CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 16 december 2010[1]

I — Rechtskader ..... I - 4737

II — Feiten en administratieve procedure ..... I - 4739

A — Regeling inzake de verlaging van sociale bijdragen ..... I - 4739

B — Procedure voor de Commissie ..... I - 4740

C — Bestreden beschikking ..... I - 4741

III — Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest ..... I - 4743

A — Procesverloop voor het Gerecht ..... I - 4743

B — Bestreden arrest ..... I - 4743

IV — Procedure voor het Hof ..... I - 4744

V — De incidentele hogere voorziening van de Commissie ..... I - 4746

A — Aanhangigheid ..... I - 4746

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4746

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4747

3. Juridische beoordeling ..... I - 4748

a) Noodzaak van beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep van het comité ..... I - 4748

b) Geen aanhangigheid bij intrekking van het eerdere beroep ..... I - 4749

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

c) Identiteit van de middelen ..... I - 4750

d) Tussenresultaat ..... I - 4751

B — Individuele geraaktheid van verzoekers ..... I - 4752

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4752

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4752

3. Juridische beoordeling ..... I - 4754

a) Rechtspraak van het Hof ..... I - 4754

b) De bezwaren van de Commissie ..... I - 4755

i) Aanknoping aan de verplichting tot terugbetaling ..... I - 4755

ii) Voldoende bepaalbaarheid ..... I - 4757

iii) Vervallen van het procesbelang ..... I - 4757

iv) Ongewenste gevolgen ..... I - 4758

v) Tegenstrijdigheid van de resultaten ..... I - 4759

c) Tussenresultaat ..... I - 4760

C — Procesbevoegdheid van het comité ..... I - 4760

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4760

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4761

3. Juridische beoordeling ..... I - 4761

D — Procesbelang ..... I - 4763

E — Tussenresultaat ..... I - 4763

VI — De hogere voorzieningen van Italgas, Hotel Cipriani en het comité ..... I - 4763

A — Compensatiekarakter van de verlaging van sociale bijdragen ..... I - 4764

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4764

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4765

3. Juridische beoordeling ..... I - 4766

a) Uitlegging van het begrip begunstiging ..... I - 4766

b) Motiveringsfout ..... I - 4767

c) Criterium van de particuliere marktdeelnemer ..... I - 4768

d) Tussenresultaat ..... I - 4768

B — Vervalsing van de mededinging en onjuiste beïnvloeding van de intracommunautaire handel ..... I - 4769

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4769

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4771

3. Juridische beoordeling ..... I - 4774

a) Beoordeling van de regeling van verlaging van sociale bijdragen ..... I - 4775

i) Beoordelingsmaatstaf en bewijslast ..... I - 4775

— Beoordelingsmaatstaf ..... I - 4755

— Bewijslast ..... I - 4776

— Tussenresultaat ..... I - 4777

ii) Toepassing van de beoordelingsmaatstaf ..... I - 4777

— Bewijs van vervalsing van de mededinging en ongunstige beinvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer .... I - 4777

— Noodzaak van beoordeling van alle individuele gevallen .. I - 4778

— Noodzaak van beoordeling van de individuele situatie van Italgas en Hotel Cipriani ..... I - 4779

— Noodzaak van beoordeling van bepaalde economische sectoren ..... I - 4779

— Discriminatieverbod ..... I - 4780

— Onjuiste opvatting van bewijsmiddelen ..... I - 4780

iii) Tussenresultaat ..... I - 4781

b) Terugvorderingsbevel ..... I - 4781

i) Onjuistheden in de motivering van het Gerecht ..... I - 4781

— Motivering van het Gerecht ..... I - 4781

— Onjuistheid van die rechtsopvatting ..... I - 4782

— Tussenresultaat ..... I - 4783

ii) Wijziging van de motivering ..... I - 4783

— Inhoud van het terugvorderingsbevel ..... I - 4784

— Verenigbaarheid van een dergelijke benadering met artikel 87 EG en het systeem van toezicht op staatssteun ..... I - 4784

iii) Tussenresultaat ..... I - 4787

c) Tussenresultaat ..... I - 4787

C — Diensten van algemeen economisch belang ..... I - 4788

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4788

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4788

3. Juridische beoordeling ..... I - 4788

D — Toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG ..... I - 4789

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4789

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4790

3. Juridische beoordeling ..... I - 4790

E — Toepassing van artikel 87, lid 3, sub d, EG ..... I - 4791

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4791

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4792

3. Juridische beoordeling ..... I - 4792

F — Toepassing van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 ..... I - 4794

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4794

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4795

3. Juridische beoordeling ..... I - 4796

G — Toepassing van artikel 14 van verordening nr. 659/1999 ..... I - 4797

1. Motivering van het bestreden arrest ..... I - 4797

2. Voornaamste argumenten van partijen ..... I - 4797

3. Juridische beoordeling ..... I - 4798

VII — Samenvatting ..... I - 4798

VIII — Conclusie ..... I - 4799

1. De onderhavige hogere voorzieningen hebben betrekking op het arrest van het Gerecht van 28 november 2008 in de gevoegde zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00, Hotel Cipriani e.a./Commissie [2] (hierna: „bestreden arrest"). In dit arrest heeft het Gerecht de beroepen die onder voornoemde zaaknummers waren ingesteld tegen 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 [3] (hierna: „bestreden beschikking") weliswaar ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

2. Alle bij de hogere voorzieningen betrokken partijen verzoeken om vernietiging van het bestreden arrest. De Commissie is van mening dat het Gerecht de beroepen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00 reeds niet-ontvankelijk had moeten verklaren. De overige partijen zijn van opvatting dat het Gerecht die beroepen had moeten toewijzen en de bestreden beschikking nietig had moeten verklaren.

2 — Jurispr. blz. II-3269.

3 — PB L 150, blz. 50.

I — Rechtskader [4]

3. Artikel 87, leden 1 en 3, EG bepaalt:

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

[…]

(3) Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

[…]

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

4 — Overeenkomstig het VEU en het VWEU gebruik ik de term „Unierecht" voor zowel het gemeenschaps- als het Unierecht. Voor zover in het hiernavolgende bepalingen van primair recht worden vermeld, zijn dit de bepalingen die naar tijd van kracht waren.

d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;

[...]"

4. Artikel 88, lid 2, EG bepaalt:

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

Indien deze staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de Commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 226 en 227 rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden."

5. De artikelen 13, 14 en 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag [5] bepalen:

„*Artikel 13*

Beschikkingen van de Commissie

(1) Het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een beschikking overeenkomstig artikel 4, leden 2, 3 of 4. In geval van een beschikking tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure wordt de procedure afgesloten bij een beschikking overeenkomstig artikel 7. Indien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie, wordt de beschikking op grond van de beschikbare informatie gegeven.

[…]

Artikel 14

Terugvordering van steun

(1) Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen („terugvorderingsbeschikking"). De

5 — PB L 83, blz. 1.

Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.

[...]

(3) Onverminderd een beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen overeenkomstig artikel 185 van het Verdrag, dient terugvordering onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat te geschieden, voor zover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke uitvoering van de beschikking van de Commissie toelaten. Daartoe nemen de betrokken lidstaten in geval van een procedure voor een nationale rechtbank alle nodige maatregelen, met inbegrip van voorlopige maatregelen, waarover zij binnen hun nationale rechtsstelsel beschikken om dit doel te bereiken, onverminderd de communautaire wetgeving.

Artikel 15

Verjaring

(1) De bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar.

(2) Deze termijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun als individuele steun of in het kader van een steunregeling aan de begunstigde is verleend. Door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun wordt de verjaring gestuit. Na elke stuiting begint de termijn van voren af aan te lopen. De verjaring wordt geschorst, zolang over de beschikking van de Commissie een beroep aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

(3) Steun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn is verstreken, wordt als bestaande steun beschouwd."

II — Feiten en administratieve procedure

A — *Regeling inzake de verlaging van sociale bijdragen*

6. Het Italiaanse ministerieel besluit van 5 augustus 1994 bevatte de criteria voor de toekenning van verlagingen of vrijstellingen 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 speciale regeling van verlaging of vrijstelling van sociale bijdragen die de werkgevers aan het Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (nationale instantie

voor sociale voorzieningen; hierna: „INPS") moeten afdragen, was ingesteld. Artikel 1 van het ministerieel besluit voorzag in een algemene verlaging van door de werkgevers verschuldigde sociale bijdragen. Artikel 2 behelsde een vrijstelling van de betaling van sociale bijdragen voor in de ondernemingen gecreëerde nieuwe arbeidsplaatsen, en wel voor de duur van één jaar vanaf de indienstneming van een werkloze werknemer.

7. Na de aanmelding van dit ministerieel besluit verklaarde de Commissie 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 [6] de verlagingen en vrijstellingen van sociale bijdragen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, onder voorbehoud van de naleving van een aantal voorwaarden.

8. De steunregeling van het ministerieel besluit werd bij Italiaanse wet nr. 206/1995 voor 1995 en 1996 uitgebreid tot de ondernemingen in het eilandengebied van Venetië en Chioggia. Bij Italiaanse wet nr. 30/1997 werd deze regeling verlengd tot en met 1997.

9. Voor de op het grondgebied van Venetië en Chioggia gevestigde bedrijven bedroegen de verlagingen van sociale bijdragen volgens artikel 1 van het ministerieel besluit gemiddeld 37,7 [7] miljoen EUR per jaar, verdeeld over 1 645 bedrijven, de vrijstellingen overeenkomstig artikel 2 van het ministerieel besluit 292 831 EUR [8] per jaar, verdeeld over 165 bedrijven.

B — *Procedure voor de Commissie*

10. Nadat de Italiaanse instanties de Commissie overeenkomstig beschikking 95/455 [9] bij schrijven van 10 juni 1997 op de hoogte hadden gesteld van wet nr. 30/1997, verzocht de Commissie bij schrijven van 1 juli 1997, gevolgd door een aanmaning van 28 augustus 1997, om aanvullende informatie over de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verlagingen en vrijstellingen van sociale bijdragen tot de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen (hierna: „verlaging van sociale bijdragen").

11. De Italiaanse autoriteiten schorsten daarop de toepassing van de betrokken regeling van verlaging van sociale bijdragen op 1 december 1997.

12. Aangezien een antwoord uitbleef, deelde de Commissie de Italiaanse Republiek bij schrijven van 17 december 1997 mee dat zij voornemens was met betrekking tot de voornoemde verlaging van sociale bijdragen de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG in te leiden. De

6 — PB L 265, blz. 23.
7 — 73 miljard ITL.
8 — 567 miljoen ITL.
9 — Zie punt 7 van deze conclusie.

beschikking ter zake is bekendgemaakt in het Publicatieblad van 18 februari 1998.

13. Bij schrijven van 17 maart 1998 diende het Comitato „Venezia vuole vivere" (hierna: „comité") opmerkingen in en presenteerde een rapport vergezeld van een studie van het Consorzio per la ricerca e la formazione (consortium voor onderzoek en opleiding; hierna: „COSES") van maart 1998 over de moeilijkheden waarmee de in de lagune actieve ondernemingen ten opzichte van op het vasteland gevestigde bedrijven te kampen hebben.

14. Op 18 mei 1998 diende ook de gemeente Venetië opmerkingen in, vergezeld van een eerste, uit februari 1998 daterende studie van het COSES over hetzelfde onderwerp. Zij wees erop dat zich onder de begunstigden gemeentebedrijven bevonden die diensten van algemeen economisch belang verrichtten, waarop haars inziens artikel 86, lid 2, EG van toepassing was. Al deze opmerkingen zijn aan de Italiaanse Republiek gezonden.

15. De Italiaanse autoriteiten maakten hun standpunt kenbaar bij schrijven van 23 januari 1999, waarin zij erop wezen dat de in de sectoren bouwnijverheid, handel, hotellerie en diensten van algemeen economisch belang actieve ondernemingen niet aan het handelsverkeer hadden kunnen deelnemen. Op 10 juni 1999 deelden de Italiaanse autoriteiten de Commissie mee dat zij zich achter het standpunt van de gemeente Venetië schaarden.

16. Bij beschikking van 23 juni 1999 gelastte de Commissie de Italiaanse Republiek, haar alle noodzakelijke documenten en inlichtingen ter beschikking te stellen zodat zij de rol van de gemeentebedrijven kon bepalen en onderzoeken of de betrokken maatregelen inzake verlaging van de sociale bijdragen verenigbaar waren met de interne markt. De Italiaanse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 27 juli 1999.

17. Op 12 oktober 1999 vond in Brussel een ontmoeting tussen de Italiaanse autoriteiten en vertegenwoordigers van de Commissie plaats.

C — *Bestreden beschikking*

18. Volgens artikel 1, eerste alinea, van de bestreden beschikking is behoudens het bepaalde in de artikelen 3 en 4 ervan, de steun die Italië aan ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia had toegekend in de vorm van verlagingen van sociale bijdragen zoals bedoeld in wet nr. 30/1997 en wet nr. 206/1995, die verwezen naar artikel 2 van het ministerieel decreet van 5 augustus 1994, verenigbaar met de gemeenschappelijke

markt voor zover hij is toegekend aan de volgende ondernemingen:

a) KMO's in de zin van de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen;

b) ondernemingen die niet voldoen aan deze omschrijving, maar die gevestigd zijn in een zone die in aanmerking komt voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub c, van het Verdrag;

c) iedere andere onderneming die werknemers aanwerft die het bijzonder moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden, overeenkomstig de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

19. In artikel 1, tweede alinea, van de bestreden beschikking stelde de Commissie echter vast dat de steun 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 van artikel 87, lid 3, sub c, EG.

20. Overeenkomstig artikel 2 van de bestreden beschikking is, behoudens het bepaalde in de artikelen 3 en 4 ervan, de steun die Italië aan ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia had toegekend in de vorm van verlagingen van sociale bijdragen zoals bedoeld in artikel 1 van het ministerieel decreet van 5 augustus 1994, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

21. Artikel 3 van de bestreden beschikking bepaalt dat de steun die Italië had toegekend aan de bedrijven ASPIV en Consorzio Venezia Nuova verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op grond van de afwijking van artikel 86, lid 2, respectievelijk artikel 87, lid 3, sub d, EG.

22. Overeenkomstig artikel 4 van de bestreden beschikking vormt de steun die Italië had toegekend aan de bedrijven ACTV, Panfido SpA en AMAV, geen steun in de zin van artikel 87 EG-Verdrag.

23. Artikel 5, eerste alinea, van de bestreden beschikking bepaalt dat Italië alle nodige maatregelen neemt om de in artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun die onrechtmatig ter beschikking was gesteld, van de begunstigden terug te vorderen. Volgens artikel 5, tweede alinea, eerste volzin, van de bestreden beschikking dient de terugvordering in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures te geschieden.

III — Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

A — *Procesverloop voor het Gerecht*

24. Tegen de bestreden beschikking zijn naast de aan de hogere voorzieningen ten grondslag liggende beroepen binnen de gestelde termijn nog eens 56 beroepen bij het Gerecht ingesteld.

25. In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Italiaanse autoriteiten verzocht mee te delen of zij zich op grond van artikel 5 van de bestreden beschikking gehouden achtten de verlagingen van de sociale bijdragen van de afzonderlijke verzoekers terug te vorderen. Voor zover dit door de Italiaanse autoriteiten werd ontkend, verklaarde het Gerecht de betrokken beroepen bij beschikkingen van 10 maart 2005 wegens het ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk. [10] Hiertoe behoorde ook het beroep van de medeverzoekster van het comité in zaak T-274/00, Verde Sport. Vervolgens heeft het comité zijn beroep in zaak T-274/00 ingetrokken. [11]

26. Vervolgens heeft het Gerecht met instemming van de verzoekers en de overige partijen de zaken T-221/00, T-254/00, T-270/00 en T-277/00 aangewezen als testcases. [12] Voor zover de overige beroepen niet niet-ontvankelijk waren verklaard, heeft het Gerecht de behandeling van die zaken geschorst.

B — *Bestreden arrest*

27. In het bestreden arrest heeft het Gerecht de beroepen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00 ontvankelijk verklaard. In dit verband wees het met name de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid wegens de vroegere aanhangigheid van beroepen van het comité en het ontbrekende procesbelang van verzoekers van de hand. Wel verklaarde het Gerecht de beroepen ongegrond. Het was in het bijzonder van oordeel dat de Commissie noch in strijd met de artikelen 87, lid 1, 86, lid 2, en 87, lid 3, sub b, c, d en e, EG, en de artikelen 14 en 15 van verordening nr. 659/1999, noch met het beginsel van gelijke behandeling en de motiveringsplicht heeft gehandeld.

10 — Zie de 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. In deze beschikkingen is een deel van de beroepen ook wegens aanhangigheid niet-ontvankelijk verklaard.

11 — Beschikking Gerecht van 12 september 2005, Comitato „Venezia vuole vivere" (T-274/00, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

12 — Het beroep in zaak T-221/00 is ingetrokken, beschikking Gerecht van 14 oktober 2008, Casino municipale di Venezia/Commissie (T-221/00, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

IV — Procedure voor het Hof

28. Bij verzoekschrift van 11 februari 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 februari 2009, heeft het comité hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. Het comité verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening toe te wijzen;

— dientengevolge het bestreden arrest te vernietigen en de bestreden beschikking nietig te verklaren; subsidiair artikel 5 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover dit voorziet in de verplichting de tegenwaarde van de verlaging van sociale bijdragen terug te vorderen en rente te berekenen vanaf het tijdstip waarop deze bedragen ter beschikking van de begunstigden zijn gesteld tot het tijdstip waarop deze effectief zijn terugbetaald;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedures in eerste en tweede aanleg.

29. Deze hogere voorziening heeft het zaaknummer C-71/09 P.

30. Bij verzoekschrift van 10 februari 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 februari 2009, heeft Hotel Cipriani Srl (hierna: „hotel Cipriani") hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. Zij verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— het in eerste aanleg gevorderde toe te wijzen, met name

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 5 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de daarin gelaste terugvordering ook betrekking heeft op steun die onder het de-minimisbeginsel valt, en/of artikel 5 nietig te verklaren voor zover dit een rentetarief vastlegt dat hoger is dan de onderneming voor haar eigen schulden betaalt.

31. Deze hogere voorziening heeft het zaaknummer C-73/09 P.

32. Bij verzoekschrift van 16 februari 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 februari 2009, heeft Società Italiana per il gas SpA (hierna: „Italgas"), hogere voorziening tegen het bestreden arrest ingesteld. Italgas verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— de artikelen 1 en 2 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover deze de door Italië toegekende verlaging van sociale bijdragen onverenigbaar verklaren met de gemeenschappelijke markt, alsmede artikel 5, of, subsidiair, de zaak overeenkomstig artikel 61 van het

Statuut van het Hof te verwijzen naar het Gerecht;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding in eerste en tweede aanleg.

33. Deze hogere voorziening heeft het zaaknummer C-76/09 P.

34. Ook Coopservice, medeverzoekster van het comité in zaak T-277/00, heeft hogere voorziening tegen het bestreden arrest ingesteld, maar dit is wegens te late indiening afgewezen. Coopservice heeft vervolgens bij memorie van 1 juli 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 juli 2009, opmerkingen ingediend in de hogere voorzieningen van het comité, Hotel Cipriani en Italgas.

35. De Italiaanse Republiek heeft bij memorie van 16 juli 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 juli 2009, opmerkingen ingediend in de hogere voorzieningen van het comité, Hotel Cipriani en Italgas. In die opmerkingen concludeert zij de verzoeken toe te wijzen, het bestreden arrest te vernietigen en dientengevolge de bestreden beschikking nietig te verklaren.

