FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK
föredraget den 16 december 2010[1]

Innehållsförteckning

I — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 4737

II — Bakgrunden och det administrativa förfarandet ..... I - 4739

A — Ordningen för nedsättning av sociala avgifter ..... I - 4739

B — Förfarandet vid kommissionen ..... I - 4740

C — Det angripna beslutet ..... I - 4741

III — Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen ..... I - 4743

A — Förfarandet vid förstainstansrätten ..... I - 4743

B — Den överklagade domen ..... I - 4743

IV — Förfarandet vid domstolen ..... I - 4744

V — Kommissionens anslutningsöverklagande ..... I - 4746

A — Litispendens ..... I - 4746

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4746

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4747

3. Rättslig bedömning ..... I - 4748

a) Huruvida det är nödvändigt att bedöma om kommitténs talan kan tas upp till sakprövning ..... I - 4748

b) Huruvida det inte längre föreligger litispendens då den tidigare talan återkallats ..... I - 4749

1 — Originalspråk: tyska.

c) Huruvida det rör sig om samma grunder ..... I - 4750

d) Slutsats ..... I - 4751

B — Huruvida sökandena är personligen berörda ..... I - 4752

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4752

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4752

3. Rättslig bedömning ..... I - 4754

a) Domstolens rättspraxis ..... I - 4754

b) Kommissionens invändningar ..... I - 4754

i) Kopplingen till återbetalningsskyldigheten ..... I - 4755

ii) Huruvida de verkliga förmånsmottagarna kan identifieras på ett tillfredsställande sätt ..... I - 4757

iii) Huruvida det inte längre finns något berättigat intresse av att få saken prövad ..... I - 4757

iv) De oönskade konsekvenserna ..... I - 4758

v) Huruvida resultaten är motsägelsefulla ..... I - 4759

c) Slutsats ..... I - 4760

C — Huruvida kommittén har talerätt ..... I - 4760

1. Motivering i den överklagade domen ..... I - 4760

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4761

3. Rättslig bedömning ..... I - 4761

D — Huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad ..... I - 4763

E — Slutsats ..... I - 4763

VI — Italgas, Hotel Ciprianis och kommitténs överklaganden ..... I - 4763

A — Huruvida nedsättningen av sociala avgifter har karaktären av kompensation .. I - 4764

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4764

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4765

3. Rättslig bedömning ..... I - 4766

a) Tolkningen av begreppet fördel ..... I - 4766

b) Bristfällig motivering ..... I - 4767

c) Kriteriet privat aktör ..... I - 4768

d) Slutsats ..... I - 4768

B — Prövning av villkoret om en snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater ..... I - 4769

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4769

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4771

3. Rättslig bedömning ..... I - 4774

a) Bedömningen av ordningen för nedsättning av sociala avgifter ..... I - 4775

i) Prövningskriterier och bevisbördan ..... I - 4775

— Prövningskriterierna ..... I - 4755

— Bevisbördan ..... I - 4776

— Slutsats i denna del ..... I - 4777

ii) Tillämpningen av prövningskriterierna ..... I - 4777

— Bevisning om att konkurrensen har snedvridits och att handeln mellan medlemsstaterna har påverkats ..... I - 4777

— Nödvändigheten av att undersöka varje enskilt fall ..... I- 4778

— Nödvändigheten av en undersökning av Italgas och Hotel Ciprianis individuella situation ..... I - 4779

— Nödvändigheten av en undersökning av vissa verksamhetssektorer ..... I - 4779

— Diskrimineringsförbudet ..... I - 4780

— Huruvida bevisning missuppfattats ..... I - 4780

iii) Slutsats i denna del ..... I - 4781

b) Kravet på återbetalning ..... I - 4781

i) Felaktig rättstillämpning med avseende på förstainstansrättens motivering ..... I- 4781

— Förstainstansrättens motivering ..... I - 4781

— Huruvida denna uppfattning utgör felaktig rättstillämpning ..... I- 4782

— Slutsats i denna del ..... I - 4783

ii) Ändring av domskälen ..... I - 4783

— Innehållet i kravet på återbetalning ..... I- 4784

— Huruvida ett sådant synsätt är förenligt med artikel 87 EG och systemet för kontroll av stöd ..... I - 4784

iii) Slutsats i denna del ..... I - 4787

c) Slutsats ..... I - 4787

C — Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ..... I - 4788

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4788

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4788

3. Rättslig bedömning ..... I - 4788

D — Tillämpningen av artikel 87.3 c EG ..... I - 4789

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4789

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4790

3. Rättslig bedömning ..... I - 4790

E — Tillämpningen av artikel 87.3 d EG ..... I - 4791

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4791

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4792

3. Rättslig bedömning ..... I - 4792

F — Tillämpningen av artikel 15 i förordning nr 659/1999 ..... I - 4794

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4794

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4795

3. Rättslig bedömning ..... I - 4796

G — Tillämpning av artikel 14 i förordning nr 659/1999 ..... I - 4797

1. Motiveringen i den överklagade domen ..... I - 4797

2. Parternas huvudsakliga argument ..... I - 4797

3. Rättslig bedömning ..... I - 4798

VII — Sammanfattning ..... I - 4798

VIII — Förslag till avgörande ..... I - 4799

1. Förevarande överklaganden avser förstainstansrättens dom av den 28 november 2008 i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00, Hotel Cipriani m.fl. mot kommissionen [2] (nedan kallad den överklagade domen). I denna dom fastställde förstainstansrätten att talan i de mål som väckts under ovannämnda målnummer mot kommissionens beslut 2000/394/EG av den 25 november 1999 om stöd till företagen i Venedig och Chioggia enligt lag nr 30/1997 och lag nr 206/1995 avseende slopade eller minskade sociala avgifter kunde tas upp till sakprövning [3] (nedan kallat det angripna beslutet). Förstainstansrätten ogillade därefter talan.

2. Parterna i överklagandet har yrkat att den överklagade domen ska upphävas. Kommissionen anser att förstainstansrätten borde ha avvisat talan i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00. Övriga parter anser att förstainstansrätten borde ha bifallit talan i målen och ogiltigförklarat det angripna beslutet.

2 — REG 2008, s. II-3269.

3 — EGT L 150, s. 50.

I — Tillämpliga bestämmelser [4]

3. I artikel 87.1 och 87.3 EG föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

…

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

…

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

4 — I detta förslag till avgörande används begreppet gemenskapsrätt, i den mån gemenskapsrätten fortfarande är tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*), och inte unionsrätt.

d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

…"

4. I artikel 88.2 EG föreskrivs följande:

"Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 226 och 227, hänskjuta ärendet direkt till domstolen."

5. I artiklarna 13, 14 och 15 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget [5] föreskrivs följande:

"*Artikel 13*

Kommissionens beslut

1. Undersökningen av eventuellt olagligt stöd skall leda till ett beslut enligt artikel 4.2, 4.3 eller 4.4. Vid beslut att inleda det formella granskningsförfarandet skall förfarandet avslutas genom ett beslut enligt artikel 7. Om en medlemsstat underlåter att följa ett föreläggande om att lämna upplysningar, skall beslutet fattas på grundval av tillgängliga upplysningar.

…

Artikel 14

Återkrav av stöd

1. Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från

5 — EGT L 83, s. 1.

mottagaren (nedan kallat beslut om återkrav). Kommissionen skall inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten.

…

3. Utan att det påverkar förordnanden av Europeiska gemenskapernas domstol enligt artikel 185 i fördraget skall återkravet verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens förfaranden enligt nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa kommissionens beslut. I det syftet skall de berörda medlemsstaterna vid förfaranden inför nationella domstolar vidta alla nödvändiga åtgärder som är tillgängliga i deras respektive rättssystem, inbegripet interimistiska åtgärder, utan att gemenskapsrätten påverkas.

Artikel 15

Preskriptionstid

1. För kommissionens befogenheter att återkräva stöd skall en preskriptionstid på tio år gälla.

2. Preskriptionstiden skall börja den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning. Preskriptionstiden skall avbrytas av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Vid varje avbrott skall tiden börja räknas på nytt. Preskriptionstiden skall avbrytas under den tid då kommissionens beslut är föremål för förfaranden vid Europeiska gemenskapernas domstol.

3. Varje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut skall betraktas som befintligt stöd.”

II — Bakgrunden och det administrativa förfarandet

A — *Ordningen för nedsättning av sociala avgifter*

6. I det italienska ministerdekretet av den 5 augusti 1994 angavs de kriterier för att bevilja nedsättning av sociala avgifter, som föreskrevs i de bestämmelser som angavs i artikel 59 i det italienska presidentdekretet av den 6 mars 1978 om införande av en särskild ordning mellan åren 1994 och 1996 för nedsättning av sociala avgifter som skulle erläggas av arbetsgivarna i Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale (INPS) (nationellt socialförsäkringsinstitut) i Mezzogiorno. I artikel 1 i ministerdekretet föreskrivs en allmän

nedsättning av sociala avgifter som ska erläggas av arbetsgivarna. I artikel 2 i ministerdekretet föreskrivs en avgiftsbefrielse för nya arbetstillfällen i företagen under ett år från den dag en arbetslös person anställs.

7. Till följd av en anmälan av ministerdekretet förklarade kommissionen genom beslut 95/455/EG av den 1 mars 1995 om bestämmelser om nedsättning av de sociala avgifter som belastar företagen i Mezzogiorno och om överföring av vissa av dessa avgifter till skattesystemet [6] att nedsättningen av sociala avgifter var förenlig med den gemensamma marknaden under förutsättning att ett visst antal villkor iakttogs.

8. Genom den italienska lagen nr 206/1995 utvidgades den stödordning som föreskrevs i ministerdekretet med avseende på åren 1995 och 1996 till att omfatta företag inom områdena Venedig och Chioggia. Genom den italienska lagen nr 30/1997 förlängdes denna ordning med avseende på år 1997.

9. Med tillämpning av artikel 1 i ministerdekretet har företag inom områdena Venedig och Chioggia beviljats nedsättning av sociala avgifter som i genomsnitt uppgått till 37,7 miljoner EUR [7] om året fördelat på 1 645 företag; nedsättning av sociala avgifter som beviljats i enlighet med artikel 2 i ministerdekretet uppgick till 292 831 EUR [8] om året fördelat på 165 företag.

B — *Förfarandet vid kommissionen*

10. Efter det att de italienska myndigheterna genom skrivelse av den 10 juni 1997 underrättat kommissionen om lag nr 30/1997, i enlighet med bestämmelserna i beslut 95/455 [9], begärde kommissionen i skrivelse av den 1 juli 1997, som följdes av en påminnelse den 28 augusti 1997, ytterligare upplysningar avseende utvidgningen av tillämpningsområdet för den ovannämnda ordningen för nedsättning av sociala avgifter och avgiftsbefrielse för företagen i Venedig och Chioggia (nedan kallad nedsättning av sociala avgifter).

11. Den 1 december 1997 avbröt de italienska myndigheterna den ifrågavarande ordningen för nedsättning av sociala avgifter.

12. Eftersom kommissionen inte erhöll något svar, meddelade den genom skrivelse av den 17 december 1997 Republiken Italien sitt beslut att inleda det formella undersökningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 första stycket EG med avseende på denna

6 — EGT L 265, s. 23.
7 — 73 miljarder italienska lire (ITL).
8 — 567 miljoner ITL.
9 — Se ovan punkt 7 i detta förslag till avgörande.

nedsättning av sociala avgifter. Beslutet att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 februari 1998.

13. Comitato Venezia vuole vivere (nedan kallad kommittén) inkom med yttrande i skrivelse av den 17 mars 1998 och bifogade en rapport och en undersökning som genomförts av Consorzio per la ricerca e la formazione (COSES) (konsortiet för forskning och utbildning) i mars 1998 om svårigheter för företag som är verksamma i lagunen jämfört med företag på fastlandet.

14. Venedigs kommun inkom med yttrande den 18 maj 1998 och bifogade en tidigare undersökning som COSES hade genomfört i februari 1998. I sitt yttrande betonade Venedigs kommun att bland annat kommunala företag som ansvarade för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och på vilka artikel 86.2 EG skulle tillämpas återfanns bland stödmottagarna. Samtliga yttranden vidarebefordrades till Republiken Italien.

15. De italienska myndigheterna inkom med yttrande genom skrivelse av den 23 januari 1999. I sin skrivelse har de italienska myndigheterna hävdat att de företag som är verksamma inom byggbranschen, handel, hotellbranschen och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte kunde delta i handeln. Genom skrivelse av den 10 juni 1999 upplyste dessa myndigheter kommissionen om att de delade den uppfattning som Venedigs kommun gett uttryck för.

