

ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer — uitgebreid)

28 november 2008*

In de gevoegde zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00,

Hotel Cipriani SpA, gevestigd te Venetië (Italië), aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Marinoni, G. M. Roberti en F. Sciaudone, en vervolgens door Roberti, Sciaudone en A. Bianchini, advocaten,

verzoekster in zaak T-254/00,

Società italiana per il gas SpA (Italgas), gevestigd te Turijn (Italië), vertegenwoordigd door M. Merola, C. Tesauro, M. Pappalardo en T. Ubaldi, advocaten,

verzoekster in zaak T-270/00,

ondersteund door

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door U. Leanza, vervolgens door I. M. Braguglia, als gemachtigden, bijgestaan door P. Gentili en S. Fiorentino, avvocati dello Stato,

interveniënte in zaak T-270/00,

* Procestaal: Italiaans.

Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl, gevestigd te Cavriago (Italië),

Comitato „Venezia vuole vivere”, gevestigd te Venetië,

vertegenwoordigd door A. Bianchini en A. Vianello, advocaten,

verzoekers in zaak T-277/00,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking 2000/394/EG van de Commissie van 25 november 1999 betreffende de steunmaatregelen ten behoeve van de ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia zoals bedoeld in wetten nr. 30/1997 en nr. 206/1995 houdende verlagingen van sociale bijdragen (PB 2000, L 150, blz. 50),

wijst

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

samengesteld als volgt: A. W. H. Meij (rapporteur), kamerpresident, V. Vadapalas,
N. Wahl, M. Prek en V. Ciucă, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 april 2008,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

A — Betrokken stelsel van verlaging van sociale bijdragen

- ¹ Het Italiaanse ministerieel besluit van 5 augustus 1994, dat is aangemeld bij de Commissie, omschrijft de criteria voor toekenning van verlagingen van sociale bijdragen als bedoeld in artikel 59 van het decreet van de president van de Italiaanse Republiek van 6 maart 1978, waarbij voor het tijdvak tussen 1994 en 1996 voor de

Mezzogiorno een speciaal stelsel van verlaging van de sociale bijdragen die de werkgevers moeten betalen aan het Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS, nationale instantie voor sociale voorzieningen), is ingesteld.

- 2 Bij beschikking 95/455/EG van 1 maart 1995 betreffende de maatregelen inzake de verminderingen van de sociale lasten voor de bedrijven in de Mezzogiorno en de fiscalisatie van sommige van deze lasten (PB L 265, blz. 23), heeft de Commissie het in het vorige punt bedoelde stelsel van verlaging van sociale bijdragen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, onder het voorbehoud van de naleving van een aantal voorwaarden. Deze beschikking bepaalde met name dat de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie de maatregelen moesten meedelen die zijn vastgesteld voor de uitvoering van een programma voor de in deze beschikking opgelegde geleidelijke afschaffing van het betrokken steunstelsel.

- 3 Het betrokken stelsel van verlaging van sociale bijdragen is ingesteld bij Italiaanse wet nr. 206/1995, waarbij de bij het reeds genoemde ministerieel besluit van 5 augustus 1994 voorziene steunregeling voor 1995 en 1996 werd uitgebreid tot de ondernemingen in het eilandengebied van Venetië en Chioggia. Bij Italiaanse wet nr. 30/1997 is deze regeling verlengd voor 1997, ten behoeve van bedrijven zowel in de regio's van de Mezzogiorno als in het eilandengebied van Venetië en Chioggia.

- 4 Artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 voorziet in een algemene verlaging van door de werkgevers verschuldigde sociale bijdragen. Artikel 2 daarvan regelt een vrijstelling van sociale bijdragen voor in de ondernemingen gecreëerde nieuwe arbeidsplaatsen, gedurende één jaar vanaf de datum van indiensttreding van een werkloze werknemer.

- 5 Blijkens beschikking 2000/394/CE van de Commissie van 25 november 1999 betreffende de steunmaatregelen ten behoeve van de ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia zoals bedoeld in wetten nr. 30/1997 en nr. 206/1995 houdende verlagingen van sociale bijdragen (PB 2000, L 150, blz. 50; hierna: „bestreden beschikking”) bedroegen de verlagingen van sociale bijdragen die ingevolge artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 zijn toegekend aan bedrijven op het grondgebied van Venetië en Chioggia, volgens de door het INPS voor het tijdvak 1995-1997 verstrekte gegevens gemiddeld 73 miljard ITL (37,7 miljoen EUR) per jaar, verdeeld over 1645 bedrijven. De ingevolge artikel 2 van dat besluit aan de bedrijven in het eilandengebied van Venetië en Chioggia toegekende vrijstellingen bedroegen 567 miljoen ITL (292 831 EUR) per jaar, verdeeld over 165 bedrijven.

B — *Administratieve procedure*

- 6 Bij brief van 10 juni 1997 hebben de Italiaanse autoriteiten voormelde wet nr. 30/1997 overeenkomstig beschikking 95/455 aan de Commissie meegedeeld (zie punt 2 hierboven). Bij brief van 1 juli 1997, gevolgd door een rappel van 28 augustus 1997, heeft de Commissie om aanvullende inlichtingen verzocht over de uitbreiding van het toepassingsgebied van voormeld stelsel van verlaging van sociale bijdragen ten behoeve van ondernemingen in Venetië en Chioggia.
- 7 Bij het uitblijven van een antwoord heeft de Commissie de Italiaanse Republiek bij brief van 17 december 1997 haar beslissing meegedeeld om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden ten aanzien van de steun die was voorzien bij de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997, waarbij het toepassingsgebied van de voor de Mezzogiorno voorziene verlagingen van sociale bijdragen werd uitgebreid tot het eilandengebied van Venetië en Chioggia.

- 8 De Italiaanse autoriteiten hebben de toepassing van het betrokken stelsel van verlagingen van sociale bijdragen op 1 december 1997 stopgezet.
- 9 De beslissing om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 18 februari 1998. Bij brief van 17 maart 1998 heeft verzoeker, het comitato „Venezia vuole vivere” (hierna: „comité”), een vereniging waarin de belangrijkste organisaties van industriële marktdeelnemers en handelaren uit Venetië zijn verenigd, en die naar aanleiding van het inleiden van bovengenoemde formele onderzoeksprocedure is opgericht teneinde de acties om het hoofd te bieden aan de ongunstige situatie van de in Venetië gevestigde marktdeelnemers te coördineren, zijn opmerkingen ingediend en een rapport overgelegd, vergezeld van een uit maart 1998 daterende studie door het Consorzio per la ricerca e la formazione (COSES, consortium voor onderzoek en studie) over de moeilijkheden die in de lagune actieve ondernemingen ondervinden ten opzichte van ondernemingen op het vasteland. Op 18 mei 1998 heeft ook de gemeente Venetië haar opmerkingen ingediend, vergezeld van een eerste, uit februari 1998 daterende, studie van het COSES over hetzelfde onderwerp. In haar opmerkingen beklemtoont zij dat zich onder de begunstigen gemeentebedrijven bevinden, belast met het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang. Zij beroept zich ten behoeve van hen op toepassing van artikel 86, lid 2, EG. Al deze opmerkingen zijn aan de Italiaanse Republiek gezonden.
- 10 De Italiaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen ingediend bij brief van 23 januari 1999. Bij brief van 10 juni 1999 hebben zij de Commissie ervan in kennis gesteld dat zij volledig instemden met de opmerkingen van de gemeente Venetië.
- 11 Bij beschikking van 23 juni 1999 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek gelast haar alle documenten en gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn om de rol van de gemeentebedrijven te verduidelijken en om de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen tot verlaging van sociale bijdragen met de gemeenschappelijke markt te beoordelen. De Italiaanse autoriteiten hebben bij brief van 27 juli 1999 geantwoord. Op 12 oktober 1999 vond te Brussel een bijeenkomst plaats tussen deze autoriteiten en de vertegenwoordigers van de Commissie.

C — *Bestreden beschikking*

- 12 In de bestreden beschikking stelt de Commissie vast dat de verlagingen van de sociale bijdragen zoals voorzien in bovengenoemde wetten, waarin wordt verwezen naar artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt wanneer deze verlagingen zijn toegekend aan ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia die kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) zijn in de zin van de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor KMO's (PB 1996, C 213, blz. 4), aan ondernemingen die gevestigd zijn in een zone die in aanmerking komt voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG, of aan ondernemingen die werknemers aanwerven die het bijzonder moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden, overeenkomstig de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun (PB 1995, C 334, blz. 4; artikel 1, eerste alinea, en punt 105 van de bestreden beschikking).
- 13 Wat de kwalificatie als staatssteun betreft, verklaart de Commissie in de conclusies die zij in de motivering van de bestreden beschikking (punt 110) uit haar beoordeling van de betrokken maatregelen trekt, dat de maatregelen die voldoen aan de de-minimisregel, niet binnen de werkingssfeer van artikel 87 EG vallen, behalve in de sectoren die onder het EGKS-Verdrag vallen, zoals de scheepsbouw, de vervoerssector, de landbouw en de visserij, overeenkomstig de mededeling van de Commissie inzake de de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9).
- 14 Volgens artikel 1, tweede alinea, van de bestreden beschikking is steun als bedoeld in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wanneer deze wordt toegekend aan ondernemingen die geen KMO zijn en die gevestigd zijn buiten zones die in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG.

- 15 Volgens artikel 2 van de bestreden beschikking vormen de verlagingen van sociale bijdragen zoals bedoeld in artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994, die zijn toegekend aan ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia, met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun.
- 16 Volgens artikel 3 van de bestreden beschikking is de steun die de Italiaanse Republiek heeft toegekend aan ASPIV (Azienda servizi pubblici idraulici e vari Venezia) en Consorzio Venezia nuova, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt krachtens de afwijkingen bedoeld in respectievelijk artikel 86, lid 2, EG en artikel 87, lid 3, sub d, EG.
- 17 Artikel 4 van de bestreden beschikking vermeldt dat de maatregelen die de Italiaanse Republiek ten behoeve van de gemeentebedrijven ACTV (Azienda del consorzio trasporti veneziano) en AMAV (Azienda multiservizi ambientali Venezia), en van het bedrijf Panfido SpA tot uitvoering heeft gebracht, geen steunmaatregelen in de zin van artikel 87 EG vormen.
- 18 In artikel 5 van de bestreden beschikking legt de Commissie de Italiaanse Republiek de verplichting op om de in artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van deze beschikking met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun, welke onrechtmatig ter beschikking werd gesteld, van de begunstigden terug te vorderen.
- 19 De bestreden beschikking is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 23 juni 2000.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 20 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 16 en 18 september 2000, hebben verzoekers de onderhavige beroepen ingesteld.
- 21 Bovendien zijn er binnen de gestelde termijnen nog 56 beroepen tegen de bestreden beschikking ingesteld door andere verzoekers.
- 22 Bij afzonderlijke akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 januari 2001, heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 23 Bij beslissing van 25 januari 2001 heeft het Gerecht de zaken conform artikel 51, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar de Tweede kamer (uitgebreid).
- 24 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 maart 2001, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om in de zaak T-270/00 te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoekster, de Società italiana per il gas SpA (Italgas). Bij beschikking van 19 juni 2001 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) deze interventie toegestaan.

- 25 Gelet op de complexiteit van de in de bestreden beschikking genoemde verenigbaarheidscriteria, heeft het Gerecht de Italiaanse Republiek in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering uitgenodigd om voor elk van de verzoekende ondernemingen in de onderhavige zaken alsook in de bovengenoemde 56 andere samenhangende zaken, te preciseren of zij zich volgens artikel 5 van de bestreden beschikking gehouden achtte de uitbetaalde litigieuze steun terug te vorderen.
- 26 Na de antwoorden van de Italiaanse Republiek van 25 september 2003 en van 24 maart 2004, heeft het Gerecht 22 beroepen in hun geheel niet-ontvankelijk verklaard en 6 beroepen gedeeltelijk niet-ontvankelijk, ten aanzien van de verzoekende ondernemingen die geen procesbelang hadden aangezien de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitvoering van de bestreden beschikking van oordeel waren dat aan deze ondernemingen geen met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun was toegekend, die krachtens deze beschikking zou moeten worden teruggevorderd (beschikkingen Gerecht van 10 maart 2005, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie, T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00–T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00–T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00–T-276/00, T-281/00, T-287/00 en T-296/00, Jurispr. blz. II-787; Confartigianato Venezia e.a./Commissie, T-266/00; Baglioni Hotels en Sagar/Commissie, T-269/00; Unindustria e.a./Commissie, T-273/00, en Principessa/Commissie, T-288/00, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).
- 27 Op 12 mei 2005 vond een informele bijeenkomst plaats voor de rechter-rapporteur, waaraan werd deelgenomen door de vertegenwoordigers van de partijen in de 37 zaken waarin het beroep niet in zijn geheel niet-ontvankelijk was verklaard. De vertegenwoordigde partijen hebben hun opmerkingen ingediend en overeenstemming bereikt over de keuze van 4 testcases. Na deze informele bijeenkomst zijn de onderhavige zaken (T-254/00, T-270/00 en T-277/00) en zaak T-221/00 als testcases aangewezen.
- 28 In de 29 andere samenhangende zaken heeft het Gerecht op gezamenlijk verzoek van de partijen schorsing van de behandeling van de zaak gelast.

- 29 Bij beschikking van 12 september 2005 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid), partijen gehoord, de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00 overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.
- 30 De schriftelijke behandeling van de excepties van niet-ontvankelijkheid is voltooid met de indiening, tussen 5 en 23 september 2005, van schriftelijke opmerkingen door verzoekers in de drie gevoegde zaken, alsmede door de Italiaanse Republiek in zaak T-270/00.
- 31 Bij beschikking van 18 mei 2006 heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten het onderzoek van de excepties van niet-ontvankelijkheid te voegen met de zaak ten gronde. De schriftelijke behandeling is in de zaken T-254/00 en T-277/00 beëindigd op 23 februari 2007, en in zaak T-270/00 op 26 november 2007.
- 32 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Zesde kamer (uitgebreid), waaraan de onderhavige zaken bijgevolg zijn toegewezen.
- 33 Aangezien rechter T. Tchipev verhinderd was te zitten, heeft de president van het Gerecht overeenkomstig artikel 32, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering rechter N. Wahl aangewezen ter aanvulling van de kamer.

34 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zesde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. De Commissie heeft de verlangde documenten binnen de gestelde termijn overgelegd.

35 Bij beschikking van 14 oktober 2008 is zaak T-221/00 wegens verzoeksters afstand van instantie doorgehaald.

36 Verzoekster in zaak T-254/00 concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 5 van deze beschikking nietig te verklaren;

— meer subsidiair, artikel 5 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de daarin opgenomen terugvorderingsverplichting de op basis van de de-minimisregel toegekende steun omvat; en/of dit artikel nietig te verklaren voor zover daarin is bepaald dat een hoger rentepercentage moet worden betaald dan het percentage dat zij daadwerkelijk over haar eigen schulden heeft betaald;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

37 Verzoekster in zaak T-270/00 concludeert dat het het Gerecht behage:

- de artikelen 1 en 2 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de steun die is toegekend in de vorm van belastingvrijstellingen als voorzien in het ministerieel besluit van 5 augustus 1994, daarbij onverenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt;

- artikel 5 van deze beschikking nietig te verklaren;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

38 Verzoekers in zaak T-277/00 concluderen dat het het Gerecht behage:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover zij belang daarbij hebben;

- subsidiair, artikel 5 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover daarbij een verplichting is opgelegd om het bedrag van de betrokken verlagingen van de sociale bijdragen terug te vorderen, en voor zover is bepaald dat dit bedrag moet worden vermeerderd met rente over het in de bestreden beschikking in aanmerking genomen tijdvak;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

³⁹ De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beroepen niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

⁴⁰ Tot staving van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Commissie aan dat noch de verzoekende vennootschappen noch het comité procesbevoegdheid hebben. Vooraf werpt zij een exceptie van aanhangigheid op ten aanzien van het door het comité in zaak T-277/00 ingestelde beroep.

A — *Gestelde aanhangigheid in zaak T-277/00*1. *Argumenten van partijen*

41 Tot staving van haar exceptie van aanhangigheid die zij opwerpt in het tegen het door het comité in zaak T-277/00 ingestelde beroep, voert de Commissie aan dat dit beroep in alle opzichten gelijk is aan het beroep dat het heeft ingesteld in zaak T-274/00. Voorts betoogt zij dat het onderhavige beroep in zaak T-277/00 strekt tot nietigverklaring van dezelfde beschikking en is gebaseerd op middelen die grotendeels vergelijkbaar zijn met die welke in zaak T-231/00 zijn aangevoerd. Het beroep in zaak T-277/00 moet dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het is ingesteld door het comité, deels wegens aanhangigheid, wat de indiening van identieke middelen betreft, en deels wegens schending van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, wat de indiening van nieuwe middelen betreft.

42 Het comité stelt dat zijn beroep ontvankelijk is.

2. *Beoordeling door het Gerecht*

43 Daar het comité zijn beroep in zaak T-274/00 heeft ingetrokken (doorhalingsbeschikking van 12 september 2005, Comitato „Venezia vuole vivere”/Commissie, T-274/00), heeft de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid alleen nog een voorwerp ten aanzien van het beroep dat in zaak T-231/00 gezamenlijk is ingesteld door Adriatica di navigazione SpA en door het comité. Het comité heeft het beroep in zaak T-277/00 echter gezamenlijk met de vennootschap Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl ingesteld, zodat zelfs indien de gestelde aanhangigheid zou worden aangetoond, zij niet van invloed zou zijn op de ontvankelijkheid van dit beroep voor zover het door Coopservice is ingesteld, en in het bijzonder niet op de in casu door het Gerecht onderzochte materiële middelen, omdat deze gezamenlijk door de twee

verzoekers zijn aangevoerd. In die omstandigheden is het Gerecht in beginsel niet gehouden om de in casu door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te onderzoeken.

44 Hoe dan ook is het beroep dat in zaak T-277/00 onder meer door het comité is ingesteld, en strekt tot nietigverklaring van dezelfde beschikking, niet gebaseerd op dezelfde middelen als die welke waren aangevoerd tot staving van het beroep dat het comité eerder in zaak T-231/00 had ingesteld. Daaruit volgt dat in casu niet is voldaan aan de in de rechtspraak gestelde voorwaarden voor het bestaan van aanhangigheid (zie in die zin beschikking *Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie*, punt 26 supra, punt 41, en aangehaalde rechtspraak). Een reeks middelen, ontleend aan schending van artikel 88, lid 3, EG en van artikel 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, p. 1), en aan schending van artikel 87, lid 2, sub b, EG, artikel 87, lid 3, sub b, EG en artikel 87, lid 3, sub e, EG, is enkel in zaak T-277/00 aangevoerd.

45 Met betrekking tot in het bijzonder bovengenoemd middel ontleend aan schending van artikel 88, lid 3, EG en van artikel 15 van verordening nr. 659/1999, dient te worden opgemerkt dat dit middel, dat de vaststelling betreft dat het betrokken steunstelsel een bestaande steunmaatregel vormt, erop is gebaseerd dat de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997, waarbij deze steunregeling is ingesteld, de voortzetting zouden vormen van een eerdere wettelijke regeling die, onder bepaalde voorwaarden, eveneens voorzag in vrijstellingen van sociale bijdragen ten behoeve van in bepaalde gebieden van Italië gevestigde ondernemingen. Het in zaak T-231/00 aangevoerde middel dat de betrokken steunregeling bestaande steun zou vormen, is daarentegen gebaseerd op het daarvan te onderscheiden idee dat de betrokken steunregeling, wat nationale cabotage betreft, pas in 1999 is ingesteld, na de liberalisering van deze sector door het gemeenschapsrecht (arrest Gerecht van 15 juni 2000, *Alzetta e.a./Commissie*, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–T-607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 en T-23/98, *Jurispr.* blz. II-2319, punten 143 en 167). Daaruit volgt dat de argumenten die het comité in respectievelijk de zaken T-231/00 en T-277/00 heeft aangevoerd ten bewijze dat de betrokken steunregeling een bestaande steunmaatregel vormde, als afzonderlijke middelen moeten worden onderzocht.

46 Bovendien staat artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, anders dan in de uitlegging van de Commissie, uitsluitend in de weg aan het voordragen van nieuwe middelen in de loop van het geding, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Dit artikel is volledig irrelevant voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van een beroep met hetzelfde voorwerp tussen dezelfde partijen, maar gebaseerd op andere middelen dan die welke in een eerder beroep waren aangevoerd. De rechtspraak (zie punt 44 hierboven) vereist voor ontvankelijkheid van een dergelijk beroep niet dat er nieuwe gegevens, rechtens of feitelijk, naar voren zijn gekomen. Er is immers uitsluitend sprake van aanhangigheid wanneer het een beroep tussen dezelfde partijen is, het strekt tot nietigverklaring van dezelfde beschikking en is gebaseerd op dezelfde middelen als een eerder beroep.

47 Het middel van niet-ontvankelijkheid op basis van de exceptie van aanhangigheid moet derhalve worden afgewezen.

B — *Vermeend ontbreken van procesbevoegdheid van de verzoekende ondernemingen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00*

1. *Argumenten van partijen*

48 De Commissie betoogt dat de verzoekende ondernemingen door de bestreden beschikking niet individueel worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

- 49 Volgens de Commissie worden de begunstigden van een steunregeling niet individueel geraakt door een beschikking waarbij de onverenigbaarheid van deze regeling wordt vastgesteld en terugvordering van de uitbetaalde steun wordt gelast, omdat een dergelijke beschikking een algemene strekking heeft.
- 50 De Commissie brengt in herinnering dat de potentiële begunstigden van een steunregeling niet individueel worden geraakt door een beschikking waarbij deze regeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard. Voorts heeft de gemeenschapsrechter geoordeeld dat een beroep dat door een begunstigde van een onwettige steunregeling is ingesteld tegen de beschikking waarbij de Commissie deze regeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard maar geen terugvordering van de uitbetaalde steun had gelast, niet-ontvankelijk was (arrest Hof van 2 februari 1988, *Kwekerij van der Kooy e.a./Commissie*, 67/85, 68/85 en 70/85, *Jurispr.* blz. 219, punt 15).
- 51 Volgens de Commissie doet een verplichting om de steun terug te vorderen niet af aan de aard van haar beschikking, zodat er dus niet van uit kan worden gegaan dat de begunstigden van de steunregeling individueel worden geraakt.
- 52 In dit verband moet het arrest van het Hof van 19 oktober 2000, *Italië en Sardegna Lines/Commissie* (C-15/98 en C-105/99, *Jurispr.* blz. I-8855), volgens haar worden gelezen in het licht van de bijzondere situatie van de verzoekster, *Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna SpA*. Zij had in werkelijkheid individuele steun ontvangen, die formeel was verleend in het kader van een steunregeling. De betrokken steunregeling was immers van toepassing op een zeer beperkt aantal ondernemingen, en *Sardegna Lines* had een groot gedeelte van de uitbetaalde steun ontvangen (minstens 9,6 miljard ITL op een totaal van 12 697 450 000 ITL). Bovendien werd de betrokken steunregeling gekenmerkt door de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten bij het toekennen van de individuele steun ter uitvoering van deze regeling.

- 53 Zo heeft het Hof in het arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie (C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 39), ook erkend dat de door de betrokken steunregeling begunstigde ondernemingen individueel werden geraakt aangezien de Commissie het aantal aanvragen dat voor steunverlening in aanmerking kwam en de hoogte van de voor steunverlening voorziene kredieten kende. Bovendien werd deze steunregeling uitgevoerd middels individuele beschikkingen.
- 54 Wat de oplossing betreft die is gegeven in het arrest van het EVA-Hof van 21 juli 2005, Fesil en Finnfjord e.a. tegen de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (gevoegde zaken E-5/04, E-6/04 en E-7/04), waarop verzoekster Hotel Cipriani SpA zich beroept, deze kan in casu niet worden toegepast aangezien de regels betreffende de verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), de Toezichthoudende Autoriteit en het EVA-Hof geen met artikel 234 EG vergelijkbare bepaling bevatten, waarin de mogelijkheid van een prejudiciële verwijzing is voorzien voor de beoordeling van de geldigheid van de handelingen van de instellingen.
- 55 Bovendien heeft het Gerecht in de beschikking Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie, punt 26 supra (punten 29 e.v.), bepaalde beroepen niet-ontvankelijk verklaard, maar tegelijkertijd erkend dat de Commissie bezwaar kan maken tegen het achterwege blijven van de terugvordering van de betaalde steun door de betrokken lidstaat. De niet-ontvankelijkheid van deze beroepen hing dus niet af van de vraag of de steun al dan niet werd teruggevorderd van de verzoekers. Ten slotte heeft het Hof in zijn arrest van 23 februari 2006, Atzeni e.a. (C-346/03 en C-529/03, Jurispr. blz. I-1875, punten 33 en 34), geoordeeld dat het niet voor de hand lag dat een beroep tot nietigverklaring dat door de begunstigten van steunregelingen voor algemeen omschreven categorieën van personen wordt ingesteld tegen een beschikking van de Commissie waarbij terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, ontvankelijk zou zijn.
- 56 De Commissie meent derhalve dat de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, niet afdoen aan de vaste rechtspraak dat beroepen van natuurlijke en rechtspersonen tegen beschikkingen inzake steunregelingen niet-ontvankelijk zijn.

- 57 De Commissie erkent in dit verband echter dat wanneer er voor de uitvoering van de betrokken steunregeling individuele uitvoeringsmaatregelen moeten worden vastgesteld die een beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde overheidsinstantie impliceren, de daadwerkelijke begunstigden van een dergelijke regeling kunnen worden geacht individueel te worden geraakt door de beschikking van de Commissie waarbij de onverenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast.
- 58 In casu worden verzoekers om twee redenen niet individueel geraakt door de bestreden beschikking. Enerzijds worden de verlagingen van sociale bijdragen automatisch toegekend aan alle ondernemingen op het grondgebied van Venetië of Chioggia.
- 59 Anderzijds betreft de bestreden beschikking een onbepaald en onbepaalbaar aantal ondernemingen, op basis van hun objectieve kenmerken, te weten of zij werknemers in dienst hebben en of zij hun activiteiten in een bepaald geografisch gebied uitoefenen. Zelfs indien de Commissie, zoals verzoekers betogen, bij de vaststelling van de bestreden beschikking misschien theoretisch in staat was om, met de hulp van de nationale autoriteiten, te bepalen welke de begunstigde ondernemingen waren, dan had zij de steunregeling moeten onderzoeken, en niet elk afzonderlijke geval van toepassing. De enige uitzondering zou worden gevormd door de gemeentebedrijven, waarvan de situatie specifiek is uiteengezet in de opmerkingen van de gemeente Venetië, welke de Italiaanse regering heeft overgenomen. De Commissie heeft derhalve de bijzondere situatie van deze bedrijven onderzocht, die, anders dan verzoekers, om die reden individueel zijn geraakt door de bestreden beschikking.
- 60 Daar de Commissie daarentegen niet in staat is geweest om, op basis van de door het INPS verstrekte tabellen, vast te stellen welke verlagingen aan elke onderneming individueel waren toegekend, kon zij niet bepalen hoeveel steun aan elk van deze begunstigden was verleend. De betrokken lidstaat moet derhalve de begunstigde ondernemingen identificeren die de ontvangen steun moesten terugbetalen ter uitvoering van de bestreden beschikking. Deze identificering vereist een ingewikkelde analyse op basis van een reeks beoordelingscriteria. Het staat immers aan de nationale autoriteiten om in elk individueel geval de voorwaarden betreffende het bestaan van

staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG, alsmede de criteria die op algemene en abstracte wijze in de bestreden beschikking zijn vermeld, toe te passen.

- 61 Een dergelijke controle moet door de bevoegde nationale autoriteiten worden verricht in het kader van een loyale samenwerking met de Commissie. In het geval van onenigheid kan de Commissie krachtens artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG beroep instellen bij het Hof. Wat de begunstigen van de betrokken maatregel betreft, zij kunnen eventuele beslissingen tot terugvordering die de Commissie jegens hen neemt, voor de nationale rechter aanvechten door excepties van onwettigheid van de beschikking van de Commissie op te werpen. Hun rechterlijke bescherming is verzekerd door artikel 234 EG.
- 62 Om al deze redenen, en anders dan in de beschikking die is onderzocht in het arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, heeft de bestreden beschikking de mogelijkheid opengelaten dat een aantal van de verlagingen van de sociale bijdragen niet als staatssteun hoeven te worden gekwalificeerd of met de gemeenschappelijke markt verenigbare steunmaatregelen vormen. In casu heeft de Commissie immers niet voor elk van de begunstigen vastgesteld dat er staatssteun is toegekend, en heeft zij dus niet bepaald welke ondernemingen gehouden zijn de krachtens de betrokken steunregeling ontvangen steun terug te betalen.
- 63 De Commissie leidt daaruit af dat de verzoekende ondernemingen geen bijzondere eigenschappen of kenmerken hebben waarop in de bestreden beschikking zou zijn gewezen, en dat zij zich niet op specifieke schade kunnen beroepen. Zij kunnen derhalve niet worden geacht individueel te zijn geraakt door de bestreden beschikking.
- 64 Verzoekers en de Italiaanse Republiek, die tussenkomt aan de zijde van Italgas en zich bij haar opmerkingen aansluit, brengen in herinnering dat de verzoekende ondernemingen bij de uitvoering van de bestreden beschikking voorwerp zijn

geweest van een beschikking tot terugvordering van de ontvangen steun. In vergelijkbare omstandigheden heeft de gemeenschapsrechter het bestaan van een individuele band aanvaard.

- 65 In de eerste plaats stellen alle verzoekers en de Italiaanse Republiek dat de bestreden beschikking, anders dan de Commissie beweert, niet algemeen van strekking en abstract is, want de daadwerkelijke begunstigden van een steunregeling vormen op het tijdstip van de vaststelling van deze beschikking een besloten kring en kunnen worden geïdentificeerd. De vaststelling van een beschikking waarin terugvordering van onverenigbare steun wordt gelast, teneinde de gevolgen daarvan op te heffen, impliceert dat de Commissie vooraf nagaat wat de gevolgen van die steun zijn. Verzoekers preciseren in dit verband dat het volstaat dat de begunstigde ondernemingen in de terugvorderingsprocedure door de bevoegde nationale autoriteiten kunnen worden geïdentificeerd. De daadwerkelijke begunstigden kunnen als de rechtstreekse adressaten van de beschikking van de Commissie worden aangemerkt. Bovendien betwisten Hotel Cipriani en Italgas dat de nationale autoriteiten bij de uitvoering van deze beschikking gemachtigd zijn om in elk individueel geval na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan (zie punten 124 en 138 hieronder).
- 66 In de tweede plaats betogen Hotel Cipriani en Coopservice tevens dat een beschikking van de Commissie betreffende een steunregeling waarbij terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, de belangen van de feitelijke begunstigden individueel raakt en ten aanzien van hen een bezwarend besluit vormt.
- 67 Alle verzoekers wijzen het argument van de Commissie van de hand dat particulieren een daadwerkelijke rechterlijke bescherming genieten voor de nationale rechter. De procedure van de prejudiciële verwijzing naar het Hof biedt hun veel minder ruime mogelijkheden om hun argumenten naar voren te brengen. Bovendien is geenszins verzekerd dat de nationale rechter zal overgaan tot een prejudiciële verwijzing.

68 De Italiaanse Republiek beklemtoont dat de betrokken verlagingen van sociale bijdragen aan de ondernemingen werden toegekend op de enkele voorwaarde dat zij waren gevestigd in het eilandengebied van Venetië of Chioggia. In deze context bestond er bij de vaststelling van de bestreden beschikking geen enkele onzekerheid over de identiteit van de begunstigden die gehouden waren de ontvangen steun terug te betalen.