36. Bij memorie van 10 juli 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 juli 2009, heeft de Commissie op de hogere voorzieningen in de zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P gereageerd en een incidentele hogere voorziening ingesteld. Zij verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht de beroepen ontvankelijk verklaart;

— de hoofdconclusies van de Commissie in het geding voor het Gerecht van eerste aanleg toe te wijzen;

— subsidiair, de hogere voorzieningen, eventueel met wijziging van de motivering van het bestreden arrest, af te wijzen;

— in elk geval de verzoekers in hogere voorziening te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening en van het geding in eerste aanleg.

37. Op de incidentele hogere voorziening van de Commissie heeft het comité bij memorie van 28 september 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 oktober 2009, gereageerd. Het verzoekt het Hof:

— de incidentele hogere voorziening van de Commissie af te wijzen.

38. Italgas heeft op de incidentele hogere voorziening van de Commissie bij memorie van 9 oktober 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 12 oktober 2009, gereageerd. Het verzoekt het Hof:

— de incidentele hogere voorziening van de Commissie bij beschikking als kennelijk ongegrond af te wijzen;

— subsidiair, vast te stellen dat de incidentele hogere voorziening van de Commissie ten dele ondeugdelijk en voor het overige ongegrond is, dan wel deze als geheel ongegrond te verklaren;

— de Commissie in elk geval te verwijzen in de bijkomende kosten die door de incidentele hogere voorziening zijn ontstaan.

39. Bij beschikking van 8 april 2009 zijn de zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

40. Op 16 september 2010 heeft een terechtzitting plaatsgevonden waaraan is deelgenomen door de vertegenwoordigers van het comité, Hotel Cipriani en Coopservice, Italgas, de Italiaanse Republiek en de Commissie, die hun opmerkingen hebben aangevuld en vragen hebben beantwoord.

V — De incidentele hogere voorziening van de Commissie

41. Met haar incidentele hogere voorziening komt de Commissie op tegen de beslissing van het Gerecht om de beroepen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277 ontvankelijk te verklaren. Om te beginnen stelt zij dat het Gerecht de excepties van niet-ontvankelijkheid die zij in de procedure voor het Gerecht had opgeworpen wegens aanhangigheid (A), ontbrekende procesbevoegdheid van alle verzoekers (B) en ontbrekende procesbevoegdheid van het comité (C), heeft verworpen op grond van een onjuiste rechtsopvatting. Voorts stelt zij dat het Gerecht het procesbelang van verzoekers niet naar behoren heeft onderzocht dan wel dat het dit ten onrechte heeft aangenomen (D).

A — *Aanhangigheid*

1. Motivering van het bestreden arrest

42. Het eerste middel van de Commissie keert zich tegen de punten 43 tot en met 46 van het bestreden arrest. Hierin heeft het Gerecht de grief van de Commissie afgewezen, dat het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet-ontvankelijk is wegens aanhangigheid, op grond van de eerder ingestelde beroepen in de zaken T-231/00 en T-274/00. In dat verband heeft het Gerecht om te beginnen vastgesteld dat er met betrekking tot het beroep in zaak T-274/00

geen sprake was van aanhangigheid omdat het comité zijn beroep in die zaak had ingetrokken. [13] Bovendien achtte het zich niet verplicht de ontvankelijkheid van het beroep van het comité in de zaak T-277/00 te beoordelen, omdat het comité dat beroep samen met Coopservice had ingesteld. Aangezien het beroep van Coopservice ontvankelijk was, diende het Gerecht zich in elk geval over de materiële middelen te buigen. [14] Ten slotte was ten aanzien van het eerdere beroep van het comité in zaak T-231/00 geen sprake van aanhangigheid, omdat het beroep in die zaak en dat in zaak T-277/00 niet op dezelfde middelen gebaseerd waren. Bepaalde middelen voerde het comité namelijk alleen maar aan in zaak T-277/00, maar niet in zaak T-231/00. [15]

2. Voornaamste argumenten van partijen

43. De *Commissie* stelt om te beginnen dat een situatie van aanhangigheid niet door intrekking van het eerdere beroep kan worden opgeheven. De ontvankelijkheid van een beroep moet namelijk worden beoordeeld naar het tijdstip waarop dit wordt ingesteld. Bovendien wordt het beginsel van proceseconomie geschonden wanneer een verzoeker een groot aantal identieke beroepen indient om er naderhand één van uit te zoeken.

44. Ten tweede zijn alleen de identiteit van de partijen en van de vorderingen bepalend voor aanhangigheid. De identiteit van de middelen speelt in dat verband geen rol. Dit vindt steun in artikel 27 van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. [16] Zelfs wanneer de identiteit van de middelen als dwingende voorwaarde voor de aanhangigheid wordt beschouwd, moet het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het comité reeds in zaak T-231/00 identieke middelen heeft aangevoerd.

45. Volgens het *comité* is dit middel niet-ontvankelijk. De Commissie voert grieven aan die zij in de procedure voor het Gerecht niet op deze wijze heeft aangevoerd. Tevens druist dit middel in tegen het gezag van gewijsde van de beschikkingen van het Gerecht van 10 maart 2005. [17] Hierin heeft het Gerecht niet vastgesteld dat het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet-ontvankelijk was.

46. Het comité beschouwt het middel bovendien als ongegrond. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat zijn eerdere beroep in zaak T-274/00 op grond van de intrekking

13 — Punt 43 van het bestreden arrest.
14 — Punt 43 van het bestreden arrest.
15 — Punten 44 e.v. en 47 van het bestreden arrest.
16 — PB L 12, blz. 1.
17 — Aangehaald in punt 25 van deze conclusie.

van dat beroep niet aanhangig was en dat zijn beroepen in de zaken T-231/00 en T-277/00 niet op identieke middelen stoelden.

48. Het middel is ten dele gegrond.

3. Juridische beoordeling

a) Noodzaak van beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep van het comité

47. Het middel is ontvankelijk. Ten eerste gaat het hierbij niet om een niet-ontvankelijk nieuw middel. In hogere voorziening kan namelijk over een onjuiste rechtsopvatting worden geklaagd die rechtstreeks uit het bestreden arrest volgt. Dit is bij de bekritiseerde onjuiste rechtsopvatting het geval, aangezien het Gerecht de ontvankelijkheid van een beroep en dus ook het bestaan van aanhangigheid ambtshalve dient te onderzoeken. Een dergelijke onjuistheid kan in hogere voorziening ook door het Hof ambtshalve worden getoetst. [18] Ten tweede is de grief ook niet in strijd met het gezag van gewijsde van de beschikkingen van het Gerecht van 10 maart 2005. [19] Het Gerecht heeft zich in die beschikkingen namelijk niet uitgesproken over de ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-277/00.

49. De opvatting van het Gerecht dat de ontvankelijkheid van het beroep van het comité niet behoeft te worden onderzocht omdat het beroep van zijn medeverzoekster Coopservice ontvankelijk is, weet mij niet te overtuigen. Alhoewel het Hof zich in een vergelijkbaar geval op hetzelfde standpunt heeft gesteld [20], kan die rechtspraak mijns inziens niet zonder meer op een beroep voor het Gerecht worden toegepast. Ten eerste lijkt mij die benadering toegesneden op een gerecht dat in laatste instantie beslist. Aangezien tegen een arrest van het Gerecht echter hogere voorziening bij het Hof kan worden ingesteld, kan de beslissing over de ontvankelijkheid van een beroep gevolgen hebben voor de verdere procedure voor het Hof. Indien het beroep van het comité niet-ontvankelijk was verklaard, had diens hogere voorziening een

18 — Arrest Hof van 29 november 2009, Stadtwerke Schwäbisch Hall e.a./Commissie (C-176/06 P, punten 17 e.v.), en beschikking Hof van 15 april 2010, Makhteshim-Agan e.a./Commissie (C-517/08 P, punten 54 e.v.).

19 — Aangehaald in punt 24 van deze conclusie.

20 — Arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31).

ander voorwerp gehad. Bovendien zou de Commissie geen incidentele hogere voorziening hebben ingesteld tegen het arrest voor zover betrekking hebbend op het comité. Welke gevolgen dit voor het procesverloop voor het Hof kan hebben, wordt in de onderhavige zaak bijzonder duidelijk, aangezien het Hof thans alleen het beroep van het comité, maar niet dat van zijn medeverzoekster Coopservice dient te beoordelen. Ten tweede lijkt de genoemde benadering mij niet te stroken met de taakverdeling tussen Gerecht en Hof. Het Hof dient in het kader van de incidentele hogere voorziening van de Commissie namelijk de grief van aanhangigheid te onderzoeken, aangezien dit een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het beroep van het comité voor het Gerecht, hetgeen door het Hof ambtshalve dient te worden getoetst. [21] Zoals uit de onderhavige zaak blijkt, zou de opvatting van het Gerecht dat het de ontvankelijkheid van het beroep van het comité niet behoeft te onderzoeken, in een zaak als de onderhavige tot gevolg hebben dat de ontvankelijkheid van het beroep van het comité voor het eerst in hogere voorziening wordt onderzocht. Ten derde betwijfel ik dat de benadering van het Gerecht in alle gevallen door proceseconomische overwegingen kan worden gerechtvaardigd. Het feit dat het Hof voor het eerst de ontvankelijkheid beoordeelt, kan namelijk tot problemen leiden, in het bijzonder wanneer het in dat verband zelf feiten dient te waarderen. Hiertoe is het namelijk in hogere voorziening slechts bevoegd wanneer het volgens artikel 61, eerste alinea, van zijn Statuut de zaak zelf afdoet. Dit is echter slechts mogelijk indien de zaak in staat van wijzen is. Is dit nog niet het geval, dan dient het Hof de zaak overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van zijn Statuut naar het Gerecht te verwijzen. Het proceseconomische voordeel dat wordt aangevoerd om te rechtvaardigen dat het Gerecht de ontvankelijkheid niet onderzoekt, houdt dus in bepaalde gevallen juist een risico van verlenging van de procedure in. Om voornoemde redenen acht ik, in afwijking van de bestaande rechtspraak [22], de opvatting dat het Gerecht in een geval als in casu de ontvankelijkheid van het beroep van het comité niet behoefde te beoordelen dan ook ontoelaatbaar wat de hoofdzaak betreft. In het onderhavige geval behoeft de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting echter niet te worden beantwoord, aangezien het Hof de grief van aanhangigheid in elk geval ambtshalve dient te onderzoeken.

b) Geen aanhangigheid bij intrekking van het eerdere beroep

50. Daarentegen heeft het Gerecht in tegenstelling tot de opvatting van de Commissie terecht beslist dat het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet wegens eerdere aanhangigheid van zijn beroep in zaak T-274/00 niet-ontvankelijk was. Het comité had zijn beroep in de voornoemde zaak namelijk ingetrokken.

21 — Zie de rechtspraak genoemd in voetnoot 18.

22 — Zie beschikking president van de eerste Kamer van het Hof van 24 maart 2009, Cheminova e.a./Commissie (C-60/08 P(R), Jurispr. blz. I-43, punten 31 e.v.), dat een dergelijke benadering in kortgeding niet, in de bodemprocedure daarentegen wel toelaatbaar is.

De Commissie merkt weliswaar terecht op dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep principieel op het tijdstip van de instelling ervan moeten zijn vervuld. [23] Van niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid kan echter geen sprake zijn wanneer het eerdere beroep niet-ontvankelijk is verklaard. [24] Dit dient mijns inziens ook te gelden wanneer het eerdere beroep is ingetrokken. De niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid dient namelijk te voorkomen dat identieke beroepen twee keer worden behandeld, dit onder meer ter vermijding van tegenstrijdige uitspraken. In gevallen waarin het eerdere beroep niet-ontvankelijk is verklaard of is ingetrokken, bestaat dat risico echter niet meer.

c) Identiteit van de middelen

51. Voor zover de Commissie stelt dat het Gerecht het beroep van het comité in zaak T-277/00 wegens eerdere aanhangigheid van het beroep in zaak T-231/00 niet-ontvankelijk had moeten verklaren, heeft zij ten dele gelijk.

52. De grief van de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de identiteit van de middelen als voorwaarde voor niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid te beschouwen, is niet gegrond. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is er namelijk slechts sprake van niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid wanneer het eerdere beroep betrekking heeft op dezelfde partijen, dezelfde vorderingen omvat en op dezelfde middelen gebaseerd is. [25] Anders dan de Commissie meent, kan die rechtspraak ook niet aldus worden opgevat dat het Hof de voorwaarde van identiteit van de middelen slechts *ad abundantiam* heeft genoemd. [26] Het Hof heeft zich in het arrest Frankrijk/Parlement namelijk grondig in het vraagstuk van de identiteit van de middelen in twee uiteenlopende beroepen verdiept [27], hetgeen tegen de veronderstelling pleit dat de identiteit van de middelen niet ter zake doet. Bovendien heeft het Hof in de zaak Diezler de niet-ontvankelijkheid van een beroep wegens aanhangigheid gemotiveerd met het feit dat niet alleen het voorwerp, maar ook de door verzoeker in beide beroepen aangevoerde middelen in wezen identiek waren. [28] Ook uit de arresten Bode [29] en Perinciolo [30] kan mijns inziens niet worden afgeleid dat reeds van aanhangigheid sprake is wanneer de partijen en de vorderingen identiek zijn. Aan deze arresten lag namelijk een bijzondere constellatie ten grondslag, in die zin dat de verzoekers om te beginnen tegen een eerste beschikking en vervolgens tegen een tweede beschikking, die

23 — Arresten Hof van 27 november 1984, Bensider e.a./Commissie (50/84, Jurispr. blz. 3991, punt 8), en 18 april 2002, Spanje/Raad (C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 en C-22/01, Jurispr. blz. I-3439, punt 23).

24 — Het Hof stelde in zijn arrest van 27 oktober 1987, Diezler e.a./ESC (146/85 en 431/85, Jurispr. blz. 4283, punt 12) vast dat een exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid ter zake van een later beroep niet slaagt wanneer het eerdere beroep niet-ontvankelijk is verklaard.

25 — Arrest Hof van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie, (172/83 en 226/83, Jurispr. blz. 2831, punt 9); arrest Diezler e.a. (aangehaald in voetnoot 24, punt 16), en arresten Hof van 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, Jurispr. blz. 4821, punten 9-12), en 24 november 2005, Italië/Commissie (C-138/03, C-324/03 en C-431/03, Jurispr. blz. I-10043, punten 64 e.v.).

26 — In deze zin ook Hackspiel, S., in: Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Beck, 2de ed. 2003, § 23, punt 32.

27 — Aangehaald in voetnoot 25, punten 9-12.

28 — Aangehaald in voetnoot 24, punt 16.

29 — Arrest Hof van 26 mei 1971, Bode/Commissie (45/70 en 49/70, Jurispr. blz. 465).

30 — Arrest Hof van 17 mei 1973, Perinciolo/Raad (58/72 en 75/72, Jurispr. blz. 511).

de eerste beschikking inhoudelijk bekrachtigde, waren opgekomen. Uit het feit dat het Hof in die bijzondere constellatie het beroep tegen de tweede beschikking niet-ontvankelijk verklaarde omdat de verzoeker zijn vorderingen alleen maar had „herhaald" [31], kan niet zonder meer worden afgeleid dat het Hof reeds bij identiteit van de partijen en de vorderingen van niet-ontvankelijkheid wegens aanhangigheid uitgaat. Veeleer volgt uit de argumenten van de partijen in voornoemde zaken dat de twee beroepen in die zaken op identieke middelen gebaseerd waren.

d) Tussenresultaat

53. De Commissie bekritiseert echter terecht dat het Gerecht de gedeeltelijke identiteit van de middelen in de zaken T-231/00 en T-277/00 niet in aanmerking heeft genomen. Het Gerecht heeft vastgesteld dat het comité een aantal middelen alleen maar in zijn latere beroep in zaak T-277/00, maar niet in zijn eerdere beroep in zaak T-231/00 aanvoerde. Hieruit had het echter niet mogen concluderen dat het latere beroep van het comité in zaak T-277/00 derhalve geheel ontvankelijk was. De dubbele behandeling van identieke middelen zou namelijk tot tegenstrijdige uitspraken kunnen leiden. Dit kan ook niet worden voorkomen door na het arrest in zaak T-277/00 behandeling van de identieke middelen in zaak T-231/00 achterwege te laten. Volgens de rechtspraak wordt namelijk het latere, en niet het eerdere beroep niet-ontvankelijk. Ten slotte kan de opvatting van het Gerecht niet worden gerechtvaardigd door het feit dat het met instemming van alle partijen zaak T-277/00 als modelzaak heeft aangewezen. De Commissie stelt terecht dat de ontvankelijkheid van een beroep ambtshalve moet worden onderzocht, [32] hetgeen betekent dat er voor proceseconomische overwegingen in dat opzicht geen plaats is.

54. Door niet te onderzoeken in hoeverre de beroepen van het comité in de eerdere zaak T-231/00 en in de latere zaak T-277/00 in wezen op dezelfde middelen berustten en door het beroep van het comité in zaak T-277/00 in zoverre niet niet-ontvankelijk te verklaren, is blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het eerste middel van de Commissie is in zoverre gegrond. Voor het overige dient het te worden afgewezen.

31 — Arresten Bode (aangehaald in voetnoot 29, punt 11) en Perinciolo (aangehaald in voetnoot 30, punten 4 e.v.).

32 — Arresten Bode (aangehaald in voetnoot 29, punt 11) en Perinciolo (aangehaald in voetnoot 30, punten 4 en 5).

B — *Individuele geraaktheid van verzoekers*

1. Motivering van het bestreden arrest

55. Met haar tweede middel komt de Commissie op tegen het oordeel in de punten 69 tot en met 112 van het bestreden arrest, dat de bestreden beschikking de verzoekers in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00 individueel raakt.

56. Het Gerecht had om te beginnen vastgesteld dat een beschikking van de Commissie betreffende een onwettige steunregeling een algemene strekking heeft, aangezien zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en algemene en abstracte rechtsgevolgen teweegbrengt. [33] De bepalingen van een handeling van algemene strekking kunnen echter in bepaalde omstandigheden bepaalde natuurlijke of rechtspersonen individueel raken, wanneer zij hen treffen uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, die hun ten opzichte van ieder ander karakteriseert. [34]

57. Vervolgens wees het Gerecht het door de Commissie bepleite standpunt van de hand, dat de daadwerkelijk begunstigden van een steunregeling slechts individueel geraakt worden wanneer die regeling door middel van individuele beschikkingen wordt uitgevoerd. [35] Het achtte een dergelijk standpunt noch met de rechtspraak [36], noch met het stelsel van toezicht op staatssteun verenigbaar. [37] Ten slotte is het Gerecht ingegaan op het argument van de Commissie, dat de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van de bestreden beschikking bevoegd zijn om in ieder individueel geval na te gaan of aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. Van een dergelijke bevoegdheid was volgens het Gerecht geen sprake. [38]

2. Voornaamste argumenten van partijen

58. Volgens *de Commissie* stoelt de motivering van het Gerecht op meerdere onjuiste rechtsopvattingen. Om te beginnen is de bestreden beschikking een handeling van algemene strekking. In het geval van een beschikking betreffende een onrechtmatige multisectorale steunregeling is de Commissie namelijk niet verplicht rekening te houden met individuele gevallen. Om deze reden heeft zij in de bestreden beschikking ook niet vastgesteld of er in het geval van verzoekers sprake was van steun. Dit wordt pas bij de uitvoering van de bestreden beschikking nagegaan. De verzoekers worden door de bestreden beschikking derhalve niet individueel

33 — Punt 73 van het bestreden arrest.
34 — Punt 74 van het bestreden arrest.
35 — Punten 76-99 van het bestreden arrest.
36 — Punten 76-93 van het bestreden arrest.
37 — Punten 94-99 van het bestreden arrest.
38 — Punten 100-111 van het bestreden arrest.

geraakt. Hieraan doet de in artikel 5 van de bestreden beschikking gelaste terugvordering niet af.