16. Genom beslut av den 23 juni 1999 förelade kommissionen Republiken Italien att tillhandahålla samtliga handlingar och upplysningar för att precisera vilken roll de kommunala företagen hade och att bedöma huruvida de ifrågavarande åtgärderna för nedsättning av sociala avgifter var förenliga med den gemensamma marknaden. De italienska myndigheterna svarade i skrivelse av den 27 juli 1999.

17. Den 12 oktober 1999 hölls ett möte i Bryssel mellan dessa myndigheter och företrädare för kommissionen.

C — Det angripna beslutet

”18. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 3 och 4 är, enligt artikel 1.1 i det angripna beslutet, det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för företagen i Venedig och Chioggia i form av nedsättning av sociala avgifter enligt lag nr 30/1997 och lag nr 206/1995, i vilka det hänvisas till artikel 2 i ministerdekretet av den 5 augusti 1994,

förenligt med den gemensamma marknaden när det beviljas

a) små och medelstora företag enligt definitionen i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till små och medelstora företag,

b) företag som inte motsvarar denna definition men som är belägna i ett område som omfattas av undantaget i artikel 87.3 c i fördraget,

c) alla andra företag som rekryterar kategorier av arbetstagare med särskilda svårigheter att anpassa eller återanpassa sig till arbetsmarknaden enligt gemenskapens riktlinjer om sysselsättningsstöd".

19. I artikel 1.2 i det angripna beslutet fastställde kommissionen att nämnda stöd emellertid är oförenligt med den gemensamma marknaden när det tillämpas på andra företag än små och medelstora företag som är belägna utanför de områden som omfattas av undantaget i artikel 87.3 c i fördraget.

20. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 3 och 4 är det statliga stöd som Italien har genomfört till förmån för företagen i Venedig och Chioggia, i form av nedsättning av sociala avgifter enligt artikel 1 i ministerdekretet av den 5 augusti 1994, enligt artikel 2 i det angripna beslutet oförenligt med den gemensamma marknaden.

21. Enligt artikel 3 i det angripna beslutet är det stöd som Italien har genomfört till förmån för företagen ASPIV och Consorzio Venezia Nuova förenligt med den gemensamma marknaden enligt undantagen i artikel 86.2 respektive artikel 87.3 d EG.

22. Enligt artikel 4 i det angripna beslutet utgör de åtgärder som Italien har genomfört till förmån för företagen ACTV, Panfido SpA och AMAV inte stöd enligt artikel 87 EG.

23. Enligt artikel 5.1 i det angripna beslutet ska Italien vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1.2 och artikel 2 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagarna. I artikel 5.2 första meningen i det angripna beslutet föreskrivs att återbetalning ska ske i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning.

III — Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

A — *Förfarandet vid förstainstansrätten*

24. Utöver talan som ligger till grund för överklagandena har talan mot det angripna beslutet väckts vid domstolen i 56 mål inom den föreskrivna fristen.

25. Förstainstansrätten har inom ramen för de processledande åtgärderna undersökt om de italienska myndigheterna på grundval av artikel 5 i det angripna beslutet kände sig förpliktade gentemot enskilda sökande att återkräva de belopp som motsvarade nedsättningen av sociala avgifter. I den utsträckning som de italienska myndigheterna förnekade detta avvisade förstainstansrätten talan i målen genom beslut av den 10 mars 2005 på grund av brist på berättigat intresse av att få saken prövad. [10] Detta omfattade även den talan som kommitténs medsökande väckt i mål T-274/00, Verde Sport. Kommittén återkallade därefter sin talan i mål T-274/00. [11]

26. I det följande beslutade förstainstansrätten i överensstämmelse med sökanden och övriga parter i målet att målen T-221/00, T-254/00, T-270/00 och T-277/00 skulle vara pilotmål. [12] I den mån som förstainstansrätten inte avvisade talan i övriga mål beslutade den att vilandeförklara målen.

B — *Den överklagade domen*

27. I den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att talan i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00 kunde tas upp till sakprövning. I detta sammanhang avvisade förstainstansrätten framför allt de invändningar från kommissionen om att talan inte kan tas upp till sakprövning som denna grundade på tidigare litispendens vad gäller kommitténs talan samt på bristande talerätt avseende sökandena. Förstainstansrätten ogillade emellertid talan i målen. Härvid fastställde den bland annat att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till något åsidosättande av artiklarna 87.1, 86.2, 87.3 b, c, d och e EG, av artiklarna 14 och 15 i förordning nr 659/1999 eller av likabehandlingsprincipen och motiveringsskyldigheten.

10 — Se förstainstansrättens beslut av den 10 mars 2005 i de förenade målen 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 och T-296/00, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia m.fl. mot kommissionen (REG 2005, s. II-787), i mål T-266/00, Confartigianato Venezia mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), i mål T-269/00, Baglioni Hotels och Sagar mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), i mål T-273/00, Unindustria m.fl. mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), och i mål T-288/00, Principessa mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen). I dessa beslut avvisades talan i en del av målen även på grund av litispendens.

11 — Förstainstansrättens beslut av den 12 september 2005 i mål T-274/00, Comitato "Venezia vuole vivere" (ej publicerat i rättsfallssamlingen).

12 — Talan i mål T-221/00 återkallades, förstainstansrättens beslut av den 14 oktober 2008 i mål T-221/00, Casino municipale di Venezia mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen).

IV — Förfarandet vid domstolen

28. Kommittén har överklagat förstainstansrättens dom genom en inlaga av den 11 februari 2009, som inkom till domstolens kansli den 18 februari 2009. Kommittén har yrkat att domstolen ska

— bifalla överklagandet,

— upphäva den överklagade domen och det angripna beslutet, ogiltigförklara artikel 5 i det angripna beslutet i den del det föreskrivs en skyldighet att besluta om återkrav av värdet av nedsättningen av sociala avgifter och på vilket sätt ränta ska utgå från och med den tidpunkt vid vilken mottagaren erhållit detta belopp fram till den tidpunkt vid vilken dessa verkligen återbetalats, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i första och i andra instans.

29. Detta överklagande har tilldelats målnummer C-71/09 P.

30. Hotel Cipriani Srl (nedan kallat Hotel Cipriani) har överklagat den överklagade domen genom en inlaga av den 10 februari 2009, som inkom till domstolens kansli den 18 februari 2009. Hotel Cipriani har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— bifalla de yrkanden som framställts i förstainstansrätten, framför allt

— ogiltigförklara det angripna beslutet, eller

— ogiltigförklara artikel 5 i det angripna beslutet, i den del som det krav på återbetalning som föreskrivs i denna bestämmelse även omfattar stöd som omfattas av regeln om stöd av mindre betydelse, och/eller ogiltigförklara artikel 5, i den del som det i denna bestämmelse föreskrivs att ränta ska uttas enligt en procentsats som är högre än den som företaget betalar för sina egna skulder.

31. Detta överklagande har tilldelats målnummer C-73/09 P.

32. Società Italiana per il gas SpA (Italgas) (nedan kallat Italgas) har överklagat den överklagade domen genom en inlaga av den 16 februari 2009, som inkom till domstolens kansli den 24 februari 2009. Italgas har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— ogiltigförklara artiklarna 1 och 2 i det angripna beslutet i den del som det i dessa artiklar föreskrivs att den nedsättning av sociala avgifter som Italien beviljat inte är förenlig med den gemensamma marknaden, samt ogiltigförklara artikel 5 i det angripna beslutet eller återförvisa målet

till förstainstansrätten i enlighet med artikel 61 i domstolens stadga, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i första och i andra instans.

33. Detta överklagande har tilldelats målnummer C-76/09 P.

34. Även Coopservice, som är kommitténs medsökande i mål T-277/00, har överklagat den överklagade domen. Överklagandet avvisades emellertid, eftersom det hade ingetts för sent. Genom en inlaga av den 1 juli 2009, som inkom till domstolens kansli den 14 juli 2009, yttrade sig Coopservice om kommitténs, Hotel Ciprianis och Italgas överklaganden.

35. Genom en inlaga av den 16 juli 2009, som inkom till domstolens kansli den 23 juli 2009, yttrade sig Republiken Italien om kommitténs, Hotel Ciprianis och Italgas överklaganden. I detta yttrande föreslog Republiken Italien att domstolen skulle bifalla klagandenas yrkanden och upphäva den överklagade domen och följaktligen ogiltigförklara det angripna beslutet.

36. Genom en inlaga av den 10 juli 2009, som inkom till domstolens kansli den 22 juli 2009, bemötte kommissionen överklagandena i målen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P och inkom med ett anslutningsöverklagande. Den har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen, i den del som förstainstansrätten fastställt att talan i målen kan tas upp till sakprövning,

— bifalla de förstahandsyrkanden som kommissionen framställde i första instans, eller

— avvisa överklagandena i förekommande fall med ändring av domskälen i den överklagade domen, och

— förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna i första och i andra instans.

37. Genom en inlaga av den 28 september 2009, som inkom till domstolens kansli den 6 oktober 2009, bemötte kommittén kommissionens anslutningsöverklagande. Kommittén har yrkat att domstolen ska

— avvisa kommissionens anslutningsöverklagande.

38. Genom en inlaga av den 9 oktober 2009, som inkom till domstolens kansli den 12 oktober 2009, bemötte Italgas kommissionens anslutningsöverklagande. Italgas har yrkat att domstolen ska

— genom att fatta ett beslut ogilla kommissionens anslutningsöverklagande, eftersom det är uppenbart att det är ogrundat, eller

— ogilla kommissionens anslutningsöverklagande, eftersom det delvis saknar verkan, för övrigt är ogrundat eller helt ogrundat, och

— förplikta kommissionen att ersätta de tilläggskostnader som uppkom på grund av anslutningsöverklagandet.

39. Genom beslut av den 8 april 2009 förenades målen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

40. Muntlig förhandling ägde rum den 16 september 2010, vid vilken kommitténs, Hotel Ciprianis och Coopservices, Italgas, Republiken Italiens och kommissionens ombud deltog, kompletterade sina förklaringar och besvarade frågor.

V — Kommissionens anslutningsöverklagande

41. Genom sitt anslutningsöverklagande bestrider kommissionen förstainstansrättens dom i vilken förstainstansrätten fastställde att talan i målen T-254/00, T-270/00 och T-277 kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har i detta sammanhang inledningsvis gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att avvisa de invändningar om att talan inte kan tas upp till sakprövning som kommissionen gjorde i förstainstansrätten och som den grundade på litispendens (A), bristande talerätt avseende sökandena (B) samt bristande talerätt avseende kommittén (C). Kommissionen har dessutom gjort gällande att förstainstansrätten inte i tillräcklig omfattning har prövat huruvida sökandena har ett intresse av att få saken prövad eller felaktigt har antagit att sökandena har ett sådant intresse (D).

A — *Litispendens*

1. Motiveringen i den överklagade domen

42. Kommissionen har genom den första grunden riktat kritik mot punkterna 43–46 i den överklagade domen. I dessa punkter underkände förstainstansrätten kommissionens invändning att kommitténs talan i mål T-277/00 inte kan tas upp till sakprövning på grund av tidigare litispendens av dess talan i målen T-231/00 och T-274/00. Förstainstansrätten slog i detta sammanhang inledningsvis fast att litispendens inte föreligger med avseende på talan i mål T-274/00

eftersom kommittén återkallade sin talan i mål T-274/00. [13] Den är dessutom inte skyldig att göra en bedömning av huruvida kommitténs talan i mål T-277/00 kan upptas till sakprövning, eftersom kommittén väckt talan tillsammans med Coopservice. Eftersom Coopservices talan kan tas upp till sakprövning måste den ändå pröva de materiella grunderna för talan. [14] Med avseende på den talan som kommittén tidigare väckt i mål T-231/00 föreligger inte litispendens eftersom de grunder som åberopats i talan i mål T-231/00 och i talan i mål T-277/00 inte är desamma. Ett antal grunder har kommittén nämligen åberopat enbart i mål T-277/00 men inte i mål T-231/00. [15]

väljer ett av dem utgör detta dessutom ett åsidosättande av principen om processekonomi.

44. För det andra krävs enbart att det rör sig om samma parter och yrkanden för att litispendens ska antas föreligga. Detta framgår även av artikel 27 i rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. [16] Huruvida grunderna är desamma saknar betydelse. Även om det skulle krävas att grunderna är desamma för att litispendens skulle anses föreligga ska kommitténs talan i mål T-277/00 avvisas, i den utsträckning som kommittén redan i mål T-231/00 åberopat samma grunder.

