

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer — uitgebreid)

23 oktober 2002 *

In de gevoegde zaken T-269/99, T-271/99 en T-272/99,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa,
Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava,
Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya,
vertegenwoordigd door A. Creus Carreras en B. Uriarte Valiente, advocaten,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door
F. Santaolalla Gadea, G. Rozet en G. Valero Jordana als gemachtigden, domicilie
gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de bij brieven van 17 augustus
1999 aan de Spaanse autoriteiten meegedeelde beschikkingen van de Commissie

* Procestaal: Spaans.

tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG tegen de Spaanse staat ter zake van de fiscale steunmaatregelen in de vorm van een belastingkrediet van 45 % in de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa (PB 1999, C 351, blz. 29, en PB 2000, C 71, blz. 8),

wijst

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

samengesteld als volgt: M. Jaeger, kamerpresident, R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, P. Lindh en J. Azizi, rechters,

griffier: B. Pastor, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 april 2002,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

Het gemeenschapsrecht

- 1 De procedureregels die het Verdrag op het gebied van steunmaatregelen van de staten vaststelt, verschillen naargelang het om bestaande of nieuwe steunmaat-

regelen gaat. Terwijl de bestaande steunmaatregelen onder artikel 88, leden 1 en 2, EG vallen, zijn op de nieuwe steunmaatregelen in chronologische volgorde de leden 3 en 2 van dit artikel van toepassing.

2 Met betrekking tot de bestaande steunmaatregelen is de Commissie ingevolge artikel 88, lid 1, EG bevoegd, deze tezamen met de lidstaten aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen. In het kader van dat onderzoek stelt zij de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist. Volgens artikel 88, lid 2, EG bepaalt de Commissie, indien zij, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruikt wordt gemaakt, dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

3 De nieuwe steunmaatregelen moeten ingevolge artikel 88, lid 3, EG vooraf bij de Commissie worden aangemeld en kunnen niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Krachtens deze bepaling vangt de Commissie onverwijld de procedure van artikel 88, lid 2, EG aan, indien zij meent dat een voornemen onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

4 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] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1; hierna: „procedureverordening”), die op 16 april 1999 in werking is getreden, bevat de volgende definities die relevant zijn voor de onderhavige zaken:

„a) ‚steun’, elke maatregel die aan alle in artikel [87], lid 1, van het Verdrag vervatte criteria voldoet;

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, van het Verdrag tot uitvoering wordt gebracht;

[...]”

5 Volgens artikel 2, lid 1, van de procedureverordening „wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld”. Volgens artikel 3 van de verordening mag nieuwe steun „niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven”. Artikel 4, lid 4, van deze verordening bepaalt, dat de Commissie een beschikking geeft om de procedure van artikel 88, lid 2, EG (hierna: „formele onderzoeksprocedure”) in te leiden, indien zij na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel „twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt”.

6 Artikel 6, lid 1, van de procedureverordening luidt: „De beschikking om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.”

7 Volgens artikel 7, lid 1, van de procedureverordening „wordt de formele onderzoeksprocedure beëindigd bij een beschikking als bepaald in de leden 2 tot en met 5”. De Commissie kan bij beschikking vaststellen dat de aangemelde maatregel geen steun vormt (artikel 7, lid 2), dat de aangemelde steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (artikel 7, lid 3), dat de aangemelde steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel 7,

lid 4), of dat de aangemelde steun niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (artikel 7, lid 5).

- 8 Met betrekking tot niet-aangemelde maatregelen bepaalt artikel 10, lid 1, van de procedureverordening: „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 de verordening wordt bepaald dat dit onderzoek eventueel resulteert in een beschikking tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure.
- 9 De procedure voor bestaande steunregelingen is geregeld in de artikelen 17 tot en met 19 van de procedureverordening. In artikel 18 wordt bepaald dat indien de Commissie tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, zij een aanbeveling geeft waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld. Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen niet aanvaardt, kan de Commissie op grond van artikel 19, lid 2, overeenkomstig het reeds aangehaalde artikel 4, lid 4, de formele onderzoeksprocedure inleiden.

Bij de fiscale regeling van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerd belastingkrediet

- 10 De onderhavige zaken hebben betrekking op beweerdelijk fiscale steun die bij de fiscale regeling van de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa in de vorm van een belastingkrediet wordt toegekend.

Bij de fiscale regeling 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, 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 van Álava, komen in aanmerking voor het belastingkrediet van 45 % van het bedrag van de investering zoals vastgesteld door de Diputación Foral van 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 van Álava is goedgekeurd.

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

- 12 De geldigheidsduur van deze bepaling werd 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. 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 respectievelijk de elfde aanvullende bepaling van Norma Foral 33/1997 van 19 december 1997 en de zevende aanvullende bepaling van Norma Foral 36/1998 van 17 december 1998.

Bij de fiscale regeling van de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa ingevoerd belastingkrediet

- 14 De vierde aanvullende bepaling van Norma Foral 7/1996 van Vizcaya van 26 december 1996, verlengd bij de tweede bepaling van Norma Foral 4/1998 van 2 april 1998, en de 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 [ESP] overschrijden volgens het besluit van de Diputación Foral

van [Vizcaya/Guipúzcoa], komen in aanmerking voor een belastingkrediet van 45 % van het bedrag van de investering zoals vastgesteld door de Diputación Foral van [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.

Het begin van de termijn voor de toepassing van deze aftrekken kan worden uitgesteld tot het eerste fiscale jaar waarin binnen de verjaringstermijn positieve resultaten worden behaald.

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

[...]”

Bestreden beschikkingen

- 15 Naar aanleiding van een in 1996 ingediende klacht heeft de Commissie de toekenning van het belastingkrediet van 45 % krachtens de fiscale regeling van het Territorio Histórico de Álava aan de onderneming Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) onderzocht. Bij beschikking 1999/718/EG van 24 februari 1999 betreffende steunmaatregelen van Spanje ten gunste van Demesa (PB L 292, blz. 1) heeft de Commissie vastgesteld dat de toekenning van

het belastingkrediet aan de betrokken onderneming een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel vormde.