59. Voorts heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te beslissen dat verzoekers individueel geraakt zijn omdat zij verplicht zijn tot terugbetaling van de steun. De procesbevoegdheid moet worden beoordeeld naar het tijdstip van instelling van het beroep. Op dat tijdstip was echter nog niet duidelijk of verzoekers tot terugbetaling verplicht zouden zijn. Pas uit het onderzoek dat de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van de bestreden beschikking verrichtten, bleek welke daadwerkelijk begunstigden de ontvangen steun dienden terug te betalen. Hiervoor pleit ook dat een onderneming geen belang bij het instellen van beroep heeft wanneer duidelijk is dat zij niet tot terugbetaling van de steun is verplicht.

60. Bovendien heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de kring van personen die door de bestreden beschikking geraakt worden, kan worden geïdentificeerd. Dit is alleen maar mogelijk wanneer het aantal personen of hun identiteit min of meer nauwkeurig kan worden bepaald. Het loutere feit dat dit bepaalbaar is, is niet voldoende. De Commissie moet ten minste in staat zijn te bepalen welke personen tot terugbetaling verplicht zijn, wat in casu niet het geval was. Op het tijdstip waarop de beschikking werd gegeven en het beroep werd ingesteld, beschikte zij namelijk niet over de hiervoor benodigde informatie.

61. Tevens is de Commissie van mening dat het Gerecht in de motivering van het betrokken arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat de opvatting van de Commissie niet verenigbaar is met het stelsel van toezicht op staatssteun, alsook in het gedeelte van het arrest waarin het uiteenzet om welke redenen de nationale autoriteiten niet bevoegd zijn om bij de uitvoering van de gelaste terugvordering in ieder individueel geval na te gaan of er sprake was van steun.

62. Volgens *Italgas* moet het tweede middel van de Commissie worden afgewezen. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie heeft het Gerecht de individuele geraaktheid van de betrokkenen niet afgeleid uit hun verplichting tot terugbetaling, maar uit het feit dat de bestreden beschikking hun rechtspositie rechtstreeks aantast. Voorts is alleen relevant of de kring van personen bepaalbaar is, maar niet of de Commissie die kring kan bepalen. Overigens verwart de Commissie procesbevoegdheid en procesbelang. Bovendien impliceert haar opvatting dat de toegang van de verzoekers tot de Unierechters in de hand van de Commissie ligt, aangezien zij dan de procesbevoegdheid van het individu kan uitsluiten door haar beschikking abstract te formuleren. Bovendien staan geen effectieve rechtsmiddelen open tegen de aanwijzingen die de Commissie in het kader van de

uitvoering van de bestreden beschikking aan de nationale autoriteiten geeft.

63. De overige grieven van de Commissie kunnen volgens Italgas niet slagen. De vaststelling van het Gerecht dat de opvatting van de Commissie niet verenigbaar is met het stelsel van toezicht op staatssteun, is geen wezenlijk bestanddeel van de motivering. Dit geldt ook voor zijn vaststelling dat de nationale autoriteiten niet bevoegd zijn om bij de uitvoering van de bestreden beschikking in elk individueel geval na te gaan of er sprake is van steun. Overigens acht Italgas de grieven van de Commissie tegen de genoemde vaststellingen ongegrond.

64. Ook het *comité* is van mening dat het tweede middel van de Commissie moet worden afgewezen. [39] Anders dan voor de potentiële begunstigden is de bestreden beschikking voor de daadwerkelijk begunstigden geen handeling van algemene strekking, aangezien het bij de daadwerkelijk begunstigden om een duidelijk te identificeren aantal ondernemingen gaat, die door de beschikking in hun rechtspositie worden geraakt. De daadwerkelijke begunstigden zijn bepaalbaar als de adressaten van de terugvorderingsbeschikking van de nationale autoriteiten. Hun positie is derhalve vergelijkbaar met die van een begunstigde van individuele steun.

39 — Alhoewel het comité in het kopje van zijn opmerkingen aan de grieven van de Commissie inzake het procesbelang refereert, gaat het inhoudelijk in op de procesbevoegdheid.

3. Juridische beoordeling

65. Aangezien het Gerecht zijn motivering met name op een analyse van de rechtspraak van het Hof gebaseerd heeft [40], zal ik mij eerst over de grieven van de Commissie buigen die tegen dat deel van de motivering van het Gerecht gericht zijn.

66. De betrokken grieven zijn ongegrond. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat de daadwerkelijk begunstigden van de verlaging van sociale bijdragen overeenkomstig de rechtspraak van het Hof individueel geraakt worden door de bestreden beschikking (a). De bezwaren die de Commissie tegen die rechtspraak aanvoert, moeten van de hand worden gewezen (b).

a) Rechtspraak van het Hof

67. Zoals het Gerecht terecht heeft uiteengezet [41], kunnen andere personen dan de adressaten van een beschikking individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, die hun ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hun derhalve individualiseert

40 — Punten 76-93 van het bestreden arrest.

41 — Zie punt 74 van het bestreden arrest.

op soortgelijke wijze als de adressaat (zogenoemde Plaumann-formule). [42]

68. Wanneer de Commissie in een beschikking een multisectorale regeling als niet met de gemeenschappelijke markt verenigbare steun kwalificeert, dan worden de personen die door die regeling alleen maar *potentieel* zouden worden *begunstigd*, volgens de Plaumann-formule niet individueel geraakt door die beschikking. De potentieel begunstigden van een multisectorale regeling vormen namelijk een algemeen en in abstracto omschreven categorie van personen. [43]

69. Indien de Commissie in een dergelijke beschikking echter bepaalt dat de lidstaat de uit hoofde van de nationale regeling toegekende steun moet terugvorderen, worden de door de regeling *daadwerkelijk begunstigden* volgens de Plaumann-formule er rechtstreeks door geraakt. Het Gerecht heeft namelijk terecht vastgesteld [44] dat het bij de daadwerkelijk begunstigden om een op het tijdstip van de vaststelling van de beschikking identificeerbare en dus af te bakenen kring van personen gaat. De bestreden beschikking raakt ook hun rechtspositie. Zij moeten namelijk vrezen dat de nationale autoriteiten de uit hoofde van de regeling toegekende steun van hen zullen terugeisen. [45]

b) De bezwaren van de Commissie

70. De bezwaren van de Commissie tegen die rechtspraak, die met name na de arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie [46] en Italië/Commissie [47] als vaste rechtspraak kan worden beschouwd, respectievelijk tegen de toepassing van die rechtspraak op het onderhavige geval, weten mij niet te overtuigen.

i) Aanknoping aan de verplichting tot terugbetaling

71. De Commissie bekritiseert om te beginnen dat het Gerecht de individuele geraaktheid van de daadwerkelijk begunstigden

42 — Arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 213, 238), 2 april 1998, Greenpeace Council e.a./Commissie (C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punten 7 en 28), 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855, punt 32), 29 april 2004, Italië/Commissie (C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 36), en 8 juli 2010 (C-343/09, Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport, Jurispr. blz. I-7027, punt 21).

43 — Arrest Hof van 7 december 1993 Federmineraria e.a./Commissie (C-6/92, Jurispr. blz. I-6357, punten 14 e.v.), en arresten Hof Italië en Sardegna Lines/Commissie (aangehaald in voetnoot 42, punt 33) en Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 42, punt 37).

44 — Punt 84 van het bestreden arrest.

45 — Arresten Italië en Sardegna Lines/Commissie (aangehaald in voetnoot 42, punten 34 e.v.) en Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 42, punt 38).

46 — Aangehaald in voetnoot 42.

47 — Aangehaald in voetnoot 42.

relateert aan hun verplichting de steun terug te betalen, alhoewel die verplichting op het tijdstip waarop de beschikking werd vastgesteld respectievelijk het beroep werd ingesteld, nog niet vaststond. Dit bezwaar snijdt geen hout.

72. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie zijn de daadwerkelijk begunstigden namelijk niet pas individueel geraakt wanneer zij door de nationale autoriteiten worden gesommeerd de steun terug te betalen. Reeds de door de Commissie gelaste terugvordering zelf raakt alle personen individueel die daadwerkelijk een verlaging van sociale bijdragen hebben genoten, voor zover de Commissie in de bestreden beschikking niet heeft vastgesteld dat in hun geval of in bepaalde categorieën gevallen waartoe zij behoren, de verlaging van sociale bijdragen verenigbaar is met artikel 87 EG. Een dergelijke beschikking tast namelijk de rechtspositie van de daadwerkelijk begunstigden aan, en dit los van het feit hoe die beschikking wordt uitgelegd.

73. Indien artikel 5 juncto artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van de bestreden beschikking aldus wordt uitgelegd dat de Italiaanse Republiek hierin wordt gelast alle verlagingen van sociale bijdragen terug te vorderen die niet in artikel 1, eerste alinea, artikel 3 en artikel 4 of in de motivering van de bestreden beschikking uitdrukkelijk als verenigbaar met artikel 87 EG worden verklaard, is de rechtstreekse aantasting van de rechtspositie van verzoekers door de bestreden beschikking evident. Zo gezien is het namelijk alleen maar een kwestie van tijd tot zij door de nationale autoriteiten worden gesommeerd de steun terug te betalen.

74. De Commissie interpreteert artikel 5 juncto artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van de bestreden beschikking daarentegen aldus dat terugvordering van de verlaging van sociale bijdragen alleen maar wordt gelast voor zover er in het individuele geval daarbij sprake is van steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG gaat. Dit zou door de nationale autoriteiten pas bij de uitvoering van de beschikking worden onderzocht. Maar ook bij een dergelijke interpretatie raakt de bestreden beschikking de daadwerkelijk begunstigden individueel.

75. Om te beginnen zijn de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de bestreden beschikking gebonden aan de hierin neergelegde constateringen van de Commissie. Ook al benadrukt de Commissie dat zij niet heeft onderzocht of de verlaging van sociale bijdragen in individuele gevallen de mededinging verstoorde of het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedde, is zij niettemin ten aanzien van andere criteria van artikel 87, lid 1, EG tot een vaststelling gekomen die voor de nationale autoriteiten ook in het kader van een onderzoek van de individuele gevallen bindend is. Zo heeft de Commissie in de punten 52 tot en met 56 van de considerans van de bestreden beschikking vastgesteld dat de verlaging van sociale bijdragen een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormt, ook al wilde de Italiaanse wetgever hiermee concurrentienadelen compenseren. De bestreden beschikking bevat dus een vaststelling van de Commissie, die bindend is voor de nationale autoriteiten bij de terugvordering. Dit betekent dat de bestreden beschikking de rechtspositie van de daadwerkelijk begunstigden rechtstreeks aantast.

76. In een dergelijk geval pleit ook het vereiste van een effectieve rechterlijke bescherming

ervoor, dat een individuele geraaktheid wordt aangenomen. Die bescherming zou namelijk niet gewaarborgd zijn indien voor een onderneming die wil opkomen tegen een dergelijke vaststelling die reeds in de bestreden beschikking is getroffen, alleen de weg naar de nationale rechter openstaat. De nationale rechters zijn namelijk net als de nationale autoriteiten gebonden aan de vaststelling van de Commissie, zodat zij geen andere mogelijkheid zouden hebben dan deze vraag voor te leggen aan het Hof. [48]

77. Ten slotte behoren mijns inziens niet de daadwerkelijk begunstigden de gevolgen te ondervinden van het feit dat de Commissie in de motivering van de bestreden beschikking niet nader op bepaalde toepassingsvoorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is ingegaan, waardoor een individuele daadwerkelijk begunstigde niet kan zien of hij al dan niet steun zal moeten terugbetalen.

78. Dit betekent dat de bestreden beschikking los van de uitlegging ervan de daadwerkelijk begunstigden individueel raakt.

ii) Voldoende bepaalbaarheid

79. Ook het bezwaar van de Commissie, dat de door de verlaging van sociale bijdragen daadwerkelijk begunstigden niet naar behoren konden worden geïdentificeerd, houdt geen steek. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie komt het namelijk niet erop aan dat de Commissie de betrokkenen op het tijdstip van de vaststelling van de beschikking of de instelling van het beroep kende of kon kennen. Volgens de Plaumann-formule is alleen doorslaggevend, dat de kring van daadwerkelijk begunstigden kan worden afgebakend. [49] Dit betekent dat het Gerecht in de punten 81 en volgende en 84 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt dat de daadwerkelijk begunstigden een af te bakenen en dus bepaalbare kring van personen vormen. De vaststelling van het Gerecht in de punten 91 en volgende van het bestreden arrest, dat de Commissie het precieze aantal van de begunstigde ondernemingen kende, vormt in dit verband alleen maar een opmerking ten overvloede, die geen afbreuk doet aan de juiste motivering van het Gerecht in de punten 81 en volgende en 84 van het bestreden arrest.

iii) Vervallen van het procesbelang

80. Voorts weet ook het argument van de Commissie, dat een beroep van een daadwerkelijk begunstigde niet-ontvankelijk kan worden wanneer de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van een maatregel van de Commissie nog nader onderzoek

48 — In deze zin ook Grespan, D., in Mederer, W., Pesaresi, N., Van Hoof, M., *EU Competition Law*, deel IV, State Aid, boek 1, Claeys & Casteels 2008, 3366.

49 — Arrest Hof van 17 september 2009, Commissie/Koninklijke Friesland Campina (C-519/07 P, Jurispr. blz. I-8495, punt 59).

moeten doen, mij niet te overtuigen. In dit verband moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen procesbevoegdheid, enerzijds, en procesbelang, anderzijds.

81. De individuele geraaktheid van een natuurlijke of rechtspersoon, die voorwaarde is voor diens procesbevoegdheid in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, hangt namelijk uitsluitend af van de bestreden beschikking. Zoals ik reeds heb toegelicht, werden door de gelaste terugvordering in de bestreden beschikking rechtstreeks alle personen individueel geraakt die daadwerkelijk een verlaging van sociale bijdragen hadden genoten, met uitzondering van degenen ten aanzien van wie de Commissie had vastgesteld dat de verlaging in overeenstemming was met artikel 87 EG. Reeds op het tijdstip van vaststelling van de bestreden beschikking en dus ook van instelling van het beroep stond derhalve vast wie hierdoor individueel werd geraakt.

82. Indien na de vaststelling van de bestreden beschikking blijkt dat een hierdoor individueel geraakte persoon niet wordt gesommeerd de steun terug te betalen, heeft dit geen gevolgen voor zijn individuele geraaktheid. Zoals het Gerecht in de punten 88 en volgende van het bestreden arrest echter terecht heeft opgemerkt, kan het deze persoon dan aan belang bij het instellen van beroep tegen de bestreden beschikking ontbreken, aangezien hij in dat geval geen belang meer heeft bij de nietigverklaring ervan.

iv) Ongewenste gevolgen

83. De Commissie stelt voorts dat aanvaarding van individuele geraaktheid van de daadwerkelijk begunstigden ongewenste gevolgen voor hen zou kunnen hebben. Zij zouden dan alleen nog maar met een beroep krachtens artikel 230 EG tegen een terugvorderingsbeschikking van de Commissie kunnen opkomen; toetsing van de geldigheid van een dergelijke beschikking door middel van een prejudicieel verzoek in de zin van artikel 234, vierde alinea, sub b, oud EG zou niet meer mogelijk zijn.

84. Ook dit bezwaar snijdt geen hout. Zoals het Gerecht in punt 90 van het bestreden arrest terecht heeft vastgesteld, volgt uit de rechtspraak van het Hof[50] niet dat alle natuurlijke of rechtspersonen die volgens artikel 230, vierde alinea, EG beroep kunnen instellen tegen een Commissiebeschikking, de geldigheid van een dergelijke beschikking alleen kunnen betwisten met een beroep tot nietigverklaring en niet in het kader van een prejudiciële verwijzing aan de orde kunnen stellen.

85. Voor zover de Commissie naar het arrest Textilwerke Deggendorf verwijst, wil ik erop

50 — Arresten Hof van 9 maart 1994, Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punten 10-26); 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, punten 28 e.v.).

attenderen dat in die zaak sprake was van bijzondere omstandigheden die voor niet-ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing pleitten. Ten eerste was de ontvanger van de steun in dat geval in de beschikking van de Commissie uitdrukkelijk vermeld, zij het niet bij naam, maar toch op een wijze dat niet aan zijn identiteit kon worden getwijfeld. [51] Ten tweede was hij door de nationale autoriteiten van de beschikking van de Commissie op de hoogte gesteld en op de mogelijkheid geattendeerd om deze voor het Hof aan te vechten. [52]

86. De onderhavige zaak ligt anders. Ten eerste worden verzoekers in de bestreden beschikking niet bij naam genoemd. Ten tweede was op het tijdstip van vaststelling ervan nog niet duidelijk van welke daadwerkelijk begunstigden de nationale autoriteiten de bijdrageverlagingen zouden terugvorderen. In een dergelijk geval kan een daadwerkelijk begunstigde mijns inziens niet worden verweten dat hij, ook al is hij procesbevoegd in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, niet rechtstreeks beroep instelt tegen de bestreden beschikking, maar eerst de maatregelen van de nationale autoriteiten afwacht.

87. Mijns inziens dient ook het arrest Atzeni [53] in die zin te worden uitgelegd. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie is het Hof in dat arrest namelijk niet afgeweken van zijn na de arresten Italië en Sardegna Lines [54] en Italië/Commissie [55] vaste rechtspraak inzake de individuele geraaktheid van de daadwerkelijk begunstigden. Het heeft in dat arrest alleen maar benadrukt dat ingeval een persoon niet kan worden verweten geen gebruik te hebben gemaakt van een klaarblijkelijk bestaande mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een Commissiebeschikking, een prejudicieel verzoek aan het Hof om de geldigheid van de beschikking van de Commissie te toetsen, is toegestaan. [56] Het bezwaar van de Commissie moet dus worden afgewezen.

v) Tegenstrijdigheid van de resultaten

88. Ten slotte weet ook het bezwaar van de Commissie mij niet te overtuigen, dat aanvaarding van individuele geraaktheid van de daadwerkelijk begunstigden tot tegenstrijdige resultaten leidt omdat in dat geval ondernemingen beter zouden worden behandeld louter op grond van het feit dat de lidstaat zich niet aan zijn aanmeldingsplicht heeft gehouden. Dat een lidstaat geen voordeel behoort te putten uit een schending van zijn aanmeldingsplicht, kan zeker in aanmerking worden genomen voor zover het om de controlemaatstaf van de Commissie met betrekking tot onrechtmatige multisectorale steunregelingen

51 — Zie punt 3 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 15 september 1993 in de zaak Textilwerke Deggendorf (aangehaald in voetnoot 50).

52 — Ibid.

53 — Arrest Hof van 23 februari 2006, Atzeni e.a. (C-346/03 en C-529/03, Jurispr. blz. I-1875, punten 30-34).

54 — Aangehaald in voetnoot 42.

55 — Aangehaald in voetnoot 42.

56 — Zie in deze zin ook Grespan, D., aangehaald in voetnoot 48, 3369.

gaat. [57] Mijns inziens kan deze gedachte echter niet onbeperkt worden toegepast op de procesbevoegdheid van natuurlijke of rechtspersonen en in het bijzonder op de criteria ter beoordeling van hun individuele geraaktheid, die volgens vaste rechtspraak de criteria van de Plaumann-formule zijn.

c) Tussenresultaat

89. In het licht van het voorgaande concludeer ik om te beginnen dat het Gerecht terecht de rechtspraak van het Hof gevolgd is. De constatering van het Gerecht dat de verzoekers in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00, als door de verlaging van sociale bijdragen daadwerkelijk begunstigden, individueel door de bestreden beschikking worden geraakt, is dus reeds door deze verwijzing naar de rechtspraak van het Hof voldoende gemotiveerd.