2. Parternas huvudsakliga argument

43. *Kommissionen* har för det första gjort gällande att litispendens inte kan bortfalla på grund av att tidigare talan återkallats. Huruvida en talan kan tas upp till sakprövning måste nämligen avgöras vid den tidpunkt då den väcks. När en sökande väcker talan rörande samma sak i ett stort antal mål och därefter

45. *Kommittén* anser att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning på denna grund. Kommissionen har åberopat grunder som den inte har gjort gällande i förfarandet vid förstainstansrätten. Dessutom utgör den omständigheten att förstainstansrättens beslut av den 10 mars 2005 [17] vunnit laga kraft hinder. I dessa beslut fastställde förstainstansrätten inte att kommitténs talan i mål T-277/00 inte kan tas upp till sakprövning.

46. Överklagandet kan inte heller bifallas på denna grund. Förstainstansrätten har med rätta fastställt att eventuell litispendens med avseende på dess tidigare talan i mål T-274/00

13 — Punkt 43 i den överklagade domen.
14 — Punkt 43 i den överklagade domen.
15 — Punkterna 44, 45 och 47 i den överklagade domen.
16 — EGT L 12, 2001, s. 1.
17 — Se punkt 25 i detta förslag till avgörande.

inte längre föreligger på grund av att nämnda talan återkallats och att samma grunder inte hade åberopats till stöd för dess talan i målen T-231/00 och T-277/00.

48. Överklagandet kan delvis vinna bifall på denna grund.

a) Huruvida det är nödvändigt att bedöma om kommitténs talan kan tas upp till sakprövning

3. Rättslig bedömning

47. Denna grund kan tas upp till sakprövning. För det första rör det sig inte om en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning. I ett mål om överklagande kan nämligen en invändning om felaktig rättstillämpning göras som direkt hänför sig till den överklagade domen. Detta är fallet vad gäller den felaktiga rättstillämpning som gjorts gällande, eftersom förstainstansrätten ska pröva ex officio huruvida en talan kan tas upp till sakprövning och även huruvida litispendens föreligger. [18] För det andra utgör inte den omständigheten att förstainstansrättens beslut av den 10 mars 2005 [19] vunnit laga kraft hinder mot invändningen. Förstainstansrätten har i dessa beslut nämligen inte avgjort huruvida talan i mål T-277/00 kan tas upp till sakprövning.

49. Förstainstansrättens synsätt, enligt vilket det inte är nödvändigt att pröva huruvida kommitténs talan kan tas upp till sakprövning, eftersom den talan som väckts av dess medsökande Coopservice kan tas upp till sakprövning, är inte övertygande. Domstolen har visserligen gått till väga på motsvarande sätt i ett liknande fall. [20] Ovannämnda rättspraxis kan emellertid inte överföras på en talan som väckts vid förstainstansrätten. För det första … Eftersom det är möjligt att vid domstolen överklaga en dom som meddelats av förstainstansrätten kan ett avgörande om huruvida en talan kan tas upp till sakprövning nämligen påverka det fortsatta förfarandet vid domstolen. Om kommitténs talan hade avvisats, så hade dess överklagande haft ett annat syfte. Dessutom skulle kommissionens anslutningsöverklagande bortfalla med avseende på domen mot kommittén. Inverkningarna på förfarandet vid domstolen är särskilt tydliga i förevarande fall. Domstolen ska här nämligen enbart fatta beslut om kommitténs överklagande men inte om det överklagande som dess medsökande Coopservice ingett.

18 — Domstolens dom av den 29 november 2007 i mål C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mot kommissionen (REG 2007, s. I-170), punkt 17 och följande punkt, och domstolens beslut av den 15 april 2010 i mål C-517/08 P, Makhteshim-Agan m.fl. mot kommissionen, punkt 54 och följande punkt.

19 — Punkt 25 i detta förslag till avgörande.

20 — Domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-83), punkt 31.

För det andra förefaller inte detta tillvägagångssätt att vara förenligt med uppgiftsfördelningen mellan förstainstansrätten och domstolen. Domstolen ska nämligen i förbindelse med kommissionens anslutningsöverklagande pröva frågan om litispendens, då denna prövning utgör en förutsättning för att kommitténs talan kan tas upp till sakprövning av förstainstansrätten. Detta ska domstolen pröva ex officio. [21] Det framgår av detta mål att rättens bedömning att inte pröva om talan kan tas upp till sakprövning kan medföra att denna fråga prövas först vid ett överklagande till domstolen. För det tredje betvivlar jag att förstainstansrättens beslut i denna fråga kan motiveras av processekonomiska skäl. Om frågan prövas först i domstolen kan det nämligen ge upphov till problem, eftersom domstolen då även ska bedöma faktiska omständigheter. En sådan befogenhet tillkommer endast domstolen enligt artikel 61.1 i domstolens stadga när den själv fattar ett slutligt avgörande. Detta är endast möjligt när målet är färdigt för avgörande. Om så inte är fallet ska domstolen enligt ovannämnda lagrum återförvisa målet till förstainstansrätten. Den processekonomiska vinst som kan uppkomma genom att förstainstansrätten inte prövar om talan kan tas upp till sakprövning kan i praktiken innebära att handläggningstiden förlängs. Av ovan anförda skäl anser jag inte att det är godtagbart att rätten frångår rättspraxis och underlåter att pröva om kommitténs talan kan tas upp till sakprövning. [22] Frågan huruvida förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning kan dock lämnas obesvarad, eftersom domstolen ska pröva denna fråga ex officio.

b) Huruvida det inte längre föreligger litispendens då den tidigare talan återkallats

50. Förstainstansrätten har emellertid, tvärtemot vad kommissionen har påstått, med rätta fastställt att kommitténs talan i mål T-277/00 inte ska avvisas på grund av tidigare litispendens vad gäller dess talan i mål T-274/00. Kommittén har nämligen återkallat sin talan i mål T-274/00. Kommissionen har visserligen

21 — Se den rättspraxis som angetts ovan i fotnot 18.

22 — Se beslut av domstolens ordförande av den 24 mars 2009 i mål C-60/98 P(R), Cheminova m.fl. mot kommissionen (REG 2009, s. I-43), punkterna 31 och följande, enligt vilket ett sådant antagande inte kan godkännas i ett förfarande för interimistiska åtgärder, men däremot i huvudförfarandet.

med rätta påpekat att sakprövningsförutsättningarna för en talan i princip ska föreligga vid den tidpunkt då talan väcks. [23] Rättegångshinder på grund av litispendens kan emellertid bortfalla när det fastställts att den tidigare talan inte kan tas upp till sakprövning. [24] Detta måste enligt min mening även vara fallet när den tidigare talan återkallats. Syftet med att inte kunna ta upp en talan till sakprövning på grund av litispendens är nämligen att undvika att samma talan prövas två gånger. Härmed ska bland annat undvikas att motstridiga domar meddelas. Denna risk föreligger emellertid inte längre om det fastställs att den tidigare talan inte kan tas upp till sakprövning eller har återkallats.

c) Huruvida det rör sig om samma grunder

51. I den mån som kommissionen har gjort gällande att förstainstansrätten borde ha avvisat kommitténs talan i mål T-277/00 på grund av att litispendens förelegat vad gäller mål T-231/00 kan invändningen delvis bifallas.

52. Kommissionens invändning att förstainstansrätten felaktigt ansett att det krävs att det rör sig om samma grunder för att talan inte ska kunna tas upp till sakprövning på grund av litispendens saknar visserligen grund. Enligt domstolens praxis ska en talan nämligen avvisas på grund av litispendens när parterna i en talan som har väckts tidigare är desamma, när den innehåller samma yrkanden och när samma grunder anförs. [25] Tvärtemot vad kommissionen har påstått kan ovannämnda rättspraxis inte heller tolkas på så sätt att domstolen enbart nämnt villkoret att det ska röra sig om samma grunder för fullständighetens skull. [26] Domstolen har i domen i målet Frankrike mot parlamentet nämligen i detalj undersökt frågan huruvida det rör sig om samma grunder i två olika mål, [27] vilket talar mot antagandet att det saknar betydelse att det rör sig om samma grunder. Domstolen har i domen i målet Diezler till stöd för sin uppfattning att en talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av litispendens dessutom anfört att utöver den omständigheten att de båda målen avser samma sak är de grunder som sökandena framfört i de båda målen huvudsakligen desamma. [28] Av domarna i målen Bode [29] och Perinciolo [30] kan enligt min menig inte heller slutsatsen dras att litispendens redan föreligger när parterna och yrkandena är desamma. Till grund för ovannämnda domar

23 — Domstolens dom av den 27 november 1984 i mål 50/84, Bensider m.fl. mot kommissionen (REG 1984, s. 3991), punkt 8, och av den 18 april 2002 i de förenade målen C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 och C-22/01 (REG 2002, s. I-3439), Spanien mot rådet, punkt 23.

24 — Domstolen har i dom av den 27 oktober 1987 i de förenade målen 146/85 och 431/85, Diezler m.fl. mot WSA (REG 1987, s. 4283), punkt 12 slagit fast att invändningen om att talan inte kan tas upp till sakprövning inte kan godtas med avseende på en senare talan när det har fastställts att den tidigare talan inte kan tas upp till sakprövning.

25 — Domstolens dom av den 19 september 1985 i de förenade målen 172/83 och 226/83, Hoogovens Groep mot kommissionen (REG 1985, s. 2831), punkt 9, domen i målet Diezler m.fl. (ovan fotnot 24), punkt 16, dom av den 22 september 1988 i de förenade målen 358/85 och 51/86, Frankrike mot parlamentet (REG 1988, s. 4821; svensk specialutgåva, volym 9, s. 607), punkterna 9–12, och av den 24 november 2005 i de förenade målen C-138/03, C-324/03 och C-431/03, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10043) punkt 64 och följande punkt.

26 — Se, för ett liknande resonemang, även Hackspiel, S., i Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Beck, andra upplagan 2003, 23 §, punkt 32.

27 — Se fotnot 25, punkterna 9–12.

28 — Se fotnot 24, punkt 16.

29 — Domstolens dom av den 26 maj 1971 i de förenade målen 45/70 och 49/70, Bode mot kommissionen (REG 1971, s. 465).

30 — Domstolens dom av den 17 maj 1973 i de förenade målen 58/72 och 75/72, Perinciolo mot rådet (REG 1973, s. 511).

låg nämligen den särskilda situationen i vilken klagandena inledningsvis hade väckt talan mot ett första beslut och därefter mot ett andra beslut genom vilket det första beslutet bekräftades. Av den omständigheten att domstolen i denna särskilda situation fastställt att talan mot det andra beslutet inte kan tas upp till sakprövning av det skälet att klaganden enbart anfört samma yrkanden [31] kan enligt min mening inte slutsatsen dras att domstolen redan när parterna och yrkandena är desamma utgår från att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av litispendens. Talan i respektive mål vilade nämligen på identiska grunder, vilket parterna i båda målen också har påpekat.

53. Kommissionen har emellertid med rätta gjort gällande att förstainstansrätten inte har beaktat att det delvis rör sig om samma grunder i målen T-231/00 och T-277/00. Förstainstansrätten har fastställt att kommittén enbart i en talan som den senare väckt i mål T-277/00 gjort gällande vissa av sina grunder men inte i en talan som den väckt tidigare i mål T-231/00. Förstainstansrätten borde av den omständigheten emellertid inte ha dragit slutsatsen att den talan som kommittén väckte senare i mål T-277/00 därför kunde tas upp till sakprövning i sin helhet. Den dubbla prövningen av samma grunder skulle nämligen kunna leda till att motstridiga domar meddelas. Detta kan inte heller undvikas därigenom att samma grunder inte prövas i mål T-231/00 efter att dom meddelats i mål T-277/00. Enligt fast rättspraxis ska nämligen en senare väckt talan avvisas och inte en talan som väckts tidigare. Förstainstansrättens tillvägagångssätt kan inte heller motiveras med att förstainstansrätten i mål T-277/00 med samtycke från samtliga parter i målet fastställt att målet utgör ett pilotmål. Såsom kommissionen med rätta har påpekat ska frågan om huruvida en talan kan tas upp till sakprövning prövas ex officio, [32] vilket innebär att det i detta avseende inte finns något utrymme för processekonomiska överväganden.

d) Slutsats

54. Genom att förstainstansrätten inte prövat huruvida kommittén anfört samma grunder i talan i det tidigare väckta målet T-231/00 och i det senare väckta målet T-277/00 och således inte avvisat kommitténs talan i mål T-277/00 gjorde den sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Överklagandet kan således bifallas på kommissionens första grund. Den ska i övriga delar ogillas.

31 — Domen i målet Bode (ovan fotnot 29), punkt 11, och domen i målet Perinciolo (ovan fotnot 30), punkt 4 och följande punkt.

32 — Domen i målet Bode (fotnot 29), punkt 11, domen i målet Perinciolo (ovan fotnot 30), punkterna 4 och 5.

B — *Huruvida sökandena är personligen berörda*

1. Motiveringen i den överklagade domen

55. Genom den andra grunden har kommissionen bestritt förstainstansrättens bedömning i punkterna 69–112 i den överklagade domen att sökandena i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00 är personligen berörda av det angripna beslutet.

