

RETTENS DOM (Sjette Udvidede Afdeling)

28. november 2008 *

I de forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00,

Hotel Cipriani SpA, Venedig (Italien), først ved advokaterne M. Marinoni, G.M. Roberti og F. Sciaudone, derefter ved advokaterne G.M. Roberti, F. Sciaudone og A. Bianchini,

sagsøger i sag T-254/00,

Società italiana per il gas SpA (Italgas), Torino (Italien), ved advokaterne M. Merola, C. Tesauo, M. Pappalardo og T. Ubaldi,

sagsøger i sag T-270/00,

støttet af:

Den Italienske Republik først ved U. Leanza, derefter ved I.M. Braguglia og S. Fiorentino, som befuldmægtigede, bistået af avvocati dello Stato P. Gentili og S. Fiorentino,

intervenient i sag T-270/00,

* Processprog: italiensk.

Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl, Cavriago (Italien),

Comitato »Venezia vuole vivere«, Venedig (Italien),

ved advokaterne A. Bianchini og A. Vianello,

sagsøgere i sag T-277/00,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci, som
befuldmægtiget, bistået af advokat A. Dal Ferro,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/394/EF af
25. november 1999 om fritagelse for og nedsættelse af sociale bidrag i Venedig og
Chioggia i henhold til lov nr. 30/1997 og nr. 206/1995 (EFT 2000 L 150, s. 50),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS (Sjette Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A.W.H. Meij (refererende dommer), og dommerne
V. Vadapalas, N. Wahl, M. Prek og V. Ciucă,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. april 2008,

afsagt følgende

Dom

Twistens baggrund

A — *Den omhandlede ordning angående nedsættelse af sociale bidrag*

¹ Det italienske ministerielle dekret af 5. august 1994, der er anmeldt til Kommissionen, indeholder definition af de kriterier for nedsættelse af sociale bidrag, der er fastsat ved

bestemmelserne i artikel 59 i dekret fra Den Italienske Republiks præsident af 6. marts 1978 om oprettelse af en særlig ordning om nedsættelse af de sociale bidrag, der i perioden fra 1994 til 1996 skulle betales af arbejdsgiverne til Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale (instituttet for social sikring, herefter »INPS«) i Syditalien.

- 2 Ved beslutning 95/455/EF af 1. marts 1995 om bestemmelserne om nedsættelse af sociale bidrag, som påhviler virksomhederne, og skattefinansiering af nogle af disse bidrag i Syditalien (EFT L 265, s. 23) erklærede Kommissionen den i foregående præmis nævnte ordning om nedsættelse af de sociale bidrag for forenelig med fællesmarkedet, såfremt en række betingelser blev overholdt. Det blev i denne beslutning bl.a. fastsat, at de italienske myndigheder skulle underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der blev vedtaget for at sikre gennemførelse af den i samme beslutning krævede gradvise afvikling af den påtænkte støtteordning.
- 3 Den i denne sag omhandlede ordning om nedsættelse af sociale bidrag blev indført ved den italienske lov nr. 206/1995, der for årene 1995 og 1996 udvidede den i det ovennævnte ministerielle dekret af 5. august 1994 fastsatte ordning til at omfatte virksomheder på Venedigs og Chioggias ø-område. Den italienske lov nr. 30/1997 forlængede denne ordning for 1997 for virksomheder i både Syditalien og på Venedigs og Chioggias ø-område.
- 4 I artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 er der fastsat bestemmelse om en generel nedsættelse af de sociale bidrag, der skal betales af arbejdsgiverne. For så vidt angår samme dekrets artikel 2 er der herved fastsat en fritagelse for de sociale bidrag for jobskabelse i virksomheder i en periode på et år fra tidspunktet for ansættelse af en arbejdsløs.

- 5 Det fremgår af Kommissionens beslutning 2000/394/EF af 25. november 1999 om fritagelse for og nedsættelse af sociale bidrag i Venedig og Chioggia i henhold til lov nr. 30/1997 og nr. 206/1995 (EFT 2000 L 150, s. 50, herefter »den anfægtede beslutning«), at nedsættelsen af de sociale bidrag for virksomheder i Venedig og Chioggia ifølge oplysningerne fra INPS for den omhandlede periode fra 1995 til 1997 i medfør af artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 gennemsnitligt udgjorde 73 mia. ITL (37,7 mio. EUR) om året, fordelt på 1 645 virksomheder. De fritagelser, der er blevet tildelt virksomheder på Venedigs og Chioggias ø-område i medfør af dette dekrets artikel 2, andrager 567 mio. ITL (292 831 EUR) pr. år, fordelt på 165 virksomheder.

B — *Administrativ procedure*

- 6 Ved skrivelse af 10. juni 1997 fremsendte de italienske myndigheder ovennævnte lov nr. 30/1997 til Kommissionen i overensstemmelse med bestemmelserne i beslutning 95/455 (jf. præmis 2 ovenfor). Ved skrivelse af 1. juli 1997, der blev efterfulgt af en erindringsskrivelse dateret den 28. august 1997, anmodede Kommissionen om supplerende oplysninger om udvidelsen af anvendelsesområdet for den ovennævnte ordning for nedsættelse af sociale bidrag for virksomheder i Venedig og Chioggia.
- 7 I mangel af svar gav Kommissionen ved skrivelse af 17. december 1997 Den Italienske Republik meddelelse om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF vedrørende den støtte, der var fastsat i bestemmelserne i lov nr. 206/95 og nr. 30/1997, der udvidede anvendelsesområdet for ordningen om nedsættelse af sociale bidrag i Syditalien til også at omfatte Venedigs og Chioggias ø-område.

- 8 Den 1. december 1997 suspendede de italienske myndigheder den omhandlede ordning for nedsættelse af sociale bidrag.
- 9 Beslutningen om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 18. februar 1998. Sagsøgeren, Comitato »Venezia vuole vivere« (herefter »komitéen«), der er en sammenslutning af de væsentligste industri- og handelsorganisationer i Venedig, og som blev etableret, efter at den ovennævnte formelle undersøgelsesprocedure var blevet indledt med henblik på at koordinere tiltag med det formål at afhjælpe den vanskelige situation for de erhvervsdrivende i Venedig, fremsatte bemærkninger ved skrivelse af 17. marts 1998 og fremsendte en rapport, der var ledsaget af en undersøgelse, som var foretaget af Consorzio per la ricerca e la formazione (konsortium for forskning og uddannelse, herefter »COSES«), der var dateret i marts 1998 og omhandlede vanskelighederne for de virksomheder, der er aktive på lagunens område, i forhold til dem, der er beliggende på fastlandet. Den 18. maj 1998 fremsatte Venedig kommune ligeledes bemærkninger, der var ledsaget af en første undersøgelse foretaget af COSES vedrørende samme emne, som var dateret februar 1998. I bemærkningerne fremhævede den, at der blandt støttemodtagerne bl.a. optrådte kommunale virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommunen påberåbte sig anvendelse af artikel 86, stk. 2, EF i deres favør. Alle disse bemærkninger blev fremsendt til Den Italienske Republik.
- 10 De italienske myndigheder fremsendte deres kommentarer ved en skrivelse af 23. januar 1999. Ved skrivelse af 10. juni 1999 meddelte de Kommissionen, at de tilsluttede sig Venedig kommunes bemærkninger.
- 11 Ved afgørelse af 23. juni 1999 pålagde Kommissionen Den Italienske Republik at fremsende alle dokumenter, oplysninger og data, der måtte være nødvendige for at fastslå de kommunale virksomheders rolle og at bedømme, om de omhandlede foranstaltninger til nedsættelse af sociale bidrag er forenelige med fællesmarkedet. De italienske myndigheder svarede ved skrivelse af 27. juli 1999. Den 12. oktober 1999 blev der i Bruxelles afholdt et møde mellem de italienske myndigheder og repræsentanter for Kommissionen.

C — Den anfægtede beslutning

- ¹² I den anfægtede beslutning har Kommissionen lagt til grund, at de nedsættelser af de sociale bidrag, der er fastsat i de ovennævnte love, der henviser til artikel 2 i det ministerielle dekret af 5. august 1994, udgør statsstøtte, der er forenelig med fællesmarkedet, når støtten ydes til virksomheder i Venedig eller Chioggia, der enten udgør små og mellemstore virksomheder (SMV), således som defineret i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til SMV (EFT 1996 C 213, s. 4), eller virksomheder, som er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, eller virksomheder, der ansætter visse kategorier af arbejdstagere, der har særligt vanskeligt ved (atter) at komme ind på arbejdsmarkedet, således som beskrevet i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte (EFT 1995 C 334, s. 4, artikel 1, stk. 1, i den anfægtede beslutning og betragtning 105 hertil).
- ¹³ For så vidt angår betegnelsen statsstøtte erklærede Kommissionen i sine konklusioner, at den på grundlag af sin bedømmelse af de i den anfægtede beslutning omhandlede foranstaltninger lagde til grund (betragtning 110), at de foranstaltninger, der overholder de minimis-reglen, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 87, EF, når bortses fra de sektorer, der falder ind under EKSF-traktaten og skibsbygnings-, transport-, landbrugs- og fiskerisektoren, jf. dens meddelelse om de minimis-støtteordninger (EFT 1996 C 68, s. 9).
- ¹⁴ I henhold til den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, er den i artikel 2 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 fastsatte støtte uforenelig med fællesmarkedet, når den ydes til andre virksomheder end SMV, som er etableret uden for områder, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

- 15 Ifølge den anfægtede beslutnings artikel 2 udgør de nedsættelser af de sociale bidrag, som er indført til fordel for virksomhederne i Venedig og Chioggia i henhold til artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994, statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet.
- 16 I henhold til den anfægtede beslutnings artikel 3 er den støtte, som Den Italienske Republik har ydet til den kommunale virksomhed ASPIV (Azienda servizi pubblici idrulici e vari Venezia) og til Consorzio Venezia nuova, forenelig med fællesmarkedet ifølge undtagelserne i henholdsvis artikel 86, stk. 2, EF og artikel 87, stk. 3, litra d), EF.
- 17 Det er i den anfægtede beslutnings artikel 4 anført, at den støtte, som Den Italienske Republik har indført til fordel for de kommunale virksomheder ACTV (Azienda del consorzio trasporti veneziano) og AMAV (Azienda multiservizi ambientali Venezia) samt virksomheden Panfido SpA, ikke udgør støtte efter artikel 87 EF.
- 18 I artikel 5 i den anfægtede beslutning pålægger Kommissionen Den Italienske Republik hos støttemodtagerne at tilbagesøge den i denne beslutnings artikel 1, stk. 2, og artikel 2 nævnte støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, og som ulovligt er blevet stillet til deres rådighed.
- 19 Den anfægtede beslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 23. juni 2000.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 20 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 16. og den 18. september 2000 har sagsøgerne anlagt disse sager.
- 21 Endvidere blev 56 søgsmål vedrørende anfægtelse af den anfægtede beslutning anlagt af andre sagsøgere inden for de fastsatte frister.
- 22 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 19. januar 2001 har Kommissionen fremsat formalitetsindsigelser i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.
- 23 Ved afgørelse af 25. januar 2001 henviste Retten disse sager til Anden Udvidede Afdeling i medfør af procesreglementets artikel 51, stk. 1.
- 24 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 7. marts 2001 har Den Italienske Republik søgt om tilladelse til at intervenere i sag T-270/00 til støtte for de af sagsøgeren, Società italiana per il gas SpA (herefter »Italgas«), nedlagte påstande i sagen. Ved kendelse af 19. juni 2001 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling imødekommet denne interventionsbegæring.

- 25 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 har Retten, henset til kompleksiteten af de kriterier for forenelighed, som er anvendt i den anfægtede beslutning, opfordret Den Italienske Republik til for hver af sagsøgerne i den foreliggende sag og i de 56 ovennævnte konnekse sager at anføre, hvorvidt den i medfør af den anfægtede beslutnings artikel 5 anså sig for forpligtet til at tilbagesøge den omtvistede tildelte støtte.
- 26 Efter at have modtaget svar fra Den Italienske Republik af 25. september 2003 og af 24. marts 2004, afviste Retten fuldstændig 22 sager og delvis 6 sager vedrørende sagsøgere, der var virksomheder, som ikke var søgsmålskompetente, for så vidt som de kompetente nationale myndigheder ved gennemførelsen af den anfægtede beslutning havde lagt til grund, at disse virksomheder ikke havde modtaget nogen støtte, der var uforenelig med fællesmarkedet og underlagt en tilbagesøgningsforpligtelse i medfør af denne beslutning (Rettens kendelser af 10.3.2005, forenede sager T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00 — T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00 — T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00 — T-276/00, T-281/00, T-287/00 og T-296/00, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 787, sag T-266/00, Confartigianato Venezia m.fl. mod Kommissionen, sag T-269/00, Baglioni Hotels og Sagar mod Kommissionen, sag T-273/00, Unindustria m.fl. mod Kommissionen, og sag T-288/00, Principessa mod Kommission, ikke trykt i Samling af Afgørelser).
- 27 Den 12. maj 2005 afholdtes et uformelt møde for den refererende dommer, hvori deltog repræsentanter for parterne i de 37 sager, der ikke var blevet fuldstændigt afvist. De parter, der var repræsenteret, fremlagde deres bemærkninger og tilkendegav deres samtykke til valget af fire prøvesager. Efter dette uformelle møde blev nærværende sager (forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00) og sag T-221/00 udpeget som prøvesager.
- 28 Retten udsatte 29 af de øvrige konnekse sager efter parternes fælles begæring herom.

- 29 Ved kendelse afsagt den 12. september 2005 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling efter at have hørt parterne i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement at forene sag T-254/00, T-270/00 og T-277/00 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 30 De skriftlige forhandlinger vedrørende formalitetsindsigelser blev afsluttet med indgivelse af skriftlige indlæg mellem den 5. og 23. december 2005 fra sagsøgerne i de tre forende sager og Den Italienske Republiks skriftlige indlæg i sag T-270/00.
- 31 Ved kendelse af 18. maj 2006 besluttede Retten (Anden Udvidede Afdeling) at henskyde formaliteten til afgørelse i forbindelse med sagens realitet. Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 23. februar 2007 i sagerne T-254/00 og T-277/00 og den 26. november 2007 i sag T-270/00.
- 32 Efter ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer tilknyttet Sjette Udvidede Afdeling, hvorfor nærværende sager således blev tildelt denne afdeling.
- 33 Da dommer T. Tchipev havde forfald, udpegede Rettens præsident i henhold til procesreglementet for Rettens artikel 32, stk. 3, dommer N. Wahl, for at afdelingen kunne blive beslutningsdygtig.

34 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Kommissionen har fremlagt de dokumenter, som den er blevet anmodet om at fremlægge, inden for den fastsatte frist.

35 Ved kendelse af 14. oktober 2008 er sag T-221/00 blevet slettet efter sagsøgerens hævelse af sagen.

36 Sagsøgeren i sag T-254/00 har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutning annulleres.
- Subsidiært annulleres denne beslutnings artikel 5.
- Mere subsidiært annulleres den anfægtede beslutnings artikel 5, for så vidt som den tilbagesøgningsforpligtelse, der er fastsat heri, omfatter støtte, der er tildelt på grundlag af de minimis-reglen, og/eller for så vidt som den indeholder bestemmelse om betaling af renter med en sats, der er højere end den sats, der faktisk betales af sagsøgeren vedrørende selskabets egen gæld.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

37 Sagsøgeren i sag T-270/00 har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2 annulleres, for så vidt som den støtte, der er ydet i form af de i det ministerielle dekret af 5. august 1994 fastsatte afgiftsfritagelser, herved erklæres for uforenelige med fællesmarkedet.
- Denne beslutnings artikel 5 annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38 Sagsøgerne i sag T-277/00 har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som sagsøgerne har en retlig interesse heri.
- Subsidiært annulleres den anfægtede beslutnings artikel 5, for så vidt som den indeholder en forpligtelse til at tilbagesøge et beløb svarende til nedsættelsen af de omhandlede sociale bidrag, og for så vidt som der heri er truffet bestemmelse om, at der skal betales renter af dette beløb for den i den anfægtede beslutning omhandlede periode.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises, eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Formaliteten

40 Kommissionen gør til støtte for sin formalitetsindsigelse gældende, at hverken de selskaber, der har anlagt søgsmål, eller komitéen har søgsmålskompetence. Den gør indledningsvis en litispendensindsigelse gældende vedrørende det af komitéen i sag T-277/00 anlagte søgsmål.

A — Om den litispendens, der angiveligt foreligger i sag T-277/00

1. Parternes argumenter

41 Til støtte for sin formalitetsindsigelse vedrørende det af komitéen anlagte søgsmål i sag T-277/00 gør Kommissionen gældende, at der i alle henseender foreligger identitet i forhold til det søgsmål, komitéen har anlagt i sag T-274/00. Kommissionen gør desuden gældende, at der i dette søgsmål i sag T-277/00 er nedlagt påstand om annullation af samme beslutning som i sag T-231/00 og med støtte i anbringender, der hovedsageligt udgør en analogi til dem, der er gjort gældende i sidstnævnte sag. Søgsmålet i sag T-277/00 bør derfor afvises, for så vidt som det er blevet anlagt af komitéen, dels på grund af litispendens for så vidt angår fremsættelse af identiske anbringender, dels på grund af tilsidesættelse af procesreglementets artikel 48, stk. 2, på grund af fremsættelse af nye anbringender.

42 Komiteen anfører heroverfor, at det af det anlagte søgsmål bør antages til realitetsbehandling.

2. Rettens bemærkninger

43 Eftersom komitéen hævdede sit søgsmål i sag T-274/00 (kendelse om slettelse af 12.9.2005 i sag T-274/00, Comitato »Venezia vuole vivere« mod Kommissionen), har formalitetsindsigelsen vedrørende litispendens alene bevaret et formål i forbindelse med det søgsmål, der er anlagt af Adriatica di Navigazione SpA og komitéen i sag T-231/00. Det skal imidlertid understreges, at komitéen har anlagt søgsmålet i sag T-277/00 i forening med Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl, hvilket medfører, at selv om antagelsen om litispendens blev godtgjort, ville det ikke have nogen indflydelse på formaliteten, for så vidt som søgsmålet er anlagt af Coopservice og særligt vedrørende de materielle anbringender, der i denne sag bliver gennemgået af

Retten, idet de er blevet fremsat af de to sagsøgere i forening. På den baggrund er Retten i princippet ikke forpligtet til at gennemgå den af Kommissionen rejste indsigelse om litispendens.

44 Under alle omstændigheder bemærkes, at det søgsmål, der bl.a. er anlagt af komitéen i sag T-277/00 med påstand om annullation af samme beslutning, ikke er støttet på de samme anbringender som dem, der er gjort gældende til støtte for det søgsmål, der tidligere blev anlagt i sag T-231/00. Det følger heraf, at de i henhold til retspraksis opstillede betingelser for, at der foreligger litispendens, ikke er opfyldt i denne sag (jf. i denne retning kendelsen i sagen i Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 26 ovenfor, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Det skal fastslås, at en række anbringender vedrørende tilsidesættelse af artikel 88, stk. 3, EF, artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1), artikel 87, stk. 2, litra b), EF og artikel 87, stk. 3, litra b) og e), EF udelukkende er blevet gjort gældende i sag T-277/00.

45 Særligt vedrørende ovennævnte anbringende om tilsidesættelse af artikel 88, stk. 3, EF og artikel 15 i forordning nr. 659/1999 skal det bemærkes, at dette anbringende, der har til formål at godtgøre, at den omhandlede støtteordning udgør en eksisterende støtte, er baseret på en antagelse om, at der foreligger kontinuitet mellem lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, hvorved støtteordningen blev indført, og en tidligere lovgivning, som under visse betingelser også indeholdt bestemmelse om fritagelse med hensyn til sociale bidrag for virksomheder i visse regioner i Italien. Derimod er anbringendet om den omhandlede støtteordnings karakter af eksisterende støtte, som er blevet gjort gældende i sag T-231/00, støttet på en antagelse, der er forskellig herfra, nemlig at den omhandlede støtteordning for så vidt angår intern cabotage først blev indført efter den fællesskabsretlige liberalisering af sektoren i 1999 (Rettens dom af 15.6.2000, forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 — T-607/97, T-1/98, T-3/98 — T-6/98 og T-23/98, Alzetta m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2319, præmis 143 og 167). Det følger heraf, at de argumenter, komitéen har gjort gældende i henholdsvis sag T-231/00 og sag T-277/00, om, at den omhandlede støtteordning udgør eksisterende støtte, skal behandles som separate anbringender.

⁴⁶ Endvidere udgør procesreglementets artikel 48, stk. 2, i modsætning til Kommissionens fortolkning heraf kun en hindring for fremsættelse af nye anbringender under sagens behandling, såfremt de ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Bestemmelsen er helt uden betydning i forhold til bedømmelsen af formaliteten vedrørende et søgsmål med samme genstand og mellem de samme parter, men støttet på anbringender, der er forskellige fra dem, der er gjort gældende under et tidligere søgsmål. Retspraksis (jf. præmis 44 ovenfor) betinger ikke et sådant søgsmåls antagelse til realitetsbehandling af, at der er fremkommet nye retlige eller faktiske omstændigheder. Et søgsmål kan udelukkende afvises på grund af litispændens, hvis søgsmålet er anlagt mellem de samme parter, og der er nedlagt annullationspåstand vedrørende samme beslutning og med støtte i samme anbringender som i et tidligere søgsmål.

⁴⁷ Følgelig bør afvisningspåstanden støttet på indsigelsen om litispændens forkastes.

B — Om antagelsen, hvorefter de virksomheder, der er sagsøgere i sagerne T-254/00, T-270/00 og T-277/00, ikke har søgsmålskompetence

1. Parternes argumenter

⁴⁸ Kommissionen gør gældende, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF.

- 49 Ifølge Kommissionen er de i henhold til en støtteordning begunstigede ikke individuelt berørt af en beslutning, hvorved det konstateres, at ordningen er uforenelig med fællesmarkedet, og tilbagesøgning af den udbetalte støtte påbydes, eftersom en sådan beslutning finder generel anvendelse.
- 50 Kommissionen påpeger, at en støtteordnings potentielt begunstigede ikke er individuelt berørt af en beslutning, hvorved ordningen erklæres uforenelig med fællesmarkedet. Desuden har Fællesskabets retsinstanser allerede afvist et søgsmål, der var anlagt af en begunstiget i henhold til en ulovlig støtteordning, med påstand om annullation af den beslutning, hvorved Kommissionen erklærede ordningen uforenelig med fællesmarkedet, men ikke krævede tilbagesøgning af den udbetalte støtte (Domstolens dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Kwerkerij Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 15).
- 51 Ifølge Kommissionen ændrer den omstændighed, at der fastsættes en forpligtelse til at tilbagesøge støtten, ikke karakteren af beslutningen og gør det derfor ikke muligt at konkludere, at de begunstigede i forhold til en støtteordning er individuelt berørt heraf.
- 52 I denne forbindelse skal Domstolens dom af 19. oktober 2000, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen (forenede sager C-15/98 og C-105/99, Sml. I, s. 8855), ses i lyset af den særlige situation, der gjorde sig gældende for sagsøgeren, Sardegna Lines — Servizi Martittimi della Sardegna SpA. Sidstnævnte havde faktisk modtaget individuel støtte, der formelt var ydet inden for rammerne af en støtteordning. Den omhandlede støtteordning gjaldt kun for et meget begrænset antal virksomheder, og Sardegna Lines havde modtaget en stor del af den udbetalte støtte (mindst 9,6 mia. ITL ud af i alt 12 697 450 000 ITL). Hertil kommer, at den omhandlede støtteordning var kendetegnet ved, at der tilkom de nationale myndigheder en bred skønsmæssig beføjelse ved tildelingen af individuel støtte som led i gennemførelsen af denne ordning.

- 53 I dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen (sag C-298/00 P, Sml. I, s. 4087, præmis 39), har Domstolen ligeledes medgivet, at de virksomheder, der havde modtaget støtte under den pågældende ordning, var individuelt berørt, for så vidt som Kommissionen var bekendt med antallet af godkendte ansøgninger og det budgetterede beløb for den pågældende støtte. Endvidere var støtteordningen blevet gennemført ved hjælp af individuelle afgørelser.
- 54 For så vidt angår den løsning, der blev anvendt i EFTA-Domstolens dom af 21. juli 2005, Fesil og Finnfjord m.fl. mod EFTA-Tilsynsmyndigheden (forenede sager E-5/04, E-6/04 og E-7/04), der påberåbes af sagsøgeren, Hotel Cipriani SpA, kan denne ikke overføres til den foreliggende sag, for så vidt som reglerne om forholdet mellem medlemsstater i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), Tilsynsmyndigheden og Domstolen ikke indeholder en bestemmelse svarende til artikel 234 EF om muligheden for anmodning om en præjudiciel afgørelse med henblik på at vurdere gyldigheden af institutionernes retsakter.
- 55 Endvidere har Retten i sin kendelse i sagen Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen (nævnt i præmis 26 ovenfor, præmis 29 ff.) afvist visse søgsmål, idet den medgav, at Kommissionen kunne anfægte den pågældende medlemsstats undladelse af at tilbagesøge den udbetalte støtte. Afvisningen af disse sager var således ikke afhængig af, om der hos sagsøgerne blev foretaget tilbagesøgning af støtten eller ej. Endelig har Domstolen i sin dom af 23. februar 2006, Atzeni m.fl. (forenede sager C-346/03 og C-529/03, Sml. I, s. 1875, præmis 33 og 34), lagt til grund, at det ikke var åbenbart, at et annullationssøgsmål anlagt af støttemodtagere inden for rammerne af en støtteordning bestemt for generelt definerede persongrupper vedrørende en beslutning fra Kommissionen, der kræver tilbagesøgning af udbetalt støtte, skulle antages til realitetsbehandling.
- 56 Kommissionen mener derfor, at dommene i sagerne Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, ikke ændrer den faste retspraksis, hvorefter søgsmål, der af fysiske eller juridiske personer anlægges med påstand om annullation af en beslutning vedrørende en støtteordning, bør afvises.

- 57 Kommissionen har imidlertid erkendt, at hvis iværksættelse af en støtteordning kræver vedtagelse af individuelle gennemførelsesforanstaltninger, der indebærer, at den kompetente administrative myndighed udøver en skønsbeføjelse, kan en sådan ordnings endelige støttemodtagere betragtes som værende individuelt berørt af Kommissionens beslutning, hvorved ordningen erklæres uforenelig med fællesmarkedet, og der fastsættes påbud om tilbagesøgning af udbetalt støtte.
- 58 I den foreliggende sag er sagsøgerne ikke individuelt berørt af den anfægtede beslutning af to grunde. For det første blev den omhandlede fritagelse for sociale bidrag automatisk ydet til alle virksomheder beliggende i Venedig og Chioggia.
- 59 For det andet angår den anfægtede beslutning et ubestemt og ubestemmeligt antal virksomheder afhængig af deres objektive kendetegn, nemlig at de beskæftiger lønmodtagere og udøver deres virksomhed i et bestemt geografisk område. Selv om Kommissionen på det tidspunkt, hvor den vedtog den anfægtede beslutning, således som sagsøgerne hævder, måske teoretisk set var i stand til at fastslå, hvilke virksomheder der var begunstigede, med hjælp fra de nationale myndigheder, var det dens opgave at foretage bedømmelse af støtteordningen som sådan og ikke af hvert enkelt tilfælde af dens anvendelse. Den eneste undtagelse vedrørte de kommunale virksomheder, hvis situation blev beskrevet specifikt i Venedig kommunes indlæg, støttet af den italienske regering. Kommissionen har derfor analyseret den individuelle situation for disse virksomheder, som i modsætning til sagsøgerne derfor er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.
- 60 Da Kommissionen derimod ikke på grundlag af de tabeller, der er fremlagt af INPS, var i stand til at fastslå den nedsættelse, som ydes den enkelte virksomhed, kunne den heller ikke fastslå størrelsen på den støtte, der ydes til hver modtager. Det påhviler således den berørte medlemsstat at identificere de virksomheder, der har modtaget støtte, og som ved beslutningens gennemførelse skal tilbagebetale den modtagne støtte. Denne identifikation forudsætter en kompleks gennemgang, der bygger på en række bedømmelseskriterier. Det påhviler i hvert enkelt tilfælde de nationale myndigheder

at anvende betingelserne vedrørende forekomsten af statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF og de kriterier, der i den anfægtede beslutning er fastsat på generel og abstrakt måde.

⁶¹ En gennemgang af denne art bør foretages af de nationale myndigheder i forbindelse med loyalt samarbejde med Kommissionen. Hvis der opstår uenighed, kan Kommissionen indbringe sagen for Domstolen i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF. Den pågældende foranstaltnings støttemodtagere er berettigede til ved de nationale retter at anfægte beslutninger vedrørende dem, hvorved støtte kræves tilbagebetalt, idet de kan gøre ugyldighedsindsigelser gældende for så vidt angår Kommissionens beslutning. Deres domstolsbeskyttelse er sikret ved artikel 234 EF.

⁶² Af alle disse grunde og til forskel fra den beslutning, der blev gennemgået i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, har den anfægtede beslutning bevaret muligheden for, at nogle af de omhandlede nedsættelser af sociale bidrag ikke kan kvalificeres som statsstøtte eller udgør statsstøtte, der er forenelig med fællesmarkedet. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke konstateret, at der er ydet statsstøtte til hver enkelt modtager, og har derfor ikke fastslået, hvilke virksomheder der var forpligtet til at tilbagebetale den under den pågældende ordning modtagne støtte.

⁶³ Kommissionen konkluderer heraf, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, ikke er i besiddelse af særlige evner eller kendetegn, der blev fremhævet i den anfægtede beslutning, og at de ikke kan påberåbe sig nogen særlig skadevirkning. De kan derfor ikke anses for individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

⁶⁴ Sagsøgerne og Den Italienske Republik, der har interveneret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande og har tilsluttet sig dette selskabs indlæg, bemærker, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, har været genstand for en beslutning om

tilbagesøgning af den modtagne støtte i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede beslutning. Under lignende omstændigheder har Fællesskabets retsinstanser accepteret, at der forelå en individuel forbindelse.

⁶⁵ For det første gør alle sagsøgerne og Den Italienske Republik gældende, at den anfægtede beslutning i modsætning til, hvad Kommissionen hævder, ikke er af generel og abstrakt karakter, hvis ordningens faktiske støttemodtagere udgør en sluttet kreds og kan identificeres, når beslutningen er vedtaget. Vedtagelsen af en beslutning om tilbagesøgning af uforenelig støtte, således at de faktiske virkninger heraf ophæves, indebærer, at Kommissionen først skal fastslå støttens virkninger. Sagsøgerne bemærker i denne forbindelse, at det er tilstrækkeligt, hvis de begunstigede virksomheder kan identificeres af de kompetente nationale myndigheder under tilbagesøgningsproceduren. De faktiske modtagere kan betragtes som de personer, som Kommissionens beslutning er direkte rettet til. Desuden anfægter Hotel Cipriani og Italgas, at de nationale myndigheder ved gennemførelsen af denne beslutning har ret til at konstatere i hvert enkelt tilfælde, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt (jf. præmis 124 og 138 nedenfor).