90. Hieruit volgt dat de andere grieven van de Commissie niet kunnen slagen. [58] Noch het gedeelte van de motivering van het bestreden arrest waarin het Gerecht heeft uiteengezet om welke redenen de opvatting van de Commissie niet verenigbaar is met het stelsel van toezicht op staatssteun, noch het gedeelte waarin het Gerecht toelicht waarom de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de bestreden beschikking niet de bevoegdheid moeten hebben om in elk individueel geval na te gaan of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan, is namelijk noodzakelijk om de vaststelling van het Gerecht te kunnen dragen, dat de verzoekers door de bestreden beschikking individueel geraakt worden. Een onjuiste rechtsopvatting in die delen van het arrest zou derhalve geen afbreuk doen aan de voornoemde vaststelling van het Gerecht.

91. Het tweede middel van de Commissie moet derhalve in zijn geheel worden afgewezen.

C — Procesbevoegdheid van het comité

1. Motivering van het bestreden arrest

92. Met haar derde middel komt de Commissie op tegen de vaststelling van het Gerecht in de punten 114 en volgende van het arrest, dat het comité als lichaam waarin

57 — In dit verband verwijs ik reeds naar de argumenten in punt 150 van deze conclusie en de in voetnoot 85 aangehaalde rechtspraak.

58 — Arresten Hof van 12 juli 2001, Commissie en Frankrijk/TF1 (C-302/99 P en C-08/99 P, Jurispr. blz. I-5603, punten 26 en 27), en 19 april 2007, HABM/Celltech (C-273/05 P, Jurispr. blz. I-2883, punten 56 e.v.).

beroepsverenigingen verenigd zijn, procesbevoegd is. Het Gerecht heeft ten eerste onderstreept dat het de ontvankelijkheid van het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet behoefde te onderzoeken, aangezien reeds het verzoek van medeverzoekster Coopservice ontvankelijk was. Bovendien wordt het comité als lichaam waarin beroepsverenigingen verenigd zijn die in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen vertegenwoordigen, rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikking geraakt. Het comité handelt namens zijn leden, die zelf een beroep hadden kunnen instellen dat ontvankelijk zou zijn geweest.

2. Voornaamste argumenten van partijen

93. De *Commissie* is van mening dat het Gerecht niet van een toetsing van de ontvankelijkheid van het beroep van het comité had mogen afzien. Bovendien kan de rechtspraak inzake de procesbevoegdheid van beroepsverenigingen niet worden toegepast op een lichaam waarin beroepsverenigingen georganiseerd zijn. Voorts ontbreken bewijzen dat de leden van de beroepsverenigingen hun vereniging opdracht hebben gegeven om hun belangen voor de rechter te behartigen en dat de beroepsverenigingen van hun kant het comité hiermee hebben belast.

94. Het *comité* verzoekt om afwijzing van dit middel. Volgens zijn statuten bestaat zijn taak in het bijzonder erin, de maatregelen tegen een verbod op de verlaging van de sociale bijdragen te bundelen, waartoe ook het instellen van beroep behoort. Bovendien heeft het actief deelgenomen aan de formele onderzoeksprocedure.

3. Juridische beoordeling

95. Vooraf wil ik erop wijzen dat het Gerecht om de reeds toegelichte redenen [59] niet van een toetsing van de procesbevoegdheid van het comité in zaak T-277/00 kon afzien, ook al was het beroep van medeverzoekster Coopservice in die zaak ontvankelijk.

96. Niettemin kunnen de grieven van de Commissie tegen de subsidiaire vaststelling van het Gerecht dat het comité procesbevoegd was, uiteindelijk niet slagen.

97. Volgens vaste rechtspraak is een beroepsvereniging die de individuele belangen van een aantal van haar leden behartigt en tegelijkertijd tracht die van de gehele sector te beschermen, procesbevoegd wanneer die leden procesbevoegd zouden zijn. [60] De twijfels van de Commissie omtrent de toepasbaarheid

59 — Zie punt 49 van deze conclusie.

60 — Arrest Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e.a./Commissie (T-447/93-T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 60.)

van die rechtspraak op een lichaam waarin beroepsverenigingen zijn verenigd, houden geen steek. De ratio van die rechtspraak is namelijk dat mogelijke beroepen van individuele ondernemingen door het beroep van een beroepsvereniging kunnen worden gebundeld. Bij een lichaam waarin beroepsverenigingen zich georganiseerd hebben, staat die bundelingsgedachte zelfs nog meer op de voorgrond dan bij een beroepsvereniging. Hieraan wordt ook geen afbreuk gedaan door het feit dat het comité in zaak T-277/00 als medeverzoeker is opgetreden, aangezien niet kan worden uitgesloten dat ook dat optreden tot doel heeft de belangen van de gehele sector te beschermen.

98. Voor zover de Commissie bovendien bekritiseert dat onvoldoende is aangetoond dat het comité „gefaseerd" opdracht heeft gekregen om de belangen voor de rechter te behartigen, is haar grief ontvankelijk. De Commissie laakt namelijk niet de beoordeling van de feiten door het Gerecht, maar veeleer dat het Gerecht niet over de nodige feiten beschikte om een dergelijke opdracht van het comité te kunnen aannemen. Een dergelijke grief is in hogere voorziening ontvankelijk. [61]

99. De grief van de Commissie kan niet reeds worden afgewezen met het argument dat de motivering van het Gerecht toereikend was omdat het arrest niet ieder afzonderlijk punt gedetailleerd behoeft te motiveren. Dit zou vooropstellen dat het Gerecht daadwerkelijk had onderzocht of het comité een „gefaseerde opdracht" had gekregen, en enkel zijn motivering kort wilde houden. Het comité heeft echter zelf aangegeven dat het zijn statuten waaruit zijn opdracht volgt, niet aan het Gerecht heeft overgelegd.

100. Nu ben ik echter van mening dat de procesbevoegdheid van het comité in casu niet alleen voortvloeit uit het feit dat het de belangen van de beroepsverenigingen vertegenwoordigt. In het licht van de geciteerde rechtspraak lijkt het mij voldoende dat het comité ten minste de belangen van een aantal procesbevoegde ondernemingen behartigt en tegelijkertijd tracht de belangen van de gehele sector te beschermen. Reeds uit het feit dat het comité samen met procesbevoegde ondernemingen als Coopservice beroep heeft ingesteld, kan worden opgemaakt dat het comité althans met instemming van die ondernemingen is opgetreden. Overigens wijs ik erop dat het comité actief aan de formele onderzoeksprocedure heeft deelgenomen.

101. Ik geef derhalve in overweging het derde middel van de Commissie onder gedeeltelijke wijziging van de motivering van het bestreden arrest af te wijzen.

61 — Arrest Hof van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punten 392-405).

D — *Procesbelang*

102. Met haar vierde middel stelt de Commissie dat het Gerecht het procesbelang van verzoekers niet voldoende heeft onderzocht. Een dergelijk belang bestond bij de instelling van het beroep niet, aangezien op dat tijdstip niet duidelijk was of verzoekers tot terugbetaling van de steun zouden worden verplicht. Volgens *Italgas* moet deze grief worden afgewezen. Het Gerecht heeft terecht uiteengezet dat het procesbelang rechtstreeks uit de bestreden beschikking voortvloeit.

103. Het vierde middel van de Commissie is ongegrond. Zoals het Gerecht in de punten 88 en volgende van zijn arrest terecht heeft uiteengezet, hadden verzoekers procesbelang, aangezien de nietigverklaring van de bestreden beschikking hun rechtspositie zou hebben verbeterd. Reeds de bestreden beschikking zelf tastte de rechtspositie van de door de verlaging van de sociale bijdragen daadwerkelijk begunstigden rechtstreeks aan. [62] Dit houdt in dat zij in casu niet alleen procesbevoegd waren, maar ook procesbelang hadden. Het procesbelang kan echter achteraf vervallen, wanneer met voldoende zekerheid komt vast te staan dat de nationale autoriteiten een daadwerkelijk begunstigde niet zullen aanspreken tot terugbetaling van de sociale bijdragen. [63]

62 — Zie punten 72-78 van deze conclusie.

63 — Zie punten 80 e.v. van deze conclusie.

E — *Tussenresultaat*

104. Het eerste middel van de Commissie is gegrond voor zover het Gerecht niet heeft onderzocht in welke omvang het comité de middelen in zaak T-277/00 tevens aanvoerde in de eerdere zaak T-231/00, en het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet wegens aanhangigheid niet-ontvankelijk heeft verklaard voor zover de middelen identiek waren. Voor het overige dient de incidentele hogere voorziening van de Commissie te worden afgewezen.

VI — De hogere voorzieningen van Italgas, Hotel Cipriani en het comité

105. In het bestreden arrest heeft het Gerecht de beroepen in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00 ongegrond verklaard. Hotel Cipriani, Italgas en het comité, de verzoekers in die zaken, klagen in hun hogere voorzieningen in wezen over een onjuiste rechtstoepassing van de artikelen 87, lid 1, 86, lid 2, 87, lid 3, sub c en d, EG en van de artikelen 14 en 15 van verordening nr. 659/1999. Bovendien heeft het Gerecht huns inziens het discriminatieverbod geschonden en ten onrechte vastgesteld dat de Commissie de bestreden beschikking naar behoren heeft gemotiveerd. Ik zal de middelen van Hotel Cipriani, Italgas

en het comité (hierna: „verzoekers in hogere voorziening") die dezelfde strekking hebben, gezamenlijk behandelen. [64]

A — *Compensatiekarakter van de verlaging van sociale bijdragen*

1. Motivering van het bestreden arrest

106. Verzoekers in hogere voorziening komen om te beginnen op tegen de vaststelling van het Gerecht, dat de verlaging van de sociale bijdragen moet worden gekwalificeerd als begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG. In de bestreden beschikking had de Commissie gesteld dat het feit dat de verlaging van sociale bijdragen diende ter compensatie van de structurele nadelen waarmee ondernemingen in Venetië en Chioggia te kampen hebben, niet betekende dat het hier niet om een begunstiging ging. Deze vaststelling van de Commissie heeft het Gerecht in de punten 179 tot en met 198 van het bestreden arrest bevestigd.

107. Het Gerecht heeft in dit verband naar de rechtspraak van het Hof verwezen, evenals naar het feit dat de bepalingen inzake de mededinging niet tot doel hebben een perfecte, maar alleen een daadwerkelijke en doeltreffende mededinging te waarborgen. [65] Het Gerecht heeft weliswaar erkend dat in bepaalde, specifieke situaties een begunstiging die beoogt een nadeel te compenseren, geen voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, EG kan vormen. Hiervan was echter geen sprake in dit geval, waarin de verlaging van sociale bijdragen bedoeld was als gedeeltelijke compensatie voor de structurele nadelen van de ondernemingen als gevolg van hun vestigingsplaats. [66]

108. Subsidiair heeft het Gerecht aangevoerd dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de verlaging van sociale bijdragen en het doel om de meerkosten van de vestiging in Venetië en Chioggia te compenseren. [67] Bovendien heeft de Italiaanse regering geen vergelijking getrokken tussen een in Venetië of Chioggia gevestigde onderneming, enerzijds, en een gemiddelde onderneming in de Gemeenschap, anderzijds, maar alleen tussen de kosten van een onderneming in Venetië en Chioggia respectievelijk die van een Italiaanse onderneming op het vasteland. [68]

64 — Ik behandel de hogere voorziening van het comité voor het geval dat het Hof de door mij bepleite gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep van het comité niet wenst te volgen. De door Coopservice gelaakte schendingen van artikel 87, lid 2, sub b, EG en lid 3, sub b, EG bespreek ik niet, aangezien Coopservice niet binnen de gestelde termijn hogere voorziening heeft ingesteld en de voornoemde grieven door geen van de andere verzoekers worden aangevoerd.

65 — Punten 182-184 van het bestreden arrest.

66 — Punten 185-188 van het bestreden arrest.

67 — Punten 189-191 van het bestreden arrest.

68 — Punten 191-194 van het bestreden arrest.

2. Voornaamste argumenten van partijen

109. Verzoekers in hogere voorziening betwisten om te beginnen de vaststelling van het Gerecht, dat de verlaging van sociale bijdragen haar karakter van voordeel niet reeds verliest doordat hiermee wordt beoogd structurele nadelen van de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen te compenseren. In dit verband stellen het comité en de Italiaanse regering dat het Gerecht niet voldoende rekening heeft gehouden met het compensatiekarakter van de verlaging van sociale bijdragen. Een voordeel dat uitsluitend tot doel heeft een concurrentienadeel te compenseren, is geen steun. De nationale regeling had alleen maar tot doel het concurrentievermogen van de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen te handhaven. Het is onlogisch het steunverbod zo toe te passen dat de ondernemingen vertrekken en er geen mededinging meer plaatsvindt. Hotel Cipriani en Coopservice stellen dat het Gerecht niet voldoende rekening heeft gehouden met het streven van de nationale wetgever om het historische centrum van Venetië in stand te houden en de werkgelegenheid te bevorderen. De Italiaanse wetgever heeft de hogere lasten van een in Venetië en Chioggia gevestigde onderneming kwalitatief en kwantitatief geëvalueerd. Deze evaluatie kan niet door de Commissie en het Gerecht worden getoetst. Bovendien kan niet worden gesteld dat de hogere kosten door een verhoging van de prijzen van de hotels kunnen worden opgevangen. Ten eerste zijn niet alle begunstigde ondernemingen op het gebied van het toerisme actief, ten tweede dient de mededinging niet tot hogere, maar juist tot lagere prijzen te leiden.

110. Italgas stelt dat het Gerecht een motiveringsfout heeft gemaakt door te erkennen dat er specifieke situaties zijn waarin de compensatie van een nadeel ertoe leidt dat een maatregel zijn karakter van begunstiging verliest, zonder overtuigend uiteen te zetten waarom in casu een dergelijke situatie niet bestaat.

111. De Italiaanse regering stelt, op basis van een vergelijking tussen de Italiaanse autoriteiten en een particuliere onderneming en tussen de sociale bijdragen en verzekeringspremies, dat een particuliere onderneming in een geval als het onderhavige de verzekeringspremies zou hebben verlaagd.

112. Verzoekers maken bovendien bezwaar tegen de subsidiaire motivering van het Gerecht, dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de verlaging van sociale bijdragen en het doel om de meerkosten die in Venetië en Chioggia ontstaan, te compenseren [69], alsook tegen de subsidiaire motivering dat de Italiaanse regering geen vergelijking tussen een in Venetië en Chioggia gevestigde

69 — Punten 189-191 van het bestreden arrest.

onderneming, enerzijds, en een gemiddelde onderneming in de Gemeenschap, anderzijds, heeft gemaakt. [70]

113. Deze grieven dienen volgens de *Commissie* te worden afgewezen. Het Gerecht heeft om te beginnen terecht geconcludeerd dat het feit dat de verlaging van sociale bijdragen tot doel heeft structurele nadelen te compenseren, niet betekent dat zij niet als begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG moet worden aangemerkt. Wel is de motivering van het Gerecht onjuist en moet daarom worden gewijzigd. Er bestaat namelijk geen specifieke situatie waarin een begunstiging niet meer als zodanig kan worden beschouwd omdat hiermee wordt beoogd, structurele nadelen van een sector of regio te compenseren. Vandaar de noodzaak van wijziging van de motivering. Voorts dienen ook de grieven van verzoekers in hogere voorziening die betrekking hebben op de subsidiaire motivering van het Gerecht, te worden afgewezen.

3. Juridische beoordeling

114. Om te beginnen moet worden nagegaan of het Gerecht de verlaging van sociale bijdragen ten onrechte als begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG heeft beschouwd, hoewel de Italiaanse wetgever hiermee de concurrentienadelen van de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen wilde compenseren.

a) Uitlegging van het begrip begunstiging

115. Voor zover verzoekers stellen dat het Gerecht het begrip begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG onjuist heeft uitgelegd, moeten hun grieven worden afgewezen.

116. Het Gerecht is in punt 182 van het bestreden arrest namelijk uitgegaan van de vaste rechtspraak van het Hof, dat het streven van een lidstaat de concurrentienadelen van ondernemingen in een bepaalde economische sector of een bepaalde regio door begunstigingen te compenseren, de betrokken maatregelen niet het karakter van steun ontneemt. [71]

117. Bij de beoordeling of een maatregel als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG moet worden geclassificeerd, zijn namelijk principieel niet de ermee nagestreefde doelstellingen van belang, maar de gevolgen ervan. De doelstellingen worden pas in het kader van

70 — Punten 191-194 van het bestreden arrest.

71 — Arresten Hof van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk (6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 523, punten 20 en 21), en 19 mei 1999, Italië/Commissie (C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 21), en arrest Hof Italië/Commissie (aangehaald in voetnoot 42, punt 61).

de toetsing van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt in aanmerking genomen. [72] Zoals het Gerecht in de punten 185 tot en met 187 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, is dit beginsel in de rechtspraak niet zonder uitzondering. Voor de onderhavige zaak is een grondige analyse van de bijzondere gevallen waarin de rechtspraak van dat beginsel afwijkt, echter niet vereist. Zoals de Commissie terecht opmerkt, rechtvaardigt het doel om met de vestigingsplaats verband houdende concurrentienadelen te compenseren, geen afwijking van dat beginsel.

118. Daarvoor pleit reeds de structuur van artikel 87 EG. Volgens lid 3, sub a tot en met d, ervan kan met een dergelijke doelstelling namelijk onder bepaalde voorwaarden rekening worden gehouden in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt. Volgens de systematiek van die bepaling kan een dergelijk doel dus niet reeds bij de toepassing van de in artikel 87, lid 1, EG genoemde voorwaarden voor steun in aanmerking worden genomen.