- 16 De Commissie heeft vervolgens het bij de fiscale regeling van het Territorio Histórico de Álava ingevoerde belastingkrediet algemeen aan de artikelen 87 EG en 88 EG getoetst. Ook zijn soortgelijke belastingmaatregelen die in de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa van toepassing zijn, onderzocht (hierna voor de drie Territorios Históricos van Baskenland: „litigieuze belastingmaatregelen”).
- 17 De Commissie heeft derhalve bij beschikking SG (99) D/6871, waarvan bij schrijven van 17 augustus 1999 kennis is gegeven aan de Spaanse autoriteiten, besloten om de formele onderzoeksprocedure in te leiden ter zake van het belastingkrediet bedoeld in de fiscale regeling van de Territorios Históricos de Vizcaya en Guipúzcoa. Deze beschikking, die in de zaken T-269/99, Territorio Histórico de Guipúzcoa/Commissie, en T-272/99, Territorio Histórico de Vizcaya/Commissie, wordt bestreden, is in het Spaans bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 4 december 1999 (PB C 351, blz. 29), vergezeld van een samenvatting in de taal van de taalversie van dit blad overeenkomstig artikel 26, lid 2, van de procedureverordening.
- 18 De Commissie heeft ook de formele onderzoeksprocedure ingeleid ter zake van het in de fiscale regeling van het Territorio Histórico de Álava bedoelde belastingkrediet. De beschikking met referentienummer SG (99) D/6873 is bij brief van 17 augustus 1999 ter kennis van de Spaanse autoriteiten gebracht en in het Spaans bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 11 maart 2000 (PB C 71, blz. 8), vergezeld van een samenvatting in de taal van de taalversie van dit blad. Deze beschikking wordt bestreden in zaak T-271/99, Territorio Histórico de Álava/Commissie.

- 19 In de twee beschikkingen tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure (hierna: „bestreden beschikkingen”) kwalificeert de Commissie de betwiste belastingmaatregel voorlopig als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG op basis van de volgende overwegingen:

„Het belastingkrediet in kwestie voldoet aan de vier in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria. Het is met name in die zin specifiek dat bepaalde bedrijven erdoor worden begunstigd, omdat het alleen wordt verleend aan ondernemingen die meer dan 2 500 miljoen [ESP] (15 025 303 euro) investeren. Alle andere bedrijven waarvan de investeringen niet meer dan 2 500 miljoen [ESP] bedragen, zijn van de steun uitgesloten.” [Punt 3.1 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6871 en punt 2.1 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6873.]

- 20 Het selectieve karakter van het belastingkrediet blijkt volgens de Commissie ook uit de discretionaire bevoegdheid waarover de belastingdienst van de betrokken Territorios Históricos bij de toekenning van het betrokken belastingvoordeel beschikt [PB 1999, C 351, blz. 32, voor beschikking SG (99) D/6871, en PB 2000, C 71, blz. 11, voor beschikking SG (99) D/6873].

- 21 Na haar vaststelling dat de Spaanse autoriteiten de in artikel 88, lid 3, EG vastgestelde verplichting tot voorafgaande aanmelding hadden geschonden, beoordeelt de Commissie vervolgens of de betwiste belastingmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Zij concludeert dat er op dit gebied twijfels bestaan en besluit de formele onderzoeksprocedure in te leiden [punten 3.2 en 3.3 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6871 en punten 2.2 en 2.3 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6873].

- 22 Na de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft de Commissie specifiek de toekenning van het belastingkrediet van 45 % krachtens de fiscale regeling van het Territorio Histórico de Álava aan een bepaalde onderneming onderzocht. Dit onderzoek is afgesloten met 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).

Procesverloop en conclusies van partijen

- 23 Bij op 3 november 1999 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften hebben verzoekers de onderhavige beroepen ingesteld.
- 24 Het Territorio Histórico de Guipúzcoa, verzoeker in zaak T-269/99, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— beschikking SG (99) D/6871 van de Commissie nietig te verklaren, voorzover daarbij het belastingkrediet in Norma Foral de Guipúzcoa 7/1997 van 22 december 1997 als steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG wordt aangemerkt;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

25 Het Territorio Histórico de Álava, verzoeker in zaak T-271/99, concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;

- beschikking SG (99) D/6873 van de Commissie nietig te verklaren, voorzover daarbij het belastingkrediet in Norma Foral de Álava 22/1994 van 20 december 1994, zoals nadien gewijzigd, als steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG wordt aangemerkt;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

26 Het Territorio Histórico de Vizcaya, verzoeker in zaak T-272/99, concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;

- beschikking SG (99) D/6871 van de Commissie nietig te verklaren, voorzover daarbij het belastingkrediet in Norma Foral de Vizcaya 7/1996 van 26 december 1996, zoals nadien gewijzigd, als steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG wordt aangemerkt;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

- 27 Bij op 26 januari 2000 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akten heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in de drie zaken een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Bij beschikkingen van het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) van 6 juli 2000 zijn deze excepties met de zaak ten gronde gevoegd.
- 28 De Commissie concludeert in de drie zaken, dat het het Gerecht behage:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 29 Bij beschikking van de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 12 januari 2001 zijn de zaken T-269/99, T-271/99 en T-272/99 gevoegd.
- 30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering is verzoekers een schriftelijke vraag gesteld, waarop zij binnen de gestelde termijn hebben geantwoord.