2. *Beoordeling door het Gerecht*

69 De Commissie erkent op goede gronden dat er in casu een rechtstreekse band bestaat in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Zij beklemtoont dat de Italiaanse autoriteiten krachtens de bestreden beschikking gehouden zijn om de onverenigbaar verklaarde steunmaatregel in te trekken en de onrechtmatig toegekende onverenigbare steun terug te vorderen. Zij erkent dat deze autoriteiten bij de uitvoering van de bestreden beschikking over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikken.

70 De Commissie meent echter dat de daadwerkelijke begunstigden van een onwettige steunregeling in de regel niet individueel worden geraakt door een beschikking waarbij de onverenigbaarheid van deze regeling wordt vastgesteld en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, omdat een dergelijke beschikking in beginsel is gebaseerd op een algemeen en abstract onderzoek van deze regeling. Zij geeft als verklaring voor het gestelde ontbreken van een individuele band dat het aantal begunstigden niet kan worden bepaald. Bij de uitvoering van de beschikking waarbij terugvordering van de ontvangen steun wordt gelast, is de betrokken lidstaat derhalve gehouden de begunstigde ondernemingen die deze steun moeten terugbetalen, te identificeren.

71 In de eerste plaats betwist de Commissie aldus dat in de rechtspraak is aanvaard dat de daadwerkelijke begunstigden van een steunregeling bevoegd zijn om in rechte op te komen tegen de beschikking waarbij de onverenigbaarheid van deze regeling wordt vastgesteld en terugvordering van de onverenigbaar verklaarde steun wordt gelast. Zij

suggereert dat deze procesbevoegdheid moet worden beperkt tot de gevallen waarin de steunregeling middels individuele beslissingen wordt uitgevoerd (zie punt 56 hierboven).

- 72 In de tweede plaats stelt de Commissie voor om aan te nemen dat de nationale autoriteiten bij de uitvoering van een beschikking van deze instelling waarbij de onverenigbaarheid van een onwettige steunregeling wordt vastgesteld, de bevoegdheid hebben om in elk individueel geval na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG betreffende het uitoefenen van een economische activiteit, de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer en de invloed op de mededinging.
- 73 Vooraf moet worden vastgesteld dat een beschikking van de Commissie betreffende een onwettige steunregeling, waarbij terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, zoals de Commissie betoogt, algemeen van strekking is ten aanzien van de daadwerkelijke begunstigen van deze regeling, aangezien zij van toepassing is op objectief vastgestelde situaties en rechtsgevolgen teweegbrengt ten aanzien van de algemeen en abstract beschouwde begunstigen van die regeling. De enkele omstandigheid dat de daadwerkelijke begunstigen van een dergelijke regeling identificeerbaar zijn, leidt immers niet tot een verplichting voor de Commissie om hun individuele situatie in aanmerking te nemen. Bijgevolg is een beschikking betreffende een steunregeling in beginsel gebaseerd op een algemene en abstracte controle van de betrokken steunregeling, die zelf een besluit van algemene strekking vormt (zie punten 83, 209, 229 en 230 hieronder). Deze heeft derhalve in beginsel een andere strekking dan bijvoorbeeld een beschikking uit hoofde van artikel 81 EG, die kan worden aangemerkt als een bundel van tot de betrokken ondernemingen gerichte individuele beslissingen (zie in die zin arrest Hof van 14 september 1999, *Commissie/ AssiDomän Kraft Products e.a.*, C-310/97 P, Jurispr. blz. I-5363, punten 39, 49 en 63). In het bijzonder brengt het feit dat de beschikking van de Commissie op algemene en abstracte wijze de terugvordering van de betaalde steun gelast, niet mee dat deze beschikking het karakter had van een bundel individuele beschikkingen (zie naar analogie beschikking Hof van 8 april 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/ Commissie*, C-503/07 P, Jurispr. blz. I-2217, punt 72). Wanneer de Commissie de individuele situatie van bepaalde daadwerkelijke begunstigen van een steunregeling onderzoekt, is haar beschikking ten aanzien van die begunstigen daarentegen individueel van aard.

74 Voorts is niet uitgesloten dat de bepalingen van een handeling van algemene strekking, in bepaalde omstandigheden, bepaalde natuurlijke of rechtspersonen individueel kunnen raken, wanneer zij hen treffen uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert (arrest Hof van 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punten 19-21; arrest Gerecht van 7 november 1996, Roquette Frères/Raad, T-298/94, Jurispr. blz. II-1531, punt 37, en beschikking Gerecht van 11 september 2007, Fels-Werke e.a./Commissie, T-28/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 60).

75 Het standpunt van de Commissie moet binnen deze juridische context worden onderzocht, zowel gelet op de criteria uit de rechtspraak voor de beoordeling van het bestaan van een individuele band in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, als op het systeem van controle vooraf van steunmaatregelen van de staten zoals dit is ingesteld bij het Verdrag en is uitgelegd in de rechtspraak. Hiertoe moet om te beginnen de relevantie van het criterium betreffende de wijze van toepassing van de steunregeling worden beoordeeld, in het licht van de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, alsmede vanuit het oogpunt van het stelsel van toezicht op staatssteun. Het Gerecht onderzoekt vervolgens de redenering van de Commissie inzake de omvang van de bevoegdheden van de betrokken lidstaat bij de uitvoering van de beschikking waarbij een onwettige steunregeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast.

a) Beoordeling, in het licht van de rechtspraak, van het criterium betreffende de wijze van toepassing van de steunregeling

76 Wat allereerst de rechtspraak betreft, moet vooraf worden vastgesteld dat het Hof, anders dan de Commissie stelt, de bevoegdheid van de daadwerkelijke begunstigen van een onwettige steunregeling om een beschikking waarbij deze regeling onverenigbaar is verklaard en terugbetaling van de betaalde steun wordt gevorderd, in rechte aan te vechten, niet heeft uitgesloten. Het arrest Kwekerij van der Kooy e.a./Commissie, punt 50 supra, waarop de Commissie zich beroept, is in dit verband niet relevant. Blijkens de conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn bij dit arrest (Jurispr.

blz. 240) had de Commissie in de beschikking waar het in die zaak om ging, immers geen bevel tot terugvordering opgenomen. Ofschoon zij zich in de laatste overweging van die beschikking de mogelijkheid voorbehield om later tot terugvordering over te gaan, deelde zij het Hof ter terechtzitting mee, dat er geen stappen in die zin waren ondernomen.

77 Uit de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, volgt daarentegen duidelijk dat wanneer de Commissie de onverenigbaarheid van een onwettige steunregeling met de gemeenschappelijke markt vaststelt en terugvordering van de betaalde steun gelast, alle daadwerkelijke begunstigden van deze regeling individueel worden geraakt door de beschikking van de Commissie (zie tevens arresten Gerecht van 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 25; 12 september 2007, Italië en Brandt Italia/Commissie, T-239/04 en T-329/04, Jurispr. blz. II-3265, punt 44, en 20 september 2007, Salvat père & fils e.a./Commissie, T-136/05, Jurispr. blz. II-4063, punten 69-73).

78 Anders dan de Commissie stelt, blijkt uit de in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, onderzochte beschikking immers niet dat de bijzondere situatie van Sardegna Lines door de Commissie in aanmerking was genomen. In die beschikking had de Commissie er, in het kader van de uiteenzetting van feiten, enkel op gewezen dat zij „na een klacht in verband met een specifieke toepassing van de regeling, van de steunregeling in kennis werd gesteld”. Zelfs indien wordt aangenomen dat de Commissie op de hoogte was van de situatie van Sardegna Lines, moet worden vastgesteld, enerzijds, dat zij deze onderneming niet met naam heeft genoemd in de beschikking die daar aan de orde was, en, anderzijds, dat zij geen enkel gegeven heeft vermeld dat geschikt is om diens bijzondere situatie te karakteriseren. Zij heeft integendeel uitsluitend het totaalbedrag vermeld van de steun die sedert de inwerkingtreding van de betrokken steunregeling was verleend voor de toekenning van leningen en bijdragen aan leasingkosten. De Commissie heeft vervolgens op deze basis een algemeen en abstract onderzoek van de betrokken steunmaatregel verricht (zie in het bijzonder punt VII van de beschikking die daar aan de orde was). In die omstandigheden kan uit het reeds aangehaalde arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie niet worden afgeleid dat het Hof zou hebben geoordeeld dat de individuele situatie van Sardegna Lines door de Commissie in aanmerking was genomen. Het Hof stelde integendeel de potentiële begunstigden van een op abstracte wijze beschouwde

steunregeling tegenover de daadwerkelijke begunstigen van een dergelijke op onwettige wijze ten uitvoer gelegde regeling, om te oordelen dat Sardegna Lines individueel werd geraakt „in haar hoedanigheid van daadwerkelijk begunstigde van een uit hoofde van [de steunregeling voor Sardijnische reders] toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast” (punt 34 van het arrest). De reeds genoemde vermelding van „individuele steun” betreft klaarblijkelijk de ter uitvoering van de betrokken steunregeling aan Sardegna Lines toegekende steun. Anders dan in de door de Commissie voorgestelde uitlegging, kan deze vermelding niet worden begrepen als een verwijzing naar een inaanmerkingneming van de individuele situatie van Sardegna Lines door deze instelling, omdat de betrokken steunregeling niet automatisch kon worden toegepast.

79 Deze analyse van het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, vindt bevestiging in de conclusie van advocaat-generaal Alber bij het arrest Italië/Commissie, punt 53 supra (Jurispr. blz. I-4092). In zijn conclusie wees de advocaat-generaal immers het argument van de Commissie af dat de steunregeling die in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, aan de orde was, tot uitvoering was gebracht middels discretionaire uitvoeringsbeschikkingen van de nationale autoriteiten. Hij beklemtoonde in dit verband:

„Het Hof verwijst in [punt 34 van zijn arrest] alleen naar het feit dat de verzoekster Sardegna Lines geraakt wordt als ontvanger van steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast. Andere omstandigheden die de verzoekster individualiseren, bijvoorbeeld de inaanmerkingneming van haar geval in de administratieve procedure, heeft het niet aangevoerd” (punt 71 van de conclusie).

80 In het arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, heeft het Hof de in het arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, gekozen oplossing duidelijk bevestigd. Beklemtoond dient te worden dat de sectorale steunregeling die aan de orde was in de zaak waarin het arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, is geweest, een groot aantal ondernemingen voor goederenvervoer over de weg betrof. In tegenstelling tot Sardegna Lines onderscheidde geen van de verzoekende vervoerders zich van de andere begunstigen van de betrokken steunregeling door de omvang van de ontvangen steun of door een bijzondere rol tijdens de administratieve procedure. Het Hof oordeelde dat de verzoekende ondernemingen zich in een andere positie bevonden dan die van aanvragers, omdat zij werden geraakt „als daadwerkelijk begunstigen van de

individuele steun die uit hoofde van deze regeling is verleend en waarvan de Commissie de terugvordering [had] gelast” (punt 39 van het arrest).

81 Bovendien bevat het reeds genoemde punt 39 van dat arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, zij het beknopt, tevens belangrijke preciseringen met betrekking tot de rechtvaardiging van de procesbevoegdheid van ondernemingen die waren begunstigd door een onwettige steunregeling. Het Hof beklemtoont daarin immers dat de beschikking die daar aan de orde was, „het aantal aanvragen dat voor steunverlening in aanmerking kwam en de hoogte van de voor steunverlening voorziene kredieten” gedurende de betrokken periode vermeldde, en leidt daaruit af dat „het dus niet mogelijk [is] dat de Commissie niet op de hoogte was van het bestaan van [de] daadwerkelijke begunstigten”. Het Hof maakt dus met opzet onderscheid tussen de situatie van de daadwerkelijke begunstigten, die konden worden geïdentificeerd en wier situatie bijzonder zwaar werd geraakt door het bevel tot terugvordering, en de situatie van potentiële begunstigten.

82 In het licht van in het bijzonder de conclusie van advocaat-generaal Alber bij het arrest Italië/Commissie, punt 79 supra (punten 74-85), kan het reeds genoemde punt 39 van het arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, derhalve aldus worden begrepen dat daarin wordt erkend dat de verzoekende ondernemingen ten opzichte van iedere andere marktdeelnemer werden gekarakteriseerd door het feit dat zij een besloten kring van personen vormden die bijzonder zwaar werden geraakt door het bevel tot terugvordering. In het bijzonder vormden de daadwerkelijke begunstigten van de betrokken steunregeling, anders dan de potentiële begunstigten van een steunregeling, een beperkte groep omdat deze regeling al vóór de vaststelling van de bestreden beschikking niet meer werd uitgevoerd, zodat de Commissie in beginsel in staat was om hen, met behulp van de nationale autoriteiten, bij de vaststelling van de bestreden beschikking te identificeren. Anders dan de Commissie beweert, heeft het Hof de erkenning dat er sprake is van een individuele band, niet afhankelijk gesteld van de concrete identificering van de begunstigten van de betrokken steunregeling en van het onderzoek van hun individuele situatie door de Commissie.

83 Hoewel een beschikking betreffende een steunregeling een algemene strekking heeft, aangezien de Commissie een algemeen en abstract onderzoek van die regeling verricht

(zie punt 73 hierboven), houdt een dergelijke beschikking uitsluitend verband met een bepaalde steunregeling. Zij heeft niets uit te staan met de bepaling van gemeenschapsbeleid en is derhalve niet normatief, maar maakt deel uit van de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke voorschriften inzake, in casu, staatssteun, en verschilt aldus van handelingen van normatieve aard die op alle betrokken marktdeelnemers van toepassing zijn (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 14 februari 1989, Lefebvre/Commissie, 206/87, Jurispr. blz. 275; arrest Roquette Frères/Raad, punt 74 supra, punt 42, en beschikking Fels-Werke e.a./Commissie, punt 74 supra, punten 61 en 63).

84 In deze juridische context volstaat het feit dat de begunstigden deel uitmaken van de besloten kring van daadwerkelijke begunstigden van een steunregeling die bijzonder zwaar worden geraakt door de door de Commissie aan de betrokken lidstaat opgelegde verplichting tot terugvordering van de betaalde steun, opdat zij, overeenkomstig de rechtspraak, ten opzichte van ieder ander worden gekarakteriseerd (arrest Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232). De individualisering vloeit in casu voort uit het feit dat de zeer goed te identificeren leden van deze besloten kring bijzonder zwaar worden geraakt door het bevel tot terugvordering.

85 Zou de procesbevoegdheid van een daadwerkelijke begunstigde van een steunregeling afhankelijk worden gesteld van het onderzoek van zijn individuele situatie, dan zou deze procesbevoegdheid afhangen van de keuze van de Commissie in de bestreden beschikking om al dan niet een dergelijk individueel onderzoek te doen, op basis van de haar gedurende de administratieve procedure overgelegde gegevens. Deze oplossing zou rechtsonzekerheid teweegbrengen, aangezien de Commissie vaak puur bij toeval kennis neemt van de concrete individuele situaties (conclusie van advocaat-generaal Alber bij het arrest Italië/Commissie, punt 79 supra, punt 83). Bovendien zou, indien een begunstigde het ontbreken van een individueel onderzoek van zijn situatie door de Commissie zou betwisten, bijvoorbeeld gelet op hem betreffende gegevens die aan deze instelling gedurende de administratieve procedure zijn verstrekt, de ontvankelijkheid van zijn beroep verbonden zijn met het onderzoek van de materiële middelen. In deze context zouden de ingewikkeldheid en het feit dat de uitkomst van het onderzoek van de ontvankelijkheid moeilijk is te voorspellen, de rechtsonzekerheid vergroten.

86 Ten slotte dient in herinnering te worden gebracht dat het criterium van de besloten kring waarvan de leden bijzonder zwaar worden geraakt door een beschikking van de Commissie, door het Hof ook is aanvaard in het arrest van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punten 58-64). Aangaande in het bijzonder de coördinatiecentra waarvan de erkenning liep, was het Hof, in de lijn van de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, van oordeel dat deze centra individueel werden geraakt aangezien zij „volstrekt identificeerbaar waren op het ogenblik waarop de [daar aan de orde zijnde] beschikking werd vastgesteld” (arrest België en Forum 187/Commissie, reeds aangehaald, punt 61, en conclusie van advocaat-generaal Léger bij dat arrest, Jurispr. blz. I-5485, punten 196 en 197). Met betrekking tot de centra waarvan de aanvragen tot verlenging van de erkenning hangende waren op de datum van kennisgeving van de bestreden beschikking, oordeelde het Hof dat deze potentiële begunstigen, in de bijzondere omstandigheden van dat geval, bevoegd waren om in rechte op te komen tegen de bestreden beschikking omdat zij behoorden tot een gesloten kring waarvan de leden in het bijzonder werden geraakt door de beschikking die daar aan de orde was, aangezien zij geen verlenging van hun erkenning meer konden krijgen (arrest België en Forum 187/Commissie, reeds aangehaald, punten 62 en 63, en conclusie van advocaat-generaal Léger bij dat arrest, punt 221).

87 In het licht van al deze rechtspraak is het door de Commissie voorgestelde criterium, gebaseerd op de wijze van toepassing van de steunregeling, irrelevant. In het bijzonder blijkt bij lezing van de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, niet dat het Hof rekening heeft gehouden met de omstandigheid, waarop de Commissie zich in de zaken waarin deze arresten zijn gewezen, reeds had beroepen, dat de betrokken steunregelingen daadwerkelijk werden toegepast middels administratieve uitvoeringsbeschikkingen welke een discretionaire bevoegdheid impliceren. Bovendien dient erop te worden gewezen dat het arrest CETM/Commissie, punt 77 supra, en het arrest van het EVA-Hof Fesil and Finnfjord e.a. tegen de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, punt 54 supra, steunregelingen betroffen waarvoor de ondernemingen die aan de door deze regelingen gestelde voorwaarden voldeden, automatisch in aanmerking kwamen. Blijkens het arrest van het EVA-Hof (punt 46) had de Commissie in haar opmerkingen reeds tegen de ontvankelijkheid van het beroep ingebracht dat de steunregelingen die in de reeds aangehaalde arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, en Italië/Commissie, punt 53 supra, aan de orde waren, niet automatisch van toepassing waren op de ondernemingen die aan bepaalde voorwaarden voldeden, maar de bevoegde nationale autoriteiten machtigden om de voordelen middels latere administratieve handelingen aan de begunstigen toe te kennen. Het EVA-Hof achtte dit onderscheid niet relevant, zoals blijkt uit het feit dat het zich aansloot bij de beknopte maar duidelijke motivering van de twee bovengenoemde arresten van het Hof.

88 Wat de beschikking *Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie*, punt 26 supra, betreft, die door de Commissie wordt aangevoerd (zie punt 55 hierboven), merken verzoekers op goede gronden op dat deze niet relevant is voor de beoordeling van de procesbevoegdheid. In deze beschikking heeft het Gerecht immers niet de procesbevoegdheid van de betrokken ondernemingen onderzocht, maar heeft het beroepen die waren ingesteld door ondernemingen die intussen waren uitgesloten van de door de nationale autoriteiten ter uitvoering van de bestreden beschikking gevoerde procedure tot terugvordering van de betrokken steun, niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken procesbelang. In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat een onderneming, om haar procesbelang aan te tonen, kan volstaan met op pertinente te kennen te geven dat zij uit hoofde van de betrokken steunregeling steun had ontvangen, welke onder de door de Commissie in de betrokken beschikking gegeven verklaring van onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt zou kunnen vallen. Het is niet de taak van het Gerecht om zich in het kader van een beroep tegen een beschikking van de Commissie inzake een steunregeling, uit te spreken over de concrete toepassing van de in deze beschikking vermelde criteria, teneinde te bepalen of de betrokken maatregelen ten behoeve van een bepaalde onderneming, krachtens die beschikking als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun moeten worden beschouwd. Het staat immers aan de bevoegde nationale autoriteiten om bij de uitvoering van een dergelijke beschikking, onder toezicht van de Commissie, bovenbedoelde criteria in elk individueel geval toe te passen.

89 In deze context wordt in de beschikking *Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie*, punt 26 supra, enkel geweigerd te aanvaarden dat een verzoekende onderneming een procesbelang heeft, wanneer na de instelling van het beroep blijkt dat er, volgens de beoordeling van de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de beschikking van de Commissie, voor de maatregelen waarvan deze onderneming uit hoofde van het betrokken steunstelsel voordeel heeft gehad, geen terugvorderingsverplichting geldt, hetzij omdat deze maatregelen niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen, hetzij omdat zij voldoen aan de in die beschikking vermelde criteria voor verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt krachtens deze beschikking. In deze beschikking (punt 26) heeft het Gerecht in het bijzonder het argument van de betrokken ondernemingen betreffende de bevoegdheid van de Commissie om in het kader van het toezicht op de uitvoering van haar beschikking door de betrokken lidstaat hem later te verplichten de vermeende steun van die ondernemingen terug te vorderen, afgewezen, juist omdat een dergelijke omstandigheid enkel toekomstig en onzeker van aard is. In het onderhavige geval staat overigens vast dat de verzoekende ondernemingen wel een terugvorderingsbeschikking van de nationale autoriteiten hadden ontvangen, hetgeen hun procesbelang bevestigt.

- 90 In het arrest *Atzeni e.a.*, punt 55 *supra*, dat eveneens door de Commissie wordt aangevoerd, preciseert het Hof enkel dat een prejudiciële verwijzing ter beoordeling van de geldigheid niet niet-ontvankelijk is wanneer zij een beschikking van de Commissie inzake een steunregeling betreft, omdat de procesbevoegdheid van de geraakte ondernemingen in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG een ingewikkelde analyse impliceerde en derhalve niet voor de hand lag. Dat arrest past in de lijn van de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van het Hof van 9 maart 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, Jurispr. blz. I-833), is geweest, waaruit volgt dat een middel van niet-ontvankelijkheid slechts kan worden tegengeworpen aan het inroepen, voor de nationale rechter, van een exceptie van onwettigheid van de beschikking van de Commissie, wanneer de door de steun begunstigde ondernemingen zonder twijfel gerechtigd waren om de beschikking van de Commissie aan te vechten en dit recht hun was meegedeeld (arrest *TWD Textilwerke Deggendorf*, reeds aangehaald, punt 24; arresten Hof van 12 december 1996, *Accrington Beef e.a.*, C-241/95, Jurispr. blz. I-6699, punten 15 en 16, en 11 november 1997, *Eurotunnel e.a.*, C-408/95, Jurispr. blz. I-6315, punt 28). Voorts blijkt uit het arrest *Italië/Commissie*, punt 53 *supra* (punt 31), dat het Hof reeds impliciet het argument van de Commissie heeft afgewezen dat, indien zou worden aanvaard dat de daadwerkelijke begunstigten van een steunregeling procesbevoegd zijn om op te komen tegen de beschikking van de Commissie waarbij deze regeling onverenigbaar wordt verklaard en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, elke prejudiciële verwijzing betreffende de terugvordering van dergelijke steun onder toepassing van de rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest *TWD Textilwerke Deggendorf*, reeds aangehaald, niet-ontvankelijk zou worden verklaard (zie in dit verband voormelde conclusie van advocaat-generaal Alber bij het arrest *Italië/Commissie*, punt 79 *supra*, punten 86-89). Daaraan dient bovendien te worden toegevoegd dat de bevoegdheid van daadwerkelijke begunstigten om zich voor de nationale rechter middels een exceptie op de onwettigheid van de beschikking van de Commissie te beroepen geenszins is uitgesloten wanneer, gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak of de complexiteit van de criteria die in deze beschikking zijn opgenomen om de met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun waarvoor de terugvorderingsverplichting geldt, te omschrijven, er aanvankelijk redelijkerwijs bepaalde twijfel over kon bestaan of deze begunstigten krachtens de beschikking van de Commissie al dan niet zijn gehouden de betrokken steun terug te betalen, zodat hun procesbelang niet duidelijk was (beschikking *Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e.a./Commissie*, punt 26 *supra*, punt 31).
- 91 In casu blijkt uit de bestreden beschikking (punt 13) en is door verzoekers niet betwist, dat de Commissie, net als in de zaak waarin het arrest *Italië/Commissie*, punt 53 *supra*, is geweest, het precieze aantal begunstigde ondernemingen en het totaalbedrag kende van enerzijds de gedurende het betrokken tijdvak uit hoofde van artikel 1 van het ministerieel decreet van 5 augustus 1994 toegekende verlagingen van sociale bijdragen en anderzijds van de gedurende dat tijdvak uit hoofde van artikel 2 van dat ministerieel decreet toegekende vrijstellingen van sociale bijdragen voor nieuwe arbeidsplaatsen.

92 Daaruit volgt dat de begunstigden van de betrokken steunregeling op het tijdstip van vaststelling van de bestreden beschikking volstrekt identificeerbaar waren. In die omstandigheden volgt uit het voorgaande dat de verzoekende ondernemingen moeten worden aangemerkt als individueel geraakt door deze beschikking.

93 Het begrip van de rechtspraak (zie punten 74-85 hierboven) waarop deze slotsom is gebaseerd, vindt bevestiging in het onderzoek van het communautaire stelsel van toezicht op staatssteun, dat zich er blijkt de hieronder volgende punten tegen verzet dat de door de Commissie aangevoerde criteria en argumenten worden aanvaard.

b) Beoordeling van het criterium op basis van de wijze van toepassing van de steunregeling, in het licht van het communautaire stelsel van toezicht op staatssteun

94 Onderzoek van het communautaire stelsel van toezicht op staatssteun biedt steun voor de irrelevantie van het door de Commissie aangevoerde criterium betreffende de wijze van toepassing van de steunregeling.

95 Indien dit criterium zou worden aanvaard, zou dit leiden tot rechtsonzekerheid voor de justitiabele omdat de vaststelling wie de bevoegde rechter is, allereerst zou afhangen van de wijze van toepassing van de betrokken steunregeling, en vervolgens, indien deze regeling automatisch toepasbaar was, van een eventueel onderzoek door de Commissie van de individuele situatie van enkele van de begunstigden (zie punt 85 hierboven). Voor een dergelijk criterium is, gelet op de voorwaarde inzake het bestaan van een individuele band, geen enkele rechtvaardiging te vinden in het communautaire stelsel van toezicht op staatssteun. De wijze van toepassing van een steunregeling is van invloed noch op de mogelijkheid voor de Commissie om de begunstigden te identificeren noch op het door deze instelling uitgeoefende toezicht noch op de omvang van de verplichting van de begunstigden om de steun terug te betalen.

- 96 Ten eerste volgt uit de rechtspraak dat de daadwerkelijke begunstigden van een steunregeling worden geïndividualiseerd door het feit dat zij tot een besloten kring van personen behoren die bijzonder zwaar zijn geraakt door het bevel tot terugvordering (zie punten 77-84 hierboven). Nu deze begunstigden in alle gevallen juist een besloten kring vormen, zijn zij altijd volstrekt identificeerbaar wanneer de beschikking van de Commissie wordt vastgesteld, ongeacht of het stelsel automatisch toepasbaar is dan wel daarvoor de vaststelling van individuele uitvoeringsmaatregelen nodig is.
- 97 Ten tweede is er, gelet op de algemene strekking van elke steunregeling, geen enkele rechtvaardiging a priori voor te geven dat de aard en de omvang van het toezicht van de Commissie varieert naargelang deze regeling bepaalt dat de steun automatisch wordt toegekend dan wel middels uitvoeringsmaatregelen. Bij een onwettige steunregeling staat het immers in beginsel uitsluitend aan de Commissie om de algemene en abstracte kenmerken van deze regeling te onderzoeken (zie punt 73 hierboven). Dus zelfs wanneer een steunregeling wordt uitgevoerd middels individuele beschikkingen welke een discretionaire bevoegdheid impliceren, is de Commissie niet gehouden een onderzoek van deze beschikkingen tot toekenning per geval te verrichten en met name te beoordelen of in elk individueel geval aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan.
- 98 Ten derde heeft de omstandigheid dat de steunregeling automatisch is uitgevoerd dan wel middels individuele beschikkingen, in de nationale terugvorderingsprocedure geen enkele invloed op de strekking van de beschikking van de Commissie jegens de begunstigden. In beide gevallen zijn de nationale autoriteiten immers uitsluitend gemachtigd om deze algemene en abstracte beschikking uit te voeren. Het staat niet aan hen om na te gaan of in elk individueel geval is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG (zie punten 98-100 hieronder).
- 99 Bovendien vermindert het feit dat de steun is toegekend bij individuele beschikkingen tot toepassing van de steunregeling, niet noodzakelijkerwijs de ingewikkeldheid van de beoordelingen die door de autoriteiten moeten worden verricht ter uitvoering van de beschikking van de Commissie, waarin bovenbedoelde beschikkingen in beginsel niet in aanmerking zijn genomen (zie punt 97 hierboven). Aangezien de nationale

autoriteiten zich in alle gevallen beperken tot het uitvoeren van de beschikking van de Commissie, vormt de mate van ingewikkeldheid van hun beoordelingen bij de terugvordering van de steun hoe dan ook geen relevant criterium voor de vaststelling of de daadwerkelijke begunstigden al dan niet individueel zijn geraakt door deze beschikking. Het argument betreffende de ingewikkeldheid van dergelijke beoordelingen, dat door de Commissie reeds was aangevoerd in het kader van haar hogere voorziening die tot het reeds aangehaalde arrest Italië/Commissie, punt 53 supra, heeft geleid, is door het Hof in dat arrest overigens impliciet afgewezen.

c) Gestelde bevoegdheid van de nationale autoriteiten om bij de uitvoering van een bevel tot terugvordering in elk individueel geval na te gaan of er sprake is van steun

100 Ten bewijze dat de daadwerkelijke begunstigden van een steunregeling niet individueel zijn geraakt door een beschikking van de Commissie waarbij de onverenigbaarheid van deze regeling wordt vastgesteld en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, betoogt de Commissie echter dat de betrokken lidstaat niet alleen bevoegd is om de in de bestreden beschikking vermelde criteria toe te passen, maar tevens om in elk individueel geval na te gaan of, gelet op de subjectieve situatie van de betrokken onderneming, is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG.

101 De Commissie verstrekt echter geen andere rechtvaardiging tot staving van deze stelling dan het argument dat de steunregeling die in casu aan de orde is, niet sectoraal was maar voor alle ondernemingen in het eilandengebied van Venetië of Chioggia gold, zodat de Commissie niet in staat was te beoordelen of in elk van de vele betrokken activiteitensectoren aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG was voldaan. Het staat derhalve aan de betrokken lidstaat om deze controle te verrichten.

