen anfört några invändningar, och eftersom det år 1983 var långt ifrån klarlagt huruvida bestämmelserna om statligt stöd systematiskt skulle tillämpas på bolagsskattebestämmelser.

### Förstainstansrättens bedömning

- 136 Såsom kommissionen har framhållit skall den motivering som erfordras enligt artikel 253 EG anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om och göra det möjligt att få reda på skälen för den vidtagna åtgärden. I detta avseende skall inte endast rättsaktens lydelse beaktas, utan också sammanhanget och reglerna på området (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval et Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63).

- 137 Vid bedömningen av hur omfattande motiveringsskyldighet som är förenad med ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet påminner förstainstansrätten om att det enligt artikel 6 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd föreskrivs att när kommissionen beslutar att inleda det formella granskningsförfarandet får beslutet begränsas till att endast sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor samt att ange kommissionens "preliminära bedömning" beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

- 138 Enligt samma artikel 6 skall beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet möjliggöra för berörda parter att delta på ett verksamt sätt i det formella granskningsförfarandet, under vilket de skall ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter. Det är i detta avseende tillräckligt att berörda parter får kännedom om kommissionens skäl att preliminärt bedöma den ifrågavarande åtgärden som nytt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 139 De brister i motiveringen som sökanden åberopat skall således inte anses utgöra en överträdelse av artikel 253 EG. Vad avser kommissionens påstått tveksamma formulering i det omtvistade beslutet II avspeglar den formuleringen precis de frågor som fått kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet. I övrigt anges i beslutet särdragen i de skattebestämmelser som är föremålet för det formella granskningsförfarandet, och att kommissionen mot bakgrund av då tillgänglig information preliminärt ansett bestämmelserna utgöra nytt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 140 Sökandens yrkande skall således inte bifallas på denna grund.

*Åsidosättande av sökandens och Förenade kungarikets rätt till försvar*

Sökandens argument

- 141 Sökanden har gjort gällande att varje person till vilken ett beslut som går honom emot är riktat skall ha möjlighet att framföra sina synpunkter angående de

omständigheter som kommissionen anfört emot honom i skälen till sitt beslut (förstainstansrättens dom av den 6 december 1994 i mål T-450/93, Lisrestal m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. II-1177, punkt 42). Denna rätt gäller även till förmån för varje person som direkt och personligen berörs av ett sådant beslut (domstolens dom av den 29 juni 1994 i mål C-135/92, Fiskano mot kommissionen, REG 1994, s. I-2885, punkterna 26 och 41). Kommissionen har underlåtit att tillgodose sökandens rätt till försvar genom att fatta det omtvistade beslutet II utan minsta diskussion med sökanden och utan att ge denna någon möjlighet att yttra sig.

- 142 Sökanden har närmare bestämt anfört att efter Förenade kungarikets svar till kommissionen av den 3 juli 2000 har kommissionen avbrutit sin undersökning av föreskrifterna om kvalificerade bolag, medan den fortsatt sin parallella undersökning av föreskrifterna om undantagna bolag. Kommissionen har sålunda ensidigt ointetgjort varje möjlighet till diskussion angående bedömningen av föreskrifterna om kvalificerade bolag. Kommissionen har dessutom underlåtit att dra in sökanden i det administrativa förfarandet och kommunicera direkt med denna.
- 143 Enligt sökanden gäller synpunkterna angående dennas rätt till försvar i tillämpliga delar även Förenade kungarikets rätt till försvar.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 144 Förstainstansrätten framhåller inledningsvis att domstolen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France (punkterna 58 och 59) slagit fast att det inte finns någon grund för att ålägga kommissionen en skyldighet att tillämpa ett kontradiktoriskt förfarande gentemot sökanden under

det inledande undersökningsförfarandet för statligt stöd. Detta gäller såväl gentemot andra berörda parter som gentemot medlemsstater vilka enligt tillämpliga bestämmelser inte har någon rätt att delta kontradiktoriskt i det inledande undersökningsförfarandet, innan beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet har fattats. Det är nämligen endast kommissionen som har möjlighet att förelägga den berörda medlemsstaten att "lämna alla nödvändiga upplysningar" (artiklarna 2.2, 5.1, 5.2 och 10.2 i tillämpningsföreskrifterna för statsstöd). Således har varken de berörda parterna eller medlemsstaterna någon möjlighet att ålägga kommissionen att höra dem i syfte att påverka kommissionens "preliminära bedömning", utifrån vilken dess beslut att inleda det formella granskningsförfarandet fattas.

145 Kommissionen har således inte haft någon skyldighet att bereda sökanden eller Förenade kungariket tillfälle att yttra sig under det inledande undersökningsförfarandet.

146 Det framgår i alla händelser att sökanden och Förenade kungariket faktiskt har haft tillfälle att yttra sig under det inledande undersökningsförfarandet. Efter att ha sänt kommissionen ett flertal skrivelser angående föreskrifterna om undantagna bolag och föreskrifterna om kvalificerade bolag sände Förenade kungariket den 12 september 2000 kommissionen ett dokument från Gibraltars regering, i vilket dess skäl för att föreskrifterna om undantagna bolag inte skulle anses omfattas av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd angavs. Sökanden deltog dessutom i ett möte som kommissionen ordnade den 19 oktober 2000, under vilket detta dokument diskuterades. Även om yttrandena tydligen begränsades till föreskrifterna om undantagna bolag finns det ingen anledning att anta att Förenade kungariket eller sökanden skulle ha varit förhindrade att yttra sig angående föreskrifterna om kvalificerade bolag om de funnit anledning därtill.

147 Sökandens talan skall således inte bifallas på denna grund.



148 Sökandens talan i mål T-207/01 angående det omtvistade beslutet II skall därmed ogillas.

## Rättegångskostnader

149 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall förlorande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I mål T-195/01 har kommissionen förlorat målet, och sökanden har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökandens yrkande skall således bifallas. I mål T-207/01 har sökanden förlorat målet, och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionens yrkande skall således bifallas.

150 Sökanden har förlorat i de förenade målen T-195/01 R och T-207/01 R, och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionens yrkande skall således bifallas.

151 Till skillnad mot vad sökanden anfört vid förhandlingen finns det inte skäl att tillämpa artikel 87.3 i förstainstansrättens rättegångsregler, eftersom det inte kan anses föreligga särskilda omständigheter, och heller inte att kommissionen i onödan eller mot bättre vetande förorsakat svaranden kostnader.

152 Konungariket Spanien skall enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) I mål T-195/01:

a) Kommissionens beslut SG (2001) D/289755 av den 11 juli 2001 om att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG angående Gibraltars föreskrifter om undantagna bolag ogiltigförklaras.

b) Kommissionen skall ersätta de rättegångskostnader som förorsakats Gibraltars regering och bära sina rättegångskostnader, med undantag för de kostnader som avser det interimistiska förfarandet i mål T-195/01 R, där Gibraltars regering skall ersätta samtliga rättegångskostnader.

c) Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader.

2) I mål T-207/01:

a) Talan ogillas.

b) Gibraltars regering skall ersätta kommissionens rättegångskostnader och bära sina rättegångskostnader, inklusive dem som hänför sig till det interimistiska förfarandet i mål T-207/01 R.

c) Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader.

Moura Ramos

Tiili

Pirrung

Mengozzi

Meij

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 april 2002.

H. Jung

R.M. Moura Ramos

Justitiesekreterare

Ordförande