⁶⁶ For det andet gør Hotel Cipriani og Coopservice også gældende, at en beslutning fra Kommissionen om en støtteordning, hvorved der kræves tilbagesøgning af den udbetalte støtte, individuelt påvirker de faktiske støttemodtageres interesser og i forhold til dem udgør en retsakt, der indeholder et klagepunkt.

⁶⁷ Alle sagsøgerne forkaster Kommissionens argument, hvorefter enkeltpersoner kan opnå en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale retter. Proceduren vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for Domstolen medfører langt mere begrænsede muligheder for at gøre deres argumenter gældende. Desuden er det ikke sikkert, at den nationale domstol vil foretage en præjudiciel forelæggelse.

- 68 Den Italienske Republik fremhæver, at de omhandlede nedsættelser af sociale bidrag blev ydet til virksomheder på den eneste betingelse, at de var beliggende på ø-området Venedig og Chioggia. I den forbindelse forelå der på det tidspunkt, hvor beslutningen blev vedtaget, ingen usikkerhed om identiteten af de modtagere, der var forpligtet til at tilbagebetale den modtagne støtte.

2. Rettens bemærkninger

- 69 Kommissionen med rette har anerkendt, at der i denne sag foreligger en direkte forbindelse som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF. Den fremhæver, at de italienske myndigheder i medfør af den anfægtede beslutning er forpligtede til at indstille den støtte, der er blevet erklæret for uforenelig med fællesmarkedet, og tilbagesøge den uforenelige støtte, der er blevet tildelt. Kommissionen medgiver, at disse myndigheder ikke har nogen skønsmæssig ved gennemførelsen af den anfægtede beslutning.
- 70 Det er derimod Kommissionens opfattelse, at de faktiske støttemodtagere i henhold til en ulovlig støtteordning generelt ikke er individuelt berørt af en beslutning, hvorved det konstateres, at ordningen er uforenelig med fællesmarkedet, og der træffes bestemmelse om tilbagesøgning af den udbetalte støtte, for så vidt som en sådan beslutning i princippet er truffet på grundlag af en generel og abstrakt gennemgang af ordningen. Kommissionen forklarer den påståede mangel på individuel forbindelse med den omstændighed, at antallet af modtagere ikke kan fastslås. Ved gennemførelsen af beslutningen om pålæg om tilbagesøgning af den modtagne støtte skal den berørte medlemsstat identificere de begunstigede virksomheder, der er forpligtet til at tilbagebetale støtten.
- 71 Kommissionen anfægter således for det første, at retspraksis skulle tilkende de faktiske modtagere i henhold til en støtteordning søgsmålskompetence til at anfægte beslutningen, hvorved denne ordning erklæres for uforenelig, og der træffes bestemmelse om tilbagesøgning af den støtte, der er erklæret for uforenelig. Den

tilkendegiver, at denne søgsmålskompetence bør begrænses til de tilfælde, hvor støtteordningen er gennemført ved hjælp af individuelle beslutninger (jf. præmis 56 ovenfor).

72 For det andet foreslår Kommissionen, at der tilkendes de nationale myndigheder en beføjelse til i hvert enkelt tilfælde at kontrollere, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF om udøvelse af en økonomisk aktivitet, påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet og virkning på konkurrencen er opfyldt, når de gennemfører en kommissionsbeslutning, hvorved det konstateres, at en ulovlig støtteordning er uforenelig.

73 Det bemærkes indledningsvis, at en kommissionsbeslutning om en ulovlig støtteordning og med pålæg om tilbagesøgning af udbetalt støtte, således som Kommissionen gør gældende, finder generel anvendelse i forhold til de faktiske modtagere i henhold til en sådan ordning, for så vidt som den finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer og medfører retsvirkninger for modtagerne i henhold til den nævnte påtænkte støtteordning på generel og abstrakt måde. Den omstændighed, at støttemodtagerne i henhold til en sådan ordning kan identificeres, indebærer ikke i sig selv, at Kommissionen er forpligtet til at tage deres individuelle situation i betragtning. Følgelig er en beslutning om en støtteordning i princippet baseret på en generel og abstrakt gennemgang af den omhandlede støtteordning, som i sig selv udgør en retsakt, der finder generel anvendelse (jf. præmis 83, 209, 229 og 230 nedenfor). Den har således et anvendelsesområde, der er forskelligt fra f.eks. en beslutning i henhold til artikel 81 EF, der kan betragtes som en samling af individuelle beslutninger rettet til de berørte virksomheder (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 39, 49 og 63). Især den omstændighed, at Kommissionens beslutning i generel og abstrakt forstand kræver tilbagesøgning af den udbetalte støtte, kan ikke medføre, at denne beslutning får karakter af en række individuelle afgørelser (jf. analogt Domstolens kendelse af 8.4.2008, sag C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2217, præmis 72). Når Kommissionen derimod gennemgår den individuelle situation for visse støttemodtagere i henhold til en støtteordning, har dens beslutning karakter af en individuel beslutning i forhold til dem.

74 Det kan desuden ikke udelukkes, at bestemmelserne i en generel foranstaltning under visse omstændigheder individuelt kan berøre en fysisk eller juridisk person, når denne person påvirkes på grund af egenskaber, som er særlige for denne person, eller på grund af faktiske omstændigheder, der særligt kendetegner denne person i forhold til alle andre (Domstolens dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19-21, Rettens dom af 7.11.1996, sag T-298/94, Roquette Frères mod Rådet, Sml. II, s. 1531, præmis 37, og Rettens kendelse af 11.9.2007, sag T-28/07, Fels-Werke m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 60).

75 I denne retlige sammenhæng bør der foretages en gennemgang af Kommissionens standpunkt angående både kriterierne i henhold til retspraksis vedrørende bedømmelsen af, hvorvidt der foreligger en individuel forbindelse, som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF og den ordning med forudgående kontrol af statsstøtte, som er indført ved traktaten og fortolket i retspraksis. Med henblik herpå bør der indledningsvis foretages en bedømmelse af betydningen af kriteriet vedrørende støtteordningens gennemførelsesforanstaltninger i lyset af den retspraksis, der er støttet på dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, og i forhold til ordningen for kontrol af statsstøtte. Retten vil derefter overveje Kommissionens argument om omfanget af de pågældende medlemsstaters beføjelser ved gennemførelsen af beslutning, hvorved det konstateres, at en ulovlig støtteordning er uforenelig med fællesmarkedet, og tilbagesøgning af den udbetalte støtte påbydes.

a) Vurdering af kriteriet om støtteordningens nærmere gennemførelsesforanstaltninger i lyset af retspraksis

76 Det skal for det første vedrørende retspraksis bemærkes, at Domstolen i modsætning til, hvad Kommissionen har tilkendegivet, ikke har udelukket muligheden for, at de faktiske støttemodtagere i henhold til en ulovlig støtteordning kunne have søgsmålskompetence til at anfægte en beslutning, hvorved ordningen erklæres uforenelig med fællesmarkedet, og der meddeles pålæg om tilbagesøgning af den udbetalte støtte. Dommen i sagen Kwekerij Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 50 ovenfor, som Kommissionen har påberåbt sig, er ikke relevant i denne forbindelse. Det fremgår af generaladvokat Sir Gordon Slynn's forslag til afgørelse i den sag (Sml. s. 240),

at Kommissionen ikke havde fastsat en forpligtelse til at foretage tilbagesøgning i den i nævnte sag omhandlede beslutning. Selv om den i sidste betragtning til beslutningen forbeholdt sig muligheden for tilbagesøgning på et senere tidspunkt, meddelte den under retsmødet Domstolen, at den ikke havde taget skridt i den retning.

77 På den anden side fremgår det klart af dommen i sagerne Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, at når Kommissionen konstaterer, at en støtteordning er uforenelig med fællesmarkedet, og kræver, at den udbetalte støtte tilbagesøges, er alle de faktiske støttemodtagere i henhold til ordningen individuelt berørt af Kommissionens beslutning (jf. ligeledes Rettens dom af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, præmis 25, af 12.9.2007, forenede sager T-239/04 og T-329/04, Italien og Brandt Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3265, præmis 44, og af 20.9.2007, sag T-136/05, Salvat père & fils m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4063, præmis 69-73).

78 I modsætning til det af Kommissionen anførte fremgår det ikke klart af den beslutning, der forelå til bedømmelse i dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, at Sardegna Lines' særlige situation var blevet taget i betragtning af Kommissionen. I denne beslutning har Kommissionen begrænset sig til i forbindelse med gengivelsen af de faktiske omstændigheder at angive, at den »fik kendskab til den pågældende støtteordning gennem en klage vedrørende en sag, hvor ordningen havde fundet anvendelse«. Selv hvis det lægges til grund, at Kommissionen var bekendt med Sardegna Lines' situation, er det dog en kendsgerning, dels at denne virksomhed ikke er nævnt ved navns nævnelse i den omhandlede beslutning, dels at der ikke i beslutningen nævnes noget forhold, som kendetegner denne virksomheds særlige situation. Kommissionen har derimod blot anført det samlede støttebeløb, der siden den omhandlede ordnings ikrafttræden er blevet tildelt i form af lån og tilskud. Kommissionen har derefter foretaget en generel og abstrakt undersøgelse af den omhandlede støtteordning på dette grundlag (jf. bl.a. punkt VII i den omhandlede beslutning). På den baggrund kan det ikke udledes af ovennævnte dom i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, at Domstolen lagde til grund, at Kommissionen havde taget Sardegna Lines' individuelle situation i betragtning. Det var derimod ved at foretage en sontring mellem de potentielle

støttemodtagere, der identificeres på grundlag af en abstrakt gennemgang af en støtteordning, og de faktiske modtagere af en sådan ulovligt gennemført ordning, at Domstolen fastslog, at Sardegna Lines var individuelt berørt, idet virksomheden var en »faktisk modtager af en individuel støtte i henhold til [støtteordningen for rederier på Sardinien], som Kommissionen har krævet tilbagesøgt« (dommens præmis 34). Det er åbenbart, at den ovenstående henvisning til »individuel støtte« angår den til Sardegna Lines i henhold til den pågældende støtteordning ydede støtte. I modsætning til den fortolkning, som Kommissionen har foreslået, kan det ikke forstås som en henvisning til den omstændighed, at Kommissionen tog Sardegna Lines' særlige situation i betragtning, fordi den omhandlede støtteordning ikke fandt automatisk anvendelse.

79 Denne analyse af dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, bliver bestyrket af generaladvokat Albers forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor (Sml. I, s. 4092). I den sag forkastede generaladvokaten Kommissionens argument, hvorefter den omhandlede støtteordning i dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, var blevet gennemført ved hjælp af diskretionære gennemførelsesbeslutninger vedtaget af de nationale myndigheder. Han fremhævede i den henseende: Domstolen tog »i [dommens præmis 34] alene det forhold i betragtning, at sagsøgeren Sardegna Lines var berørt som modtager af en støtte, som Kommissionen havde krævet tilbagebetalt. Den omtalte ingen andre omstændigheder, der individualiserer sagsøgeren, som f.eks. en hensyntagen til sagsøgerens tilfælde under den administrative procedure« (punkt 71 i forslaget til afgørelse).

80 I dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, bekræftede Domstolen klart den løsning, den havde lagt til grund i dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor. Det skal fremhæves, at den sektorspecifikke omtvistede støtteordning i den sag, der førte til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, berørte et stort antal vognmandsvirksomheder. Til forskel fra Sardegna Lines kunne ingen af de vognmænd, der havde anlagt søgsmål, skelnes fra andre modtagere af den omhandlede støtteordning, hverken med hensyn til den modtagne støtte eller i forhold til en særlig rolle under den administrative procedure. Domstolen fastslog, at de virksomheder, der havde anlagt søgsmål, befandt sig i en situation, der var forskellig fra ansøgerens, fordi de

ligeledes var berørt »i deres egenskab af faktiske modtagere af individuel støtte ydet i henhold til denne ordning, som Kommissionen [havde] krævet tilbagesøgt« (dommens præmis 39).

81 Endvidere indeholder ovennævnte præmis 39 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, selv om den er kortfattet, også vigtige angivelser vedrørende begrundelsen for den søgsmålskompetence, som de virksomheder, der har modtaget støtte i henhold til en ulovlig støtteordning, er i besiddelse af. Domstolen fremhævede, at den omhandlede beslutning indeholdt angivelse af »antallet af godkendte ansøgninger og de afsatte bevillinger til den pågældende støtte« i den omhandlede periode og udledte heraf, at »Kommissionen [...] således ikke [kunne] være uvidende om eksistensen af de nævnte faktiske støttemodtagere«. Domstolen sonderer således udtrykkeligt mellem situationen for de faktiske modtagere, der skal kunne identificeres, og hvis situation var særligt berørt af pålægget om tilbagesøgning, og situationen for de potentielle modtagere.

82 I lyset af særligt generaladvokat Albers ovennævnte forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 79 ovenfor (punkt 74-85), kan præmis 39 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, derfor forstås således, at det anerkendes, at de virksomheder, der havde anlagt søgsmål, i forhold til alle andre erhvervsdrivende var kendetegnet ved den faktiske omstændighed, at de udgjorde en lukket kreds af personer, der var særligt ramt af pålægget om tilbagesøgning. I modsætning til potentielle modtagere i henhold til en støtteordning udgjorde de faktiske modtagere af den omhandlede støtteordning nærmere bestemt en begrænset gruppe, eftersom ordningens gennemførelse var ophørt allerede før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, hvorfor Kommissionen med de nationale myndigheders bistand i princippet var i stand til at identificere dem ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning. I modsætning til det af Kommissionen anførte har Domstolen ikke anerkendt, at anerkendelse af en individuel forbindelse er betinget af identifikation af den omhandlede ordnings faktiske støttemodtagere og Kommissionens gennemgang af deres individuelle situation.

83 Det skal fremhæves, at selv om en beslutning om en støtteordning finder generel anvendelse, for så vidt som Kommissionen har foretaget en generel og abstrakt gennemgang af denne ordning (jf. præmis 73 ovenfor), vedrører en sådan beslutning

udelukkende en bestemt støtteordning. Den indgår således ikke i fastlæggelsen af en fællesskabspolitik og udgør ikke en generel retsakt, men falder ind under gennemførelsen af fællesskabsretlige regler om — i den foreliggende sag — statsstøtte, i modsætning til foranstaltninger, der har normativ karakter, og som gælder for alle berørte erhvervsdrivende (jf. f.eks. Domstolens dom af 14.2.1989, sag 206/87, Lefebvre mod Kommissionen, Sml. s. 275, dommen i sagen Roquette Frères mod Rådet, nævnt i præmis 74 ovenfor, præmis 42, og kendelsen i sagen Fels-Werke m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 74 ovenfor, præmis 61 og 63).

84 I denne retlige sammenhæng er det at tilhøre en lukket kreds af faktiske modtagere i henhold til en støtteordning, der er særlig berørt af den forpligtelse til at tilbagesøge den udbetalte støtte, som Kommissionen har pålagt den berørte medlemsstat, tilstrækkeligt til at udsondre sådanne modtagere fra enhver anden person, således som det fremgår af retspraksis (jf. Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 413, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223). Individualiseringen er i denne sag en følge af den særlige skadevirkning, som pålægget om tilbagesøgning medfører for de fuldt ud identificerbare medlemmer af denne lukkede kreds.

85 Hvis den søgsmålskompetence, som en faktisk støttemodtager i henhold til en støtteordning er i besiddelse af, var betinget af en gennemgang af støttemodtagerens individuelle situation, ville denne søgsmålskompetence afhænge af Kommissionens valg i den anfægtede beslutning om ikke at foretage en individuel undersøgelse på baggrund af de oplysninger, som den bliver meddelt under den administrative procedure. Denne løsning ville medføre retsusikkerhed, for så vidt som det ofte vil være tilfældigt, at Kommissionen har kendskab til konkrete individuelle situationer (jf. punkt 83 i generaladvokat Albers forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 79 ovenfor). Hertil kommer, at hvis en støttemodtager for Retten anfægter, at Kommissionen har undladt at foretage en individuel gennemgang af dennes situation vedrørende eksempelvis oplysninger, som er blevet meddelt Kommissionen under den administrative procedure, vil spørgsmålet om formaliteten vedrørende søgsmålet være forbundet med gennemgangen af de materielle anbringender. I denne sammenhæng medfører sagens kompleksitet og vanskeligheden ved at forudsige resultatet af overvejelserne vedrørende formaliteten en øget retsusikkerhed.

86 Det skal endelig bemærkes, at kriteriet vedrørende en lukket kreds, hvis medlemmer er særligt berørt af en kommissionsbeslutning, også blev også godtaget i Domstolens dom af 22. juni 2006, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen (forenede sager C-182/03 og C-217/03, Sml. I, s. 5479, præmis 58-64). Navnlig med hensyn til de koordinationscentre, der havde opnået forlængelse af godkendelse, lagde Domstolen i dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, til grund, at sådanne centre var individuelt berørt, idet de var »fuldt ud identificerbare på tidspunktet for vedtagelsen af [den anfægtede] beslutning« (jf. dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, præmis 61 og punkt 196 og 197 i generaladvokat Légers forslag til afgørelse i nævnte sag, Sml. I, s. 5485). Med hensyn til de centre, der havde verserende godkendelsesansøgninger på tidspunktet for meddelelse af den anfægtede beslutning, fastslog Domstolen, at disse potentielle støttemodtagere, henset til de i sagen foreliggende særlige omstændigheder, havde søgsmålskompetence, eftersom de udgjorde en del af en sluttet kreds, hvis medlemmer var særligt berørt af den omhandlede beslutning, da de ikke længere kunne opnå forlængelse af deres godkendelse (jf. dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, præmis 62 og 63, og punkt 211 i generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sagen).

87 I lyset af denne retspraksis er det kriterium, der er baseret på støtteordningens nærmere gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen har foreslået, uden betydning. Særligt kan det ikke udledes af en læsning af dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, at Domstolen tager hensyn til den omstændighed, der allerede i de sager, der gav anledning til disse domme, er blevet gjort gældende af Kommissionen, at de omhandlede støtteordninger faktisk var blevet anvendt ved administrative gennemførelsesbeslutninger, der indebar udøvelse af en skønsbeføjelse. Det bemærkes endvidere, at dommen i sagen CETM mod Kommissionen, nævnt i præmis 77 ovenfor, og dommen afsagt af EFTA-Domstolen i sagen Fesil og Finnfjord m.fl. mod EFTA-Tilsynsmyndigheden, nævnt i præmis 54 ovenfor, vedrørte støtteordninger, hvorved der automatisk blev ydet støtte til virksomheder, der opfyldte betingelserne i henhold til disse ordninger. Det fremgår af EFTA-Domstolens dom (præmis 46), at Kommissionen i sine indlæg vedrørende formaliteten allerede havde gjort gældende, at de i dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, og i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, omhandlede støtteordninger ikke automatisk fandt anvendelse på virksomheder, der opfyldte visse betingelser, men tillod nationale myndigheder at yde støtte til modtagerne ved hjælp af efterfølgende administrative retsakter. Denne sondring blev ikke anset for relevant af EFTA-Domstolen, hvilket bekræftes af den omstændighed, at den var enig i den kortfattede, men klare begrundelse, der er anført i Domstolens to ovennævnte domme.

Med hensyn til kendelsen i sagen Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 26 ovenfor, som Kommissionen påberåber sig (jf. præmis 55 ovenfor), har sagsøgerne med rette bemærket, at den ikke har betydning for bedømmelsen af søgsmålskompetencen. Retten har i denne kendelse ikke undersøgt de berørte virksomheders søgsmålskompetence, men har på grund af manglende søgsmålsinteresse afvist de søgsmål, der var anlagt af virksomheder, der i mellemtiden var blevet udelukket fra den tilbagesøgningsprocedure vedrørende den omhandlede støtte, som var blevet iværksat af de nationale myndigheder til gennemførelse af den anfægtede beslutning. Det skal bemærkes, at for at vise sin søgsmålsinteresse ved anlæggelse af søgsmål er det tilstrækkeligt for en virksomhed på en relevant måde at angive, at den har modtaget støtte i henhold til den omhandlede støtteordning, som kunne være omfattet af den af Kommissionen i den omhandlede beslutning fastsatte erklæring om uforenelighed med fællesmarkedet. Det tilkommer ikke Retten i forbindelse med en sag vedrørende en beslutning fra Kommissionen om en støtteordning at træffe afgørelse om den konkrete anvendelse af kriterierne i denne beslutning med henblik på at afgøre, om de omhandlede foranstaltninger til fordel for en bestemt virksomhed skal betragtes som støtte, der i henhold til nævnte beslutning er uforenelig med fællesmarkedet. Det påhviler de kompetente nationale myndigheder, når de gennemfører en sådan beslutning, at anvende de ovennævnte kriterier i det enkelte tilfælde, idet de er underlagt Kommissionens kontrol.

I den forbindelse begrænser kendelsen i sagen Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 26 ovenfor, sig til at udelukke enhver søgsmålsinteresse for en virksomhed, der har anlagt søgsmål, når det efter søgsmålets anlæggelse viser sig, at de nationale myndigheder ved gennemførelsen af kommissionsbeslutningen har vurderet, at de foranstaltninger, som denne virksomhed har draget fordel af inden for rammerne af den omhandlede støtteordning, ikke er underlagt nogen tilbagesøgningsforpligtelse, enten fordi de i henhold til denne beslutning ikke falder ind under artikel 87, stk. 1, EF, eller fordi de opfylder de kriterier for forenelighed med fællesmarkedet, der er fastsat i den nævnte afgørelse. I præmis 26 i kendelsen forkastede Retten særligt det af de virksomheder, der havde anlagt søgsmål, fremsatte argument vedrørende Kommissionens beføjelse til inden for rammerne af sit tilsyn med den pågældende medlemsstats gennemførelse af beslutningen efterfølgende at pålægge nævnte medlemsstat at tilbagesøge den påståede støtte fra disse virksomheder, netop fordi en sådan omstændighed ikke var kendetegnet ved at være fremtidig eller forbundet med usikkerhed. I den foreliggende sag er det ubestridt, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, har været genstand for en beslutning om tilbagesøgning vedtaget af de nationale myndigheder, hvilket bekræfter deres søgsmålsinteresse.

90 I dommen i sagen Atzeni m.fl., nævnt i præmis 55 ovenfor, som Kommissionen ligeledes har påberåbt sig, begrænsede Domstolen sig til at bemærke, at en anmodning om en præjudiciel afgørelse med henblik på en gyldighedsvurdering ikke bør afvises, når den vedrører en kommissionsbeslutning om en støtteordning, eftersom de berørte virksomheders søgsmålskompetence i henhold til artikel 230, stk. 4, EF krævede en mere kompleks analyse og derfor ikke var en selvfølge. Denne dom følger samme retning som Domstolens dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (sag C-188/92, Sml. I, s. 833), hvorefter en formalitetsindsigelse ikke kan rejses mod en indsigelse for den nationale ret om, at Kommissionens beslutning er ugyldig, medmindre de virksomheder, der havde modtaget støtte, uden tvivl var berettigede til at anfægte Kommissionens beslutning og blev underrettet om denne ret (dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 24, samt Domstolens dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef m.fl., Sml. I, s. 6699, præmis 15 og 16, og af 11.11.1997, sag C-408/95, Eurotunnel m.fl., Sml. I, s. 6315, præmis 28). Desuden bemærkes, at i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 31, havde Domstolen allerede stiltiende afvist Kommissionens argument om, at hvis de virksomheder, som rent faktisk havde modtaget støtten, blev tillagt kompetence til at anlægge søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning, hvorved denne ordning blev erklæret uforenelig med fællesmarkedet og pålagde medlemsstaten at tilbagesøge den ydede støtte, ville enhver anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende tilbagesøgning af sådan støtte skulle afvises i overensstemmelse med dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf (jf. i denne henseende generaladvokat Albers ovennævnte forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 79 ovenfor, punkt 86-89). Det skal endvidere tilføjes, at disse faktiske støttemodtagere ikke under nogen omstændigheder kan antages at være afskåret fra at nedlægge en ugyldighedsindsigelse vedrørende Kommissionens beslutning for den nationale ret, når spørgsmålet om, hvorvidt disse støttemodtagere var eller ikke var forpligtet til at tilbagebetale den omhandlede støtte i medfør af Kommissionens beslutning, henset til sagens særlige omstændigheder eller kompleksiteten af de kriterier, som i Kommissionens beslutning er blevet lagt til grund ved fastlæggelsen af den med fællesmarkedet uforenelige støtte, som er omfattet af tilbagesøgningspligten, kunne give anledning til en vis rimelig tvivl, således at deres interesse i et søgsmål til prøvelse af nævnte beslutning ikke fremstod som åbenbar (kendelsen i sagen Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 26 ovenfor, præmis 31).

91 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den anfægtede beslutning (betragtning 13) og er ikke bestridt af sagsøgerne, at Kommissionen, ligesom i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, var bekendt med det præcise antal begunstigede virksomheder og det samlede beløb for både de generelle nedsættelser af sociale bidrag i henhold til artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 og fritagelse for de sociale bidrag for jobskabelse i henhold til dekretets artikel 2 i den omhandlede periode.

92 Det følger heraf, at støttemodtagerne i henhold til den omtvistede støtteordning var fuldt ud identificerbare, da den anfægtede beslutning blev vedtaget. På den baggrund fremgår det af det ovenfor anførte, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, bør anses for individuelt berørt af beslutningen.

93 Læsningen af den retspraksis (jf. præmis 74-85 ovenfor), hvorpå denne konklusion er baseret, bekræftes af en gennemgang af fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte, som ikke tillader accept af de kriterier og argumenter, som Kommissionen har fremført, således som det fremgår af de følgende præmisser.

b) Vurdering af kriteriet vedrørende støtteordningens gennemførelsesforanstaltninger i lyset af fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte

94 Undersøgelsen af fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte bekræfter, at det af Kommissionen påberåbte kriterium vedrørende støtteordningens gennemførelsesforanstaltninger ikke er relevant.

95 Hvis dette kriterium blev godtaget, ville det føre til retsikkerhed for de retsundergivne, fordi den afgørelse, der træffes af den kompetente domstol, først og fremmest ville være støttet på den omhandlede støtteordnings gennemførelsesforanstaltninger og derefter, hvis ordningen automatisk fandt anvendelse, på Kommissionens eventuelle gennemgang af visse støttemodtagers individuelle situation (jf. præmis 85 ovenfor). Et sådant kriterium er imidlertid helt uberettiget i forhold til betingelsen om en individuel forbindelse i fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte. En støtteordnings nærmere gennemførelsesbestemmelser har hverken betydning for, om Kommissionen er i stand til at identificere modtagerne, eller denne institutions kontrolvirksomhed eller tilbagesøgningsforpligtelsens rækkevidde i forhold til modtagerne.

- 96 For det første følger det af retspraksis, at de faktiske modtagere i henhold til en støtteordning er individualiseret ved deres tilhørsforhold til en lukket kreds af personer, der er særligt ramt af pålægget om tilbagesøgning (jf. præmis 77-84 ovenfor). For så vidt som de faktiske modtagere i alle tilfælde netop udgør en lukket kreds, er de altid fuldt identificerbare, når Kommissionens beslutning vedtages, uanset om ordningen er automatisk gældende eller kræver vedtagelse af individuelle gennemførelsesforanstaltninger.
- 97 I betragtning af det generelle anvendelsesområde for enhver støtteordning foreligger der, for det andet, ikke a priori nogen begrundelse for arten og omfanget af Kommissionens kontrol, der varierer, alt efter om ordningen giver mulighed for støtte, der ydes automatisk eller ved hjælp af gennemførelsesforanstaltninger. Når Kommissionen står over for en ulovlig støtteordning, påhviler det den i princippet at overveje ordningens generelle og abstrakte kendetegn (jf. præmis 73 ovenfor). Selv hvis støtteordningen er blevet gennemført ved hjælp af individuelle afgørelser, der indebærer udøvelse af en skønsbeføjelse, er Kommissionen følgelig ikke dermed forpligtet til at foretage en undersøgelse fra sag til sag på grundlag af beslutninger om tildeling af støtte, og til i hvert enkelt tilfælde bl.a. at vurdere, hvorvidt betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt.
- 98 Under den nationale procedure for inddrivelse har den omstændighed, at støtteordningen blev gennemført ved hjælp af individuelle beslutninger, for det tredje ingen virkning på rækkevidden af Kommissionens beslutning i forhold til støttemodtagerne. I begge tilfælde er kun de nationale myndigheder bemyndiget til at gennemføre denne generelle og abstrakte beslutning. Det tilkommer dem ikke at kontrollere, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt i hvert enkelt tilfælde (jf. præmis 99 og 100 nedenfor).
- 99 Desuden mindsker den omstændighed, at støtten blev ydet ved individuelle afgørelser vedrørende gennemførelse af en støtteordning, ikke nødvendigvis kompleksiteten af de vurderinger, som skal foretages af myndighederne med henblik på at gennemføre Kommissionens beslutning, hvorved ovennævnte individuelle afgørelser i princippet

ikke er taget i betragtning (jf. præmis 97 ovenfor). Eftersom de nationale myndigheder blot i alle tilfælde gennemfører Kommissionens beslutning, udgør graden af kompleksitet for så vidt angår deres vurderinger i forbindelse med støttens tilbagesøgning under ingen omstændigheder et relevant kriterium ved fastlæggelsen af, om de faktiske modtagere er individuelt berørt af beslutningen eller ej. Argumentet om sådanne vurderingers kompleksitet, der allerede er blevet gjort gældende af Kommissionen inden for rammerne af den appel, der gav anledning til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, er allerede forudsætningsvis blevet afvist af Domstolen i nævnte dom.

c) Om de nationale myndigheders angivelige bemyndigelse til i hvert enkelt tilfælde at kontrollere, om der foreligger støtte i forbindelse med gennemførelsen af et pålæg om tilbagesøgning

¹⁰⁰ For at godtgøre, at de faktiske modtagere i henhold til en støtteordning ikke er individuelt berørt af en kommissionsbeslutning, hvorved det fastslås, at støtten er uforenelig med fællesmarkedet, og der gives pålæg om tilbagesøgning af den udbetalte støtte, gør Kommissionen gældende, at den berørte medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af denne beslutning er bemyndiget til ikke blot at anvende de kriterier, der er fastsat i den anfægtede beslutning, men også at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt i lyset af den berørte virksomheds subjektive situation.

¹⁰¹ Kommissionen giver dog ingen begrundelse for dette argument, bortset fra, at den omhandlede støtteordning i den foreliggende sag ikke er sektorspecifik, men gælder for alle virksomheder på ø-området Venedig eller Chioggia, således at Kommissionen ikke var i stand at bedømme, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF var opfyldt i hver af de mange berørte sektorer. Det tilkommer således den pågældende medlemsstat at foretage denne kontrol.