- 102 Vooraf moet worden vastgesteld, enerzijds, dat de Commissie aldus lijkt te suggereren dat de nationale autoriteiten bij de uitvoering van een beschikking waarbij de onverenigbaarheid van een multisectorale steunregeling wordt vastgesteld en terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, automatisch gemachtigd zijn om na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan in de economische activiteitensectoren waarvoor de Commissie de invloed van de betrokken maatregelen op het handelsverkeer tussen de lidstaten en op de mededinging niet heeft onderzocht. De werkingssfeer van deze bevoegdheid van de nationale autoriteiten zou dus afhankelijk zijn van de omvang van het door de Commissie verrichte onderzoek, dat zelf moet afgaan op de tijdens de administratieve procedure aan deze instelling meegeede informatie, zodat over de afbakening van bovenbedoelde bevoegdheid van de nationale autoriteiten rechtsonzekerheid bestaat (zie punt 85 hierboven, en punten 229-234 hieronder).
- 103 Anderzijds blijkt in casu uit de bestreden beschikking dat de Commissie uitsluitend de betrokken vrijstellingen van de sociale bijdragen die de de-minimisregel eerbiedigen, heeft uitgesloten van de kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG (zie punt 13 hierboven). Ook al verwijst het dispositief van de bestreden beschikking niet naar de de-minimisregel, kan het immers niet los worden gezien van de motivering van deze beschikking en moet het derhalve worden uitgelegd in het licht en in de context van alle gronden die tot vaststelling ervan hebben geleid (arrest Hof van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 21, en arrest Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, punt 163). Voor zover de Commissie in punt 110 van de bestreden beschikking verklaart dat de maatregelen die aan de de-minimisregel voldoen, niet binnen de werkingssfeer van artikel 87 EG vallen, geldt voor deze maatregelen dus niet de in artikel 5 van deze beschikking opgelegde terugvorderingsverplichting. Bovendien bevat de bestreden beschikking geen enkele aanwijzing op basis waarvan andere betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen van de terugvorderingsverplichting zouden kunnen worden uitgesloten op grond dat zij geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG zouden vormen.
- 104 In deze context is voor de door de Commissie aangevoerde stelling dat de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de bestreden beschikking bevoegd zijn om in elk individueel geval na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG, geen bevestiging te vinden in de rechtspraak. In dit verband voert de Commissie in haar verweerschrift enkel het arrest van het Hof van 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289), aan, waaruit blijkt dat het Hof in het kader van zijn onderzoek van het middel ontleend aan de ontoereikendheid van de motivering, heeft vastgesteld dat de Commissie, door de kenmerken van de betrokken steunregeling te onderzoeken en haar onderzoek te illustreren met het voorbeeld van

één van de activiteitensectoren waarvoor de regeling gold, rechtens genoegzaam had aangetoond dat die regeling de begunstigden een merkbaar voordeel verschaftte ten opzichte van hun concurrenten en naar zijn aard voornamelijk ten goede kwam aan ondernemingen die deelnamen aan het intracommunautaire handelsverkeer (punten 88-90 van het arrest). Het Hof beklemtoonde het feit dat „de bestreden beschikking geen analyse behoeft te bevatten van de steun die op basis van dit programma in individuele gevallen [was] toegekend”, en voegde daaraan toe dat „enkel bij de terugvordering van steun de individuele situatie van elke onderneming [moest] worden onderzocht” (punt 91). Bij het ontbreken van enige aanwijzing daarvoor is er geen reden om deze laatste zin aldus uit te leggen dat deze verwijst naar een individueel onderzoek van de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG in de procedure tot terugvordering van de steun. In de context van het geding lijkt het Hof zich er integendeel toe te hebben beperkt de nadruk te leggen op de toereikendheid van de in de beschikking van de Commissie verrichte algemene en abstracte analyse van de steunregeling, door te beklemtonen dat een onderzoek van de individuele situatie van de begunstigden enkel moet worden onderzocht bij de terugvordering van de steun ter uitvoering van juist die beschikking (zie punt 73 hierboven en punt 209 hieronder).

105 Bovendien is de in casu door de Commissie verdedigde oplossing in strijd met de vaste rechtspraak die ervoor zorgt dat onwettige steunmaatregelen niet gunstiger worden behandeld dan naar behoren aangemelde steunmaatregelen. In het bijzonder is geoordeeld dat wanneer niet vooraf aangemelde nieuwe steun is verleend, de Commissie niet hoeft aan te tonen dat die steun daadwerkelijk invloed heeft op het handelsverkeer en de mededinging. Dit zou er immers toe leiden dat lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de aanmeldingsplicht, worden bevoordeeld boven lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden (zie met name arrest *Alzetta e.a./Commissie*, punt 45 supra, punt 79).

106 Indien wordt aanvaard dat de betrokken lidstaat bij de uitvoering van de beschikking van de Commissie betreffende een onwettige steunmaatregel, in elk individueel geval mag nagaan of is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG, zou dit erop neerkomen dat aan deze lidstaat in het geval van schending van zijn aanmeldingsplicht een bevoegdheid wordt verleend waarvan de rechtspraak tot nog toe niet heeft aanvaard dat hij die heeft, wanneer een beschikking van de Commissie een aangemelde steunregeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard. Indien in casu de stelling van de Commissie zou moeten worden aanvaard,

zou dus alleen met de toekenning van vergelijkbare bevoegdheden van de betrokken lidstaat in het geval van een beschikking van de Commissie waarbij een wél aangemelde regeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, kunnen worden vermeden dat niet-aangemelde steunmaatregelen gunstiger worden behandeld.

107 In dit verband heeft het Hof, een einde makend aan bepaalde vragen betreffende de werkingssfeer van de in artikel 88, lid 3, EG opgenomen aanmeldingsplicht, geoordeeld dat de aanmeldingsprocedure enkel geldt voor steunmaatregelen van de staten in de zin van artikel 87, lid 1, EG (arrest Hof van 21 juli 2005, Xunta de Galicia, C-71/04, Jurispr. blz. I-7419, punt 32). In diezelfde lijn volgt, met betrekking tot maatregelen ter compensatie voor de kosten in verband met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen, uit het arrest van het Hof van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, hierna „arrest Altmark”, punten 87 en 94), dat dergelijke maatregelen niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen en derhalve niet behoeven te worden aangemeld, indien zij voldoen aan de in dat arrest vermelde voorwaarden. De gemeenschapsrechter heeft zich daarentegen nog niet hoeven uitspreken over de vraag of maatregelen, krachtens een steunregeling, bijvoorbeeld ten behoeve van een lichaam dat geen onderneming is in de zin van artikel 87, lid 1, EG, of ter compensatie, ten behoeve van een onderneming die belast is met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen onder de in het voormelde arrest Altmark genoemde voorwaarden, aan de kwalificatie als steun ontkomen en derhalve zonder goedkeuring van de Commissie kunnen worden uitgevoerd, zelfs indien deze instelling de steunregeling voordien onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard.

108 Niettemin dient te worden beklemtoond dat de bevoegdheid van de betrokken lidstaat, bevestigd in het arrest Xunta de Galicia, punt 107 supra, om een maatregel vanuit het oogpunt van de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG te omschrijven, teneinde vast te stellen of daarvoor de aanmeldings- en standstillverplichting als bedoeld in artikel 88, lid 3, EG gelden, hem niet toestaat te ontkomen aan de bij het Verdrag aan de Commissie opgedragen controlebevoegdheid, wanneer zij heeft besloten de formele onderzoeksprocedure in de zin van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. Ongeacht of het de controle vooraf van een aangemelde steunmaatregel betreft dan wel de controle achteraf van een onwettige steunmaatregel, deze controle heeft in beginsel zowel betrekking op kwalificatie van de steunmaatregel als, in voorkomend geval, op de verenigbaarheid ervan, en wordt door de Commissie in beginsel op basis van alleen de algemene kenmerken van de regeling verricht. De in casu door de Commissie voorgestane oplossing zou dus niet alleen een belangrijke bevoegdheidsoverdracht naar de betrokken lidstaat meebrengen, maar tevens een wijziging van het wezen van het

toezicht op steunregelingen, omdat de lidstaat bij de uitvoering van de beschikking van de Commissie systematisch rekening zou kunnen houden met de individuele situatie van elke begunstigde om de maatregel waarvan hij heeft geprofiteerd, te kwalificeren, niettegenstaande de vaststelling door deze instelling dat de betrokken steunregeling invloed heeft op het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging. Zelfs bij een multisectorale regeling valt de toekenning van een dergelijke bevoegdheid, vanuit het oogpunt van de rationele toepassing van de in artikel 87, lid 1, EG genoemde voorwaarden, niet te rechtvaardigen. Bij het onderzoek van een dergelijke regeling door de Commissie heeft de betrokken lidstaat immers de mogelijkheid, door de aandacht van deze instelling op de marktsituatie in bepaalde activiteitensectoren te vestigen, om de Commissie ertoe te brengen in het bijzonder na te gaan of de steunregeling in deze sectoren het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (zie punten 231-233 hieronder). Bovendien staat het aan de betrokken lidstaat om in voorkomend geval de aandacht van de Commissie op de bijzondere individuele situatie van bepaalde ondernemingen te vestigen (zie punt 209 hieronder).

- 109 Voorts zou de door de Commissie voorgestelde oplossing een wijziging van haar actiemiddelen impliceren. Indien de Commissie van oordeel zou zijn dat de betrokken lidstaat in de procedure tot uitvoering van de beschikking waarbij de terugvordering van de steun is gelast, bij de toepassing van artikel 87, lid 1, EG een fout heeft gemaakt, moet zij immers niet de procedure van artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG heropenen, maar rechtstreeks bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming instellen uit hoofde van artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG.
- 110 De in casu door de Commissie verdedigde oplossing onderscheidt zich dus door haar strekking van de oplossing die op het gebied van de openbare diensten in het arrest Altmark, punt 107 supra, is ontwikkeld, waarin het aan de lidstaten wordt gelaten om de maatregelen te beoordelen die, als tegenprestatie voor de aanvaarding van diensten van algemeen economisch belang, onder bepaalde voorwaarden ontsnappen aan de kwalificatie als staatssteun en bijgevolg aan de aanmeldingsplicht. Dergelijke maatregelen kunnen echter door de Commissie in het kader van de formele onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG achteraf worden gecontroleerd.

- 111 Bij de huidige stand van de gemeenschapsvoorschriften inzake staatssteun en van de rechtspraak zou het aanvaarden van de bevoegdheid van de betrokken lidstaat om bij de uitvoering van de beschikking van de Commissie waarbij een steunregeling onverenigbaar is verklaard en terugvordering van de betaalde steun is gelast, in elk individueel geval te beoordelen of aan alle voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan, de omvang en de doeltreffendheid van het toezicht dat door de Commissie wordt uitgeoefend in het kader van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, waarin deze instelling normalerwijze een steunmaatregel kwalificeert, alvorens deze eventueel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, ingrijpend wijzigen.
- 112 Gelet op het voorgaande zijn de verzoekende ondernemingen bevoegd om in rechte op te komen tegen de bestreden beschikking.

C — Gesteld ontbreken van procesbevoegdheid van het comité in zaak T-277/00

- 113 De Commissie betoogt dat het comité, waarin verscheidene beroepsverenigingen zijn verenigd, geen gegevens heeft verstrekt ten bewijze dat een of meer van deze verenigingen individueel werden geraakt door de bestreden beschikking, met name als onderhandelaren bij het opstellen van de in de bestreden beschikking onderzochte steunregeling. Voorts worden de ondernemingen die lid zijn van deze verenigingen, niet zelf individueel geraakt.
- 114 In dit verband kan worden volstaan met vast te stellen dat, overeenkomstig de rechtspraak, voor zover de verzoekende onderneming Coopservice procesbevoegd is, niet hoeft te worden onderzocht of het comité procesbevoegd is (arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31). Het beroep van Coopservice en van het comité in zaak T-277/00 is derhalve ontvankelijk.

- 115 Ten overvloede en hoe dan ook moet daaraan worden toegevoegd dat het comité in zijn hoedanigheid van lichaam waarin beroepsverenigingen zijn verenigd die ondernemingen vertegenwoordigen die in Venetië en in Chioggia zijn gevestigd en alleen om deze reden door de betrokken steunregeling werden begunstigd, rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de bestreden beschikking, aangezien het handelt in de plaats van zijn leden die zelf een beroep hadden kunnen instellen dat ontvankelijk zou zijn verklaard (arrest Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e.a./Commissie, T-447/93–T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 60).
- 116 Daaruit volgt dat de onderhavige beroepen in hun geheel ontvankelijk zijn.

Ten gronde

- 117 Verzoekers betwisten de bestreden beschikking voor zover daarin, enerzijds, de betrokken maatregelen als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun zijn aangemerkt en, anderzijds, een verplichting tot terugvordering van de betaalde steun is opgelegd.

A — Gesteld onjuiste kwalificatie van de betrokken maatregelen als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun

- 118 Verzoekers voeren ten eerste een reeks middelen aan ontleend aan schending van artikel 87, lid 1, EG, van artikel 86, lid 2, EG en van het beginsel van gelijke behandeling, alsmede aan een gebrekkige motivering en tegenstrijdigheden in de motivering; ten tweede voeren zij schending aan van artikel 87, lid 3, sub c, EG; ten derde schending van

artikel 87, lid 3, sub d, EG; ten vierde schending van artikel 87, lid 3, sub e, EG, en ten vijfde schending van artikel 87, lid 3, sub b, EG en van artikel 87, lid 2, sub b, EG.

1. Gestelde schending van artikel 87, lid 1, EG en van artikel 86, lid 2, EG, alsmede van het beginsel van gelijke behandeling, en vermeende gebrekkige motivering en tegenstrijdigheden in de motivering

a) Argumenten van partijen

Argumenten van verzoekers

— Zaak T-254/00

¹¹⁹ Verzoekster, Hotel Cipriani, voert schending van artikel 87, lid 1, EG en een gebrekkige motivering van de bestreden beschikking aan.

¹²⁰ In de eerste plaats betoogt zij dat de bestreden beschikking (punten 49, 50 en 58) is aangetast door een ontoereikende motivering, vanwege het feit dat geen rekening is gehouden met de plaatselijke aard van de betrokken markt.

- 121 Zij stelt dat de Commissie de kenmerken, de modaliteiten en de inhoud van de betrokken maatregelen, op basis van een sectoraal onderzoek, zodanig moet onderzoeken dat de gevolgen ervan voor het handelsverkeer en de mededinging kunnen worden beoordeeld.
- 122 Een verzwakking van de motiveringsverplichting met betrekking tot steunregelingen doet overigens afbreuk aan de volledige toetsing van de kwalificatie van een maatregel vanuit het oogpunt van artikel 87, lid 1, EG door de gemeenschapsrechter.
- 123 In casu bevat de bestreden beschikking geen enkele verwijzing, zelfs niet beknopt, naar de betrokken product- en dienstenmarkten, en evenmin naar de in- of uitvoerstromen en naar de positie van de betrokken ondernemingen op deze markten. In het bijzonder is daarin geen melding gemaakt van de hotel- en restaurantsector.
- 124 Anders dan de Commissie stelt, staat het niet aan de Italiaanse autoriteiten om in het kader van de procedure tot terugvordering van de steun de situatie van elke begunstigde vast te stellen en te beoordelen. Deze autoriteiten moeten immers automatisch de conclusies overnemen die de Commissie in de bestreden beschikking heeft geformuleerd. Niettemin hebben de Italiaanse autoriteiten in casu bij de uitvoering van de bestreden beschikking, juist vanwege de ontoereikende motivering van deze beschikking, de Commissie om preciseringen moeten vragen teneinde te kunnen bepalen welke ondernemingen waren begunstigd door maatregelen die aan het criterium van nadelige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer voldeden (zie de antwoorden van de Commissie van 29 augustus en 29 oktober 2001, als bijlage bij de antwoorden van de Italiaanse regering van 12 maart 2004 op de vragen van het Gerecht gevoegd).
- 125 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat de Commissie blijk heeft gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling, en artikel 87, lid 1, EG aldus verkeerd heeft opgevat,

door zich op een „generieke” veronderstelling te baseren in plaats van rekening te houden met de plaatselijke aard van de betrokken markt.

- 126 Ter terechtzitting heeft verzoekster beklemtoond dat de Commissie zich niet op een dergelijke veronderstelling kon baseren, aangezien zij kon weten dat de betrokken maatregelen ten behoeve van bepaalde categorieën ondernemingen het intracommunautaire handelsverkeer niet nadelig konden beïnvloeden en geen invloed op de mededinging konden hebben.
- 127 De plaatselijke aard van de hotel- en restaurantsector is in het algemeen bevestigd met name door de Kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken (PB 1997, C 146, blz. 6). De consumenten kiezen immers een hotel in de plaats van hun verblijf of zo dicht mogelijk daarbij.
- 128 Voorts heeft de hotelmarkt in Venetië hoe dan ook een specifiek karakter. Vanwege de aantrekkingskracht van deze stad staan de hotelbedrijven in Venetië niet in concurrentie met in andere steden gevestigde bedrijven in dezelfde sector. Het keuzecriterium van de consumenten ligt niet in de prijs, maar in de ligging van de hotels. De betrokken maatregelen kunnen dus geen invloed, zelfs niet potentieel, op het handelsverkeer tussen de lidstaten en op de mededinging hebben.
- 129 In casu beschikte de Commissie over de noodzakelijke gegevens betreffende in het bijzonder de specificiteit van de hotelsector in Venetië, met name dankzij de deelname van het comité aan de administratieve procedure. Bovendien waren de gegevens over de betrokken sectoren en het aantal begunstigde ondernemingen door de Italiaanse autoriteiten aan haar overgelegd (punten 6 en 13 van de bestreden beschikking). Hoe dan ook had zij deze autoriteiten volgens de procedure van verordening nr. 659/1999

om aanvullende informatie over de situatie van de verschillende begunstigen moeten verzoeken, zonder overigens noodzakelijkerwijs gebruik te maken van een bevel.

130 In die omstandigheden is de bestreden beschikking bovendien onbegrijpelijk en tegenstrijdig, aangezien de Commissie uitsluitend rekening heeft gehouden met de plaatselijke dimensie van bepaalde collectieve diensten.

131 In de derde plaats heeft de Commissie blijk gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling en aldus artikel 87, lid 1, EG verkeerd opgevat door bij de beoordeling of de betrokken maatregelen de begunstigen ervan een daadwerkelijk economisch voordeel konden geven, geen rekening te houden met de meerkosten die de in Venetië actieve ondernemingen moeten dragen. Voorts is de bestreden beschikking ook op dit punt ontoereikend gemotiveerd.

132 Bovengenoemde meerkosten bedragen, volgens het door verzoekster overgelegde rapport van het expertisebureau van 8 september 2000, tussen 8 en 12 % van het omzetcijfer van de betrokken ondernemingen. Anders dan de Commissie stelt, zijn deze beoordeeld op basis van concrete en objectieve referentiepunten.

133 Deze meerkosten zijn niet het gevolg van macro-economische factoren, bijvoorbeeld in verband met kredietkosten, belasting of wisselkoersverhoudingen, maar enkel van het feit dat de activiteit in Venetië wordt uitgeoefend. Zij worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de betrokken maatregelen, hetgeen overigens verklaart dat de door Hotel Cipriani gehanteerde prijzen hoger liggen dan de normalerwijze door vestigingen elders gehanteerde prijzen.

— Zaak T-270/00

- 134 Verzoekster, Italgas, stelt dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie de gegevens hadden verstrekt betreffende de betrokken belastingvrijstellingen, uitgesplitst per sector. Het stond derhalve aan deze instelling om een algeheel onderzoek te verrichten, zelfs beknopt, naar de voorzienbare invloed van de betrokken maatregelen op het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging, in de betrokken activiteitensectoren.
- 135 Voorts bepalen de richtsnoeren van 12 december 1995 betreffende werkgelegenheidssteun uitdrukkelijk dat maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid „ter bevordering van activiteiten die geen aanleiding geven tot handelsverkeer tussen de lidstaten (bijvoorbeeld lokale diensten, bepaalde plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven)”, niet onder het verbod van artikel 87, lid 1, EG vallen.
- 136 In die omstandigheden betoogt verzoekster in de eerste plaats dat de bestreden beschikking onvoldoende is gemotiveerd nu zij geen toereikend onderzoek van de feiten bevat.
- 137 Verzoekster betwist dat de Commissie zich in beschikkingen inzake steunregelingen op het „worst case scenario” kan beroepen. Indien in een dergelijke beschikking enkel het ergste geval wordt onderzocht en niettemin een terugvorderingsverplichting van algemene strekking wordt opgenomen, zou moeten worden gepreciseerd welke autoriteit, in welke omstandigheden en op basis van welke criteria, zou kunnen bepalen of het bedoelde geval zich heeft voorgedaan, en voor welke marktdeelnemers of categorieën van marktdeelnemers.

- 138 Ter terechtzitting heeft verzoekster beklemtoond dat de Commissie, wanneer zij een steunregeling onderzoekt, over een uitsluitende bevoegdheid beschikt om de materiële voorschriften van artikel 87 EG toe te passen. In het huidige stelsel van communautair toezicht op staatsteun heeft de Commissie immers niet de mogelijkheid om haar discretionaire beoordelingsbevoegdheden aan de nationale autoriteiten te delegeren. Haar beschikking moet derhalve de noodzakelijke motivering bevatten om de gemeenschapsrechter in staat te stellen deze beschikking te toetsen, en de nationale autoriteiten om het terugvorderingsbevel uit te voeren onder toezicht van de nationale rechter, die zich er uitsluitend van dient te vergewissen dat de beschikking van de Commissie wordt nageleefd.
- 139 In casu betoogt verzoekster dat de bestreden beschikking niet de noodzakelijke gegevens bevatte om deze ten aanzien van Italgas te kunnen uitvoeren. Om terugbetaling van de vermeende steun te eisen, hebben de nationale autoriteiten zich derhalve op de beoordeling in de bovenbedoelde brief van de Commissie van 29 oktober 2001 gebaseerd. Aangezien deze beoordeling van na de vaststelling van de bestreden beschikking dateert, kan daarover geen prejudiciële vraag worden gesteld aan het Hof.
- 140 Indien wordt aanvaard dat de Commissie zich in geval van een steunregeling op veronderstellingen mag baseren, zou dit in die omstandigheden leiden tot een afzwakking van haar verplichting om een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek te verrichten, en bijgevolg tot een vermindering van de mogelijkheid om de beschikking van de Commissie aan te vechten.
- 141 In de tweede plaats heeft de Commissie blijk gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling en aldus artikel 87, lid 1, EG geschonden door te weigeren er rekening mee te houden dat de betrokken maatregelen een compensatie vormen, zonder zelfs maar een summier analyse van de marktvoorwaarden te geven.

- 142 In casu hebben de Italiaanse autoriteiten zich tijdens de administratieve procedure, op basis van de COSES-studie, beroepen op de meerkosten die ten laste komen van de ondernemingen die actief zijn op de eilanden in de lagune. Zij meenden dat deze ondernemingen zich, in het bijzonder met betrekking tot de onstabiele van de arbeid, in een vergelijkbare situatie bevinden als de ondernemingen in de Mezzogiorno. De betrokken verlagingen van sociale bijdragen waren immers uitsluitend bedoeld om de ongunstige voorwaarden van de arbeidsmarkt in het lagunegebied althans gedeeltelijk te compenseren, en om aldus de uittocht van ondernemingen naar het vasteland te remmen. Daar deze maatregelen rechtmatig bestemd waren om de door de betrokken ondernemingen gedragen kosten op één lijn te brengen met die welke worden gedragen door de op het vasteland gevestigde ondernemingen, moesten de meerkosten worden beoordeeld op basis van de kosten op het vasteland. Hoe dan ook ontbreekt in de bestreden beschikking een motivering op dit punt, aangezien de Commissie niet heeft aangetoond dat de door de ondernemingen in de lagune gedragen kosten binnen het communautaire gemiddelde vallen.
- 143 In de derde plaats is de motivering van de bestreden beschikking ontoereikend, bevat zij kennelijke tegenstrijdigheden en is zij discriminerend met betrekking tot de toepassing van artikel 87, lid 1, EG, met name in verband met artikel 86 EG.
- 144 Met betrekking tot de gemeentebedrijven is de Commissie immers wel individueel nagegaan of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG was voldaan.
- 145 Daarentegen heeft de Commissie niet de situatie onderzocht van alle andere ondernemingen, die zich in wezen in een vergelijkbare situatie als de gemeentebedrijven bevonden. Dit verschil in behandeling vindt geen rechtvaardiging in het feit dat er ten behoeve van de gemeentebedrijven een beroep op een afwijking uit hoofde van artikel 86, lid 2, EG was gedaan.

146 De ontoereikendheid van de motivering, de tegenstrijdigheid in de motivering en de schending van het beginsel van gelijke behandeling zijn nog duidelijker met betrekking tot Italgas. In het betrokken tijdvak (1995-1996) was de sector van de gasdistributie op stadsniveau, waarin de vennootschap Veneziana Gas, die nadien in Italgas is opgegaan, actief was, immers niet geliberaliseerd. Bij het volledig ontbreken van handelsverkeer en mededinging konden de door Veneziana Gas verkregen vrijstellingen het intracommunautaire handelsverkeer en de vrije mededinging dus niet nadelig beïnvloeden. Met de liberalisering van de gasmarkt was op gemeenschapsniveau pas begonnen bij richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB L 204, blz. 1). Bovendien genoot Veneziana Gas in het betrokken tijdvak een wettelijk monopolie op gemeentelijke grondslag, in de vorm van een stelsel van een exclusieve concessie voor de distributie en de levering van gas op het grondgebied van de gemeente Venetië.

147 Daarbij komt dat de gasdistributie op gemeenteniveau een dienst van algemeen economisch belang vormde. De verantwoordelijkheid voor de functionering van deze dienst was aan Veneziana Gas opgedragen bij een handeling van openbaar gezag van het gemeentebestuur daterend uit 1970, waarin duidelijk de aard en de duur van de openbardienstverplichtingen alsmede het betrokken plaatselijke grondgebied waren vermeld. Deze handeling voorzag in de vaststelling van de toepasselijke tarieven door de bevoegde autoriteiten, volgens uniforme parameters voor geheel Italië.

148 Voor de beoordeling van de meerkosten waarmee Veneziana Gas werd geconfronteerd, hadden de kosten die deze vennootschap moest dragen, logischerwijs moeten worden vergeleken met die van de andere ondernemingen waarop hetzelfde, op nationaal niveau vastgestelde tariefstelsel van toepassing is.

149 In casu kon de situatie van Veneziana Gas in het betrokken tijdvak met name worden gelijkgesteld met die van het gemeentebedrijf ASPIV. In de bestreden beschikking heeft de Commissie echter vastgesteld dat de vrijstellingen die waren toegekend aan de

waterleidingmaatschappij ASPIV, uitsluitend bestemd waren ter dekking van de extra kosten welke voortvloeiden uit het vervullen van een opdracht van openbare dienstverlening die aan deze onderneming was toevertrouwd.

150 De Italiaanse Republiek, die tussenkomt aan de zijde van Italgas, betoogt dat de Commissie, gelet op de relatief geringe hoogte van de vrijstellingen in kwestie, de betrokken sectoren had moeten identificeren en met redenen omkleed moeten bepalen welke daarvan werden gekenmerkt door een intense mededinging. In casu heeft de Commissie niet de stellingen van de Italiaanse autoriteiten en van belanghebbende derden weerlegd dat de in het lagunegebied van Venetië gevestigde ondernemingen in de regel plaatselijke taken van openbare dienstverlening verrichtten dan wel ambachtelijke of handelsactiviteiten uitoefenden die nauw verband hielden met het eilandengebied, zodat zij niet in een concurrentieverhouding stonden tot de buiten dat gebied gevestigde ondernemingen.

151 Voorts voert de Italiaanse regering aan dat de betrokken maatregelen compensaties vormen. Zij baseert zich daarbij met name op het arrest van 5 oktober 1999, Frankrijk/Commissie (C-251/97, Jurispr. blz. I-6639, punten 40-47), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het feit dat de verlichting van de sociale bijdragen de meerkosten beogen te compenseren die de ondernemingen in bepaalde bedrijfstakken wegens het sluiten en uitvoeren van collectieve overeenkomsten dragen, niet betekent dat, die maatregelen niet als staatsteun kunnen worden aangemerkt. Daaruit volgt a contrario dat indien de oorzaken van de meerkosten niet voortvloeien uit de vrije keuze van de betrokken onderneming ten aanzien van op bepaalde gebieden verkregen voordelen als tegenprestatie voor op andere gebieden aanvaarde concessies, de compensatiemaatregelen voor deze „niet gewilde” meerkosten niet kunnen worden aangemerkt als staatsteun. In casu worden de aangevoerde meerkosten noodzakelijkerwijs gedragen door alle ondernemingen die in het eilandengebied actief zijn. De gedeeltelijke compensatie daarvan door de betrokken maatregelen kan derhalve niet worden aangemerkt als staatsteun.

— Zaak T-277/00

- 152 Verzoekers, Coopservice en het comité voeren schending van artikel 87, lid 1, EG en van de motiveringsplicht aan.
- 153 In de eerste plaats vormt de betrokken steun een compensatie voor de bijdrage van de in het lagunegebied aanwezige ondernemingen aan de instandhouding van het architectonische en culturele erfgoed van Venetië. Volgens de voormelde COSES-studie vertegenwoordigt deze steun 2,9 % van de omzet van de begunstigde ondernemingen terwijl de meerkosten ten gevolge van het feit dat zij in Venetië zijn gevestigd 9,5 % van deze omzet bedragen. De noodzaak van een compensatie voor de door de marktdeelnemers in eilandengebieden gedragen meerkosten is overigens erkend in met name verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, en in artikel 130 A EG-Verdrag (thans artikel 158 EG).
- 154 In het onderhavige geval heeft de Commissie niet bewezen dat de kosten die worden gedragen door de op het vasteland actieve ondernemingen, waarop de Italiaanse autoriteiten zich ter vergelijking baseren, een gunstiger beeld gaven dan dat van het communautaire gemiddelde, en dat de door de ondernemingen in de lagune gedragen kosten integendeel overeenkwamen met het communautaire gemiddelde.
- 155 Bovendien is de Commissie — toen zij naging of de betrokken maatregelen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormden — voorbijgegaan aan de voorrang van de regels betreffende economische en sociale samenhang boven de regels inzake de mededinging. Zij geeft in strijd met artikel 2 EU voorrang aan laatstgenoemde regels. De betrokken maatregelen strekten er volgens verzoekers echter toe, de verwezenlijking van in genoemd artikel 2 omschreven doelen mogelijk te maken.

- 156 In de tweede plaats voeren verzoekers de geringe omvang van de vrijstellingen van de sociale bijdragen aan die elke betrokken marktdeelnemer gemiddeld had genoten. Zij stellen dat het merendeel van de ondernemingen die door de betrokken maatregelen waren begunstigd, hun activiteiten uitsluitend plaatselijk uitoefenden. Verzoekers noemen in dit verband in het bijzonder de ondernemingen die actief zijn in de hotel-, de plaatselijke vervoer- en de schoonmaaksector. Dat de uitsluitend op plaatselijk niveau actieve ondernemingen van de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG zijn uitgesloten, is overigens door de Commissie bevestigd, niet alleen, bijvoorbeeld, in de reeds genoemde richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun en in de reeds genoemde mededeling betreffende de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor KMO's, maar tevens in de bestreden beschikking zelf (punten 90, 91 en 93), ten aanzien van bepaalde gemeentebedrijven.
- 157 In deze context bevat de bestreden beschikking tevens tegenstrijdigheden in de motivering en schendt zij het beginsel van gelijke behandeling.
- 158 In dit verband hebben verzoekers, zich baserend op de door de Commissie op verzoek van het Gerecht overgelegde documenten, gewezen op de gelijkwaardigheid van de tijdens de administratieve procedure bij de Commissie ingediende informatie en verzoeken strekkende tot het buiten toepassing laten van artikel 87, lid 1, EG, wat enerzijds de gemeentebedrijven en anderzijds bepaalde plaatselijke activiteitensectoren betreft.
- 159 De gemeente Venetië heeft immers niet de ondernemingen geïdentificeerd ten aanzien waarvan zij om afwijking van artikel 86, lid 2, EG verzocht en heeft niet aangevoerd dat de markten waarop zij actief waren, plaatselijk waren. Niettemin heeft de Commissie in de bestreden beschikking vastgesteld dat de vrijstellingen van sociale bijdragen ten behoeve van de gemeentebedrijven ACTV en AMAV en de onderneming Panfido, wegens de plaatselijke aard van de betrokken markten, geen staatssteun vormden. In hun opmerkingen van 23 januari 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten de lijst verstrekt van de sectoren waarin de ondernemingen niet konden worden geacht deel te nemen aan het handelsverkeer, waaronder de bouw-, de handels- en de hotelsector, en de sector van de diensten van algemeen economisch belang. Voorts zijn in bovengenoemde tabellen van het INPS, die als bijlage bij die opmerkingen waren

gevoegd, per activiteitensector het aantal begunstigde ondernemingen en het aantal betrokken werknemers vermeld. Bovendien heeft het comité in zijn opmerkingen van 17 maart 1998 beklemtoond dat de bijzondere aard, hoofdzakelijk plaatselijk, van de door het merendeel van de begunstigde ondernemingen uitgeoefende activiteiten belette dat deze ondernemingen een markt betraden die door een sterke mededinging wordt gekenmerkt, en tot gevolg had dat zelfs een eventuele invloed op de omvang van het handelsverkeer tussen de lidstaten hoe dan ook onbeduidend zou zijn. Ten slotte zijn in de COSES-studie uit maart 1998 met name de sectoren handel, hotelwezen, diensten en ambachtelijke activiteiten, zoals de glasbewerking in Murano, onderzocht, waarin de markten beperkt blijven tot het historische centrum of hoogstens het grondgebied van de gemeente Venetië.