- 31 Ter terechtzitting van 10 april 2002 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 32 De Commissie betoogt dat de bestreden beschikkingen voorbereidende handelingen zijn, die de rechtspositie van verzoekers niet wijzigen. De bestreden beschikkingen zijn derhalve niet aan te merken als voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 230 EG. Bovendien zou, indien de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure definitieve rechtsgevolgen teweeg zou brengen met betrekking tot de kwalificatie van een maatregel als staatssteun, de mogelijkheid om binnen de wettelijke termijn beroep tegen deze kwalificatie in te stellen, het beroep tegen de eindbeschikking inzake het steunkarakter van de maatregel niet -ontvankelijk maken, daar deze dan slechts een handeling ter bevestiging van een eerdere definitieve handeling zou zijn.
- 33 De Commissie merkt vervolgens op, dat het Hof in zijn arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307), heeft beslist dat de Commissie een tot de lidstaat gericht bevel tot opschorting van de steun kan vaststellen voordat zij het onderzoek van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt heeft afgesloten. Deze beschikking, die na een andere procedure dan die van artikel 88, lid 2, EG wordt vastgesteld, verschilt van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en is, anders dan laatstgenoemde beschikking, vatbaar voor beroep (arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 18). Dat het Hof het noodzakelijk heeft geacht om voor het opschortingsbevel een procedure en een beschikking te verlangen die verschillen van die betreffende de inleiding van de formele onderzoeksprocedure, duidt erop dat dit bevel niet automatisch voortvloeit uit het feit dat de onderzochte maatregel in de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure als steun wordt gekwalificeerd.

- 34 Ten slotte merkt de Commissie op dat, anders dan de beschikkingen die aan de orde waren in de arresten van het Hof van 30 juni 1992, Spanje/Commissie (C-312/90, Jurispr. blz. I-4117), en Italië/Commissie (C-47/91, Jurispr. blz. I-4145), en 9 oktober 2001, Italië/Commissie (C-400/99, Jurispr. blz. I-7303; hierna: „arrest Tirrenia”), de Spaanse centrale, regionale en provinciale autoriteiten tijdens de procedure vóór de vaststelling van de bestreden beschikkingen nimmer hebben gesteld dat de litigieuze belastingmaatregelen bestaande steun waren.
- 35 Onder verwijzing naar de in het voorgaande punt aangehaalde arresten antwoorden verzoekers, dat een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure een voor beroep vatbare handeling is, aangezien zij onmiddellijke en definitieve rechtsgevolgen teweegbrengt. Zij stellen met nadruk, dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure niet mocht inleiden, aangezien het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet geen steunmaatregel van de staat is. In de zaken T-271/99 en T-272/99 voegen zij eraan toe, dat als de litigieuze belastingmaatregelen al steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG waren, het om bestaande steunmaatregelen zou gaan. Het belastingkrediet is namelijk in 1984 bij de fiscale regelingen van de Territorios Históricos de Álava en Vizcaya ingevoerd.

Beoordeling door het Gerecht

- 36 Er zij aan herinnerd dat tijdens de vaststelling van de bestreden beschikkingen de litigieuze belastingmaatregelen reeds door verzoekers ten uitvoer waren gebracht. Volgens laatstgenoemden staat namelijk vast dat het bij deze maatregelen ingevoerde belastingkrediet geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG is.
- 37 Een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure brengt autonome rechtsgevolgen teweeg, in het bijzonder met betrekking tot de opschorting van de onderzochte maatregel (arrest Tirrenia, aangehaald in

punt 34 hierboven, punten 62 en 69). Deze conclusie dringt zich niet alleen op in het geval dat de maatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht, door de autoriteiten van de betrokken lidstaat als bestaande steunmaatregel wordt beschouwd, maar ook in het geval dat de in de inleidingsbeschikking beoogde maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt (arrest *Tirrenia*, aangehaald in punt 34 hierboven, punten 59, 60 en 69).

- 38 Een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van een maatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht en die door de Commissie als nieuwe steun wordt gekwalificeerd, wijzigt noodzakelijkerwijs de juridische strekking van de betrokken maatregel en de rechtssituatie van de ondernemingen die daarvan de begunstigden zijn, met name ten aanzien van de voortzetting van de tenuitvoerlegging van deze maatregel. Tot de vaststelling van een dergelijke beschikking kunnen de lidstaat, de begunstigde ondernemingen en de andere marktdeelnemers in de mening verkeren dat de maatregel rechtmatig ten uitvoer wordt gebracht als algemene maatregel die niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt, of als bestaande steun. Na de vaststelling van een dergelijke beschikking bestaat er daarentegen op zijn minst ernstige twijfel over de wettigheid van deze maatregel, die voor de lidstaat aanleiding moet zijn om de toepassing ervan op te schorten, onverminderd zijn recht om bij de rechter in kort geding om voorlopige maatregelen te verzoeken, aangezien het door de inleiding van de formele onderzoeksprocedure uitgesloten is dat er onmiddellijk een beschikking wordt gegeven waarin wordt geconcludeerd dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, op basis waarvan de tenuitvoerlegging van de maatregel rechtmatig kan worden voortgezet. Een dergelijke beschikking zou tevens kunnen worden aangevoerd voor een nationale rechter die moet oordelen over de gevolgen van de schending van artikel 88, lid 3, laatste zin, EG. Ten slotte kan zij voor de ondernemingen waarvoor de maatregel bestemd is, aanleiding zijn om in elk geval nieuwe betalingen of nieuwe voordelen te weigeren of de nodige reserves voor eventuele latere financiële compensaties aan te leggen. Ook de commerciële relaties van deze begunstigde ondernemingen zullen in hun contacten met hen rekening houden met hun zwakkere rechtssituatie en financiële situatie (arrest *Tirrenia*, aangehaald in punt 34 hierboven, punten 59 en 69; arrest *Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr. blz. II-2309, punt 85*).

- 39 Anders dan een tot een lidstaat gericht opschortingsbevel, dat onmiddellijk verbindend is, en op basis waarvan de Commissie zich in geval van niet-naleving krachtens artikel 12 van de procedureverordening rechtstreeks tot het Hof kan

wenden teneinde te doen vaststellen dat het verzuim een inbreuk op het Verdrag vormt, brengt een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van steunmaatregelen die ten uitvoer worden gebracht en die door de Commissie als nieuwe steun worden gekwalificeerd, in een dergelijke context rechtsgevolgen teweeg, waaruit de betrokken lidstaat, en in voorkomend geval de marktdeelnemers, zelf hun gevolgtrekkingen moeten maken. Dit onderscheid op procedureel vlak doet op zich evenwel geen afbreuk aan de draagwijdte van deze rechtsgevolgen (arrest Tirrenia, aangehaald in punt 34 hierboven, punt 60).