102 Det skal indledningsvis konstateres, på den ene side, at Kommissionen synes at antyde, at når de nationale myndigheder gennemfører en beslutning om, at en multisektoriel støtteordning er uforenelig med fællesmarkedet, og påbyder, at den udbetalte støtte skal tilbagesøges, er de automatisk berettiget til at fastslå, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt i de erhvervssektorer, med hensyn til hvilke Kommissionen ikke har foretaget bedømmelse af de omhandlede foranstaltningers virkning på samhandelen inden for Fællesskabet og på konkurrencen. Anvendelsesområdet for de nationale myndigheders beføjelser i den henseende er således afhængig af omfanget af den undersøgelse, der er foretaget af Kommissionen, der i sig selv er afhængig af de oplysninger, der er blevet meddelt denne institution under den administrative procedure, hvorfor grænserne for de nationale myndigheders ovennævnte bemyndigelse er behæftet med retsusikkerhed (jf. præmis 85 ovenfor og præmis 229-234 nedenfor).

103 På den anden side fremgår det af den anfægtede beslutning, at Kommissionen kun har udelukket de fritagelser for sociale bidrag, der overholdt de minimis-reglen, fra at blive kvalificeret som statsstøtte i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF (jf. præmis 13 ovenfor). Selv om den dispositive del af den anfægtede beslutning ikke nævner de minimis-reglen, er den uløseligt knyttet til grunde, som ligger til grund for beslutningen, og skal derfor fortolkes i lyset af og i forbindelse med alle de grunde, der førte til dens vedtagelse (jf. Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 21, og dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 163). For så vidt som Kommissionen i betragtning 110 til den anfægtede beslutning anfører, at foranstaltninger, der er i overensstemmelse med de minimis-reglen, ikke falder ind under artikel 87 EF, er sådanne foranstaltninger følgelig ikke omfattet af den pligt til at tilbagesøge støtten, der er fastsat i beslutningens artikel 5. Desuden er der intet anført i den anfægtede beslutning, der ville kunne tillade, at andre fritagelser for sociale bidrag blev udelukket fra tilbagesøgningspligten med den begrundelse, at de ikke udgjorde statsstøtte i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.

104 I denne forbindelse er den af Kommissionen fremførte antagelse, hvorefter de nationale myndigheder i forbindelse med beslutningens gennemførelse har beføjelse til i hvert enkelt tilfælde at konstatere, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt, ikke understøttet af retspraksis. I den henseende påberåber Kommissionen sig i sit svarskrift udelukkende Domstolens dom af 7. marts 2002, Italien mod Kommissionen (sag C-310/99, Sml. I, s. 2289), hvori det i forbindelse med behandlingen af et anbringende om, at begrundelsen var utilstrækkeligt, blev fastslået, at Kommissionen

ved gennemgangen af den omhandlede støtteordnings kendetegn, og idet den illustrerede sin undersøgelse ved at anvende en af denne ordning berørt erhvervssektor som eksempel, på tilstrækkelig måde havde godtgjort, at ordningen medførte en mærkbar fordel for modtagere i forhold til deres konkurrenter og ville kunne gavne især virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstater (dommens præmis 88-90). Idet den understregede, at »[d]en anfægtede beslutning [ikke] skal indeholde en analyse af støtte, der er tildelt i individuelle tilfælde i henhold til denne ordning«, tilføjede Domstolen, at: »[d]et [...] alene [var] ved en eventuel tilbagesøgning af støtte, at det [var] nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation« (præmis 91). I mangel af nogen angivelse i den retning kan sidstnævnte sætning ikke fortolkes som en henvisning til en individuel behandling af betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF under proceduren for tilbagesøgning af støtten. I forbindelse med denne tvist forekommer det derimod mere sandsynligt, at Domstolen blot begrænsede sig til at understrege, at den generelle og abstrakte undersøgelse foretaget i Kommissionens beslutning var tilstrækkelig, idet den fremhævede, at en behandling af støttemodtagernes individuelle situation kun var nødvendig ved tilbagesøgningen af støtte ved gennemførelse af netop denne beslutning (jf. præmis 73 ovenfor og 209 nedenfor).

105 Desuden er den løsning, som Kommissionen i det foreliggende tilfælde henholder sig til, i strid med fast retspraksis, som tilsigter at undgå at behandle ulovlig støtte mere fordelagtigt end forskriftsmæssigt anmeldt støtte. Det er navnlig blevet fastslået, at Kommissionen, såfremt der er ydet en ny støtte uden forudgående anmeldelse, derfor ikke er forpligtet til at bevise, at støtten faktisk påvirker samhandelen og konkurrencen. Et sådant krav ville begunstige de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af anmeldelsespligten, på bekostning af de medlemsstater, der giver underretning om en projekteret støtte (jf. bl.a. dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 79).

106 En accept af, at den pågældende medlemsstat, når den gennemfører Kommissionens beslutning om en ulovlig støtteordning, i hvert enkelt tilfælde kan konstatere, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt, svarer til, at denne medlemsstat i tilfælde af tilsidesættelse af dens anmeldelsespligt tildeles en beføjelse, der indtil nu ikke er blevet anerkendt i retspraksis, når en støtteordning ved en kommissionsbeslutning er blevet erklæret for uforenelig med fællesmarkedet. Hvis Kommissionens argument blev accepteret i den foreliggende sag, ville således kun en

anerkendelse af, at den pågældende medlemsstat havde tilsvarende beføjelser, i tilfælde af en kommissionsbeslutning, hvorved en anmeldt støtteordning erklæres uforenelig med fællesmarkedet, gøre det muligt at undgå en gunstigere behandling af støtte, der ikke er blevet anmeldt.

107 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Domstolen har afklaret nogle spørgsmål om rækkevidden af den i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte anmeldelsesforpligtelse, idet den klart har fastslået, at kun statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF er omfattet af anmeldelsesproceduren (jf. Domstolens dom af 21.7.2005, sag C-71/04, Xunta de Galicia, Sml. I, s. 7419, præmis 32). Med hensyn til foranstaltninger, der ydes som kompensation for udgifter afholdt i forbindelse med udførelse af public service-forpligtelser, følger det af Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (sag C-280/00, Sml. I, s. 7747, herefter »Altmarkdommen«, præmis 87 og 94), i henhold til samme logik, at sådanne foranstaltninger ikke falder ind under artikel 87, stk. 1, EF og derfor ikke behøver at blive anmeldt, hvis de opfylder betingelserne i denne dom. På den anden side har Fællesskabets retsinstanser endnu ikke udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltninger, der ydes i henhold til en støtteordning, enten til en enhed, der ikke udgør en virksomhed som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, eller som kompensation til en virksomhed, der udfører public service-forpligtelser i henhold til betingelserne i ovennævnte Altmark-dom, falder uden for støttebegrebet og således kan iværksættes uden Kommissionens tilladelse, selv om denne institution forudgående havde erklæret støtteordningen for uforenelig med fællesmarkedet.

108 Det skal imidlertid fremhæves, at den bemyndigelse for den pågældende medlemsstat, som blev bekræftet ved dommen i sagen Xunta de Galicia, nævnt i præmis 107 ovenfor, til at definere en foranstaltning i forhold til betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF med henblik på at fastslå, om den er omfattet af de forpligtelser vedrørende anmeldelse og suspension, der er fastsat i artikel 88, stk. 3, EF, ikke medfører, at den falder uden for den kontrolbeføjelse, som i henhold til traktaten er tillagt Kommissionen, når denne har besluttet at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold i artikel 88, stk. 2, EF. Uanset om det drejer sig om forudgående kontrol af anmeldt støtte eller efterfølgende kontrol af ulovlig støtte, omfatter kontrollen i princippet både kvalificering af støtten og i givet fald dens forenelighed med fællesmarkedet og foretages i princippet af Kommissionen alene på grundlag af

ordningens generelle egenskaber. Den løsning, som Kommissionen foreslår i den foreliggende sag, indebærer ikke blot en betydelig overdragelse af bemyndigelse til den pågældende medlemsstat, men også en væsentlig ændring i forbindelse med kontrollen af støtteordninger, da medlemsstaten ved gennemførelsen af Kommissionens beslutning systematisk kan tage situationen for hver enkelt støttemodtager i betragtning ved kvalificeringen af den af virksomheden modtagne støtte, selv om Kommissionen har konstateret, at den pågældende støtteordning påvirker samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen. Selv for så vidt angår en multisektoral ordning kan anerkendelse af en sådan bemyndigelse ikke begrundes i hensynet til en oplyst anvendelse af de i artikel 87, stk. 1, EF fastsatte betingelser. Når en sådan ordning er ved at blive behandlet af Kommissionen, kan den pågældende medlemsstat ved at henlede Kommissionens opmærksomhed på markedssituationen i bestemte erhvervssektorer formå den til særligt at kontrollere, hvorvidt støtteordningen kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og fordreje konkurrencen (jf. præmis 231-233 nedenfor). Desuden påhviler det i givet fald den pågældende medlemsstat at henlede Kommissionens opmærksomhed på særlige individuelle situationer for visse virksomheder (jf. præmis 209 nedenfor).

109 Hertil kommer, at den løsning, der foreslås af Kommissionen, indebærer en ændring af dens anvendte fremgangsmåder. Hvis Kommissionen mente, at den pågældende medlemsstat havde begået en fejl ved anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF som led i proceduren vedrørende gennemførelse af beslutningen om tilbagesøgning af den udbetalte støtte, ville den ikke kunne genåbne proceduren i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF, men ville skulle anlægge traktatbrudssøgsmål direkte ved Domstolen i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF.

110 Den løsning, som Kommissionen forsvare i det foreliggende tilfælde, adskiller sig ved sit anvendelsesområde fra den løsning vedrørende offentlige tjenesteydelser, der blev fastslået i Altmark-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, der overlader det til medlemsstaterne at bedømme de foranstaltninger, der ydes som kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som på visse betingelser falder uden for statsstøttebegrebet og dermed anmeldelsespligten. Sådanne foranstaltninger kan dog være underlagt en efterfølgende kontrol foretaget af Kommissionen inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF.

- 111 På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin vedrørende statsstøtte og retspraksis ville det, såfremt der tillagdes den berørte medlemsstat bemyndigelse til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om alle betingelser for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt i forbindelse med gennemførelse af en beslutning fra Kommissionen, der erklærer en støtteordning uforenelig med fællesmarkedet og anordner tilbagebetaling af udbetalt støtte, radikalt ændre omfanget og effektiviteten af Kommissionens kontrol, der udføres inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, hvorunder denne institution normalt fastslår, at der er tale om støtte, inden den i givet fald erklærer denne for uforenelig med fællesmarkedet.
- 112 Det følger af ovenstående betragtninger, at de virksomheder, der har anlagt søgsmål, havde søgsmålskompetence til at anfægte den anfægtede beslutning.

C — Om komitéens angiveligt manglende søgsmålskompetence i sag T-277/00

- 113 Kommissionen gør gældende, at komitéen, der omfatter forskellige erhvervssammenslutninger, ikke har fremlagt noget bevis for, at en eller flere af dens sammenslutninger var individuelt berørt af den anfægtede beslutning, bl.a. som forhandlere ved udarbejdelsen af den i den anfægtede beslutning undersøgte støtteordning. Hertil kommer, at de virksomheder, der er medlemmer af disse sammenslutninger, ikke selv er individuelt berørt.
- 114 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af retspraksis, at for så vidt som Coopservice, der er en af de virksomheder, der har anlagt søgsmål, er søgsmålskompetent, er der ingen grund til at overveje, om komitéen har søgsmålskompetence (jf. Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 31). Det af Coopservice anlagte søgsmål og det, komitéen har anlagt i sag T-277/00, kan derfor antages til realitetsbehandling.

- 115 Desuden skal det tilføjes, at komitéen under alle omstændigheder i sin egenskab af et organ, der omfatter erhvervssammenslutninger, der repræsenterer virksomheder beliggende i Venedig og Chioggia, og som derfor har modtaget støtte under den pågældende ordning, er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, for så vidt som den optræder på vegne af sine medlemmer, der selv kunne have anlagt et søgsmål, der ville kunne antages til realitetsbehandling (jf. Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93 — T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 60).
- 116 Det følger heraf, at de foreliggende søgsmål i det hele kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 117 Sagsøgerne anfægter den anfægtede beslutning med den begrundelse, at den kvalificerer de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, og at den pålægger en forpligtelse til at tilbagesøge den udbetalte støtte.

A — Om den angiveligt urigtige kvalificering af de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet

- 118 Sagsøgerne fremfører for det første en række anbringender om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF, artikel 86, stk. 2, EF og ligebehandlingsprincippet, begrundelsesmangel og selvmodsigende begrundelse. For det andet påberåber de sig tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, for det tredje tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra d), EF,

for det fjerde tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra e), EF og for det femte tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra b), EF og artikel 87, stk. 2, litra b), EF.

1. Om den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og artikel 86, stk. 2, EF og ligebehandlingsprincippet samt den hævdede begrundelsesmangel og begrundelsens angiveligt selvmodsigende karakter

a) Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

— Sag T-254/00

¹¹⁹ Sagsøgeren, Hotel Cipriani, påberåber sig en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF, og at der foreligger begrundelsesmangel for så vidt angår den anfægtede beslutning.

¹²⁰ For det første gør Hotel Cipriani gældende, at den anfægtede beslutning (betragtning 49, 50 og 58) ikke er tilstrækkeligt begrundet som følge af, at det pågældende markeds lokale karakter ikke er blevet taget i betragtning.

- 121 Hotel Cipriani hævder, at Kommissionen er forpligtet til at analysere de omhandlede foranstaltningers kendetegn, fremgangsmåden ved deres gennemførelse og deres indhold med henblik på at vurdere deres indvirkning på samhandelen og konkurrencen på grundlag af en gennemgang af sektoren.
- 122 En begrænsning af begrundelsespligten for så vidt angår støtteordninger vil have skadevirkning i forhold til Fællesskabets retsinstitansers samlede judicielle prøvelse vedrørende kvalificeringen af en foranstaltning i forhold til artikel 87, stk. 1, EF.
- 123 I den foreliggende sag indeholder den anfægtede beslutning end ikke en summarisk henvisning til de berørte produkt- og tjenesteydelsesmarkeder, ligesom der ikke henvises til import- eller eksportstrømmene og de berørte virksomheders stilling på markederne. Særlig nævnes intet om sektorerne for hotel- og restaurationsvirksomhed.
- 124 I modsætning til, hvad Kommissionen hævder, tilkommer det ikke de italienske myndigheder at afgøre og bedømme situationen for hver enkelt støttemodtager i forbindelse med proceduren for tilbagesøgning af støtten. De italienske myndigheder er forpligtet til automatisk at lægge de konklusioner til grund, som Kommissionen har fastsat i den anfægtede beslutning. Imidlertid var de italienske myndigheder i den foreliggende sag i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede beslutning netop på grund af beslutningens utilstrækkelige begrundelse forpligtet til at anmode Kommissionen om yderligere oplysninger for at identificere, hvilke virksomheder der havde draget fordel af foranstaltninger, der opfylder kriteriet om påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet (jf. Kommissionens svar af 29.8. og 29.10.2001, der er vedlagt som bilag til den italienske regerings svar af 12.3.2004 på Rettens spørgsmål).
- 125 Sagsøgeren gør for det andet gældende, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn og dermed foretaget urigtig anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF, idet den har

støttet sig på en »generisk« formodning i stedet for at tage det berørte markeds lokale karakter i betragtning.

126 Under retsmødet fremhævede sagsøgeren, at Kommissionen ikke kunne basere sig på en sådan formodning, da den var i stand til at vide, at de omhandlede foranstaltninger til fordel for bestemte kategorier af virksomheder ikke vil kunne påvirke samhandelen inden for Fællesskabet eller have indvirkning på konkurrencen.

127 Hotel- og restaurationsbranchens lokale karakter er generelt blevet bekræftet, bl.a. ved rammebestemmelserne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder (EFT 1997 C 146, s. 6). Forbrugerne vælger nemlig et hotel, der er beliggende der, hvor de agter at opholde sig, eller så tæt som muligt herpå.

128 Hertil kommer, at i hvert fald hotelmarkedet i Venedig har en særlig karakter. På grund af denne bys tiltrækningskraft ligger hotelvirksomheder i Venedig ikke i konkurrence med virksomheder i samme sektor i andre byer. Det kriterium, på grundlag af hvilket forbrugerne træffer deres valg, er ikke hotellernes pris, men deres beliggenhed. De omtvistede foranstaltninger kan derfor ikke ventes at have en end ikke potentiel indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne eller konkurrencen.

129 I den foreliggende sag var Kommissionen i besiddelse af de nødvendige oplysninger om særligt hotelvirksomhederne i Venedigs specifikke karakter, bl.a. i kraft af, at komitéen deltog i den administrative procedure. Hertil kommer, at oplysninger om de pågældende sektorer og antallet af begunstigede virksomheder blev fremsendt til Kommissionen af de italienske myndigheder (betragtning 6 og 13 til den anfægtede

beslutning). Under alle omstændigheder påhvilede det Kommissionen at anmode de italienske myndigheder om yderligere oplysninger om situationen for de forskellige modtagere i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i forordning nr. 659/1999, uden i øvrigt nødvendigvis at skride til meddelelse af et påbud.

- 130 På den baggrund er den anfægtede beslutning i øvrigt uforståelig og selvmodsigende, idet Kommissionen udelukkende tog visse offentlige tjenesteydelsers lokale dimension i betragtning.
- 131 For det tredje har Kommissionen foretaget et åbenbart urigtigt skøn og således tilsidesat artikel 87, stk. 1, EF, idet den ikke har taget hensyn til de yderligere omkostninger, der betales af virksomheder, der driver erhverv i Venedig, ved bedømmelsen af, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger har en sådan karakter, at de medfører en faktisk økonomisk fordel for de begunstigede. Hertil kommer, at den anfægtede beslutning ligeledes vedrørende dette punkt er utilstrækkeligt begrundet.
- 132 De ovennævnte ekstraomkostninger udgør ifølge en af sagsøgeren fremlagt ekspert-rapport, dateret den 8. september 2000, mellem 8 og 12% af de pågældende virksomheders omsætning. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er de blevet beregnet på grundlag af konkrete og objektive referencepunkter.
- 133 Disse ekstraomkostninger var ikke en følge af makroøkonomiske faktorer — f.eks. forbundet med kredit-, skatte- eller veksleomkostninger — men skyldes udelukkende, at aktiviteten er udøvet i Venedig. De bliver kun delvist opvejet af de omtvistede foranstaltninger, hvilket forklarer, hvorfor de priser, som Hotel Cipriani praktiserer, er højere end dem, der normalt opkræves af virksomheder, der befinder sig andre steder.

— Sag T-270/00

- ¹³⁴ Sagsøgeren, Italgas, bemærker, at de italienske myndigheder har givet Kommissionen alle oplysninger om de omhandlede afgiftsfritagelser opdelt efter sektor. Det påhviler derfor denne institution at foretage en samlet — eventuelt summarisk — undersøgelse af de omhandlede foranstaltningers sandsynlige virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen i de berørte erhvervssektorer.
- ¹³⁵ Hertil kommer, at det i retningslinjerne af 12. december 1995 for beskæftigelsesstøtte udtrykkeligt er fastsat, at foranstaltningerne til fordel for beskæftigelsen »i forbindelse med forskellige former for virksomhed, der ikke vedrører samhandelen mellem medlemsstater (f.eks. lokale tjenesteydelser, visse lokale beskæftigelsesinitiativer)«, ikke falder ind under artikel 87, stk. 1, EF.
- ¹³⁶ På den baggrund gør sagsøgeren for det første gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel, idet den ikke indeholder en tilstrækkelig gennemgang af de faktiske omstændigheder.
- ¹³⁷ Sagsøgeren bestrider, at Kommissionen i sine beslutninger om støtteordninger kan henvise til et »værste fald-scenarie« (worst case scenario). Hvis en sådan beslutning kun tager det værst tænkelige tilfælde i betragtning og alligevel fastsætter en generel forpligtelse til at tilbagesøge støtten, vil det være nødvendigt at specificere, hvilken myndighed der, under hvilke omstændigheder og på grundlag af hvilke kriterier, kan afgøre, om det opstillede scenarie faktisk har udmøntet sig, og for hvilke virksomheder eller kategorier af erhvervsdrivende.

- 138 Sagsøgeren har under retsmødet fremhævet, at Kommissionen, når den undersøger en støtteordning, er i besiddelse af enekompetence til at anvende de materielle bestemmelser i artikel 87 EF. Under den nuværende ordning for fællesskabskontrol med statsstøtte har Kommissionen ikke mulighed for at overdrage sine skønsmæssige beføjelser til de nationale myndigheder. Kommissionens beslutning skal derfor indeholde en tilstrækkelig begrundelse for at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres prøvelsesret vedrørende denne beslutning og for at tillade de nationale myndigheder at gennemføre pålægget om tilbagesøgning af støtten med forbehold for de nationale domstoles prøvelsesret, hvilke det alene påhviler at sikre, at Kommissionens beslutning iagttages.
- 139 Sagsøgeren gør gældende, at den anfægtede beslutning i det foreliggende tilfælde ikke indeholdt de til dens gennemførelse i forhold til Italgas nødvendige oplysninger. For at kræve tilbagebetaling af den påståede støtte støttede de nationale myndigheder sig derfor på en vurdering, der var indeholdt i Kommissionens ovennævnte skrivelse af 29. oktober 2001. Da denne vurdering blev foretaget efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning, kan den dog ikke på nyttig måde give anledning til en anmodning til Domstolen om præjudiciel afgørelse.
- 140 Hvis det på den baggrund blev godtaget, at Kommissionen kunne basere sig på formodninger, når det drejer sig om en støtteordning, ville det føre til en svækkelse af dens forpligtelse til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse og dermed til en begrænsning af muligheden for at anfægte Kommissionens beslutning.
- 141 For det andet har Kommissionen foretaget et åbenbart urigtigt skøn og dermed tilsidesat artikel 87, stk. 1, EF, idet den nægtede at tage de omhandlede foranstaltningers kompenserende karakter i betragtning, uden selv blot at foretage en summarisk undersøgelse af markedsvilkårene.

142 I den foreliggende sag har de italienske myndigheder under den administrative procedure på grundlag af COSES-rapporten påberåbt sig de ekstraomkostninger, der bæres af virksomheder, der er aktive på øerne i lagunen. De fandt, at disse virksomheder befinder sig i en situation, der svarer til den, som virksomheder i Syditalien befinder sig i, særligt for så vidt angår udsvingene i arbejdet. Den omhandlede fritagelse for sociale bidrag tilsigter udelukkende at yde en i det mindste delvis kompensation for de ugunstige forhold på arbejdsmarkedet i laguneområdet og således at bremse virksomhedernes udvandring til fastlandet. Disse foranstaltninger havde det lovlige formål at tilpasse de omkostninger, der afholdes af de pågældende virksomheder, med dem, der bæres af virksomheder beliggende på fastlandet, idet ekstraomkostningerne beregnes i forhold til omkostningerne på fastlandet. Under alle omstændigheder savner den anfægtede beslutning en begrundelse vedrørende dette punkt, idet Kommissionen ikke har godtgjort, at de omkostninger, der afholdes af virksomheder på laguneområdet, falder inden for fællesskabsgennemsnittet.

143 For det tredje er den anfægtede beslutnings begrundelse utilstrækkelig, indeholder åbenbare selvmodsigelser og har karakter af forskelsbehandling med hensyn til anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF, bl.a. i forhold til artikel 86 EF.

144 Med hensyn til de kommunale virksomheder foretog Kommissionen en individuel gennemgang af, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF var opfyldt.

145 Derimod har Kommissionen ikke analyseret situationen for alle de andre virksomheder, der i det væsentlige befandt sig i en situation, der svarede til kommunale virksomheders situation. Denne forskelsbehandling blev ikke begrundet med, at en fritagelse i henhold til artikel 86, stk. 2, EF var blevet anvendt til fordel for de kommunale virksomheder.

146 Begrundelsens utilstrækkelighed, dens selvmodsigende karakter og tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet er så meget mere åbenbare for så vidt angår Italgas. I den omhandlede periode (1995 og 1996) var sektoren for distribution af bygas, hvori selskabet Veneziana Gas, der senere blev overtaget af Italgas, var aktivt, ikke blevet liberaliseret. Henset til den totale mangel på handel og konkurrence, har de fritagelser, som Veneziana Gas har opnået, ikke kunnet påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og den frie konkurrence. Liberalisering af gasmarkedet blev påbegyndt på fællesskabsplan ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204, s. 1). Endvidere havde Veneziana Gas i den omhandlede periode et kommunalt, lovbestemt monopol i form af en eksklusiv koncession på distribution af gas på Venedig kommunes område.

147 Hertil kommer, at distribution af gas på kommunalt plan udgjorde en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Ansvar for driften af denne tjeneste var blevet tildelt Veneziana Gas ved en myndighedsafgørelse vedtaget af den kommunale administration i 1970, som indeholdt klar angivelse af både arten og varigheden af public service-forpligtelserne og det berørte lokalområde. I denne afgørelse havde de kompetente myndigheder foretaget fastsættelse af de gældende priser i overensstemmelse med ensartede parametre for hele Italien.

148 For at vurdere de ekstraomkostninger, som Veneziana Gas har været konfronteret med, burde de udgifter, som selskabet har afholdt, logisk set være blevet sammenlignet med dem, som er afholdt af de øvrige virksomheder, der har været underlagt anvendelse af samme prisordning, der er fastlagt på nationalt plan.

149 I denne sag er situationen for Veneziana Gas i den omhandlede periode sammenlignelig med situationen for bl.a. den kommunale virksomhed ASPIV. I den anfægtede

beslutning konstaterede Kommissionen, at de fritagelser, som var blevet indrømmet ASPIV, der havde ansvaret for integreret vandforvaltning, udelukkende var blevet givet for at opveje de ekstra omkostninger, som var en følge af varetagelsen af de særlige public service-opgaver, som virksomheden var blevet betroet.

150 Den Italienske Republik, der har intervenseret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, gør gældende, at Kommissionen, henset til det relativt lille beløb, som de omhandlede fritagelser vedrører, burde have identificeret de berørte sektorer og på grundlag af beviser have fastslået, hvilke af dem der var præget af livlig konkurrence. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke bestridt udtalelserne fra de italienske myndigheder og de berørte parter, hvorefter virksomheder beliggende i Venedigs lagune generelt udøver enten lokale offentlige tjenester eller kommercielle eller håndværksmæssige aktiviteter, der er tæt knyttet til ø-området, således at de ikke er i konkurrence med virksomheder beliggende uden for dette område.

151 Hertil kommer, at den italienske regering påberåber sig, at de omhandlede foranstaltninger har karakter af kompensation. Den italienske regering støtter sig navnlig på dom af 5. oktober 1999, Frankrig mod Kommissionen (sag C-251/97, Sml. I, s. 6639, præmis 40-47), hvori Domstolen fastslog, at den omstændighed, at lettelsen af de sociale sikringsbidrag dækker de merudgifter, som virksomhederne har påtaget sig efter de kollektive forhandlinger, ikke kan medføre, at de falder uden for statsstøttebegrebet. Heraf følger modsætningsvis, at selv om de ekstra omkostninger ikke er en følge af den pågældende virksomheds frie valg i forhold til fordele opnået på visse områder til gengæld for indrømmelser, der accepteres på andre områder, kan de foranstaltninger, der skal kompensere for de »ufrivillige« ekstraomkostninger, ikke betragtes som statsstøtte. I den foreliggende sag må de merudgifter, der henvises til, nødvendigvis bæres af alle de virksomheder, der driver virksomhed på ø-området. Den ved de overvejede foranstaltninger delvise kompensation heraf kan derfor ikke betragtes som statsstøtte.

— Sag T-277/00

152 Sagsøgerne, Coopservice og komitéen, påberåber sig tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og af begrundelsespligten.

153 For det første er de omhandlede foranstaltninger bestemt til at kompensere virksomheder, der er beliggende i laguneområde, for deres bidrag til bevarelse af den arkitektoniske og kulturelle arv i Venedig. Ifølge ovennævnte COSES-rapport udgør foranstaltningerne 2,9% af de begunstigede virksomheders omsætning, mens merudgifterne, som følger af deres placering i Venedig, beløber sig til 9,5% af omsætningen. Desuden blev behovet for at kompensere for de merudgifter, der bæres af erhvervsdrivende i ø-områder, godtaget i erklæring nr. 30 om ø-områder knyttet til slutakten til Amsterdamtraktaten og EF-traktatens artikel 130 A (nu artikel 158 EF).

154 I den foreliggende sag har Kommissionen ikke godtgjort, at de omkostninger, som afholdes af virksomheder beliggende på fastlandet, som de italienske myndigheder henviser til som sammenligningsgrundlag, afspejler faktiske omstændigheder, der er gunstigere end gennemsnittet i Fællesskabet, og at de omkostninger, som afholdes af virksomheder beliggende i lagunen, derimod var overensstemmende med fællesskabsgennemsnittet.

155 Endvidere har Kommissionen — ved gennemgangen af, om de omhandlede foranstaltninger udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF — tilsidesat forrangen for reglerne for social og økonomisk samhørighed i forhold til konkurrencereglerne. Den tillægger sidstnævnte forrang i strid med artikel 2 EU. De omhandlede foranstaltninger tilsigtede dog ifølge sagsøgerne at gøre det muligt, at opfylde de mål, der er fastsat i ovennævnte artikel 2.

156 Sagsøgerne påberåber sig for det andet, at det er et begrænset beløb, der i form af fritagelser for sociale bidrag i gennemsnit ydes til hver af de berørte erhvervsdrivende. Sagsøgerne gør gældende, at de fleste af de virksomheder, som havde nydt godt af de omhandlede foranstaltninger, udøvede deres virksomhed på rent lokalt plan. I denne forbindelse nævner sagsøgerne især virksomheder i sektorerne for hotelvirksomhed, lokal transport og rengøring. Udelukkelse af virksomheder, der alene driver virksomhed på lokalt plan, fra anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF er også blevet bekræftet af Kommissionen i ikke blot f.eks. ovennævnte retningslinjer for beskæftigelsesstøtte af 12. december 1995 og ovennævnte meddelelse vedrørende Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til SMV af 23. juli 1996, men også i selve den anfægtede beslutning (betragtning 90, 91 og 93) med hensyn til visse kommunale virksomheder.

157 I denne sammenhæng er den anfægtede beslutning også behæftet med en selvmodsigende begrundelse og en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

158 Sagsøgerne har i den henseende på grundlag af de dokumenter, som Kommissionen efter anmodning fra Retten har fremlagt, bemærket sammenfaldet mellem oplysningerne og de ansøgninger om ikke at anvende artikel 87, stk. 1, EF, der blev indgivet til Kommissionen under den administrative procedure for så vidt angår dels kommunale virksomheder, dels visse lokale erhvervssektorer.