- 160 In die omstandigheden had de Commissie de grootste ondernemingen om aanvullende informatie moeten verzoeken, bijvoorbeeld middels een bevel aan de Italiaanse autoriteiten, zoals zij voor de gemeentebedrijven heeft gedaan.
- 161 In casu menen verzoekers dat de situatie van Coopservice vergelijkbaar was met die van AMAV (punt 93 van de bestreden beschikking), aangezien de beide ondernemingen dezelfde activiteit, van beheer van schoonmaak- en onderhoudsdiensten op uitsluitend plaatselijk niveau, verrichten.
- 162 Bovendien bevat de bestreden beschikking geen motivering. Zij bevat geen analyse van de invloed van de betrokken maatregelen op het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging, maar is uitsluitend op vermoedens gebaseerd.
- 163 In de derde plaats voeren verzoekers schending van artikel 86, lid 2, EG aan. Zij stellen dat Coopservice schoonmaak- en onderhoudsdiensten aan openbare en particuliere lichamen in de stad Venetië verstrekt om in een behoefte van algemeen belang te voorzien.

Argumenten van de Commissie

- 164 De Commissie brengt in herinnering dat zij zich bij het onderzoek van een steunregeling mag beperken tot het bestuderen van de algemene kenmerken van die regeling. Zij moet zich op het „worst case scenario” baseren zowel om de betrokken regeling te kwalificeren als om de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt te beoordelen.
- 165 In casu doet het feit dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie gegevens hebben verstrekt, uitgesplitst per sector, over met name het aantal ondernemingen waarvoor de steunregeling in theorie geldt, niet af aan de juistheid van deze benadering. De Commissie kon haar beoordeling immers niet baseren op deze specifieke gegevens die de Italiaanse autoriteiten na de onrechtmatige uitvoering van de betrokken steunregeling hadden verzameld, zonder de betrokken lidstaat het voordeel toe te kennen van een concreet onderzoek achteraf.
- 166 Gelet op de gegevens waarover zij beschikte, is de Commissie in de bestreden beschikking (punt 49) rechtens genoegzaam nagegaan of aan alle voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG was voldaan.
- 167 Het staat aan de nationale autoriteiten om bij de uitvoering van de bestreden beschikking een beoordeling te maken van de individuele situatie van elke begunstigde.
- 168 De Commissie brengt in dit verband in herinnering dat de nationale autoriteiten en rechters haar beoordeling van de onverenigbaarheid van de steunregeling moeten eerbiedigen, onverminderd de mogelijkheid voor de rechters om het Hof krachtens artikel 234 EG een vraag over de geldigheid voor te leggen. Bij de terugvordering van de betaalde steun moeten de nationale autoriteiten zich er daarentegen van verzekeren dat

de maatregel in het individuele geval inderdaad steun vormt, dat het om nieuwe steun gaat en dat deze niet verenigbaar is verklaard krachtens een vrijstellingsverordening of een andere beslissing van de Commissie.

169 Hoe dan ook betwist de Commissie dat de betrokken vrijstellingen van de sociale bijdragen ten behoeve van verzoekers, geen enkele invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten hebben gehad. De activiteit van het verstrekken van hotelaccommodatie in Venetië kan in bepaalde gevallen deel uitmaken van een stroom die voorwerp vormt van handelsverkeer tussen de lidstaten. Wat de markt van het verstrekken van schoonmaakdiensten op industriële schaal betreft, waarop Coop-service actief is, deze kan ook van belang zijn voor niet-nationale ondernemingen, in het bijzonder indien de opgedragen taken een beduidende economische waarde vertegenwoordigen. Ten slotte lijkt het geen twijfel dat Italgas, die haar activiteiten op de energiemarkt uitoefent, in een concurrentieverhouding staat tot de marktdeelnemers van andere lidstaten.

170 Bovendien meent de Commissie dat de betrokken maatregelen geen compensatie vormen waardoor zij van de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG zouden kunnen worden uitgesloten.

b) Beoordeling door het Gerecht

171 Verzoekers betogen dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG, betreffende het toekennen van een economisch voordeel, de nadelige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer en de invloed op de mededinging, in casu niet zijn vervuld. Zij stellen dat de betrokken steunregeling een compensatie vormde en bijgevolg geen enkel voordeel aan de begunstigten ervan toekende. Bovendien heeft de Commissie niet bewezen dat deze regeling het handelsverkeer tussen de lidstaten

nadelig kon beïnvloeden en van invloed was op de mededinging. Voorts is de bestreden beschikking ontoereikend of gebrekkig gemotiveerd met betrekking tot bovenvermelde voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG.

172 Bovendien betogen Italgas (zaak T-270/00) alsmede Coopservice en het comité (zaak T-277/00) dat de bestreden beschikking discriminerend en tegenstrijdig is, aangezien de Commissie enkel de individuele situatie van de gemeentebedrijven heeft onderzocht. Deze beschikking gaat bovendien voorbij aan artikel 86, lid 2, EG.

173 Al deze middelen ontleend aan schending van artikel 87, lid 1, EG, van de motiveringsplicht en van het beginsel van gelijke behandeling dienen zodanig te worden gehergroepeerd dat zij eerst worden onderzocht met betrekking tot het gestelde ontbreken van toekenning van een voordeel omdat de betrokken maatregel een compensatie zou vormen, en vervolgens met betrekking tot het gestelde ontbreken van nadelige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer en van invloed op de mededinging.

Gesteld ontbreken van een voordeel omdat de betrokken maatregelen een compensatie zouden vormen

174 Om staatssteun te vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG moet een maatregel met name een voordeel toekennen waarvoor alleen bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren in aanmerking komen. Dit artikel ziet immers op steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen „door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties”.

- 175 In casu bestaat de betrokken maatregel in vrijstellingen van sociale bijdragen ten gunste van alle ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia. Verzoekers betwisten niet dat deze vrijstellingen selectief van aard zijn, wat in casu voortvloeit uit de specifieke regionale omstandigheden (zie in die zin arrest Hof van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, Jurispr. blz. I-7115).
- 176 Voorts kan niet worden ontkend dat de betrokken vrijstellingen van de sociale bijdragen de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor aan de begunstigden daarvan een financieel voordeel verlenen ten opzichte van de bijdrageplichtige ondernemingen (arrest Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punten 13 en 14).
- 177 Verzoekers menen echter dat de regeling inzake de vrijstelling van sociale bijdragen geen enkel voordeel verleent aan de begunstigden ervan, aangezien de maatregel een compensatie vormt.
- 178 In dit verband betogen alle verzoekers dat de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen beperkt blijven tot een gedeeltelijke compensatie van de structurele nadelen bestaande in de meerkosten die de ondernemingen dragen die actief zijn op de eilanden van de lagune. Voorts betogen Italgas (zaak T-270/00) alsmede Coopservice en het comité (zaak T-277/00) dat deze vrijstellingen een gedeeltelijke compensatie vormen voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang waarmee de twee verzoekende ondernemingen zijn belast.

Gestelde compensatie van structurele nadelen (zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00)

179 Volgens verzoekers en de Italiaanse Republiek, die tussenkomen aan de zijde van Italgas, verlenen de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen geen enkel mededingingsvoordeel aan de begunstigde ondernemingen, maar vormen zij een gedeeltelijke compensatie voor een ongunstige concurrentiepositie. De ondernemingen op de eilanden van de lagune dragen immers extra kosten in verband met onder meer de aanschaf en het onderhoud van gebouwen, gelet op de hoge huur- en koopprijzen, met de vereisten in verband met de vochtigheid en hoge waterstanden (*acqua alta*), met de verplichtingen wegens de noodzaak om het historische en landschappelijke erfgoed te behouden, alsmede meerkosten voor het vervoer en het overladen van voorraden en goederen. Bovendien zijn de kosten van goederen en diensten ook hoger vanwege het feit dat Venetië een toeristische trekpleister is.

180 Een dergelijke redenering was door de Italiaanse autoriteiten alsmede door de gemeente Venetië en het comité op basis van twee COSES-studies reeds aangevoerd in de administratieve procedure (zie punt 9 hierboven).

181 In de bestreden beschikking (punten 52-54) betwist de Commissie deze redenering omdat het feit dat een maatregel een compensatie vormt, niet uitsluit dat hij staatssteun vormt. In sommige gevallen kan met dit gegeven echter wel rekening worden gehouden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt. Zij zet in wezen uiteen dat het Verdrag niet bedoeld is om een situatie van perfecte theoretische gelijkheid tussen ondernemingen te verzekeren. Zij zijn in een reële markt actief en niet in een perfecte markt waar zij onder volstrekt identieke voorwaarden met elkaar kunnen concurreren. Bovendien werden de gestelde meerkosten niet berekend ten opzichte van de gemiddelde kosten van de ondernemingen in de Gemeenschap, maar ten opzichte van de kosten die de betrokken ondernemingen hadden kunnen besparen door naar het vasteland te verhuizen.

- 182 Deze analyse van de Commissie is in overeenstemming met de rechtspraak. In het arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie, punt 53 supra (punt 61), dat het arrest Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, bevestigde, heeft het Hof immers in herinnering gebracht dat de omstandigheid dat een lidstaat via unilaterale maatregelen de mededingingsvoorwaarden in een bepaalde economische sector probeert aan te passen aan die welke in andere lidstaten heersen, aan die maatregelen niet het karakter van steun ontnemt. In die zaak hield het vermeende nadeel met name verband met de geografische ligging waardoor in het bijzonder de begunstigden van de betrokken regionale steunregeling werden blootgesteld aan de concurrentie van in derde landen gevestigde marktdeelnemers die staatssteun kregen en minder belasting betaalden (arrest Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, punten 64 en 101).
- 183 Anders dan Hotel Cipriani stelt, betreft deze rechtspraak niet uitsluitend de maatregelen die bedoeld zijn ter compensatie van een mededingingsnadeel in verband met macro-economische factoren zoals kredietkosten, belasting of wisselkoersverhoudingen.
- 184 Zoals de Commissie in de bestreden beschikking beklemtoont (zie punt 181 hierboven) zijn de verdragsbepalingen inzake staatssteun, evenals overigens het gehele communautaire mededingingsrecht, niet bedoeld om een perfecte mededinging te verzekeren, maar een daadwerkelijke en doeltreffende mededinging.
- 185 In die omstandigheden kan de compensatie van structurele nadelen uitsluitend in bepaalde specifieke situaties ontsnappen aan de kwalificatie als staatssteun. Ten eerste vormt volgens vaste rechtspraak een aan een onderneming verleend voordeel om een ongunstige concurrentiepositie te corrigeren, geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG wanneer het op economische gronden gerechtvaardigd is en geen discriminatie tussen de marktdeelnemers in de verschillende lidstaten oplevert. In dit soort situaties past de gemeenschapsrechter in werkelijkheid het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie toe (arrest Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, punt 99). Dit was bijvoorbeeld het geval bij een preferentieel tarief voor aardgas dat door een door de Nederlandse autoriteiten gecontroleerde vennootschap,

Gasunie, voor de tuinbouw in stookkassen was toegekend, aangezien dit tarief in de context van de betrokken markt objectief gerechtvaardigd was door de noodzaak om concurrerende prijzen te hanteren ten opzichte van andere energiebronnen (arrest *Kwekerij van der Kooy e.a./Commissie*, punt 50 supra, punt 30).

186 Ten tweede vloeit uit de rechtspraak tevens voort dat geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormt, een voordeel dat wordt toegekend aan een onderneming ter verlichting van de normalerwijze op haar begroting drukkende lasten, wanneer dit voordeel bedoeld is om het hoofd te bieden aan het feit dat de begunstigde onderneming is blootgesteld aan bijkomende lasten ten gevolge van een afwijkingsregeling, terwijl concurrerende ondernemingen die aan het recht zijn onderworpen, daaraan onder normale marktvoorwaarden ontkomen. In het arrest van 23 maart 2006, *Enirisorse (C-237/04, Jurispr. blz. I-2843, punt 32)*, heeft het Hof aldus geoordeeld dat een Italiaanse wet waarbij het recht op terugbetaling bij uitzonderlijke terugtrekking, uitgeoefend door de vennoten van Sotacarbo SpA, werd beperkt, en waardoor dus een last werd verlicht die zij normalerwijze zou hebben moeten dragen, in feite alleen het in de vorm van een uitzonderlijk recht van uittreding aan de vennoot Enirisorse SpA toegekende, van het gemeen recht afwijkende, voordeel neutraliseerde. Het Hof leidde daaruit af dat deze wet voor Sotacarbo geen enkel economisch voordeel opleverde in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

187 In dezelfde lijn heeft het Gerecht in het arrest van 16 maart 2004, *Danske Busvognmænd/Commissie (T-157/01, Jurispr. blz. II-917, punt 57)*, geoordeeld dat bij de privatisering van een busvervoerbedrijf, *Combus A/S*, de betaling door het Koninkrijk Denemarken van een eenmalige vergoeding ten behoeve van de ambtenaren die bij dit bedrijf in dienst waren, ter compensatie van het opgeven van de rechten die voortvloeiden uit hun ambtenarenstatus bij hun overgang naar de status van arbeidscontractant bij *Combus*, geen staatssteun vormde. Het Gerecht erkende in dit verband immers dat de betrokken maatregel tot doel had de geprivilegieerde en dure status van de ambtenaren in dienst van *Combus* te vervangen door een status van arbeidscontractant die vergelijkbaar is met die van de werknemers bij andere busvervoerbedrijven, en bijgevolg om *Combus* te bevrijden van het structurele nadeel tengevolge van de geprivilegieerde ambtenarenstatus, ten opzichte van haar particuliere concurrenten. In het arrest *Frankrijk/Commissie*, punt 151 supra (punten 46 en 47), waarop de Italiaanse Republiek zich beroept, heeft het Hof daarentegen geoordeeld dat het feit dat de betrokken overheidsmaatregelen de meerkosten beoogden te compenseren die de ondernemingen in bepaalde bedrijfstakken wegens het sluiten en uitvoeren van collectieve brancheovereenkomsten droegen, niet betekende dat die maatregelen niet als staatssteun konden worden

aangemerkt, omdat de door de sociale partners gesloten overeenkomsten één geheel vormen dat de vrucht is van een compromis waarbij elke partij op een aantal gebieden toegevingen doet in ruil voor voordelen op andere gebieden, zodat het in de omstandigheden van dat geval niet mogelijk was om de uiteindelijke kosten van dergelijke overeenkomsten voor de ondernemingen met de nodige nauwkeurigheid te ramen. Anders dan de Italiaanse Republiek stelt, was in dat arrest niet beslissend dat de betrokken collectieve overeenkomsten op wilsovereenstemming berusten. Wel beslissend waren het evenwicht van de uiteindelijke kosten die respectievelijk door de sociale partners werden gedragen en het feit dat de kosten van deze overeenkomsten voor de ondernemingen niet nauwkeurig konden worden geëvalueerd.

188 In casu volgt klaarblijkelijk uit de aard van de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen, die bedoeld zijn als gedeeltelijke compensatie voor de structurele nadelen verbonden aan de meerkosten die de ondernemingen moeten dragen vanwege het feit dat zij op de eilanden van de lagune zijn gevestigd (zie punt 179 hierboven), dat zij geen rechtvaardiging vinden in objectieve economische overwegingen noch in vereisten in verband met de coherentie van de toepasselijke juridische regeling en met het evenwicht van rechten en lasten — gelet op het gemene recht dat voor de concurrerende ondernemingen geldt — zoals die welke in aanmerking zijn genomen in de in de voorgaande punten onderzochte rechtspraak.

189 Bovendien bestaat er, anders dan in de omstandigheden die in de arresten Enirisorse (punt 186 supra) en Danske Busvognmaend/Commissie (punt 187 supra) aan de orde waren, in het onderhavige geval geen rechtstreekse band tussen het betrokken stelsel van vrijstelling van sociale bijdragen en de gestelde doelen die in casu de compensatie van de meerkosten in verband met specifieke structurele problemen ten gevolge van de ligging van Venetië en Chioggia in de lagune betreffen. In het bijzonder zijn de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen, die voorzien zijn ten behoeve van alle bedrijven in Venetië of Chioggia en bedoeld zijn om de werkgelegenheid te bevorderen door een verlichting van de lasten van de werkgevers, niet specifiek gericht op compensatie van de gestelde structurele nadelen, zoals de meerkosten in verband met bijvoorbeeld de aankoop en het onderhoud van gebouwen of met de beperkingen ten gevolge van vochtigheid en hoge waterstanden (zie punt 179 hierboven). In dit verband is niet aangetoond dat de sectoren die het zwaarst worden geraakt door de gestelde structurele nadelen, de sectoren zijn die de meeste werkgelegenheid creëren en daardoor het meest in aanmerking komen voor gedeeltelijke compensatie van hun meerkosten. Verzoekers baseren zich op dit punt op bovengenoemde COSES-studies, maar voeren niettemin de onstabieliteit van het werk in het eilandengebied aan. De COSES-studie uit februari 1998 (punt 1.2.4) bevestigt inderdaad dat ondernemingen

vanwege het feit dat het gebied uit eilanden bestaat, vaak gedwongen zijn de reiskosten en kosten voor eten en drinken van hun werknemers op zich te nemen, en worden geconfronteerd met werknemers die te laat of geheel niet komen vanwege mist en hoog water. Ook indien deze uiteenzetting wordt aanvaard, neemt dit echter niet weg dat er een rechtstreekse band moet zijn tussen de hoogte van de gedragen meerkosten en de hoogte van de compensatie, zelfs indien deze slechts gedeeltelijk is zoals verzoekers betogen.

190 In casu kan op basis van de door verzoekers aangevoerde gegevens niet worden aangenomen dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de daadwerkelijk gedragen extra kosten en de hoogte van de door de verschillende marktdeelnemers in de voornaamste economische sectoren ontvangen steun. In het bijzonder hebben verzoekers geen enkel gegeven verstrekt op basis waarvan kan worden aangenomen dat het merendeel van de activiteitensectoren in vergelijkbare mate is blootgesteld aan de gestelde economische nadelen, in verband met het feit dat het gebied uit eilanden bestaat. In dit verband blijkt uit de COSES-studie uit februari 1998 (punt 1.1.3) intengendeel dat de activiteiten in verband met het toerisme en bepaalde commerciële sectoren de nadelen in verband met de eilandsituatie kunnen opheffen door de sterke aantrekkingskracht van het imago (*il forte richiamo di immagine*) van Venetië. De COSES-studie uit maart 1998 (punt 1.3) vermeldt in het bijzonder dat de ligging in het historische centrum van Venetië of op de eilanden van de lagune voor hotels een grote vrijheid in de prijsbepaling kan bieden en een beduidend mededingingsvoordeel kan vormen. In de hotelsector bijvoorbeeld worden de gedragen meerkosten aldus gecompenseerd door hogere prijzen, zoals Hotel Cipriani overigens heeft opgemerkt.

191 Zelfs gesteld dat, meer in het algemeen, wanneer een maatregel bedoeld is om bepaalde specifieke structurele nadelen te compenseren, een dergelijke compensatie in bepaalde gevallen in aanmerking kan worden genomen om vast te stellen of deze maatregel een economisch voordeel aan de begunstigden ervan verleent, moet dus worden vastgesteld dat de voorwaarden voor inaanmerkingneming van een dergelijke compensatie in het onderhavige geval niet zijn vervuld.

192 Voorts moet hoe dan ook worden vastgesteld dat in het onderhavige geval de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbende derden zich hebben gebaseerd op de kosten die worden gedragen door de op het vasteland gevestigde bedrijven, zoals de Commissie in de bestreden beschikking (zie punt 181 hierboven) heeft beklemtoond. Anders dan verzoekers stellen kunnen echter alleen specifieke structurele nadelen die tot meerkosten leiden ten opzichte van een modelsituatie waarmee de marktdeelnemers normalerwijze kunnen worden geacht te zijn geconfronteerd op een markt die zich kenmerkt door de voorwaarden voor een daadwerkelijke mededinging (zie punt 184 hierboven), in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het bestaan van een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, EG, zoals de Commissie in de bestreden beschikking heeft gesteld. In casu kan op basis van het enkele feit dat bedrijven in Venetië of Chioggia worden geconfronteerd met extra kosten ten opzichte van de kosten die zij zouden dragen indien zij naar het vasteland zouden verhuizen, niet worden aangenomen dat de betrokken regeling hun geen enkel voordeel verleent en aldus geen discriminatie creëert ten opzichte van hun concurrenten in Italië of in andere lidstaten. De Commissie heeft op dit punt de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid dus niet overschreden door te oordelen dat de gestelde meerkosten moesten worden beoordeeld ten opzichte van de gemiddelde kosten van communautaire ondernemingen.

193 Bovendien staat het aan de nationale autoriteiten of aan belanghebbende derden om tijdens de administratieve procedure het bewijs te leveren van de meerkosten die zouden worden gedragen ten opzichte van de gemiddelde kosten van de communautaire ondernemingen, teneinde te bewijzen dat er sprake is van specifieke structurele nadelen die een rechtvaardiging vormen voor de betrokken compensatie. Bijgevolg staat het, anders dan verzoekers stellen, niet aan de Commissie om te bewijzen dat de kosten die door de op het vasteland actieve bedrijven worden gedragen, waarop de Italiaanse autoriteiten zich ter vergelijking beroepen, een gunstigere situatie vormen dan die welke overeenkomt met de gemiddelde kosten van de communautaire ondernemingen, welke haar niet waren meegedeeld gedurende de administratieve procedure.

194 Uit het voorgaande volgt dat verzoekers niet hebben aangetoond dat de Commissie blijk heeft gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling door te menen dat het betrokken stelsel van vrijstelling van sociale lasten, niettegenstaande het doel ervan, te weten de gedeeltelijke compensatie van de structurele nadelen wegens de eiland-situatie, aan de begunstigden ervan een mededingingsvoordeel verleende.

- 195 In deze context moet het argument van Coopservice en van het comité, dat de Commissie bij de beoordeling of er sprake was van een mededingingsvoordeel rekening had moeten houden met verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, en met de voorschriften betreffende de economisch en sociale samenhang (zie punten 153 en 155 hierboven), worden afgewezen. Het volstaat om in dit verband in herinnering te brengen dat artikel 87, lid 1, EG geen onderscheid maakt naar de redenen of de doelstellingen van een maatregel tot verlaging van de lasten die normaal op een onderneming drukken, maar ziet op de gevolgen van deze maatregel (arresten Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 27, en 17 juni 1999, België/Commissie, „Maribel bis/ter”, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 25). Een maatregel die een structureel nadeel beoogt te compenseren, kan derhalve niet louter vanwege zijn doel ontsnappen aan toepassing van artikel 87, lid 1, EG, indien die maatregel een voordeel toekent aan de begunstigden ervan in de zin van dit artikel. In casu vloeit uit bovenstaand onderzoek voort dat zelfs indien het betrokken stelsel van vrijstelling van sociale bijdragen bedoeld was om specifieke structurele nadelen in verband met de eilandsituatie van Venetië en Chioggia gedeeltelijk te compenseren, verzoekers niet hebben aangetoond dat dit stelsel vanwege zijn compensatoire aard, geen mededingingsvoordeel toekende aan de begunstigden ervan en dus geen discriminatie tussen de marktdeelnemers teweegbracht. Bovendien moet worden opgemerkt dat de door verzoekers aangevoerde doelstellingen van economische en sociale samenhang in aanmerking kunnen worden genomen voor een verklaring van verenigbaarheid van de steunregeling met de gemeenschappelijke markt, indien is voldaan aan de in het Verdrag en de uitvoeringsbepalingen daarvan omschreven voorwaarden voor een dergelijke afwijking.
- 196 Om al deze redenen heeft de Commissie artikel 87, lid 1, EG niet geschonden door in de bestreden beschikking te oordelen dat de compensatie van de structurele nadelen die zijn aangevoerd door de Italiaanse Republiek en door de belanghebbende derden die aan de procedure hebben deelgenomen, niet van dien aard was dat kon worden uitgesloten dat deze maatregelen staatssteun vormden.
- 197 Voorts is de bestreden beschikking op dit punt toereikend gemotiveerd (zie punt 181 hierboven). Er blijkt immers uit dat de Commissie van oordeel was dat de compensatie van de gestelde structurele nadelen middels de betrokken maatregel niet uitsloot dat een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, EG werd toegekend, en dat in elk geval in casu niet was aangetoond dat er sprake van was meerkosten ten opzichte van een modelsituatie, onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging.

198 Daaruit volgt dat de middelen ontleend aan schending van artikel 87, lid 1, EG en aan een gebrekkige motivering, die waren aangevoerd in verband met de gestelde compensatie voor structurele nadelen, ongegrond moeten worden verklaard.

Gestelde compensatie voor beheer van openbare diensten (zaken T-270/00 en T-277/00)

199 In zaak T-270/00 betoogt Italgas dat Veneziana Gas, die nadien is overgenomen door Italgas, op het tijdstip van de toekenning van de betrokken steun belast was met een dienst van algemeen economisch belang: de gasdistributie in de gemeente Venetië. Veneziana Gas had dus in aanmerking moeten komen voor de afwijking bedoeld in artikel 86, lid 2, EG.

200 Verzoekster verwijt de Commissie hoofdzakelijk dat zij in de bestreden beschikking enkel rekening heeft gehouden met de individuele situatie van de gemeentebedrijven, ten gunste waarvan de Italiaanse autoriteiten om afwijking uit hoofde van artikel 86, lid 2, EG hadden verzocht. Door niet een soortgelijk individueel onderzoek te verrichten ten aanzien van de andere bedrijven die zich in vergelijkbare situaties bevinden, heeft de Commissie het non-discriminatiebeginsel geschonden en de bestreden beschikking op tegenstrijdige wijze gemotiveerd. Verzoekster betoogt in het bijzonder dat, zoals de Commissie in punt 92 van de bestreden beschikking heeft aanvaard dat ook de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen ten gunste van de vennootschap ASPIV, die is belast met een dienst van algemeen economisch belang, te weten de drinkwatervoorziening, een compensatie vormden, zij in deze beschikking rekening had moeten houden met de extra kosten die voor Veneziana Gas voortvloeien uit het vervullen van de taak van openbare dienstverlening in het gebied van de lagune.

201 In zaak T-277/00 betogen Coopservice en het comité eveneens dat deze vennootschap belast was met het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang.

202 De Commissie brengt daartegen in dat haar gedurende de administratieve procedure geen enkele informatie is verstrekt over de individuele situatie van de verzoekende ondernemingen.

203 In dit verband moet vooraf worden vastgesteld dat het onderzoek van alle opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten en van de belanghebbende derden die hun standpunt naar voren hebben gebracht, te weten het comité en de gemeente Venetië, die gedurende de administratieve procedure aan de Commissie zijn gezonden en door deze instelling op verzoek van het Gerecht zijn overgelegd, alsmede het onderzoek van de twee COSES-studies, bevestigen dat de aandacht van de Commissie niet op de door Veneziana Gas of door de onderhouds- en schoonmaakbedrijven, zoals Coopservice, gedragen extra kosten was gevestigd. Weliswaar hebben de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen van 23 januari 1999 onder de sectoren waarin de bedrijven volgens deze autoriteiten niet konden worden geacht deel te nemen aan het handelsverkeer, zonder nadere precisering de diensten van algemeen economisch belang vermeld, doch zij hebben geen van deze ondernemingen genoemd en evenmin ook maar de minste aanwijzing verstrekt aan de hand waarvan zij hadden kunnen worden geïdentificeerd en de bedoelde openbare dienstactiviteiten hadden kunnen worden bepaald.

204 Daarentegen staat tussen partijen vast dat de Italiaanse Republiek en de gemeente Venetië ten behoeve van de gemeentebedrijven om afwijking uit hoofde van artikel 86, lid 2, EG hebben verzocht. Anders dan verzoekers ter terechtzitting hebben gesteld, waren deze gemeentebedrijven, waarvan het aantal vaststaat, door hun status duidelijk geïdentificeerd in de bij de Commissie ingediende opmerkingen. In het bijzonder zijn zij met naam genoemd in de opmerkingen van de Italiaanse regering van 27 juli 1999, waarin hun respectieve activiteitensectoren en de voorwaarden voor uitoefening van deze activiteiten zijn gepreciseerd.

205 Afgezien van de gegevens met betrekking tot de gemeentebedrijven, betroffen de enige aanwijzingen die tijdens de administratieve procedure aan de Commissie zijn verstrekt ten bewijze dat de betrokken steunregeling een compensatie vormt, de extra kosten die in het algemeen drukken op de ondernemingen die hun activiteiten op de eilanden van de lagune uitoefenen. De bijzondere situatie van Veneziana Gas, of die van de schoonmaakbedrijven zoals Coopservice, is nergens vermeld.

- 206 Niettemin hadden volgens Italgas de meerkosten die door Veneziana Gas worden gedragen ten opzichte van de kosten die worden gedragen door de andere gasdistributiebedrijven, waarvoor hetzelfde op nationaal niveau vastgestelde tariefstelsel geldt, in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen ten aanzien van deze onderneming een compensatie vormden.
- 207 Italgas stelt in dit verband dat de toepassing van één tariefmethode tot de vaststelling van naar de regio's gedifferentieerde tarieven voor gaslevering leidde, op basis van standaardkosten en uniforme parameters voor heel Italië, waarbij geen rekening werd gehouden met het reële kader waarbinnen de gasdistributie in het lagunegebied werd verricht en met de door Venezia Gas daadwerkelijk gedragen meerkosten.
- 208 In dit verband dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat wanneer de Commissie besluit tot inleiding van de formele procedure, het aan de betrokken lidstaat en aan de begunstigden van de betrokken maatregel staat om hun argumenten aan te voeren ten bewijze dat de betrokken maatregel geen steun vormt of dat deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, aangezien de formele procedure juist tot doel heeft de Commissie over alle gegevens van de zaak in te lichten (zie in die zin arrest Gerecht van 18 november 2004, Ferriere Nord/Commissie, T-176/01, Jurispr. blz. II-3931, punt 93). In het bijzonder staat het aan de betrokken lidstaat, teneinde goedkeuring van nieuwe of gewijzigde steunmaatregelen in afwijking van de verdragsregels te verkrijgen, krachtens zijn verplichting tot samenwerking met de Commissie, alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze instelling kan nagaan of aan de voorwaarden voor de afwijking is voldaan (zie in die zin arrest Hof van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, Jurispr. blz. I-2097, punt 20, en arresten Gerecht van 15 juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, Jurispr. blz. II-2123, punt 129, en 6 april 2006, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commissie, T-17/03, Jurispr. blz. II-1139, punt 48).
- 209 Bovendien is de Commissie, wanneer er sprake is van een steunregeling, in beginsel niet gehouden om een onderzoek te verrichten van de in de individuele gevallen toegekende steun (zie punt 73 hierboven). Zij kan zich ertoe beperken de algemene kenmerken daarvan te onderzoeken, zonder dat zij verplicht is elk afzonderlijk geval waarin die

regeling is toegepast, te onderzoeken (arrest Italië en Sardegna Lines/Commissie, punt 52 supra, punt 51; arresten Hof van 29 april 2004, Griekenland/Commissie, C-278/00, Jurispr. blz. I-3997, punt 24; 15 december 2005, Italië/Commissie, C-66/02, Jurispr. blz. I-10901, punten 91 en 92, en Unicredito Italiano, C-148/04, Jurispr. blz. I-11137, punten 67 en 68).