56. Förstainstansrätten slog i dessa mål inledningsvis fast att ett kommissionsbeslut om ett rättsstridigt stödsystem i princip har allmän giltighet, eftersom det är tillämpligt på objektivt fastställda situationer och har allmänna och abstrakta verkningar. [33] Bestämmelserna i en rättsakt med allmän räckvidd kan emellertid under vissa omständigheter beröra vissa fysiska eller juridiska personer personligen, då dessa drabbas på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer. [34]

57. I det följande avvisade förstainstansrätten kommissionens ståndpunkt att den som faktiskt är mottagare i en stödordning enbart är personligen berörd då stödordningen har genomförts genom individuella beslut. [35] En sådan ståndpunkt är varken förenlig med rättspraxis [36] eller med systemet för kontroll av statligt stöd. [37] Förstainstansrätten undersökte slutligen kommissionens argument att de nationella myndigheterna vid genomförandet av det angripna beslutet är behöriga att i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 87.1 EG är uppfyllda. Förstainstansrätten fastställde att en sådan behörighet inte föreligger. [38]

2. Parternas huvudsakliga argument

58. *Kommissionen* anser att förstainstansrättens motivering utgör felaktig rättstillämpning. Det angripna beslutet är en rättsakt med allmän giltighet. Inom ramen för ett beslut om en rättsstridig stödordning till förmån för flera branscher är kommissionen nämligen inte skyldig att beakta enskilda fall. Kommissionen har av det skälet i det angripna beslutet inte heller avgjort om det rör sig om ett stöd i sökandenas fall. Detta kommer först att klargöras vid genomförandet av det angripna beslutet. Av det skälet är sökandena inte personligen berörda av det angripna

33 — Punkt 73 i den överklagade domen.
34 — Punkt 74 i den överklagade domen.
35 — Punkterna 76–99 i den överklagade domen.
36 — Punkterna 76–93 i den överklagade domen.
37 — Punkterna 94–99 i den överklagade domen.
38 — Punkterna 100–111 i den överklagade domen.

beslutet. Kravet på återbetalning i artikel 5 i det angripna beslutet medför inte en annan bedömning.

59. Förstainstansrätten har vidare gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastställt att den omständigheten att sökandena är personligen berörda är kopplad till skyldigheten att återbetala stödet. Huruvida talerätt föreligger måste bedömas vid den tidpunkten då talan väcks. Det var vid denna tidpunkt emellertid fortfarande osäkert huruvida sökandena var skyldiga till återbetalning. Det var först vid den undersökning som de nationella myndigheterna vidtog inom ramen för genomförandet av det angripna beslutet som det framkom vilka av de personer som faktiskt gynnats som var skyldiga till återbetalning. För detta talar även den omständigheten att ett företag inte har ett berättigat intresse av att få en talan prövad om det är uppenbart att det inte kommer att förpliktas att återbetala förmånen.

60. Förstainstansrätten fastställde vidare felaktigt att de personer som berörs av det angripna beslutet kan identifieras. Personkretsen kan enbart identifieras när antalet personer eller deras identitet kan fastställas på ett mer eller mindre precist sätt. Det räcker inte att en undersökning kan genomföras. Kommissionen måste i vart fall kunna identifiera de personer som är skyldiga till återbetalning, vilket inte var fallet här. Vid den tidpunkt då beslutet antogs och talan väcktes förfogade den nämligen inte över de uppgifter som krävdes i detta avseende.

61. Kommissionen har dessutom gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den delen av motiveringen i den överklagade domen i vilken den fastställde att kommissionens uppfattning inte är förenlig med systemet för kontroll av statligt stöd samt i den del i vilken den redogjorde för varför den ansåg att de nationella myndigheterna inte var behöriga att vid genomförandet av kravet på återbetalning i varje enskilt fall pröva huruvida ett stöd föreligger.

62. Enligt *Italgas* kan överklagandet inte tas upp till sakprövning på kommissionens andra grund. Tvärtemot vad kommissionen har påstått har förstainstansrätten inte kopplat den omständigheten att sökandena är personligen berörda till skyldigheten att återbetala stödet utan till att det angripna beslutet direkt påverkar deras rättsliga ställning. Avgörande är dessutom enbart om personkretsen kan identifieras, men inte om kommissionen kan identifiera personkretsen. Kommissionen har dessutom förväxlat talerätten med intresset av att få en talan prövad. Kommissionens uppfattning innebär dessutom att frågan huruvida sökandena har tillgång till rättslig prövning vid unionsdomstolarna ska avgöras av kommissionen. Enligt kommissionens uppfattning kan den nämligen utesluta talerätt för enskilda genom att fatta ett abstrakt beslut. Vad beträffar kommissionens anvisningar till nationella myndigheter om

genomförandet av det angripna beslutet saknades det för övrigt effektiva rättsmedel.

63. Kommissionens övriga invändningar saknar enligt Italgas uppfattning stöd. Förstainstansrättens konstaterande att kommissionens ståndpunkt inte är förenlig med systemet för kontroll av statligt stöd utgör inte heller en viktig del i motiveringen. Detta gäller även för förstainstansrättens bedömning att de nationella myndigheterna vid genomförandet av det angripna beslutet inte har någon behörighet att i varje enskilt fall pröva huruvida det rör sig om ett stöd. Dessutom saknar de invändningar som framförts mot ovannämnda bedömning fog.

64. Kommittén anser inte heller att kommissionens överklagande kan tas upp till sakprövning såvitt avser den andra grunden.[39] Till skillnad från vad som gäller med avseende på de personer som kan gynnas är det angripna beslutet ingen allmän rättsakt för de personer som faktiskt gynnas, eftersom det med de personer som faktiskt gynnas avser den rättsliga ställningen hos ett antal företag som kan identifieras. Det fastställdes att beslutet om återbetalning från de nationella myndigheterna var riktat till dem som faktiskt gynnats. Av det skälet kan deras ställning jämföras med ställningen hos den som erhåller ett individuellt stöd.

39 — Kommittén hänför sig i rubriken till sin skrivelse visserligen till kommissionens invändning om intresset av att få en talan prövad. Innehållsmässigt hänför sig kommittén emellertid till talerätten.

3. Rättslig bedömning

65. Eftersom förstainstansrätten i första hand har grundat sin motivering på en analys av domstolens praxis[40] kommer jag inledningsvis att pröva kommissionens invändningar som avser denna del av förstainstansrättens motivering.

66. Dessa invändningar saknar fog. Förstainstansrätten har med rätta slagit fast att de personer som faktiskt gynnas av nedsättningar av sociala avgifter enligt domstolens praxis ska anses vara personligen berörda av det angripna beslutet (a). Kommissionens invändningar vad avser denna rättspraxis ska underkännas (b).

a) Domstolens rättspraxis

67. Såsom förstainstansrätten med rätta anfört[41] kan andra personer än dem till vilka ett beslut är riktat inte göra anspråk på att vara personligen berörda annat än om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller

40 — Punkterna 76–93 i den överklagade domen.

41 — Se punkt 74 i det överklagade beslutet.

för en person som ett beslut är riktat till (de så kallade Plaumann-kriterierna). [42]

68. När kommissionen i ett beslut slår fast att en nationell ordning till förmån för flera branscher inte är förenlig med den gemensamma marknaden är de personer som *potentiellt gynnats* av denna ordning enligt Plaumann-kriterierna inte personligen berörda av ett sådant beslut. De som potentiellt gynnas av en stödordning till förmån för flera branscher är nämligen en allmänt och abstrakt angiven personkrets. [43]

69. I den mån som kommissionen i ett sådant beslut emellertid förordnar att de stöd som beviljats enligt de nationella ordningarna ska återkrävas av medlemsstaterna är de som *faktiskt gynnas* enligt denna ordning enligt Plaumann-kriterierna direkt berörda av beslutet. Såsom förstainstansrätten med rätta slagit fast [44] utgör de personer som faktiskt gynnas nämligen en vid tidpunkten för antagandet av beslutet sluten krets av personer som kan identifieras och således avgränsas. Det angripna beslutet påverkar även deras rättsliga ställning. De måste nämligen befara att de nationella myndigheterna kommer att återkräva de förmåner som de tagit emot. [45]

b) Kommissionens invändningar

70. De invändningar som kommissionen gjort gällande mot denna rättspraxis – som numera, framför allt efter domarna i målen Italien och Sardegna Lines mot kommissionen [46] och Italien mot kommissionen [47], kan anses som fast rättspraxis samt mot tillämpningen av denna rättspraxis i förevarande fall – är inte övertygande.

i) Kopplingen till återbetalningsskyldigheten

71. I den mån som kommissionen har invänt att förstainstansrätten, som villkor för att de som faktiskt har gynnats ska anses vara

42 — Domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 213 och 238; svensk specialutgåva, volym 1, s. 181), av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1651), punkterna 7 och 28, av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen (REG 2000, s. I-8855), punkt 32, av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen (REG 2004, s. I-4087), punkt 36, av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical Limited mot Secretary of State for Transport (REG 2010, s. I-7027), punkt 21.

43 — Domstolens dom av den 7 december 1993 i mål C-6/92, Federmineraria m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-6357), punkterna 14 och följande punkt, av den 19 oktober 2000, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen (ovan fotnot 42), punkt 33, samt domen i målet Italien mot kommissionen (ovan fotnot 42), punkt 37.

44 — Punkt 84 i den överklagade domen.

45 — Domen i målet Italien och Sardegna Lines mot kommissionen (ovan fotnot 42), punkt 34 och följande punkt, samt domen i målet Italien mot kommissionen (ovan fotnot 42), punkt 38.

46 — Ovan fotnot 42.

47 — Ovan fotnot 42.

personligen berörda, har uppställt att de ska ha skyldighet att återbetala förmånen trots att denna skyldighet inte fastställts vid den tidpunkt då beslutet antas eller talan väcks, kan denna invändning inte godtas.

72. Tvärtemot vad kommissionen har påstått anses de personer som faktiskt gynnas nämligen inte vara personligen berörda först när de av de nationella myndigheterna uppmanas att återbetala förmånen. Kravet på återbetalning avser tvärtom direkt alla personer som faktiskt gynnats enligt systemet för nedsättning av sociala avgifter, såvida kommissionen i det angripna beslutet, med avseende på deras situation eller vissa situationer som även de omfattas av, har fastställt att nedsättningarna av sociala avgifter var förenlig med artikel 87 EG. Ett sådant beslut påverkar nämligen den rättsliga ställningen för faktiska förmånsmottagare oberoende av hur detta beslut tolkas.

73. I den mån som artikel 5 jämförd med artikel 1.2 och artikel 2 i det angripna beslutet uppfattas så att Republiken Italien där förläggs att återkräva samtliga belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter som enligt artikel 1.1, artikel 3 och artikel 4 eller enligt motiveringen i det angripna beslutet inte uttryckligen fastställts vara förenliga med artikel 87 EG, är det uppenbart att sökandenas rättsliga ställning påverkas direkt av det angripna beslutet. Enligt en sådan tolkning är det nämligen bara en tidsfråga innan de av de nationella myndigheterna föreläggs att återbetala förmånen.

74. Kommissionen har däremot tolkat artikel 5 jämförd med artikel 1.2 och artikel 2 i det angripna beslutet på så sätt att återbetalning av de belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter enbart ska föreläggas när det i det enskilda fallet även rör sig om stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Detta prövas av de nationella myndigheterna först vid verkställandet av beslutet. Det angripna beslutet avser enligt denna tolkning emellertid även de faktiska förmånsmottagarna personligen.

75. De nationella myndigheterna är vid verkställandet av det angripna beslutet nämligen bundna av de slutsatser som kommissionen dragit där. Även om kommissionen påpekat att den inte kontrollerat om nedsättningen av sociala avgifter i det enskilda fallet snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstater har den med avseende på andra villkor i artikel 87.1 EG dragit en slutsats som nationella myndigheter även är bundna av inom ramen för en undersökning av enskilda fall. Kommissionen har i skälen 52–56 i det angripna beslutet fastställt att nedsättningarna av sociala avgifter innebär fördelar i den mening som avses i artikel 87.1 EG, även om den italienska lagstiftaren härigenom avsett att kompensera för konkurrensnackdelar. Det angripna beslutet innehåller således en bedömning som kommissionen gjort som de nationella myndigheterna är bundna av vid verkställandet av beslutet om återbetalning. Därmed berör det angripna beslutet direkt de faktiska förmånsmottagarnas rättsliga ställning.