159 Venedig kommune har ikke identificeret de virksomheder, for hvilke der søges en fritagelse i henhold til artikel 86, stk. 2, EF, og har ikke påberåbt sig, at det marked, hvorpå de opererer, har lokal karakter. Ikke desto mindre har Kommissionen i den anfægtede beslutning konstateret, at fritagelserne for sociale bidrag til fordel for de kommunale virksomheder ACTV og AMAV samt virksomheden Panfido ikke udgjorde statsstøtte på grund af de berørte markeders lokale karakter. I deres bemærkninger af 23. januar 1999 har de italienske myndigheder fremlagt en liste over de sektorer, hvor virksomhederne ikke ville deltage i handelen, der omfattede bygnings-, industri-, handels- og hotelsektoren samt tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Hertil kommer, at INPS' ovennævnte tabeller, der er vedlagt som bilag til disse bemærkninger, indeholder angivelse af de begunstigede virksomheder og antallet af

berørte arbejdstagere, opført efter erhvervssektor. Desuden har komitéen i sine bemærkninger af 17. marts 1998 fremhævet, at den særlige, primært lokale, karakter af den virksomhed, der udøves af de fleste af de begunstigede virksomheder, udgjorde en hindring for, at disse virksomheder placeredes på et marked, hvor der var stærk konkurrence, med den omstændighed til følge, at en eventuel indvirkning på omfanget af samhandelen mellem medlemsstaterne under alle omstændigheder ville have været minimal. Endelig indeholdt COSES-rapporten, der er dateret marts 1998, en gennemgang af bl.a. sektorerne for handel, hoteldrift, tjenesteydelser og håndværk, såsom Murano-glasindustrien, hvor markederne er begrænset til det historiske centrum eller i det mindste Venedig kommunes øvrige område.

160 På den baggrund burde Kommissionen have anmodet om yderligere oplysninger fra de største virksomheder ved f.eks. et påbud til de italienske myndigheder, således som det var tilfældet for de kommunale virksomheder.

161 I den foreliggende sag er det sagsøgernes opfattelse, at situationen for Coopservice var analog med AMAV's situation (betragtning 93 til den anfægtede beslutning), idet begge virksomheder tilbyder de samme ydelser vedrørende rengøring og vedligeholdelse på et rent lokalt plan.

162 Desuden savner den anfægtede beslutning begrundelse. Den indeholder ingen undersøgelser af de omhandlede foranstaltningers indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen, men bygger udelukkende på formodninger.

163 For det tredje påberåber sagsøgerne sig en overtrædelse af artikel 86, stk. 2, EF. De hævder, at Coopservice leverer rengøring og vedligeholdelse af offentlige og private organer i byen Venedig, hvilket udgør en tjenesteydelse af almindelig interesse.

Kommissionens argumenter

- 164 Kommissionen påpeger, at man ved gennemgangen af en støtteordning kan begrænse sig til at undersøge ordningens generelle kendetegn. Kommissionen kan støtte sig på det værst tænkelige scenarie (worst case scenario) både ved kvalificeringen af den omhandlede ordning og i givet fald ved vurderingen af dens forenelighed med fællesmarkedet.
- 165 I det foreliggende tilfælde ændrer den omstændighed, at de italienske myndigheder har givet Kommissionen oplysninger opdelt efter sektor, der angiver antallet af virksomheder, der i teorien er berørt af ordningen, ikke ved den kendsgerning, at denne fremgangsmåde er velbegrundet. Kommissionen ville ikke have kunnet støtte sin vurdering på disse specifikke oplysninger indsamlet af de italienske myndigheder efter en ulovlig gennemførelse af støtteordningen uden at tillægge den pågældende medlemsstat en fordel i form af en specifik efterfølgende analyse.
- 166 På baggrund af de oplysninger, som Kommissionen havde til sin rådighed, har den i den anfægtede beslutning i tilstrækkeligt omfang kontrolleret (betragtning 49), at alle betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF opfyldt.
- 167 Det påhviler de nationale myndigheder at vurdere situationen for hver enkelt støttemodtager, når de gennemfører den anfægtede beslutning.
- 168 Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at de nationale myndigheder og domstole skal lægge Kommissionens vurdering, hvorefter støtteordningen er uforenelig med fællesmarkedet, til grund, med forbehold for de nationale domstoles adgang til at forelægge et spørgsmål om gyldigheden heraf for Domstolen til præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF. Når den udbetalte støtte tilbagesøges, skal de

nationale myndigheder derimod i hvert enkelt tilfælde sørge for, at foranstaltningen faktisk udgør støtte, at det drejer sig om ny støtte, og at den ikke er blevet erklæret forenelig med fællesmarkedet i henhold til en gruppefritagelsesforordning eller en anden kommissionsbeslutning.

- 169 Under alle omstændigheder bestrider Kommissionen den antagelse, at de fritagelser fra sociale bidrag, som blev ydet til sagsøgerne, ikke havde nogen indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne. Hotelvirksomhed i Venedig kan i visse tilfælde udgøre en del af en trafik, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne. Markedet for industriel rengøring, hvor Coopservice er aktiv, kunne også være af interesse for udenlandske virksomheder, især hvis de opgaver, der skulle udføres, havde en betydelig økonomisk værdi. Endelig er der ingen tvivl om, at Italgas, der virker på energimarkedet, er i konkurrence med forhandlere i andre medlemsstater.
- 170 Hertil kommer, at Kommissionen mener, at de omhandlede foranstaltninger ikke har kompenserende karakter og derfor ikke kan udelukkes fra anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF.

b) Rettens bemærkninger

- 171 Sagsøgerne gør gældende, at betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF med hensyn til tildeling af en økonomisk fordel, påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet og indvirkning på konkurrencen ikke er opfyldt i den foreliggende sag. De hævder, at den omhandlede støtteordning har karakter af kompensation og dermed ikke giver modtagerne nogen fordel. Derudover har Kommissionen ikke bevist, at ordningen kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne eller konkurrencen.

Desuden er den anfægtede beslutnings begrundelse utilstrækkelig eller mangler helt for så vidt angår de ovennævnte betingelser for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF.

¹⁷² Endvidere gør Italgas (sag T-270/00) og Coopservice og komitéen (sag T-277/00) gældende, at den anfægtede beslutning udgør forskelsbehandling og er selvmodsigende, for så vidt som Kommissionen kun har foretaget en gennemgang af den individuelle situation for de kommunale virksomheder. Afgørelsen også i strid med artikel 86, stk. 2, EF.

¹⁷³ Der bør foretages en samlet gennemgang af alle anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF, begrundelsespligten og ligebehandlingsprincippet, således at de indledningsvis gennemgås for så vidt angår den angiveligt manglende tildeling af en fordel som følge af den omhandlede foranstaltnings angiveligt kompenserende karakter og derefter med hensyn til den angiveligt manglende påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen.

Om den manglende tildeling af fordel som følge af den omhandlede foranstaltnings angiveligt kompenserende karakter

¹⁷⁴ En foranstaltning skal for at udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF navnlig indrømme visse virksomheder eller visse brancher en selektiv fordel. Denne artikel vedrører således støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene »ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«.

- 175 I den foreliggende sag består den omhandlede foranstaltning i fritagelse for sociale bidrag for alle virksomheder i Venedig og Chioggia. Sagsøgerne har ikke bestridt, at nedsættelserne har selektiv karakter, der er en følge af særlige regionale forhold (jf. i denne retning Domstolens dom af 6.9.2006, sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7115).
- 176 Det kan desuden ikke nægtes, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag sænker de omkostninger, der normalt indgår i budgettet for en virksomhed, og derved medfører en økonomisk fordel for modtagerne i forhold til virksomheder, der skal betale bidrag (Domstolens dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13 og 14).
- 177 Det er imidlertid sagsøgernes opfattelse, at ordningen vedrørende fritagelse for sociale bidrag ikke medfører nogen fordel for modtagerne, for så vidt som den har karakter af kompensation.
- 178 I den henseende gør alle sagsøgerne gældende, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag begrænser sig til at yde en delvis kompensation for de strukturelle ulemper, der udgøres af de ekstraomkostninger, som bæres af virksomheder, der er aktive på lagunens øer. Endvidere gør Italgas (sag T-270/00) og Coopservice samt komitéen (sag T-277/00) gældende, at disse fritagelser udgør en delvis kompensation for forvaltning af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som de to virksomheder, der har anlagt søgsmål, er betroet at udføre.

Om den angivelige kompensation for strukturelle ulemper (sag T-254/00, T-270/00 og T-277/00)

179 Ifølge sagsøgerne og Den Italienske Republik, der har intervenseret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, medfører fritagelsen for sociale bidrag ingen konkurrencefordel for de begunstigede virksomheder, men opvejer delvist en ugunstig konkurrencesituation. Virksomhederne på øerne i lagunen har yderligere omkostninger forbundet med bl.a. køb og vedligeholdelse af bygninger, højere huslejer og købspriser, begrænsninger i forbindelse med fugt og højvande, de forpligtelser, der følger af nødvendigheden af at bevare den historiske arv og landskabet, samt højere transportomkostninger og udgifter til opbevaring og omladning af gods. På grund af Venedigs turistmæssige karakter er også prisen på varer og tjenesteydelser højere.

180 De italienske myndigheder, Venedig kommune og komitéen fremførte på grundlag af to studier foretaget af COSES disse argumenter under den administrative procedure (jf. præmis 9 ovenfor).

181 I den anfægtede beslutning (betragtning 52-54) udtrykte Kommissionen tvivl om denne argumentation med den begrundelse, at den omstændighed, at en foranstaltning har karakter af kompensation, ikke betyder, at den ikke kan udgøre statsstøtte. Den kan dog i nogle tilfælde tages i betragtning ved vurderingen af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen forklarede i det væsentlige, at traktaten ikke tager sigte på fuldstændig teoretisk lighed mellem virksomheder. Virksomhederne er aktive i et virkeligt og ikke i et perfekt marked, hvor de virker på fuldstændig identiske betingelser. De påståede ekstraomkostninger var desuden ikke beregnet i forhold til de gennemsnitlige omkostninger for europæiske virksomheder, men i forhold til de omkostninger, som de omhandlede virksomheder ikke havde villet skulle bære, hvis de havde etableret sig på fastlandet.

- 182 Kommissionens vurdering i denne henseende er i overensstemmelse med retspraksis. Ved dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor (præmis 61), bekræftede Domstolen afgørelsen i dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, og bemærkede, at den omstændighed, at en medlemsstat ved iværksættelse af ensidige foranstaltninger søger at tilnærme konkurrencevilkårene inden for en bestemt økonomisk sektor til de vilkår, som gælder i de øvrige medlemsstater, ikke bevirker, at disse foranstaltninger mister deres karakter af støtte. I den nævnte sag var den påståede ulempe bl.a. forbundet med en geografisk placering, der betød, at modtagerne i henhold til den omhandlede regionale støtteordning måtte konkurrere med virksomheder i tredjelande, som bl.a. modtog statsstøtte og ikke blev så hårdt beskattet (dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 64 og 101).
- 183 I modsætning til de antagelser, Hotel Cipriani har fremført, omfatter denne retspraksis ikke kun foranstaltninger til at opveje en konkurrencemæssig ulempe, der er forbundet med makroøkonomiske faktorer, såsom kreditomkostninger, skatter og valutakursbevægelser.
- 184 Det bemærkes i denne henseende, at ligesom alle de fællesskabsretlige konkurrenceregler i øvrigt, har traktatens bestemmelser om statsstøtte ikke til formål at sikre en perfekt konkurrence, men en faktisk eller effektiv konkurrence, således som Kommissionen fremhævede i den anfægtede beslutning (jf. præmis 179 ovenfor).
- 185 Under disse omstændigheder kan kompensation for strukturelle ulemper kun i visse særlige situationer kvalificeres således, at de ikke udgør statsstøtte. I henhold til fast retspraksis udgør en fordel, der indrømmes en virksomhed med henblik på at rette op på en konkurrencemæssigt ringere stilling, ikke statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, når fordelene er berettiget af økonomiske hensyn og ikke indebærer en forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende i forskellige medlemsstater. I den slags situationer anvender Fællesskabets retsinstanser i virkeligheden en privat erhvervsdrivende i en markedsøkonomi som kriterium (jf. dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 99). Dette var f.eks. tilfældet med hensyn til præferencesatser for naturgas, der blev ydet drivhusavlere af

selskabet Gasunie, som blev kontrolleret af de nederlandske myndigheder, for så vidt som disse tariffer var objektivt begrundet i nødvendigheden af at anvende priser, som var konkurrencedygtige i forhold til andre energikilder inden for det relevante marked (dommen i sagen Kwekerij Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 50 ovenfor, præmis 30).

186 For det andet følger det ligeledes af retspraksis, at en fordel, der er ydet til en virksomhed, og som reducerer omkostninger, som normalt bæres af en virksomhed, ikke udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, når denne fordel har til formål at kompensere for den omstændighed, at den modtagende virksomhed må afholde ekstraomkostninger på grund af særlig regulering, der ikke omfatter konkurrerende virksomheder, der omfattes af fælles regler under normale markedsvilkår. Ved dom af 23. marts 2006, Enirisorse (sag C-237/04, Sml. I, s. 2843, præmis 32), fastslog Domstolen således, at en italiensk lov medførte, at andelshavernes ret til at modtage betaling i tilfælde af deres udnyttelse af en særlig mulighed for at udtræde af Sotacarbo SpA — og som derved fritog selskabet for en omkostning, som det normalt ville skulle bære — blot udlignede den fordel, som var blevet tildelt Enirisorse SpA i selskabets egenskab af andelshaver i Sotacarbo, i form af en udtrædelsesmulighed, der udgjorde en undtagelse fra de almindelige regler. Domstolen udledte heraf, at denne lov ikke havde den virkning, at der blev skabt en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF til fordel for Sotacarbo.

187 I samme retning fastslog Retten i dom af 16. marts 2004, Danske Busvognmænd mod Kommissionen (sag T-157/01, Sml. II, s. 917, præmis 57), at Kongeriget Danmarks betaling ved privatisering af et bustransportselskab, Combust A/S, af et engangsbeløb til tjenestemænd, der var ansat af dette selskab, som modydelse for deres opgivelse af rettigheder, der fulgte af deres status som tjenestemænd, i forbindelse med deres overgang til status som kontraktansatte i Combust, ikke udgjorde statsstøtte. Retten har i denne henseende accepteret, at den omhandlede foranstaltning havde til formål at erstatte den privilegerede og dyre status for de af Combust ansatte tjenestemænd med en status som kontraktansatte, der svarede til den, som ansatte i andre bustransportselskaber havde, for dermed at frigøre Combust for de strukturelle ulemper, der var en følge af tjenestemændenes privilegerede stilling, sammenlignet med selskabets private konkurrenter. Domstolen fastslog derimod i dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 149 ovenfor (præmis 46 og 47), som Den Italienske Republik har påberåbt sig, at den omstændighed, at de omhandlede statslige

foranstaltninger var bestemt til at opveje de ekstraomkostninger, som virksomhederne i visse sektorer havde påtaget sig som følge af indgåelse og gennemførelse af kollektive brancheoverenskomster, ikke medførte, at foranstaltningerne ikke ville blive kvalificeret som statsstøtte. Den aftale, som arbejdsmarkedets parter har indgået, er en helhed, som er resultatet af et kompromis, hvor hver part har gjort indrømmelser på nogle områder til gengæld for fordele på andre områder, således at det under omstændighederne i den konkrete sag ikke var muligt med tilstrækkelig præcision at beregne virksomhedernes endelige omkostninger som følge af sådanne aftaler. I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har anført, var det afgørende i denne dom ikke, at de omhandlede kollektive aftaler var udtryk for gensidigt samtykke, men den afbalancering af de endelige udgifter, der skal afholdes af arbejdsmarkedets parter og umuligheden af at foretage en nøjagtig bedømmelse af de med disse aftaler forbundne omkostninger.

188 I den foreliggende sag følger det åbenbart af deres karakter, at fritagelserne for sociale bidrag, der har til formål delvis at kompensere for strukturelle ulemper, der er forbundet med ekstraomkostninger, som virksomhederne må bære, fordi de er etableret på øerne i lagunen (jf. præmis 177 ovenfor), ikke er begrundet i hverken objektive økonomiske hensyn, krav til sammenhængen i de bestemmelser, der finder anvendelse, eller krav om balance mellem rettigheder og forpligtelser i forhold til de generelle bestemmelser, som konkurrerende virksomheder er underlagt, såsom dem, der er blevet taget i betragtning i den retspraksis, der er blevet gennemgået i ovenstående præmisser.

189 I modsætning til de omhandlede omstændigheder i Enirisorse-dommen, nævnt i præmis 184 ovenfor, og dommen i sagen Danske Busvognmænd mod Kommissionen, nævnt i præmis 184 ovenfor, foreligger der i øvrigt i denne sag ikke nogen direkte forbindelse mellem den omhandlede ordning vedrørende fritagelse for sociale bidrag og de i denne sag angivne formål vedrørende kompensation for ekstraudgifter forbundet med specifikke strukturelle problemer, der er en følge af Venedigs og Chioggias beliggenhed i en lagune. Nærmere bestemt tilsigter de omhandlede fritagelser for sociale bidrag for alle virksomheder i Venedig og Chioggia, som har til formål at fremme beskæftigelsen ved at reducere arbejdsgivernes omkostninger, ikke direkte at kompensere for de hævdede strukturelle ulemper, såsom ekstraomkostninger forbundet med anskaffelse og vedligeholdelse af bygninger eller begrænsninger i forbindelse med fugt og højvande (»aqua alta«, jf. præmis 179 ovenfor). Det er i den henseende ikke godtgjort, at de sektorer, der er mest berørt af de hævdede strukturelle ulemper, er dem, der skaber flest arbejdspladser og dermed drager størst fordel af en

delvis kompensation for deres ekstra omkostninger. Sagsøgerne har dog i denne forbindelse på grundlag af ovennævnte undersøgelser foretaget af COSES gjort gældende, at arbejdsmarkedets mobilitet er høj i ø-området. I den COSES-undersøgelse, der blev gennemført i februar 1998 (afsnit 1.2.4), bekræftes det, at virksomhederne på grund af beliggenheden på ø-området ofte er tvunget til at påtage sig transport- og bispisningsomkostninger for deres ansatte, og at disse er udsat for forsinkelse eller fravær på grund af tåge og højvande. Selv om denne redegørelse kunne godtages, er det dog et krav, at der skal foreligge en direkte forbindelse mellem ekstraomkostningerne og kompensationens størrelse, selv om denne kompensation kun er delvis, således som sagsøgerne gør gældende.

190 I denne sag er det imidlertid ikke muligt på grundlag af de af sagsøgerne fremførte oplysninger at lægge til grund, at der foreligger en direkte sammenhæng mellem de ekstraomkostninger, der faktisk er afholdt, og størrelsen af den støtte, der er modtaget af de forskellige aktører i de væsentligste erhvervssektorer. Sagsøgerne har ikke fremlagt oplysninger til støtte for den antagelse, at størstedelen af erhvervssektorerne i et sammenligneligt omfang er udsat for de hævdede økonomiske ulemper forbundet med placeringen på ø-området. I modsætning hertil fremgår det imidlertid af den COSES-undersøgelse, der blev gennemført i februar 1998 (afsnit 1.1.3), at aktiviteterne i forbindelse med turisme og nogle kommercielle sektorer kan opveje de ulemper, som placeringen på øen skaber, med det attraktive indtryk (il forte richiamo di immagine) af Venedig. I den COSES-undersøgelse, der blev gennemført i marts 1998 (afsnit 1.3), anføres det, at hoteller, som er beliggende i Venedigs historiske centrum eller på øer i lagunen, kan have større frihed til at fastsætte priser og have en betydelig konkurrencefordel. F.eks. opvejes ekstraomkostningerne i hotelsektoren af højere priser, således som Hotel Cipriani har anført.

191 Det følger heraf, at selv om det i mere generel forstand lægges til grund, at en foranstaltning har til formål at kompensere for nogle særlige strukturelle ulemper, kan en sådan kompensation i nogle tilfælde tages i betragtning ved fastlæggelsen af, om denne foranstaltning udgør en økonomisk fordel for modtagerne. Det skal bemærkes, at betingelserne for at tage hensyn til en sådan kompensation ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

192 Endvidere og under alle omstændigheder skal det også bemærkes, at de italienske myndigheder og interesserede tredjeparter i det foreliggende tilfælde har henvist til de omkostninger, der bæres af virksomheder på fastlandet, således som Kommissionen understregede i den anfægtede beslutning (jf. præmis 179 ovenfor). I modsætning til det af sagsøgerne hævdede, er det imidlertid kun særlige strukturelle ulemper, der indebærer ekstraomkostninger i forhold til den »typiske« situation, som de erhvervsdrivende normalt kan udsættes for på et marked, hvor der er effektiv konkurrence (jf. præmis 182 ovenfor), der kan tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en fordel som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, således som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning. I den foreliggende sag kan den omstændighed, at virksomheder i Venedig og Chioggia må bære højere omkostninger end de ville have gjort, hvis de flyttede til fastlandet, ikke i sig selv medføre, at det lægges til grund, at den omhandlede ordning ikke tillægger dem nogen fordel og ikke medfører forskelsbehandling i forhold deres konkurrenter i Italien eller andre medlemsstater. På dette punkt har Kommissionen således ikke overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at lægge til grund, at de hævdede ekstraomkostninger bør vurderes i forhold til de gennemsnitlige omkostninger for virksomheder inden for Fællesskabet.

193 Endvidere påhvilede det de italienske myndigheder eller interesserede tredjeparter under den administrative procedure at føre bevis for de meromkostninger, som de hævder at have haft i forhold til de gennemsnitlige omkostninger for virksomheder inden for Fællesskabet, med henblik på at bevise, at der foreligger særlige strukturelle ulemper, der berettiger den omhandlede kompensationsforanstaltning. Følgelig er det i modsætning til, hvad sagsøgerne gør gældende, ikke Kommissionen, der skal godtgøre, at omkostningerne for virksomheder, der opererer på fastlandet, som de italienske myndigheder har påberåbt sig med henblik på sammenligning, udgør mere en gunstig situation end de gennemsnitlige omkostninger for virksomheder inden for Fællesskabet, der ikke blev meddelt Kommissionen under den administrative procedure.

194 Det følger af det ovenstående, at sagsøgerne ikke har bevist, at Kommissionen foretog en åbenbar urigtig bedømmelse, da den lagde til grund, at den omhandlede ordning vedrørende fritagelse for sociale bidrag på trods af sit formål vedrørende delvis kompensation af de strukturelle ulemper, der skyldes en status som øsamfund, tillægger modtagerne en konkurrencemæssig fordel.

195 I denne forbindelse kan Retten kan ikke godtage Coop Services og komitéens argument, hvorefter Kommissionen burde have taget hensyn til erklæring nr. 30 om ø-områder knyttet til slutakten til Amsterdamtraktaten og bestemmelserne om økonomisk og social samhørighed ved vurderingen af, om der forelå nogen konkurrencefordel (jf. præmis 153 og 155 ovenfor). I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at minde om, at der i artikel 87, stk. 1, EF ikke sondres mellem grundene til eller formålene med en foranstaltning, der letter de byrder, der normalt er pålagt en virksomhed, men bestemmelsen indeholder en definition af foranstaltningen i kraft af dens virkninger (Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27, og af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, Sml. I, s. 3671, præmis 25). En foranstaltning, der har til formål at kompensere for en strukturel ulempe, kan ikke udelukkende på grund af sit formål falde uden for anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, hvis foranstaltningen betyder, at modtagerne tillægges en fordel som omhandlet i denne artikel. I dette tilfælde følger det af ovenstående gennemgang, at selv om den omhandlede ordning vedrørende fritagelse for sociale bidrag havde til formål at yde delvis kompensation for de strukturelle ulemper, der er forbundet med Venedig og Chioggias beliggenhed på en ø, har sagsøgerne ikke godtgjort, at denne ordning som følge af sin kompenserende karakter ikke giver de begunstigede nogen konkurrencemæssig fordel og derfor ikke medfører nogen form for forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende. Det skal i øvrigt bemærkes, at målene for økonomisk og social samhørighed, som sagsøgeren har påberåbt sig, kan tages i betragtning med henblik på en erklæring om, at en støtteordning er forenelig med fællesmarkedet, hvis de betingelser for en sådan undtagelse, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, er opfyldt.

196 Af alle de ovennævnte grunde foretog Kommissionen ikke tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 87, stk. 1, EF, da den i den anfægtede beslutning lagde til grund, at kompensationen for strukturelle ulemper, som Den Italienske Republik og de andre procesdeltagere har påberåbt sig, ikke kunne udelukkes at udgøre statsstøtte.

197 Hertil kommer, at den anfægtede beslutning indeholder en tilstrækkelig begrundelse i denne henseende (jf. præmis 181 ovenfor). Det fremgår heraf, at Kommissionen fandt, at kompensationen for de hævdede strukturelle ulemper i form af de omhandlede foranstaltninger ikke udelukker, at der finder tildeling af en fordel sted som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og at det i det foreliggende tilfælde i hvert fald ikke er blevet godtgjort, at der forelå ekstraomkostninger i forhold til en »typesituation« på et marked med effektiv konkurrence.

198 Det følger heraf, at anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og utilstrækkelig begrundelse, der er blevet gjort gældende i forbindelse med den angivelige kompensation for strukturelle ulemper, bør forkastes som ubegrundede.

Om den angivelige kompensation for forvaltning af offentlige tjenesteydelser (sag T-270/00 og T-277/00)

199 I sag T-270/00 gør Italgas gældende, at Veneziana Gas, der senere blev overtaget af Italgas, på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, var ansvarlig for distribution af gas i Venedig kommune, hvilket udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Veneziana Gas bør derfor være omfattet af undtagelsen i artikel 86, stk. 2, EF.

200 Sagsøgeren kritiserer i det væsentlige Kommissionen for i den anfægtede beslutning at have begrænset sig til kun at tage den individuelle situation i de kommunale selskaber, for hvilke de italienske myndigheder har ansøgt om anvendelse af undtagelsen i henhold til artikel 86, stk. 2, EF, i betragtning. Ved at undlade at foretage en lignende individuel vurdering med hensyn til de andre virksomheder, der befandt sig i en tilsvarende situation, tilsidesatte Kommissionen princippet om forbud mod forskelsbehandling og angav indbyrdes modstridende begrundelser for den anfægtede beslutning. Sagsøgeren gør særligt gældende, at Kommissionen på samme måde som den i betragtning 92 til den anfægtede beslutning har anerkendt, at fritagelsen for sociale bidrag til fordel for ASPIV, der håndterer vand og spildevand, hvilket er en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, havde karakter af kompensation, burde have taget hensyn til de ekstraomkostninger for Veneziana Gas, der er en følge af selskabets public service-opgaver på lagunens område.

201 I sag T-277/00 har Coop Service og komitéen ligeledes gjort gældende, at dette selskab var betroet at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

- 202 Kommissionen har anført, at den ikke under den administrative procedure har modtaget nogen oplysninger om den individuelle situation for de virksomheder, der har anlagt søgsmål.
- 203 Det bemærkes i den henseende indledningsvis, at en gennemgang af alle de indlæg, der blev indgivet til Kommissionen af de italienske myndigheder og de interesserede parter, der gav deres standpunkt til kende under den administrative procedure, nemlig komitéen og Venedig kommune, og som er blevet fremlagt for Retten efter dens anmodning herom, og af de to rapporter fra COSES, bekræfter, at Kommissionens opmærksomhed ikke blev henledt på de ekstraomkostninger, som blev afholdt af Veneziana Gas eller af vedligeholdelses- og rengøringsvirksomheder, såsom Coop Service. Selv om det er rigtigt, at de italienske myndigheder i deres indlæg af 23. januar 1999 uden at oplyse nærmere detaljer henviste til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse blandt de sektorer, hvor virksomhederne ifølge de italienske myndigheders opfattelse ikke ville deltage i handelen, nævnte de ikke nogen af disse virksomheder og foretog ikke den mindste angivelse, der ville have gjort det muligt at identificere dem eller at fastslå, hvilke public service-aktiviteter der var tale om.
- 204 Det er derimod ubestridt, at Den Italienske Republik og Venedig kommune har ansøgt om fritagelse i henhold til artikel 86, stk. 2, EF til fordel for de kommunale virksomheder. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende under retsmødet, blev disse kommunale virksomheder, som udgør et begrænset antal, klart identificeret ved selve deres status i de til Kommissionen indgivne indlæg. Disse virksomheder blev særligt angivet med navns nævnelse i den italienske regerings indlæg af 27. juli 1999, hvor virksomhedernes respektive erhvervssektorer og betingelserne hvorunder de udførte deres virke, blev præciseret.
- 205 Bortset fra de kommunale virksomheder vedrørte de eneste oplysninger, der blev meddelt Kommissionen under den administrative procedure med henblik på at godtgøre, at den omhandlede støtteordning havde karakter af kompensation, de ekstraomkostninger, der generelt måtte afholdes af virksomheder, der drev virksomhed på øerne i lagunen. Den særlige situation for Veneziana Gas eller rengøringsvirksomheder, såsom Coop Service, blev på intet tidspunkt nævnt.

- 206 Ifølge Italgas burde de af Veneziana Gas afholdte ekstraomkostninger i forhold til omkostningerne for andre gasdistributionsvirksomheder, hvorpå den samme nationalt fastsatte afgiftsordning finder anvendelse, have været taget i betragtning ved bedømmelsen af karakteren af kompensation af de i forhold til denne virksomhed omhandlede fritagelser for sociale bidrag.
- 207 Italgas har i den forbindelse gjort gældende, at anvendelsen af en enkelt prisstruktur førte til en fastsættelse af taksterne for distribution af gas, som var differentieret efter zoner på grundlag af standardomkostninger og ensartede faktorer for hele Italien, som ikke tog hensyn til den faktiske ramme, hvori gasdistributionen i laguneområdet fandt sted, eller de ekstraomkostninger, som faktisk blev afholdt af Veneziana Gas.
- 208 Retten bemærker i denne forbindelse, at når Kommissionen har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, påhviler det vedkommende medlemsstat og den potentielle støttemodtager at fremsætte deres argumenter for, at foranstaltningen ikke udgør støtte, eller at den er forenelig med fællesmarkedet, idet formålet med den formelle procedure netop er at gøre det muligt for Kommissionen at opnå fuld oplysning om alle sagens momenter (jf. i denne retning Rettens dom af 18.11.2004, sag T-176/01, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. II, s. 3931, præmis 93). For at opnå godkendelse af ny eller ændret støtte ved fravigelse af traktatens bestemmelser påhviler det den pågældende medlemsstat at samarbejde med Kommissionen og forelægge alle oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, at betingelserne for den ansøgte fravigelse er opfyldt (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.4.1993, sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2097, præmis 20, og Rettens dom af 15.6.2005, sag T-171/02, Regione autonoma della Sardegna mod Kommissionen, Sml. II, s. 2123, præmis 129, og af 6.4.2006, sag T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke mod Kommissionen, Sml. II, s. 1139, præmis 48).
- 209 Endvidere er Kommissionen i forbindelse med en støtteordning ikke i almindelighed forpligtet til at foretage en gennemgang af den i hvert enkelt tilfælde tildelte støtte (jf. præmis 73 ovenfor). Den kan indskrænke sig til at undersøge ordningens nærmere indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen

(dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 51, dom af 29.4.2004, sag C-278/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3997, præmis 24, samt domme af 15.12.2005, sag C-66/02, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10901, præmis 91 og 92, og sag C-148/04, Unicredito Italiano, Sml. I, s. 11137, præmis 67 og 68).