- 40 Uit het voorgaande volgt derhalve, dat de bestreden beschikkingen handelingen zijn waartegen een beroep krachtens artikel 230 EG kan worden ingesteld.
- 41 Verder worden verzoekers door de bestreden beschikkingen rechtstreeks en individueel geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Immers, de bestreden beschikkingen hebben betrekking op belastingmaatregelen die verzoekers zelf hebben vastgesteld, en zij beletten verzoekers bovendien hun eigen bevoegdheden, die hun rechtstreeks toekomen krachtens Spaans recht, naar eigen goeddunken uit te oefenen (zie in deze zin arresten Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 29 en 30, en 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr. blz. II-1275, punt 50).
- 42 Uit het voorgaande volgt dat de beroepen ontvankelijk zijn.

Ten gronde

- 43 Verzoekers voeren tot staving van hun beroep vijf middelen aan: 1) schending van artikel 87, lid 1, EG; 2) schending van artikel 88, leden 2 en 3, EG; 3) misbruik

van bevoegdheid; 4) schending van het vertrouwensbeginsel, en 5) schending van artikel 253 EG.

Het eerste middel: schending van artikel 87, lid 1, EG

- 44 Met het eerste middel betwisten verzoekers, dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG is.
- 45 Het Gerecht herinnert eraan, dat de Commissie verplicht is de formele onderzoeksprocedure in te leiden, wanneer zij bij een eerste onderzoek niet alle problemen heeft weten op te lossen die zich voordoen bij de vraag of de onderzochte maatregel een steunmaatregel is in de zin van artikel 87, lid 1, EG, althans wanneer zij bij dit eerste onderzoek niet tot de overtuiging heeft kunnen komen dat de betrokken maatregel, zo hij een steunmaatregel is, hoe dan ook verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 39; arrest Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punt 166).
- 46 Zo behelst volgens artikel 6 van de procedureverordening de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure een „eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel”.
- 47 Bijgevolg is de kwalificatie van de maatregel als staatssteun in een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet definitief van aard. De

inleiding van de formele onderzoeksprocedure beoogt juist de Commissie in staat te stellen, alle nodige adviezen in te winnen om een definitieve beslissing over dit punt te kunnen nemen (zie in die zin arrest Hof van 3 mei 2001, Portugal/Commissie, C-204/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 33; arrest Gerecht van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie, T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 59).

- 48 Ten einde de administratieve en de gerechtelijke procedure niet door elkaar te laten lopen en de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de gemeenschapsrechter te respecteren, moet de wettigheidstoetsing van een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure door het Gerecht noodzakelijkerwijs beperkt zijn (zie in die zin arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 20). De gemeenschapsrechter moet immers voorkomen een definitieve beoordeling te geven van vragen waarover de Commissie zich slechts voorlopig heeft uitgesproken.
- 49 Wanneer in het kader van een beroep tegen een beschikking tot inleiding van een formeel onderzoek verzoekers de beoordeling van de Commissie met betrekking tot de kwalificatie van de litigieuze maatregel als staatssteun betwisten, is derhalve de toetsing van de gemeenschapsrechter beperkt tot het onderzoek van de vraag of de Commissie geen kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat zij bij een eerste onderzoek van de betrokken maatregel niet alle problemen op dit punt kon oplossen (zie beschikking president van het Gerecht van 19 december 2001, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 R en T-207/01 R, Jurispr. blz. II-3915, punt 79).
- 50 In de eerste plaats betogen verzoekers, dat de bestreden beschikkingen betrekking hebben op algemene maatregelen die niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen. Immers, het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet zou gelijkelijk ten goede komen aan alle belastingplichtigen die 2 500 miljoen ESP investeren.

- 51 Verzoekers stellen om te beginnen, dat de Commissie het specifieke karakter van de litigieuze belastingmaatregelen uit het regionale karakter heeft afgeleid. Zij wijzen erop, dat de Territorios Históricos de Álava, Vizcaya en Guipúzcoa al sedert de XIXe eeuw een fiscale autonomie hebben die door de Spaanse grondwet wordt erkend en beschermd. Deze autonomie wordt door de bestreden beschikkingen impliciet aangetast.
- 52 Vervolgens voeren verzoekers aan, dat de Commissie het specifieke karakter van de litigieuze belastingmaatregelen niet kan afleiden uit een discretionaire bevoegdheid die de Diputaciones Forales bij de toekenning van het belastingkrediet zouden hebben. De Diputaciones onderzoeken immers enkel, of is voldaan aan de bij de litigieuze belastingmaatregelen gestelde voorwaarden, maar beschikken in dat opzicht niet over enigerlei discretionaire bevoegdheid. Zij zijn niet bevoegd om de begunstigde ondernemingen uit te kiezen of de intensiteit van de „steun” aan te passen op grond van de bijzondere kenmerken van de ondernemingen.
- 53 Het specifieke karakter van het belastingkrediet kan ten slotte ook niet worden afgeleid uit het vereiste van een minimuminvestering van 2 500 miljoen ESP. Het gaat om een objectief kwantitatief criterium, dat het toepassingsgebied van het betrokken belastingvoordeel beperkt.
- 54 Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan, dat ingevolge artikel 87, lid 1, EG een maatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” moet begunstigen, om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. Het specifieke of selectieve karakter van een maatregel is een van de kenmerken van het begrip steunmaatregel van de staat (arrest Hof van 1 december 1998, Ecotrade, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 40; arrest Gerecht Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, aangehaald in punt 41 hierboven, punt 144, en arrest Gerecht van 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 39).
- 55 In de bestreden beschikkingen heeft de Commissie het belastingkrediet voorlopig als selectieve maatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG gekwalificeerd op basis

van twee factoren, te weten de minimuminvestering van 2 500 miljoen ESP die nodig is om aanspraak op het belastingvoordeel te kunnen maken [punt 3.1 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6871 en punt 2.1 van de samenvatting van beschikking SG (99) D/6873] en de discretionaire bevoegdheid waarover de belastingdienst van de betrokken Territorios Históricos bij de toekenning van het belastingvoordeel zou beschikken [PB 1999, C 351, blz. 32, voor beschikking SG (99) D/6871, en PB 2000, C 71, blz. 11, voor beschikking SG (99) D/6873].