76. För att betrakta de faktiska förmånsmottagarna som personligen berörda talar i ett

sådant fall även kravet på ett effektivt domstolsskydd. Ett sådant skulle nämligen inte föreligga om ett företag som önskar väcka talan mot en sådan slutsats i det angripna beslutet skulle hänvisas till domstolsskyddet vid de nationella domstolarna. De nationella domstolarna är nämligen såsom nationella myndigheter bundna av en sådan bedömning av kommissionen, så att denna inte har något annat val än att hänskjuta denna fråga till domstolen. [48]

77. Slutligen kan, enligt min mening, de faktiska förmånsmottagarna inte förfördelas av att kommissionen inte har fördjupat motiveringen i det angripna beslutet avseende vissa villkor i artikel 87.1 EG, så att det för en enskild förmånsmottagare är svårt att se om återbetalning kommer att föreläggas honom eller henne.

78. Oberoende av hur det angripna beslutet ska tolkas berör det därför de verkliga förmånsmottagarna personligen.

ii) Huruvida de verkliga förmånsmottagarna kan identifieras på ett tillfredsställande sätt

79. Kommissionens invändning att de som verkligen gynnas av nedsättningarna av sociala avgifter inte kunde identifieras på ett tillfredsställande sätt kan inte heller tas upp till sakprövning. Tvärtemot vad kommissionen har påstått saknar det nämligen betydelse att kommissionen vid den tidpunkten då beslutet fattades eller talan väcktes hade eller kunde ha kännedom om dessa personer. Avgörande enligt Plaumann-kriterierna är enbart att de personer som verkligen gynnades kunde fastställas. [49] Förstainstansrätten har i punkt 81 och följande punkt och punkt 84 i den överklagande domen korrekt fastställt att avgörande är att de personer som verkligen gynnats utgjorde en sluten krets personer som kunde fastställas och således identifieras. I den mån som förstainstansrätten i punkt 91 och följande punkt i den överklagade domen därutöver påpekat att kommissionen hade kännedom om det exakta antalet företag som gynnats är detta enbart en längre gående upplysning som inte innebär att förstainstansrättens korrekta motivering i punkt 81 och följande punkt och punkt 84 i den överklagade domen ifrågasätts.

iii) Huruvida det inte längre finns något berättigat intresse av att få saken prövad

80. Kommissionens påpekande att det på grund av ytterligare undersökningar av de nationella myndigheterna inom ramen för verkställandet av en åtgärd som vidtagits av kommissionen inte längre finns något intresse av att ta upp en talan som väckts av en person som verkligen gynnats till sakprövning är inte

48 — Se, för ett liknande resonemang, även Grespan, D., i Mederer, W., Pesaresi, N., Van Hoof, M., *EU Competition Law*, Volume IV, State Aid, Book One, Claeys & Casteels 2008, 3366.

49 — Domstolens dom av den 17 september 2009 i mål C-519/07 P, kommissionen mot Koninklijke Friesland Campina (REG 2009, s. I-8495), punkt 59.

heller övertygande. Det ska i detta sammanhang nämligen skiljas mellan talerätt, å ena sidan, och berättigat intresse av att få saken prövad, å andra sidan.

81. Huruvida en fysisk eller juridisk person är personligen berörd, vilket krävs för att personen ska ha talerätt enligt artikel 230.4 EG, beror nämligen enbart på det angripna beslutet. Såsom anförts ovan var samtliga personer som verkligen gynnades av systemet för nedsättning av sociala avgifter direkt personligen berörda av kravet på återbetalning i det överklagade beslutet, med undantag för sådana personer med avseende på vilka kommissionen fastställt att nedsättningen av sociala avgifter är förenlig med artikel 87 EG. Därmed stod det redan vid den tidpunkt då det angripna beslutet fattades och följaktligen även vid den tidpunkt då talan väcktes klart vilka av dem som berördes personligen.

82. Om det efter att det angripna beslutet antagits visar sig att en person som är personligen berörd av beslutet inte föreläggs att återbetala det belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter påverkar detta inte frågan huruvida personen är personligen berörd. Såsom förstainstansrätten med rätta anfört i punkt 88 och följande punkt i den överklagade domen kan personen i fråga i det fallet emellertid sakna ett berättigat intresse av att få talan mot det angripna beslutet prövad.

iv) De oönskade konsekvenserna

83. Kommissionen har dessutom invänt att antagandet att den person som verkligen gynnas är personligen berörd skulle medföra oönskade konsekvenser. Denna person skulle i det fallet enbart kunna väcka talan mot ett sådant beslut som antagits av kommissionen enligt artikel 230 EG. Det skulle inte längre vara möjligt att pröva giltigheten av ett sådant beslut genom att framställa en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234.1 b första alternativet EG.

84. Denna invändning är inte heller övertygande. Som förstainstansrätten riktigt konstaterade i punkt 90 i den överklagade domen kan av domstolens rättspraxis [50] nämligen inte slutsatsen dras att samtliga fysiska eller juridiska personer som har rätt att väcka talan mot ett kommissionsbeslut enligt artikel 230.4 EG enbart kan ifrågasätta giltigheten av ett sådant beslut genom en talan om ogiltigförklaring och att de inte har rätt att ifrågasätta giltigheten av detta beslut inom ramen för en begäran om förhandsavgörande.

85. I den mån som kommissionen åberopat domen i målet Textilwerke Deggendorf kan

50 — Domstolens dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, Textilwerke Deggendorf (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59), punkterna 10–26, av den 12 december 1996 i mål C-241/95, Accrington Beef m.fl. (REG 1996, s. I-6699), punkterna 15 och 16, samt av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel m.fl. (REG 1997, s. I-6315), punkt 28 och följande punkter.

det påpekas att särskilda omständigheter förelåg i ovannämnda mål som talade för att en begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. För det första nämndes stödmottagaren i detta fall uttryckligen i kommissionens beslut; även om han inte namngavs så omnämndes han på så sätt att det inte fanns några tvivel vad gäller hans identitet. [51] För det andra upplyste de nationella myndigheterna honom om kommissionens beslut och hänvisade till möjligheten att bestrida beslutet vid domstolen. [52]

86. Situationen är en annan i förevarande fall. För det första har sökandena inte namngetts uttryckligen i det angripna beslutet. För det andra framgick ännu inte vid den tidpunkt då beslutet antogs från vilka av de personer som verkligen gynnats de nationella myndigheterna skulle återkräva det belopp som motsvarade nedsättningen av sociala avgifter. I ett sådant fall kan en person som verkligen gynnats enligt min mening inte klandras för att han, även om han har talerätt enligt artikel 230.4 EG, inte direkt väcker talan mot det angripna beslutet utan inledningsvis avvaktar de nationella myndigheternas åtgärder.

87. Enligt min mening ska även domen i målet Atzeni [53] tolkas på detta sätt. Tvärtemot vad kommissionen har påstått har domstolen i denna dom nämligen inte ifrågasatt sin fasta praxis i domarna i målen Italien och Sardegna Lines [54] och Italien mot kommissionen [55] om huruvida de som verkligen gynnas ska anses vara personligen berörda. Domstolen betonade i denna dom enbart att en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning i ett fall i vilket en person inte kan klandras för att inte ha utnyttjat en möjlighet som uppenbarligen finns att väcka en talan mot ett kommissionsbeslut genom att till domstolen hänskjuta frågan om huruvida kommissionens beslut är giltigt. [56] Kommissionens invändning kan därför lämnas utan avseende.

v) Huruvida resultaten är motsägelsefulla

88. Jag anser inte heller att kommissionens invändning att antagandet att de som verkligen gynnas är personligen berörda skulle leda till motsägelsefulla resultat är övertygande, eftersom företag i detta fall behandlas förmånligare enbart av det skälet att medlemsstaten inte har iakttagit sin anmälningsskyldighet. Tanken att en medlemsstat inte ska dra någon fördel av att inte iaktta anmälningsskyldigheten kan visserligen beaktas i den mån som det rör sig om kommissionens prövningskriterier vid rättsstridiga stödordningar till förmån för

51 — Se punkt 3 i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande av den 15 september 1993 i målet Textilwerke Deggendorf (ovan fotnot 50).

52 — Ibidem.

53 — Domstolens dom av den 23 februari 2006 i de förenade målen C-346/03 och C-529/03, Atzeni m.fl. (REG 2006, s. I-1875), punkterna 30–34.

54 — Fotnot 42.

55 — Fotnot 42.

56 — Se, för ett liknande resonemang, även Grespan, D., anfört arbete (fotnot 48), 3 369.

flera branscher. [57] Jag anser emellertid att det är felaktigt att helt och hållet även överföra denna tanke på fysiska och juridiska personers talerätt och framför allt på kriterierna för att bedöma huruvida de är personligen berörda, vilka enligt fast rättspraxis följer de kriterier som utvecklats i domen i målet Plaumann.

c) Slutsats

89. Sammanfattningsvis kan det inledningsvis konstateras att förstainstansrätten med rätta anammat domstolens rättspraxis. Förstainstansrättens slutsats, att sökandena i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00 i egenskap av personer som verkligen gynnats av nedsättningen av sociala avgifter är personligen berörda av det angripna beslutet, är således tillräckligt motiverad genom denna hänvisning till domstolens praxis.

90. Härav följer att kommissionens övriga invändningar saknar betydelse. [58] Varken den del av den överklagade domens motivering i vilken förstainstansrätten anförde varför den ståndpunkt som kommissionen intagit inte är förenlig med systemet för kontroll av statligt stöd eller den del i vilken förstainstansrätten redogjorde för varför de nationella myndigheterna vid genomförandet av det angripna beslutet inte är behöriga att i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 87.1 EG är uppfyllda är avgörande för förstainstansrättens bedömning att sökandena var personligen berörda av det angripna beslutet. Felaktig rättstillämpning i dessa delar av domen skulle således inte kunna leda till att förstainstansrättens bedömning ifrågasätts.

91. Överklagandet kan därför inte bifallas med stöd av den andra grund som kommissionen har anfört, vilken ska underkännas i sin helhet.

C — *Huruvida kommittén har talerätt*

1. Motivering i den överklagade domen

92. Kommissionen har genom den tredje grunden för överklagandet ifrågasatt förstainstansrättens slutsats i punkt 114 och följande punkt i den överklagade domen att

57 — I detta sammanhang kan det även hänvisas till analysen av denna rättspraxis i punkt 150 i detta förslag till avgörande och till den rättspraxis till vilken det hänvisas i punkt 85 i samma förslag.

58 — Domstolens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen C-302/99 P och C-308/99 P, kommissionen och Frankrike mot TF1 (REG 2001, s. I-5603), punkterna 26 och 27, och av den 19 april 2007 i mål C-273/05 P, HABM mot Celltec (REG 2007, s. I-2883), punkterna 56 och följande punkt.

kommittén, i egenskap av ett förbund av olika branschorganisationer, har talerätt. Häri påpekade förstainstansrätten inledningsvis att det saknas anledning att bedöma huruvida kommitténs talan i mål T-277/00 kan tas upp till sakprövning, i den mån medsökandens Coopservice talan kan tas upp till sakprövning. Dessutom är kommittén, i egenskap av ett förbund av olika branschorganisationer som företräder företag i Venedig och Chioggia, personligen och direkt berörd av det angripna beslutet. Kommittén agerar i medlemmarnas ställe, vilkas talan hade kunnat prövas i sak.

2. Parternas huvudsakliga argument

93. *Kommissionen* har gjort gällande att förstainstansrätten inte borde ha underlåtit att pröva huruvida kommitténs talan kan tas upp till sakprövning. Domstolens praxis avseende talerätt för yrkessammanslutningar kan heller inte överföras på ett förbund av olika branschorganisationer. Dessutom finns det ingen bevisning för att medlemmarna i olika branschorganisationer har gett dessa i uppdrag att tillvarata deras intressen vid domstolen och att branschorganisationerna i sin tur har gett kommittén i uppdrag att göra detta.

94. Kommittén har yrkat att överklagandet ska avvisas såvitt avser denna grund. Enligt dess stadgar är dess uppgift bland annat att likrikta de åtgärder som vidtas mot ett förbud mot nedsättning av sociala avgifter. Detta omfattar även väckande av talan. Den deltog dessutom aktivt i det formella granskningsförfarandet.

3. Rättslig bedömning

95. Det kan inledningsvis fastställas att förstainstansrätten av ovan anförda skäl [59] inte kunde underlåta att pröva huruvida kommittén hade talerätt i mål T-277/00, även om medsökandens Coopservice talan i detta mål kunde tas upp till sakprövning.

96. Kommissionens invändningar avseende förstainstansrättens slutsats att kommittén hade talerätt ska emellertid underkännas.

97. Enligt fast rättspraxis har ett förbund av olika branschorganisationer som försvarar enskilda intressen hos några av sina medlemmar samtidigt som de försöker skydda hela sektorns intressen talerätt om dessa medlemmar skulle ha talerätt. [60] Kommissionens

59 — Se punkt 49 i detta förslag till avgörande.