210 Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie echter in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake staatssteun, in het kader van artikel 88 EG een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek van de betrokken staatmaatregel verrichten (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 62, en arrest Gerecht van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, Jurispr. blz. II-435, punt 167). In het bijzonder gebiedt het beginsel van behoorlijk bestuur, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van de rechtsstaat die gemeen zijn aan de constitutionele tradities van de lidstaten, dat de Commissie in een formele onderzoeksprocedure het beginsel van gelijke behandeling van alle belanghebbenden eerbiedigt (zie in die zin beschikking van de president van het Gerecht van 4 april 2002, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-198/01 R, Jurispr. blz. II-2153, punt 85).

211 Binnen dit juridische kader houdt de eventuele erkenning dat de Commissie verplicht is om de situatie van bepaalde begunstigen individueel te onderzoeken, enerzijds verband met de eerbiediging van op respectievelijk de Commissie en de betrokken lidstaat rustende procedurele verplichtingen en anderzijds met de inhoud van de specifieke informatie betreffende deze begunstigen, die door de nationale autoriteiten of door belanghebbende derden aan de Commissie is meegedeeld.

212 In het bijzonder is de Commissie volgens de rechtspraak bevoegd een beschikking te geven op basis van de beschikbare informatie wanneer de betrokken lidstaat in strijd met zijn uit artikel 10 EG voortvloeiende plicht tot samenwerking haar niet de informatie verstrekt waarom zij hem heeft verzocht om de kwalificatie van de betrokken maatregel vanuit het oogpunt van artikel 87, lid 1, EG te onderzoeken, en in voorkomend geval de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te beoordelen. Vóór de vaststelling van een dergelijke beschikking dient

de Commissie evenwel de lidstaat te gelasten haar, binnen de door haar gestelde termijn, alle documenten, inlichtingen en gegevens te verschaffen die nodig zijn om haar in staat te stellen haar controle uit te oefenen. Enkel wanneer de lidstaat, ondanks het bevel van de Commissie, de gevraagde inlichtingen niet verstrekt, heeft de Commissie het recht de procedure te beëindigen en in voorkomend geval, op basis van de haar ter beschikking staande gegevens, een beschikking te geven waarbij het bestaan van steun en de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van die steun met de gemeenschappelijke markt, worden vastgesteld (zie in die zin arresten Gerecht van 19 oktober 2005, Freistaat Thüringen/Commissie, T-318/00, Jurispr. blz. II-4179, punt 73, en 12 september 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie, T-68/03, Jurispr. blz. II-2911, punt 36, en aangehaalde rechtspraak).

213 Deze beginselen vinden bevestiging in de artikelen 5, leden 2 en 3, 10, lid 3, en 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999. Met name laatstgenoemd artikel bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie, de beschikking van de Commissie tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure uit hoofde van artikel 7 van deze verordening, op grond van de beschikbare informatie wordt gegeven.

214 In casu heeft de Commissie volledig voldaan aan haar procedurele verplichtingen, zowel ten aanzien van de betrokken lidstaat als ten aanzien van de begunstigen van de betrokken steunregeling in hun hoedanigheid van belanghebbende derden. De belanghebbende derden zijn immers overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG middels een mededeling in het Publicatieblad van 18 februari 1998 uitgenodigd om hun opmerkingen over de betrokken steunregeling in te dienen. Deze mededeling was een herhaling van de brief waarbij de Commissie de Italiaanse Republiek in kennis stelde van haar beslissing om de formele onderzoeksprocedure in te leiden en waarin zij haar gelastte haar met name alle bescheiden, inlichtingen en gegevens te verstrekken die zij nuttig achtte voor de beoordeling van deze zaak. Bij brief van 17 maart 1998 heeft het comité de Commissie een rapport gezonden waarbij de COSES-studie uit maart 1998 was gevoegd. De gemeente Venetië heeft haar opmerkingen bij brief van 18 mei 1998 bij de Commissie ingediend. Zij vermeldde in deze brief dat de gemeentebedrijven waren belast met het verrichten van een openbare dienst en beriep zich op toepassing van artikel 86, lid 2, EG. De verzoekende ondernemingen hebben geen opmerkingen ingediend. Voormelde opmerkingen van het comité en van de gemeente Venetië zijn aan de Italiaanse regering gezonden, die haar commentaar daarop bij brief van 23 januari 1999 aan de Commissie heeft gezonden, en zich bij brief van 10 juni 1999 bij het verzoek om afwijking uit hoofde van artikel 86, lid 2, EG ten gunste van de gemeentebedrijven heeft aangesloten. Bij beschikking van 23 juni 1999 heeft de

Commissie, van oordeel dat de Italiaanse Republiek haar niet alle inlichtingen had verstrekt die noodzakelijk waren voor de beoordeling van de maatregelen ten behoeve van de gemeentebedrijven, deze lidstaat gelast haar alle bescheiden, inlichtingen en gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn om de verenigbaarheid van deze maatregelen met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, overeenkomstig artikel 86, lid 2, EG. De Italiaanse autoriteiten hebben bij voormelde brief van 27 juli 1999 geantwoord.

- 215 In die omstandigheden en bij het ontbreken van ook maar de minste informatie betreffende de verzoekende ondernemingen in de bij de Commissie ingediende opmerkingen en documenten (zie punten 207 en 209 hierboven), kan deze instelling niet worden verweten dat zij hun individuele situatie niet heeft onderzocht.
- 216 In het bijzonder hoefde de Commissie bij het ontbreken van enige informatie op dit punt, niet na te gaan of de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen die aan Veneziana Gas en aan Coopservice waren toegekend, de financiële compensatie vormden voor openbardienstverplichtingen en hun derhalve geen voordeel toekenden in de zin van artikel 87, lid 1, EG.
- 217 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de bestreden beschikking van vóór het arrest van het Hof van 22 november 2001, *Ferring* (C-53/00, Jurispr. blz. I-9067, punt 27), en het arrest *Altmark*, punt 107 *supra*, dateert, hetgeen verklaart dat de Commissie in punt 92 van deze beschikking de compensatie voor het beheer van een openbare dienst door het gemeentebedrijf ASPIV uit hoofde van de afwijking bedoeld in artikel 86, lid 2, EG heeft onderzocht en niet in het kader van de beoordeling van de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG.

- 218 De in het arrest Altmark, punt 107 supra, genoemde criteria, welke voortvloeien uit een uitlegging van artikel 87, lid 1, EG zijn echter ten volle van toepassing op de feitelijke en juridische situatie van de onderhavige zaak zoals deze zich voordeed toen de Commissie de bestreden beschikking vaststelde (zie in die zin arrest Gerecht van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie, T-289/03, Jurispr. blz. II-81, punt 158). Nu deze beschikking echter een aantal jaren vóór dat arrest was vastgesteld, moet in voorkomend geval worden onderzocht of de globale benadering van de Commissie in de bestreden beschikking verenigbaar is met het wezen van de in het arrest Altmark, punt 107 supra, genoemde criteria, in plaats van deze criteria letterlijk toe te passen (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston bij arrest Hof van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/Ufex e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, Jurispr. blz. I-4777, punt 94).
- 219 In casu voert Italgas het arrest van het Hof van 27 november 2003, Enirisorse (C-34/01–C-38/01, Jurispr. blz. I-14243, punten 31-40), aan, waarin de in het arrest Altmark, punt 107 supra, genoemde voorwaarden zijn overgenomen.
- 220 Nu de Commissie gelet op de beschikbare informatie niettemin niet gehouden was de individuele situatie van Veneziana Gas en van Coopservice te onderzoeken (zie punt 215 hierboven), moet evenwel worden vastgesteld dat de bestreden beschikking in dit opzicht geen schending van artikel 87, lid 1, EG en van het non-discriminatiebeginsel oplevert, en evenmin tegenstrijdig is gemotiveerd, voor zover zij zich ertoe heeft beperkt de individuele situatie van de gemeentebedrijven te onderzoeken.
- 221 Om al deze redenen moeten alle middelen en argumenten van verzoekers en van de Italiaanse Republiek met betrekking tot de stelling dat de betrokken maatregel een compensatie vormt, ongegrond worden verklaard.

Gesteld ontbreken van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en van invloed op de mededinging

222 Volgens verzoekers en de Italiaanse Republiek, die tussenkomt aan de zijde van Italgas, stond het aan de Commissie om te onderzoeken of de betrokken steunregeling in de voornaamste betrokken activiteitensectoren het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kon beïnvloeden en van invloed kon zijn op de mededinging. Zij verwijten de Commissie in het bijzonder dat zij heeft verzuimd er rekening mee te houden dat de betrokken markten plaatselijk van aard zijn. De bestreden beschikking is derhalve ontoereikend gemotiveerd en schendt artikel 87, lid 1, EG. Voorts heeft de Commissie, door uitsluitend rekening te houden met de plaatselijke aard van de activiteiten van de gemeentebedrijven, het non-discriminatiebeginsel geschonden en de bestreden beschikking op tegenstrijdige wijze gemotiveerd.

223 In de bestreden beschikking, punt 49, is vermeld:

„[...] de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten [worden] ongunstig beïnvloed doordat de verlagingen van sociale bijdragen worden toegekend aan alle [ondernemingen], waaronder ook de ondernemingen die economische activiteiten uitoefenen waarvoor er tussen deze staten een handelsverkeer bestaat. Meer bepaald blijkt uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens dat de begunstigde ondernemingen onder meer actief zijn in sectoren waarvoor er een intensief handelsverkeer bestaat, zoals de be- en verwerkende nijverheid en de dienstensector.”

224 Gelet op deze beknopte motivering moet worden vastgesteld, zoals verzoekers stellen, dat de Commissie zich in casu, op basis van de gegevens betreffende bepaalde sectoren die haar door de nationale autoriteiten zijn toegezonden, op een algemene veronderstelling heeft gebaseerd aangezien de betrokken steunregeling alle activiteitensectoren in een bepaald geografisch gebied omvatte.

- 225 Nagegaan moet worden of een dergelijke benadering kan worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 87, lid 1, EG en met de motiveringsplicht.
- 226 Om aan te tonen dat de Commissie gehouden was de betrokken markten te onderzoeken, beroepen verzoekers zich met name op de arresten van het Hof van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/84, Jurispr. blz. 4013), en 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie, „Bremer Vulkan” (C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151); arresten Maribel bis/ter (punt 195 supra, en Italië en Sardegna Lines/Commissie (punt 52 supra), en arresten van 7 maart 2002, Italië/Commissie, punt 101 supra, en 6 september 2006, Italië en Wam/Commissie (T-304/04 en T-316/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, hogere voorziening hangende).
- 227 Uit het onderzoek van de rechtspraak blijkt dat de vereisten betreffende de motivering en het onderzoek door de Commissie van de invloed van een steunmaatregel op het handelsverkeer tussen de lidstaten en op de mededinging, zeer logischerwijs variëren naargelang van de — individuele of algemene — aard van deze maatregel.
- 228 Met betrekking tot de individuele steun gaat de gemeenschapsrechter na of de motivering van de bestreden beschikking is gebaseerd op concrete gegevens die kunnen aantonen dat de onderzochte maatregel het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en invloed kan hebben op de mededinging, zoals onder meer de omvang van de begunstigde onderneming, haar exportactiviteiten, de hoogte van de steun (zie arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punten 10 en 11). Hij vereist een concrete economische analyse van de marktsituatie door de Commissie (arrest Bremer Vulkan, punt 226 supra, punt 53; arrest Gerecht van 22 februari 2006, Le Levant 001 e.a./Commissie, T-34/02, Jurispr. blz. II-267, punten 123 en 124, en arrest Italië en Wam/Commissie, punt 226 supra, punt 73).

- 229 Bij het onderzoek van sectorale steunregelingen mag de Commissie zich evenmin beperken tot een abstract onderzoek. De gemeenschapsrechter gaat eveneens na of zij zich op concrete gegevens heeft gebaseerd, betreffende bijvoorbeeld de kenmerken van de steunregeling of van de betrokken markt, om de invloed van de steun te beoordelen (zie bijvoorbeeld arrest *Alzetta e.a./Commissie*, punt 45 supra, punt 87, en arrest *Italië en Sardegna Lines/Commissie*, punt 52 supra, punt 69, waarin het Hof de bestreden beschikking heeft nietig verklaard wegens ontoereikende motivering omdat de Commissie had verzuimd er rekening mee te houden dat de betrokken sector van de cabotage met de eilanden van de Middellandse Zee in het betrokken tijdvak niet was geliberaliseerd).
- 230 Wat daarentegen multisectorale steunregelingen betreft, blijkt uit de rechtspraak dat de Commissie slechts de kenmerken van het betrokken programma behoeft te onderzoeken om te kunnen beoordelen of dit op grond van de hoge steunbedragen of -percentages, de kenmerken van de gesteunde investeringen of andere erin vastgestelde modaliteiten de begunstigden een merkbaar voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar zijn aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het intracommunautaire handelsverkeer (zie in die zin arrest van 14 oktober 1987, *Duitsland/Commissie*, punt 226 supra, punt 18; arrest *Maribel bis/ter*, punt 195 supra, punt 48, en arrest van 7 maart 2002, *Italië/Commissie*, punt 104 supra, punten 89 en 91).
- 231 Daaruit volgt dat in het geval van een steunregeling die, zoals in casu, van toepassing is op alle ondernemingen op een bepaald grondgebied, van de Commissie niet kan worden vereist dat zij op basis van een — zelfs maar beknopt — onderzoek van de situatie van de markten aantoonde dat deze regeling in alle betrokken activiteitensectoren een voorzienbare invloed op het handelsverkeer en de mededinging heeft.
- 232 In dit verband dient immers in herinnering te worden gebracht dat de verdeling van de bewijslast op het gebied van staatssteun afhankelijk is van de naleving van de respectieve procedureverplichtingen die op de Commissie en de betrokken lidstaat rusten, in het kader van de uitoefening door die instelling van de bevoegdheid waarover zij beschikt om de lidstaat ertoe te bewegen, haar alle nodige inlichtingen te verstrekken (arrest *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie*, punt 212 supra, punt 35).

- 233 In het bijzonder staat het aan de betrokken lidstaat, uit hoofde van zijn plicht tot samenwerking met de Commissie, en aan de belanghebbende derden die overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG naar behoren zijn uitgenodigd om hun opmerkingen in te dienen, om hun argumenten naar voren te brengen en om de Commissie alle informatie te verschaffen om haar over alle gegevens van de zaak in te lichten (zie punt 208 hierboven).
- 234 Het is precies op basis van de argumenten en gegevens die haar aldus zijn overgelegd, dat de Commissie — onder eerbiediging van haar procedurele verplichtingen (zie punt 212 hierboven) — gehouden is om zorgvuldig en onpartijdig na te gaan of de betrokken maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en van invloed kan zijn op de mededinging. Er rust immers geen verplichting op de Commissie om zich ambtshalve en bij benadering voor te stellen welke feitelijke of juridische gegevens haar tijdens de administratieve procedure hadden kunnen worden voorgelegd (zie in die zin arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 210 supra, punt 60, en arrest Gerecht van 14 januari 2004, Fleuren Compost/Commissie, T-109/01, Jurispr. blz. II-127, punt 49).
- 235 Wanneer er sprake is van een multisectorale steunregeling is de Commissie bijgevolg enkel gehouden om op basis van concrete gegevens te controleren of de betrokken maatregel in bepaalde sectoren voldoet aan de twee bovengenoemde criteria voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG, wanneer haar daarvoor toereikende relevante informatie is verstrekt gedurende de administratieve procedure. Bij het ontbreken van toereikende informatie kan de Commissie overeenkomstig de rechtspraak gebruikmaken van een veronderstelling op basis van het onderzoek van de kenmerken van de betrokken steunregeling (zie punt 230 hierboven).
- 236 Bovendien moet volgens vaste rechtspraak bij de vraag of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Al is de Commissie niet gehouden, in de motivering van een beschikking in te gaan op alle punten, feitelijk en rechtens, die door de betrokken lidstaat of door de belanghebbenden in de loop van de administratieve procedure zijn aangevoerd, toch moet zij rekening houden met alle

omstandigheden en factoren die relevant zijn in het concrete geval, teneinde de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn wettigheidstoetsing te verrichten en zowel de lidstaten als de belanghebbende onderdanen te laten weten, onder welke omstandigheden de Commissie het Verdrag heeft toegepast (zie in die zin arrest Gerecht van 25 juni 1998, *British Airways e.a./Commissie* (T-371/94 en T-394/94, *Jurispr.* blz. II-2405 punt 94, en aangehaalde rechtspraak).

²³⁷ Daaruit volgt dat de motiveringsplicht die op de Commissie rust, in het geval van een multisectorale steunregeling, in het bijzonder wat de invloed van deze regeling op het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging betreft, afhankelijk is van de gegevens en elementen die in de context van de administratieve procedure aan deze instelling zijn meegedeeld.

²³⁸ Ten slotte moet de rechtmatigheid van een beschikking van de Commissie uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij die beschikking vaststelde, en niet op basis van feitelijke argumenten die haar niet bekend waren en waarop deze instelling tijdens de administratieve procedure niet was gewezen (arrest *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie*, punt 212 *supra*, punten 72 en 73).

²³⁹ In casu moet derhalve in het licht van de beschikbare gegevens, die gedurende de administratieve procedure aan de Commissie waren meegedeeld door de Italiaanse autoriteiten, door het comité en door de gemeente Venetië, en die op verzoek van het Gerecht door de Commissie waren overgelegd, worden beoordeeld of deze instelling rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig konden beïnvloeden en van invloed konden zijn op de mededinging, en of de bestreden beschikking op dit punt toereikend is gemotiveerd.

240 In casu hebben de Italiaanse autoriteiten in hun brief van 23 januari 1999 betoogd, zoals verzoekers ter terechtzitting hebben beklemtoond, dat de ondernemingen die actief zijn in de bouw-, de handels-, en de hotelsector alsmede in de sector diensten van algemeen economisch belang, niet aan het handelsverkeer konden deelnemen. Deze stelling was echter door geen enkel argument rechtens of feitelijk gestaafd. In het bijzonder bevatten de tabellen van het INPS, die bij deze brief waren gevoegd en waarnaar in de bestreden beschikking (punt 6) wordt verwezen, uitsluitend gegevens betreffende de uitvoering van de betrokken maatregel, uitgesplitst naar activiteiten-sector en naar jaar, met betrekking tot het aantal en de omvang van de begunstigde ondernemingen en tot het aantal betrokken werknemers. Zij bevatten bovendien geen enkel element of gegeven aan de hand waarvan kon worden bewezen dat de markten zuiver plaatselijk van aard waren, met name in de door de Italiaanse autoriteiten in voormelde brief genoemde sectoren.

241 Dat de activiteitensectoren waarin de verzoekende ondernemingen actief zijn, plaatselijke van aard zijn, bleek evenmin uit de opmerkingen van het comité van 17 maart 1998 en uit de COSES-studies, in het bijzonder de studie uit maart 1998, die een onderzoek bevatte van de mededingings situatie in met name de handelssectoren die verband houden met het toerisme, de horeca, diensten en de traditionele ambachten, zoals de glasbewerking in Murano. In die studie was immers, voor alle bestudeerde sectoren, alleen de mededinging met markdeelnemers op het vasteland onderzocht. De vraag van de invloed van de betrokken maatregel op het intracommunautaire handelsverkeer en op de mededingingspositie van de begunstigten ten opzichte van de marktdeelnemers in andere lidstaten of in andere gebieden van Italië, was daarin daarentegen niet behandeld. Bovendien waren de sectoren van de onderhouds- en schoonmaakdiensten, waarin Coopservice actief is, en van de gasdistributie, waarin Veneziana Gas actief was, niet onderzocht. Wat in het bijzonder de diensten betreft, verwijst voormelde studie enkel in het algemeen naar de „tertiaire sector” (punt 1.4).

242 Daaruit volgt dat de tijdens de administratieve procedure aan de Commissie gezonden opmerkingen en de documenten geen concrete elementen of gegevens bevatten die de aandacht van deze instelling op de bijzondere situatie van bepaalde sectoren konden vestigen, en in het bijzonder haar in staat konden stellen aan te tonen dat de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen in deze sectoren het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig konden beïnvloeden en niet van invloed konden zijn op de mededinging.

- 243 In die omstandigheden is het niet de taak van de Commissie, die zich volledig van haar procedurele verplichtingen heeft gekweten (zie punt 214 hierboven), om bij de nationale autoriteiten extra informatie te verzamelen teneinde na te gaan of in de betrokken activiteitensectoren, met name in de hotel- en de gasdistributiesector alsmede in de sector van de schoonmaak- en onderhoudsdiensten, waarin de verzoekende ondernemingen actief waren, was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG betreffende de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer en de invloed op de mededinging.
- 244 Anders dan de verzoekende ondernemingen ter terechtzitting hebben gesteld, onderscheidt hun situatie en die van de andere begunstigden van de betrokken steunregeling zich in dit opzicht van die van de gemeentebedrijven, die waren geïdentificeerd en ten aanzien waarvan gedurende de administratieve procedure aan de Commissie nauwkeurige informatie was verstrekt (zie punt 202 hierboven). De middelen ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel en aan tegenstrijdigheden in de motivering moeten derhalve worden afgewezen.
- 245 Voor zover voorts uit de aan de Commissie gezonden documenten voortvloeit dat deze instelling over geen enkele concrete informatie beschikte over de specificiteit van hun activiteitensectoren, kunnen verzoekers deze specificiteit niet aanvoeren ten bewijze dat zij actief zijn op een zuiver plaatselijke markt, of, wat Italgas betreft, dat de gasdistributiesector in het betrokken tijdvak niet openstond voor de mededinging.
- 246 Bovendien kunnen verzoekers' argumenten betreffende de geringe omvang van de betrokken steun en het feit dat het merendeel van de begunstigde ondernemingen hun activiteiten uitsluitend op plaatselijk niveau uitoefenden, niet worden aanvaard.

247 De omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, sluit immers niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. In het bijzonder kan steun van betrekkelijk geringe omvang dit handelsverkeer ongunstig beïnvloeden, wanneer de mededinging in de sector waarin de steunontvangende ondernemingen werkzaam zijn, intens is. Wanneer een sector wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen, kan steun, zelfs indien deze individueel gezien van geringe omvang is, maar potentieel alle of een zeer groot gedeelte van de ondernemingen in die sector daarvoor in aanmerking komen, gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten hebben (zie arrest Xunta de Galicia, punt 107 supra, punten 41-43, en aangehaalde rechtspraak). Daarbij komt dat de Commissie in casu de maatregelen die de de-minimisregel eerbiedigden, in de bestreden beschikking uitdrukkelijk van de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG heeft uitgesloten (zie punt 103 hierboven).

248 Gesteld al dat het merendeel van de begunstigde ondernemingen hun activiteiten uitsluitend plaatselijk uitoefenden, hetgeen niet is bewezen, dan nog is deze omstandigheid hoe dan ook niet relevant. Volgens vaste rechtspraak kan een steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten zelfs ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen wanneer de steunontvangers die met producenten uit andere lidstaten concurreren, hun activiteiten uitsluitend plaatselijk uitoefenen. Immers, wanneer een lidstaat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse productie in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun producten uit te voeren naar de markt van die lidstaat, daardoor afnemen (zie in die zin arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, punt 104 supra, punt 84; arrest Xunta de Galicia, punt 107 supra, punt 40; arrest van 15 december 2005, Italië/Commissie, punt 209 supra, punt 117, en arrest Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, punt 91).

249 Om al deze redenen, gelet enerzijds op de kenmerken van de betrokken steunregeling die voorziet in vrijstellingen van sociale bijdragen ten behoeve van alle bedrijven in Venetië en Chioggia, en anderzijds op de elementen en gegevens die gedurende de administratieve procedure aan de Commissie zijn gezonden, heeft deze instelling artikel 87, lid 1, EG niet geschonden door te veronderstellen dat een dergelijke regeling ondernemingen begunstigde die actief zijn in sectoren met een intensief handelsverkeer, zoals de be- en verwerkende nijverheid of de dienstensector, zonder zelfs maar

beknopt te verwijzen naar de precieze markten en zonder zich op de concrete kenmerken van enkele van deze markten te baseren.

250 Voorts heeft de Commissie, door de bestreden beschikking aldus te motiveren (zie punt 223 hierboven), beknopt doch duidelijk daarin de redenen vermeld waarom de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig konden beïnvloeden en niet van invloed konden zijn op de mededinging.

251 Anders dan verzoekers stellen, was deze motivering toereikend om de Italiaanse autoriteiten in staat te stellen om te bepalen welke ondernemingen ter uitvoering van deze beschikking gehouden waren de ontvangen steun terug te betalen. Zoals reeds is geoordeeld (zie punten 100-111 hierboven), stond het immers niet aan deze autoriteiten om bij de uitvoering van de bestreden beschikking in elk individueel geval na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG was voldaan.

252 Daaruit volgt dat de bestreden beschikking als zodanig toereikend is en niet nader behoeft te worden — en ook niet nader is — gemotiveerd. In dit opzicht vallen de antwoorden van de Commissie van 29 augustus en 29 oktober 2001, waarop verzoekers zich beroepen, op de door de nationale autoriteiten aan haar gerichte verzoeken om opheldering over de wijze van uitvoering van deze beschikking, binnen het kader van de loyale samenwerking tussen deze instelling en de nationale autoriteiten.

253 Om al deze redenen moeten de middelen ontleend aan schending van artikel 87, lid 1, EG en aan een motiveringsgebrek ongegrond worden verklaard.

2. *Gestelde schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG en motiveringsgebrek*

a) Argumenten van partijen

Argumenten van verzoekers

— Zaak T-254/00

²⁵⁴ Verzoekster, Hotel Cipriani, merkt op dat artikel 87, lid 3, sub c, EG moet worden uitgelegd in overeenstemming met de doelen van economische en sociale samenhang die in artikel 2 EG zijn verankerd en in de artikelen 158 EG en volgende specifiek zijn uitgewerkt. De verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt en de bescherming van de mededinging vormen immers niet een doel op zich, maar strekken tot verwezenlijking van de essentiële doelstellingen van de Verdrag. Regionale steunmaatregelen vormen een belangrijk instrument bij het nastreven van deze doelstellingen, die niet het „privilege” van de structuurfondsen vormen. Het staat derhalve aan de Commissie om de voorschriften betreffende regionale steunmaatregelen in het kader van haar discretionaire bevoegdheid op een soepele wijze toe te passen door in bepaalde gevallen gedifferentieerde oplossingen te geven teneinde rekening te houden met de objectieve specificiteit van de betrokken situaties, opdat de nuttige werking van deze voorschriften en de verwezenlijking van de doelen ervan worden verzekerd.

²⁵⁵ In casu is voldaan aan de voorwaarden voor een afwijking als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub c, EG. De bestreden beschikking geeft in het bijzonder blijk van een kennelijk onjuiste beoordeling en van een gebrekkige motivering, nu daarin het gehele grondgebied van Venetië ervan is uitgesloten om voor deze afwijking in aanmerking te komen.

- 256 In de eerste plaats stelt verzoekster dat de betrokken maatregelen, die bestemd zijn om de socio-economische structuur van de stad Venetië te behouden, volledig overeenstemmen met de doelen van het communautaire stelsel van regionale steunmaatregelen. Een gedeelte van het grondgebied van Venetië, in het bijzonder de eilanden van de lagune, waaronder het eiland Giudecca waarop Hotel Cipriani ligt, behoort tot de Italiaanse regio's die in aanmerking kunnen komen voor interventie uit hoofde van doelstelling 2 van de structuurfondsen, en staat op de kaart van de Italiaanse regio's die in aanmerking mogen komen voor de afwijking als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub c, EG.
- 257 Voorts valt het gehele grondgebied van Venetië binnen de werkingssfeer van de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken (punt 127 supra), want het is opgenomen in het communautaire initiatief voor stedelijke gebieden „URBAN” (punt 7 van de kaderregeling). Het voldoet voorts aan de alternatieve criteria om voor steun in aanmerking te komen. Anders dan de Commissie stelt (punt 72 van de bestreden beschikking), is deze kaderregeling ontwikkeld als een instrument ter aanvulling van de andere communautaire stelsels ter bescherming van de economische en sociale samenhang, waarvan de Commissie heeft erkend dat zij onvolledig en inadequaat zijn (punt 1 van de kaderregeling). Deze regeling beantwoordt aldus aan de noodzaak om rekening te houden met andere socio-economische indicatoren die specifiek zijn voor de realiteit binnen de stad (punt 7 van de kaderregeling). In casu vindt de toepassing van speciale criteria, zoals die welke in voormelde kaderregeling zijn voorzien, in het geval van Venetië een objectieve rechtvaardiging in de meerkosten in verband met de eilandsituatie en het risico dat van Venetië een „museumstad” wordt gemaakt zonder authentieke economische en sociale structuur. In haar mededeling van 22 mei 2002 over het verstrijken van deze communautaire kaderregeling heeft de Commissie overigens beklemtoond dat de steun voor achtergestelde stadswijken als verenigbaar kan worden aangemerkt „naargelang het geval en afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het betrokken steunvoornemen, rechtstreeks op grond van artikel 87, lid 3, sub c, [EG]”.
- 258 Vanwege de eilandsituatie vertoont Venetië dus een absolute specificiteit, die een rechtvaardiging vormt voor een soepeler benadering door de Commissie wat de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG betreft, zoals het Europees Parlement haar uitdrukkelijk heeft verzocht in zijn resolutie over de crisissituatie in Venetië van 16 april 1999 (PB C 219, blz. 511).

259 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat de betrokken maatregelen de meerkosten, waarvan de Commissie in de bestreden beschikking (punt 78) het bestaan niet ontkend, slechts voor een zeer klein gedeelte hebben gecompenseerd. Zij zijn dus evenredig aan het nagestreefde doel van regionale ontwikkeling, en veranderen de voorwaarden inzake het handelsverkeer niet zodanig dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Dit geldt a fortiori voor de horecasector.

— Zaak T-270/00

260 Verzoekster, Italgas, brengt in herinnering dat de Commissie, teneinde te voorkomen dat tussen vergelijkbare situaties wordt gediscrimineerd, gehouden is om artikel 87, lid 3, sub c, EG toe te passen volgens objectieve criteria, die zij in de regel zelf omschrijft in interpretatieve mededelingen die haar praktijk de krachtens het rechtszekerheidsbeginsel vereiste continuïteit en voorspelbaarheid geven. Op basis van deze mededelingen kan echter geen uitputtende lijst worden opgesteld van de interventies die in aanmerking kunnen komen voor de in dat artikel bedoelde regionale afwijking. Zij ontslaan de Commissie er dus niet van dat zij moet nagaan of andere interventies, bedoeld om het hoofd te bieden aan specifieke plaatselijke problemen, uit hoofde van dit artikel dienen te worden toegestaan. Het Gerecht heeft in dit opzicht geoordeeld dat maatregelen die niet onder de communautaire kaderregelingen inzake de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG vallen, niettemin bij uitzondering worden toegestaan wanneer zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (arrest Gerecht van 4 april 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, T-288/97, Jurispr. blz. II-1169, punt 72).