210 Imidlertid er Kommissionen ifølge fast retspraksis ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med traktatens grundlæggende regler om statsstøtte forpligtet til inden for rammerne af artikel 88 EF at gennemføre en påpasselig og upartisk undersøgelse af den omhandlede støtteforanstaltning (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 62, og Rettens dom af 6.3.2003, forenede sager T-228/99 og T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, Sml. II, s. 435, præmis 167). Særligt påhviler der under en formel undersøgelsesprocedure Kommissionen en forpligtelse til at overholde ligebehandlingsprincippet med hensyn til de interesserede parter, der svarer til retten til en god forvaltning, som henhører under de almindelige retsstatsprincipper, der er fælles for medlemsstaternes forfatningstraditioner (jf. i denne retning kendelse afsagt af Rettens præsident den 4.4.2002, sag T-198/01 R, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, Sml. II, s. 2153, præmis 85).

211 I denne retlige ramme er den mulige anerkendelse af en forpligtelse for Kommissionen til individuelt at vurdere situationen for visse modtagere ved gennemgangen af en støtteordning forbundet med, på den ene side, iagttagelse af de proceduremæssige forpligtelser, der påhviler henholdsvis Kommissionen og den pågældende medlemsstat, og, på den anden side, indholdet af de konkrete oplysninger om disse modtagere, som meddeles Kommissionen af de nationale myndigheder eller de interesserede parter.

212 I henhold til retspraksis er Kommissionen bemyndiget til at vedtage en beslutning på grundlag af de foreliggende oplysninger, når den står over for en medlemsstat, der ikke overholder sin forpligtelse til at samarbejde i henhold til artikel 10 EF og nægter at give de oplysninger, som Kommissionen har anmodet om, med henblik på at gennemgå kvalificeringen af foranstaltningen i henhold til artikel 87, stk. 1, EF og vurdere, hvorvidt støtten er forenelig med fællesmarkedet. Inden Kommissionen vedtager en sådan

beslutning, skal den imidlertid påbyde den pågældende medlemsstat inden for en nærmere fastsat tidsfrist at udlevere alle de dokumenter, oplysninger og data, der er nødvendige for, at den kan udøve sin kontrol. Kun såfremt medlemsstaten trods Kommissionens pålæg undlader at give de ønskede oplysninger, er Kommissionen beføjet til at afslutte proceduren og vedtage en beslutning, hvori det alt efter omstændighederne på grundlag af de oplysninger, den råder over, konstateres, at der foreligger en støtteforanstaltning, og om denne i givet fald er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet (jf. i denne retning Rettens dom af 19.10.2005, sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. II, s. 4179, præmis 73, og af 12.9.2007, sag T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies mod Kommissionen, Sml. II, s. 2911, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

213 Disse principper er blevet bekræftet i artikel 5, stk. 2 og 3, artikel 10, stk. 3, og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. Det er i sidstnævnte artikel nærmere bestemt fastsat, at hvis en medlemsstat undlader at efterkomme et påbud om oplysninger, vedtages Kommissionens beslutning om afslutning af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til samme forordnings artikel 7 på grundlag af de foreliggende oplysninger.

214 I den foreliggende sag har Kommissionen helt opfyldt sine proceduremæssige forpligtelser både i forhold til den pågældende medlemsstat og i forhold til modtagerne i henhold til den omhandlede støtteordning i deres egenskab af interesserede parter. De interesserede parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger om den omhandlede støtteordning ved en meddelelse, der blev offentliggjort i EF-Tidende af 18. februar 1998 i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Denne meddelelse gengiver ordlyden af den skrivelse, hvori Kommissionen oplyste Den Italienske Republik om sin beslutning om at indlede den formelle procedure, og hvor det pålægges Den Italienske Republik at meddele Kommissionen bl.a. alle sådanne dokumenter, oplysninger og data, som denne medlemsstat måtte anse for nyttige for vurderingen af sagen. Ved skrivelse af 17. marts 1998 fremsendte komitéen en rapport til Kommissionen, ledsaget af COSES-undersøgelsen dateret marts 1998. Myndighederne i Venedig fremsendte deres bemærkninger til Kommissionen ved skrivelse af 18. maj 1998. De anførte i skrивelsen, at de kommunale virksomheder udførte offentlige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og anmodede om, at artikel 86, stk. 2, EF skulle finde anvendelse på dem. De virksomheder, der har anlagt søgsmål, har ikke indsendt bemærkninger. Ovennævnte bemærkninger fra komitéen og myndighederne i Venedig blev videregivet til den italienske regering, som fremsatte sine bemærkninger til Kommissionen ved

skrivelse af 23. januar 1999, og som ved en skrivelse af 10. juni 1999 støttede anmodningen om anvendelse af undtagelsen i henhold til artikel 86, stk. 2, EF til fordel for de kommunale virksomheder. Da Kommissionen lagde til grund, at Den Italienske Republik ikke havde givet den alle de oplysninger, der var nødvendige for at kunne vurdere foranstaltningerne til fordel for de kommunale virksomheder, meddelte den ved beslutning af 23. juni 1999 den italienske regering et påbud om at udlevere alle nødvendige dokumenter, oplysninger og data til brug for undersøgelsen af disse foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet i henhold til artikel 86, stk. 2, EF. De italienske myndigheder svarede ved ovennævnte skrivelse af 27. juli 1999.

215 Under disse omstændigheder, og i mangel af enhver oplysning vedrørende de virksomheder, der har anlagt søgsmål, i de bemærkninger og dokumenter, der blev fremsendt til Kommissionen (jf. præmis 207 og 209 ovenfor), kan Kommissionen ikke kritiseres for ikke at have overvejet deres individuelle situation.

216 Især i mangel af enhver oplysning vedrørende dette punkt, påhvilede det ikke Kommissionen at undersøge, om de omhandlede fritagelser for sociale bidrag, der blev ydet til Veneziana Gas og Coopservice, udgjorde økonomisk kompensation for opfyldelse af public service-forpligtelser og af den grund ikke medførte nogen fordel for dem som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

217 I denne forbindelse skal det bemærkes, at den anfægtede beslutning blev vedtaget forud for Domstolens dom af 22. november 2001, Ferring (sag C-53/00, Sml. I, s. 9067, præmis 27), og Altmark-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, hvilket forklarer, hvorfor Kommissionen i betragtning 92 til beslutningen undersøgte kompensationen for forvaltningen af en offentlig tjeneste, der blev håndteret af den kommunale virksomhed ASPIV, i henhold til den i artikel 86, stk. 2, EF fastsatte undtagelse og ikke inden for rammerne af vurderingen af betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF.

- 218 Imidlertid finder de i Altmark-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, anførte kriterier som følge af en fortolkning af artikel 87, stk. 1, EF fuldt ud anvendelse på de faktiske og retlige omstændigheder i den foreliggende sag, således som den fremstod for Kommissionen, da den vedtog den anfægtede beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 12.2.2008, sag T-289/03, BUPA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 81, præmis 158). For så vidt som denne beslutning blev vedtaget flere år før den pågældende dom, skal det imidlertid undersøges, om Kommissionens overordnede strategi i den anfægtede beslutning er forenelig med indholdet af kriterierne i Altmark-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, snarere end at foretage en bogstavelig anvendelse af disse kriterier (jf. i denne retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-341/06 P og C-342/06 P, Chronopost og La Poste mod Ufex m.fl., Sml. I, s. 4777, punkt 94).
- 219 I den foreliggende sag påberåber Italgas sig Domstolens dom af 27. november 2003, Enirisorse (forenede sager C-34/01 — C-38/01, Sml. I, s. 14243, præmis 31-40), der gentager de i Altmark-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, anførte betingelser.
- 220 Eftersom Kommissionen, henset til de foreliggende oplysninger, ikke var forpligtet til at overveje den individuelle situation for Veneziana Gas og Coopservice (jf. præmis 215 ovenfor), skal det imidlertid konstateres, at den anfægtede beslutning i den henseende ikke udgør en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og ikke indeholder hverken en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling eller en selvmodsigelse i begrundelsen, idet den er begrænset til en gennemgang af de kommunale virksomheders individuelle situation.
- 221 Af alle disse grunde bør alle sagsøgernes og Den Italienske Republiks anbringender vedrørende den omhandlede foranstaltnings angiveligt kompenserende karakter forkastes som ubegrundede.

Om den angiveligt manglende påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og indvirkning på konkurrencen

222 Ifølge sagsøgerne og Den Italienske Republik, der har interveneret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, havde Kommissionen pligt til at overveje, om den omhandlede støtteordning kunne påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen i de vigtigste af de berørte erhvervssektorer. De anfægter især, at Kommissionen har undladt at tage de berørte markeders lokale karakter i betragtning. Begrundelsen for den anfægtede beslutning er derfor utilstrækkelig og udgør en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF. Hertil kommer, at Kommissionen ved kun at tage den lokale karakter af de kommunale virksomheders aktiviteter i betragtning har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling og har givet en selvmodsigende begrundelse for den anfægtede beslutning.

223 Følgende er fastsat i betragtning 49 til den anfægtede beslutning:

»[...] konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne [fordrejes], idet nedsættelserne af de sociale bidrag indrømmes samtlige virksomheder, også de virksomheder, der har samhandel med virksomheder i de øvrige medlemsstater. Ifølge de oplysninger, de italienske myndigheder har fremsendt, er de støttemodtagende virksomheder bl.a. aktive i sektorer, der er præget af en intensiv samhandel, såsom fremstillings- og servicesektoren.«

224 På baggrund af denne kortfattede begrundelse skal det fastslås, således som sagsøgerne har påpeget, at Kommissionen med udgangspunkt i oplysningerne vedrørende visse sektorer, som den har modtaget fra de nationale myndigheder, i denne sag har støttet sig på en generel formodning, for så vidt som den omhandlede støtteordning omfattede alle erhvervssektorer inden for et bestemt geografisk område.

225 Det skal undersøges, om en sådan fremgangsmåde kan anses for at være i overensstemmelse med artikel 87, stk. 1, EF og begrundelsespligten.

226 Med henblik på at godtgøre, at Kommissionen var forpligtet til at foretage en undersøgelse af de berørte markeder, har sagsøgerne bl.a. henvist til Domstolens dom af 14. oktober 1987, Tyskland mod Kommissionen (sag 248/84, Sml. s. 4013), og af 24. oktober 1996, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, »Bremer Vulkan mod Kommissionen« (forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Sml. I, s. 5151), dommen i sagen Maribel bis/ter, nævnt i præmis 195 ovenfor, dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, dommen af 7. marts 2002 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 101 ovenfor, og Rettens dom i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, samt dommen af 6. september 2006 i sagen Italien og Wam mod Kommissionen (forenede sager T-304/04 og T-316/04, ikke trykt i Samling af Afgørelser), under appel.

227 Gennemgangen af retspraksis viser, at kravene vedrørende Kommissionens begrundelse og gennemgang vedrørende en støtteforanstaltnings indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen ganske logisk varierer alt efter denne foranstaltnings individuelle eller generelle karakter.

228 Med hensyn til individuel støtte kontrollerer Fællesskabets retsinstanser, om begrundelsen for den anfægtede beslutning er baseret på specifikke elementer ved fastlæggelsen af, at den omhandlede foranstaltning må forventes at påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen, såsom bl.a. størrelsen af den virksomhed, der modtager støtte, dens eksportvirksomhed og støttebeløbet (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 10 og 11). Det kræver, at Kommissionen foretager en særlig økonomisk gennemgang af markedet (jf. Bremer Vulkan-dommen, nævnt i præmis 226 ovenfor, præmis 53, Rettens dom af 22.2.2006, sag T-34/02, Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 267, præmis 123 og 124, og dommen i sagen Italien og Wam mod Kommissionen, nævnt i præmis 226 ovenfor, præmis 73).

- 229 Ved gennemgangen af sektorspecifikke støtteordninger kan Kommissionen heller ikke begrænse sig til en abstrakt analyse. Fællesskabets retsinstanser vil også undersøge, om Kommissionen baserede sig på specifikke faktorer, der f.eks. vedrører støtteordningens eller det berørte markeds kendetegn, når den vurderer støttens virkning (jf. f.eks. dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 87, og dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 69, hvori Domstolen annullerede den anfægtede beslutning på grund af utilstrækkelig begrundelse, idet Kommissionen havde undladt at tage den manglende liberalisering af den pågældende sektor, cabotage med øerne i Middelhavet, i den pågældende periode i betragtning).
- 230 For så vidt angår tværsektorielle støtteordninger fremgår det på den anden side af retspraksis, at Kommissionen kan nøjes med at studere det omhandlede programs egenskaber ved bedømmelsen af, om det på grund af høje støttebeløb, en procentuelt høj støtteandel, de støttede investeringers særlige kendetegn eller andre ordninger i henhold til programmet, medfører en mærkbar fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og især ville kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 226 ovenfor, præmis 18, dommen i sagen Maribel bis/ter, nævnt i præmis 195 ovenfor, præmis 48, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 104 ovenfor, præmis 89 og 91).
- 231 Det følger heraf, at i tilfælde af en støtteordning, der som i den foreliggende sag finder anvendelse på alle virksomheder, der er beliggende i et bestemt område, er Kommissionen ikke forpligtet til på grundlag af selv en summarisk gennemgang af markedssituationen at godtgøre, at ordningen sandsynligvis vil have indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen i alle de berørte erhvervssektorer.
- 232 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at fordelingen af bevisbyrden på området for statsstøtte er underlagt overholdelsen af de respektive processuelle forpligtelser, som påhviler Kommissionen og den pågældende medlemsstat, inden for rammerne af denne institutions udøvelse af den beføjelse, den er tillagt for at foranledige, at den pågældende medlemsstat forsyner den med alle de nødvendige oplysninger (dommen i sagen Olympiaki Aeroporia Ypiresies mod Kommissionen, nævnt i præmis 212 ovenfor, præmis 35).

- 233 Det påhviler navnlig den pågældende medlemsstat i kraft af sin pligt til at samarbejde med Kommissionen og de berørte parter, der forskriftsmæssigt er blevet opfordret til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, at fremføre deres argumenter og give Kommissionen alle oplysninger, der kan skabe klarhed over alle sagens omstændigheder (jf. præmis 208 ovenfor).
- 234 Det er netop på grundlag af de argumenter og oplysninger, der således er blevet meddelt Kommissionen, at den under iagttagelse af de proceduremæssige forpligtelser (jf. præmis 212 ovenfor) med omhu og upartiskhed bl.a. skal kontrollere, om det er sandsynligt, at foranstaltningen vil påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen. Der består ikke nogen forpligtelse for Kommissionen til af egen drift at undersøge faktiske og retlige omstændigheder, som kunne være blevet forelagt den under den administrative procedure (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt i præmis 210 ovenfor, præmis 60, og Rettens dom af 14.1.2004, sag T-109/01, Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. II, s. 127, præmis 49).
- 235 Følgelig er Kommissionen i forbindelse med en tværsektoriel støtteordning kun forpligtet til at undersøge — på grundlag af særlige faktorer — om den omhandlede foranstaltning i visse bestemte sektorer opfylder de to ovennævnte betingelser for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF, når tilstrækkelige og til dette formål relevante oplysninger er blevet fremlagt for den under den administrative procedure. I mangel af tilstrækkelige oplysninger kan Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis støtte sig på en formodning, der er baseret på analysen den omhandlede ordnings kendetegn (jf. præmis 230 ovenfor).
- 236 Endvidere skal spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, i henhold til fast retspraksis ikke blot vurderes i forhold til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at behandle alle de faktiske og retlige spørgsmål, der under den administrative procedure er fremført af vedkommende medlemsstat eller af de berørte parter, i begrundelsen for

en beslutning, skal den dog tage hensyn til alle sagens omstændigheder og relevante forhold for at gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol og give såvel medlemsstaterne som de berørte borgere oplysning om, hvorledes Kommissionen har anvendt traktaten (jf. i denne retning Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, *British Airways m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2405, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

237 Det følger heraf, at rækkevidden af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i forbindelse med en tværsektoriel støtteordning, særligt med hensyn til ordningens indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen, især afhænger af de oplysninger og forhold, der meddeles til Kommissionen inden for rammerne af den administrative procedure.

238 Endelig skal lovligheden af Kommissionens beslutning udelukkende bedømmes efter de forhold, som Kommissionen var bekendt med på det tidspunkt, da beslutningen blev vedtaget, og ikke på grundlag af argumenter vedrørende faktiske omstændigheder, som Kommissionen var ubekendt med, og som den ikke var blevet underrettet om under den administrative procedure (dommen i sagen *Olympiaki Aeroporia Ypiresies mod Kommissionen*, nævnt i præmis 212 ovenfor, præmis 72 og 73).

239 I den foreliggende sag er det således i lyset af de foreliggende oplysninger, som var blevet meddelt Kommissionen af de italienske myndigheder, komitéen og myndighederne i Venedig under den administrative procedure, og som af Kommissionen blev fremlagt for Retten på dennes anmodning herom, at der skal foretages en bedømmelse af, om Kommissionen på tilstrækkelig måde har fastslået, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag kunne påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen, og om den anfægtede beslutning indeholder en tilstrækkelig begrundelse på dette punkt.

240 I den foreliggende sag gjorde de italienske myndigheder, således som sagsøgerne har anført under retsmødet, i deres skrivelse af 23. januar 1999 gældende, at det var usandsynligt, at virksomheder inden for bygge-, industri-, handels- og hotelsektoren samt tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ville deltage i samhandelen. Denne antagelse er ikke understøttet af noget retligt eller faktisk argument. Især tabellerne fra INPS, der var vedlagt som bilag til nævnte skrivelse og nævnt i den anfægtede beslutning (sjette betragtning), indeholdt kun oplysninger om gennemførelsen af den omtvistede foranstaltning, der var opdelt efter sektor og efter år, vedrørende antallet og størrelsen af de begunstigede virksomheder og antallet af berørte arbejdstagere. Desuden indeholder de ikke nogen oplysninger, som gør det muligt at fastslå, at der skulle foreligge markeder af rent lokal karakter i bl.a. de sektorer, der omtales af de italienske myndigheder i ovennævnte skrivelse.

241 Den lokale karakter af bl.a. de erhvervssektorer, hvori de virksomheder, der har anlagt søgsmål, er aktive, fremgår heller ikke klart af komitéens bemærkninger af 17. marts 1998 eller af de af COSES foretagne undersøgelser, herunder særligt den undersøgelse, der er dateret marts 1998, som indeholdt en gennemgang af den konkurrencemæssige situation i bl.a. de erhvervssektorer, der er forbundet med turisme, hotel- og restaurationsvirksomhed, tjenesteydelser og traditionelt håndværk, såsom Murano-glasindustrien. Det var kun konkurrence med erhvervsdrivende på fastlandet, der blev undersøgt som led i denne undersøgelse for så vidt angår alle de undersøgte sektorer. Derimod blev spørgsmålet om den omhandlede foranstaltnings indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet og den konkurrencemæssige stilling for de begunstigede i forhold til erhvervsdrivende i andre medlemsstater eller i andre dele af Italien ikke rejst. Hertil kommer, at vedligeholdelses- og rengøringssektoren, hvor Coopservice er aktiv, og sektoren for distribution af gas, hvor Veneziana Gas er aktiv, ikke blev gennemgået. Særlig for så vidt angår tjenesteydelser indeholder ovennævnte undersøgelse kun en generel henvisning til den »tertiære sektor« (punkt 1.4).

242 Det følger heraf, at de bemærkninger og dokumenter, der blev fremsendt til Kommissionen under den administrative procedure, ikke indeholdt nogen specifik angivelse eller oplysning, der kunne henlede nævnte institutions opmærksomhed på visse sektors særlige situation og sætte den i stand til bl.a. at fastslå, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag ikke kunne ventes at påvirke samhandelen inden for Fællesskabet eller konkurrencen i disse sektorer.

243 Under disse omstændigheder påhviler det ikke Kommissionen, som helt har opfyldt sine proceduremæssige forpligtelser (jf. præmis 214 ovenfor), at indhente yderligere oplysninger fra de nationale myndigheder med henblik på konstateringen af, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF om påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen er blevet opfyldt i de forskellige berørte sektorer og især i hotel- og gasdistributionsbranchen og sektoren for tjenesteydelser vedrørende vedligeholdelse og rengøring, hvori de virksomheder, der har anlagt søgsmål, er aktive.

244 I modsætning til, hvad de virksomheder, der har anlagt søgsmål, har fremført under retsmødet, adskiller deres situation og situationen for de øvrige støttemodtagere i henhold til den omhandlede ordning sig i denne henseende fra situationen for de kommunale virksomheder, som var blevet identificeret, og med hensyn til hvilke præcise oplysninger blev meddelt Kommissionen under den administrative procedure (jf. præmis 202 ovenfor). Anbringenderne om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og begrundelsens selvmodsigende karakter bør derfor forkastes.

245 For så vidt som det fremgår af de til Kommissionen fremsendte dokumenter, at denne institution ikke havde nogen specifikke oplysninger om den særlige karakter af de erhvervssektorer, hvori de virksomheder, der har anlagt søgsmål, er aktive, kan nævnte virksomheder endvidere ikke påberåbe sig denne særlige karakter med henblik på at godtgøre, at de er aktive på et marked, der er strengt lokalt eller — med hensyn til Italias — at gasdistributionssektoren ikke var åben for konkurrence i den omhandlede periode.

246 Hertil kommer, at sagsøgernes argumenter vedrørende de omhandlede støttebeløbs begrænsede omfang og den omstændighed, at størstedelen af de begunstigede virksomheder udøver deres aktiviteter på rent lokalt plan, ikke kan godtages.

247 Den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker således ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket. Navnlig kan en relativt beskeden støtte påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, når der er en skarp konkurrence inden for den sektor, hvor de støttemodtagende virksomheder opererer. Når en sektor således er kendetegnet ved et stort antal små virksomheder, kan en støtte, der er forholdsvis beskeden på det individuelle plan, have virkning for samhandelen mellem medlemsstaterne, såfremt alle eller et meget stort antal virksomheder inden for den pågældende sektor har mulighed for at oppebære den (jf. dommen i sagen Xunta de Galicia, nævnt i præmis 107 ovenfor, præmis 41-43 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag udelukkede Kommissionen endvidere i den anfægtede beslutning udtrykkeligt de foranstaltninger, som var i overensstemmelse med de minimis-reglen vedrørende anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF (jf. præmis 103 ovenfor).

248 Selv hvis det antages, at størstedelen af de begunstigede virksomheder udelukkende udøver deres aktiviteter på lokalt plan, hvilket ikke er blevet fastslået, ville denne omstændighed under ingen omstændigheder være af betydning. Ifølge fast retspraksis kan støtte have en sådan karakter, at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrer konkurrencen, selv om de virksomheder, der modtager støtten, og som ligger i konkurrence med producenter i andre medlemsstater, udelukkende udøver deres aktiviteter på lokalt plan. Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan den indenlandske produktion af denne grund blive opretholdt eller øget med det resultat, at virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater har mindre chance for at eksportere deres produkter til markedet i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 104 ovenfor, præmis 84, dommen i sagen Xunta de Galicia, nævnt i præmis 107 ovenfor, præmis 40, dommen af 15.12.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 209 ovenfor, præmis 117, og dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 91).

249 Af alle disse grunde og når, for det første, kendetegnene ved den omhandlede støtteordning, der giver mulighed for fritagelse for sociale bidrag for alle virksomheder i Venedig og Chioggia, og, for det andet, de faktiske omstændigheder og oplysninger, som blev meddelt Kommissionen under den administrative procedure, tages i betragtning, foretog Kommissionen ikke urigtig anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF, da den lagde til grund, at en sådan ordning var til gavn for virksomheder, der opererer i sektorer med intensiv samhandel, såsom fremstillings- eller tjenesteydelsessektorerne,

uden at foretage selv en blot summarisk henvisning til præcise markeder og uden at støtte sig på særlige kendetegn ved visse af disse markeder.

250 Hertil kommer, at Kommissionen ved at begrunde den anfægtede beslutning på denne måde (jf. præmis 223 ovenfor) har foretaget en kortfattet, men klar angivelse af grundene til, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag kunne påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og have indvirkning på konkurrencen.

251 I modsætning til, hvad sagsøgerne gør gældende, var denne begrundelse tilstrækkelig til, at de italienske myndigheder ved beslutningens gennemførelse kunne afgøre, hvilke virksomheder der var forpligtede til at tilbagebetale den modtagne støtte. Som det allerede er blevet fastslået (jf. præmis 100-111 ovenfor), tilkom det ikke disse myndigheder ved gennemførelsen af den anfægtede beslutning i hvert enkelt tilfælde at fastslå, om betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF var opfyldt.

252 Heraf følger, at den anfægtede beslutning i sig selv er tilstrækkelig og hverken behøver at være — eller har været — genstand for en yderligere begrundelse. I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens svar af 29. august og 29. oktober 2001, som sagsøgerne har påberåbt sig, på anmodninger om nærmere forklaringer vedrørende gennemførelsesforanstaltninger vedrørende denne beslutning, som var blevet rettet til Kommissionen af de nationale myndigheder, blot falder inden for rammerne af Kommissionens og de nationale myndigheders loyale samarbejde med hinanden.

253 Af alle disse grunde bør anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og manglende begrundelse forkastes som ubegrundede.

2. Om den angivelige tilsidesættelse af 87, stk. 3, litra c), EF og den hævdede begrundelsesmangel

a) Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

— Sag T-254/00

²⁵⁴ Sagsøgeren, Hotel Cipriani, bemærker, at artikel 87, stk. 3, litra c), EF skal fortolkes i overensstemmelse med målene vedrørende økonomisk og social samhørighed, der er fastsat i artikel 2 EF og gennemføres i medfør af artikel 158 EF ff. Etableringen af et indre marked og beskyttelse af konkurrencen udgør ikke et mål i sig selv, men er bestemt til at nå traktatens væsentlige mål. Regionalstøtte udgør et væsentligt instrument i forfølgelsen af disse mål, hvilket ikke er strukturfondenes »prærogativ«. Det påhviler Kommissionen inden for rammerne af sin skønsbeføjelse at anvende bestemmelserne om regionalstøtte på en fleksibel måde, idet den i visse tilfælde vedtager forskellige løsninger med henblik på at tage de omhandlede situationers objektive særlige karakter under overvejelse for at sikre disse bestemmelsers effektive virkning og opfyldelsen af deres formål.

²⁵⁵ I den foreliggende sag er betingelserne for anvendelse af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF opfyldt. Særligt er den anfægtede beslutning behæftet med et åbenbart urigtigt skøn og savner begrundelse, for så vidt som den udelukker hele Venedigs område fra denne undtagelse.

256 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger, der tilsigter at bevare den socioøkonomiske struktur i byen Venedig, er i fuld overensstemmelse med målsætningerne for Fællesskabets regionale støtteordning. En del af Venedig, især øerne i lagunen — herunder øen Giudecca, hvorpå Hotel Cipriani er beliggende — er blandt de områder i Italien, som er berettiget til at modtage støtte under mål nr. 2 i strukturfondene og er angivet på kortet over de områder i Italien, der er omfattet af retten til fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

257 Hertil kommer, at hele Venedigs område er omfattet af anvendelsesområdet for ovennævnte rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder (nævnt i præmis 127 ovenfor), fordi det er omfattet af fællesskabsinitiativet »Urban« til fordel for byområder (punkt 7 i rammebestemmelserne). Området opfylder endvidere de øvrige kriterier for støtteberettigelse. I modsætning til, hvad Kommissionen hævder (betragtning 72 til den anfægtede beslutning), blev rammebestemmelserne udtænkt som et instrument med det formål at supplere andre EF-ordninger til beskyttelse af økonomisk og social samhørighed, som Kommissionen medgav var af delvis og uhensigtsmæssig karakter (punkt 1 i rammebestemmelserne). De opfyldte også behovet for at tage andre socioøkonomiske indikatorer af særlig betydning for byområder i betragtning (punkt 7 i retningslinjerne). I den foreliggende sag er anvendelse på tilfældet Venedig af særlige kriterier som dem, der er fastsat i ovennævnte rammebestemmelser, objektivt begrundet i de ekstra omkostninger, der er forbundet med Venedigs ø-status og faren for at gøre byen til en »museumsby« uden en autentisk økonomisk og social struktur. Endvidere påpegede Kommissionen i sin meddelelse af 22. maj 2002 om udløbet af de ovennævnte EF-rammebestemmelser, at statsstøtte til dårligt stillede byområder kan betragtes som forenelig, »alt efter omstændighederne i den pågældende sag, direkte på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), [EF]«.

258 På grund af Venedigs status som ø-samfund er byens situation absolut særlig, hvilket berettiger en mere fleksibel tilgang fra Kommissionens side med hensyn til anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, således som Europa-Parlamentet udtrykkeligt anmodede den om at gøre i sin beslutning om krisen i Venezia af 16. april 1999 (EFT C 219, s. 511).

259 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger udgør kompensation for blot en lille del af de ekstra omkostninger, hvis eksistens Kommissionen ikke har bestridt i den anfægtede beslutning (betragtning 78). De står derfor i rimeligt forhold til det forfulgte formål om regional udvikling og ændrer derfor ikke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Det gælder så meget desto mere for hotel- og restaurationssektorerne.

— Sag T-270/00

260 Sagsøgeren, Italgas, bemærker, at Kommissionen for at undgå at behandle lignende situationer på en diskriminerende måde er forpligtet til at anvende artikel 87, stk. 3, litra c), EF i overensstemmelse med objektive kriterier, som den generelt fastsætter i sine fortolkningsmeddelelser, der sikrer den kontinuitet og forudsigelighed, som fordres af retssikkerhedsprincippet. Disse meddelelser gør det imidlertid ikke muligt at opstille en udtømmende liste over den støtte, der sandsynligvis vil være omfattet af den regionale undtagelse i henhold til denne artikel. De fritager således ikke Kommissionen fra at foretage vurderingen af, om anden bistand, som er bestemt til at afhjælpe specifikke lokale problemer, fortjener at blive godkendt i henhold til denne artikel. Retten har i den henseende fastslået, at der dog kan ydes fritagelse for foranstaltninger, der ikke er omfattet af nogen af Fællesskabets rammebestemmelser om anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, når støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse (Rettens dom af 4.4.2001, sag T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169, præmis 72).