60 — Förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93-T-449/93, AITEC m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-1971), punkt 60.

tvivel beträffande tillämpningen av denna rättspraxis på ett förbund av olika branschorganisationer kan inte godtas. Tanken bakom denna rättspraxis är nämligen att talan som enskilda företag eventuellt väckt kan sammanföras till en talan av en sammanslutning av olika branschorganisationer. När det rör sig om ett förbund av olika branschorganisationer är denna tanke om sammanföring till och med tillämplig i än högre grad än när det rör sig om en sammanslutning av olika branschorganisationer. Den omständigheten att kommittén i mål T-277/00 agerat som medsökande medför inte heller en annan bedömning, eftersom det inte kan uteslutas att även kommittén i egenskap av medsökande avser att skydda hela sektorns intressen.

98. I den mån som kommissionen därutöver invänt att kommitténs ”stegvisa” lämnande av uppdrag inte har visats i tillräcklig grad kan denna invändning tas upp till sakprövning. Kommissionen har nämligen inte ifrågasatt förstainstansrättens bedömning av de faktiska omständigheterna utan tvärtom gjort gällande att förstainstansrätten inte förfogade över de faktiska omständigheter som är nödvändiga för att kunna anta att kommittén getts ett sådant uppdrag. [61] En sådan invändning kan tas upp till sakprövning i överklagandet.

99. Kommissionens invändning kan inte underkännas endast med hänvisning till att förstainstansrättens motivering var tillräcklig, eftersom rättens dom inte behöver motiveras i varje enskild detalj. Detta skulle nämligen förutsätta att förstainstansrätten verkligen undersökt huruvida kommittén stegvis getts i uppdrag att tillvarata intressen och enbart lämnat en kort motivering. Kommittén har emellertid själv anfört att den inte har lämnat in sina stadgar, av vilka det framgår att den getts i uppdrag att tillvarata intressen, till förstainstansrätten.

100. Jag anser emellertid att kommitténs talerätt i förevarande fall inte enbart kan grundas på att den tillvaratar branschorganisationernas intressen. Tvärtom förefaller det enligt ovannämnda rättspraxis vara tillräckligt att kommittén i vart fall försvarar de intressen som några av de företag som har talerätt har, samtidigt som den försöker skydda hela sektorns intressen. I förevarande fall kan redan av den omständigheten att kommittén har väckt talan tillsammans med företag som har talerätt, såsom Coopservice, slutsatsen dras att kommittén i vart fall handlat på uppdrag av dessa företag. Det ska vidare påpekas att kommittén deltog aktivt i det formella granskningsförfarandet.

101. Jag föreslår därför att kommissionens överklagande ogillas såvitt avser den tredje grunden och att motiveringen i den överklagade domen delvis ändras.

61 — Domstolens dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-8375), punkterna 392–405.

D — *Huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad*

102. *Kommissionen* har genom den fjärde grunden gjort gällande att förstainstansrätten inte i tillräcklig grad undersökt huruvida sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Ett sådant intresse förelåg inte när talan väcktes, eftersom det vid denna tidpunkt inte var säkert om sökandena skulle föreläggas att återbetala det belopp som motsvarar nedsättningen av de sociala avgifterna. Enligt *Italgas* ska denna invändning underkännas. Förstainstansrätten har med rätta anfört att det direkt av det angripna beslutet framgår att det finns ett berättigat intresse av att få saken prövad.

103. Kommissionen överklagande kan inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden. Såsom förstainstansrätten med rätta anfört i punkt 88 och följande punkt i den överklagade domen hade sökandena ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom deras rättsliga ställning hade förbättrats om det angripna beslutet hade ogiltigförklarats. Det angripna beslutet påverkar direkt den rättsliga ställningen för dem som verkligen gynnats av nedsättningen av de sociala avgifterna. [62] Detta motiverar inte enbart talerätten i förevarande fall utan även att de som verkligen gynnas har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Det sistnämnda kan emellertid bortfalla i efterhand när det med tillräcklig säkerhet har fastställts att de nationella myndigheterna inte kommer att kräva återbetalning av de belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter av dem som verkligen gynnats. [63]

62 — Se punkterna 72–78 i detta förslag till avgörande.

63 — Se punkt 80 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

E — *Slutsats*

104. Kommissionens överklagande kan således vinna bifall på den första grunden, i den mån som förstainstansrätten inte kontrollerat i vilken omfattning de grunder som kommittén har gjort gällande i mål T-277/00 även har åberopats i det tidigare väckta målet T-231/00 och förstainstansrätten inte avvisat kommitténs talan i T-277/00 på grund av litispendens i den mån som det rör sig om samma grunder. Kommissionens anslutningsöverklagande i övrigt ska avvisas.

VI — Italgas, Hotel Ciprianis och kommitténs överklaganden

105. I den överklagade domen ogillade förstainstansrätten talan i målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00. Hotel Cipriani, Italgas och kommittén som var sökande i dessa mål har i sina överklaganden huvudsakligen gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artiklarna 87.1, 86.2, 87.3 c och d EG samt artiklarna 14 och 15 i förordning nr 659/1999. Förstainstansrätten har dessutom åsidosatt diskrimineringsförbudet och felaktigt fastställt att kommissionen har motiverat det angripna beslutet i tillräcklig utsträckning. Jag kommer i det följande att pröva de identiska grunder för överklagande

som Hotel Cipriani, Italgas och kommittén (nedan kallade klagandena) framfört tillsammans. [64]

A — *Huruvida nedsättningen av sociala avgifter har karaktären av kompensation*

1. Motiveringen i den överklagade domen

106. Klagandena har inledningsvis ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att nedsättningen av sociala avgifter kan anses som en fördel i den mening som avses i artikel 87.1 EG. I det angripna beslutet fastställde kommissionen att nedsättningens karaktär av fördel inte bortfaller av det skälet att nedsättningen av sociala avgifter avser att kompensera för de strukturella nackdelar som de företag som är etablerade i Venedig och Chioggia utsätts för. Förstainstansrätten bekräftade kommissionens slutsats i punkterna 179–198 i den överklagade domen.

107. I ovannämnda punkter åberopade förstainstansrätten inledningsvis domstolens rättspraxis samt hänvisade till att syftet med konkurrensbestämmelserna inte är att säkerställa en fullständig utan en faktisk och effektiv konkurrens. [65] Förstainstansrätten påpekade visserligen att en förmån i en del särskilda situationer inte kan utgöra en fördel i den mening som avses i artikel 87.1 EG när den enbart utgör en kompensation. En sådan särskild situation föreligger emellertid inte i förevarande fall, i vilket nedsättningarna av sociala avgifter som har ett samband med etableringsorten delvis avser att kompensera för de strukturella nackdelar som uppkommer för företag. [66]

108. Förstainstansrätten har grundat sig på att det inte föreligger något direkt samband mellan nedsättningen av sociala avgifter och målet att kompensera för de merkostnader som uppkommer i Venedig och Chioggia. [67] Den italienska regeringen har dessutom inte jämfört ett företag som är etablerat i Venedig eller Chioggia, å ena sidan, och ett genomsnittsföretag i gemenskapen, å andra sidan, utan enbart de kostnader som uppkommer för ett företag som är etablerat i Venedig eller Chioggia, å ena sidan, och de kostnader som uppkommer för ett italienskt företag på fastlandet, å andra sidan. [68]

64 — Kommitténs överklagande prövas enbart för det fall att förstainstansrätten inte skulle ansluta sig till den uppfattning som företräds här att kommitténs talan delvis ska avvisas. Coopservices invändning att artikel 87.2 b EG och 87.3 c EG åsidosatts kommer inte att prövas, eftersom Coopservice inte har ingett något överklagande och dessa invändningar inte har framförts av någon av klagandena.

65 — Punkterna 182–184 i den överklagade domen.
66 — Punkterna 185–188 i den överklagade domen.
67 — Punkterna 189–191 i den överklagade domen.
68 — Punkterna 191–194 i den överklagade domen.

2. Parternas huvudsakliga argument

109. *Klagandena* ifrågasatte inledningsvis förstainstansrättens motivering att nedsättningens karaktär av fördel inte bortfaller av det skälet att de strukturella nackdelar som uppkommer för företag som är etablerade i Venedig eller Chioggia ska kompenseras härmed. Kommittén och den italienska regeringen har i detta sammanhang gjort gällande att förstainstansrätten inte i tillräcklig utsträckning har beaktat att nedsättningen av sociala avgifter har karaktär av kompensation. En förmån som enbart syftar till att kompensera för en konkurrensnackdel utgör inget stöd. Den nationella ordningen syftade enbart till att upprätthålla konkurrensförmågan för företag som är etablerade i Venedig och Chioggia. Det är motsägelsefullt att tillämpa förbudet mot stöd på så sätt att det skulle leda till att företaget flyttar och konkurrensen bortfaller. Hotel Cipriani och Coopservice har gjort gällande att förstainstansrätten inte i tillräcklig utsträckning har beaktat den nationella lagstiftarens målsättning att bevara Venedigs historiska centrum och främja sysselsättningen. Den italienska lagstiftaren har kvalitativt och kvantitativt uppskattat de merkostnader som uppkommer för ett företag som är etablerat i Venedig och Chioggia. Varken kommissionen eller förstainstansrätten har kunnat göra en noggrann analys av denna uppskattning. Det kan inte heller hänvisas till att högre kostnader kan fångas upp av en höjning av hotellpriserna. För det första bedriver inte samtliga företag som gynnats turismverksamhet. För det andra ska konkurrensen inte leda till en höjning utan till en sänkning av priserna.

110. Italgas har gjort gällande att förstainstansrättens motivering är britsfällig. Förstainstansrätten har anfört att det finns särskilda situationer i vilka kompensationen för en nackdel innebär att en åtgärd förlorar sin karaktär av fördel utan att på ett övertygande sätt förklara varför en sådan särskild situation inte föreligger i förevarande fall.

111. Den italienska regeringen har dessutom jämfört de italienska myndigheterna och ett privat företag samt sociala avgifter och försäkringspremier och gjort gällande att ett privat företag i ett fall som det förevarande sänkt försäkringspremierna.

112. Klagandena har dessutom ifrågasatt förstainstansrättens motivering enligt vilken det inte finns något direkt samband mellan nedsättningen av sociala avgifter och målsättningen att kompensera för de merkostnader som uppkommer i Venedig och Chioggia [69] samt att de italienska myndigheterna inte har gjort någon jämförelse mellan ett företag som

69 — Punkterna 189–191 i den överklagade domen.

är etablerat i Venedig eller Chioggia, å ena sidan, och genomsnittsföretag i gemenskapen, å andra sidan. [70]

att kompensera för de konkurrensnackdelar som uppkommer för företag som är etablerade i Venedig och Chioggia.

113. Enligt *kommissionens* uppfattning ska dessa invändningar underkännas. Förstainstansrätten har inledningsvis med rätta fastställt att syftet med att kompensera för strukturella nackdelar inte innebär att nedsättningar av sociala avgifter förlorar sin karaktär av fördel i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Det är enbart förstainstansrättens domskäl som bygger på felaktig rättstillämpning och som därför ska ersättas. Det föreligger nämligen inte någon särskild situation i vilken en förmån skulle kunna förlora karaktären av fördel på grund av syftet att kompensera för strukturella nackdelar i en sektor eller en region. Av det skälet bör domskälen i den överklagade domen ersättas. De invändningar som klagandena framfört mot förstainstansrättens domskäl ska också underkännas.

a) Tolkningen av begreppet fördel

115. I den mån som klagandena har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort en felaktig tolkning av begreppet fördel i den mening som avses i artikel 87.1 EG ska dessa invändningar underkännas.

116. Förstainstansrätten har i punkt 182 i den överklagade domen nämligen grundat sig på domstolens fasta praxis enligt vilken den omständigheten att en medlemsstat strävar efter att tillnärma konkurrensnackdelarna för företag i en viss näringssektor eller i en viss sektor genom förmåner inte kan frånta dessa åtgärder deras karaktär av stöd. [71]

3. Rättslig bedömning

114. Det ska inledningsvis prövas om förstainstansrätten felaktigt har antagit att nedsättningar av sociala avgifter utgör fördelar i den mening som avses i artikel 87.1 EG, även om den italienska lagstiftaren med dessa avsett

117. Vid bedömningen av om en åtgärd utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG beaktas i princip nämligen inte de mål som eftersträvas med denna utan dess verkningar. De mål som eftersträvas med en åtgärd beaktas däremot först inom ramen för en prövning huruvida ett stöd är förenligt med den

70 — Punkterna 191–194 i den överklagade domen.