56 Anders dan verzoekers stellen, is de Commissie in de bestreden beschikkingen dus niet tot de voorlopige conclusie gekomen dat het belastingkrediet selectief is, op basis van de vaststelling dat de litigieuze belastingmaatregelen slechts op een deel van het Spaanse grondgebied, namelijk de Territorios Históricos van Baskenland, van toepassing zijn. Verzoekers kunnen dus niet stellen, dat door de bestreden beschikkingen de normatieve bevoegdheid van de drie Territorios Históricos van Baskenland tot vaststelling van de belastingmaatregelen wordt aangetast.

57 Het Gerecht stelt vervolgens vast, dat uit de litigieuze belastingmaatregelen blijkt, dat zij de toepassing van het belastingkrediet beperken tot ondernemingen die meer dan 2 500 miljoen ESP investeren in nieuwe materiële vaste activa. De litigieuze belastingmaatregelen beperken dus de facto de toepassing van het belastingkrediet tot ondernemingen die over aanzienlijke financiële middelen beschikken. Op grond daarvan mocht de Commissie redelijkerwijs voorlopig ervan uitgaan dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet was voorbehouden aan „bepaalde ondernemingen” in de zin van artikel 87, lid 1, EG (zie arrest Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, aangehaald in punt 41 hierboven, punt 157).

58 Verzoekers voeren evenwel aan, dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet als gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het belastingstelsel moet worden beschouwd, aangezien het voldoet aan uniform geldende objectieve criteria en dient ter verwezenlijking van het doel dat wordt nagestreefd met de fiscale bepalingen waarbij het wordt ingevoerd.

- 59 Zij verklaren dienaangaande, dat de met het belastingkrediet nagestreefde stimulering van de investeringen noodzakelijk is in een gebied dat gewoonlijk weinig marktdeelnemers aantrekt. Wanneer een staat investeringen aanmoedigt en erin slaagt ondernemingen op zijn grondgebied aan te trekken, verzekert hij zich bovendien van toekomstige belastingopbrengsten, aangezien deze ondernemingen in die staat zullen worden belast. De belastingmaatregelen van de betrokken historische gebieden beogen dus, evenals dergelijke overheidsmaatregelen, een zo hoog mogelijke belastingopbrengst.
- 60 In dit verband herinnert het Gerecht eraan, dat een overheidsmaatregel die gerechtvaardigd wordt door de aard of de algemene opzet van het stelsel waarvan hij deel uitmaakt, niet aan deze voorwaarde van selectiviteit voldoet, zelfs indien de begunstigten erdoor worden bevoordeeld (arresten Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, „Maribel”, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 33, en 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Jurispr. blz. I-8365, punt 42).
- 61 Voor de beoordeling of deze rechtvaardiging in casu van toepassing kan zijn, moet worden onderzocht of de beperking van de kring van potentiële begunstigten door de interne logica van het Baskische belastingstelsel kan worden gerechtvaardigd (zie arrest Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, aangehaald in punt 41 hierboven, punt 164).
- 62 Het Gerecht herinnert om te beginnen eraan, dat het feit dat de litigieuze belastingmaatregelen aan objectieve criteria en voorwaarden voldoen, niet bewijst dat de beperking van de kring van begunstigten tot ondernemingen die ten minste 2 500 miljoen ESP investeren, gerechtvaardigd zou zijn door de interne logica van het belastingstelsel van de betrokken drie Territorios Históricos (zie arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, aangehaald in punt 60 hierboven, punt 53).
- 63 Met betrekking tot het argument dat het belastingkrediet beoogt de economische ontwikkeling van Baskenland te bevorderen, merkt het Gerecht op 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 (zie arrest *Diputación Foral de Álava e.a./Commissie*, aangehaald in punt 41 hierboven, punt 168, en de aldaar aangehaalde verwijzingen).

- 64 Ten slotte is het argument inzake de latere verhoging van de belastingopbrengsten moeilijk te verzoenen met de toekenning van belastingverminderingen. Gesteld al dat een dergelijk doel werd beoogd, moet worden bedacht dat het even goed had kunnen worden bereikt met belastingmaatregelen van algemene aard (zie arrest *Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie*, T-92/00 en T-103/00, *Jurispr. blz. II-1385*, punt 62).
- 65 In die omstandigheden heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt, door zich in de bestreden beschikkingen voorlopig op het standpunt te stellen dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet een selectieve maatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG is, aangezien hij alleen ondernemingen begunstigt die meer dan 2 500 miljoen ESP investeren.
- 66 Derhalve behoeft niet meer nader te worden onderzocht, of de Commissie op basis van de informatie waarover zij ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikkingen beschikte, redelijkerwijs mocht vaststellen dat de Baskische belastingautoriteiten voor de toekenning van het belastingkrediet over een discretionaire bevoegdheid beschikten, en dat deze gestelde discretionaire bevoegdheid ook een selectief karakter aan de litigieuze belastingmaatregelen kon verlenen (zie punt 20 hierboven).
- 67 In de tweede plaats voeren verzoekers aan, dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet de mededinging verstoort en het intracommunautaire handelsverkeer

ongunstig beïnvloedt. Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet de maatregel een werkelijke en merkbare invloed op de mededinging hebben (arresten Hof van 25 juni 1970, Frankrijk/Commissie, 47/69, Jurispr. blz. 487, punt 16; 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, 248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 18, en 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punt 58).