119. Ook de strekking van artikel 87, lid 1, EG verzet zich ertegen, dat in het kader van die bepaling rekening wordt gehouden met een dergelijk doel. Zoals de Commissie in punt 53 van de considerans van de bestreden beschikking en het Gerecht in punt 184 van het bestreden arrest terecht hebben opgemerkt, beschermt artikel 87, lid 1, EG iedere vorm van mededinging tegen overheidsinterventies in de vorm van steun. Dit betekent dat niet alleen de mededinging tussen ondernemingen die onder vergelijkbare voorwaarden opereren, maar ook tussen ondernemingen die onder uiteenlopende voorwaarden actief zijn, wordt beschermd. In tegenstelling tot de opvatting van het comité en de Italiaanse regering beschermt artikel 87, lid 1, EG bovendien ook de verdringingsconcurrentie. De negatieve gevolgen daarvan kunnen echter in het kader van artikel 87, lid 3, EG in aanmerking worden genomen.

b) Motiveringsfout

120. Ook de grief van Italgas, dat het Gerecht niet naar behoren heeft gemotiveerd in hoeverre de verlaging van sociale bijdragen zich onderscheidt van de specifieke situaties waarin het nagestreefde doel bij uitzondering in aanmerking kan worden genomen bij de beoordeling van het steunkarakter, snijdt geen hout. Het Gerecht heeft in de punten 181 en volgende van het bestreden arrest terecht om te beginnen de vaste rechtspraak van het Hof aangehaald, dat het streven van een lidstaat om concurrentienadelen van ondernemingen in een bepaalde economische sector of een bepaalde regio door begunstigingen te compenseren, deze maatregelen

72 — Aldus ook Grespan, D., Santamato, S., aangehaald in voetnoot 48, 2307.

niet het karakter van steun ontneemt. Voorts heeft het in punt 184 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat artikel 87, lid 1, EG iedere vorm van mededinging beschermt. Uit die motivering volgde reeds dat het met de verlaging van sociale bijdragen nagestreefde doel kennelijk niet geschikt was om aan deze maatregelen het karakter van steun te ontnemen. Tegen deze achtergrond behoefde het Gerecht niet nader in te gaan op de specifieke situaties waarin het met een maatregel nagestreefde doel reeds in het kader van artikel 87, lid 1, EG in aanmerking genomen kan worden. Veeleer volstond de vaststelling van het Gerecht in punt 188 van het bestreden arrest, dat een dergelijke bijzondere constellatie in casu niet bestond en het op grond van de reeds genoemde argumenten duidelijk was dat de verlaging van sociale bijdragen begunstigingen in de zin van artikel 87, lid 1, EG waren.

c) Criterium van de particuliere marktdeelnemer

121. Het argument van de Italiaanse regering dat het Gerecht het criterium van de particuliere marktdeelnemer had moeten toepassen, is niet relevant, aangezien de Italiaanse Republiek zelf geen hogere voorziening heeft ingesteld en geen van de verzoekers deze grief aanvoert. Maar de vergelijking met een particuliere marktdeelnemer kan in geen geval slagen, in het bijzonder niet omdat met de verlaging van sociale bijdragen geen doel wordt nagestreefd dat een particuliere marktdeelnemer zou nastreven, en de lastenverlaging aan de ondernemingen in Venetië en Chioggia los van hun respectieve financiële situatie werd verleend. Dit strookt niet met het beginsel van winstmaximalisering waardoor een particuliere marktdeelnemer zich zou laten leiden.

d) Tussenresultaat

122. De grieven van verzoekers betreffende de vaststelling van het Gerecht, dat het doel van compensatie van de nadelen van de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen geen afbreuk doet aan het steunkarakter van de verlaging van sociale bijdragen, moeten derhalve worden afgewezen.

123. In tegenstelling tot de Commissie acht ik wijziging van de motivering van het Gerecht niet absoluut noodzakelijk. Dit zou slechts anders zijn indien de grieven van verzoekers op basis van de motivering van het bestreden arrest niet konden worden afgewezen. Zoals reeds uiteengezet, kunnen de grieven echter op grond van de vermelde elementen van de motivering worden afgewezen; de bespreking door het Gerecht van de vraag in welke specifieke constellaties het nagestreefde doel bij uitzondering bij de beoordeling van het steunkarakter in aanmerking kan worden genomen, is daarvoor niet van belang. Derhalve lijkt het mij niet noodzakelijk de motivering van het Gerecht in de punten 185 tot en met

188 van het arrest te wijzigen, zelfs al mocht het hier blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

B — *Vervalsing van de mededinging en onjuiste beïnvloeding van de intracommunautaire handel*

1. Motivering van het bestreden arrest

124. De overige grieven van verzoekers betreffende de subsidiaire argumenten van het Gerecht in de punten 189 tot en met 194 van het bestreden arrest zijn ondeugdelijk. [73] De vaststelling van het Gerecht dat de verlaging van sociale bijdragen moet worden aangemerkt als begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG, wordt namelijk reeds geschraagd door de overweging dat het met de verlaging van sociale bijdragen nagestreefde doel, de concurrentienadelen van de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen te compenseren, in het kader van artikel 87, lid 1, EG niet in aanmerking kan worden genomen. Ook al zou het Gerecht in zijn subsidiaire motivering blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, dan zou dit dus geen afbreuk doen aan zijn vaststelling dat de verlaging van sociale bijdragen een begunstiging in de zin van artikel 87, lid 1, EG is.

125. In het licht van het voorgaande moeten de grieven van verzoekers tegen voornoemde vaststelling in hun geheel worden afgewezen.

126. Verzoekers betwisten voorts de vaststellingen van het Gerecht, dat de Commissie naar behoren heeft onderzocht of de regeling van verlaging van sociale bijdragen de mededinging vervalste en de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloedde, en dat zij een en ander ook toereikend heeft gemotiveerd. Deze vaststellingen van het Gerecht zijn gebaseerd op de motivering in de punten 222 tot en met 252 van het bestreden arrest. Hierin merkte het Gerecht om te beginnen op dat de Commissie zich bij de toetsing van een multisectorale regeling ertoe kan beperken de kenmerken van de betrokken regeling te onderzoeken, zonder op individuele gevallen in te gaan. [74] Voorts bracht het Gerecht in herinnering dat de verdeling van de bewijslast op het gebied van staatssteun afhankelijk is van de naleving van de respectieve procedurele verplichtingen die op de Commissie en de betrokken lidstaat of de belanghebbende derden rusten. [75] Het staat aan de betrokken lidstaat respectievelijk de belanghebbende derden, de Commissie in het kader van de administratieve procedure alle vereiste informatie te verschaffen. [76] De Commissie is

73 — Zie de in voetnoot 58 aangehaalde rechtspraak.

74 — Punten 227-231 van het bestreden arrest.

75 — Punt 232 van het bestreden arrest.

76 — Punten 233 e.v. van het bestreden arrest.

derhalve in het geval van een multisectorale steunregelingen alleen maar verplicht na te gaan of het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed en de mededinging wordt vervalst indien zij daarover in de loop van de administratieve procedure voldoende informatie heeft ontvangen. Is dit niet het geval, kan zij volgens de rechtspraak uitgaan van een vermoeden, dat gebaseerd is op een toetsing van de kenmerken van de betrokken steunregeling. [77] Ook de omvang van de noodzakelijke motivering door de Commissie hangt af van de elementen en gegevens die haar in de loop van de administratieve procedure zijn meegedeeld. [78] De rechtmatigheid van de beschikking van de Commissie kan alleen worden beoordeeld in het licht van de gegevens waarover zij op het tijdstip van de vaststelling ervan beschikte. [79]

127. In tweede instantie heeft het Gerecht onderzocht of de motivering van de Commissie in het licht van deze voorwaarden toereikend was. Het heeft dit bevestigd, in het bijzonder vanwege het feit dat de tijdens de administratieve procedure aan de Commissie gezonden opmerkingen en documenten geen concrete elementen of gegevens bevatten die haar aandacht op de bijzondere situatie van bepaalde sectoren konden vestigen en in het bijzonder haar tot de vaststelling konden brengen dat de betrokken verlaging van sociale bijdragen in deze sectoren het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging niet kon verstoren. Het stond derhalve niet aan de Commissie de nationale autoriteiten om aanvullende informatie te verzoeken. [80]

128. Vervolgens heeft het Gerecht de middelen inzake schending van het non-discriminatiebeginsel en tegenstrijdigheden in de motivering afgewezen. Verzoekers hadden hiertoe aangevoerd dat de Commissie de situatie van de gemeentebedrijven wel, maar die van verzoekers zelf respectievelijk die van bepaalde economische sectoren niet in aanmerking had genomen. Ook in deze context wees het Gerecht erop dat de Commissie in het kader van de administratieve procedure specifieke informatie over de gemeentebedrijven had ontvangen. [81]

129. Voorts heeft het Gerecht de grief afgewezen, dat de Commissie meer aandacht had moeten besteden aan de geringe omvang van de verlaging van sociale bijdragen en het plaatselijke karakter van de activiteiten van de begunstigde ondernemingen. De geringe omvang van de lastenverlaging sluit niet uit dat de handel tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed, aldus het Gerecht. Ook al oefenden de begunstigde ondernemingen hun activiteit alleen op plaatselijk niveau uit,

77 — Punt 235 van het bestreden arrest.
78 — Punten 236 e.v. van het bestreden arrest.
79 — Punt 238 van het bestreden arrest.
80 — Punten 239-243 van het bestreden arrest.
81 — Punten 244-245 van het bestreden arrest.

kon de intracommunautaire handel ongunstig worden beïnvloed en de mededinging worden vervalst. [82]

130. Tegen deze achtergrond heeft het Gerecht vastgesteld dat de beschikking van de Commissie toereikend gemotiveerd was. [83]

131. Ten slotte heeft het Gerecht ook de grief afgewezen, dat de bestreden beschikking onvoldoende bepaald was om door de nationale autoriteiten te kunnen worden uitgevoerd. In dit verband wees het erop dat de motivering van de bestreden beschikking toereikend was om de nationale autoriteiten in staat te stellen de ondernemingen aan te wijzen die de steun dienden terug te betalen. Bovendien was het niet de zaak van de nationale autoriteiten om bij de uitvoering van de bestreden beschikking in ieder individueel geval na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG was voldaan. [84]

2. Voornaamste argumenten van partijen

132. *Italgas* stelt dat het Gerecht de regels inzake de verdeling van de bewijslast heeft geschonden door te oordelen dat de nationale autoriteiten of belanghebbende derden de bewijslast betreffende de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG dragen.

133. Verder heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de Commissie haar beschikking toereikend gemotiveerd heeft. De Commissie heeft voorafgaand aan de vaststelling van haar beschikking informatie ontvangen die twijfels deden rijzen omtrent de vraag of de verlaging van sociale bijdragen voor bepaalde categorieën ondernemingen respectievelijk bepaalde sectoren de mededinging kon vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kon beïnvloeden. De Commissie had de Italiaanse autoriteiten weliswaar verzocht alle nodige informatie te verstrekken om de situatie van de gemeentebedrijven te kunnen beoordelen. Zij had echter ook ten aanzien van andere categorieën ondernemingen waarop zij geattendeerd was, verder onderzoek moeten doen. De Commissie had ten minste moeten aangeven welke criteria de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de beschikking in aanmerking moesten nemen om te voorkomen dat zij begunstigingen zouden terugvorderen die geen steun zijn.

134. Ook heeft het Gerecht volgens Italgas bewijsmiddelen onjuist opgevat. Uit de brief van de gemeente Venetië van 18 mei 1998, de mededeling van de Italiaanse regering van 23 januari 1999 en de brief van de Italiaanse autoriteiten van 10 juni 1999 volgde namelijk niet alleen maar dat de verlaging van sociale bijdragen in het geval van de gemeentebedrijven niet geschikt was om de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen de

82 — Punten 246-248 van het bestreden arrest.
83 — Punten 250-253 van het bestreden arrest.
84 — Punten 251 e.v. van het bestreden arrest.

lidstaten ongunstig te beïnvloeden. Deze bevatten ook informatie ten aanzien van andere categorieën ondernemingen.

135. Ten slotte is de vaststelling van het Gerecht onjuist, dat de bestreden beschikking concreet genoeg was om door de nationale autoriteiten ten uitvoer te worden gelegd. De Commissie erkent zelf dat de bestreden beschikking onvolledig is; deze moest door haar brieven van 29 augustus en 29 oktober 2001 worden aangevuld. De vaststelling van dergelijke onvolledige beschikkingen is niet verenigbaar met het stelsel van toezicht op staatssteun. Ten eerste dient de Commissie reeds in het kader van de formele onderzoeksprocedure aandacht te besteden aan aanwijzingen, dat in bepaalde gevallen geen sprake is van steun respectievelijk dat deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Alleen op deze wijze is gewaarborgd dat de nationale autoriteiten de beschikkingen van de Commissie naar behoren kunnen uitvoeren. Ten tweede kan de toetsing niet pas in het kader van de procedure van uitvoering van de beschikking plaatsvinden, aangezien dan noch een adequate toetsing door de Commissie, noch het toezicht op de Commissie door de communautaire rechters gewaarborgd is.

136. Ook *Hotel Cipriani* bestrijdt de vaststelling van het Gerecht, dat de beschikking van de Commissie toereikend gemotiveerd was. De markten voor hotels en restaurants moeten op lokaal niveau worden afgebakend, omdat toeristen eerst het geografische doel kiezen en dan pas het hotel of restaurant. Aangezien hotels in Venetië niet met hotels in andere steden concurreren, kon de verlaging van sociale bijdragen geen ongunstige gevolgen hebben voor het intracommunautaire handelsverkeer.

137. Volgens het *comité* heeft het Gerecht met zijn vaststelling dat de Commissie haar procedurele verplichtingen niet heeft geschonden, in strijd met het non-discriminatiebeginsel gehandeld. De Commissie heeft namelijk alleen wat de gemeentebedrijven betreft nader onderzoek gedaan, maar niet wat andere categorieën ondernemingen betreft.

138. Voorts betwisten ook het *comité* en de *Italiaanse regering* de vaststelling van het Gerecht dat de Commissie geen motiveringsfout heeft gemaakt. Ook bij een steunregeling met regionaal oogmerk mag de Commissie niet volstaan met principiële vaststellingen of uitgaan van vermoedens, maar moet zij bewijzen dat aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. De motivering van de Commissie was beperkt tot de vaststelling dat de verlaging van sociale bijdragen was verleend aan ondernemingen die sterk bij het intracommunautaire handelsverkeer waren betrokken, zoals ondernemingen uit de handels- en de dienstensector. Zij heeft niet in aanmerking genomen dat de activiteit van tal van ondernemingen in Venetië en Chioggia

een plaatselijk karakter heeft, alhoewel dit uit de aan haar voorgelegde informatie viel op te maken. Volgens de Italiaanse regering had de Commissie meer rekening moeten houden met de geringe omvang van de verlaging van sociale bijdragen, het plaatselijke karakter van de activiteit van de begunstigden en de insulaire ligging van Venetië.

139. De Italiaanse regering stelt zich ten slotte op het standpunt dat de criteria voor de beoordeling van individuele steun hadden moeten worden toegepast, aangezien de Commissie de begunstigden en de omvang van de verlaging van sociale bijdragen kon kennen. Na de vaststelling van de bestreden beschikking heeft de Commissie ten aanzien van bepaalde ondernemingen geoordeeld dat er geen sprake was van steun, omdat in hun geval het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig was beïnvloed. Deze toetsing had zij reeds in het kader van de formele onderzoeksprocedure moeten uitvoeren.

140. Volgens de Commissie dienen deze grieven te worden afgewezen. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat de Commissie haar beschikking toereikend gemotiveerd heeft.

141. Ten eerste heeft het terecht benadrukt dat de Commissie zich bij de beoordeling van een onrechtmatige multisectorale steunregeling tot een algemene toetsing kan beperken, zonder iedere afzonderlijke economische sector te analyseren. In dat geval is het de zaak van de nationale autoriteiten en de belanghebbende derden om de Commissie van de nodige informatie te voorzien aan de hand waarvan zij kan beoordelen of de maatregel niet ten aanzien van bepaalde economische sectoren geschikt is het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden of de mededinging te vervalsen. Uit de aan de Commissie verstrekte informatie bleek echter niet dat ten aanzien van de sectoren hotellerie en gasvoorziening sprake was van bijzondere omstandigheden.

142. Ten tweede heeft het Gerecht terecht erop gewezen dat ook een begunstiging van puur plaatselijke activiteiten de mededinging kan vervalsen en de handel tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, aangezien deze gevolgen kan hebben voor het aanbod aan bepaalde producten en diensten.

143. Ten derde heeft het Gerecht zich weliswaar vergist ten aanzien van de bewijslast, maar waren zijn conclusies uiteindelijk juist, zodat deze grief onder wijziging van de motivering van het bestreden arrest moet worden afgewezen. De Commissie heeft namelijk aangetoond dat de regeling van verlaging van sociale bijdragen als steun moet worden gekwalificeerd. Het voorwerp van het onderzoek van de Commissie was de regeling van verlaging van sociale bijdragen en niet de uit hoofde van die regeling toegekende individuele voordelen. Indien de regeling vooraf aan de Commissie was meegedeeld, had zij principieel alleen een algemene beoordeling

hoeven uitvoeren, zonder rekening te houden met de individuele gevallen. Het is de zaak van de lidstaat de Commissie op bijzondere situaties te attenderen. Deze beginselen gelden ook wanneer de lidstaat in strijd met zijn aanmeldingsplicht heeft gehandeld. De lidstaten mogen namelijk niet voor een schending van hun aanmeldingsplicht worden beloond. Zoals volgt uit het bestreden arrest, heeft de Commissie geen specifieke informatie over de situatie van verzoekers ontvangen. De Commissie wijst in dit verband erop dat zij de nationale autoriteiten meerdere malen om inlichtingen heeft verzocht.

144. Ten vierde moet de grief van een onjuiste opvatting van de bewijsmiddelen worden afgewezen. Voor zover Italgas tegen de waardering van feiten door het Gerecht opkomt, is haar grief in hogere voorziening niet-ontvankelijk. Alhoewel Italgas principieel het recht heeft om te stellen dat de bewijsmiddelen onjuist zijn opgevat, laakt het inhoudelijk niet een onjuiste opvatting van bewijsmiddelen, maar de waardering ervan door het Gerecht. Het Gerecht heeft echter al terecht vastgesteld dat de algemene informatie in de bewijsmiddelen geen concrete gegevens bevatten die de Commissie op de bijzondere situatie van bepaalde sectoren zouden kunnen hebben attenderen.

145. Ten vijfde moet ook de grief van Italgas aangaande onvolledigheid van de bestreden beschikking worden afgewezen. Voor zover de motivering van het bestreden arrest tegenstrijdigheden bevat, ligt dit aan het feit dat het Gerecht in het kader van de beoordeling van de procesbevoegdheid blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Overigens is de Commissie in het kader van de beoordeling van een multisectorale steunregeling niet gehouden individuele gevallen te analyseren.

3. Juridische beoordeling

146. Verzoekers in hogere voorziening bestrijden de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie in de bestreden beschikking voldoende heeft onderzocht of de regeling van verlaging van sociale bijdragen de mededinging vervalste en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedde en dit ook toereikend had gemotiveerd. In dit verband stellen zij dat het Gerecht niet alleen in het deel van de motivering betreffende de toe te passen beoordelingsmaatstaf, maar ook in het deel waarin het deze heeft toegepast, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

147. Ik zal deze grieven eerst onderzoeken in het licht van de beoordeling van de regeling van verlaging van sociale bijdragen door het Gerecht en de Commissie (a). Vervolgens zal ik ze onderzoeken tegen de achtergrond van het feit dat de Commissie zich in de bestreden beschikking niet ertoe beperkt heeft alleen de regeling van verlaging van sociale bijdragen te beoordelen, maar ook heeft bepaald dat de verleende steun moet worden terugbetaald (b).

a) Beoordeling van de regeling van verlaging van sociale bijdragen

i) Beoordelingsmaatstaf en bewijslast

148. Verzoekers stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de beoordelingsmaatstaf en bewijslast.

— Beoordelingsmaatstaf

149. De grief van verzoekers dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de door de Commissie te hanteren beoordelingsmaatstaf, is ongegrond.

150. Zoals het Gerecht in punt 209 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, hangt de beoordelingsmaatstaf die de Commissie in het kader van het toezicht op staatssteun moet toepassen, in eerste instantie af van het voorwerp van het onderzoek. In een geval waarin de Commissie onderzoekt of een onrechtmatige multisectorale regeling verenigbaar is met artikel 87 EG, is zij principieel alleen verplicht de regelingen van dat stelsel te analyseren. [85] Dit betekent dat zij zich principieel tot een beoordeling van de nationale regeling kan beperken, zonder op de uit hoofde daarvan toegekende individuele voordelen in te gaan. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag, dat een lidstaat niet voor een schending van zijn aanmeldingsplicht mag worden beloond. De Commissie mag derhalve niet in een slechtere positie worden geplaatst dan in een geval waarin de lidstaat haar vooraf in kennis heeft gesteld van een steunmaatregel.