261 Denne fortolkning fremgår også klart af ovennævnte EF-rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder, i hvilke Kommissionen accepterede, at nogle specifikke lokale forhold, selv om de ikke opfylder de strukturelle kriterier, der er fastsat i retningslinjerne for regionalstøtte (EFT 1998 C 74, s. 9, herefter »retningslinjerne fra 1998«), ikke desto mindre kan begrunde godkendelse af statsstøtte

i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. I disse rammebestemmelser (punkt I og II) understreger Kommissionen retningslinjerne fra 1998's utilstrækkelighed med hensyn til at håndtere problemer relateret til de meromkostninger, som virksomheder i dårligt stillede byområder må bære.

262 I den foreliggende sag har Kommissionen undladt at tage de samme bedømmelseskriterier i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en særligt ekstraordinær situation i Venedig, der, skønt den ikke var omfattet af de ovennævnte rammebestemmelser, kunne begrunde godkendelsen af statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Imidlertid påberåbte de italienske myndigheder og Venedig kommune under den administrative procedure sig muligheden for en sådan tilladelse, idet de henviste til den unikke situation i laguneområdet, vedrørende hvilken de — uafhængig af de oplysninger, der fremgik af de sædvanlige strukturelle indikatorer, og af reglerne om regionalstøtte, som de hverken ønskede anvendt eller ændret — havde søgt en ad hoc-løsning.

263 Ikke desto mindre henviste Kommissionen i den anfægtede beslutning (betragtning 74) blot til, at der »intet nyt« forelå vedrørende situationen i Venedig, der kunne begrunde den ansøgte fritagelse, idet den dog ikke angav grundene til, at den lagde til grund, at de forhold, der var fremført af de italienske myndigheder, ikke var tilstrækkelige til at berettige en sådan fritagelse.

264 Desuden har sagsøgeren bemærket, at den omtvistede støtte blev ydet før den ved retningslinjerne for regionalstøtte af 1998 indførte reform. I denne sammenhæng har Kommissionen ikke angivet det retlige og faktiske grundlag for sin beslutning om at

nægte den fritagelse, der var ansøgt om. Den har ikke forklaret, hvorfor de kriterier, der er fastsat i de dagældende retningslinjer, forhindrede, at den særlige situation i Venedig blev taget i betragtning i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

²⁶⁵ Ifølge retspraksis er Kommissionen forpligtet til at tage hensyn til alle relevante forhold ved vurderingen af støttens forenelighed med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF (dommen i sagen Philip Morris Holland mod Kommissionen, nævnt i præmis 228 ovenfor, præmis 17, Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse«, Sml. I, s. 959, præmis 56, og Rettens dom af 11.7.2002, sag T-152/99, HAMSA mod Kommissionen, Sml. II, s. 3049, præmis 48). Kommissionens beslutning skal indeholde en begrundelse, som de personer, den er rettet til, kan forstå (Domstolens dom af 10.7.1986, sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2321, præmis 21).

²⁶⁶ I det foreliggende tilfælde er den anfægtede beslutning derfor behæftet med en alvorlig begrundelsesmangel, for så vidt som den italienske regerings og de berørte parter bemærkninger ikke blev taget i betragtning. Denne begrundelsesmangel bliver endnu mere indlysende i lyset af erklæring nr. 30 om ø-områder knyttet til slutakten til Amsterdamtraktaten, som fastslår, at der i EF-lovgivningen skal tages hensyn til de strukturelle ulemper, der skyldes deres status som ø-samfund, og at »særlige foranstaltninger« kan træffes til gavn for disse områder. I den anfægtede beslutning (fodnote 30 til betragtning 78) begrænsede Kommissionen sig til at anføre, at de påberåbte angivelige strukturelle vanskeligheder ikke var knyttet til områderne i lagunens ø-karakter som sådan og derfor ikke fremstod som strukturelle ulemper som omhandlet i ovennævnte erklæring nr. 30.

²⁶⁷ Desuden har sagsøgeren anført, at de omtvistede fritagelser udgør støtte til jobskabelse, der udvider principperne bag beskæftigelsespolitikken i Syditalien til Venedigs og Chioggias område. Den omstændighed, at Venedig ikke opfylder kriterierne i punkt 22 i retningslinjerne for støtte til beskæftigelse, er ikke til hinder for, at området omfattes af en regional fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Det står Kommissionen

frit for at lade sin praksis udvikle sig med forbehold for iagttagelse af ovennævnte kriterier i de tilfælde, der udtrykkeligt er fastsat i de retningslinjer, hvori de er anført. Særlig kunne retningslinjernes underliggende principper finde analog anvendelse i andre tilfælde uafhængig af, om der er vedtaget en meddelelse, der har til formål specifikt at regulere det foreliggende tilfælde.

268 Endelig er den anfægtede beslutning udtryk for urigtig retsanvendelse, for så vidt som beslutningens artikel 1, stk. 2, bestemmer, at støtten i henhold til artikel 2 i ministerielt dekret af 5. august 1994 er uforenelig med fællesmarkedet, når den ydes til andre virksomheder end SMV, som er etableret uden for områder, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Eftersom formålet med støtten er at skabe nye arbejdspladser, bør det, i henhold til punkt 20 i retningslinjerne for støtte til beskæftigelse, betragtes som omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, hvis støtten »fremmer udviklingen af visse erhvervsgrene«. I denne forbindelse skal støtte til oprettelse af nye arbejdspladser erklæres forenelig med fællesmarkedet, selv om den er ydet til virksomheder, der er beliggende uden for områder, som er omfattet af den regionale undtagelse, der er omhandlet i ovennævnte artikel.

269 Den Italienske Republik, der har intervenseret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, påpeger, at Kommissionen i svarskriftet selv har medgivet (punkt 191), at det regionale undtagelsesinstrument i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF på en passende måde kan opfylde krav af den type, der er gjort gældende af Italgas vedrørende Venedig, uden at det er nødvendigt at fastsætte ad hoc-regler. Denne holdning blev forsvaret af de italienske myndigheder under den administrative procedure. Uden at bestride de italienske myndigheders argumenter om irreversibel forringelse af den økonomiske struktur i laguneområdet tog Kommissionen dog ikke deres anmodning om at indrømme en fritagelse i henhold til ovennævnte artikel for den del af Venedig, der er beliggende på øerne i lagunen, i betragtning. Den anfægtede beslutning (betragtning 74) er således behæftet med begrundelsesmangel. Hertil kommer, at Kommissionens frygt for at fremprovokere en lang række af lignende ansøgninger om anvendelse af undtagelsen er ubegrundet, når henses til især Venedigs ø- og laguneområdes særlige karakter.

— Sag T-277/00

²⁷⁰ Sagsøgerne, Coopservice og komitéen, gør gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med fejl og begrundelsesmangel, idet Kommissionen ved gennemgangen af, hvorvidt den omhandlede ordning kan være omfattet af en regional undtagelse som omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, ikke tog Venedigs og Chioggias status som ø-område, som begrundet ydelse af de omhandlede foranstaltninger, i betragtning. Særligt har Kommissionen med urette og uden begrundelse tilsidesat erklæring nr. 30 til Amsterdamtraktaten. Det fremgår klart af denne erklæring, at status som ø-område begrundet godkendelse af støtten på grund af en formodning om strukturelle ulemper, der påvirker ø-områder udelukkende i kraft af deres status som ø-område.

Kommissionens argumenter

²⁷¹ Kommissionen har anført, at eftersom artikel 87, stk. 3, litra c), EF udgør en undtagelsesbestemmelse, skal den fortolkes restriktivt. Den usædvanlige karakter af de regionale undtagelser fremgår klart af retningslinjerne af 1998 (punkt 1, stk. 4), der trådte i stedet for Kommissionens meddelelse vedrørende metoden for anvendelse af artikel [87], stk. 3, litra a) og c), [EF] på regionalstøtte af 12. august 1988 (EFT C 212, s. 2, herefter »meddelelsen af 12. august 1988«). Kommissionen er bundet af de regler, der er fastsat i retningslinjerne.

²⁷² Kommissionen påpeger i denne forbindelse, at de områder i hver medlemsstat, som er berettiget til regional fritagelse, vises på regionalstøttekortet godkendt af Kommissionen på grundlag af fælles kriterier og et udkast, der anmeldes af medlemsstaten i overensstemmelse med proceduren i retningslinjerne af 1998 (navnlig punkt 3.10).

273 I den foreliggende sag er den omhandlede støtteordning også beregnet på virksomheder, der er beliggende i områder, som ikke er omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Som Kommissionen påpegede i den anfægtede beslutning (betragtning 68), var denne omstændighed tilstrækkelig til at begrunde et afslag på en regional undtagelse for denne ordning. Når den behandler en støtteordning, er Kommissionen ikke forpligtet til at analysere situationen for hver enkelt støttemodtagende virksomhed. I modsætning til, hvad Hotel Cipriani gør gældende, er den anfægtede beslutning ikke behæftet med en begrundelsesmangel som følge af, at Kommissionen ikke tog i betragtning, at sagsøgeren er beliggende i et område, der er omfattet af en regional undtagelse.

274 Endvidere var Kommissionen af de samme grunde berettiget til at meddele afslag på de italienske myndigheders anmodning om godkendelse af den omhandlede støtteordning i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF på grund af de særlige lokale forhold i Venedig, der er kendetegnet ved behovet for at undgå en affolkning af Venedig, en industriel tilbagegang og en omdannelse af Venedig til en museumsby og af de omhandlede foranstaltningers angivelige kompenserende karakter (betragtning 67 til den anfægtede beslutning).

275 Endvidere har Kommissionen bestridt, at Venedig er omfattet af retningslinjerne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder.

276 Kommissionen bemærker endvidere, at ad hoc-regler for Venedig under ingen omstændigheder er nødvendige for at opfylde de af Italgas påberåbte krav. I den foreliggende sag var det Den Italienske Republik, som vedtog ikke at medtage hele Venedig i sit forslag til liste over områder, der var berettiget til regionale undtagelser i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

277 Endvidere bemærker Kommissionen, at den i den anfægtede beslutning (betragtning 73 og 74) har angivet grundene til, at den ikke havde til hensigt at ændre fremgangsmåden ved anvendelsen af denne artikel for at tilpasse den til Venedigs tilfælde, således som den gjorde, da Fællesskabet blev udvidet med Sverige og Finland.

278 Endelig bestrider Kommissionen Italgas' antagelse, hvorefter den omhandlede støtteordning indeholder foranstaltninger til fordel for jobskabelse, der udgør en analogi til de foranstaltninger, der er fastsat i bestemmelserne vedrørende Syditalien, der blev udvidet til at omfatte Venedig og Chioggia.

279 Det af Hotel Cipriani fremførte argument vedrørende de omhandlede foranstaltningers iagttagelse af proportionalitetsprincippet henviser til en individuel situation og en given erhvervssektor, som ikke omfattes af Kommissionens gennemgang ved vurderingen af en støtteordning.

b) Rettens bemærkninger

280 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen i den anfægtede beslutning (betragtning 60-63 og artikel 1, stk. 1) på grundlag af punkt 20, 21 og 23 i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte, der udelukkende omfatter beskæftigelsesstøtte, der ikke er forbundet med investering (retningslinjernes punkt 10), erklærede de i artikel 2 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 fastsatte fritagelser for sociale bidrag til fordel for jobskabelse for forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, eftersom disse fritagelser blev ydet til virksomheder, der enten er SMV eller virksomheder i en region, der kan være omfattet af undtagelsen i

artikel 87, stk. 3, litra c), EF, eller virksomheder, der ansætter visse kategorier af arbejdstagere, der har særligt vanskeligt ved (atter) at komme ind på arbejdsmarkedet.

281 På den anden side har Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, og artikel 2 lagt til grund, at de fritagelser for sociale bidrag til fordel for jobskabelse, som ikke opfylder en af de tre ovennævnte alternative betingelser, og de generelle nedsættelser af sociale bidrag, der er fastsat i artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994, som tager sigte på at bevare beskæftigelsen (betragtning 64 og 65 til den anfægtede beslutning), ikke opfylder de kriterier, der er anført i de ovennævnte retningslinjer om beskæftigelsesstøtte (punkt 22) om godkendelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF som sektorspecifik støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, der ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

282 I betragtning 67-78 til den anfægtede beslutning har Kommissionen taget stilling til, hvorvidt de i det foregående præmis nævnte fritagelser — selv om de ikke kan omfattes af en sektorbettinget undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF i form af beskæftigelsesstøtte — kan være berettiget til en regional fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), EF som regionalstøtte. Kommissionen har i den henseende udtrykkeligt støttet sig på meddelelsen af 12. august 1988 vedrørende metoden for anvendelse af artikel [87], stk. 3, litra a) og c), [EF] på regionalstøtte, der var gældende i den omhandlede periode mellem 1995 og den 1. december 1997, fra hvilken dato den omhandlede støtteordning blev stillet i bero (betragtning 69 til den anfægtede beslutning).

283 Denne metode blev efterfølgende erstattet — før vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 25. november 1999 — af retningslinjerne af 1998, der blev vedtaget den 16. december 1997 for »sådanne foranstaltninger« som omhandlet i artikel 88, stk. 1, EF (Domstolens dom af 18.6.2002, sag C-242/00, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5603, præmis 30) og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 10. marts 1998 (EFT C 74, s. 9).

284 Det bør derfor undersøges, om nævnte retningslinjer var gældende i den foreliggende sag. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i retningslinjernes punkt 6.1 er foreskrevet, at Kommissionen skal vurdere, om regionalstøtte er forenelig med fællesmarkedet på grundlag af disse retningslinjer fra tidspunktet for deres vedtagelse. Det præciseres dog heri, at påtænkt støtte, som blev anmeldt før retningslinjerne blev meddelt medlemsstaterne, skal vurderes på grundlag af de kriterier, der var gældende på anmeldelsestidspunktet. I den foreliggende sag har den omhandlede støtteordning været ulovligt gennemført siden 1995. Hertil kommer, at bestemmelserne i lov nr. 30/1997 om forlængelse for 1997 af denne støtteordning for virksomheder i Venedig og Chioggia samt Syditalien blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 10. juni 1997 i overensstemmelse med bestemmelserne i beslutning 95/155 om godkendelse på visse betingelser af bestemmelserne om nedsættelse af sociale bidrag i Syditalien og ikke i form af en formel anmeldelse af påtænkt støtte til fordel for virksomheder i Venedig og Chioggia i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, idet den omhandlede støtteordning allerede var blevet gennemført. En sådan meddelelse kan derfor ikke kvalificeres som en anmeldelse, der tillader anvendelse af de kriterier, der var gældende på anmeldelsestidspunktet i henhold til ovennævnte punkt 6.1 i retningslinjerne af 1998. Ikke desto mindre kan Kommissionen i medfør af overgangsbestemmelserne i punkt 6.2 og 6.3 i retningslinjerne af 1998, for det første, under visse betingelser fravige bestemmelserne i retningslinjerne med hensyn til undersøgelse af berettigelsen af listerne over støtteberettigede regioner og fortsat støtte sig på den metode, der er fastsat i meddelelsen af 12. august 1988. Kommissionen kan ligeledes under visse betingelser dispensere fra bestemmelserne i retningslinjerne af 1998 med hensyn til undersøgelse af foreneligheden af støtteintensiteten og kumulationslofterne.

285 Heraf følger, at Kommissionen var berettiget til i den anfægtede beslutning at støtte sig på kortet over de områder, der er berettiget til en regional undtagelse, og på den støtteintensitet og det kumulationsloft, der er fastsat i overensstemmelse med den metode for anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF, der er fastsat i meddelelsen af 12. august 1988. Retningslinjerne af 1998 var gældende for så vidt angår de øvrige forhold.

286 Således som Retten bemærkede i dommen i sagen HAMSA mod Kommissionen, nævnt i præmis 265 ovenfor (præmis 201 og 202), fremgår det endvidere af ovennævnte

meddelelse af 12. august 1988 (punkt 6, stk. 1) og er stadfæstet og præciseret i retningslinjerne af 1998 (punkt 1, 4.1 og 4.11), at regionalstøtte, der kan omfattes af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF, skal have til formål at sikre enten produktiv investering eller jobskabelse i forbindelse med investeringen. Derimod kan driftsstøtte kun undtagelsesvis tillades i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), EF (jf. punkt 6, stk. 2, i meddelelsen af 12.8.1998 og punkt 4.15-4.17 i retningslinjerne af 1998). Selv om det må lægges til grund, at bestemmelserne om støtte til jobskabelse i forbindelse med investeringer og dem, der vedrører driftsstøtte, som er indeholdt i retningslinjerne af 1998, ikke finder anvendelse *ratione temporis* — hvilket modsiges af ovennævnte punkt 6.1, hvori det er anført, at med undtagelse af overgangsbestemmelserne i ovennævnte punkt 6.2 og 6.3 gælder retningslinjerne fra deres vedtagelse — ligger det imidlertid fast, at betydningen af en forbindelse med investering og driftsstøttes usædvanlige karakter klart fremgår af meddelelsen af 12. august 1988. Desuden er en sådan fortolkning af meddelelsen af 12. august 1988 af afgørende betydning, idet den er helt i overensstemmelse med formålet med de regionale undtagelser i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, som er at fremme udviklingen af visse økonomiske regioner, når støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

Det var derfor med rette, at Kommissionen i den anfægtede beslutning (betragtning 68 og 69) bemærkede, at kriterierne for anvendelse af de regionale undtagelser i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, den type støtte, der kan ydes, og støtteintensiteten blev fastsat i meddelelsen af 12. august 1988. I den forbindelse lagde Kommissionen til grund, at de omhandlede foranstaltninger af to grunde ikke var berettiget til en sådan undtagelse. Kommissionen bemærkede for det første, at kun en del af byen Venedig blev opført på listen over italienske regioner, der er omfattet af den regionale undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Kommissionen anførte for det andet, at regionalstøtte i overensstemmelse med meddelelsen af 1998 er bestemt til enten at støtte produktiv investering eller jobskabelse i forbindelse med investeringen. Da de omhandlede fritagelser til fordel for jobskabelse udgjorde driftsstøtte, kunne de udelukkende i henhold til punkt 4.15-4.17 i retningslinjerne af 1998, under iagttagelse af meget strenge betingelser, ydes til virksomheder, som er aktive på områder, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF, hvilket ikke var tilfældet for så vidt angik Venedig og Chioggia. Kommissionen lagde derfor til grund, at de ikke kunne betragtes som foranstaltninger med regionalt sigte (jf. betragtning 68-70 til den anfægtede beslutning). Endelig bemærkede Kommissionen for så vidt angår det angivelige formål

vedrørende regionaludvikling, at henset til den omhandlede støtteordnings kendetegn, forelå der ingen forbindelse mellem denne ordning og de påberåbte strukturelle ulemper (betragtning 78).

288 I den anfægtede beslutning (betragtning 71-77) forkastede Kommissionen derefter de argumenter, som de italienske myndigheder, komitéen og Venedig kommune havde påberåbt sig til støtte for anvendelsen af mere fleksible kriterier end dem, der er fastsat i meddelelsen af 12. august 1988. Kommissionen bestred navnlig, at den havde anvendt regler, der udgjorde en undtagelse i forhold til kriterierne i denne meddelelse, særlig i rammebestemmelserne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder, dateret 14. maj 1997, i sin meddelelse om ændring af metoden for anvendelse af artikel [87], stk. 3, litra c), [EF] på regionalstøtte, i lyset af, at de nordiske lande var ved at tilslutte sig Fællesskabet af 20. december 1994 (EFT C 364, s. 8), og i sin beslutning 94/255 (jf. præmis 2 ovenfor).

289 Samstemmende med det argument, der blev gjort gældende for Kommissionen under den administrative procedure, har sagsøgerne og Den Italienske Republik, der har interveneret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, gjort gældende, at den anfægtede beslutning udgør en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og er utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til de særlige ulemper, der er forbundet med den ø-status, der kendetegner Venedigs område, med henblik på at lade den fritagelse for sociale bidrag, der i den anfægtede beslutning blev erklæret uforenelig med fællesmarkedet, være omfattet af en regional undtagelse.

290 Det bemærkes, at Kommissionen ifølge retspraksis ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF har et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng. Domstolskontrollen med udøvelsen af dette skøn skal begrænses til en prøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der er begået en retlig fejl eller er

foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (jf. Domstolens dom af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 93, og Rettens dom af 14.10.2004, sag T-137/02, Pollmeier Malchow mod Kommissionen, Sml. II, s. 3541, præmis 52).

291 Det fremgår endvidere af selve ordlyden af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og artikel 88 EF, at Kommissionen »kan« betragte den form for støtte, der er omhandlet i den førstnævnte bestemmelse, som forenelig med fællesmarkedet. Heraf følger, at selv om Kommissionen altid bør tage stilling til, om en statsstøtte, som den fører tilsyn med, er forenelig med fællesmarkedet, selv om støtten ikke er anmeldt til Kommissionen, er den ikke forpligtet til at erklære en sådan støtte forenelig med fællesmarkedet (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 94, og dommen i sagen Pollmeier Malchow mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 53).

292 Kommissionen kan pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sit skøn ved retsakter såsom rammebestemmelser, meddelelser eller retningslinjer, for så vidt som disse retsakter indeholder vejledende regler om den praksis, som denne institution vil følge, og hvis ikke de indebærer en fravigelse af traktatbestemmelserne. Når Kommissionen fastsætter de kriterier, den agter at anvende ved udøvelsen af sit skøn, i sådanne retsakter, som er i overensstemmelse med traktaten, følger der heraf, at den har pålagt sig selv en begrænsning i sin kompetence, da det påhviler den at overholde de vejledende regler, som den har pålagt sig selv. I denne sammenhæng tilkommer det Retten at efterprøve, om disse regler er blevet overholdt af Kommissionen (jf. Rettens dom af 1.12.2004, sag T-27/02, Kronofrance mod Kommissionen, Sml. II, s. 4177, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis, jf. ligeledes dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 95, og i sagen Pollmeier Malchow mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 54).

293 Inden for rammerne af sin skønsbeføjelse ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF har Kommissionen fortsat kompetence til at ophæve eller ændre sine rammebestemmelser, meddelelser eller retningslinjer, hvis forholdene kræver det. Endvidere vedrører disse

retsakter en bestemt sektor og er begrundet i ønsket om at følge en politik, som Kommissionen selv har fastlagt (jf. Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 89).

294 Det fremgår navnlig af retspraksis, at Kommissionen ikke kan anses for at have fraskrevet sig sin beføjelse til at anerkende støtten som forenelig med fællesmarkedet direkte på grundlag af artikel 87, stk. 3, EF, hvis den ikke udtrykkeligt har taget stilling til det omhandlede spørgsmål i den relevante meddelelse, retningslinje eller rammebestemmelse. Det er især tilfældet, når den rammebestemmelse, der finder anvendelse, ikke udtrykkeligt forbyder, eller ikke har til formål at forbyde, den type støtte, der i dette tilfælde ydes (jf. i denne retning Rettens dom af 20.9.2007, sag T-375/03, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 143 og 144).

295 Det følger også af retspraksis, at sådanne rammebestemmelser, meddelelser eller retningslinjer ikke kan forstås på grundlag af deres ordlyd alene. De skal fortolkes i lyset af artikel 87 EF og denne bestemmelses formål, nemlig en konkurrence på fællesmarkedet, der ikke er fordrejet. I dommen i sagen Kronofrance mod Kommissionen, nævnt i præmis 292 ovenfor (præmis 89), bemærkede Retten, at de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter kunne forstås på den måde, som Kommissionen havde gjort gældende, nemlig at kriteriet om et vigende marked ved vurderingen af konkurrencefaktoren kun må undersøges subsidiært, når oplysningerne om kapacitetsudnyttelsen i den pågældende sektor er utilstrækkelige. Retten lagde imidlertid til grund, at disse rammebestemmelser skal forstås således, at når oplysningerne om kapacitetsudnyttelsen i den pågældende sektor ikke fører til den konklusion, at der foreligger strukturbetinget overkapacitet, skal Kommissionen overveje, om det pågældende marked er et vigende marked, fordi denne fortolkning er den eneste, der er i overensstemmelse med målsætningen om en ikke fordrejet konkurrence.

296 Tilsvarende har Retten i dommen i sagen Pollmeier Malchow mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, fastslået, at bestemmelserne i Kommissionens henstilling

af 3. april 1996 vedrørende definitionen af SMV skal fortolkes i lyset af formålet med kriteriet om økonomisk uafhængighed. Selv om det i disse bestemmelser i det væsentlige var fastsat, at virksomheder, der ejes for mindre end 25%’s vedkommende af en eller flere andre virksomheder, der ikke svarer til definitionen af SMV, blev betragtet som uafhængige, lagde Retten til grund, at de pågældende bestemmelser ikke havde ændret Kommissionens skøn ved vurderingen af, hvorvidt selskaber indgik i en koncern, der udgjorde en økonomisk enhed i forhold til anvendelsen af reglerne om statsstøtte (jf. bl.a. dommens præmis 58-63).

²⁹⁷ Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i henhold til artikel 253 EF skal begrunde sine beslutninger, herunder de beslutninger, hvorved det nægtes at erklære støtte forenelig med fællesmarkedet på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Det skal imidlertid klart og utvetydigt fremgå af den begrundelse, som kræves efter artikel 253 EF, hvilke betragtninger den fællesskabsinstitution, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning med henblik på i givet fald at forsvare deres rettigheder, og således, at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor, præmis 95 og 98).

²⁹⁸ I den foreliggende sag bør det derfor undersøges, om begrundelsen i den anfægtede beslutning (jf. præmis 287 og 288 ovenfor) kan betragtes som tilstrækkelig, og om Kommissionen i lyset af den nævnte retspraksis og henset til parternes argumenter har overskredet grænserne for sin skønsmagt i henhold til de relevante meddelelser, retningslinjer og rammebestemmelser.

²⁹⁹ Kommissionen fremhæver for det første vedrørende Hotel Ciprianis argument, hvorefter bestemmelserne om statsstøtte med regionalt sigte skal fortolkes på en fleksibel måde i lyset af målene for økonomisk og social samhørighed, med rette, at oprettelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen i det indre marked ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF og artikel 81 EF til 89 EF], og styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed [artikel 3, stk. 1, litra k), EF og artikel 158 EF til 162 EF] udgør to

særskilte og uafhængige fællesskabspolitikker. Strukturfondene udgør det vigtigste instrument i den anden af disse politikker, mens de regionale undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF, henhører under EU's konkurrencepolitik og er begrænset til behovet for at undgå unødigt forurening, som ville være i strid med den fælles interesse. Disse to politikkers komplementaritet i forbindelse med regionalstøtte, der allerede fremgik klart af meddelelsen af 12. august 1998 (fjerde betragtning), er imidlertid ikke ensbetydende med et hierarki mellem de mål, der forfølges af de to politikker. Den omstændighed, der er anført i tredje betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/2006 af 24. oktober 2006 om anvendelse af artikel 87 EF og 88 EF på medlemsstaternes regionale investeringsstøtte (EUT L 302, s. 29) i den gruppefritagelsesforordning, som Hotel Cipriani har påberåbt sig, at regionalstøtte fremmer den økonomiske, sociale og geografiske samhørighed i medlemsstaterne og i Fællesskabet som helhed, kan derfor ikke have nogen indflydelse på fortolkningen af reglerne for regional statsstøtte. Særligt er Kommissionen ikke forpligtet til under udøvelsen af sit skøn at anvende reglerne på en mere fleksibel måde for at fremme opfyldelsen af formålene med politikken for økonomisk og social samhørighed frem for konkurrencepolitikens formål. I praksis indeholder retningslinjerne af 1998, en særlig bestemmelse (punkt 3.10.5), der har til formål at tilskynde medlemsstaterne til at sikre sammenhæng mellem statsstøtte med regionalt sigte og strukturfondene og samtidig sikre overholdelse af visse betingelser, der er fastsat i de nævnte retningslinjer.

300 Der skal derefter foretages en gennemgang af de af sagsøgerne påberåbte argumenter vedrørende rammebestemmelserne, meddelelserne og retningslinjerne med henblik på at godtgøre, at Kommissionen var forpligtet til at erklære de omhandlede fritagelser for sociale bidrag for forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

301 For det første er retningslinjerne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder, således som Kommissionen har bemærket i den anfægtede beslutning (betragtning 72), ikke bestemt til at meddele regionale undtagelser, men til at meddele sektorspecifikke undtagelser i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Selv om det er

korrekt, at det i rammebestemmelsernes punkt 13 med hensyn til intensiteten af de vanskeligheder, som berettiger til en fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF er anført, at de dårligt stillede byområder som følge af såvel socioøkonomiske vilkår som handicap og meromkostninger for virksomhederne dér, støder på vanskeligheder, som i deres intensitet svarer til vanskelighederne i de regioner, som modtager støtte i henhold til ovennævnte artikel, fremhæves det dog i punkt 10, at de problemer, som virksomhederne i de dårligt stillede byområder støder på, i al væsentlighed er problemer af lokal karakter, som ikke kan begrunde den slags indgreb af regional karakter, som er en mulighed vedrørende større virksomheder. Hertil kommer i henhold til punkt 5, at den uhensigtsmæssige karakter af de bestemmelser, der regulerer regionalstøtte, for det første indebærer kriterier for de støtteberettigede områder og for det andet ikke giver mulighed for støtte til eksisterende virksomheder uden tilknytning til en investeringstransaktion.

302 Desuden er et af de alternative kriterier — der er fastsat i punkt 7 i ovennævnte rammebestemmelser — for støtteberettigede områder for statsstøtte til virksomheder, der er beliggende i dårligt stillede byområder, at områderne skal være udvalgt i forbindelse med initiativet Urban, der er fastsat inden for rammerne af strukturfondene i medfør af artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 193, s. 24), og artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2083/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 4254/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 193, s. 34). I punkt 14 i meddelelsen til medlemsstaterne om retningslinjerne for de operationelle programmer, som medlemsstaterne opfordres til at udarbejde inden for rammerne af EF-initiativet Urban (EFT 1994 C 180, s. 6), er det fastsat, at fællesskabsstøtte i form af lån eller tilskud kan stilles til rådighed inden for rammerne af Urban-initiativet til fordel for integrerede udviklingsprogrammer for geografisk afgrænsede og dårligt stillede byområder. I denne forbindelse fremgår det klart af EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder (punkt 2.1), at de omfatter statsstøtte, der har til formål at supplere indsatsen fra strukturfondene.

303 Det bemærkes, at det fremgår af disse rammebestemmelser punkt 4, at de økonomiske handicap, som rammer virksomheder i dårligt stillede byområder, konkret kan forklares ved »de direkte eller indirekte meromkostninger, der er forbundet med etablering i områderne (tyveri, høje forsikringspræmier, hærværk, [...]) og områdernes iboende strukturelle handicap (vanskeligt at finde kvalificeret arbejdskraft, som er villig til at arbejde i området, generel nedsat økonomisk aktivitet, mangel på eller nedslidte offentlige infrastrukturer, usikkerhed, lokale myndigheders finansielle vanskeligheder, imageproblemer, [...])«. Disse rammebestemmelser henviser kun til støtte til små virksomheder, der udøver en lokal aktivitet (punkt 11), og nævner de støtteberettigede aktiviteter i bilag 1 hertil, blandt hvilke bl.a. er hotel- og restaurationsvirksomhed. Blandt de »ikke berørte aktiviteter« i henhold til dette bilag optræder bl.a. gasdistribution.