- 68 In dit verband herinnert het Gerecht eraan, dat in het geval van een gestelde steunregeling de Commissie slechts de kenmerken van de betrokken regeling behoeft te onderzoeken om te kunnen beoordelen, of deze regeling de begunstigen een merkbaar voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar haar aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen lidstaten (zie arrest „Maribel”, aangehaald in punt 60 hierboven, punt 48, en arrest Hof van 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 89). In een geval als het onderhavige, waarin een gestelde steunregeling niet is aangemeld, behoeft de motivering van de definitieve beschikking van de Commissie, en a fortiori van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, geen bijgewerkte beoordeling te bevatten van de invloed van de regeling op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten (zie arrest „Maribel”, aangehaald in punt 60 hierboven, punt 48).
- 69 In de bestreden beschikkingen mocht de Commissie redelijkerwijs voorlopig ervan uitgaan dat de litigieuze belastingmaatregelen die de facto de toekenning van het belastingkrediet beperken tot ondernemingen die over aanzienlijke financiële middelen beschikken, de begunstigen van dit belastingvoordeel een merkbaar voordeel verschaffen ten opzichte van hun concurrenten en naar hun aard voornamelijk ten goede komen aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen lidstaten.
- 70 Het in punt 67 geformuleerde argument van verzoekers moet derhalve ook worden afgewezen.
- 71 Blijkens het voorgaande heeft de Commissie zich, zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken, op het standpunt kunnen stellen dat zij bij een eerste

onderzoek niet alle problemen heeft weten op te lossen die zich voordoen bij de vraag of het betrokken belastingvoordeel staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG is.

- 72 Mitsdien moet het middel betreffende schending van artikel 87, lid 1, EG worden afgewezen.

Het tweede middel: schending van artikel 88, leden 2 en 3, EG

- 73 In de eerste plaats voeren verzoekers in de zaken T-271/99 en T-272/99 aan, dat het in de bestreden beschikkingen bedoelde belastingkrediet bestaande steun is.
- 74 Zij merken om te beginnen op, dat het betrokken belastingvoordeel in de Territorios Históricos de Álava en Vizcaya reeds bestond vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. Het is namelijk in 1984 ingevoerd. Indien het belastingkrediet derhalve als steun moet worden aangemerkt, zou het bestaande steun zijn. De bestreden beschikkingen, waarbij een procedure voor nieuwe steunmaatregelen wordt ingeleid, zijn bijgevolg onwettig.
- 75 Dit argument moet worden afgewezen. Er moet immers worden vastgesteld dat het betrokken belastingvoordeel kennelijk is toegekend op basis van rechtsvoor-schriften die zijn vastgesteld op een tijdstip dat Spanje reeds een lidstaat was, namelijk Norma Foral 22/1994 van 20 december 1994 van Álava en Norma Foral 7/1996 van 26 december 1996 van Vizcaya (zie in die zin arrest van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en

T-148/99, aangehaald in punt 41 hierboven, punten 171-177). Bovendien voeren verzoekers niets aan waaruit zou blijken, dat het beweerdelijk in 1984 ingevoerde belastingvoordeel hetzelfde karakter heeft als en een voortzetting is van het in de bestreden beschikkingen bedoelde belastingkrediet.

76 Ter terechtzitting hebben verzoekers nog verklaard dat het begrip staatssteun met de tijd enigszins is geëvolueerd, hetgeen in artikel 1, sub b-v, van de procedureverordening wordt erkend. Ten tijde van de vaststelling van de litigieuze belastingmaatregelen beschouwde de Commissie een belastingvoordeel als dat waarop de bestreden beschikkingen betrekking hebben, niet als een selectieve maatregel. Als gevolg van de wijziging van de door de Commissie in de loop der tijd toegepaste selectiviteitscriteria, moet het belastingkrediet, indien het een steunmaatregel van de staat is, als bestaande steun worden aangemerkt.

77 Tot staving van hun betoog verwijzen verzoekers naar beschikking 93/337/EEG van de Commissie van 10 mei 1993 betreffende een regeling inzake fiscale investeringssteun in het Baskenland (PB L 134, blz. 25), en beschikking 96/369/EG van de Commissie van 13 maart 1996 betreffende een fiscale steunmaatregel in de vorm van een afschrijvingsregeling ten behoeve van de Duitse luchtvaartmaatschappijen (PB L 146, blz. 42). In 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, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 12 december 1998 (PB C 384, blz. 3), is voor het eerst de aandacht gevestigd op de wijziging van de selectiviteitscriteria die de Commissie bij haar toetsing van de belastingmaatregelen aan artikel 87, lid 1, EG heeft toegepast.

78 Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan, dat overeenkomstig artikel 1, sub b-v, van de procedureverordening steun „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”.

- 79 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de door verzoekers aangevoerde gegevens niet de conclusie wettigen dat de door de Commissie bij haar toetsing van de belastingmaatregelen aan artikel 87, lid 1, EG toegepaste selectiviteitscriteria na de vaststelling van de litigieuze belastingmaatregelen zijn gewijzigd. In de twee in punt 77 hierboven aangehaalde beschikkingen was de Commissie van mening, dat de onderzochte belastingmaatregelen selectief van aard waren, en heeft zij deze als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen gekwalificeerd. Niets in deze beschikkingen biedt steun voor de conclusie dat de Commissie de litigieuze belastingmaatregelen als buiten de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallende algemene maatregelen zou hebben aangemerkt, indien zij deze maatregelen ten tijde van hun vaststelling had moeten onderzoeken. De mededeling van de Commissie van 12 december 1998, die grotendeels op de rechtspraak van het Hof en het Gerecht berust, geeft een toelichting op de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG op de belastingmaatregelen. In deze mededeling kondigt de Commissie evenwel niet aan dat zij haar beschikkingspraktijk betreffende de toetsing van de belastingmaatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG zal wijzigen.
- 80 Zelfs indien verzoekers een wijziging van de beschikkingspraktijk van de Commissie hebben aangetoond, kan het argument dat het bij de litigieuze belastingmaatregelen om bestaande maatregelen gaat, niet slagen. Verzoekers tonen immers niet aan, dat de wijziging van de door de Commissie toegepaste selectiviteitscriteria een gevolg is van de „ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt” in de zin van artikel 1, sub b-v, van de procedureverordening. In dit verband zij eraan herinnerd dat de vraag of een overheidsmaatregel een bestaande of nieuwe steunmaatregel is, niet kan afhangen van een subjectief oordeel van de Commissie, maar moet worden beantwoord ongeacht enige vroegere administratieve praktijk van de Commissie (arrest *Government of Gibraltar/Commissie*, aangehaald in punt 38 hierboven, punt 121).
- 81 In de tweede plaats hebben verzoekers in de drie zaken ter terechtzitting aangevoerd dat de Commissie artikel 88, lid 2, EG heeft geschonden, aangezien

zij in de bestreden beschikkingen geen twijfel heeft geuit omtrent de kwalificatie van het belastingkrediet als staatssteun. De Commissie heeft in de bestreden beschikkingen derhalve een definitieve beslissing op dat punt genomen. In die omstandigheden zijn de door verzoekers aan artikel 88, lid 2, EG ontleende procedurele rechten geschonden.