71 — Domstolens dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 6/69 och 11/69, kommissionen mot Frankrike (REG 1969, s. 523; svensk specialutgåva, volym 1, s. 427), punkterna 20 och 21, av den 19 maj 1999 i mål C-6/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-2981), punkt 21, och domen i målet Italien mot kommissionen (ovan fotnot 42), punkt 61.

inre marknaden. [72] Såsom förstainstansrätten anfört i punkterna 185–187 i den överklagade domen iakttas denna princip visserligen inte utan undantag i rättspraxis. I förevarande mål är det emellertid inte nödvändigt att göra en noggrann bedömning av de särskilda fall i vilka rättspraxis avviker från denna princip. Kommissionen har nämligen med rätta påpekat att syftet med att kompensera konkurrensnackdelar för företag som har samband med etableringen inte motiverar en avvikelse från nämnda princip.

118. För detta talar redan strukturen i artikel 87 EG. Enligt artikel 87.3 a–d EG kan ett sådant syfte nämligen under vissa omständigheter beaktas inom ramen för bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Bestämmelsens systematik talar således mot att ett sådant syfte redan ska beaktas i samband med villkoren för stöd som regleras i artikel 87.1 EG.

119. Det skulle inte heller vara förenligt med syftet och ändamålet med denna bestämmelse att beakta ett sådant mål inom ramen för artikel 87.1 EG. Såsom kommissionen med rätta fastställt i skäl 53 i det angripna beslutet och förstainstansrätten i punkt 184 i den överklagade domen skyddar artikel 87.1 EG alla typer av konkurrens mot ett statligt ingrepp i form av stöd. Således skyddas inte enbart konkurrensen mellan företag som utövar verksamhet under jämförbara villkor utan även konkurrensen mellan företag som utövar verksamhet under olika villkor. I motsats till vad kommittén och den italienska regeringen har gjort gällande avser artikel 87.1 EG dessutom att motverka konkurrens genom diskriminerande prissättning. Negativa inverkningar av konkurrens genom diskriminerande prissättning kan emellertid beaktas enligt artikel 87.3 EG.

b) Bristfällig motivering

120. Dessutom ska Italgas invändning – att förstainstansrättens motivering inte är tillräcklig vad gäller på vilket sätt nedsättningen av sociala avgifter skiljer sig från de särskilda situationer i vilka det eftersträvade syftet undantagsvis kan beaktas vid bedömningen av karaktären av stöd – underkännas. Förstainstansrätten har i punkt 181 och följande punkt i den överklagade domen inledningsvis med rätta grundat sig på fast rättspraxis från domstolen enligt vilken den omständigheten att en medlemsstat strävar efter att konkurrensnackdelarna för företag i en viss näringssektor eller i en viss sektor ska tillnärmas genom förmåner inte kan frånta dessa åtgärder deras karaktär av stöd. Förstainstansrätten har dessutom i punkt 184 i den överklagade domen med rätta fastställt att all form av konkurrens skyddas genom artikel 87.1 EG.

72 — Se, för ett liknande resonemang, även Grespan, D., Santamato, S., a.a. (fotnot 48) 2307.

Härav följer att det syfte som eftersträvas med nedsättningarna av sociala avgifter uppenbarligen inte kunde frånta nedsättningarna av de sociala avgifterna deras karaktär av stöd. Det var mot denna bakgrund inte nödvändigt för förstainstansrätten att göra en noggrannare prövning av de särskilda situationer inom ramen för vilka det syfte som eftersträvas med åtgärden redan kan beaktas inom ramen för artikel 87.1 EG. Förstainstansrätten drog vidare i punkt 188 i den överklagade domen slutsatsen att sådana särskilda situationer inte förelåg och att det var uppenbart att nedsättningen av socialavgifter utgjorde sådant stöd som avses i artikel 87.1 EG.

c) Kriteriet privat aktör

121. Den italienska regeringens hänvisning till att förstainstansrätten borde ha tillämpat kriteriet privat aktör saknar betydelse redan av det skälet att Republiken Italien själv inte har ingett ett överklagande och att ingen av klagandena har framställt denna invändning. Denna jämförelse med en privat aktör kan emellertid inte godtas framför allt av det skälet att nedsättningen saknar syfte och att nedsättningen för företag i Venedig och Chioggia beviljades oberoende av deras finansiella situation och inte är förenlig med den princip om vinstmaximering som en privat aktör riktar sig efter.

d) Slutsats

122. De invändningar som klagandena framfört avseende förstainstansrättens slutsats, att det syfte som eftersträvas med en kompensation för de nackdelar som uppkommer för företag som är etablerade i Venedig och Chioggia inte kan medföra att nedsättningarna fråntas sin karaktär av stöd, ska således underkännas.

123. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande anser jag inte att det är tvingande nödvändigt att ersätta domskälen. Detta skulle nämligen enbart vara nödvändigt om klagandenas invändningar inte skulle kunna ogillas på grundval av domskälen i den överklagade domen. Såsom anförts ovan kan de invändningar som framförts emellertid underkännas redan på grund av ovannämnda motivering utan att förstainstansrätten i detalj behöver befatta sig med frågan i vilka fall det syfte som eftersträvas undantagsvis redan kan beaktas vid bedömningen av karaktären av stöd. Jag anser därför att det inte är nödvändigt att ersätta förstainstansrättens domskäl i

punkterna 185–188 i domen, även om förstainstansrättens redogörelse i dessa punkter skulle utgöra felaktig rättstillämpning.

B — *Prövning av villkoret om en snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater*

1. Motiveringen i den överklagade domen

124. Klagandenas övriga invändningar avseende förstainstansrättens argument i punkterna 189–194 i den överklagade domen ska ogillas eftersom de saknar betydelse. [73] Förstainstansrättens slutsats att nedsättningarna av sociala avgifter utgör en fördel i den mening som avses i artikel 87.1 EG finner nämligen stöd i motiveringen att det syfte som eftersträvas med en kompensation för de konkurrensnackdelar som uppkommer för företag som är etablerade Venedig och Chioggia inte kan beaktas inom ramen för artikel 87.1 EG. En felaktig rättstillämpning i förstainstansrättens motivering innebär således inte att dess slutsats att nedsättningar av sociala avgifter utgör fördelar i den mening som avses i artikel 87.1 EG skulle kunna ifrågasättas.

125. Klagandenas invändningar avseende dessa slutsatser ska ogillas i sin helhet.

126. Klagandena har vidare ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att kommissionen i tillräcklig utsträckning har prövat om nedsättningarna av sociala avgifter snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstater och även om förstainstansrätten har motiverat detta i tillräcklig utsträckning. Förstainstansrätten grundade sin slutsats på motiveringen i punkterna 222–252 i den överklagade domen. Här anförde förstainstansrätten inledningsvis att kommissionen vid prövningen av en sektorsövergripande ordning kunde begränsa sig till att granska den berörda ordningens särdrag utan att undersöka de enskilda fallen. [74] Förstainstansrätten har vidare anfört att bevisbördan i förfaranden för kontroll av statligt stöd ska fördelas med beaktande av de skyldigheter att iaktta vissa förfaranden som åvilar kommissionen och medlemsstaterna respektive berörda tredje män. [75] Det ankommer på den berörda medlemsstaten respektive berörda tredje män att inom ramen för det administrativa förfarandet lämna alla nödvändiga upplysningar till kommissionen. [76] Kommissionen är därför

73 — Se i detta avseende ovan i fotnot 58 angiven rättspraxis.

74 — Punkterna 227–231 i den överklagade domen.

75 — Punkt 232 i den överklagade domen.

76 — Punkt 233 och följande punkt i den överklagade domen.

vid en stödordning till förmån för flera branscher enbart skyldig att pröva villkoren om påverkan på handeln mellan medlemsstater och snedvridning av konkurrensen när den i det administrativa förfarandet tillhandahållits tillräckliga upplysningar för att göra detta. Om kommissionen saknar tillräckliga upplysningar kan den, i enlighet med rättspraxis, göra ett antagande grundat på en bedömning av den ifrågavarande stödordningens egenskaper. [77] Omfattningen av den motivering som krävs av kommissionen är också beroende av vilka uppgifter och omständigheter som har meddelats till kommissionen under det administrativa förfarandet. [78] Lagenligheten av kommissionens beslut ska slutligen bedömas endast i förhållande till de omständigheter som den hade kännedom om när den fattade beslutet. [79]

127. Förstainstansrätten prövade därefter huruvida kommissionens motivering var tillräcklig med beaktande av dessa begränsningar och besvarade denna fråga jakande, framför allt av det skälet att det i de yttranden och handlingar som inkom till kommissionen under det administrativa förfarandet inte angavs några omständigheter eller uppgifter som kunde fästa kommissionens uppmärksamhet vid de särskilda förhållandena i vissa branscher och i synnerhet göra det möjligt för den att slå fast att den ifrågavarande avgiftsbefrielsen i dessa branscher inte kunde inverka på handeln inom gemenskapen eller påverka konkurrensen. Det ålåg således inte kommissionen att inhämta ytterligare upplysningar från de nationella myndigheterna. [80]

128. I anslutning härtill fastställde förstainstansrätten att talan inte kan bifallas på grunderna avseende åsidosättande av ickediskrimineringsprincipen och motiveringens motsägelsefulla karaktär som väckts med avseende på att situationen för de kommunala företagen beaktats men inte sökandenas situation eller situationen för vissa kategorier. Även i detta sammanhang har förstainstansrätten grundat sig på att kommissionen under det administrativa förfarandet erhöll särskild information med avseende på de kommunala företagen. [81]

129. Förstainstansrätten har vidare underkänt invändningen att kommissionen i större omfattning borde ha befattat sig med att nedsättningarna av sociala avgifter utgjorde ett blygsamt belopp och att de företag som gynnats varit verksamma på en lokal nivå. Den omständigheten att beloppet för nedsättningen av sociala avgifter är ringa utesluter inte att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas. Även om de företag som gynnats enbart

77 — Punkt 235 i den överklagade domen.
78 — Punkt 236 och följande punkt i den överklagade domen.
79 — Punkt 238 i den överklagade domen.
80 — Punkterna 239–243 i den överklagade domen.
81 — Punkterna 244–245 i den överklagade domen.

varit verksamma på lokal nivå kan handeln mellan medlemsstaterna påverkas och konkurrensen snedvridas. [82]

130. Förstainstansrätten fastställde följaktligen att kommissionens beslut var tillräckligt motiverat. [83]

131. Förstainstansrätten fann slutligen att talan inte kunde vinna bifall på den grunden att det angripna beslutet inte var tillräckligt precist för att kunna genomföras av de nationella myndigheterna. Förstainstansrätten anförde i detta sammanhang att motiveringen i det angripna beslutet var tillräcklig för att de nationella myndigheterna skulle kunna slå fast vilka företag som var skyldiga att återbetala det stöd som utbetalats. Dessutom ankommer det inte på de nationella myndigheterna att, när de genomför det angripna beslutet, i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 87.1 EG är uppfyllda. [84]

2. Parternas huvudsakliga argument

132. *Italgas* har gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt bestämmelserna om fördelning av bevisbördan genom att utgå från att de nationella myndigheterna eller berörda tredje män hade bevisbördan för att villkoren i artikel 87.1 EG var uppfyllda.

133. Förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde att kommissionen motiverat sitt beslut tillräckligt. Innan kommissionen antog det angripna beslutet erhöll den upplysningar som gav upphov till tvivel om huruvida nedsättningen av sociala avgifter för vissa kategorier av företag eller för vissa verksamhetssektorer kunde medföra en snedvridning av konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen uppmanade visserligen de italienska myndigheterna att lämna samtliga nödvändiga upplysningar för att kunna bedöma de kommunala företagens situation. Kommissionen borde emellertid ha gjort närmare undersökningar med avseende på ytterligare kategorier av företag på vilka den uppmärksammats. Den borde åtminstone ha klarlagt vilka kriterier de nationella myndigheterna borde ha beaktat vid genomförandet av beslutet för att undvika att de nationella myndigheterna beslutar att återkräva förmåner som inte utgör stöd.

134. Förstainstansrätten har dessutom missuppfattat bevisning. Av kommunen Venedigs skrivelse av den 18 maj 1998, den italienska regeringens meddelande av den 23 januari 1999 och de italienska myndigheternas skrivelse av den 10 juni 1999 framgår nämligen inte enbart att nedsättningarna av sociala avgifter med avseende på kommunala företag inte skulle kunna snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

82 — Punkterna 246–248 i den överklagade domen.
83 — Punkterna 250–253 i den överklagade domen.
84 — Punkt 251 och följande punkt i den överklagade domen.

Tvärtom framkom upplysningar om andra kategorier av företag.