304 Det skal fremhæves, at den i det foreliggende tilfælde omhandlede støtteordning omfatter alle virksomheder i Venedig og Chioggia. Den indeholder ingen begrænsning af sit materielle anvendelsesområde.

305 Hertil kommer, at selv om Hotel Cipriani hævder, at Venedigs område især under Urban-initiativet (jf. præmis 299 ovenfor) falder inden for ovennævnte rammebestemmelser, kan det ikke med rette hævdes — og ingen af sagsøgerne påstår det modsatte — at de særlige kriterier, der er fastsat i rammebestemmelserne, er blevet opfyldt ved den omhandlede støtteordning. Disse rammebestemmelser er således helt uden betydning i den foreliggende sag. Kommissionen har i den forbindelse med rette gjort gældende, at ovennævnte rammebestemmelser ikke udgør et eksempel på bistand, som afviger fra kriterierne for anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, på grund af unikke og usædvanlige forhold. Tværtimod er der i rammebestemmelserne fastsat generelle kriterier, der gælder for samtlige dårligt stillede byområder med henblik på meddelelse af en sektoriel undtagelse. Under disse omstændigheder og i modsætning til sagsøgernes standpunkt kan det ikke på grundlag af den omstændighed, at Kommissionen i ovennævnte rammebestemmelser tog de særlige økonomiske vanskeligheder i dårligt stilledes byområder i betragtning, lægges til grund, at den med henblik på at kunne meddele en fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF burde have taget de specifikke problemer, der ifølge sagsøgerne angiveligt foreligger i Venedig, og som ikke har forbindelse til vanskeligheder i dårligt stillede byområder, i betragtning.

306 For det andet foreligger der ikke grundlag for sagsøgernes og Den Italienske Republiks bebrejdelse af, at Kommissionen ikke tog den særlige karakter af de strukturelle ulemper, der er forbundet med status som øsamfund, som blev påberåbt af de italienske myndigheder og de berørte parter under den administrative procedure, i betragtning med henblik på at meddele en regional fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF med den begrundelse, at den omhandlede støtteordning var i overensstemmelse med formålet vedrørende regionaludvikling og forholdsmæssig.

307 Det følger ganske vist af retspraksis (jf. præmis 294-296 ovenfor), at Kommissionen, således som sagsøgerne og Den Italienske Republik gør gældende, ved udøvelsen af sin skønsmagt har ret til at tage hensyn til særlige situationer i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, uden at det er nødvendigt derfor at ændre de regionale støtteordninger, der følger af de anvendelige meddelelser og retningslinjer eller at fastlægge ad hoc-regler. I en sådan situation påhviler det Kommissionen at afveje støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og konkurrencen (dommen i sagen Philip Morris Holland mod Kommissionen, nævnt i præmis 225 ovenfor, præmis 24 og 26, og dommen i sagen Alzetta m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 129).

308 I den foreliggende sag kan det på grundlag af de argumenter, som sagsøgerne og Den Italienske Republik har påberåbt sig, imidlertid ikke fastslås, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn, idet den i betragtning 68 og 69 til den anfægtede beslutning (jf. præmis 287 ovenfor) støttede sig på de vurderingskriterier, der er fastsat i meddelelsen af 12. august 1988 og i retningslinjerne af 1998.

309 Sagsøgerne har navnlig ikke godtgjort, at Kommissionen har foretaget en åbenbart urigtig bedømmelse ved at lægge til grund, at Venedigs situation ikke rummede nogen nye forhold, og ved således at lægge den omstændighed til grund, at den omhandlede

støtte ikke var forbundet med en investering, idet den afviste at lade støtten omfatte af den regionale undtagelse (jf. præmis 288 ovenfor). Hertil kommer, at sagsøgerne og Den Italienske Republik ikke bestrider, at kun visse dele af Venedigs område blev optaget på listen over regioner, der er omfattet af regional undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Det skal vedrørende dette sidstnævnte punkt bemærkes, at denne omstændighed i modsætning til, hvad Kommissionen antager, faktisk ikke i sig selv udelukker hele Venedig fra at være omfattet af en regional undtagelse. Imidlertid er den omhandlede støttes karakter af driftsstøtte tilstrækkelig til at berettige Kommissionens afslag på godkendelse af støtten som regionalstøtte i de berettigede områder.

310 Endvidere bør det anbringende, som Italgas og Den Italienske Republik har gjort gældende, hvorefter Kommissionen, idet den i den anfægtede beslutning (betragtning 74) begrænsede sig til at anføre den omstændighed, at situationen ikke havde ændret sig således, at det kunne berettige den ansøgte ad hoc-fritagelse, ikke havde givet en tilstrækkelig begrundelse for sin tilsidesættelse af de argumenter vedrørende Venedigs laguneområdes enestående situation, som de italienske myndigheder og de berørte parter påberåbte sig under den administrative procedure, forkastes.

311 I betragtning 74 til den anfægtede beslutning har Kommissionen anført grundene til, at den ikke i den foreliggende sag agter at ændre metoden for anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF af 12. august 1988 for at tilpasse den til dette tilfælde, således som den gjorde ved udsigten til udvidelsen af Fællesskabet med Sverige og Finland. Ved den lejlighed ændrede Kommissionen ved beslutning af 1. juni 1994 den ovennævnte metode ved i det væsentlige at fastsætte et supplerende kriterium for udvælgelse af områder omfattet af en regional undtagelse og muligheden for at tillade statsstøtte for delvist at kompensere for yderligere transportomkostninger med henblik på at tage hensyn til særlige geografiske forhold, der var nye for Det Europæiske Fællesskab, dvs. fjerntliggende nordlig beliggenhed, barske vejrforhold, meget lange afstande, lav befolkningstæthed på visse dele af området, som der ikke var blevet taget hensyn til som grundlæggende problemer, da metoden blev udarbejdet (jf. ovennævnte meddelelse af 20. december 1994 til medlemsstaterne og andre interesserede parter angående en

ændring af afsnit II i meddelelsen af 12. august 1988). Ved at forklare, at Venedigs situation ikke havde ændret sig, og at den omhandlede støtteordning havde en sådan karakter, at den ville kunne forstyrre den nuværende støtteordning, idet der var tale om driftsstøtte i et område, der ikke havde alvorlige økonomiske og sociale samhørighedsproblemer, har Kommissionen således givet en tilstrækkelig begrundelse for sit afslag på i den foreliggende sag at fravige de kriterier, der er fastsat i den metode, der finder anvendelse.

312 For det tredje bør det af Italgas fremførte argument, hvorefter Kommissionen var berettiget til bl.a. at fravige kriterierne i punkt 22 i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte med hensyn til generelle fritagelser for de sociale bidrag, som har til formål at opretholde beskæftigelsen, der er fastsat i artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994, ligeledes forkastes. Hvor retningslinjerne henviser til sektorspecifikke undtagelser i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, henviser sagsøgeren blot til beslutning 95/455, hvori Kommissionen meddelte en regional undtagelse for fritagelse fra sociale bidrag i Syditalien under helt andre omstændigheder end dem, der omhandles i den foreliggende sag, således som det er anført i den anfægtede beslutning (betragtning 75 og 76). I beslutningen fra 1995 (betragtning 14) lagde Kommissionen til grund, at regionerne uden for Abruzzo og Molise — for så vidt angår driftsstøtten i henhold til artikel 1 i det ministerielle dekret af 5. august 1994 — opfyldte alle betingelserne for at være omfattet af den i artikel 87, stk. 3, litra a), EF fastsatte undtagelse. Med hensyn til på den anden side Abruzzo og Molise, som ikke længere opfyldte betingelserne, tog Kommissionen hensyn til, at de to regioner var omfattet af den i artikel 87, stk. 3, litra a), EF fastsatte undtagelsesbestemmelse indtil den 31. december 1993. Selv om artikel 87, stk. 3, litra c), EF ikke omfatter driftsstøtte, fandt Kommissionen det betimeligt og foreneligt med fællesmarkedet, uden at samhandelsvilkårene blev ændret på en måde, der stred mod den fælles interesse, at tillade en sådan støtte, der var ledsaget af en plan om gradvis ophævelse ved hjælp af midlertidige ledsageforanstaltninger med henblik på at hjælpe virksomhederne i regionen til at tilpasse sig til de mindre gunstige regler, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, litra c), EF. I beslutning 95/455 (betragtning 15) begrundede Kommissionen denne fravigelse af kriterierne i meddelelsen af 12. august 1998 med henvisning til »et almindeligt princip om, hvorledes man må betragte objektive særlige

forhold, der ikke kan sammenlignes med forholdene i andre regioner, der omfattes af den i artikel [87], stk. 3, litra c), [EF] fastsatte undtagelsesbestemmelse«.

313 For det fjerde iagttog Kommissionen i modsætning til, hvad Italgas har gjort gældende, fuldt ud de kriterier, som den har fastsat i ovennævnte retningslinjer for beskæftigelsesstøtte, da den erklærede, at de fritagelser for sociale bidrag, der er fastsat i artikel 2 i det ministerielle dekret af 5. august 1994, var uforenelige med fællesmarkedet, når sådanne fritagelser blev ydet til virksomheder, der hverken var små eller mellemstore virksomheder (SMV), virksomheder beliggende i et område, der var berettiget til regionalstøtte, eller virksomheder, der havde ansat arbejdstagere, der indtrådte eller genindtrådte på arbejdsmarkedet. Kommissionen anførte klart i retningslinjernes punkt 21 de kriterier, på grundlag af hvilke den vurderede, hvorvidt en støtte til jobskabelse ville være omfattet af en sektoriel undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Blandt disse kriterier er de tre ovennævnte alternative betingelser, herunder særligt den vedrørende virksomhedens beliggenhed i et område, der er berettiget til regionalstøtte. For så vidt som Italgas ikke har fremført nogen omstændighed, der kan rejse tvivl om den indbyrdes sammenhæng mellem de tre alternative kriterier og målsætningerne for sektorspecifikke undtagelser i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, nemlig at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, må det fastslås, at Kommissionen i overensstemmelse med fast retspraksis (jf. præmis 292 ovenfor) var forpligtet til at overholde de vejledende kriterier, som den har pålagt sig selv. Under alle omstændigheder kan Kommissionen ikke kritiseres for, at den har anvendt disse kriterier, da det hverken er godtgjort eller på underbygget måde gjort gældende, at de ikke er forenelige med målsætningen for den sektorspecifikke undtagelse (jf. modsætningsvis dommen i sagen Pollmeier Malchow mod Kommissionen, nævnt i præmis 290 ovenfor).

314 På grundlag af de ovenstående overvejelser bør anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og begrundelsespligten forkastes som ubegrundede.

3. *Den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra d), EF, ligebehandlingsprincippet, den hævdede begrundelsesmangel og den selvmodsigende begrundelse*

a) Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

— Sag T-254/00

³¹⁵ Sagsøgeren, selskabet Hotel Cipriani, anfægter Kommissionens begrundelse for ikke at have meddelt en kulturelt begrundet fritagelse. Sagsøgeren hævder, at den af komitéen fremlagte COSES-undersøgelse bekræftede den generelle karakter af de begrænsninger, der i Venedig er en følge af de italienske regler om beskyttelse af kulturgoder og miljø. Denne undersøgelse angav netop med nøjagtighed de meromkostninger, der i Venedig er en følge af disse begrænsninger, i forhold til omkostninger i forbindelse med lignende begrænsninger i andre miljømæssige rammer. Sagsøgeren henviser især til de begrænsninger, der er indført ved den italienske lov nr. 1089/39, hvori er fastsat regler om beskyttelse af goder af historisk og kunstnerisk interesse og, særlig vedrørende Venedig, dekret nr. 791/73 fra republikkens præsident om særlige bestemmelser vedrørende restaurering og renovering af bygninger af arkitektonisk, historisk og kunstnerisk interesse. Sagsøgeren tilføjer, at komitéen havde foreslået at fremlægge sådanne supplerende oplysninger, som Kommissionen måtte anse for nødvendige. Hvis det på den baggrund blev klart, at visse virksomheder ikke var omfattet af de yderligere ovennævnte begrænsninger, ville Kommissionen blot på grundlag af alle tilgængelige oplysninger have været forpligtet til at udelukke de virksomheder, der ikke var omfattet af disse begrænsninger, fra den kulturelle fritagelse.

- 316 Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at i forhold til ekstraomkostningernes størrelse var den omhandlede begrænsede fritagelse for sociale bidrag, som i øvrigt blev nedtrappet, indtil den helt ville ophøre, derfor forholdsmæssig. I den foreliggende sag er det den anfægtede beslutning, som er i strid med proportionalitetsprincippet.
- 317 Endvidere har Kommissionen besluttet at yde en kulturel undtagelse til Consorzio Venezia Nuova uden at kontrollere forbindelsen mellem denne organisations kulturelle formål og størrelsen af den støtte, der ydes. Ud fra dette synspunkt er den anfægtede beslutning således selvmodsigende og udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.
- 318 Sagsøgerens virksomhed inden for hoteldrift, hvis bygninger er omfattet af de meget restriktive regler, der gælder i det historiske centrum, er tæt knyttet til identiteten af de bygninger, den anvender, og hvis oprindelige formål skal fastholdes i henhold til ovennævnte dekret nr. 791/1973. Beskæftigelse af et tilstrækkeligt antal medarbejdere med henblik herpå opfylder dermed behovet for at bevare disse bygningers udseende og historiske rolle i byen.

— Sag T-277/00

- 319 Sagsøgerne, Coopservice og komitéen, gør gældende, at Kommissionen har undladt at tage de generelle begrænsninger, der specifikt vedrører laguneområdet og som har til formål at bevare især den arkitektoniske og miljømæssige arv, i betragtning. Kommissionen har nærmere bestemt undladt at tage de begrænsninger i betragtning, der bl.a. blev indført ved dekret nr. 962/1973 fra republikkens præsident med henblik på at »beskytte landskabet og den historiske, arkitektoniske og kunstneriske stilling, der indtages af byen Venedig og dens lagune«, i henhold til de mål, der er fastsat i den italienske lov nr. 171/1973, og i den italienske lov nr. 431/1985, der primært tilsigter at forfølge miljøbeskyttelsesformål. Kommissionen har kun undersøgt direkte begrænsninger i forhold til beskyttelse af arkitektoniske skatte og bygninger, der er omfattet af lov nr. 1089/39. Den tog, på den anden side, ikke hensyn til de »indirekte«

begrænsninger, der tilsigter at beskytte forhold vedrørende miljøet, placeringen, perspektivet og belysningen vedrørende bygninger, der underlægges direkte begrænsninger.

320 De omhandlede fritagelser for sociale bidrag har til formål at fremme kulturen og bevare kulturarven. Hertil kommer, at de står i rimeligt forhold til de meromkostninger, der følger af de ovennævnte begrænsninger, og ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet. Ud fra disse to synspunkter er begrundelsen i den anfægtede beslutning urigtig og utilstrækkelig.

Kommissionens argumenter

321 Kommissionen anfører, at den kun anvendte artikel 87, stk. 3, litra d), EF. Den konstaterede dermed, at der ikke forelå nogen reel forbindelse mellem den tildelte fordel og de ekstraomkostninger til bevarelse af kulturarven, som fordelene tilsigtede at kompensere for.

b) Rettens bemærkninger

322 Retten bemærker for det første, at det ikke er blevet godtgjort, at de ekstraomkostninger, der er forbundet med bevarelse af kulturarven, bæres af alle de virksomheder, der er omfattet af den omhandlede fritagelse for sociale bidrag. Særlig den omstændighed, hvortil Hotel Cipriani henviser, at den arkitektoniske, historiske og kunstneriske interesse kan fastlægges for »grupper af bygninger, der defineres i henhold til parametre, der er forbundet med placeringen af gader, pladser og kanaler«, således

som komitéen havde anført, beviser ikke, at alle de bygninger, der drives af de virksomheder, der er omfattet af fritagelsen, indebærer afholdelse af sådanne ekstraomkostninger.

323 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen ikke rådede over de nødvendige oplysninger til i den anfægtede beslutning at sondre mellem virksomheder, der drev bygninger, som er omfattet af begrænsninger i forbindelse med bevarelse af kulturarven, og dem, der ikke drev bygninger af den pågældende type.

324 Det fremgår i generel forstand klart af de bemærkninger og dokumenter, der blev fremsendt til Kommissionen under den administrative procedure, at Kommissionen ikke havde nogle relevante oplysninger, der kunne sætte den i stand til at vurdere rækkevidden af de mulige arkitektoniske og kulturelle begrænsninger, som Hotel Cipriani, Coopservice og komitéen henviser til, eller til at overveje muligheden for i givet fald at indrømme en fritagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra d), EF. Det fremgår navnlig klart af den anfægtede beslutning (betragtning 79), og er ikke blevet bestridt af sagsøgerne, at den italienske regering aldrig har fremsat anmodning om en kulturel undtagelse, men blot har forsvaret den regionale karakter af de omhandlede fritagelser for sociale bidrag. Desuden opregner den ovennævnte COSES-undersøgelse fra februar 1998 (punkt 3.3), der blev fremsendt til Kommissionen af myndighederne i Venedig, blot en liste over de love og forskrifter, der gælder i Venedig med hensyn til miljø, byggeri og byplanlægning. Selv om det ikke kan nægtes, at nogle af disse love eller bestemmelser pålægger begrænsninger »af en historisk og kunstnerisk karakter«, således som sagsøgerne hævder, er betydningen og rækkevidden af sådanne begrænsninger ikke specificeret. Hertil kommer, at den største del af de nævnte regler mere generelt vedrører begrænsninger med hensyn til byplanlægning, miljø eller landskabspleje, som i princippet ikke tages i betragtning ved de formål vedrørende fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, der er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra d), EF. COSES-undersøgelsen fra marts 1998 (punkt 1.2 og 1.5), der af komitéen blev fremsendt til Kommissionen, indeholder ingen angivelse vedrørende de omkostninger, der bæres af virksomheder beliggende i Venedig og Chioggia i direkte forbindelse med bevarelse af kulturarven.

325 For det andet skal det bemærkes, således som Kommissionen påpegede i den anfægtede beslutning (betragtning 81), at metoden til gennemførelse af de omhandlede fritagelser for sociale bidrag ikke gør det muligt at sikre, at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med den påberåbte undtagelse. Sagsøgerne bestrider ikke, at der for så vidt angår fremgangsmåden ved støttens tildeling som hovedregel ikke foreligger nogen sammenhæng mellem størrelsen af afgiftsfritagelsen for en virksomhed på grundlag af antallet af personer, den beskæftiger, på den ene side, og, på den anden side, typen eller størrelsen af de bygninger, der anvendes af virksomheden, og dermed de med bevarelse af kulturarven forbundne ekstraomkostninger.

326 Med hensyn til situationen for Hotel Cipriani, der påberåbes i denne sag, må det fastslås, at sagsøgerens argumenter vedrørende faktiske omstændigheder for så vidt angår selskabets særlige situation skal afvises, for så vidt som de ikke blev gjort gældende for Kommissionen under den administrative procedure.

327 På den anden side skal det bemærkes, at den individuelle gennemgang i den anfægtede beslutning af støtten til Consorzio Venezia Nuova kan forklares ved, at sidstnævnte er en af de kommunale virksomheder, for hvilken de italienske myndigheder havde givet detaljerede oplysninger. Det var på grundlag af disse oplysninger, at Kommissionen fandt, at støtten, der var ydet til denne virksomhed, hvis vedtægtsmæssige formål var at gennemføre foranstaltninger truffet af staten med henblik på at bevare en historisk, kunstnerisk og arkæologisk kulturarv i Venedig, havde et kulturelt formål.

328 Af alle disse grunde er der ikke grundlag for at antage, at Kommissionen i den foreliggende sag har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling og overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved ikke at tage hensyn til den individuelle situation for bl.a. Hotel Cipriani og ved i almindelighed at lægge til grund, at de angivelige begrænsninger ikke kunne berettiget meddelelse af en kulturel undtagelse.

329 Heraf følger, at anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra d), EF og begrundelsespligten bør forkastes som ubegrundede.

4. *Den angivelige overtrædelse af artikel 87, stk. 3, litra e), EF*

a) Parternes argumenter

330 I sag T-277/00 er sagsøgerne, Coopservice og komitéen af den opfattelse, at den anfægtede beslutning (betragtning 84) udgør en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra e), EF, og at begrundelsen for beslutningen er utilstrækkelig og selvmodsigende, for så vidt som Kommissionen mente, at den end ikke kunne se nogen mulighed for at anvende den i denne bestemmelse fastsatte undtagelse. Sagsøgerne gør gældende, at forfølgelsen af formål af almen interesse om bevarelse af Venedigs kulturarv kan begrunde en sådan fritagelse.

331 Kommissionen anfægter disse argumenter.

b) Rettens bemærkninger

332 Artikel 87, stk. 3, litra e), EF omfatter »andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer beslutning med kvalificeret flertal«. Således som Kommis-

sionen har bemærket, er det derfor tilstrækkeligt at konstatere, at der ikke foreligger nogen ad hoc-rådsafgørelse, der er vedtaget på grundlag af denne artikel, der gør det muligt at godkende den omhandlede støtte.

333 Dette anbringende bør derfor forkastes.

5. Om den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra b), EF, artikel 87, stk. 2, litra b), EF og artikel 253 EF og begrundelsens angiveligt utilstrækkelige og selvmodsigende karakter

a) Parternes argumenter

334 I sag T-277/00 gør sagsøgerne, Coopservice og komitéen, for det første gældende, at Kommissionen på en urigtig måde og uden begrundelse udelukkede, at bevarelse af byen Venedig var et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse som omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra b), EF. Den anfægtede beslutning er på dette punkt selvmodsigende, idet Kommissionen i øvrigt har anerkendt den store vigtighed af at bevare Venedig og dermed har accepteret, at støtten til Consorzio Venezia Nuova er forenelig med fællesmarkedet (betragtning 96).

335 Kommissionen har for det andet ligeledes på urigtig måde og uden begrundelse udelukket anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 87, stk. 2, litra b), EF

med hensyn til naturkatastrofer. Sæsonbestemt oversvømmelse udgør imidlertid en naturkatastrofe på grund af, på den ene side, den ekstremt alvorlige indvirkning på byens økonomiske og sociale struktur og dens tilbagevendende karakter og, på den anden side, de ødelæggende konsekvenser, når dette fænomen opstår i et særligt stort omfang.

336 Kommissionen anfægter denne argumentation.

b) Rettens bemærkninger

337 For det første må det lægges til grund, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at den omhandlede støtteordning ikke kan betragtes som tæt knyttet til et vigtigt projekt af europæisk interesse. Den er ikke oprettet med henblik på at bevare Venedig, men nedsætter de sociale bidrag, som normalt skal bæres af virksomheder, der er beliggende på Venedigs og Chioggias område. Denne ordning tilsigter således hovedsageligt at forbedre konkurrenceevnen for disse virksomheder. Ifølge retspraksis kan en støtteforanstaltning kun være omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra b), EF, hvis den ikke hovedsageligt begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat, men i Fællesskabet som helhed (dommen i sagen Unicredito Italiano, nævnt i præmis 209 ovenfor, præmis 72-78, og dommen af 15.12.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 209 ovenfor, præmis 139 og 140).

338 Ved i den anfægtede beslutning (betragtning 97) at forkaste kvalificeringen af støtten som »projekt af fælles interesse« som omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra b), EF har

Kommissionen således ikke overskredet sin skønsbeføjelse. I modsætning til, hvad sagsøgerne gør gældende, er begrundelsen i den anfægtede beslutning i denne henseende ikke selvmodsigende, idet den til Consorzio Venezia Nuova ydede støtte ikke var godkendt i henhold til artikel 87, stk. 3, litra b), EF (jf. præmis 327 ovenfor).

339 Endvidere har Kommissionen givet en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede beslutning, idet den har anført, at den omhandlede støtteordning ikke er forbundet med et vigtigt projekt af fælles interesse og heller ikke er beregnet til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.

340 For det andet skal det bemærkes, at den omhandlede fritagelse for sociale bidrag er forholdsmæssig i forhold til den samlede lønsum og ikke tilsigter at afhjælpe skader forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder, således som det kræves i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b), EF. Desuden bemærker Kommissionen, at det følger af fast praksis på landbrugsområdet, at skade i forbindelse med dårlige vejrforhold kun kan sidestilles med skader forårsaget af naturkatastrofer i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b), EF, hvis den overstiger tærskelværdier, der fastsættes i forhold til den normale produktion. Disse kriterier kan ikke overføres til sæsonbestemt højevande i Venedig.

341 Det bør på den baggrund lægges til grund, at Kommissionen ikke har overskredet sin skønsbeføjelse, idet den i den anfægtede beslutning (betragtning 99) har lagt til grund,

at sæsonbestemt højvande i Venedig ikke kunne betragtes som en naturkatastrofe eller en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 87, stk. 2, litra b), EF. Hertil kommer, at begrundelsen for den anfægtede beslutning er tilstrækkelig i forhold til dette punkt.

342 Heraf følger, at nærværende anbringender bør forkastes som ubegrundede.

B — Om den angivelige uretmæssighed for så vidt angår den i den anfægtede beslutnings artikel 5 fastsatte forpligtelse til at tilbagesøge støtten

343 Sagsøgerne har fremført to rækker af anbringender til støtte for deres påstand om annullation af den i artikel 5 i den anfægtede beslutning fastsatte forpligtelse til at tilbagesøge støtten. For det første påberåber de sig en tilsidesættelse af artikel 15 i forordning nr. 659/1999 og en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet i forbindelse med den angiveligt urigtige kvalificering af de omhandlede foranstaltninger som ny støtte. For det andet udgør den anfægtede beslutning, for så vidt som der heri kræves tilbagesøgning af den udbetalte støtte, en tilsidesættelse af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 og proportionalitets-, retssikkerheds og ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt overgangsbestemmelserne og begrundelsespligten.

1. *Den angivelige tilsidesættelse af artikel 15 i forordning nr. 659/1999 og tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet i forbindelse med den hævdede urigtige kvalificering af de omhandlede foranstaltninger som ny støtte*

a) Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

— Sag T-254/00

³⁴⁴ Sagsøgeren, Hotel Cipriani, bemærker, at Kommissionen i 1997 indledte sin undersøgelse af den i denne sag omhandlede fritagelse for sociale bidrag. I den forbindelse har artikel 15 i forordning nr. 659/1999, der har til formål at sikre retssikkerheden, begrænset Kommissionens undersøgelsesbeføjelse vedrørende støtte, der er indført siden 1987, som udgør den eneste støtte, der kan være genstand for tilbagesøgning efter udløbet af den i denne artikel fastsatte forældelsesfrist.

³⁴⁵ Hotel Cipriani har i det mindste siden 1972 bl.a. draget fordel af de fritagelser for sociale bidrag, der er fastsat for hele det nationale område ved andre love end lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, hvorpå Kommissionen støtter sig. Sagsøgeren henviser i den forbindelse til den fritagelse for sociale bidrag for håndværks- og industrivirksomheder, der beskæftiger mindre end 300 personer, som er indført ved lov nr. 590/1971 og udvidet til at omfatte hotelsektoren ved lov nr. 463/1972. Sagsøgeren tilføjer, at selskabet også

nyder en fritagelse for visse sociale bidrag, der er fastsat ved lov nr. 102/1977, der gælder for håndværks- og industrivirksomheder på hele det nationale område i henhold til lov nr. 102/1977, som ved lov nr. 573/1977 blev udvidet til at omfatte hotelsektoren.

346 Den i denne sag omhandlede fritagelse for sociale bidrag udgjorde således eksisterende støtte som omhandlet i artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 og ikke ny støtte indført ved lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, der er blevet gennemgået af Kommissionen i den anfægtede beslutning.

347 Selv om det antages, at sagsøgeren havde været omfattet af fritagelse for de omhandlede sociale bidrag i henhold til lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, hvilket selskabet bestrider, skal foranstaltningerne betragtes som eksisterende støtte, der går tilbage til mindst 1972 og 1978. For det første er der ved disse love fastsat en simpel udvidelse i tid og rum af eksisterende støtte, som blev indført ved lov nr. 1089/1968 om fastsættelse af fritagelse for sociale bidrag for virksomheder i Syditalien, der blev udvidet til at omfatte Venedig ved lov nr. 171/1973 og hotelsektoren ved lov nr. 502/1978 og ovennævnte lov nr. 463/1972. For det andet har sagsøgeren siden 1978 modtaget den bistand, der er truffet bestemmelse om i bestemmelserne om nedslidte områder (aree deprese).

348 I modsætning til, hvad Kommissionen gør gældende, foreligger der retlig kontinuitet mellem den omhandlede støtteordning og den ovennævnte eksisterende støtte, idet sidstnævnte ikke er blevet ændret væsentligt. Selv om støtten blev indført ved forskellige love, vedrører den imidlertid samme fritagelse for sociale bidrag, hvis anvendelse på områderne i Venedig og Chioggia blev fastsat ved lov nr. 171/1973, som fortolket ved lov nr. 502/1978. Denne analyse bekræftes af artikel 5a i lov nr. 206/1995, hvori det hedder, at de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 23 i lov nr. 171/1973 og artikel 3 i lov nr. 502/1978, skal fortolkes således, at den fritagelse for sociale bidrag, som loven hjemler, fortsat ydes i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i ministerielt dekret af 5. august 1994. Det følger heraf, at lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997

blot bekræfter anvendelsen på områderne i Venedig og Chioggia af fritagelse for bidrag, der allerede er fastsat, uden ændring af de væsentlige elementer i ordningen, nemlig modtagerne samt støttens form og omfang.

349 I denne retlige sammenhæng og henset til bestemmelserne i artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning nr. 659/1999 kunne de personer, der var omfattet af den omhandlede ordning om fritagelse for sociale bidrag, have næret en berettiget forventning om, at fritagelsen var lovlig og forenelig med fællesmarkedet. Forældelsesfristen begyndte at løbe i 1973, hvis ikke før. Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, hvori det hedder, at forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, i forhold til en støtteordning skal fortolkes således, at retsaken om tilkendelse af støtte er sammenfaldende med vedtagelsen af loven om ordningens indførelse. De månedlige frister for betaling af de omhandlede sociale bidrag er uden betydning, da de blot udgør en del af gennemførelsen af denne lov (Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 2309, præmis 130).

350 Hertil kommer, at Kommissionen på urigtig måde forudsætningsvis lagde til grund, at de omhandlede foranstaltninger udgjorde ny støtte, der som sådan var omfattet af anmeldelsespligt i henhold til artikel 88, stk. 3, EF.

351 Endelig indebærer den anfægtede beslutning en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet vedrørende sagsøgeren i forhold til hoteller, der er beliggende på resten af det italienske område, der fortsat er omfattet af fritagelse for sociale bidrag.