- 82 Het Gerecht herinnert eraan, dat de Commissie verplicht is de formele onderzoeksprocedure in te leiden, wanneer zij bij een eerste onderzoek niet alle problemen heeft weten op te lossen die zich voordoen bij de vraag of de onderzochte maatregel een steunmaatregel is in de zin van artikel 87, lid 1, EG, althans wanneer zij bij dit eerste onderzoek niet tot de overtuiging heeft kunnen komen dat de betrokken maatregel, zo hij een steunmaatregel is, hoe dan ook verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, (arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, aangehaald in punt 45 hierboven, punt 39, en BP Chemicals/Commissie, aangehaald in punt 45 hierboven, punt 166). De beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure bevat dus een voorlopige beoordeling omtrent zowel de kwalificatie van de maatregel als staatssteun als de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.
- 83 Zo bepaalt artikel 6, lid 1, van de procedureverordening, dat de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure enerzijds „een eerste beoordeling van de Commissie [behelst] omtrent de steunverlenende aard van de [...] maatregel” en anderzijds „de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt”.
- 84 Het feit dat de Commissie niet met zoveel woorden in de bestreden beschikkingen twijfel heeft geuit omtrent de kwalificatie van het belastingkrediet als staatssteun, toont derhalve geenszins aan dat deze kwalificatie niet voorlopig was (zie arrest Hof van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 21). In een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is de Commissie immers uitsluitend wat de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt betreft, verplicht met zoveel woorden twijfel te uiten.

- 85 Dat de kwalificatie van de overheidsmaatregel als staatssteun in een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure noodzakelijkerwijs voorlopig is, wordt ook nog bevestigd door artikel 7, lid 2, van de procedureverordening, volgens hetwelk de Commissie na afloop van de formele onderzoeksprocedure kan vaststellen dat de maatregel geen steun vormt.
- 86 Ten slotte blijkt uit de opmerkingen die verzoekers na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure hebben gemaakt en die bij brief van 9 november 1999 aan de Commissie zijn meegedeeld, dat verzoekers zelf van mening waren dat de Commissie in de bestreden beschikkingen het belastingkrediet voorlopig als staatssteun heeft aangemerkt. In hun opmerkingen verzoeken zij de Commissie namelijk de procedure af te sluiten met de beslissing dat het betrokken belastingvoordeel geen staatssteun vormt.
- 87 In de derde plaats merken verzoekers op, dat de Commissie het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet als onrechtmatige steun heeft aangemerkt op grond dat de aanmeldingsplicht als bedoeld in artikel 88, lid 3, EG niet was nageleefd. Daar het belastingkrediet geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG is, bestond er volgens hen voor de Spaanse autoriteiten geen aanmeldingsplicht.
- 88 Uit de analyse in de punten 73 tot en met 80 hierboven blijkt evenwel, dat de Commissie zich terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belastingkrediet, zo het staatssteun was, als een nieuwe steunmaatregel moest worden beschouwd. In die omstandigheden mocht de Commissie voorlopig ervan uitgaan, dat de Spaanse autoriteiten artikel 88, lid 3, EG hadden geschonden door deze maatregelen niet vooraf bij de Commissie aan te melden. Elke andere uitlegging van artikel 88, lid 3, EG zou de verplichting tot voorafgaande aanmelding voor nieuwe steunmaatregelen haar nuttig effect kunnen ontnemen.

89 Uit het voorgaande volgt, dat het tweede middel ook moet worden afgewezen.

Het derde middel: misbruik van bevoegdheid

90 Verzoekers betogen dat de Commissie haar bevoegdheid heeft misbruikt aangezien zij de haar bij de artikelen 87 EG en 88 EG verleende bevoegdheden tot handelen in werkelijkheid heeft gebruikt om doelstellingen van fiscale harmonisatie na te streven.

91 De bestreden beschikkingen zijn volgens hen maatregelen in het kader van een door de Commissie ingeleide algemene procedure tegen het Baskische belastingstelsel als geheel. De Commissie probeert een zekere fiscale harmonisatie tot stand te brengen via het staatssteunbeleid, in plaats van de daartoe in het Verdrag voorziene procedure, te weten de procedure van de artikelen 96 EG en 97 EG, te volgen.

92 Het Gerecht herinnert eraan, dat een beschikking enkel nietig is wegens misbruik van bevoegdheid indien zij op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens blijkt te zijn vastgesteld met het uitsluitende, of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan die welke worden aangevoerd (arresten Gerecht van 23 oktober 1990, Pitrone/Commissie, T-46/89, Jurispr. blz. II-577, punt 71, en 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-92/00 en T-103/00, aangehaald in punt 64 hierboven, punt 84).

- 93 De inleiding van de formele onderzoeksprocedure beoogt de Commissie in staat te stellen, alle nodige adviezen in te winnen om een definitieve beslissing over de kwalificatie van de onderzochte maatregel en de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt te kunnen nemen (zie in die zin arrest Portugal/Commissie, aangehaald in punt 47 hierboven, punt 33; arrest Gerecht van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie, aangehaald in punt 47 hierboven, punt 59).
- 94 Vastgesteld moet worden dat verzoekers geen enkel objectief bewijs aanvoeren, dat de conclusie rechtvaardigt dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikkingen in werkelijkheid iets anders beoogde dan de inwinning van die adviezen. Hun gehele betoog is gebaseerd op subjectieve speculaties over redenen die aan de bestreden beschikkingen ten grondslag zouden kunnen liggen.
- 95 In die omstandigheden moet het middel inzake misbruik van bevoegdheid ook worden afgewezen.