261 Deze uitlegging vloeit tevens voort uit voormelde communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken, waarin de Commissie heeft erkend dat bepaalde bijzondere plaatselijke omstandigheden — hoewel zij niet aan de in de in 1998 bekendgemaakte richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB C 74, blz. 9; hierna: „richtsnoeren uit 1998”) omschreven structurele criteria voldoen — toch eveneens een rechtvaardiging vormen voor goedkeuring van de toekenning van staatsteun volgens artikel 87, lid 3, sub c, EG. In deze kaderregeling (punten I en III) heeft de Commissie de nadruk gelegd op de

ontoereikendheid van de richtsnoeren uit 1998 om een oplossing te bieden voor de moeilijkheden in verband met de door ondernemingen in achtergestelde stadswijken gedragen meerkosten.

²⁶² In casu heeft de Commissie verzuimd om rekening te houden met diezelfde beoordelingscriteria om te aanvaarden dat er in Venetië sprake is van een specifieke uitzonderlijke situatie die weliswaar niet in voormelde kaderregelingen is voorzien, doch onder toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG wel de goedkeuring van staatsinterventie had gerechtvaardigd. De Italiaanse autoriteiten en de gemeente Venetië hebben in de administratieve procedure de mogelijkheid van een dergelijke goedkeuring aangevoerd vanuit het oogpunt van de bijzondere situatie van het lagunegebied waarvoor zij om een ad-hocoplossing verzochten, los van de normale structurele indicatoren en van het stelsel van regionale steunmaatregelen, ten aanzien waarvan zij niet om toepassing verzochten en evenmin om wijziging.

²⁶³ In de bestreden beschikking (punt 74) heeft de Commissie niettemin enkel aangevoerd dat er geen „nieuwe elementen” waren die een rechtvaardiging konden vormen voor de afwijking waarom werd verzocht, zonder evenwel de redenen te geven waarom zij meende dat de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde gegevens niet toereikend waren om een dergelijke afwijking te rechtvaardigen.

²⁶⁴ Voorts merkt verzoekster op dat de litigieuze steun is toegekend vóór de hervorming die bij de richtsnoeren uit 1998 is ingevoerd. In deze context heeft de Commissie niet vermeld wat de juridische en feitelijke gronden waren voor haar weigering om de verzochte afwijking goed te keuren. Zij zet niet uiteen waarom de in de richtsnoeren

omschreven criteria eraan in de weg stonden dat de bijzondere situatie van Venetië uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking werd genomen.

- 265 Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie rekening houden met alle omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 3, sub c, EG (arrest Philip Morris Holland/Commissie, punt 228 supra, punt 17, en arrest Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse”, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 56; arrest Gerecht van 11 juli 2002, HAMSA/Commissie, T-152/99, Jurispr. blz. II-3049, punt 48). Haar beschikking moet een voor de adressaten begrijpelijke redenering bevatten (arrest Hof van 10 juli 1986, België/Commissie, 40/85, Jurispr. blz. 2321, punt 21).
- 266 In casu bevat de bestreden beschikking derhalve een ernstig motiveringsgebrek omdat geen rekening is gehouden met de opmerkingen van de Italiaanse regering en van de belanghebbende partijen. Dit motiveringsgebrek is duidelijker in het licht van verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, waarin is vermeld dat in de communautaire wetgeving rekening moet worden gehouden met de structurele handicaps die verband houden met hun insulaire status en dat „bijzondere maatregelen” ten gunste van deze regio's kunnen worden genomen. In de bestreden beschikking (voetnoot 30 bij punt 78) heeft de Commissie enkel vermeld dat de aangevoerde vermeende structurele moeilijkheden geen verband hielden met het insulaire karakter van de gebieden van de lagune, en bijgevolg geen structurele nadelen vormden als bedoeld in voormelde verklaring nr. 30.
- 267 Bovendien beklemtoont verzoekster dat de litigieuze vrijstellingen steunmaatregelen voor de werkgelegenheid vormen waarbij de beginselen van het werkgelegenheidsbeleid in de Mezzogiorno worden uitgebreid tot de gebieden van Venetië en Chioggia. Dat Venetië niet aan de in punt 22 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun omschreven criteria voldoet, staat er niet aan in de weg dat op haar een regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG wordt toegepast. De Commissie blijft immers vrij om haar praktijk geleidelijk te wijzigen mits zij bovenbedoelde criteria

eerbiedigt in de gevallen die uitdrukkelijk zijn vermeld in de richtsnoeren waarin zij zijn opgenomen. In het bijzonder kan zij de beginselen die aan deze richtsnoeren ten grondslag liggen, naar analogie op andere gevallen toepassen, los van de vaststelling van een mededeling die juist het desbetreffende geval bedoelt te regelen.

268 Ten slotte geeft de bestreden beschikking hoe dan ook blijk van een onjuiste rechtsopvatting voor zover daarin in artikel 1, tweede alinea, is bepaald dat de steun zoals voorzien in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt wanneer hij wordt toegekend aan ondernemingen die geen KMO zijn en die gevestigd zijn buiten zones die in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG. Aangezien deze steun immers tot doel heeft nieuwe arbeidsplaatsen te creëren, moet hij ingevolge punt 20 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG, indien het gaat om steun die bestemd is om „bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken”. In deze context moet de steun die bestemd is om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren verenigbaar worden verklaard, zelfs indien hij is toegekend aan bedrijven die zijn gelegen buiten de zones die in aanmerking kunnen komen voor de regionale afwijking als bedoeld in voormeld artikel.

269 De Italiaanse Republiek, die tussenkomt aan de zijde van Italgas, merkt op dat de Commissie in haar verweerschrift (punt 191) zelf heeft erkend dat het instrument van de regionale afwijking als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub c, EG een passende oplossing kon vormen voor de vereisten van het soort dat Italgas met betrekking tot Venetië heeft aangevoerd, zonder dat ad-hocregelingen hoeven te worden ingesteld. Dit standpunt is door de Italiaanse autoriteiten gedurende de administratieve procedure verdedigd. De Commissie heeft echter, zonder de argumenten van deze autoriteiten betreffende het onomkeerbare uiteenvallen van de economische structuur van de gebieden in de lagune te betwisten, hun verzoek om toepassing van een afwijking uit hoofde van genoemd artikel niet in aanmerking genomen met betrekking tot het gedeelte van Venetië dat uit eilanden en lagunes bestaat. De bestreden beschikking (punt 74) geeft derhalve blijk van een motiveringsgebrek. Voorts is de vrees van de Commissie dat zij met een groot aantal vergelijkbare verzoeken om afwijking zal worden geconfronteerd, ongegrond, met name gelet op de specificiteit van Venetië als gebied dat uit eilanden en lagunes bestaat.

— Zaak T-277/00

270 Verzoekers, Coopservice en het comité, betogen dat de bestreden beschikking blijk geeft van een onjuistheid en een motiveringsgebrek, voor zover de Commissie — bij haar onderzoek of het betrokken stelsel in aanmerking kan komen voor aan regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG — geen rekening houdt met het feit dat Venetië en Chioggia uit eilanden bestaan, hetgeen een rechtvaardiging vormt voor goedkeuring van de betrokken steunmaatregelen. In het bijzonder schuift de Commissie zonder rechtvaardiging en ten onrechte verklaring nr. 30 bij het Verdrag van Amsterdam opzij. Blijkens deze verklaring rechtvaardigt het feit dat het gebied uit eilanden bestaat de goedkeuring van de steunmaatregel op grond van de veronderstelling betreffende de structurele nadelen waarmee insulaire gebieden louter vanwege het feit dat zij uit eilanden bestaan, worden geconfronteerd.

Argumenten van de Commissie

271 De Commissie betoogt dat artikel 87, lid 3, sub c, EG, aangezien het een afwijking is, restrictief moet worden uitgelegd. Dat de regionale afwijkingen het karakter van een uitzondering hebben, blijkt duidelijk uit de richtsnoeren uit 1998 (punt 1, vierde alinea), die in de plaats zijn gekomen van voormelde mededeling van de Commissie van 12 augustus 1988 inzake de wijze van toepassing van artikel [87], lid 3, sub a en c, [EG] op regionale steunmaatregelen (PB 1988, C 212, blz. 2; hierna: „mededeling van 12 augustus 1988”). De in deze richtsnoeren opgenomen regels binden de Commissie.

272 De Commissie brengt in dit verband in herinnering dat de zones van elke lidstaat die in aanmerking komen voor de regionale afwijking, op de regionale-steunkaart staan die door deze instelling is goedgekeurd op basis van gemeenschappelijke criteria en van een door de lidstaat aangemeld ontwerp, overeenkomstig de in de richtsnoeren uit 1998 vastgestelde procedure (met name punt 3.10).

- 273 In casu is het betrokken steunstelsel tevens bestemd voor ondernemingen die gevestigd zijn in zones die niet in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG. Zoals de Commissie in de bestreden beschikking (punt 68) heeft vermeld, volstond deze omstandigheid ter rechtvaardiging dat dit stelsel niet in aanmerking kan komen voor een regionale afwijking. Bij het onderzoek van een steunregeling is de Commissie immers niet gehouden om de individuele situatie van elke begunstigde onderneming te onderzoeken. Anders dan Hotel Cipriani stelt, geeft de bestreden beschikking dus geen blijk van een motiveringsgebrek voor zover de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat de verzoekster was gevestigd in een zone die in aanmerking kwam voor de regionale afwijking.
- 274 Voorts heeft de Commissie om dezelfde redenen op goede gronden geweigerd het verzoek van de Italiaanse autoriteiten om goedkeuring van het betrokken steunstelsel uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG in te willigen vanwege de specifieke plaatselijke situatie van Venetië die zich kenmerkt door de noodzaak om te voorkomen dat Venetië ontvolkt raakt, dat haar industriële activiteiten afnemen en dat de stad verwordt tot een museumstad, en door het feit dat de betrokken maatregelen een compensatie vormen (punt 67 van de bestreden beschikking).
- 275 Bovendien betwist de Commissie dat Venetië binnen de werkingssfeer van de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stads-wijken valt.
- 276 Voorts merkt zij op dat een ad-hocregeling voor Venetië hoe dan ook niet noodzakelijk is om aan de door Italgas genoemde vereisten te voldoen. In casu is het de Italiaanse Republiek die heeft besloten niet het gehele grondgebied van Venetië in haar voorstel voor de lijst van gebieden die in aanmerking komen voor de regionale afwijkingen als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub c, EG, op te nemen.

277 Bovendien merkt de Commissie op dat zij in de bestreden beschikking (punten 73 en 74) de redenen heeft uiteengezet waarom zij niet voornemens was de wijze van toepassing van dit artikel aan te passen aan het geval van Venetië, zoals zij wel had gedaan bij de uitbreiding van de Gemeenschap met Zweden en Finland.

278 Ten slotte betwist de Commissie de stelling van Italgas, dat het betrokken steunstelsel voorziet in maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid die vergelijkbaar zijn met die welke in de regeling voor de Mezzogiorno zijn opgenomen, die zijn uitgebreid tot de grondgebieden van Venetië en Chioggia.

279 Wat het door Hotel Cipriani aangevoerde argument betreft over de overeenstemming van de betrokken maatregelen met het evenredigheidsbeginsel, dit verwijst naar een individuele situatie en naar een bepaalde activiteitensector, waartoe het onderzoek van de Commissie bij de beoordeling van een steunstelsel zich niet uitstrekt.

b) Beoordeling door het Gerecht

280 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de Commissie op basis van de punten 20, 21 en 23 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun, die alleen steun betreft welke niet in verband staat met een investering (punt 10 van de richtsnoeren), de in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 bedoelde vrijstellingen van sociale bijdragen voor het scheppen van werkgelegenheid, in de bestreden beschikking (punten 60-63 en artikel 1, eerste alinea), uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard, voor zover deze vrijstellingen werden toegekend aan bedrijven die ofwel KMO's zijn, ofwel in een zone zijn gevestigd die in aanmerking komt voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG, ofwel bepaalde categorieën werknemers hebben

aangeworven die het bijzonder moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden.

281 In artikel 1, tweede alinea, en in artikel 2 van de bestreden beschikking was de Commissie daarentegen van oordeel dat de vrijstellingen van sociale bijdragen voor het scheppen van werkgelegenheid die niet voldoen aan één van de drie voormelde alternatieve voorwaarden, alsmede de algemene verlagingen van sociale bijdragen zoals bedoeld in artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994, die gericht zijn op het behoud van werkgelegenheid (punten 64 en 65 van de bestreden beschikking), niet voldoen aan de criteria die in voorvermelde richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun zijn genoemd (punt 22), om uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG te worden goedgekeurd als sectorale steunmaatregel om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

282 In de punten 67 tot en met 78 van de bestreden beschikking is de Commissie nagegaan of de in het vorige punt bedoelde vrijstellingen — nu zij niet, als werkgelegenheidssteun, in aanmerking konden komen voor een afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG — wel, als regionale steun, in aanmerking konden komen voor een regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub a of c, EG. Zij heeft zich in dit verband uitdrukkelijk gebaseerd op haar mededeling van 12 augustus 1988, die van toepassing was in het tijdvak tussen 1995 en 1 december 1997, de datum waarop het betrokken steunstelsel werd stopgezet (punt 69 van de bestreden beschikking).

283 Deze methode is nadien, vóór de vaststelling van de bestreden beschikking op 25 november 1999, vervangen door de richtsnoeren uit 1998, die op 16 december 1997 zijn vastgesteld als „dienstige maatregelen” in de zin van artikel 88, lid 1, EG (arrest Hof van 18 juni 2002, Duitsland/Commissie, C-242/00, Jurispr. blz. I-5603, punt 30), en zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 10 maart 1998 (PB C 74, blz. 9).

284 Bijgevolg moet worden nagegaan of genoemde richtsnoeren in casu van toepassing waren. In dit verband valt op te merken dat deze richtsnoeren, in punt 6.1 daarvan, vermelden dat de Commissie de verenigbaarheid van de regionale steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt aan deze richtsnoeren zal toetsen zodra deze zijn vastgesteld. Zij preciseren evenwel dat de steunprojecten die vóór de mededeling van deze richtsnoeren aan de lidstaten reeds waren aangemeld, op basis van de ten tijde van de aanmelding geldende criteria zullen worden beoordeeld. In casu was het betrokken steunstelsel sinds 1995 onrechtmatig ten uitvoer gelegd. Bovendien zijn de bepalingen van wet nr. 30/1997 houdende verlenging van dat stelsel voor 1997, ten behoeve van ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia, en in de regio's van de Mezzogiorno, bij brief van 10 juni 1997 aan de Commissie meegedeeld, ingevolge beschikking 95/155 waarbij het stelsel van verminderingen van sociale bijdragen voor de bedrijven in de Mezzogiorno onder bepaalde voorwaarden werd goedgekeurd, en niet als een formele aanmelding van een ontwerp voor steun ten behoeve van ondernemingen in Venetië en Chioggia overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG, aangezien het betrokken steunstelsel reeds tot uitvoering was gebracht. Een dergelijke mededeling kan derhalve niet worden aangemerkt als een aanmelding waarop krachtens voormeld punt 6.1 van de richtsnoeren uit 1998 de ten tijde van deze aanmelding geldende criteria kunnen worden toegepast. Niettemin kon de Commissie krachtens de overgangsbepalingen in de punten 6.2 en 6.3 van de richtsnoeren uit 1998, onder bepaalde voorwaarden, enerzijds, afwijken van de bepalingen van deze richtsnoeren wat het toetsen betreft van het in aanmerking komen van de lijsten van gesteunde regio's, en zich blijven baseren op de methode die in haar mededeling van 12 augustus 1988 is beschreven. Anderzijds kon de Commissie onder bepaalde voorwaarden tevens afwijken van de toepassing van de bepalingen van deze richtsnoeren uit 1998 wat het toetsen betreft van de verenigbaarheid van de steunintensiteiten en cumulatieplafonds.

285 Daaruit volgt dat de Commissie zich in de bestreden beschikking mocht baseren op de kaart van de Italiaanse regio's die in aanmerking mogen komen voor de regionale afwijking, en op de plafonds voor steunintensiteiten en de cumulatieplafonds, die waren vastgesteld volgens de methode voor toepassing van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG die was omschreven in de mededeling van 12 augustus 1988. Wat de andere elementen betreft waren de richtsnoeren uit 1998 van toepassing.

286 Bovendien, zoals door het Gerecht in herinnering is gebracht in het arrest HAMSA/Commissie, punt 265 supra (punten 201 en 202), blijkt uit de mededeling van 12 augustus 1988 (punt 6, eerste alinea), en is in de richtsnoeren uit 1998 (punten 1, vierde alinea, 4.1 en 4.11) bevestigd en uitdrukkelijk geformuleerd, dat regionale steun

die voor een afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub a of c, EG in aanmerking komt, ofwel een productieve investering ofwel de schepping van werkgelegenheid die met de investering verband houdt, tot doel heeft. Exploitatiesteun kan daarentegen slechts bij uitzondering worden toegestaan op basis van artikel 87, lid 3, sub a of c, EG (zie punt 6, tweede alinea, van de mededeling van 12 augustus 1988, en punten 4.15 tot en met 4.17 van de richtsnoeren uit 1998). Zelfs indien er van uit zou moeten worden gegaan dat de bepalingen inzake met een investering verband houdende werkgelegenheidssteun en de bepalingen betreffende exploitatiesteun in de richtsnoeren uit 1998 *ratione temporis* niet van toepassing zijn — hetgeen wordt tegengesproken in genoemd punt 6.1, waarin is bepaald dat deze richtsnoeren van toepassing zijn zodra zij zijn vastgesteld, met uitzondering van de overgangsregeling in genoemde punten 6.2 en 6.3 — neemt dit niet weg dat het belang van het criterium van een verband met een investering en het uitzonderingskarakter van de exploitatiesteun duidelijk blijken uit de mededeling van 12 augustus 1988. Bovendien is een dergelijke uitlegging van de mededeling van 12 augustus 1988 noodzakelijk, aangezien zij volledig in overeenstemming is met het doel dat met de regionale afwijkingen uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG wordt nagestreefd, te weten de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

287 In de bestreden beschikking (punten 68 en 69) brengt de Commissie derhalve op goede gronden in herinnering dat de criteria die voor een regio gelden om in aanmerking te komen voor een regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG, het soort steun dat er kon worden toegekend, en de steunintensiteit, waren vastgesteld in voormelde mededeling van 12 augustus 1988. In deze context heeft de Commissie gemeend dat de betrokken maatregelen om twee redenen niet in aanmerking konden komen voor een dergelijke afwijking. Ten eerste was slechts een gedeelte van het grondgebied van Venetië opgenomen op de lijst van Italiaanse gebieden die in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub c, EG. Ten tweede is regionale steun overeenkomstig de richtsnoeren uit 1998 bestemd voor productieve investeringen of voor het scheppen van werkgelegenheid in verband met dergelijke investeringen. Aangezien de betrokken vrijstellingen ten gunste van het scheppen van werkgelegenheid exploitatiesteun vormden, konden zij ingevolge de punten 4.15 tot en met 4.17 van de richtsnoeren uit 1998, uitsluitend worden toegekend, onder eerbiediging van zeer strenge voorwaarden, aan bedrijven die actief zijn in de regio's die in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub a, EG, waartoe Venetië en Chioggia niet behoren. De Commissie was derhalve van oordeel dat zij niet konden worden aangemerkt als regionale steun (punten 68-70 van de bestreden beschikking). Wat ten slotte het gestelde doel van regionale ontwikkeling betreft, heeft

de Commissie opgemerkt dat er, rekening gehouden met de kenmerken van het betrokken steunstelsel, geen enkel verband bestond tussen dit stelsel en de aangevoerde structurele moeilijkheden (punt 78).

288 Vervolgens heeft de Commissie in de bestreden beschikking (punten 71-77) de argumenten afgewezen die door de Italiaanse autoriteiten, het comité en de gemeente Venetië waren aangevoerd voor de toepassing van flexibelere criteria dan die welke in de mededeling van 12 augustus 1988 waren opgenomen. In het bijzonder heeft zij ontkend dat zij regels zou hebben toegepast die afwijken van de criteria in deze mededeling, met name in de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken, van 14 mei 1997, in haar mededeling van 20 december 1994 betreffende een wijziging van de methode van toepassing van artikel [87], lid 3, sub c, [EG] op regionale steunmaatregelen met het oog op de toetreding van de landen in Noord-Europa (PB C 364, blz. 8), en in haar beschikking 95/455 (zie punt 2 hierboven).

289 Verzoekers en de Italiaanse Republiek, die tussenkomen aan de zijde van Italgas, scharen zich achter de tijdens de administratieve procedure voor de Commissie aangevoerde redenering, en betogen dat de bestreden beschikking artikel 87, lid 3, sub c, EG schendt en onvoldoende is gemotiveerd, voor zover de Commissie niet naar behoren rekening heeft gehouden met de specifieke moeilijkheden, met name in verband met het feit dat het grondgebied van Venetië uit eilanden bestaat, om een regionale afwijking toe te kennen voor de in de bestreden beschikking onverenigbaar verklaarde vrijstellingen van sociale bijdragen.

290 Volgens vaste rechtspraak beschikt de Commissie voor de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG over een ruime beoordelingsvrijheid, waarvan het gebruik een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert die in een communautair kader dient plaats te vinden. Bij de rechterlijke toetsing van het gebruik van deze beoordelingsvrijheid wordt alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten

of van misbruik van bevoegdheid (arrest Hof van 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, Jurispr. blz. I-1487, punt 93, en arrest Gerecht van 14 oktober 2004, Pollmeier Malchow/Commissie, T-137/02, Jurispr. blz. II-3541, punt 52).

291 Bovendien volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 87, lid 3, sub c, EG en artikel 88 EG, dat de Commissie de door eerstgenoemde bepaling beoogde steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt „kan” beschouwen. Derhalve moet de Commissie weliswaar altijd een oordeel geven over de verenigbaarheid met de markt van staatssteun waarover zij toezicht uitoefent, zelfs indien deze staatssteun niet bij haar is aangemeld, maar is zij niet verplicht dergelijke steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren (arresten Spanje/Commissie, punt 290 supra, punt 94, en Pollmeier Malchow/Commissie, punt 290 supra, punt 53).

292 De Commissie kan voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid vaststellen door middel van handelingen als kaderregelingen, mededelingen of richtsnoeren, mits deze handelingen indicatieve regels voor het door haar te volgen beleid bevatten en niet afwijken van de verdragsregels. Indien de Commissie dergelijke handelingen vaststelt teneinde in overeenstemming met het Verdrag de criteria te preciseren die zij bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid voornemens is toe te passen, impliceert dat een zelfbeperking van die bevoegdheid in de zin dat zij zich behoort te voegen naar de indicatieve regels die zij zichzelf heeft opgelegd. In dit kader staat het aan het Gerecht, na te gaan of de Commissie deze regels heeft nageleefd (arrest Gerecht van 1 december 2004, Kronofrance/Commissie, T-27/02, Jurispr. blz. II-4177, punt 79, en aangehaalde rechtspraak; zie tevens arresten Spanje/Commissie, punt 290 supra, punt 95, en Pollmeier Malchow/Commissie, punt 290 supra, punt 54).

293 In het kader van haar beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van artikel 87, lid 3, EG blijft de Commissie bevoegd om haar kaderregelingen, mededelingen of richtsnoeren in te trekken of te wijzigen indien de omstandigheden dat vereisen. Bovendien gelden die handelingen voor een welbepaalde sector en zijn zij ingegeven

door het streven een bepaalde, door de Commissie vastgestelde beleidslijn voort te zetten (arrest Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punt 89).

²⁹⁴ In het bijzonder blijkt uit de rechtspraak dat de Commissie niet kan worden geacht afstand te hebben gedaan van de bevoegdheid om steunmaatregelen rechtstreeks op basis van artikel 87, lid 3, EG verenigbaar te beschouwen, wanneer zij niet uitdrukkelijk een standpunt heeft ingenomen over de vraag die in de desbetreffende mededeling, richtsnoeren of kaderregeling aan de orde is. Dit is met name het geval wanneer de toepasselijke kaderregeling het in het concrete geval toegekende type steun niet uitdrukkelijk verbiedt of bedoeld te verbieden (zie in die zin arrest Gerecht van 20 september 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commissie, T-375/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 143 en 144).

²⁹⁵ Tevens vloeit uit de rechtspraak voort dat dergelijke kaderregelingen, mededelingen of richtsnoeren niet louter op basis van hun bewoordingen kunnen worden begrepen. Zij moeten worden uitgelegd in het licht van artikel 87 EG en van het met deze bepaling nagestreefde doel, te weten een onvervalste mededinging in de gemeenschappelijke markt. In het arrest *Kronofrance/Commissie*, punt 292 *supra* (punt 89), heeft het Gerecht vastgesteld dat de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten in die zin kon worden opgevat, zoals de Commissie had gesteld, dat voor de toetsing van de factor mededingingssituatie, het onderzoek van het criterium betreffende de krimpende markt slechts subsidiair is toegestaan, wanneer over de capaciteitsbenutting in de betrokken sector onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Het Gerecht stelde evenwel vast dat deze kaderregeling aldus moet worden begrepen dat de Commissie, wanneer de gegevens over de capaciteitsbenutting in de betrokken sector haar niet tot de conclusie brengen dat deze sector onder een structurele overcapaciteit leidt, moet onderzoeken of er sprake is van een krimpende markt, want enkel deze uitlegging is in overeenstemming met de doelstelling van onvervalste mededinging.

²⁹⁶ In dezelfde lijn heeft het Gerecht in het arrest *Pollmeier Malchow/Commissie*, punt 290 *supra*, geoordeeld dat de voorschriften van de aanbeveling van de Commissie van 3 april 1996 betreffende de definitie van KMO moesten worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van het criterium van economische zelfstandigheid. Hoewel deze

voorschriften in wezen bepaalden dat ondernemingen die niet voor 25 % of meer in handen zijn van een of meer ondernemingen die niet aan de definitie van de KMO beantwoorden, als zelfstandig werden beschouwd, oordeelde het Gerecht dat deze voorschriften niet afdeden aan de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie om vast te stellen of ondernemingen die deel uitmaken van een concern, voor de toepassing van de staatssteunregeling als een economische eenheid moesten worden beschouwd (zie met name punten 58-63 van het arrest).

297 Bovendien dient in herinnering te worden gebracht dat de Commissie volgens artikel 253 EG haar beschikkingen moet motiveren, met inbegrip van de beschikkingen waarbij zij weigert steun op grond van artikel 87, lid 3, sub c, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren. De op grond van artikel 253 EG vereiste motivering moet de redenering van de gemeenschapsinstelling waarvan de bestreden handeling afkomstig is, evenwel duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen, en in voorkomend geval hun rechten kunnen verdedigen, en de rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arrest Spanje/Commissie, punt 290 supra, punten 95 en 98).

298 In casu moet derhalve worden nagegaan of de motivering van de bestreden beschikking (zie punten 287 en 288 hierboven) toereikend kan worden geacht en of, gelet op de redenering van partijen, de Commissie de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid waarover zij in het kader van de betrokken mededelingen, richtsnoeren en kaderregelingen beschikt in het licht van de hierboven uiteengezette rechtspraak, niet heeft overschreden.

299 Wat om te beginnen het argument van Hotel Cipriani betreft, dat de voorschriften inzake nationale regionale steunmaatregelen flexibel moeten worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van economische en sociale samenhang, beklemtoont de Commissie op goede gronden dat de totstandbrenging van een onvervalste mededinging binnen de interne markt (artikel 3, lid 1, sub g, EG en de artikelen 81 EG tot en met 89 EG), enerzijds, en de versterking van de economische en sociale samenhang (artikel 3, lid 1, sub k, EG en de artikelen 158 EG tot en met 162 EG), anderzijds, twee afzonderlijke en zelfstandige beleidsgebieden van de Gemeenschap vormen. De

structuurfondsen vormen het belangrijkste instrument van het tweede van deze beleidsgebieden, terwijl de regionale afwijkingen uit artikel 87, lid 3, sub a en c, EG tot het communautaire mededingingsbeleid behoren en beperkt blijven tot de noodzaak om elke met het gemeenschappelijke belang strijdige ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging te vermijden. Dat deze twee beleidsgebieden op het gebied van regionale steunmaatregelen elkaar aanvullen blijkt overigens reeds uit de mededeling van 12 augustus 1988 (vierde alinea van de preambule), doch impliceert geen enkele hiërarchie tussen de respectievelijk nagestreefde doelen. De omstandigheid, vermeld in punt 3 van verordening (EG) nr. 1628/2006 van de Commissie van 24 oktober 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op nationale regionale investeringssteun (PB L 302, blz. 29), de groepsvrijstellingsverordening, waarop Hotel Cipriani zich beroept, dat regionale staatsteun de economische, sociale en territoriale samenhang van de lidstaten en van de Gemeenschap als geheel bevordert, is derhalve niet van invloed op de uitlegging van de voor regionale staatsteun geldende voorschriften. In het bijzonder is de Commissie bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid niet gehouden deze voorschriften flexibeler toe te passen om aan de doelstellingen van het beleid van de economische en sociale samenhang voorrang te geven boven de doelstellingen van het mededelingsbeleid. In de praktijk bevatten de richtsnoeren uit 1998 overigens een specifieke bepaling (punt 3.10.5) die bedoelt de samenhang van regionale staatssteun met de Structuurfondsen te bevorderen, doch tegelijkertijd verzekert dat bepaalde in deze richtsnoeren genoemde voorwaarden worden nageleefd.

300 Vervolgens moeten de argumenten betreffende de kaderregelingen, de mededelingen en de richtsnoeren worden onderzocht, die door verzoekers zijn aangevoerd ten bewijze dat de Commissie de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen in casu uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moest verklaren.

301 In de eerste plaats betreft de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken, zoals de Commissie in de bestreden beschikking (punt 72) stelt, niet de toekenning van regionale afwijkingen, maar de toekenning van sectorale afwijkingen uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG. Met betrekking tot de intensiteit van de moeilijkheden die een rechtvaardiging vormen voor toekenning van een afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG, vermeldt punt 13 van deze

kaderregeling immers weliswaar dat de achtergestelde stadswijken, zowel op sociaal-economisch niveau als wat de nadelen en meerkosten betreft waarmee de aldaar gevestigde bedrijven zich geconfronteerd zien, met moeilijkheden kampen waarvan de ernst vergelijkbaar is met die in de regio's die steun ontvangen uit hoofde van voormeld artikel, doch is in punt 10 beklemtoond dat de problemen waarmee het bedrijfsleven in deze achtergestelde stadswijken wordt geconfronteerd, problemen met een voornamelijk plaatselijk karakter zijn die geen steun van regionale aard rechtvaardigen waarop grote ondernemingen een beroep kunnen doen. Bovendien vloeit volgens punt 5 de ongeschiktheid van de regels inzake regionale steun in het bijzonder voort, enerzijds uit de criteria voor de te steunen zones om voor steun in aanmerking te komen, en anderzijds uit het feit dat aan bestaande ondernemingen geen regionale steun kan worden verleend buiten een investeringsproject om.

302 Bovendien bestaat een van de in punt 7 van voormelde kaderregeling omschreven alternatieve criteria voor de zones om in aanmerking te komen voor overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken erin dat deze zones uitgekozen zijn in het kader van het communautaire initiatief voor stedelijke gebieden, het Urban-initiatief, dat in het kader van de structuurfondsen is vastgesteld op basis van artikel 11 van verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 4253/88 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 193, blz. 24), en van artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2083/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 4254/88 tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 193, blz. 34). De mededeling aan de lidstaten houdende vaststelling van de richtsnoeren voor operationele programma's die de lidstaten worden verzocht op te stellen in het kader van het Urban-initiatief (PB 1994, C 180, blz. 6), bepaalt in punt 14, dat de Gemeenschap in het kader van het Urban-initiatief bijstand verleent in de vorm van leningen of subsidies voor geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's voor geografisch afgebakende en in omvang beperkte delen van een stedelijk probleemgebied. In dit verband blijkt uit de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken (punt 2.1) dat deze met name overheidssteun betreft die bedoeld is als aanvulling op de bijstand van de structuurfondsen.