— Sag T-277/00

352 Sagsøgerne, Coopservice og komitéen gør ligeledes gældende, at de omhandlede foranstaltninger, der er fastsat i lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, udgør eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1 og 15 i forordning nr. 659/1999, der ikke er omfattet af anmeldelsespligten i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. I henhold til artikel 15 i forordning nr. 659/1999 kan sådan støtte ikke tilbagesøges. Sagsøgerne hævder, at lovgivningen om fritagelse for sociale bidrag til fordel for virksomheder i Syditalien oprindeligt hidrører fra lov nr. 1089/1968 om oprettelse af en simpel lempelsesordning, hvis udløb oprindeligt var fastsat til den 31. december 1972. Anvendelsesområdet for denne ordning blev udvidet til Venedig og Chioggia ved lov nr. 171/1973. Støtteordningen, der blev oprettet ved lov nr. 1089/1968, forblev i kraft indtil den 30. juni 1994. Den blev delvist erstattet af ministerielt dekret af 5. august 1994 om indførelse af en »enkeltstående« fritagelsesordning, der absorberede de forskellige undtagelser, der er fastsat ved lov nr. 1089/1988, og en samlet årlig fritagelse for nye arbejdspladser. Men lovgivers ønske som fastsat i lov nr. 171/1973 om at give virksomheder, der er aktive i det historiske centrum i Venedig og Chioggia, nogle af de fordele, der ydes til virksomheder, der er aktive i den centrale og sydlige del af Italien, blev ikke ændret. De væsentlige elementer i ordningen blev ikke ændret. Ordningen omfatter stadig de samme virksomheder, er begrundet i de samme hensyn vedrørende de særlige vilkår for det historiske centrum i Venedig og Chioggia og er støttet på den samme metode til fastsættelse af støtten, nemlig henvisningen til den gældende lovgivning i det centrale og sydlige Italien.

353 Der forelå således kontinuitet i betingelserne og de nærmere regler for gennemførelse af de fastsatte foranstaltninger, navnlig ved lov nr. 171/1973 og ved lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997. I mangel af væsentlige ændringer ved de to sidstnævnte love af de ved lov nr. 171/1973 fastsatte foranstaltninger udgør den i denne sag omhandlede fritagelse for sociale bidrag ikke ny støtte. De eneste ændringer, der blev foretaget ved lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, var en nedsættelse af den fordel, der tidligere var givet til modtagerne i henhold til de omhandlede foranstaltninger, der derfor ikke kan betragtes som væsentlige.

354 Desuden bestrider sagsøgerne Kommissionens antagelse, hvorefter tidspunktet for støtteordningens indførelse er uden betydning ved fastlæggelsen af det tidspunkt, hvor den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, begynder at løbe. De gør gældende, at støtten i henhold til en støtteordning tilkendes på det tidspunkt, hvor den pågældende virksomhed bliver omfattet af ordningen, og ikke ved den tilbagevendende månedlige implementering af den forpligtelse til at udbetale støtte, der allerede er fastslået.

355 I den foreliggende sag har Kommissionen undladt at vurdere sammenhængen mellem den omhandlede støtteordning, der har været gældende siden juli 1994, og den ved lov nr. 171/1973 indførte ordning. Den anfægtede beslutning udgør derfor en tilsidesættelse af artikel 15 i forordning nr. 659/1999 og lider af begrundelsesmangel, idet den forudsætningsvis kvalificerer den omhandlede støtteordning som ny støtte.

Kommissionens argumenter

356 Kommissionen anfægter denne argumentation.

b) Rettens bemærkninger

357 For så vidt som bestemmelserne i artikel 15 i forordning nr. 659/1999, der omfatter fastsættelse af en forældelsesfrist, anses for at være processuel karakter, fandt de umiddelbart anvendelse på alle procedurer, der verserede for Kommissionen på tidspunktet for forordningens ikrafttræden den 16. april 1999 (Rettens dom af 10.4.2003, sag T-366/00, Scott mod Kommissionen, Sml. II, s. 1763, præmis 51). Da den

anfægtede beslutning blev vedtaget den 25. november 1999, skal det undersøges, om forældelsesfristen var udløbet i den foreliggende sag med den konsekvens, at den omhandlede støtteordning skal betragtes som eksisterende støtte i henhold til forordningens artikel 15, stk. 3.

358 Det skal indledningsvis bemærkes, at enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger skal betragtes som ny støtte (Domstolens dom af 9.10.1984, forenede sager 91/83 og 127/83, Heineken Brouwerijen, Sml. s. 3435, præmis 17 og 18, og af 9.8.1994, sag C-44/93, Namur-Les Assurances du Crédit, Sml. I, s. 3829, præmis 13). Særligt hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, bliver denne ordning en ny støtteordning. Hvis ændringen derimod ikke er væsentlig, er det kun ændringen som sådan, der kan kvalificeres som ny støtte (jf. dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt i præmis 349 ovenfor, præmis 109 og 111).

359 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at lov nr. 206/1995, idet den udvidede den i ministerielt dekret af 5. august 1994 fastsatte fritagelse for sociale bidrag i Syditalien til at omfatte virksomheder, der er beliggende på Venedigs og Chioggias område, og lov nr. 30/1997, idet den forlængede ordningen i 1997, indførte en særlig ny ordning, der netop fandt anvendelse på Venedigs og Chioggias område.

360 I den henseende kan de argumenter, som sagsøgerne har fremført med henblik på at godtgøre, at den omhandlede støtteordning udgør en simpel udvidelse i tid og rum af eksisterende støtte, ikke stå for en nærmere undersøgelse. Det bemærkes for det første, at Kommissionen fastholder, at der ved lov nr. 463/1972, som Hotel Cipriani påberåber sig, blev fastsat forlængelse til den 30. juni 1973 af den fritagelse for sociale bidrag, der var fastsat i lov nr. 590/1971 til fordel for håndværksvirksomheder, SMV i industrisektoren og hotelvirksomheder, hvilket ikke er blevet bestridt af sagsøgerne. Disse nedsættelser af sociale bidrag blev ikke længere ydet fra den 1. juli 1973 og kan derfor ikke have nogen forbindelse til den i den anfægtede beslutning undersøgte støtte,

der blev ydet mellem 1995 og 1997. Det samme gælder for de nedsættelser af sociale bidrag, der er fastsat i lov nr. 502/78, nr. 102/1977 og nr. 573/1977, der fandt anvendelse indtil den 31. december 1981.

³⁶¹ For det andet havde det nævnte ministerielle dekret af 5. august 1994, hvortil der henvises i lov nr. 30/1997 og nr. 206/1995, »en ny ordning for fritagelse for sociale bidrag i Syditalien«, som sin genstand. Der blev således herved indført en ny støtteordning for Syditalien. Ved lov nr. 206/1995 blev denne nye ordning udstrakt til at omfatte virksomheder i Venedig og Chioggia, og ved lov nr. 30/1997 ændredes betingelserne for at yde støtte i henhold til den nye ordning.

³⁶² Selv hvis det under disse omstændigheder lægges til grund, at den omhandlede støtteordning, der oprindeligt blev fastsat ved lov nr. 206/1995, blot udvidede en eksisterende støtteordning til at omfatte nye modtagere, uden at der blev foretaget en materiel ændring af den eksisterende ordning, udgør en sådan udvidelse, som kan adskilles fra den oprindelige ordning, ny støtte, der er omfattet af anmeldelsespligten (jf. i denne retning dommen i sagen *Government of Gibraltar mod Kommissionen*, nævnt i præmis 349 ovenfor, præmis 109 og 110).

³⁶³ Heraf følger, at den anfægtede beslutning, hvorved den med fællesmarkedet uforenelige støtte, der er blevet ydet i henhold til lov nr. 206/1995 og nr. 30/1997, kræves tilbagesøgt, under alle omstændigheder blev vedtaget inden udløbet af den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999.

³⁶⁴ Endvidere og under alle omstændigheder begynder den i artikel 15 i forordning nr. 659/1999 fastsatte forældelsesfrist — i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort

gældende — først at løbe på det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte blev udbetalt. I tilfælde af en støtteordning, der er indført mere end ti år før den første afbrydelse af forældelsesfristen, kan den ulovlige og med fællesmarkedet uforenelige støtte, der er ydet i henhold til ordningen i løbet af de seneste ti år, derfor kræves tilbagebetalt (dommen i sagen *Government of Gibraltar mod Kommissionen*, nævnt i præmis 349 ovenfor, præmis 130).

³⁶⁵ Selv hvis det i denne sag lægges til grund, at der foreligger kontinuitet mellem den omhandlede støtteordning og tidligere ordninger, hvilken formodning afkræftes af gennemgangen af de faktiske omstændigheder, ville den tiårige forældelsesfrist under ingen omstændigheder være udløbet forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning i 1999 for så vidt angår den af denne beslutning omfattede støtte, der blev udbetalt imellem 1995 og 1997.

³⁶⁶ Det er endelig ubestridt, at den italienske regering på intet tidspunkt under den administrative procedure gjorde gældende, at den omhandlede ordning udgjorde eksisterende støtte, ligesom den ikke anfægtede Kommissionens kvalificering af støtten som ny støtte i sin beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren. De interesserede parter har heller ikke fremlagt relevante argumenter vedrørende dette punkt. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for ikke at have kontrolleret, hvorvidt den omhandlede støtte skulle kvalificeres som eksisterende eller ny støtte (Domstolens dom af 10.5.2005, sag C-400/99, *Italien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 3657, præmis 51).

³⁶⁷ Af alle disse grunde bør nærværende anbringender forkastes som ubegrundede.

2. Den angivelige tilsidesættelse af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, proportionalitets-, retssikkerheds- og ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt lovgivningens overgangsbestemmelser og begrundelsespligten

a) Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

— Sag T-254/00

³⁶⁸ Sagsøgeren, Hotel Cipriani, gør subsidært gældende, at selv hvis det antages, at forældelsesfristen, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999, ikke var udløbet, hvilket bestrides, udgør den i den anfægtede beslutning fastsatte forpligtelse til at tilbagesøge den omhandlede støtte en tilsidesættelse af proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet og artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, hvori det er fastsat, at Kommissionen ikke kan kræve tilbagesøgning af støtten, hvis det vil være i strid med et almindeligt fællesskabsretligt princip. En forpligtelse til at tilbagesøge støtten kan derfor ikke automatisk følge af en erklæring om støttens uforenelighed med fællesmarkedet. Det påhvilede Kommissionen at gennemgå de usædvanlige omstændigheder, der kendetegnede den foreliggende sag, med henblik på at fastslå, om pålæggelse af en sådan forpligtelse var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

³⁶⁹ I den foreliggende sag har Kommissionen afvist de argumenter, som de italienske myndigheder har fremført mod tilbagesøgningen af den omhandlede støtte, uden at give en tilstrækkelig begrundelse herfor.

370 Den i den foreliggende sag behandlede situation er kendetegnet ved en høj grad af retsikkerhed. Det er sandsynligt, at fritagelse for sociale bidrag, der ydes til virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet på et rent lokalt marked, ikke har en sådan karakter, at den kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet og konkurrencen. Hertil kommer, at ophævelsen af den omhandlede støtteordning den 30. november 1997 og den omstændighed, at ingen tredjeparter har deltaget i proceduren, underbygger den antagelse, at ordningen ikke har indvirkning på markedets tilfredsstillende funktion. Tilbagesøgningsforpligtelsen er således uforholdsmæssig.

371 I replikken har sagsøgeren gjort gældende, at selskabet i den ovennævnte sammenhæng med rette kunne nære en forventning om, at dets situation i overensstemmelse med det almindelige ligebehandlingsprincip ville blive vurderet på samme måde som de kommunale virksomheders var blevet det. Denne berettigede forventning udgør en hindring for tilbagesøgning af de i den foreliggende sag omhandlede sociale bidrag.

372 Endelig er den referencesats, der i den anfægtede beslutning blev fastsat for beregning af renter af de beløb, der skal tilbagesøges, uretmæssig, da den overstiger den rentesats, der betales af den pågældende virksomhed for egen gæld i den omhandlede periode. Dette er i strid med formålet med tilbagesøgningen af støtte, som er at genskabe den situation, som virksomheden ville have befundet sig i, hvis den ikke havde modtaget den omhandlede støtte.

— Sag T-270/00

373 Sagsøgeren, Italgas, gør for det første gældende, at vurderingen af de omstændigheder, der er blevet gjort gældende af de italienske myndigheder til støtte for de af dem nedlagte påstande, og som førte til den konklusion, at den omhandlede støtte ikke bør tilbagesøges, henhører under de nationale domstole.

374 Derefter gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om, at materielle bestemmelser ikke må tillægges tilbagevirkende kraft, idet den i den anfægtede beslutning har støttet sig på artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. Denne forordning trådte i kraft den 16. april 1999, mens den omhandlede støtte kun blev udbetalt indtil 1997. Ovennævnte artikel 14, stk. 1, indeholder dog en materiel bestemmelse om ændring af de kriterier, hvorpå Kommissionen kan støtte en beslutning om ikke at pålægge medlemsstaten at tilbagesøge den omhandlede støtte. Under de tidligere regler havde Kommissionen en skønsmagt (Domstolens dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 82). Den kunne således have taget de økonomiske og sociale konsekvenser af et påbud om tilbagesøgning i betragtning. Derimod kunne Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 kun afstå fra at påbyde tilbagesøgning af støtte, hvis en sådan ville udgøre en tilsidesættelse af et almindeligt fællesskabsretligt princip.

375 Følgelig er artikel 5 i den anfægtede beslutning udtryk for urigtig retsanvendelse.

376 Hertil kommer, at i mangel af, at der, *ratione temporis*, foreligger en forpligtelse for Kommissionen til at kræve tilbagesøgning af støtte i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, er den anfægtede beslutning urigtigt og utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som der herved i almindelighed og uden sontring påbydes tilbagesøgning af den udbetalte støtte uden med tilstrækkelig sikkerhed og på grundlag af en gennemgang af alle relevante omstændigheder at have kontrolleret, at den omhandlede foranstaltning kunne påvirke samhandelen inden for medlemsstaterne i Fællesskabet og konkurrencen.

377 Den Italienske Republik, der har intervenseret til støtte for de af Italgas nedlagte påstande, støtter disse bemærkninger. Den tilføjer, at den særlige karakter af de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde, og den retsunsikkerhed, der er en følge heraf, samt den omstændighed, at der ikke foreligger bemærkninger fra tredjeparter, burde have formået Kommissionen til specifikt at kontrollere, om tilbagesøgningen af den omhandlede støtte udgjorde en nødvendighed for genetablering af den tidligere

konkurrencemæssige situation. Dette spørgsmål, som var genstand for en fyldig drøftelse under den administrative procedure, blev ikke gennemgået i den anfægtede beslutning.

— Sag T-277/00

³⁷⁸ Coopservice og komitéen hævder, at den forpligtelse til at tilbagesøge støtten, der er fastsat i den anfægtede beslutning, udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerheds- samt proportionalitetsprincippet.

³⁷⁹ For det første for så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet viste den omstændighed, at Kommissionen med hensyn til de kommunale virksomheder ACTV, Panfido og AMAV lagde til grund, at betingelserne for anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF ikke var opfyldt, at Kommissionen er af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke i sig selv udgør ulovlig støtte. Desuden har Kommissionen fastsat kriterier for kompatibilitet, der skal anvendes af den berørte medlemsstat. Henvisningen til denne nationale procedure for på grundlag af en grundig og kompleks individuel gennemgang at fastslå, hvorvidt støtten er ulovlig, indebærer efter disse sagsøgeres opfattelse, at en konstatering af, at støtten er ulovlig, udelukkende tillægges virkning ex nunc. Følgelig kan modtagerne i henhold til sådanne foranstaltninger ikke nægtes beskyttelse af deres berettigede forventninger.

³⁸⁰ Hertil kommer, at de omhandlede fritagelser for sociale bidrag, der blev fastsat i de nationale regler, går helt tilbage til 1973. I den forbindelse er det urimeligt at kræve, at modtagerne af disse foranstaltninger holder sig orienteret om fællesskabsproceduren, hvilket så meget desto mere gør sig gældende, fordi de udgør en talrig og ubestemt kategori. Efter at have eksisteret i 30 år må denne støtteordning formodes at være kendt i fællesskabssammenhæng, selv om den ikke har været genstand for en formel anmeldelse.

381 For det andet udgjorde pligten til at tilbagesøge den omhandlede støtte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, fordi den medførte en ringe påvirkning af samhandelen, mens tilbagebetaling af støtten ville udgøre en meget tung byrde for modtagerne.

382 Af alle disse grunde har Kommissionen tilsidesat artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 og begrundelsespligten, idet den undlod at undersøge, om tilbagesøgning af den omhandlede støtte var i strid med et almindeligt fællesskabsretligt princip.

383 Det er endelig sagsøgernes opfattelse, at den anfægtede beslutning også udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet det heri er bestemt, at det støttebeløb, der skal tilbagebetales, tillægges renter beregnet på grundlag af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for støtte med regionalt sigte. Desuden er der ikke anført nogen grunde for valget af metode til beregning af renter.

Kommissionens argumenter

384 Kommissionen anfægter denne argumentation.

b) Rettens bemærkninger

385 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 som hovedregel bestemmer, at der foreligger en forpligtelse for Kommissionen til at meddele pålæg om tilbagesøgning af støtte, der er blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet. Ifølge denne bestemmelse er det kun, hvis tilbagebetaling af støtten ville være i strid med et almindeligt fællesskabsretligt princip, at Kommissionen ikke skal kræve en sådan tilbagesøgning. Desuden skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 87 ff. EF, artikel 14 i forordning nr. 659/1999 samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerheds- og proportionalitetsprincippet i modsætning til, hvad Italgas har gjort gældende (jf. præmis 373 ovenfor), ikke er til hinder for en national foranstaltning, der påbyder tilbagebetaling af en støtte til gennemførelse af en kommissionsbeslutning, hvorved denne støtte er anset for uforenelig med fællesmarkedet, når gennemgangen af beslutningen i forhold til de nævnte bestemmelser og generelle principper intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed (dommen i sagen Unicredito Italiano, nævnt i præmis 20 ovenfor, præmis 125).

386 I denne forbindelse kan den af Italgas fremførte antagelse, hvorefter den anfægtede beslutning er i strid med princippet om forbud mod at tillægge bestemmelser tilbagevirkende kraft, for så vidt som beslutningen pålægger en forpligtelse til at tilbagesøge støtten på grundlag af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, hvori en ny materiel bestemmelse er fastsat, ikke godtages. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning (betragtning 100-103) ikke udelukkende har henvist til den forpligtelse, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 14, stk. 1. Den har også udtrykkeligt støttet sig på tidligere retspraksis, der formelt er blevet kodificeret i ovennævnte artikel 14, stk. 1, der ikke har indført nogen nye regler i den henseende.

387 Allerede inden forordning nr. 659/1999 trådte i kraft, var ophævelse af ulovlig støtte i form af tilbagesøgning ifølge fast retspraksis den logiske konsekvens af, at støtten var fundet ulovlig (Tubemeuse-dommen, nævnt i præmis 265 ovenfor, præmis 66, og dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 47). Domstolen fastslog navnlig, at Kommissionen normalt ikke, bortset fra usædvanlige omstændigheder, kan undlade at udøve sin skønsbeføjelse, når den anmoder

medlemsstaten om at tilbagesøge ulovlig støtte, eftersom Kommissionen alene herved genopretter den oprindelige situation (jf. dommen i sagen Maribel bis/ter, nævnt i præmis 226 ovenfor, præmis 66).

388 Det følger heraf, at selv om det medgives, at artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 i princippet ikke formelt finder anvendelse i denne sag, for så vidt som den indeholder en materiel regel, kan denne omstændighed ikke medføre, at den forpligtelse til at tilbagesøge støtten, der er blevet pålagt i den anfægtede beslutning, bliver ugyldig, for så vidt som Kommissionen i overensstemmelse med den i foregående præmis nævnte retspraksis fandt, at tilbagesøgningen var nødvendig for at genoprette den tidligere situation ved at fjerne de fordele, som de berørte virksomheder var blevet tildelt i henhold til den omhandlede støtteordning.

389 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan den omhandlede tilbagesøgningsforpligtelse nærmere bestemt ikke betragtes som uforholdsmæssig i forhold til formålet med traktatens bestemmelser om statsstøtte, idet den udgør den logiske konsekvens af den ulovlige støtte og har til formål at genoprette den tidligere situation.

390 Som det allerede er blevet fastslået (præmis 246-248 ovenfor), ville den omstændighed, at størstedelen af de begunstigede virksomheder udøver deres aktivitet på lokalt plan, hvilket ikke er blevet godtgjort, i den henseende under ingen omstændigheder have fjernet alle de omhandlede fritagelser for sociale bidrags virkninger på samhandelen og konkurrencen. På samme måde godtgør den omstændighed, at ingen tredjeparter har deltaget i den administrative procedure, ikke, at modtagerne af de nævnte fritagelser ikke har opnået en betydelig konkurrencefordel, som skal ophæves med henblik på at genoprette den tidligere situation.

391 I denne forbindelse har Kommissionen i modsætning til, hvad Hotel Cipriani har gjort gældende, i den anfægtede beslutning (betragtning 103) taget passende hensyn til de bemærkninger, som de italienske myndigheder har fremført til støtte for deres påstand om, at der ikke skulle foretages tilbagesøgning af den uforenelige støtte.

392 Med hensyn til det af Hotel Cipriani, Coopservice og komitéen fremførte anbringende, hvorefter der er sket tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, skal det bemærkes, at støttemodtagerne ifølge retspraksis principielt ikke kan have en berettiget forventning om, at statsstøtten er lovlig (dommen i sagen Unicredito Italiano, nævnt i præmis 209 ovenfor, præmis 104 og 108-111, og dom af 22.4.2008, sag C-408/04 P, Kommissionen mod Salzgitter, Sml. I, s. 2767, præmis 104). I den foreliggende sag blev den omhandlede støtteordning ikke anmeldt, og tilbagesøgning af støtten var derfor en forudseelig risiko. I denne forbindelse er den omstændighed, som Coopservice og komitéen har påberåbt sig, at tilbagesøgningen skal foretages inden for rammerne af den nationale gennemførelse af Kommissionens beslutning, uden betydning.

393 Endvidere har sagsøgerne ikke påberåbt sig nogen objektivt ekstraordinære omstændigheder, der ville kunne udgøre grundlaget for en konstatering, hvorefter pligten til at tilbagesøge den omhandlede støtte er i strid med retssikkerhedsprincippet, således som det kræves i henhold til retspraksis (dommen i sagen Kommissionen mod Salzgitter, nævnt i præmis 392 ovenfor, præmis 107). Særligt er argumenterne om tidsmæssig kontinuitet vedrørende reglerne om indrømmelse af fritagelse for sociale bidrag for virksomheder beliggende i Venedig og Chioggia allerede blevet forkastet af Retten som ubegrundede (præmis 362 ovenfor). Endvidere udgør en sådan kontinuitet under ingen omstændigheder i sig selv en særlig omstændighed af en sådan karakter, at den medfører, at en kommissionsbeslutning, hvorved der kræves tilbagesøgning af den omhandlede støtte inden for den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999, er ugyldig.

394 Med hensyn til det anbringende om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, der er gjort gældende af Hotel Cipriani, skal det bemærkes, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen individuel konstatering med undtagelse af vurderingen af situationen for de kommunale virksomheder, som er foretaget på grundlag af

oplysninger, der var blevet meddelt Kommissionen af de nationale myndigheder og Venedig kommune. Da der ikke blev meddelt nogen ingen oplysninger om Hotel Ciprianis individuelle situation under den administrative procedure, er den anfægtede beslutning ikke udtryk for forskelsbehandling af sagsøgeren i forhold til de kommunale virksomheder.

395 Hotel Ciprianis, Coopservices og komitéens respektive argumenter, der har til formål at godtgøre, at metoden til beregning af de renter, der pålægges de beløb, der skal tilbagesøges, var uregelmæssig, bør også forkastes. Det skal først bemærkes, at selv om det er rigtigt, at bestemmelsen i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, hvori det er anført, at Kommissionen fastsætter renter efter en passende sats, udgør en materiel regel, og af denne grund ikke formelt var gældende i den foreliggende sag, er der ved denne bestemmelse ikke indført nogen ny regel.

396 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at konstatere, at den rentesats, der er fastsat i den anfægtede beslutning (artikel 5, stk. 2), som henviser til den referencesats, der anvendes ved beregningen af subventionsækvivalenten for støtte med regionalt sigte, er i overensstemmelse med formålet om tilbagesøgning og derfor ikke kan betragtes som uforudsigelig.

397 Endvidere påhvilede det ikke Kommissionen at fremlægge en mere detaljeret begrundelse for sit valg af referencesats i den anfægtede beslutning. Nærmere bestemt betyder den omstændighed, at denne sats angiveligt var højere end den, som fandt anvendelse på Hotel Ciprianis egen gæld, ikke i sig selv, at den ikke er repræsentativ for rentesatser på markedet (jf. i denne retning Domstolens dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 159). Endvidere kan denne sagsøgers individuelle situation under ingen omstændigheder være genstand for realitetsbehandling, således som det allerede er fastslået (jf. bl.a. præmis 211 og 215 ovenfor), idet denne situation ikke blev gjort gældende over for Kommissionen under den administrative procedure.

398 Heraf følger, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at den rentesats, der blev fastsat i den anfægtede beslutning, var upassende, idet den oversteg, hvad der var nødvendigt for at ophæve de fordele, som modtagerne havde haft af de omhandlede fritagelser for sociale bidrag.

399 Af alle disse grunde bør anbringenderne om en angivelig tilsidesættelse af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 og proportionalitets-, retssikkerheds- og ligebehandlingsprincippet samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, overgangsbestemmelserne og begrundelsespligten forkastes som ubegrundede.

Sagens omkostninger

400 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger, herunder for så vidt angår sagsøgerne i sag T-277/00 omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

401 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det følger heraf, at Den Italienske Republik skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Sjette Udvidede Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Hotel Cipriani SpA, Società per il gas SpA (Italgas), Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl og Comitato »Venezia vuole vivere« bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger. Coopservice og Comitato »Venezia vuole vivere« betaler omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

Meij

Vadapalas

Wahl

Prek

Ciucă

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. november 2008.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund	II - 3277
A — Den omhandlede ordning angående nedsættelse af sociale bidrag	II - 3277
B — Administrativ procedure	II - 3279
C — Den anfægtede beslutning	II - 3281
Retsforhandlinger og parternes påstande	II - 3283
Formaliteten	II - 3288
A — Om den litispændens, der angiveligt foreligger i sag T-277/00	II - 3289
1. Parternes argumenter	II - 3289
2. Rettens bemærkninger	II - 3289
B — Om antagelsen, hvorefter de virksomheder, der er sagsøgere i sagerne T-254/00, T-270/00 og T-277/00, ikke har søgsmålskompetence	II - 3291
1. Parternes argumenter	II - 3291
2. Rettens bemærkninger	II - 3297
a) Vurdering af kriteriet om støtteordningens nærmere gennemførelsesforanstaltninger i lyset af retspraksis	II - 3299
b) Vurdering af kriteriet vedrørende støtteordningens gennemførelsesforanstaltninger i lyset af fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte	II - 3307
c) Om de nationale myndigheders angivelige bemyndigelse til i hvert enkelt tilfælde at kontrollere, om der foreligger støtte i forbindelse med gennemførelsen af et pålæg om tilbagesøgning	II - 3309
C — Om komitéens angiveligt manglende søgsmålskompetence i sag T-277/00	II - 3314
Om realiteten	II - 3315
A — Om den angiveligt urigtige kvalificering af de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet	II - 3315
	II - 3407

1. Om den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og artikel 86, stk. 2, EF og ligebehandlingsprincippet samt den hævdede begrundelsesmangel og begrundelsens angiveligt selvmodsigende karakter	II - 3316
a) Parternes argumenter	II - 3316
Sagsøgernes argumenter	II - 3316
— Sag T-254/00	II - 3316
— Sag T-270/00	II - 3320
— Sag T-277/00	II - 3325
Kommissionens argumenter	II - 3328
b) Rettens bemærkninger	II - 3329
Om den manglende tildeling af fordel som følge af den omhandlede foranstaltnings angiveligt kompenserende karakter	II - 3330
Om den angivelige kompensation for strukturelle ulemper (sag T-254/00, T-270/00 og T-277/00)	II - 3332
Om den angivelige kompensation for forvaltning af offentlige tjenesteydelser (sag T-270/00 og T-277/00)	II - 3339
Om den angiveligt manglende påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og indvirkning på konkurrencen	II - 3346
2. Om den angivelige tilsidesættelse af 87, stk. 3, litra c), EF og den hævdede begrundelsesmangel	II - 3355
a) Parternes argumenter	II - 3355
Sagsøgernes argumenter	II - 3355
— Sag T-254/00	II - 3355
— Sag T-270/00	II - 3357
— Sag T-277/00	II - 3361
Kommissionens argumenter	II - 3361
b) Rettens bemærkninger	II - 3363

3. Den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra d), EF, ligebehandlingsprincippet, den hævdede begrundelsesmangel og den selvmodsigende begrundelse	II - 3378
a) Parternes argumenter	II - 3378
Sagsøgernes argumenter	II - 3378
— Sag T-254/00	II - 3378
— Sag T-277/00	II - 3379
Kommissionens argumenter	II - 3380
b) Rettens bemærkninger	II - 3380
4. Den angivelige overtrædelse af artikel 87, stk. 3, litra e), EF	II - 3383
a) Parternes argumenter	II - 3383
b) Rettens bemærkninger	II - 3383
5. Om den angivelige tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra b), EF, artikel 87, stk. 2, litra b), EF og artikel 253 EF og begrundelsens angiveligt utilstrækkelige og selvmodsigende karakter	II - 3384
a) Parternes argumenter	II - 3384
b) Rettens bemærkninger	II - 3385
B — Om den angivelige uretmæssighed for så vidt angår den i den anfægtede beslutnings artikel 5 fastsatte forpligtelse til at tilbagesøge støtten	II - 3387
1. Den angivelige tilsidesættelse af artikel 15 i forordning nr. 659/1999 og tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet i forbindelse med den hævdede urigtige kvalificering af de omhandlede foranstaltninger som ny støtte	II - 3388
a) Parternes argumenter	II - 3388
Sagsøgernes argumenter	II - 3388
— Sag T-254/00	II - 3388
— Sag T-277/00	II - 3391

Kommissionens argumenter	II - 3392
b) Rettens bemærkninger	II - 3392
2. Den angivelige tilsidesættelse af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, proportionalitets-, retssikkerheds- og ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt lovgivningens overgangsbestemmelser og begrundelsespligten	II - 3396
a) Parternes argumenter	II - 3396
Sagsøgernes argumenter	II - 3396
— Sag T-254/00	II - 3396
— Sag T-270/00	II - 3397
— Sag T-277/00	II - 3399
Kommissionens argumenter	II - 3400
b) Rettens bemærkninger	II - 3401
Sagens omkostninger	II - 3405