Het vierde middel: schending van het vertrouwensbeginsel

- 96 Verzoekers herinneren eraan, dat de Commissie beschikking 93/337 heeft gegeven, waarin zij heeft verklaard dat bepaalde in Baskenland geldende belastingvoordelen, waaronder een belastingkrediet voor verrichte investeringen, met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen vormden op grond dat zij in strijd waren met artikel 43 EG. De Commissie heeft evenwel geen

bezwaar gemaakt tegen het feit dat voor de toepassing van het belastingkrediet een minimumbedrag moest worden geïnvesteerd.

- 97 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, heeft de Commissie volgens verzoekers hun gewettigd vertrouwen geschonden.
- 98 Het Gerecht stelt om te beginnen vast dat beschikking 93/337 andere belastingmaatregelen betreft dan de bestreden beschikkingen. Immers, beschikking 93/337 heeft betrekking op de fiscale steunmaatregelen die zijn ingevoerd bij de Normas Forales 28/1988 van Álava, 8/1988 van Vizcaya en 6/1988 van Guipúzcoa.
- 99 Beschikking 93/337 heeft weliswaar ook betrekking op belastingmaatregelen waarbij een belastingkrediet in Baskenland werd ingevoerd, maar het feit dat de Commissie het selectieve karakter van de in die beschikking onderzochte belastingmaatregelen heeft gebaseerd op de vaststelling dat het belastingkrediet slechts van toepassing was op ondernemingen die uitsluitend in Baskenland actief zijn, betekent daarom nog niet dat de Commissie het selectieve karakter van die maatregelen niet op basis van een ander criterium had kunnen vaststellen.
- 100 Bijgevolg heeft beschikking 93/337 waarin — let wel — het bij de Normas Forales van 1988 ingevoerde belastingkrediet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard, bij verzoekers geen gegronde verwachtingen kunnen wekken, dat de Commissie geen formele onderzoeksprocedure zou inleiden tegen het bij de litigieuze belastingmaatregelen ingevoerde belastingkrediet.

- 101 Het middel inzake schending van het vertrouwensbeginsel moet dus worden afgewezen.

Het vijfde middel: schending van artikel 253 EG

- 102 Verzoekers betogen dat de bestreden beschikkingen niet toereikend zijn gemotiveerd. In de eerste plaats is de motivering van de bestreden beschikkingen minder uitvoerig dan die van de beschikkingen 1999/718 betreffende Demesa en 2000/795 betreffende Ramondín. In de tweede plaats heeft de Commissie in de bestreden beschikkingen niet onderzocht, in hoeverre ervan kan worden uitgegaan dat het belastingkrediet door de aard of de opzet van het Baskische belastingstelsel wordt gerechtvaardigd. In de derde plaats heeft de Commissie geen concreet onderzoek ingesteld naar de invloed die het belastingkrediet kan hebben op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten. Ten slotte en in de vierde plaats is de beoordeling van de verenigbaarheid van het belastingkrediet met de gemeenschappelijk markt niet toereikend gemotiveerd.
- 103 Het Gerecht herinnert eraan, dat de door artikel 253 EG vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, aangehaald in punt 45 hierboven, punt 47).

- 104 Ten einde de omvang van de verplichting tot motivering van een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure te beoordelen, zij eraan herinnerd dat in artikel 6 van de procedureverordening is bepaald, dat wanneer de Commissie besluit de formele onderzoeksprocedure in te leiden, in de desbetreffende beschikking kan worden volstaan met een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een „eerste beoordeling” omtrent de steunverlenende aard van de betrokken overheidsmaatregel, en een uiteenzetting van de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.
- 105 Deze beschikking moet de belanghebbenden dus in staat stellen doeltreffend deel te nemen aan de formele onderzoeksprocedure, waarin zij hun argumenten zullen kunnen aanvoeren. Daartoe volstaat het, dat partijen weten op grond van welke redenering de Commissie voorlopig ervan uitgaat dat de betrokken maatregel een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare nieuwe steunmaatregel is (arrest *Government of Gibraltar/Commissie*, aangehaald in punt 38 hierboven, punt 138).
- 106 In de bestreden beschikkingen zet de Commissie duidelijk uiteen op grond van welke redenen zij voorlopig tot de conclusie komt dat de betrokken belastingmaatregelen staatssteun zijn [punt 2 van beschikking SG (99) D/6871 en punt 3.1 van de samenvatting daarvan; beschikking SG (99) D/6873, PB 2000, C 71, blz. 11, en punt 2.1 van de samenvatting daarvan]. Vervolgens zet zij uiteen om welke redenen volgens haar wordt getwijfeld aan de verenigbaarheid van de belastingmaatregelen met de gemeenschappelijke markt [punt 4 van beschikking SG (99) D/6871 en punt 3.3 van de samenvatting daarvan; beschikking SG (99) D/6873, PB 2000, C 71, blz. 12, en punt 2.3 van de samenvatting daarvan].
- 107 De overwegingen van de bestreden beschikkingen hebben verzoekers dan ook in staat gesteld om te weten op grond van welke redenen de Commissie de bestreden beschikkingen heeft gegeven, en de gemeenschapsrechter om zijn wettigheids-toetsing uit te oefenen.

- 108 Na onderzoek van de opmerkingen die verzoekers naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure hebben gemaakt, blijkt overigens dat zij de door de Commissie in de bestreden beschikkingen geformuleerde argumenten niet verkeerd hebben begrepen.
- 109 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de bestreden beschikkingen toereikend zijn gemotiveerd.
- 110 Het laatste middel moet dus ook worden afgewezen.
- 111 Gelet op een en ander, worden de beroepen verworpen.

Kosten

- 112 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in hun eigen kosten alsmede in de kosten van verweerster worden verwezen.

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

rechtdoende:

- 1) Verwerpt de beroepen.
- 2) Verstaat dat verzoekers hun eigen kosten en die van de Commissie zullen dragen.

Jaeger

García-Valdecasas

Lenaerts

Lindh

Azizi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 oktober 2002.

De griffier

De president van de Derde Kamer

H. Jung

K. Lenaerts