- 303 Opgemerkt dient te worden dat blijkens punt 4 van deze kaderregeling, de economische handicaps waardoor bedrijven de achtergestelde stadswijken links laten liggen, een concrete verklaring vinden in „de rechtstreekse of indirecte meerkosten die vestiging in deze zones met zich brengt (diefstal, hoogte van verzekeringspremies, vandalisme enz.) alsook [in] de structurele handicaps waarmee deze wijken kampen (moeilijkheid om geschoolde arbeidskrachten te vinden die bereid zijn er te werken, algemene teruggang van de economische activiteit, ontbreken en degradatie van de openbare infrastructuur, onveiligheid, financiële moeilijkheden van de plaatselijke overheden, negatief ‚imago‘ enz.)”. Deze kaderregeling betreft enkel steun aan kleine ondernemingen die een plaatselijke activiteit uitoefenen (punt 11), en noemt in bijlage 1 daarbij de activiteiten die voor steun in aanmerking komen, waaronder hotels en restaurants. Tot de „niet-relevante activiteiten” behoort met name de gasdistributie.
- 304 In casu dient te worden beklemtoond dat voor de betrokken steunregeling daarentegen alle in Venetië en in Chioggia gevestigde ondernemingen in aanmerking kunnen komen. Zij bevat geen enkele beperking van haar materiële werkingsfeer.
- 305 Voorts stelt Hotel Cipriani weliswaar dat het grondgebied van Venetië, met name uit hoofde van het Urban-initiatief (zie punt 299 hierboven), binnen de werkingsfeer van voormelde kaderregeling valt, doch kan niet op goede gronden worden betoogd — en geen van verzoekers stelt dit overigens — dat de betrokken steunregeling aan de in deze kaderregeling omschreven specifieke criteria voldoet. Een dergelijke kaderregeling is derhalve in casu in het geheel niet relevant. De Commissie betoogt in dit verband terecht dat voormelde kaderregeling geen voorbeeld vormt van interventie waarbij wordt afgeweken van de criteria voor toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG, die zou zijn gerechtvaardigd door unieke en uitzonderlijke criteria. Deze regeling omschrijft daarentegen algemene criteria die voor alle achtergestelde stadswijken gelden voor de toekenning van een sectorale afwijking. Anders dan verzoekers stellen, vormt derhalve de omstandigheid dat de Commissie in deze kaderregeling rekening heeft gehouden met de specifieke economische moeilijkheden in de achtergestelde stadswijken, geen rechtvaardiging voor het standpunt dat zij voor de toekenning van een afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG rekening had moeten houden met de door verzoekers aangevoerde bijzondere problemen in Venetië, welke geen enkel verband houden met de moeilijkheden van achtergestelde stadswijken.

306 In de tweede plaats kunnen verzoekers en de Italiaanse Republiek de Commissie niet op goede gronden verwijten dat zij geen rekening heeft gehouden met de specificiteit van de structurele problemen in verband met het feit dat het gebied uit eilanden bestaat, welke door de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbende partijen in de administratieve procedure zijn aangevoerd, om een regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG toe te staan, omdat de betrokken steunregeling in overeenstemming zou zijn met de door de regeling betreffende regionale steun nastreefde doelstellingen van regionale ontwikkeling, en evenredig zou zijn.

307 Weliswaar vloeit uit de rechtspraak (zie punten 294-297 hierboven) voort dat de Commissie — zoals verzoekers en de Italiaanse Republiek betogen — in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid gemachtigd is om uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG rekening te houden met specifieke situaties, zonder dat daarvoor de regeling inzake regionale steun zoals die voortvloeit uit de toepasselijke mededelingen en richtsnoeren, behoeft te worden gewijzigd of een ad-hocregeling moet worden gecreëerd. In een dergelijk geval moet de Commissie de gunstige gevolgen van de steun afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en voor de handhaving van een onvervalste mededinging (arresten Philip Morris Holland/Commissie, punt 228 supra, punten 24 en 26, en Alzetta e.a./Commissie, punt 45 supra, punt 129).

308 In casu kan echter op basis van de door verzoekers en door de Italiaanse Republiek aangevoerde argumenten niet worden aangetoond dat de Commissie, door zich in de punten 68 en 69 van de bestreden beschikking (zie punt 287 hierboven) op de in de mededeling van 12 augustus 1988 en in de richtsnoeren uit 1998 omschreven criteria te baseren, de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.

309 In het bijzonder hebben verzoekers niet bewezen dat de Commissie blijk heeft gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling met haar oordeel dat zich in de situatie van Venetië geen nieuwe elementen voordeden en door zich derhalve op de omstandigheid te baseren dat de betrokken steunmaatregelen geen verband hielden met een

investering, om te weigeren om deze goed te keuren als regionale afwijking (zie punt 288 hierboven). Daarbij komt dat door verzoekers en door de Italiaanse Republiek niet is betwist dat enkel bepaalde zones van het grondgebied van Venetië waren opgenomen op de lijst van regio's die voor een regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking mogen komen. Met betrekking tot dit laatste punt moet echter worden opgemerkt dat deze omstandigheid, anders dan de Commissie stelt, op zich niet het gehele grondgebied van Venetië ervan uitsluit om voor een regionale afwijking in aanmerking te komen. In de voor steun in aanmerking komende zones volstond echter het feit dat de betrokken steun exploitatiesteun vormde, als rechtvaardiging voor de weigering van de Commissie om deze goed te keuren als regionale steun.

310 Bovendien moet het bezwaar van Italgas en van de Italiaanse Republiek, dat de Commissie, door in de bestreden beschikking (punt 74) enkel aan te voeren dat er geen nieuwe elementen waren die een rechtvaardiging konden vormen voor toekenning van de ad-hocafwijking waarom werd verzocht, geen toereikende motivering heeft gegeven voor haar afwijzing van de door de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbende derden in de administratieve procedure aangevoerde argumenten op basis van de unieke situatie van het lagengebied van Venetië, worden afgewezen.

311 In punt 74 van de bestreden beschikking heeft de Commissie immers de redenen uiteengezet waarom zij in casu niet van plan was de methode voor toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG, van 12 augustus 1988 te wijzigen om deze aan te passen aan het geval in kwestie, zoals zij wel had gedaan in het kader van de uitbreiding van de Gemeenschap met Zweden en Finland. Toen had de Commissie bij besluit van 1 juni 1994 bovengenoemde methode inderdaad gewijzigd door in wezen een extra criterium op te nemen om voor een regionale afwijking in aanmerking te komen, en door te voorzien in de mogelijkheid om steun toe te staan als gedeeltelijke compensatie van de meerkosten voor vervoer, teneinde rekening te houden met de voor de Europese Gemeenschap nieuwe geografische bijzonderheden (te weten de extreem noordelijke ligging, barre klimaatomstandigheden, zeer grote interne afstanden, een zeer lage bevolkingsdichtheid in bepaalde gedeelten van het grondgebied), waarmee geen rekening was gehouden als fundamentele problemen toen de methode werd ontwikkeld (zie voormelde mededeling van 20 december 1994 aan de lidstaten en de andere belanghebbenden betreffende een wijziging van punt II van de mededeling van 12 augustus 1988). Door uiteen te zetten dat de situatie van Venetië geen nieuwe

elementen vertoonde, en dat de betrokken steunregeling het geldende steunstelsel kon verstoren — omdat het om exploitatiesteun ging die werd toegekend in een gebied dat niet werd gekenmerkt door acute problemen van economische en sociale samenhang — heeft de Commissie haar weigering om in casu van de in de toepasselijke methode genoemde criteria af te wijken, dus genoegzaam gemotiveerd.

312 In de derde plaats moet ook de stelling van Italgas worden afgewezen, dat de Commissie gemachtigd zou zijn om van in het bijzonder de in punt 22 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun genoemde criteria af te wijken ten aanzien van de in artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 voorziene algemene verlagingen van sociale bijdragen, gericht op handhaving van de werkgelegenheid. Terwijl deze richtsnoeren immers verband houden met sectorale afwijkingen uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG, voert Italgas enkel beschikking 95/455 aan, waarin de Commissie een regionale afwijking had goedgekeurd ten aanzien van in de Mezzogiorno toepasselijke vrijstellingen van sociale bijdragen, in totaal andere omstandigheden dan die welke in casu aan de orde zijn, zoals zij in de bestreden beschikking vaststelt (punten 75 en 76). In deze beschikking uit 1995 (punt 14) had de Commissie vastgesteld dat de exploitatiesteun als bedoeld in artikel 1 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 in andere regio's dan Abruzzes en Molise aan alle voorwaarden voldeed om in aanmerking te komen voor de regionale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub a, EG. Wat daarentegen Abruzzes en Molise betreft, die niet langer aan deze voorwaarden voldeden, had de Commissie rekening gehouden met het feit dat op deze twee regio's tot en met 31 december 1993 de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub a, EG van toepassing was. Zij was derhalve van oordeel dat, ofschoon exploitatiesteun niet onder artikel 87, lid 3, sub c, EG valt, het, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvond daardoor niet zodanig werden veranderd dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad, wenselijk en verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was, deze steun, die vergezeld ging van een plan tot geleidelijke afschaffing, toe te staan als begeleidende maatregelen van tijdelijke aard, ter bevordering van de aanpassing van de bedrijven in de regio aan het minder gunstige stelsel van artikel 87, lid 3, sub c, EG. In haar beschikking 95/455 (punt 15) had de Commissie deze afwijking van de in de mededeling van 12 augustus 1988 genoemde criteria gerechtvaardigd op basis van „een algemeen beginsel dat rekening wordt gehouden met in objectieve zin specifieke kenmerken van situaties die niet

vergelijkbaar zijn met die van andere regio's die voor een afwijking uit hoofde van artikel [87], lid 3, sub c, [EG] in aanmerking komen”.

313 In de vierde plaats heeft de Commissie, anders dan Italgas stelt, volledig voldaan aan de criteria die zij in voormelde richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun had omschreven door de in artikel 2 van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 voorziene vrijstellingen van de sociale bijdragen voor het scheppen van arbeidsplaatsen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, wanneer deze vrijstellingen niet waren toegekend aan KMO's en evenmin aan ondernemingen gevestigd in een voor regionale steun in aanmerking komende zone of aan een bedrijf dat werklozen in dienst neemt. De Commissie heeft in punt 21 van deze richtsnoeren immers duidelijk de criteria vermeld aan de hand waarvan zij zou beoordelen of steun bij het scheppen van werkgelegenheid in aanmerking kan komen voor een sectorale afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG. Tot deze criteria behoren de bovengenoemde drie alternatieve voorwaarden, waaronder met name het criterium betreffende de ligging van de begunstigde onderneming in een zone die in aanmerking komt voor regionale steun. Nu Italgas geen enkel gegeven aanvoert aan de hand waarvan de samenhang in twijfel kan worden getrokken van deze drie alternatieve criteria met de doelstellingen van de sectorale afwijkingen uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub c, EG, dat steunmaatregelen betreft die bedoeld zijn om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken wanneer zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig wijzigen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, moet worden vastgesteld dat de Commissie zich volgens vaste rechtspraak (zie punt 292 hierboven) moest houden aan de indicatieve criteria die zij zichzelf had opgelegd. Hoe dan ook kan de Commissie niet worden verweten dat zij deze criteria heeft toegepast, aangezien niet is bewezen, en evenmin met redenen omkleed is gesteld, dat zij niet verenigbaar zijn met de met deze sectorale afwijkingen nagestreefde doelen (zie a contrario arrest Pollmeier Malchow/Commissie, punt 290 supra).

314 Gelet op het voorgaande moeten de middelen ontleend aan schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG en aan een motiveringsgebrek ongegrond worden verklaard.

3. *Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub d, EG, en van het beginsel van gelijke behandeling, alsmede vermeend gebrekkige en tegenstrijdige motivering*

a) Argumenten van partijen

Argumenten van verzoekers

— Zaak T-254/00

³¹⁵ Verzoekster, Hotel Cipriani, maakt bezwaar tegen de gronden waarop de Commissie heeft geweigerd een culturele afwijking toe te staan. Zij stelt dat de door het comité overgelegde COSES-studie heeft bevestigd dat de beperkingen, in Venetië, ten gevolge van de Italiaanse regeling inzake de bescherming van cultuurgoed en milieu, algemeen van aard zijn. Deze studie heeft nauwkeurig aangegeven welke extra kosten in Venetië uit deze beperkingen voortvloeien ten opzichte van vergelijkbare beperkingen in andere milieucontexten. Verzoekster noemt in het bijzonder de beperkingen die zijn opgelegd bij de Italiaanse wet nr. 1089/39 waarbij een stelsel van bescherming van goederen van historisch en artistiek belang is ingevoerd, en meer specifiek met betrekking tot Venetië, decreet nr. 791/1973 van de president van de Republiek, waarbij bijzondere voorschriften zijn ingevoerd betreffende restauratie- en saneringswerkzaamheden aan gebouwen van architectonisch, historisch en artistiek belang. Zij voegt daaraan toe dat het comité voorts had voorgesteld de bijkomende informatie te verstrekken die de Commissie noodzakelijk zou achten. Indien dus zou blijken dat voormelde bijkomende beperkingen niet van toepassing waren op bepaalde bedrijven, had de Commissie uitsluitend de niet aan deze beperkingen onderworpen bedrijven van de culturele afwijking moeten uitsluiten en zich daarbij op alle noodzakelijke informatie moeten baseren.

- 316 Vervolgens betoogt verzoekster dat de geringe omvang van de betrokken verlagingen van sociale bijdragen, die bovendien degressief waren tot volledige afschaffing ervan, derhalve evenredig was ten opzichte van de omvang van de meerkosten. In casu is het de bestreden beschikking die inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel.
- 317 De Commissie heeft overigens een culturele afwijking toegestaan aan Consorzio Venezia Nuova, zonder het verband na te gaan tussen het culturele doel van deze instelling en de omvang van de toegekende steun. Vanuit dat oogpunt is de bestreden beschikking derhalve tegenstrijdig en in strijd met het beginsel van gelijke behandeling.
- 318 De hotelactiviteit van verzoekster, op wier gebouwen de uiterst strenge regeling van toepassing is die voor het historische centrum geldt, houdt nauw verband met de identiteit van de gebouwen die zij exploiteert en waarvan de oorspronkelijke bestemming ingevolge voormeld decreet nr. 791/1973 moet worden gehandhaafd. Dat met dit doel toereikend personeel wordt aangesteld, beantwoordt aldus aan de noodzaak om het historische aanzien en de historische rol van deze gebouwen in de stad te behouden.

— Zaak T-277/00

- 319 Verzoekers, Coopservice en het comité verwijten de Commissie dat zij voorbij is gegaan aan het bestaan van algemene beperkingen die specifiek het grondgebied van de lagune betreffen en die met name bedoeld zijn om het architectonische erfgoed en het milieu te behouden. In het bijzonder heeft de Commissie geen rekening gehouden met de met name bij decreet nr. 962/1973 van de president van de Republiek opgelegde beperkingen, teneinde „het behoud van het landschappelijke, historische, archeologische en artistieke kader van de stad Venetië en van haar lagune” te verzekeren, volgens de doelstellingen die zijn geformuleerd in de Italiaanse wetten nrs. 171/1973 en 431/1985, welke gericht zijn op het nastreven van de hoofddoelen van milieubehoud. De Commissie heeft dus uitsluitend de rechtstreekse beperkingen in verband met de bescherming van architectonische rijkdommen van gebouwen zoals bedoeld in wet nr. 1089/39 onderzocht. Zij is daarentegen voorbijgegaan aan de „indirecte”

bependingen die bedoeld zijn ter bescherming van de voorwaarden in verband met het milieu, het decor, het perspectief en de verlichting van gebouwen waarvoor de rechtstreekse bependingen gelden.

320 De betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen zijn bedoeld om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. Voorts zijn zij evenredig aan de meerkosten ten gevolge van bovengenoemde bependingen en veranderen zij niet de voorwaarden waaronder het intracommunautaire handelsverkeer en de mededeling plaatsvinden. Vanuit deze twee gezichtspunten is de motivering van de bestreden beschikking onjuist en ontoereikend.

Argumenten van de Commissie

321 De Commissie brengt daartegen in dat zij enkel artikel 87, lid 3, sub d, EG heeft toegepast. Zij heeft vastgesteld dat er geen werkelijk verband bestond tussen het toegekende voordeel en de bijkomende kosten in verband met het behoud van het erfgoed, welke door dit voordeel moesten worden gecompenseerd.

b) Beoordeling door het Gerecht

322 In de eerste plaats is niet aangetoond dat de meerkosten in verband met de instandhouding van het erfgoed door alle door de betrokken verlagingen van sociale bijdragen begunstigde bedrijven worden gedragen. In het bijzonder wordt op basis van de door Hotel Cipriani aangevoerde omstandigheid dat het architectonische, historische en artistieke belang kan worden bepaald „voor gebouwencomplexen die zijn omschreven volgens parameters op basis van de ligging van straten, pleinen en kanalen”, zoals het comité had aangegeven, niet bewezen dat op alle gebouwen die

worden geëxploiteerd door de bedrijven die de betrokken verlagingen van sociale bijdragen genieten, dergelijke meerkosten drukken.

323 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie niet over de noodzakelijke informatie beschikte om in de bestreden beschikking onderscheid te maken tussen de bedrijven die gebouwen exploiteren waarvoor de beperkingen in verband met de instandhouding van het erfgoed gelden, en die welke niet dit type gebouwen exploiteren.

324 Meer in het algemeen blijkt uit de opmerkingen en documenten die haar in de administratieve procedure zijn overgelegd, dat de Commissie niet over relevante informatie beschikte om in staat te zijn om de strekking te beoordelen van eventuele architectonische en culturele beperkingen waarop Hotel Cipriani, Coopservice en het comité zich beroepen, en om de mogelijkheid te onderzoeken om eventueel een afwijking uit hoofde van artikel 87, lid 3, sub d, EG toe te staan. In het bijzonder blijkt uit de bestreden beschikking (punt 79), en is door verzoekers niet betwist, dat de Italiaanse regering nooit heeft verzocht om een culturele afwijking maar uitsluitend heeft verdedigd dat de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen regionale steun vormden. Bovendien is in voormelde COSES-studie uit februari 1998 (punt 3.3), die door de gemeente Venetië aan de Commissie is gezonden, enkel de lijst opgesteld van de wetten en de regelgevende teksten die op het gebied van milieu, bouw en urbanisme voor Venetië gelden. Weliswaar kan niet worden betwist dat een aantal van deze wetten of van deze regelgevende teksten beperkingen „van historische en artistieke aard” opleggen, zoals verzoekers betogen, doch de omvang en de werkingssfeer van deze beperkingen zijn niet nader bepaald. Daarbij komt dat het grootste gedeelte van genoemde regeling meer in het algemeen verband houdt met beperkingen met betrekking tot urbanisme, milieu of landschap, die niet bedoeld zijn om in aanmerking te worden genomen uit hoofde van de bevordering van cultuur en van de instandhouding van het erfgoed, als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub d, EG. Wat de COSES-studie uit maart 1998 (punten 1.2 en 1.5) betreft, die door het comité aan de Commissie is gezonden, deze bevat geen enkele vermelding met betrekking tot de kosten die de bedrijven in Venetië of in Chioggia in rechtstreeks verband met de bescherming van het erfgoed dragen.

325 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de wijze waarop de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen worden toegepast, niet verzekert dat deze maatregelen evenredig zijn aan het met de aangevoerde afwijking nagestreefde doel, zoals de Commissie in de bestreden beschikking (punt 81) stelt. Verzoekers betwisten immers niet dat er, gelet op de wijze waarop de steun wordt toegekend, in de regel geen verband bestaat tussen enerzijds de hoogte van de aan een bedrijf toegekende belastingvrijstellingen, welke verband houdt met het aantal werknemers, en anderzijds het type of de omvang van de door dat bedrijf geëxploiteerde gebouwen, en bijgevolg de in verband met de bescherming van het erfgoed gedragen meerkosten.

326 Wat de situatie van Hotel Cipriani betreft, die in casu wordt aangevoerd, moet worden vastgesteld dat verzoekster zich niet op feitelijke argumenten betreffende haar bijzondere situatie kan beroepen, aangezien deze argumenten niet gedurende de administratieve procedure aan de Commissie zijn voorgelegd.

327 Daarentegen moet worden vastgesteld dat het individuele onderzoek in de bestreden beschikking van de aan Consorzio Venezia Nuova toegekende steun zijn verklaring vindt in het feit dat laatstgenoemde een van de gemeentebedrijven is waarover de Italiaanse autoriteiten gedetailleerde informatie hadden verstrekt. Op basis van die informatie was de Commissie van oordeel dat de steun die was toegekend aan dit bedrijf, waarvan het statutaire doel bestond in de verwezenlijking van door de staat gesteunde projecten om het behoud van het historische, artistieke en architectonische erfgoed van Venetië te verzekeren, een cultureel doel had.

328 Om al deze redenen heeft de Commissie in het onderhavige geval het non-discriminatiebeginsel niet geschonden en heeft zij de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet overschreden door geen rekening te houden met de individuele situatie van met name Hotel Cipriani en door in het algemeen van oordeel te zijn dat de vermeende beperkingen geen rechtvaardiging vormden voor toekenning van een culturele afwijking.

329 Daaruit volgt dat de middelen ontleend aan schending van artikel 87, lid 3, sub d, EG en van de motiveringsplicht ongegrond moeten worden verklaard.

4. *Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub e, EG*

a) Argumenten van partijen

330 In zaak T-277/00 zijn de verzoekers, Coopservice en het comité van mening dat de bestreden beschikking (punt 84) artikel 87, lid 3, sub e, EG schendt en dat de motivering ervan ontoereikend en tegenstrijdig is, aangezien de Commissie meent dat zij zelfs geen mogelijkheid ziet om de afwijking uit dit artikel toe te passen. Zij stellen dat het nastreven van doelen van algemeen belang in verband met de instandhouding van het Venetiaanse culturele erfgoed, een rechtvaardiging vormt voor een dergelijke afwijking.

331 De Commissie betwist deze argumenten.

b) Beoordeling door het Gerecht

332 Artikel 87, lid 3, sub e, EG betreft „andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie”. Derhalve kan worden volstaan met vast te stellen, zoals de

Commissie opmerkt, dat er geen sprake was van een op basis van dit artikel genomen ad-hocbesluit van de Raad, aan de hand waarvan de betrokken steunregeling kon worden goedgekeurd.

333 Dit middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

5. Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub b, EG, artikel 87, lid 2, sub b, EG en artikel 253 EG, alsmede vermeende ontoereikende en tegenstrijdige motivering

a) Argumenten van partijen

334 In zaak T-277/00 verwijten verzoekers, Coopservice en het comité de Commissie in de eerste plaats dat zij ten onrechte en zonder motivering heeft uitgesloten dat de instandhouding van de stad Venetië een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang vormde, in de zin van artikel 87, lid 3, sub b, EG. De bestreden beschikking is op dit punt tegenstrijdig, omdat de Commissie tevens heeft erkend dat het van uiterst groot belang was om Venetië te behouden, en bijgevolg de verenigbaarheid van de aan Consorzio Venezia Nuova toegekende steun heeft aanvaard (punt 96).

335 In de tweede plaats heeft de Commissie tevens ten onrechte en zonder motivering de afwijking uit artikel 87, lid 2, sub b, EG, betreffende natuurrampen, uitgesloten. Het „acqua alta” (hoge waterstand) vormt echter een natuurramp enerzijds vanwege de extreme ernst van de gevolgen ervan voor de economische en sociale structuur van de

stad en omdat dit fenomeen zich telkens opnieuw voordoet, en anderzijds vanwege de desastreuze gevolgen wanneer dit fenomeen zich in uitzonderlijke omvang voordoet.

336 De Commissie betwist deze redenering.

b) Beoordeling door het Gerecht

337 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de Commissie op goede gronden betoogt dat de betrokken steunregeling niet kan worden aangemerkt als nauw verbonden met een belangrijk project van Europees belang. Zij is immers niet ingesteld voor het behoud van Venetië, maar is bedoeld de sociale lasten te verlichten die normalerwijze op het budget van de bedrijven op het grondgebied van Venetië of Chioggia drukken. Deze regeling beoogt dus in wezen het concurrentievermogen van deze bedrijven te verbeteren. Volgens de rechtspraak kan een steunmaatregel slechts in aanmerking komen voor de afwijking uit artikel 87, lid 3, sub b, EG, indien deze maatregel niet voornamelijk de economische marktdeelnemers van een lidstaat bevoordeelt, maar een voordeel vormt voor de Gemeenschap als geheel (arrest Unicredito Italiano, punt 209 supra, punten 72-78, en arrest van 15 december 2005, Italië/Commissie, punt 209 supra, punten 139 en 140).

338 Door in de bestreden beschikking (punt 97) de kwalificatie als „project van gemeenschappelijk belang” in de zin van artikel 87, lid 3, sub b, EG af te wijzen, heeft de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid dus niet overschreden. Anders dan verzoekers stellen, bevat de bestreden beschikking in dit opzicht overigens

geen tegenstrijdige motivering aangezien de aan Consorzio Venezia Nuova betaalde steun niet krachtens artikel 87, lid 3, sub b, EG was goedgekeurd (zie punt 327 hierboven).

339 Voorts heeft de Commissie de bestreden beschikking rechtens genoegzaam gemotiveerd door erop te wijzen dat de betrokken steunregeling niet een belangrijk project van algemeen belang betreft en evenmin bestemd is om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.

340 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de betrokken verlagingen van sociale bijdragen evenredig zijn aan de loonsom en niet bedoeld zijn tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, zoals artikel 87, lid 2, sub b, EG vereist. Bovendien brengt de Commissie in herinnering dat schade in verband met slechte weersomstandigheden volgens vaste praktijk op het gebied van de landbouw, slechts kan worden gelijkgesteld aan schade ten gevolge van natuurrampen in de zin van artikel 87, lid 2, sub b, EG, indien deze schade drempels overschrijdt die zijn vastgesteld ten opzichte van de normale productie. Dergelijke criteria kunnen niet worden toegepast op het fenomeen van de hoge waterstanden in Venetië.

341 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet heeft overschreden, door in de bestreden beschikking (punt 99) van oordeel te zijn dat het fenomeen van de hoge waterstanden in Venetië niet

kon worden aangemerkt als een natuurramp of als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, sub b, EG. Bovendien is de bestreden beschikking op dit punt genoegzaam gemotiveerd.

342 Daaruit volgt dat de onderhavige middelen ongegrond moeten worden verklaard.

B — Vermeende onregelmatigheid van de bij artikel 5 van de bestreden beschikking opgelegde verplichting tot terugvordering van de steun

343 Verzoekers formuleren twee reeksen middelen tot staving van hun vorderingen tot nietigverklaring van de bij artikel 5 van de bestreden beschikking opgelegde terugvorderingsverplichting. Ten eerste voeren zij schending van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 aan, alsmede schending van de beginselen van rechtszekerheid, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling, in verband met de gesteld onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steun. Ten tweede schendt de bestreden beschikking, voor zover daarbij terugvordering van de litigieuze steun wordt gelast, artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 en de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en bescherming van het gewettigd vertrouwen, alsmede de regels van het overgangsrecht en de motiveringsplicht.

1. *Vermeende schending van artikel 15 van verordening nr. 659/1999, en van de beginselen van rechtszekerheid, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling, in verband met de gesteld onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steun*

a) Argumenten van partijen

Argumenten van verzoekers

— Zaak T-254/00

³⁴⁴ Verzoekster, Hotel Cipriani, brengt in herinnering dat de Commissie in 1997 is begonnen met haar onderzoek inzake de betrokken verlagingen van sociale bijdragen. In deze context is de onderzoeks- en beschikkingsbevoegdheid van de Commissie bij artikel 15 van verordening nr. 659/1999, dat gericht is op bescherming van de rechtszekerheid, beperkt tot de steunmaatregelen die vanaf 1987 zijn ingesteld. Alleen die steun kan aan het eind van de in dit artikel vastgestelde verjaringstermijn worden teruggevorderd.

³⁴⁵ Hotel Cipriani genoot met name, ten minste sinds 1972, verlagingen van sociale lasten die voor het gehele nationale grondgebied waren voorzien bij andere wetten dan de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997, waarop de Commissie zich baseert. Verzoekster voert in dit verband de verlagingen aan van sociale bijdragen ten gunste van ambachtelijke en industriële bedrijven met minder dan 300 werknemers, ingesteld bij wet nr. 590/1971 en uitgebreid tot hotelbedrijven bij wet nr. 463/1972. Zij voegt daaraan toe dat zij tevens verlagingen van sociale bijdragen geniet als bedoeld in wet nr. 102/1977, die op het

gehele nationale grondgebied gelden voor ambachtelijke en industriële bedrijven in de zin van wet nr. 102/1977, en die zijn uitgebreid tot hotelbedrijven bij wet nr. 573/1977.

346 De betrokken verlagingen van sociale bijdragen vormen derhalve bestaande steun in de zin van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 659/1999, en geen nieuwe steun die zou zijn ingesteld bij de door de Commissie in de bestreden beschikking onderzochte wetten nrs. 206/1995 en 30/1997.

347 Zelfs indien wordt aanvaard dat verzoekster de betrokken verlagingen van sociale bijdragen krachtens deze wetten nrs. 206/1995 en 30/1997 genoot, hetgeen zij betwist, moeten deze maatregelen als bestaande steun worden aangemerkt, die minstens teruggaat tot 1972 en 1978. Enerzijds regelen deze wetten immers enkel een uitbreiding in de tijd en qua toepassingsgebied van bestaande steunmaatregelen die waren ingesteld bij wet nr. 1089/1968 betreffende verlagingen van sociale bijdragen ten behoeve van de ondernemingen in de Mezzogiorno, welke bij wet nr. 171/1973 zijn uitgebreid tot het grondgebied van Venetië, en bij wet nr. 502/1978, net als bij voormelde wet nr. 463/1972, tot de hotelsector. Anderzijds kwam verzoekster sinds 1978 in aanmerking voor de belastingverlichting als bedoeld in de regeling inzake gebieden in economische depressie (aree deprese).

348 Anders dan de Commissie stelt, bestaat er juridische continuïteit tussen de betrokken steunregeling en voormelde bestaande steunmaatregelen, aangezien deze steunmaatregelen niet wezenlijk zijn gewijzigd. Hoewel deze steunmaatregelen bij verschillende wetten zijn ingesteld, gaat het steeds om dezelfde verlaging van sociale bijdragen waarvan de toepassing op het grondgebied van Venetië en Chioggia was voorzien bij wet nr. 171/1973, zoals uitgelegd bij wet nr. 502/1978. Deze analyse vindt bevestiging in artikel 5 bis van wet nr. 206/1995, waarin is vermeld dat de in artikel 23 van wet nr. 171/1973 en in artikel 3 van wet nr. 502/1978 bedoelde bepalingen in die zin moeten worden uitgelegd dat de daarin voorziene verlagingen van sociale bijdragen toegekend blijven worden volgens de criteria van het ministerieel besluit van 5 augustus 1994. Daaruit volgt dat de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997 enkel bevestigen dat de reeds eerder ingestelde verlagingen van sociale bijdragen van toepassing zijn op het

grondgebied van Venetië en Chioggia, zonder de wezenlijke elementen van die regeling, te weten de begunstigden, de vorm van de interventie en de omvang ervan, te wijzigen.