151. Voorts heeft het Gerecht in de punten 211 en volgende van het bestreden arrest terecht benadrukt dat de door de Commissie te onderzoeken feiten ook kunnen afhangen van de informatie die haar in de loop van de procedure wordt verstrekt. Ontvangt zij specifieke informatie betreffende een bepaalde begunstigde of sector, dan kan hieruit voor haar een procedurele verplichting voortvloeien. Indien die informatie volledig is, dient de Commissie de betrokken begunstigde [86] of sector in aanmerking te nemen. Is de informatie onvolledig, dient zij overeenkomstig artikel 13, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 659/1999 de lidstaat te gelasten haar binnen een door haar gestelde termijn alle

85 — Arrest Hof Italië en Sardegna Lines (aangehaald in voetnoot 42, punt 51) en arresten Hof van 29 april 2004, Griekenland/Commissie (C-278/00, Jurispr. blz. I-3997, punt 24), en 15 december 2005, Italië/Commissie (C-66/02, Jurispr. blz. I-10901, punten 91 e.v.) en Unicredito Italiano, C-148/04, Jurispr. blz. I-11137, punten 67 e.v.).

86 — Arrest Gerecht van 22 november 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Commissie (T-9/98, Jurispr. blz. II-3367, punten 116 e.v.).

noodzakelijke documenten, informatie en gegevens te doen toekomen.

152. De grief dat het Gerecht met betrekking tot de beoordelingsmaatstaf blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, is derhalve ongegrond.

— Bewijslast

153. Italgas stelt voorts dat het Gerecht ten aanzien van de bewijslast blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

154. Die grief is gegrond.

155. In tegenstelling tot de overwegingen van het Gerecht in punt 232 van het bestreden arrest, rust het bewijs dat de regeling van verlaging van sociale bijdragen de mededinging niet vervalst of het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig beïnvloedt, in casu namelijk noch op de Italiaanse autoriteiten, noch op verzoekers. Het staat veeleer aan de Commissie om aan te tonen dat aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG [87] is voldaan en dat er dus sprake is van vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer.

156. En ook de daaropvolgende opmerking van het Gerecht in punt 233 van het bestreden arrest, dat het de zaak van de lidstaat en de belanghebbende derden is, hun argumenten naar voren te brengen en de Commissie alle relevante informatie te verschaffen, geeft op zijn minst aanleiding tot verwarring. De procedurele verplichtingen van de Commissie, de lidstaten en de overige partijen bij een procedure van toezicht op staatssteun hebben geen rechtstreekse gevolgen voor het bewijsrisico. Zij kunnen echter, zoals ik reeds heb toegelicht, zowel van invloed zijn op het voorwerp van het onderzoek, als op de vraag vanaf wanneer is aangetoond dat aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. Zo bepaalt artikel 13, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 659/1999 dat de Commissie haar beschikking op de beschikbare informatie kan baseren indien een lidstaat niet heeft voldaan aan een bevel tot het verstrekken van informatie.

157. Dit betekent dat het Gerecht in zijn motivering met betrekking tot de verdeling van de bewijslast blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Desondanks, zoals volgt uit punt 239 van het bestreden arrest, heeft het echter toch onderzocht of de Commissie naar behoren heeft aangetoond dat de mededinging wordt vervalst en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed. De onjuiste rechtsopvatting heeft dus geen gevolgen gehad. Om deze reden

87 — Zie arrest Hof van 13 april 1994, Duitsland en Pleuger Worthington/Commissie (C-324/90 en C-342/90, Jurispr. blz. I-1173, punt 23).

moet de grief van Italgas onder wijziging van de motivering van het bestreden arrest worden afgewezen.

— Tussenresultaat

158. De grieven betreffende de beoordelingsmaatstaf en de bewijslast kunnen dus niet slagen.

ii) Toepassing van de beoordelingsmaatstaf

159. Verzoekers bestrijden ook het deel van de motivering waarin het Gerecht voornoemde beoordelingsmaatstaf op het onderhavige geval heeft toegepast. Zij stellen om te beginnen dat de Commissie niet heeft aangetoond respectievelijk niet toereikend heeft gemotiveerd dat de regeling de mededinging vervalst en de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Voorts zijn zij van mening dat de Commissie in casu alle individuele gevallen, de individuele situatie van Italgas en Hotel Cipriani respectievelijk de situatie van bepaalde economische sectoren had moeten onderzoeken. Ten slotte zijn zij van mening dat het Gerecht het non-discriminatiebeginsel heeft geschonden en de bewijsmiddelen onjuist heeft opgevat.

— Bewijs van vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer

160. De grief dat het Gerecht ten onrechte heeft vastgesteld dat de Commissie een vervalsing van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer heeft aangetoond, moet worden afgewezen.

161. Zoals ik reeds heb uiteengezet, behoeft de Commissie bij de beoordeling van een onrechtmatige multisectorale steunregeling principieel niet voor elk individueel geval na te gaan of alle voordelen die uit hoofde van die regeling zijn toegekend, moeten worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG. De Commissie hoeft alleen maar aan te tonen dat de regeling op zich in strijd is met artikel 87 EG. Zij is daarom ook niet verplicht om na te gaan of alle voordelen die uit hoofde van de regeling zijn toegekend, de mededinging vervalsen of het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloeden.

162. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat de Commissie aan haar bewijsplicht heeft voldaan. De eisen aan het bewijs dat de regeling van verlaging van sociale bijdragen op zich de mededinging kan vervalsen en de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloeden, zijn namelijk niet bijzonder hoog. Hiertoe behoeft alleen maar te worden aangetoond dat althans een deel van de uit hoofde van de regeling toegekende begunstigingen hiertoe geschikt is. Dit is bij een verlaging van

de sociale bijdragen die aan alle ondernemingen in een bepaalde regio wordt toegekend, duidelijk het geval.

163. Dergelijke bedrijfssteun bevrijdt ondernemingen van de kosten die zij normaliter zouden moeten dragen. Hierdoor wordt de mededinging tussen de begunstigde ondernemingen en ondernemingen die niet in het genot van dergelijk steun komen, vervalst. [88] Het argument van de Italiaanse regering dat dit op grond van de geringe omvang van de verlagingen nader had moeten worden onderzocht, houdt geen steek. Zoals het Gerecht in punt 247 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, heeft de Commissie in punt 110 van de considerans van de bestreden beschikking uitdrukkelijk verklaard dat verlagingen van sociale bijdragen waarop de de-minimisregel van toepassing is, niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen. Bovendien heeft het Gerecht terecht onderstreept dat volgens vaste rechtspraak de omstandigheid dat de omvang van de steun betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, niet a priori de mogelijkheid van een vervalsing van de mededinging uitsluit. Dit geldt in het bijzonder wanneer de begunstiging, zoals in casu, wordt toegekend om de activiteit van ondernemingen te handhaven die anders van de markt zouden verdwijnen.

164. Ook met betrekking tot de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer heeft het Gerecht terecht geconcludeerd dat de Commissie haar beschikking naar behoren heeft gemotiveerd. In punt 49 van de considerans van de bestreden beschikking heeft de Commissie namelijk om te beginnen toegelicht dat de verlaging van sociale bijdragen voor alle ondernemingen in Venetië en Chioggia gold. Voorts heeft zij erop gewezen dat althans sommige van die ondernemingen aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnamen.

165. Dit betekent dat de Commissie heeft aangetoond dat de regeling van verlaging van sociale bijdragen de mededinging vervalste en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedde, aangezien dit althans voor een deel van de uit hoofde van die regeling toegekende steun het geval was. Om de reeds genoemde redenen behoefde de Commissie niet te bewijzen dat alle uit hoofde van de regeling toegekende voordelen de mededinging vervalsten en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedden.

— Noodzaak van beoordeling van alle individuele gevallen

166. De grief dat de Commissie had moeten nagaan of alle verlagingen van sociale bijdragen in het individuele geval tot vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten konden leiden, moet worden afgewezen.

88 — Arresten Hof van 6 november 1990, Italië/Commissie (C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 18), en 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 30).

167. Zoals ik reeds heb opgemerkt, is de Commissie principieel niet verplicht een en ander te bewijzen. Nu rijst echter de vraag of het feit dat de Commissie in de loop van de administratieve procedure informatie is verstrekt aan de hand waarvan zij de identiteit van en het aantal betrokken ondernemingen had kunnen vaststellen, voor haar een procedurele verplichting met zich bracht om op de individuele situatie van die ondernemingen in te gaan.

— Noodzaak van beoordeling van de individuele situatie van Italgas en Hotel Cipriani

168. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen onvolledige aanwijzingen en informatie en niet voldoende specifieke aanwijzingen en informatie. Specifieke aanwijzingen kunnen een verplichting voor de Commissie scheppen om bepaalde situaties in aanmerking te nemen. In dat geval kan de Commissie, voor zover de aanwijzingen en informatie weliswaar voldoende specifiek, maar onvolledig zijn, volgens artikel 13, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 659/1999 gehouden zijn de lidstaten om nadere informatie te verzoeken. Niet-specifieke, dat wil zeggen onvoldoende gesubstantieerde aanwijzingen scheppen daarentegen geen overeenkomstige procedurele verplichting voor de Commissie. Anders zou het te eenvoudig zijn om het beginsel te omzeilen, dat een lidstaat niet beloond mag worden voor een schending van zijn aanmeldingsplicht en de Commissie zich derhalve principieel moet kunnen beperken tot de toetsing van de steunregeling op zich. Zoals het Gerecht in de punten 240 en 242 en volgende van het bestreden arrest heeft vastgesteld, was de informatie die de Commissie over de afzonderlijke ondernemingen was verstrekt, niet specifiek genoeg om een procedurele verplichting voor de Commissie te scheppen.

169. Ook de grief dat de Commissie de individuele situatie van Hotel Cipriani en Italgas in aanmerking had moeten nemen, is ongegrond. Het Gerecht heeft in de punten 214 en 241 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de Commissie in de loop van de procedure geen specifieke informatie had ontvangen waaruit een procedurele verplichting om de individuele situatie van voornoemde verzoekers in aanmerking te nemen, kon voortvloeien.

— Noodzaak van beoordeling van bepaalde economische sectoren

170. Verzoekers stellen voorts dat de motivering van de Commissie ten aanzien van de sectoren bouwnijverheid, handel en hotellerie niet toereikend was en dat het Gerecht dit had moeten vaststellen.

171. Ook deze grief is ongegrond. Het Gerecht heeft terecht opgemerkt dat de Commissie in het kader van de administratieve procedure ook in dat opzicht geen specifieke informatie is verstrekt die voor haar een procedurele verplichting had kunnen meebrengen. Uit punt 240 van het bestreden arrest volgt weliswaar dat de Italiaanse autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure bij schrijven van 23 januari 1999 hebben aangevoerd dat de ondernemingen in de bouw-, de handels- en de hotelsector alsmede in de sector diensten van algemeen economisch belang, niet aan het handelsverkeer konden deelnemen. Het Gerecht heeft echter erop gewezen dat die stelling door geen enkel argument rechtens of feitelijk was gestaafd. Bovendien bevatten de bij dat schrijven gevoegde documenten geen enkel element of gegeven waaruit kon worden opgemaakt dat de markten zuiver plaatselijk van aard waren, met name in de door de Italiaanse autoriteiten in voormelde brief genoemde sectoren.

— Onjuiste opvatting van bewijsmiddelen

172. Aangezien geen specifieke informatie was verstrekt, bestond in dat opzicht ook geen procedurele verplichting voor de Commissie. Deze grief is dus eveneens ongegrond.

— Discriminatieverbod

173. Voor zover verzoekers schending van het discriminatieverbod stellen, is ook deze grief ongegrond. De Commissie dient weliswaar in het kader van het toezicht inzake overheidssteun een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek te verrichten [89], hetgeen ook inhoudt dat zij het beginsel van gelijke behandeling moet eerbiedigen en dus vergelijkbare situaties gelijk moet behandelen. Zoals het Gerecht echter in de punten 244 en volgende van het bestreden arrest juist heeft vastgesteld, onderscheidde de situatie van de gemeentebedrijven zich van die van de overige begunstigden in zoverre dat ten aanzien van de gemeentebedrijven specifieke, zij het onvolledige informatie was verstrekt. Deze specifieke informatie schiep een procedurele verplichting voor de Commissie, waaraan zij door het verzoek om het verstrekken van informatie heeft voldaan.

174. Ook de grief van Italgas dat het Gerecht bewijsmiddelen onjuist heeft opgevat, is ongegrond. Italgas stelt namelijk niet dat het Gerecht de inhoud van bepaalde documenten onjuist heeft opgevat, maar op grond van de aanwijzingen die uit bepaalde documenten voortvloeiden, had moeten concluderen dat de Commissie procedureel verplicht was geweest die informatie in aanmerking te nemen. Italgas erkent echter zelf dat het hierbij om

89 — Arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 62).

algemene en dus niet om specifieke aanwijzingen ging. Tegen die achtergrond moet de grief van Italgas worden afgewezen.

iii) Tussenresultaat

175. De grieven betreffende het deel van de motivering van het Gerecht waarin het de toepassing van de door hemzelf en de Commissie gehanteerde beoordelingsmaatstaf op het onderhavige geval door de Commissie heeft onderzocht, moeten derhalve in hun geheel worden afgewezen.

b) Terugvorderingsbevel

176. Verzoekers zijn van mening dat de Commissie het in artikel 5 van de bestreden beschikking neergelegde terugvorderingsbevel niet had mogen vaststellen zonder eerst te hebben onderzocht of de afzonderlijke verlagingen van sociale bijdragen voldeden aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG. Hiervan uitgaande laken zij de vaststelling van het Gerecht dat de motivering van de Commissie toereikend was. Volgens de Commissie moet deze grief worden afgewezen, zij het onder wijziging van de motivering van het Gerecht.

177. De bijzonderheid van deze zaak is, dat het Gerecht en de Commissie het terugvorderingsbevel van de bestreden beschikking verschillend uitleggen. Aangezien de uitlegging door het Gerecht rechtens niet juist is, zijn de grieven van verzoekers wel gegrond (i), maar moeten onder wijziging van de motivering van het bestreden arrest worden afgewezen (ii).

i) Onjuistheden in de motivering van het Gerecht

178. Verzoekers stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat het door de Commissie verrichte onderzoek volstond als grondslag voor het terugvorderingsbevel van alle toegekende verlagingen van sociale bijdragen.

179. Om de gegrondheid van deze grief te onderzoeken, zal ik om te beginnen nagaan of het Gerecht deze vaststelling wel heeft gedaan, en vervolgens of het in dat opzicht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

— Motivering van het Gerecht

180. Het Gerecht is om te beginnen ervan uitgegaan dat het terugvorderingsbevel van

de steun in artikel 5 van de bestreden beschikking betrekking had op *alle verlagingen van sociale bijdragen* die in die beschikking niet uitdrukkelijk verenigbaar waren verklaard met artikel 87 EG.

181. Die opvatting van het Gerecht volgt uit de punten 251 en volgende en 100 tot en met 111 van het bestreden arrest. In punt 251 stelde het Gerecht vast dat het niet de taak van de nationale autoriteiten is 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 is voldaan. In deze context verwees het naar zijn overwegingen in de punten 100 tot en met 111 van het bestreden arrest. Daar had het met name vastgesteld dat de bestreden beschikking geen aanwijzing bevat, dat naast de volgens de de-minimisregel uitgezonderde begunstigingen ook andere uit hoofde van de regeling van verlaging van sociale bijdragen toegekende begunstigingen van de verplichting tot terugbetaling konden worden uitgesloten, omdat zij geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG opleverden. [90] Voorts noemde het Gerecht de redenen waarom een benadering uit hoofde waarvan de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van de bestreden beschikking per individueel geval kunnen toetsen of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 87, lid 1, EG is voldaan, van de hand moet worden gewezen. Een dergelijke toetsing is zijns inziens niet de taak van de nationale autoriteit.

182. Dit wordt bevestigd door de motivering in punt 15 van het bestreden arrest. Hierin gaf het Gerecht artikel 2 van de bestreden beschikking aldus weer, dat 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 vormen.

— Onjuistheid van die rechtsopvatting

183. Voorts heeft het Gerecht de door de Commissie voor een dergelijk terugvorderingsbevel gegeven motivering als toereikend beschouwd. Hier heeft het blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

184. De benadering van het Gerecht komt erop neer dat ten eerste de Commissie bevoegd is om in algemene zin terugvordering van voordelen die uit hoofde van een multisectorale regeling zijn toegekend te gelasten, zonder eerst te hebben onderzocht of de voordelen in het individuele geval voldoen aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG. Ten tweede zouden de nationale autoriteiten niet bevoegd zijn om bij de uitvoering van een dergelijke beschikking in elk individueel geval na te gaan of aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan.

90 — Zie punt 103, laatste volzin, van het bestreden arrest.

185. Een dergelijke benadering is noch verenigbaar met artikel 87, lid 1, EG, noch met de procedure van toezicht op staatssteun. De Commissie kan slechts vaststellen dat een toegekend voordeel moet worden terugbetaald, wanneer zij na onderzoek tot de conclusie komt dat dit voordeel niet strookt met artikel 87 EG en dus moet worden gekwalificeerd als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG, die niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is.

186. De benadering van het Gerecht kan mijns inziens ook niet worden gerechtvaardigd met het feit dat de lidstaat zijn aanmeldingsplicht heeft geschonden. Een dergelijke schending heeft namelijk, zoals reeds uiteengezet [91], uitsluitend tot gevolg dat de Commissie zich bij de beoordeling van een onrechtmatige multilaterale regeling principieel tot de toetsing van de regelingen van dat stelsel kan beperken. Dit betekent echter niet dat de Commissie een motivering, die alleen maar de vaststelling schraagt dat het multisectorale stelsel op zich niet met artikel 87 EG verenigbaar is, ook als grondslag voor een terugvorderingsbevel van alle uit hoofde van die regeling toegekende voordelen kan gebruiken. Het loutere feit dat dergelijke voordelen zijn toegekend op basis van een regeling uit hoofde waarvan ten dele niet met de gemeenschappelijke markt strokende steun is verleend, is mijns inziens geen toereikende rechtvaardiging voor een zo vergaand terugvorderingsbevel.

91 — Zie punten 149-152 van deze conclusie.

— Tussenresultaat

187. Dit betekent dat het Gerecht in zijn motivering blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

ii) Wijziging van de motivering

188. De Commissie stelt dat de grief van verzoekers onder wijziging van de motivering van het Gerecht moet worden afgewezen. Zij voert in wezen aan dat zij in artikel 5 van de bestreden beschikking alleen terugvordering van de toegekende verlagingen van sociale bijdragen heeft gelast voor zover deze in het individuele geval als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG moesten worden aangemerkt. Of in de individuele gevallen aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan, moet door de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van de bestreden beschikking worden beoordeeld.

189. Dit verzoek om wijziging van de motivering moet worden ingewilligd. De Commissie heeft in artikel 5 van de bestreden beschikking inderdaad alleen terugvordering gelast voor zover de voordelen in het individuele geval als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG moesten worden aangemerkt. Een dergelijke benadering is in mijn ogen ook verenigbaar met het systeem van toezicht op staatssteun, zij het dat bepaalde voorwaarden in aanmerking moeten worden genomen.

— Inhoud van het terugvorderingsbevel

190. Het Gerecht heeft het terugvorderingsbevel in artikel 5 van de bestreden beschikking kennelijk onjuist geïnterpreteerd. De Commissie wijst terecht erop dat zij in de bestreden beschikking in eerste instantie heeft onderzocht of de regeling van verlaging van sociale bijdragen op zich verenigbaar is met artikel 87 EG. Zij heeft dus geen algemene beoordeling van alle toegekende verlagingen van sociale bijdragen verricht.

191. Dit volgt zowel uit de motivering als uit het dispositief van de bestreden beschikking. Zo heeft de Commissie in punt 49 van de considerans van de bestreden beschikking ten aanzien van de vervalsing van de mededinging en de verstoring van het intracommunautaire handelsverkeer alleen maar vastgesteld dat de nationale regeling de mededinging en de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedde doordat de verlagingen van sociale bijdragen werden toegekend aan alle ondernemingen, waaronder *ook* de ondernemingen die economische activiteiten uitoefenen waarvoor er tussen deze staten een handelsverkeer bestaat. Uit de vaststelling van de Commissie dat de regeling „ook" van toepassing is op ondernemingen die aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen, blijkt duidelijk dat de Commissie kennelijk niet alle verlagingen van sociale bijdragen in het licht van de criteria van artikel 87, lid 1, EG heeft beoordeeld.

192. Dit komt ook in het dispositief van de bestreden beschikking tot uitdrukking. In tegenstelling tot de door het Gerecht in punt 15 van het bestreden arrest gegeven interpretatie van artikel 2 van de bestreden beschikking heeft de Commissie daarin namelijk niet vastgesteld dat 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 vormden. Zij heeft zich daar en ook in artikel 1, tweede alinea, van de bestreden beschikking veeleer ertoe beperkt vast te stellen dat de volgens de regeling van verlagingen van sociale bijdragen toegekende *steun* onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Slechts voor zover de nationale autoriteiten in het individuele geval constateerden dat een door artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van de bestreden beschikking bestreken verlaging van sociale bijdragen steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormde, was die verlaging overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van de bestreden beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Uitsluitend met betrekking tot die gevallen gelast artikel 5 van de bestreden beschikking terugvordering van de begunstiging.

— Verenigbaarheid van een dergelijke benadering met artikel 87 EG en het systeem van toezicht op staatssteun

193. Voorts moet worden onderzocht of een dergelijke benadering verenigbaar is met artikel 87 EG en het systeem van toezicht op staatssteun. Dit heeft het Hof aangenomen in

het arrest Italië/Commissie [92]. Vóór een dergelijke benadering pleit namelijk dat de Commissie anders slechts de keus zou hebben tussen twee onbevredigende alternatieven. Het ene bestaat erin dat zij voorafgaand aan een terugvorderingsbevel alle individuele gevallen onderzoekt. Dit zou echter haaks staan op het beginsel dat de Commissie zich bij de beoordeling van een multisectorale regeling tot een toetsing van de kenmerken van het betrokken programma kan beperken. Het andere alternatief houdt in dat de Commissie zich ertoe beperkt vast te stellen dat de regeling onverenigbaar is met artikel 87 EG. Dit zou onbevredigend zijn omdat een terugvorderingsbevel het logische gevolg is van de vaststelling dat er sprake is van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun. [93]

194. Bovendien weten de bezwaren die tegen die benadering naar voren worden gebracht, mij niet te overtuigen.

195. Ten eerste heeft deze niet tot gevolg dat de nationale autoriteiten en rechters op ongerechtvaardigde wijze in de bevoegdheden van de Commissie ingrijpen. In tegenstelling tot het bepaalde in artikel 87, leden 2 en 3, EG kunnen de nationale instanties namelijk zelf nagaan of aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. [94] Er moet echter in aanmerking worden genomen dat de nationale autoriteiten en rechters slechts bevoegd zijn te onderzoeken of aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan voor zover zij niet reeds door een vaststelling in een Commissiebeschikking gebonden zijn.

196. Ten tweede wordt aangevoerd dat een dergelijke benadering tot rechtsonzekerheid omtrent de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid van de nationale autoriteiten zou leiden. Ook dit argument snijdt mijns inziens geen hout. Zoals reeds uiteengezet, bestaat een onderzoeksbevoegdheid van de nationale instanties slechts voor zover de Commissie in de bestreden beschikking niet definitief heeft vastgesteld of al dan niet aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. Dit betekent dat de Commissie in haar beschikking duidelijk moet aangeven in hoeverre haar vaststellingen zich tot de beoordeling van de regeling op zich beperken, in hoeverre deze ook voor de door de nationale autoriteiten en rechters te verrichten toetsing van de afzonderlijke voordelen gelden en in hoeverre zij ten aanzien van bepaalde economische sectoren of afzonderlijke begunstigingen onderzoek heeft verricht dat verdergaat dan een beoordeling van de regeling op zich.

197. Mijns inziens voldoet de bestreden beschikking aan deze vereisten. Aangaande de geschiktheid van de verlagingen van sociale

92 — Arrest Hof van 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punten 90 e.v.).

93 — Arrest Hof van 15 december 2005, Italië/Commissie (C-66/02, Jurispr. blz. I-10901, punt 113).

94 — Arrest Hof van 11 december 1973, Lorenz (120/73, Jurispr. blz. 1471, punt 8).

bijdragen om de mededinging te vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden, heeft de Commissie zich kennelijk tot een beoordeling van de regeling van verlaging van sociale bijdragen op zich beperkt. Derhalve bevat de bestreden beschikking geen definitieve vaststelling van de Commissie ter zake. Dit betekent dat de nationale rechters en autoriteiten in een individueel geval bevoegd zijn na te gaan of de toegekende verlagingen van sociale bijdragen de mededinging vervalsen en de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

198. Daarentegen lijkt mij de vaststelling van de Commissie, dat de met de verlaging van sociale bijdragen beoogde compensatie van de structurele nadelen van de ondernemingen in Venetië en Chioggia die maatregelen niet het karakter van steun ontneemt, niet alleen voor de beoordeling van de regeling van verlaging van sociale bijdragen op zich te gelden, maar ook voor iedere individuele uit hoofde van die regeling toegekende begunstiging. In zoverre heeft de Commissie een definitieve vaststelling gedaan, waaraan de nationale autoriteiten en rechters gebonden zijn.

199. Mochten de nationale autoriteiten twijfels hebben omtrent de reikwijdte van de vaststellingen, kunnen zij zich tot de Commissie wenden, die overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking verplicht is te goeder trouw met de nationale autoriteiten samen te werken. [95]

95 — Arresten Hof van 13 november 2008, Commissie/Frankrijk (C-214/07, Jurispr. blz. I-8357, punt 45), en 12 mei 2005, Commissie/Griekenland (C-415/03, Jurispr. blz. I-3875, punt 42).

200. Ten derde wordt geargumenteerd dat een dergelijke benadering haaks staat op het systeem van toezicht op staatssteun. Mocht er bij de uitvoering van een dergelijke beschikking onenigheid ontstaan, zou de Commissie namelijk in strijd met het systeem zowel de procedure van artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG, op gang moeten brengen als een niet-nakomingsprocedure bij het Hof moeten instellen overeenkomstig artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG.

201. Ook dit argument overtuigt niet. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen de situaties waarin de Commissie opnieuw een formele onderzoeksprocedure in de zin van artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG op gang moet brengen, en de situaties waarin zij rechtstreeks een procedure in de zin van artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG bij het Hof kan instellen.

202. Bij geschillen betreffende de steunregeling op zich, bijvoorbeeld wanneer de Commissie van mening is dat de lidstaat de regeling niet heeft afgeschaft of niet voldoende heeft gewijzigd om de verenigbaarheid ervan met artikel 87 EG te waarborgen, kan de Commissie rechtstreeks een beroep overeenkomstig artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG instellen. Aangaande de steunregeling is er namelijk een beslissing van de Commissie. Dit geldt mijns inziens ook indien de Commissie van mening is dat de lidstaat in zijn algemeenheid onvoldoende maatregelen heeft genomen om de krachtens de regeling verleende steun terug te vorderen.

203. Voor zover het echter om de terugvordering van afzonderlijke, uit hoofde van de

steunregeling toegekende voordelen gaat, moet een onderscheid worden gemaakt. Indien het voordelen betreft die de Commissie niet in detail aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG heeft getoetst, en het geschil betrekking heeft op een voorwaarde van die bepaling ten aanzien waarvan de Commissie in haar beschikking geen definitieve vaststelling heeft gedaan, dient de Commissie een nieuwe administratieve procedure op gang te brengen. Hier is dan echter geen sprake van een heropening van de administratieve procedure, maar van de inleiding van een administratieve procedure met een nieuw voorwerp, namelijk de beoordeling van de betrokken individuele maatregel. Gaat het daarentegen om voordelen die de Commissie in haar beschikking in het licht van artikel 87, lid 1, EG reeds in het algemeen heeft beoordeeld, kan zij krachtens artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG rechtstreeks beroep instellen.

204. Dit betekent dat deze benadering ook niet tot gevolg heeft dat in strijd met het systeem ten aanzien van dezelfde maatregel zowel een administratieve procedure overeenkomstig artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG op gang wordt gebracht, als een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG wordt ingesteld.

205. Tegen deze achtergrond kom ik derhalve tot de voorlopige conclusie dat de Commissie in een beschikking waarin zij in eerste instantie de verenigbaarheid van een onrechtmatige multisectorale steunregeling met artikel 87 EG onderzoekt, ook de terugvordering van de uit hoofde van die regeling toegekende steun kan gelasten, zonder eerst te hoeven nagaan of de uit hoofde van die regeling toegekende voordelen in het individuele geval als steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG moeten worden gekwalificeerd.

iii) Tussenresultaat

206. Dit betekent dat ook de grieven die inhouden dat de Commissie het terugvorderingsbevel in artikel 5 van de bestreden beschikking niet toereikend heeft gemotiveerd, volledig moeten worden afgewezen.

c) Tussenresultaat

207. Ik stel derhalve vast dat de grieven tegen de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie in de bestreden beschikking naar behoren aandacht heeft besteed aan het aspect van vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer en dit toereikend heeft gemotiveerd, volledig moeten worden afgewezen.

C — *Diensten van algemeen economisch belang*

1. Motivering van het bestreden arrest

208. Het comité en Italgas maken voorts bezwaar tegen de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie artikel 86, lid 2, EG niet heeft geschonden en dat de motivering van haar beschikking in dat opzicht geen tegenstrijdigheden bevat. Het Gerecht heeft de redenen voor zijn oordeel uiteengezet in de punten 203 tot en met 221 van het bestreden arrest. Volgens het Gerecht heeft de Commissie geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door alleen voor de gemeentebedrijven en niet voor Italgas na te gaan of artikel 86, lid 2, EG van toepassing was. In het kader van de beoordeling van een multisectorale steunregeling is de Commissie niet verplicht individuele gevallen te onderzoeken. Bovendien staat het aan de nationale autoriteiten en de belanghebbende derden om in de procedure voor de Commissie argumenten voor de toepassing van artikel 86, lid 2, EG aan te dragen. Ten aanzien van Italgas is echter geen informatie verstrekt.

2. Voornaamste argumenten van partijen

209. Het *comité*, *Italgas* en *Coopservice* stellen dat het Gerecht artikel 86, lid 2, EG heeft geschonden. Volgens het comité had het Gerecht moeten vaststellen dat de Commissie in strijd met artikel 86, lid 2, EG en het discriminatieverbod heeft gehandeld door niet nader te onderzoeken op welke ondernemingen voornoemd artikel van toepassing is. Italgas en Coopservice bekritiseren dit met name wat hun situatie betreft, aangezien hun activiteiten als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden beschouwd.

210. De *Commissie* is van mening dat deze grief moet worden afgewezen. Haars inziens heeft het Gerecht terecht benadrukt dat het aan de lidstaat en de belanghebbende derden staat om in het kader van de procedure voor de Commissie aan te geven om welke redenen de maatregelen van de staat verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Ook is de Commissie bij de beoordeling van een steunregeling niet verplicht individuele gevallen onder de loep te nemen. In het onderhavige geval hebben de Italiaanse autoriteiten op de bijzondere situatie van de gemeentebedrijven gewezen, maar noch die autoriteiten, noch belanghebbende derden hebben specifieke informatie betreffende Italgas verstrekt.

3. Juridische beoordeling

211. De grieven inzake schending van artikel 86, lid 2, EG en van het discriminatieverbod moeten worden afgewezen. Het Gerecht

heeft terecht vastgesteld dat de Commissie bij de beoordeling van een steunregeling principieel geen individuele gevallen behoeft te onderzoeken. De Commissie kan ook niet worden verweten haar procedurele verplichtingen niet te zijn nagekomen. Nadat de Commissie door de Italiaanse autoriteiten met name op de bijzondere situatie van de diensten van algemeen economisch belang was geattendeerd, heeft zij die autoriteiten namelijk om nadere informatie over de betrokken bedrijven verzocht. De Italiaanse autoriteiten hebben echter geen informatie betreffende Italgas overgelegd.

D — *Toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG*

1. Motivering van het bestreden arrest

212. Verzoekers maken bovendien bezwaar tegen de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie bij de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. De redenen voor zijn oordeel heeft het Gerecht uiteengezet in de punten 280 tot en met 314 van het bestreden arrest. Het is in het bijzonder ingegaan op de vraag of de Commissie de structurele problemen die verband houden met de insulaire ligging, rechtstreeks volgens artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking had moeten nemen. [96] In dat verband stelde het Gerecht om te beginnen vast dat de Commissie bevoegd is om in afwijking van haar mededelingen en richtsnoeren bijzondere situaties in het kader van een ad-hoctoepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking te nemen. In een dergelijk geval moet zij 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. [97]

213. Het feit dat de Commissie artikel 87, lid 3, sub c, EG in casu niet heeft toegepast, getuigt echter niet van een onjuiste rechtsopvatting. De Commissie heeft de haar toegekende discretionaire bevoegdheid niet overschreden door in het onderhavige geval te weigeren die bepaling toe te passen met het argument dat de verlaging van sociale bijdragen moet worden aangemerkt als bedrijfssteun die geen verband houdt met investeringen. [98]

214. Bovendien heeft de Commissie de bestreden beschikking volgens het Gerecht genoegzaam gemotiveerd. In punt 74 van de considerans ervan heeft zij namelijk aangegeven om welke redenen zij niet voornemens was de methode van toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG in het onderhavige geval aan te passen. De Commissie heeft weliswaar erop gewezen dat zij naar aanleiding van de toetreding van Zweden en Finland haar methode gedeeltelijk heeft gewijzigd teneinde rekening te kunnen houden met de

96 — Punten 306-311 van het bestreden arrest.
97 — Punt 307 van het bestreden arrest.
98 — Punten 308 e.v. van het bestreden arrest.

nieuwe geografische bijzonderheden van die lidstaten. Ten aanzien van de ondernemingen in Venetië en Chioggia achtte zij een wijziging van haar methode echter niet noodzakelijk, omdat a) de situatie in die regio geen nieuwe aspecten vertoonde, b) de verlagingen van sociale bijdragen als exploitatiesteun het geldende stelsel konden verstoren, en c) die regio geen acute problemen van economische en sociale samenhang kent. [99]

2. Voornaamste argumenten van partijen

215. *Hotel Cipriani, het comité, Coopservice* en de *Italiaanse regering* bekritiseren in wezen dat zowel de Commissie als het Gerecht zich ten onrechte ertoe heeft beperkt na te gaan of in casu nieuwe elementen aanwezig waren die een wijziging van de bestaande mededelingen en richtsnoeren van de Commissie inzake artikel 87, lid 3, sub c, EG hadden kunnen rechtvaardigen. Huns inziens hadden de Commissie en het Gerecht moeten ingaan op de vraag of op grond van de bijzondere en unieke situatie van Venetië en Chioggia een ad-hoctoepassing van die bepaling op zijn plaats zou zijn geweest.

99 — Punt 311 van het bestreden arrest.

216. Volgens de *Commissie* moeten deze grieven worden afgewezen. De grieven van het comité acht zij niet-ontvankelijk omdat deze zich in eerste instantie tegen de bestreden beschikking richten. Voor het overige zijn de grieven van Hotel Cipriani, het comité en de Italiaanse regering ook ongegrond.

3. Juridische beoordeling

217. In tegenstelling tot de Commissie acht ik de grief van het comité ontvankelijk. Ook al gaat het comité in zijn middel vooral in op de bestreden beschikking, maakt het toch zonder meer duidelijk dat het een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht laakt, die erin bestaat dat het Gerecht niet heeft vastgesteld dat de Commissie bij de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Een dergelijke grief is in hogere voorziening ontvankelijk.

218. De grieven zijn echter ongegrond. Het Gerecht is namelijk ingegaan op het vraagstuk van een ad-hoctoepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG. In punt 307 van het bestreden arrest heeft het uitdrukkelijk erop gewezen dat die bepaling ook buiten het door de mededelingen en richtsnoeren van de Commissie bestreken gebied, dus ad hoc, kan worden toegepast.

219. Voor zover het Gerecht heeft vastgesteld dat de Commissie een ad-hoctoepassing

van de betrokken bepaling heeft afgewezen zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, en dat zij deze afwijzing naar behoren heeft gemotiveerd, heeft het mijns inziens zelf geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het Gerecht heeft gelijk met zijn constatering dat de Commissie op dit gebied een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft, dat de steunmaatregelen moeten worden gekwalificeerd als exploitatiesteun die een groot risico van verstoring van de mededinging inhoudt, en dat het stedelijk gebied van Venetië en Chioggia een regio zonder acute problemen op het vlak van de economische en sociale samenhang is.

220. Ook de vaststelling van het Gerecht dat de Commissie haar beschikking genoegzaam heeft gemotiveerd, getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting. Voor zover de Commissie in de punten 73 en volgende van de considerans van de bestreden beschikking de redenen noemt die tegen een aanpassing van haar bestaande mededelingen en richtsnoeren pleiten, baseert zij zich inhoudelijk op redenen waarom de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG in casu niet gerechtvaardigd is. Deze redenen pleiten dus niet alleen tegen een aanpassing van de mededelingen en richtsnoeren die de Commissie ten aanzien van die bepaling heeft vastgesteld, maar ook tegen de ad-hoctoepassing ervan.

221. De grieven inzake schending van artikel 87, lid 3, EG moeten derhalve worden afgewezen.

E — *Toepassing van artikel 87, lid 3, sub d, EG*

1. Motivering van het bestreden arrest

222. Verzoekers stellen bovendien dat het Gerecht ten aanzien van de toepassing van artikel 87, lid 3, sub d, EG blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. In de punten 322 tot en met 329 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de middelen afgewezen die inhielden dat de Commissie ten onrechte heeft geweigerd de culturele uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, sub d, EG toe te passen. Het Gerecht wees om te beginnen erop dat in de procedure voor de Commissie niet is aangetoond dat de ondernemingen die in het genot van de verlaging van sociale bijdragen waren gekomen, ook meerkosten in verband met het behoud van het culturele erfgoed moesten dragen. [100] Ten tweede waarborgt de wijze van toepassing van de verlaging van de sociale bijdragen niet, dat hiermee die culturele doelstellingen worden verwezenlijkt. [101] Ten derde heeft de Commissie ook niet in strijd met het discriminatieverbod gehandeld door de culturele uitzondering wel op het Consorzio Venezia Nuova, maar niet op Hotel Cipriani toe te passen. De Commissie heeft in de loop van de administratieve procedure namelijk geen aanwijzingen ontvangen die op een bijzondere situatie van Hotel Cipriani duidden. Het Consorzio

100 — Punten 322-324 van het bestreden arrest.
101 — Punt 325 van het bestreden arrest.