349 In dit juridische kader, en gelet op artikel 15, leden 1 en 2, van verordening nr. 659/1999, konden de begunstigden van het betrokken stelsel van vrijstellingen van sociale bijdragen dus een gewettigd vertrouwen stellen in de wettigheid en de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van deze vrijstellingen. De verjaringstermijn was immers ingegaan in 1973, zo niet eerder. Verzoekster stelt in dit verband dat artikel 15, lid 2, van verordening nr. 659/1999, waarin is bepaald dat de verjaringstermijn ingaat op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde is verleend, in die zin moet worden uitgelegd dat in het geval van een steunregeling, de handeling waarbij de steun wordt verleend, samenvalt met de vaststelling van de wet waarbij deze regeling is ingesteld. De maandelijkse termijnen voor betaling van de sociale bijdragen zijn niet relevant, omdat zij louter deel uitmaken van de uitvoering van die wet (arrest Gerecht van du 30 april 2002, *Government of Gibraltar/Commissie*, T-195/01 en T-207/01, *Jurispr.* blz. II-2309, punt 130).

350 Voorts heeft de Commissie, ten onrechte, de betrokken maatregelen impliciet aangemerkt als nieuwe steun waarvoor als zodanig volgens artikel 88, lid 3, EG een aanmeldingsplicht geldt.

351 Ten slotte brengt de bestreden beschikking schending van het beginsel van gelijke behandeling mee ten aanzien van verzoekster ten opzichte van de elders op het Italiaanse grondgebied gevestigde hotels, die wel voor de verlagingen van sociale bijdragen in aanmerking blijven komen.

— Zaak T-277/00

352 Verzoekers, Coopservice en het comité betogen eveneens dat de betrokken maatregelen als voorzien bij de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997, bestaande steun vormen in de zin van de artikelen 1 en 15 van verordening nr. 659/1999, waarvoor de aanmeldingsplicht uit hoofde van artikel 88, lid 3, EG niet geldt. Krachtens artikel 15 van verordening nr. 659/1999 kan deze steun niet worden teruggevorderd. Verzoekers stellen dat de wetgeving betreffende de verlagingen van sociale bijdragen ten behoeve van de ondernemingen in de Mezzogiorno is terug te voeren op wet nr. 1089/1968, waarbij een eenvoudig stelsel van belastingverlichting is ingesteld, dat aanvankelijk op 31 december 1972 zou komen te vervallen. Het toepassingsgebied van dit stelsel is bij wet nr. 171/1973 uitgebreid tot Venetië en Chioggia. Het bij wet nr. 1089/1968 ingestelde stelsel is tot en met 30 juni 1994 van kracht gebleven. Het is gedeeltelijk vervangen door het ministerieel besluit van 5 augustus 1994 waarbij „*één*” systeem van belastingverlichting is ingesteld waarin de verschillende bij wet nr. 1089/1968 voorziene belastingverlichtingen opgingen, en waarin een volledige vrijstelling van bijdragen gedurende *één* jaar voor nieuwe arbeidsplaatsen is voorzien. De wil van de wetgever, die gestalte heeft gekregen in wet nr. 171/1973, om aan ondernemingen die actief zijn in de historische centra van Venetië en Chioggia een aantal van de voordelen toe te kennen die ook worden toegekend aan bedrijven die actief zijn in het midden en zuiden van Italië, is niet veranderd. De wezenlijke bestanddelen van het stelsel zijn immers niet gewijzigd. Dit stelsel is nog steeds bedoeld voor dezelfde ondernemingen, het vindt zijn rechtvaardiging in dezelfde redenen betreffende de specifieke situatie van het historische centrum van Venetië en Chioggia, en is gebaseerd op hetzelfde mechanisme voor vaststelling van de steun, te weten de verwijzing naar de wetgeving die voor het midden en het zuiden van Italië geldt.

353 Er is derhalve sprake van continuïteit in de voorwaarden en de wijze van toepassing van de maatregelen zoals in het bijzonder in wet nr. 171/1973 en in de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997 was voorzien. Voor zover de twee laatstgenoemde wetten de maatregelen van wet nr. 171/1973 niet wezenlijk hebben gewijzigd, vormen de betrokken verlagingen van sociale bijdragen geen nieuwe steun. De enige wijzigingen die de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997 hebben aangebracht, betreffen een verlaging van het voordien aan de begunstigden van de betrokken maatregel toegekende voordeel, en kunnen derhalve niet als wezenlijk worden aangemerkt.

354 Bovendien betwisten verzoekers de stelling van de Commissie dat de datum waarop de steunregeling is ingesteld niet ter zake doet voor de vaststelling van het aanvangspunt van de verjaringstermijn als bedoeld in artikel 15, lid 2, van verordening nr. 659/1999. Zij betogen dat de steun die krachtens een steunregeling wordt verleend, reëel wordt op de datum waarop de betrokken onderneming wordt toegelaten om voor die regeling in aanmerking te komen, en niet bij de uitvoering, elke maand, van de verplichting om de reeds toegekende steun uit te betalen.

355 In casu heeft de Commissie verzuimd om het verband te beoordelen tussen de betrokken steunregeling, die van toepassing is sinds juli 1994, en de regeling die bij wet nr. 171/1973 was ingesteld. De bestreden beschikking schendt derhalve artikel 15 van verordening nr. 659/1999 en vertoont een motiveringsgebrek, aangezien de betrokken steunregeling daarin impliciet als nieuwe steun wordt gekwalificeerd.

Argumenten van de Commissie

356 De Commissie betwist deze redenering.

b) Beoordeling door het Gerecht

357 Voor zover artikel 15 van verordening nr. 659/1999, dat een verjaringstermijn bevat, als een procedurevoorschrift wordt aangemerkt, was het onmiddellijk bij de inwerkingtreding van deze verordening, te weten 16 april 1999, van toepassing op alle bij de Commissie aanhangige procedures (arrest Gerecht van 10 april 2003, Scott/Commissie, T-366/00, Jurispr. blz. II-1763, punt 51). Aangezien de bestreden beschikking op 25 november 1999 is vastgesteld, moet worden onderzocht of deze

verjaringstermijn in casu was verstreken zodat de betrokken steunregeling onder toepassing van artikel 15, lid 3, van deze verordening moet worden geacht bestaande steun te zijn.

358 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de maatregelen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen nieuwe steun vormen (arresten Hof van 9 oktober 1984, Heineken Brouwerijen, 91/83 en 127/83, Jurispr. blz. 3435, punten 17 en 18, en 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Jurispr. blz. I-3829, punt 13). In het bijzonder wanneer de wijziging de kern van de oorspronkelijke regeling raakt, wordt die regeling in een nieuwe steunregeling omgezet. Wanneer de wijziging daarentegen niet substantieel is, kan alleen de wijziging als zodanig als nieuwe steun worden gekwalificeerd (arrest Government of Gibraltar/Commissie, punt 349 supra, punten 109 en 111).

359 In casu moet worden vastgesteld dat wet nr. 206/1995, voor zover daarbij de bij ministerieel besluit van 5 augustus 1994 voor de Mezzogiorno voorziene vrijstellingen van sociale bijdragen worden uitgebreid tot bedrijven die op het grondgebied van Venetië en Chioggia zijn gevestigd, en wet nr. 30/1997 voor zover de regeling daarbij is verlengd voor 1997, een specifieke nieuwe regeling hebben ingesteld die precies van toepassing is op het grondgebied van Venetië en Chioggia.

360 In dit verband kunnen verzoekers argumenten ten bewijze dat de betrokken steunregeling enkel een uitbreiding in de tijd en qua toepassingsgebied van bestaande steun vormde, niet slagen. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de Commissie, zonder door verzoekers te worden tegengesproken, stelt dat wet nr. 463/1972, waarop Hotel Cipriani zich beroept, de bij wet nr. 590/1971 voorziene verlagingen van sociale bijdragen ten behoeve van ambachtelijke bedrijven, industriële KMO's en hotelbedrijven, tot en met 30 juni 1973 verlengde. Deze verlagingen van sociale bijdragen werden vanaf 1 juli 1973 niet meer toegekend en hielden dus geen verband met de in de bestreden beschikking onderzochte steun die tussen 1995 en 1997

is betaald. Hetzelfde geldt voor de bij de wetten nrs. 502/1978, 102/1977 en 573/1977 voorziene verlagingen van sociale bijdragen, welke tot en met 31 december 1981 golden.

361 In de tweede plaats had het genoemde ministerieel besluit van 5 augustus 1994, waarnaar in de wetten nrs. 30/1997 en 206/1995 wordt verwezen, een „nieuw stelsel van verlagingen van sociale bijdragen in de gebieden van de Mezzogiorno” tot doel. Daarbij werd dus een nieuwe steunregeling voor de Mezzogiorno ingesteld. Bij wet nr. 206/1995 is deze nieuwe regeling uitgebreid tot ondernemingen in Venetië en Chioggia, en bij wet nr. 30/1997 zijn de voorwaarden voor toekenning van steun volgens deze nieuwe regeling gewijzigd.

362 Gesteld al dat de betrokken steunregeling die aanvankelijk was voorzien bij wet nr. 206/1995, enkel een bestaande steunregeling zou hebben uitgebreid tot nieuwe begunstigen, zonder overigens de bestaande regeling wezenlijk te wijzigen, dan vormt deze uitbreiding, die los kan worden gemaakt van de aanvankelijke regeling, bijgevolg nieuwe steun, die moet worden aangemeld (zie in die zin arrest *Government of Gibraltar/Commissie*, punt 349 supra, punten 109 en 110).

363 Daaruit volgt dat de bestreden beschikking, waarbij terugvordering wordt gelast van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun die onder toepassing van de wetten nrs. 206/1995 en 30/1997 is betaald, hoe dan ook vóór het verstrijken van de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 was gegeven.

364 Anders dan verzoekers stellen is de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 bovendien hoe dan ook pas ingegaan op de datum waarop de onwettige steun is betaald. In het geval van een steunregeling die meer dan tien jaar voor de eerste stuiting van de verjaringstermijn was ingesteld, moet de onwettige en onverenigbare

steun die op basis van deze regeling gedurende de afgelopen tien jaar is toegekend, dus worden teruggevorderd (arrest Government of Gibraltar/Commissie, punt 349 supra, punt 130).

³⁶⁵ Bijgevolg was de verjaringstermijn van tien jaar, gesteld al dat er sprake was van continuïteit tussen de betrokken steunregeling en de oudere regelingen, hetgeen door het onderzoek van de feiten is weerlegd, in casu zeer zeker niet verstreken vóór de vaststelling van de bestreden beschikking, in 1999, wat de steun betreft die in deze beschikking aan de orde is en die tussen 1995 en 1997 was betaald.

³⁶⁶ Ten slotte staat vast dat de Italiaanse regering tijdens de administratieve procedure nooit heeft betoogd dat de betrokken regeling bestaande steun vormde, en evenmin de kwalificatie als nieuwe steun heeft betwist die door de Commissie was gekozen in haar beslissing om de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Ook de belanghebbende derden hebben in dit opzicht overigens geen relevante argumenten aangevoerd. Derhalve kan deze instelling niet worden verweten dat zij niet is nagegaan of deze betrokken regeling als bestaande dan wel als nieuwe steun moest worden gekwalificeerd (arrest Hof van 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-3657, punt 51).

³⁶⁷ Om al deze redenen moeten de onderhavige middelen ongegrond worden verklaard.

2. Vermeende schending van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, van de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en bescherming van het gewettigd vertrouwen, alsmede van de regels van het overgangsrecht en van de motiveringsplicht

a) Argumenten van partijen

Argumenten van verzoekers

— Zaak T-254/00

³⁶⁸ Verzoekster, Hotel Cipriani, betoogt subsidiair dat, zelfs indien de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 niet zou zijn verstreken, hetgeen zij betwist, de in de bestreden beschikking opgelegde verplichting om de betrokken steun terug te vorderen de beginselen van evenredigheid en van gelijke behandeling schendt, en derhalve eveneens in strijd is met artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, waarin is bepaald dat de Commissie geen terugvordering van de steun verlangt indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht. Het opleggen van een terugvorderingsverplichting vloeit immers niet automatisch voort uit de onverenigbaarverklaring. Het staat aan de Commissie om de uitzonderlijke omstandigheden die het onderhavige geval kenmerken, te onderzoeken teneinde na te gaan of het opleggen van een dergelijke verplichting in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

³⁶⁹ In casu heeft de Commissie zonder afdoende motivering de argumenten afgewezen die door de Italiaanse autoriteiten tegen terugvordering van de betrokken steun waren aangevoerd.

370 De in casu onderzochte situatie kenmerkt zich door een hoge mate van rechts-onzekerheid. De verlagingen van sociale bijdragen die zijn toegekend aan ondernemingen met een economische activiteit op een zuiver plaatselijke markt, zullen immers het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging waarschijnlijk niet ongunstig beïnvloeden. Voorts bevestigen de afschaffing van de betrokken steunregeling op 30 november 1997 en het feit dat er geen belanghebbende derden aan de procedure deelnemen, dat deze regeling geen invloed heeft op de werking van de markt. De terugvorderingsverplichting is derhalve onevenredig.

371 In replik betoogt verzoekster dat zij in bovenvermelde context terecht mocht verwachten dat haar situatie, overeenkomstig het algemene beginsel van gelijke behandeling, op vergelijkbare wijze zou worden beoordeeld als de situatie van gemeentebedrijven was beoordeeld. Dit gewettigd vertrouwen verzet zich in casu tegen terugvordering van de betrokken steun.

372 Ten slotte is de referentierentevoet die in de bestreden beschikking is gebruikt voor de berekening van de rente over de terug te vorderen bedragen, onwettig omdat deze hoger is dan de referentierentevoet die in het tijdvak in kwestie voor de betrokken onderneming op haar eigen schuldenlast werd toegepast. Deze referentierentevoet is immers in strijd met het doel van de terugvordering, die erop gericht is om de situatie te herstellen waarin de onderneming zich zou hebben bevonden indien zij de betrokken steun niet had ontvangen.

— Zaak T-270/00

373 Verzoekster, Italgas, betoogt om te beginnen dat de beoordeling van de omstandigheden die de Italiaanse autoriteiten hebben aangevoerd tot staving van hun verzoek dat de betrokken steun niet wordt teruggevorderd, tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort.

374 Zij verwijt de Commissie vervolgens dat zij het verbod van terugwerkende kracht van materiële voorschriften schendt door zich in de bestreden beschikking op artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 te baseren. Deze verordening is op 16 april 1999 in werking getreden terwijl de betrokken steun slechts tot in 1997 werd verleend. Dit artikel 14, lid 1, bevat een materieel voorschrift dat de criteria wijzigt waarop de Commissie een eventuele beslissing mag baseren om de betrokken lidstaat niet te verplichten om steun in kwestie terug te vorderen. Onder de daaraan voorafgaande regeling had de Commissie immers een discretionaire bevoegdheid (arrest Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 82). Zij had aldus rekening kunnen houden met de economische en sociale consequenties van een eventueel terugvorderingsbevel. Volgens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 kan de Commissie slechts afzien van terugvordering van de steun indien deze terugvordering zou indruisen tegen een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.

375 Artikel 5 van de bestreden beschikking geeft derhalve blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

376 Bij het ontbreken, *ratione temporis*, van een verplichting van de Commissie om uit hoofde van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 terugvordering van de steun te gelasten, is de bestreden beschikking onjuist en ontoereikend gemotiveerd, omdat daarin op algemene wijze en zonder onderscheid de terugvordering van de betaalde steun wordt gelast, zonder dat met voldoende zekerheid, op basis van een diepgaand onderzoek van alle relevante omstandigheden, is geverifieerd dat de betrokken maatregel het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging ongunstig kon beïnvloeden.

377 De Italiaanse Republiek, die tussenkomt aan de zijde van Italgas, sluit zich aan bij deze opmerkingen. Zij voegt daaraan toe dat de specificiteit van de feitelijke situatie in het onderhavige geval en de rechtsonzekerheid die daaruit voortvloeit, alsmede het ontbreken van opmerkingen van belanghebbende derden, de Commissie ertoe hadden moeten brengen om concreet na te gaan of de terugvordering van de betrokken steun

noodzakelijk was voor het herstel van de vroegere mededingingssituatie. Deze vraag, die tijdens de administratieve procedure uitgebreid is besproken, is in de bestreden beschikking niet onderzocht.

— Zaak T-277/00

- ³⁷⁸ Verzoekers, Coopservice en het comité betogen dat de in de bestreden beschikking opgelegde terugvorderingsverplichting in strijd is met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid, alsmede met het evenredigheidsbeginsel.
- ³⁷⁹ Wat in de eerste plaats de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid betreft, toont de omstandigheid dat de Commissie met betrekking tot de gemeentebedrijven ACTV, Panfido en AMAV meent dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG, niet zijn vervuld, aan dat de betrokken maatregelen volgens deze instelling als zodanig geen onwettige steunmaatregelen vormen. Bovendien heeft de Commissie verenigbaarheidscriteria omschreven die door de betrokken lidstaat moeten worden toegepast. De verwijzing naar deze nationale procedure om op basis van een individueel, diepgaand en complex onderzoek vast te stellen of een steunmaatregel onwettig is, impliceert volgens verzoekers dat de vaststelling van de onwettigheid van de steun uitsluitend ex nunc werkt. Bijgevolg kan aan de begunstigden van deze maatregel de bescherming van het gewettigd vertrouwen niet worden ontzegd.
- ³⁸⁰ Voorts zijn de betrokken verlagingen van sociale bijdragen voorzien in een nationale regeling die uit 1973 dateert. In deze context zou het buitensporig zijn om de begunstigden van deze maatregel te verplichten informatie in te winnen over de communautaire procedure, te meer nu zij een grote een onbepaalde categorie vormen. Na dertig jaar van bestaan, moet deze steunregeling worden geacht bekend te zijn op gemeenschapsniveau, ook al is zij niet formeel aangemeld.

381 In de tweede plaats is de verplichting om de betrokken steun terug te vorderen in strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat deze maatregelen een te verwaarlozen invloed op het handelsverkeer hebben gehad, terwijl de terugbetaling ervan een uiterst zware last vormt voor de door die steun begunstigen.

382 Om al deze redenen heeft de Commissie artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 en de motiveringsplicht geschonden door niet na te gaan of de terugvordering van de betrokken steun niet in strijd was met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.

383 Ten slotte menen verzoekers dat de bestreden beschikking eveneens in strijd is met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen voor zover daarin is bepaald dat het bedrag van de terug te betalen steun moet worden verhoogd met rente berekend op basis van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen. Bovendien is de keuze voor de methode van berekening van de rente niet met redenen omkleed.

Argumenten van de Commissie

384 De Commissie betwist deze redenering.

b) Beoordeling door het Gerecht

385 Vooraf dient te worden opgemerkt dat artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 als algemene regel de verplichting van de Commissie vastlegt om terugvordering te gelasten van onwettige steun die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard. Volgens deze bepaling hoeft de Commissie immers alleen dan geen terugvordering van de steun te verlangen, wanneer deze terugvordering in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht. Bovendien dient vooraf tevens in herinnering te worden gebracht dat, anders dan Italgas stelt (zie punt 373 hierboven), de artikelen 87 EG en volgende, en artikel 14 van verordening nr. 659/1999 alsmede het vertrouwens-, het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel niet in de weg kunnen staan aan een nationale maatregel die de terugbetaling van steun gelast ter uitvoering van een beschikking van de Commissie waarbij die steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard en bij toetsing waarvan aan die bepalingen en algemene beginselen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten (arrest Unicredito Italiano, punt 209 supra, punt 125).

386 In deze context kan de grief van Italgas, dat de bestreden beschikking het verbod van terugwerkende kracht schendt, voor zover zij wat het opleggen van een terugvorderingsverplichting betreft is gebaseerd op artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, dat een nieuw materieel voorschrift bevat, niet worden aanvaard. In dit verband moet worden vastgesteld dat de Commissie zich in de bestreden beschikking (punten 100-103) niet uitsluitend op de bij artikel 14, lid 1, van deze verordening opgelegde verplichting heeft gebaseerd. Zij heeft zich tevens uitdrukkelijk gebaseerd op de eerdere rechtspraak, die overigens formeel gestalte heeft gekregen in genoemd artikel 14, lid 1, dat in dit opzicht geen enkel nieuw voorschrift invoert.

387 Reeds vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 659/1999 was de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering volgens vaste rechtspraak immers het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onwettig was (arrest Tubemeuse, punt 265 supra, punt 66, en arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 47). Het Hof heeft in het bijzonder geoordeeld dat de Commissie, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, de discretionaire bevoegdheid die zij bezit niet overschrijdt wanneer zij een lidstaat verzoekt onwettige steun terug te

vorderen, aangezien de terugvordering slechts bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen (arrest Maribel bis/ter, punt 226 supra, punt 66).

388 Ook al moet worden erkend dat artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 in casu formeel niet van toepassing was omdat zij een materieel voorschrift bevat, doet deze omstandigheid niet af aan de in de bestreden beschikking opgelegde terugvorderingsverplichting, aangezien de Commissie overeenkomstig de in het vorige punt bedoelde rechtspraak heeft gemeend dat de terugvordering noodzakelijk was om de vroegere toestand te herstellen door de voordelen die de betrokken ondernemingen krachtens de aan de orde zijnde steunregeling hadden genoten, ongedaan te maken.

389 In het bijzonder kan de verplichting om de betrokken steun terug te vorderen, anders dan verzoekers stellen, niet onevenredig worden beschouwd ten opzichte van de doelen van de verdragsbepalingen op het gebied van staatssteun, aangezien deze verplichting het logische gevolg van de onwettigheid is en bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen.

390 De omstandigheid dat het merendeel van de begunstigde ondernemingen hun activiteiten plaatselijk uitoefenden, hetgeen niet is bewezen, had in dit verband hoe dan ook niet alle invloed van de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen op het handelsverkeer en de mededinging kunnen wegnemen, zoals reeds is geoordeeld (zie punten 246-248 hierboven). Zo toont ook de omstandigheid dat er geen belanghebbende derden aan de administratieve procedure hebben deelgenomen niet aan, dat de begunstigten van deze vrijstellingen geen merkbaar mededingingsvoordeel hadden genoten dat ongedaan moest worden gemaakt om de vroegere toestand te herstellen.

- 391 In deze context heeft de Commissie, anders dan Hotel Cipriani stelt, in de bestreden beschikking (punt 103) op passende wijze rekening gehouden met de opmerkingen die de Italiaanse autoriteiten hadden aangevoerd tot staving van hun verzoek om de onverenigbare steun niet terug te vorderen.
- 392 Met betrekking tot het door Hotel Cipriani en door Coopservice en het comité aangevoerde middel ontleend aan schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, dient in herinnering te worden gebracht dat de begunstigde van onrechtmatige steun volgens vaste rechtspraak geen gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de toekenning van deze steun kan hebben (arrest Unicredito Italiano, punt 209 supra, punten 104 en 108-111, en arrest Hof van 22 april 2008, Commissie/Salzgitter, C-408/04 P, Jurispr. blz. I-2767, punt 104). In casu was de betrokken steunregeling niet aangemeld en de terugvordering van de steun vormde dus een risico dat was te voorzien. De door Coopservice en door het comité aangevoerde omstandigheid dat de terugvordering in het kader van de nationale procedure ter uitvoering van de beschikking van de Commissie plaatsvindt, is in dit verband irrelevant.
- 393 Bovendien voeren verzoekers geen enkele objectief uitzonderlijke omstandigheid aan op basis waarvan kan worden aangetoond dat de litigieuze terugvorderingsverplichting in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, zoals de rechtspraak vereist (arrest Commissie/Salzgitter, punt 392 supra, punt 107). In het bijzonder de argumenten betreffende de continuïteit in de tijd van de voorschriften die de vrijstellingen van sociale bijdragen aan de ondernemingen in Venetië of in Chioggia toekennen, zijn door het Gerecht reeds ongegrond verklaard (zie punt 362 hierboven). Voorts zou een dergelijke continuïteit op zich hoe dan ook geen uitzonderlijke omstandigheid hebben gevormd waardoor de beschikking van de Commissie waarbij onder eerbiediging van de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 terugvordering van de betrokken steun wordt gelast, onrechtmatig zou zijn.
- 394 Met betrekking tot het door Hotel Cipriani aangevoerde middel ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling, dient in herinnering te worden gebracht dat de bestreden beschikking geen enkele vaststelling van individuele aard bevat, met uitzondering van de beoordeling van de situatie van de gemeentebedrijven,

die is verricht op basis van de gegevens die door de nationale autoriteiten en door de gemeente Venetië aan de Commissie waren gezonden. Aangezien daarentegen gedurende de administratieve procedure aan de Commissie geen informatie is gezonden over de individuele situatie van Hotel Cipriani, kan de bestreden beschikking jegens verzoekster niet discriminerend zijn in verhouding tot de gemeentebedrijven.

³⁹⁵ Ook de respectieve argumenten van Hotel Cipriani en van Coopservice en het comité ten bewijze dat de wijze van berekening van de rente over de terug te vorderen bedragen onrechtmatig is, moeten worden afgewezen. In dit verband dient vooraf te worden opgemerkt dat artikel 14, lid 2, van verordening nr. 659/1999, waarin is bepaald dat de Commissie een passend rentepercentage vaststelt, weliswaar een materieel voorschrift vormt en derhalve in casu formeel niet van toepassing was, doch dat dit voorschrift geen nieuwe regels invoert.

³⁹⁶ In casu kan worden volstaan met vast te stellen dat het rentepercentage dat is vastgesteld in de bestreden beschikking (artikel 5, tweede alinea), waarin wordt verwezen naar de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen, in overeenstemming is met het doel van de terugvordering en derhalve niet als onvoorzienbaar kan worden beschouwd.

³⁹⁷ Bovendien hoefde de Commissie de keuze voor deze referentierentevoet in de bestreden beschikking niet nader te motiveren. In het bijzonder kan op basis van de enkele omstandigheid dat deze rentevoet hoger zou zijn dan die welke wordt toegepast op de schuldenlast van Hotel Cipriani, niet worden aangenomen dat deze niet representatief is voor de op de markt gehanteerde rentevoeten (zie in die zin arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 159). Bovendien kan deze verzoekster hoe dan ook geen beroep doen op haar individuele situatie, aangezien de Commissie daarvan niet in kennis is gesteld gedurende de administratieve procedure, zoals reeds is geoordeeld (zie met name punten 211 en 215 hierboven).

398 Daaruit volgt dat verzoekers niet hebben aangetoond dat het in de bestreden beschikking vastgestelde rentepercentage niet passend was omdat dit hoger was dan nodig om de voordelen ongedaan te maken die voor de begunstigden uit de betrokken vrijstellingen van sociale bijdragen voortvloeiden.

399 Om al deze redenen moeten de middelen ontleend aan vermeende schending van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, van de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, alsmede van de regels van het overgangsrecht en van de motiveringsplicht, ongegrond worden verklaard.

Kosten

400 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten, daaronder begrepen, wat verzoekers in zaak T-277/00 betreft, de kosten van de kortgedingprocedure.

401 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Bijgevolg zal de Italiaanse Republiek haar eigen kosten dragen.

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

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De beroepen worden verworpen.**

- 2) **Hotel Cipriani SpA, de Società italiana per il gas SpA (Italgas), Coopservice — Servizi di fiducia Soc. coop. rl en het Comitato „Venezia vuole vivere” dragen hun eigen kosten alsmede die van de Commissie. Coopservice en het Comitato „Venezia vuole vivere” dragen tevens alle kosten van de kortgedingprocedure.**

Meij

Vadapalas

Wahl

Prek

Ciucă

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 november 2008.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	II - 3277
A — Betrokken stelsel van verlaging van sociale bijdragen	II - 3277
B — Administratieve procedure	II - 3279
C — Bestreden beschikking	II - 3281
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 3283
Ontvankelijkheid	II - 3288
A — Gestelde aanhangigheid in zaak T-277/00	II - 3289
1. Argumenten van partijen	II - 3289
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3289
B — Vermeend ontbreken van procesbevoegdheid van de verzoekende ondernemingen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00	II - 3291
1. Argumenten van partijen	II - 3291
2. Beoordeling door het Gerecht	II - 3297
a) Beoordeling, in het licht van de rechtspraak, van het criterium betreffende de wijze van toepassing van de steunregeling	II - 3299
b) Beoordeling van het criterium op basis van de wijze van toepassing van de steunregeling, in het licht van het communautaire stelsel van toezicht op staatssteun	II - 3307
c) Gestelde bevoegdheid van de nationale autoriteiten om bij de uitvoering van een bevel tot terugvordering in elk individueel geval na te gaan of er sprake is van steun	II - 3309
C — Gesteld ontbreken van procesbevoegdheid van het comité in zaak T-277/00	II - 3314
Ten gronde	II - 3315
A — Gesteld onjuiste kwalificatie van de betrokken maatregelen als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun	II - 3315
	II - 3407

1. Gestelde schending van artikel 87, lid 1, EG en van artikel 86, lid 2, EG, alsmede van het beginsel van gelijke behandeling, en vermeende gebrekkige motivering en tegenstrijdigheden in de motivering II - 3316
- a) Argumenten van partijen II - 3316
- Argumenten van verzoekers II - 3316
- Zaak T-254/00 II - 3316
- Zaak T-270/00 II - 3320
- Zaak T-277/00 II - 3325
- Argumenten van de Commissie II - 3328
- b) Beoordeling door het Gerecht II - 3329
- Gesteld ontbreken van een voordeel omdat de betrokken maatregelen een compensatie zouden vormen II - 3330
- Gestelde compensatie van structurele nadelen (zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00) II - 3332
- Gestelde compensatie voor beheer van openbare diensten (zaken T-270/00 en T-277/00) II - 3339
- Gesteld ontbreken van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en van invloed op de mededinging II - 3346
2. Gestelde schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG en motiveringsgebrek II - 3355
- a) Argumenten van partijen II - 3355
- Argumenten van verzoekers II - 3355
- Zaak T-254/00 II - 3355
- Zaak T-270/00 II - 3357
- Zaak T-277/00 II - 3361
- Argumenten van de Commissie II - 3361
- b) Beoordeling door het Gerecht II - 3363

3. Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub d, EG, en van het beginsel van gelijke behandeling, alsmede vermeend gebrekkige en tegenstrijdige motivering	II - 3378
a) Argumenten van partijen	II - 3378
Argumenten van verzoekers	II - 3378
— Zaak T-254/00	II - 3378
— Zaak T-277/00	II - 3379
Argumenten van de Commissie	II - 3380
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3380
4. Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub e, EG	II - 3383
a) Argumenten van partijen	II - 3383
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3383
5. Vermeende schending van artikel 87, lid 3, sub b, EG, artikel 87, lid 2, sub b, EG en artikel 253 EG, alsmede vermeende ontoereikende en tegenstrijdige motivering	II - 3384
a) Argumenten van partijen	II - 3384
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3385
B — Vermeende onregelmatigheid van de bij artikel 5 van de bestreden beschikking opgelegde verplichting tot terugvordering van de steun	II - 3387
1. Vermeende schending van artikel 15 van verordening nr. 659/1999, en van de beginselen van rechtszekerheid, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling, in verband met de gesteld onjuiste kwalificatie van de betrokken steunmaatregelen als nieuwe steun	II - 3388
a) Argumenten van partijen	II - 3388
Argumenten van verzoekers	II - 3388
— Zaak T-254/00	II - 3388
— Zaak T-277/00	II - 3391

Argumenten van de Commissie	II - 3392
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3392
2. Vermeende schending van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999, van de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en bescherming van het gewettigd vertrouwen, alsmede van de regels van het overgangsrecht en van de motiveringsplicht	II - 3396
a) Argumenten van partijen	II - 3396
Argumenten van verzoekers	II - 3396
— Zaak T-254/00	II - 3396
— Zaak T-270/00	II - 3397
— Zaak T-277/00	II - 3399
Argumenten van de Commissie	II - 3400
b) Beoordeling door het Gerecht	II - 3401
Kosten	II - 3405