Venezia Nuova behoort daarentegen tot de gemeentebedrijven waarover de Italiaanse autoriteiten gedetailleerde informatie hebben verstrekt. [102]

2. Voornaamste argumenten van partijen

223. Het *comité, Hotel Cipriani* en *Coopservice* maken om te beginnen bezwaar tegen de vaststelling van het Gerecht, dat niet alle ondernemingen eigenaar van onroerend goed zijn en dus niet alle ondernemingen extra kosten voor restauratie- en onderhoudswerkzaamheden behoeven te dragen. Het comité stelt dat is bewezen dat alle ondernemingen onderhoudswerkzaamheden moeten verrichten en dat deze in het stadsgebied van Venetië en Chioggia duurder zijn. De verlaging van sociale bijdragen die alleen voor werkzaamheden in dat gebied gold, was derhalve ten eerste bedoeld om de kosten van onderhoudswerkzaamheden te verlagen, en ten tweede om de ondernemingen in die regio in staat te stellen, meer in instandhoudingswerkzaamheden te investeren. Hotel Cipriani wijst erop dat de maatregelen ten goede komen aan ondernemingen die op grond van de bijzondere situatie van Venetië bijzondere lasten hebben. Volgens het comité en Hotel Cipriani getuigt ook het gemaakte onderscheid tussen afzonderlijke gebouwen in het gebied Venetië en Chioggia van een onjuiste rechtsopvatting. De stad behoort namelijk in haar geheel tot het cultureel erfgoed.

224. Bovendien heeft het Gerecht het Consorzio Venezia Nuova ten onrechte als gemeentebedrijf gekwalificeerd.

225. Hotel Cipriani stelt ten slotte dat haar niet kan worden verweten niet aan de administratieve procedure te hebben deelgenomen. De Commissie had haar daartoe moeten oproepen.

226. Volgens de *Commissie* moeten deze grieven worden afgewezen.

3. Juridische beoordeling

227. De grieven van het comité en Hotel Cipriani kunnen niet slagen. Met zijn vaststelling dat de toepassing van artikel 87, lid 3, sub d, EG niet gerechtvaardigd is omdat geen voldoende verband tussen de verlaging van sociale bijdragen en het behoud van het culturele erfgoed is aangetoond, heeft het Gerecht namelijk geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

102 — Punten 326-328 van het bestreden arrest.

228. Ten eerste is het niet juist dat in een stad die tot het mondiaal cultureel erfgoed behoort, instandhoudingsmaatregelen aan om het even welk gebouw, los van de culturele, historische of architectonische waarde ervan, kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de culturele uitzondering. Er kan namelijk niet worden aangenomen dat de instandhouding van ieder afzonderlijk gebouw van hetzelfde belang is voor het cultureel erfgoed.

229. Ten tweede zie ik niet dat het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat de wijze van toepassing van de verlagingen van sociale bijdragen niet waarborgt dat hiermee de voornoemde culturele doelstellingen worden verwezenlijkt.

230. Om te beginnen moet het argument, dat in de procedure voor het Gerecht is aangetoond dat alle begunstigde ondernemingen meerkosten voor instandhoudingsmaatregelen dragen, als niet-ontvankelijk worden beschouwd. Tegen feitelijke waarderingen van het Gerecht kan in een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening namelijk principieel niet worden opgekomen.

231. Voorts volstaat, in tegenstelling tot de opvatting van Hotel Cipriani, het loutere feit dat de verlagingen van sociale bijdragen bedoeld zijn om bijzondere lasten voor de in Venetië en Chioggia gevestigde ondernemingen te compenseren, niet voor de toepassing van artikel 87, lid 3, sub d, EG. Die bepaling kan veeleer alleen maar worden toegepast indien er een aantoonbaar verband tussen de begunstiging in de vorm van de verlagingen van sociale bijdragen en de bijdrage tot het behoud van het culturele, historische of architectonische erfgoed bestaat. Zoals het Gerecht terecht heeft benadrukt, voorziet de regeling inzake verlaging van sociale bijdragen niet in dergelijke voorwaarden. De kosten voor de instandhouding van in cultureel, historisch of architectonisch opzicht belangrijke gebouwen kunnen namelijk al naargelang van het soort en het aantal gebouwen sterk variëren. Zoals de Commissie en het Gerecht hebben vastgesteld, legt de regeling van verlaging van sociale bijdragen geen duidelijk verband tussen die instandhoudingskosten en de omvang van de verlaging van de sociale bijdragen.

232. Ten derde moet ook de grief inzake schending van het discriminatieverbod worden afgewezen. Het Gerecht heeft in de punten 326 tot en met 328 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de toepassing van de culturele uitzondering op het Consorzio Venezia Nuova terecht is, omdat de Italiaanse autoriteiten de Commissie in de loop van de administratieve procedure gedetailleerde informatie over dat consortium hebben verstrekt op grond waarvan de Commissie tot de conclusie kon komen dat dit door de Italiaanse staat opdracht had gekregen om maatregelen te nemen voor de redding van het historische, culturele en architectonische erfgoed van Venetië. In tegenstelling tot de opvatting van het comité en Hotel Cipriani doet ook een eventueel foutieve aanduiding van het consortium als gemeentebedrijf geen afbreuk aan de juistheid van die conclusie. De motivering van het Gerecht is namelijk niet gebaseerd op het feit dat het consortium

een gemeentebedrijf is, maar op het feit dat dit opdracht heeft gekregen het historische, culturele en architectonische erfgoed van Venetië te redden.

233. Ten vierde moet ook de grief van Hotel Cipriani, dat de Commissie haar had moeten oproepen, worden afgewezen. In de op 18 februari 1998 in het Publicatieblad bekendgemaakte mededeling zijn de belanghebbende derden namelijk verzocht zich over de steunregeling in kwestie uit te spreken. De Commissie is niet verplicht naast die mededeling derden afzonderlijk op te roepen om aan de procedure deel te nemen.

234. De grieven inzake schending van artikel 87, lid 3, sub d, EG dienen dus volledig te worden afgewezen.

F — *Toepassing van artikel 15 van verordening nr. 659/1999*

235. Verzoekers hadden voor het Gerecht gesteld dat de regeling van verlaging van sociale bijdragen is ingevoerd bij de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997. De Commissie is huns inziens in de bestreden beschikking voorbijgegaan aan het feit dat de verjaringstermijn van tien jaar vanaf de invoering van de regeling was afgelopen en dat de regeling derhalve overeenkomstig artikel 15 van verordening nr. 659/1999 als bestaande steun moest worden beschouwd. Het Gerecht heeft vastgesteld dat de Commissie artikel 15 van verordening nr. 659/1999 niet heeft geschonden en heeft dat middel afgewezen. Verzoekers maken thans bezwaar tegen de motivering van het Gerecht in de punten 357 tot en met 367 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht zijn standpunt ter zake motiveert.

1. Motivering van het bestreden arrest

236. Het Gerecht heeft om te beginnen vastgesteld dat de betrokken maatregelen nieuwe steun vormen, aangezien wet nr. 206/1995 een voor het gebied Venetië en Chioggia geldende nieuwe regeling heeft ingevoerd, waarvan de geldingsduur door wet nr. 30/1997 is verlengd. [103] Voorts wees het erop dat de bij deze wetten ingevoerde regeling niet als voortzetting van een bestaande regeling kan worden beschouwd. Ten eerste zijn de verlagingen van sociale bijdragen waarin de wetten nr. 590/1971 en nr. 463/1972 voorzagen, sinds 1 juli 1973 niet meer toegekend. [104] Ten tweede is bij wet nr. 206/1995 uitdrukkelijk een nieuwe regeling inzake verlaging van sociale bijdragen voor de Mezzogiorno ingesteld. Die nieuwe regeling is bij wet nr. 30/1997 uitgebreid tot ondernemingen in

103 — Punt 359 van het bestreden arrest.
104 — Punt 360 van het bestreden arrest.

Venetië en Chioggia. Ook die uitbreiding van de bij wet nr. 206/1995 ingevoerde regeling, die conceptueel daarvan kan worden verstreken, vormt nieuwe steun. [105] Los daarvan is de termijn van tien jaar voor de tussen 1995 en 1997 betaalde steun niet afgelopen, aangezien de termijn overeenkomstig artikel 15 van verordening nr. 659/1999 pas begon te lopen vanaf het tijdstip waarop de onrechtmatige steun werd toegekend. [106] Ten slotte heeft het Gerecht erop gewezen dat noch de Italiaanse regering, noch andere belanghebbenden de conclusie van de Commissie dat het in casu nieuwe steun betrof, hebben betwist. [107]

2. Voornaamste argumenten van partijen

237. Hotel Cipriani en *Coopservice* stellen dat het Gerecht het begrip bestaande steun in de zin van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 659/1999 verkeerd heeft geïnterpreteerd respectievelijk niet juist heeft toegepast. Het Gerecht is in hun ogen namelijk niet naar behoren ingegaan op de vraag wanneer de regeling van verlaging van sociale bijdragen is ingevoerd. In hun geval was die regeling reeds bij wet nr. 463/1972 ingesteld. Vervolgens was op Venetië bijzondere wet nr. 171/1973 van toepassing, die voorzag in het principiële besluit om de sociale bijdragen te verlagen. De concrete omvang van die vermindering is vastgelegd met verwijzing naar de regelingen voor de Mezzogiorno. Het principiële besluit in bijzondere wet nr. 171/1973 is echter nooit ingetrokken.

238. Ook het *comité* stelt dat er sprake was van continuïteit tussen wet nr. 171/73 en de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997. Derhalve is beslissend of de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997 de reeds bestaande regeling van wet nr. 171/73 wezenlijk hebben gewijzigd. Dit was haars inziens niet het geval, aangezien alleen het aantal en de hoogte van de vastgestelde voordelen werden verlaagd.

239. Volgens de *Commissie* moeten deze grieven worden afgewezen.

240. De grieven zijn om te beginnen niet-ontvankelijk omdat zij tegen de bestreden beschikking en niet tegen het bestreden arrest gericht zijn. Voor zover verzoekers aanvoeren dat de verlaging van sociale bijdragen reeds eerder is ingevoerd, gaat het bovendien om een feitelijke vaststelling die in hogere voorziening niet meer kan worden betwist. Bovendien moet het argument betreffende de continuïteit tussen wet nr. 171/1973 en de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997 als een nieuw middel van feitelijke aard worden beschouwd.

241. Voor het overige zijn de grieven volgens de Commissie ongegrond. Ten eerste heeft het Gerecht terecht vastgesteld dat de bij wet

105 — Punten 361-363 van het bestreden arrest.
106 — Punten 364 e.v. van het bestreden arrest.
107 — Punt 366 van het bestreden arrest.

nr. 206/1995 ingevoerde nationale regeling als nieuwe steun moet worden aangemerkt, aangezien de wet de bestaande steunregelingen voor de gebieden Venetië en Chioggia wezenlijk heeft gewijzigd. Wet nr. 206/1995 heeft namelijk nieuwe berekeningscriteria, een beperking van de verlagingen en een verlaging van de tarieven ingevoerd. Het Gerecht had toch al terecht vastgesteld dat er op zijn minst sprake is van nieuwe steun wanneer het toepassingsgebied van een bestaande steunregeling wordt uitgebreid tot nieuwe gevallen. Ten tweede is er geen sprake van continuïteit tussen wet nr. 463/72 en de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997, aangezien de voordelen uit hoofde van wet nr. 463/72 slechts tot 30 juni 1973 zijn betaald.

3. Juridische beoordeling

242. De grief is ontvankelijk. Alhoewel middelen die zich niet tegen het bestreden arrest, maar tegen de in eerste aanleg bestreden beschikking van de Commissie richten, ontoelaatbaar zijn, maken Hotel Cipriani en het comité kennelijk ook bezwaar tegen de motivering van het bestreden arrest, voor zover het Gerecht de door de Commissie in de bestreden beschikking bepleite opvatting heeft bekrachtigd. Voorts hebben Hotel Cipriani en het comité reeds in de procedure voor het Gerecht aangevoerd dat er sprake is van continuïteit tussen de vroegere regelingen en de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997. Deze grief is dus ook niet ontoelaatbaar omdat hij nieuwe feiten zou betreffen.

243. De grieven zijn echter ongegrond.

244. Wat de vermeende continuïteit tussen de regeling van wet nr. 463/1972 en die van de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997 betreft, heeft het Gerecht terecht vastgesteld dat daarvan geen sprake is omdat de voordelen uit hoofde van wet nr. 463/1972 slechts tot 30 juni 1973 zijn toegekend.

245. Ook de grief inzake de vermeende continuïteit tussen de regeling van wet nr. 171/1973 en die van de wetten nr. 206/1995 en nr. 30/1997 weet mij niet te overtuigen. In dit verband herinner ik opnieuw eraan dat de Commissie haar beschikking kan vaststellen op basis van de informatie die haar door de lidstaat en de belanghebbende derden in het kader van de administratieve procedure zijn overgelegd. Zoals het Gerecht heeft vastgesteld, bleek uit de aan de Commissie verstrekte informatie ten eerste dat bij ministerieel besluit van 5 augustus 1994 een nieuwe regeling inzake verlaging van sociale bijdragen in de Mezzogiorno was ingesteld. Ten tweede volgde uit wet nr. 206/1995 dat die nieuwe regeling was uitgebreid tot ondernemingen in Venetië en Chioggia. Het Gerecht heeft juist vastgesteld dat de Commissie op basis van die informatie ervan moest uitgaan dat zowel dat ministeriële besluit als wet nr. 206/1995 als nieuwe regeling moesten worden gekwalificeerd. De situatie zou er anders uitzien indien de Commissie in de loop van de administratieve procedure op de continuïteit tussen die uitbreiding en een bestaande regeling was

gewezen. Het Gerecht heeft echter vastgesteld dat noch de Italiaanse regering, noch een andere belanghebbende op de continuïteit heeft gewezen, alhoewel de Commissie in de mededeling inzake de inleiding van de formele onderzoeksprocedure uitdrukkelijk had aangegeven dat zij van het bestaan van een nieuwe regeling uitging. In zoverre getuigt de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie terecht is uitgegaan van het bestaan van nieuwe steun, niet van een onjuiste rechtsopvatting. De grieven van Hotel Cipriani en het comité moeten derhalve ongegrond worden verklaard.

verplicht is om, wanneer een steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, ook terugvordering van die steun te verlangen. [108] De terugvordering van de steun is in casu niet in strijd met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht. Het Gerecht heeft in het bijzonder uiteengezet dat ook indien de meeste begunstigde ondernemingen hun activiteit op plaatselijk niveau hadden uitgeoefend, hetgeen niet is bewezen, niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat de betrokken verlagingen van sociale bijdragen gevolgen hebben voor het handelsverkeer en de mededinging. [109]

G — *Toepassing van artikel 14 van verordening nr. 659/1999*

2. Voornaamste argumenten van partijen

1. Motivering van het bestreden arrest

246. Verzoekers hadden in de procedure voor het Gerecht gesteld dat de Commissie in strijd met artikel 14 van verordening nr. 659/1999 heeft gehandeld. In de punten 385 tot en met 399 van het bestreden arrest heeft het Gerecht een schending van de hand gewezen. Hotel Cipriani en het comité maken bezwaar tegen dat deel van de motivering van het bestreden arrest. Het Gerecht heeft om te beginnen erop gewezen dat de Commissie overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 659/1999 en de rechtspraak in beginsel

247. *Hotel Cipriani, Coopservice* en het *comité* zijn van mening dat het Gerecht een schending van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht had moeten aannemen. Zelfs de Commissie erkent huns inziens dat niet alle verlagingen van sociale bijdragen steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormen. De terugvordering van alle verlagingen van sociale bijdragen is dus niet evenredig en bovendien in strijd met de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de begunstigden.

108 — Punten 385-389 van het bestreden arrest.
109 — Punt 390 van het bestreden arrest.

248. De *Commissie* is van mening dat deze grieven ongegrond moeten worden verklaard. Zij behoeft geen bijzondere redenen voor de terugvordering aan te geven, aangezien deze het natuurlijke gevolg is van het feit dat een steunmaatregel onverenigbaar met de interne markt is verklaard. Bovendien zijn noch het evenredigheidsbeginsel, noch het beginsel van gelijke behandeling geschonden.

3. Juridische beoordeling

249. De grief inzake schending van artikel 14 van verordening nr. 659/1999 moet onder wijziging van de motivering van het bestreden arrest ongegrond worden verklaard. In tegenstelling tot de opvatting van Hotel Cipriani, het comité en ook het Gerecht heeft de Commissie in artikel 5 van de bestreden beschikking namelijk niet de terugvordering van alle toegekende verlagingen van sociale bijdragen geëist. Zij heeft slechts terugvordering gelast voor zover de steun voldoet aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG en overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, en artikel 2 van de bestreden beschikking onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De grief dat het onevenredig is de verlagingen van sociale bijdragen terug te vorderen alhoewel niet is vastgesteld of deze aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG voldoen, kan derhalve niet slagen.

VII — Samenvatting

250. In het licht van het voorgaande stel ik het volgende vast:

251. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te onderzoeken in hoeverre het comité de middelen die het in zaak T-277/00 aanvoert, ook in de eerdere zaak T-231/00 heeft aangevoerd, en derhalve het beroep van het comité in zaak T-277/00 niet wegens aanhangigheid niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het om identieke middelen gaat. In zoverre is de incidentele hogere voorziening van de Commissie gegrond en moet het arrest worden vernietigd. Voor het overige moet de incidentele hogere voorziening van de Commissie worden afgewezen.

252. Volgens artikel 61, eerste alinea, van zijn Statuut kan het Hof een zaak na vernietiging van de beslissing van het Gerecht zelf afdoen wanneer de zaak in staat van wijzen is. Derhalve moet worden onderzocht in hoeverre het comité reeds in zijn beroep in zaak T-231/00 middelen heeft aangevoerd die in wezen identiek zijn aan die welke ten grondslag liggen aan zijn beroep in zaak T-277/00. Hierbij is alleen maar relevant of de middelen in wezen identiek zijn [110], hetgeen ook dan het geval kan zijn wanneer de ter schraging van het middel naar voren gebrachte argumenten niet volledig met elkaar overeenstemmen. Uit een vergelijking van de middelen in de zaken T-231/00 en T-277/00 blijkt dat de middelen waarmee het comité in zaak T-277/00 schending en onjuiste toepassing van artikel 87,

110 — Arresten Diezler e.a./ESC (aangehaald in voetnoot 24, punt 16) en Frankrijk/Parlement (aangehaald in voetnoot 25, punten 9-11).

lid 1, EG (punt 2 van het verzoekschrift) en schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG (punt 3 van het verzoekschrift) stelt, in wezen identiek zijn aan de middelen die het reeds in zijn eerdere beroep T-231/00 had aangevoerd. In zoverre dient het beroep van het comité wegens aanhangigheid niet-ontvankelijk te worden verklaard.

253. De middelen waarmee het comité schending van artikel 87, lid 1, EG en artikel 87, lid 3, sub c, EG stelt, moeten op grond van de reeds genoemde overwegingen als niet ter zake dienend worden afgewezen. De overige middelen dienen op grond van de in punt VI van deze conclusie toegelichte redenen te worden afgewezen.

254. De middelen van Hotel Cipriani en Italgas moeten op grond van de in punt VI van deze conclusie genoemde redenen worden afgewezen.

VIII — Conclusie

255. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Unie van 28 november 2008 in de zaken T-254/00, T-270/00 en T-277/00, Hotel Cipriani e.a./Commissie, wordt vernietigd voor zover het beroep van het Comitato „Venezia vuole vivere" in zaak T-277/00 ook ontvankelijk is verklaard met betrekking tot de middelen van een onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 87, lid 1, EG en onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG. Ten aanzien van die middelen wordt het beroep van het Comitato „Venezia vuole vivere" in zaak T-277/00 wegens aanhangigheid niet-ontvankelijk verklaard.

2) Voor het overige worden de hogere voorzieningen afgewezen."