135. Förstainstansrättens bedömning, enligt vilken det angripna beslutet var tillräckligt konkret för att kunna genomföras av de nationella myndigheterna, utgör slutligen felaktig rättstillämpning. Såsom kommissionen själv har påpekat är det angripna beslutet inte fullständigt, och det har varit nödvändigt att komplettera detta genom kommissionens skrivelser av den 29 augusti och av den 29 oktober 2001. Det är inte förenligt med systemet för kontroll av statligt stöd att anta sådana ofullständiga beslut. För det första måste kommissionen redan inom ramen för det formella granskningsförfarandet befatta sig med uppgifter om att stöd inte föreligger i vissa fall eller att de är förenliga med den gemensamma marknaden. Det kan nämligen enbart på så sätt säkerställas att de nationella myndigheterna kan genomföra kommissionens beslut i vederbörlig ordning. För det andra kan undersökningarna inte ske i förfarandet för att verkställa beslutet, eftersom det i det fallet varken kan säkerställas att kommissionens undersökning sker i vederbörlig ordning eller att gemenskapsdomstolarna kan kontrollera kommissionen.

136. Hotel Cipriani har också ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att kommissionens beslut hade motiverats i tillräcklig omfattning. Hotell- och restaurangmarknaderna ska definieras lokalt, eftersom turister först väljer resmål och därefter hotell eller restaurang. Eftersom hotell i Venedig inte konkurrerar med hotell i andra städer har nedsättningen av sociala avgifter inte kunnat påverka handeln mellan medlemsstaterna.

137. Enligt kommitténs uppfattning har förstainstansrätten genom att fastställa att kommissionen inte åsidosatt sina skyldigheter att iaktta vissa förfaranden åsidosatt diskrimineringsförbudet. Kommissionen har nämligen enbart gjort en närmare undersökning med avseende på de lokala företagen men inte med avseende på andra kategorier av företag.

138. Kommittén och den *italienska regeringen* har vidare ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att kommissionens motivering inte är bristfällig. Kommissionen får inte heller med avseende på en stödordning för regionala ändamål grunda sig på principiella konstateranden eller antaganden utan måste förebringa bevisning för att villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda. Kommissionens motivering begränsar sig till konstaterandet att nedsättning av sociala avgifter beviljats företag som i stor omfattning deltog i handeln mellan medlemsstaterna, såsom företag i kommersiella branscher och tjänstesektorn. Den har underlåtit att beakta att den verksamhet som flera företag i Chioggia och Venedig bedriver enbart

var av lokal karaktär, trots att detta framkom av de upplysningar som kommissionen erhållit. Enligt den italienska regeringens uppfattning borde kommissionen i högre grad ha beaktat att beloppet för nedsättningen av sociala avgifter var blygsamt, den lokala karaktären hos förmånsmottagarnas verksamhet och den omständigheten att Venedig är en ö.

139. Den italienska regeringen anser slutligen att kriterierna för bedömning av individuellt stöd borde ha tillämpats, eftersom kommissionen borde ha haft kännedom om förmånsmottagarna och storleken på nedsättningen av sociala avgifter. Efter att ha antagit det angripna beslutet fastställde kommissionen att stöd inte kan föreligga för vissa företag, eftersom handeln mellan medlemsstaterna inte påverkats i deras fall. Den borde emellertid redan ha genomfört denna undersökning inom ramen för det formella granskningsförfarandet.

140. Enligt *kommissionens* uppfattning ska dessa invändningar underkännas. Förstainstansrätten har med rätta fastställt att kommissionen har motiverat sitt beslut tillräckligt.

141. För det första har den med rätta påpekat att det räcker att kommissionen vid bedömningen av en rättsstridig stödordning till förmån för flera branscher gör allmänna överväganden utan att analysera varje enskild verksamhetssektor. I förevarande fall ankommer det på de nationella myndigheterna och berörda tredje män att tillhandahålla kommissionen nödvändiga upplysningar så att de kan bedöma om åtgärden med avseende på vissa verksamhetssektorer skulle kunna snedvrida konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna. Av de upplysningar som kommissionen erhållit framgår emellertid inte några särskilda omständigheter med avseende på hotellbranschen och sektorn för gasdistribution.

142. Förstainstansrätten har för det andra med rätta påpekat att även förmåner som beviljas för rent lokal verksamhet kan snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom detta kan påverka utbudet av vissa produkter och tjänster.

143. Förstainstansrätten har för det tredje visserligen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vad gäller bevisbördan. De slutsatser som förstainstansrätten dragit är emellertid helt korrekta. Denna invändning ska således underkännas och domskälen i den överklagade domen ersättas. Kommissionen har nämligen visat att systemet för nedsättningar av sociala avgifter utgör ett stöd. Föremål för kommissionens granskning var systemet för nedsättningar av sociala avgifter och inte de enskilda förmåner som beviljats enligt denna ordning. Om denna ordning hade anmälts i förväg till kommissionen så hade kommissionen i princip enbart varit tvungen att göra en allmän bedömning av denna ordning utan att beakta enskilda fall. Det ankommer

på medlemsstaten att uppmärksamma kommissionen på särskilda situationer. Dessa principer måste även gälla när medlemsstaten underlåter att beakta sin anmälningsskyldighet. Medlemsstaterna får nämligen inte belönas för att de underlåtit att beakta sin anmälningsskyldighet. Såsom framgår av den överklagade domen erhöll kommissionen inte några särskilda uppgifter om sökandeföretaget. Kommissionen har i detta sammanhang påpekat att den vid flera tillfällen uppmanat de nationella myndigheterna att inkomma med uppgifter.

144. För det fjärde ska invändningen om att bevisning missuppfattats underkännas. I den mån som Italgas ifrågasatt förstainstansrättens bedömning av de faktiska omständigheterna kan denna invändning underkännas i målet om överklagande. I den mån som Italgas har gjort gällande att förstainstansrätten har missuppfattat bevisningen kan denna invändning i princip tas upp till sakprövning. Italgas har emellertid inte gjort gällande att bevisning missuppfattats utan ifrågasatt förstainstansrättens bedömning av bevisningen. Förstainstansrätten har med rätta fastställt att de allmänna uppgifterna i bevisningen inte innehöll några konkreta upplysningar som borde ha uppmärksammat kommissionen på den särskilda situationen inom vissa sektorer.

145. För det femte ska även Italgas invändning om att det angripna beslutet inte är fullständigt underkännas. I den mån som motiveringen i den överklagade domen är motsägelsefull beror detta på den felaktiga rättstillämpning som förstainstansrätten gjort inom ramen för bedömningen av huruvida klagandena har talerätt. För övrigt måste kommissionen inom ramen för bedömningen av stödordningar till förmån för flera branscher inte analysera enskilda fall.

3. Rättslig bedömning

146. Klagandena har ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att kommissionen i den överklagade domen i tillräcklig omfattning undersökt huruvida nedsättningarna av sociala avgifter snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna och även att den har motiverat detta på ett lämpligt sätt. De har i detta sammanhang gjort gällande att det skett en felaktig rättstillämpning såväl i den del av förstainstansrättens motivering i vilken förstainstansrätten redogjorde för de prövningskriterier som ska tillämpas, som i den del av motiveringen i vilken förstainstansrätten tillämpade dessa prövningskriterier.

147. Jag kommer inledningsvis att pröva dessa invändningar med avseende på förstainstansrättens och kommissionens bedömning av ordningen för nedsättning av sociala avgifter (a). I anslutning ska jag pröva hur dessa invändningar ska bedömas mot den bakgrunden att kommissionen i det angripna beslutet inte begränsat sig till att enbart bedöma ordningen för nedsättningen av sociala avgifter utan även fattat ett beslut om återkrav av utbetalt stöd (b).

a) Bedömningen av ordningen för nedsättning av sociala avgifter

i) Prövningskriterier och bevisbördan

148. Klagandena har inledningsvis gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning med avseende på prövningskriterierna och bevisbördan.

— Prövningskriterierna

149. I den mån som klagandena har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning med avseende på de prövningskriterier som kommissionen ska tillämpa saknar denna invändning fog.

150. Såsom förstainstansrätten i punkt 209 i den överklagade domen med rätta har fastställt är de prövningskriterier som kommissionen ska tillämpa inom ramen för kontrollen av stöd i första hand beroende av det föremål som ska kontrolleras. I ett fall i vilket kommissionen ska pröva huruvida en rättsstridig ordning till förmån för flera branscher är förenlig med artikel 87 EG är den i princip enbart skyldig att undersöka bestämmelserna i denna ordning. [85] Den kan således i princip begränsa sig till att bedöma den nationella ordningen utan att undersöka enskilda förmåner som beviljats enligt denna ordning. Denna bedömning bygger på tanken att en medlemsstat inte ska belönas för att ha åsidosatt sin anmälningsskyldighet. Kommissionen borde följaktligen inte befinna sig i en mindre fördelaktig situation än om medlemsstaten hade anmält ordningen i förväg.

151. Förstainstansrätten har vidare i punkt 211 och följande punkter i den överklagade domen med rätta anfört att det föremål som ska kontrolleras av kommissionen även kan bero på de uppgifter som kommissionen erhåller under det administrativa förfarandet. Om kommissionen erhåller särskilda uppgifter avseende en viss förmån eller en viss sektor så kan detta medföra en skyldighet för kommissionen att iaktta vissa förfaranden. Om dessa uppgifter är fullständiga ska kommissionen beakta de personer som gynnats [86] eller denna sektor. Om de är ofullständiga så ska kommissionen såsom framgår av artikel 13.1 andra meningen i förordning nr 659/1999 anmoda denna medlemsstat att förse den med samtliga handlingar, upplysningar och

85 — Domstolens dom i målet Italien och Sardegna Lines (fotnot 42), punkt 51, av den 29 april 2004 i mål C-278/00, Grekland mot kommissionen (REG 2004, s. I-3997), punkt 24, av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10901), punkt 91 och följande punkt, och av den 15 december 2005 i mål C-148/04, Unicredito Italiano (REG 2005, s. I-11137), punkt 67 och följande punkt.

86 — Förstainstansrättens dom av den 22 november 2001 i mål T-9/98, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie mot kommissionen (REG 2001, s. II-3367), punkt 116 och följande punkt.

uppgifter som är nödvändiga inom den frist som kommissionen angett.

152. Invändningen om att förstainstansrätten utgått från rättsligt felaktiga prövningskriterier ska således underkännas.

— Bevisbördan

153. Italgas har vidare gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning avseende bevisbördan.

154. Italgas överklagande ska vinna bifall såvitt avser denna invändning.

155. Tvärtemot vad förstainstansrätten hävdat i punkt 232 i den överklagade domen har i förevarande fall nämligen varken den italienska regeringen eller klagandena bevisbördan för att nedsättningarna av sociala avgifter inte snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen har i stället bevisbördan för att villkoren i artikel 87.1 EG [87] är uppfyllda och således för att konkurrensen snedvridits och handeln mellan medlemsstaterna påverkats.

156. Dessutom anser jag att förstainstansrättens påpekande i punkt 233 i den överklagade domen, att medlemsstaten och berörda parter ska lägga fram sina argument och lämna kommissionen alla relevanta upplysningar, kan missförstås. De skyldigheter som åligger kommissionen, medlemsstaterna och övriga parter i ett förfarande för kontroll av stöd att iaktta vissa förfaranden påverkar inte direkt bevisbördan. De kan emellertid, såsom anförts ovan, såväl påverka föremålet för granskningen som frågan från och med när det ska anses ha styrkts att villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda. I artikel 13.1 andra meningen i förordning nr 659/1999 föreskrivs att kommissionen kan fatta sitt beslut på grundval av tillgängliga upplysningar, om en medlemsstat underlåter att följa ett föreläggande om att lämna upplysningar.

157. Förstainstansrättens motivering avseende fördelning av bevisbördan utgör således felaktig rättstillämpning. Förstainstansrätten har emellertid såsom framgår av punkt 239 i den överklagade domen trots denna felaktiga rättstillämpning emellertid prövat om kommissionen i tillräcklig mån har visat att konkurrensen har snedvridits och handeln mellan medlemsstaterna har påverkats. Den felaktiga rättstillämpningen har således inte

87 — Se domstolens dom av den 13 april 1994 i de förenade målen C-324/90 och C-342/90, Tyskland och Pleuger Worthington mot kommissionen (REG 1994, s. I-1173), punkt 23.

haft någon inverkan. Av det skälet ska Italgas invändning underkännas och förstainstansrättens domskäl ersättas.

— Bevisning om att konkurrensen har snedvridits och att handeln mellan medlemsstaterna har påverkats

— Slutsats i denna del

160. Invändningen om att förstainstansrätten felaktigt fastställt att kommissionen har visat att konkurrensen har snedvridits och att handeln mellan medlemsstaterna har påverkats ska underkännas.

158. Invändningarna om prövningskriterierna och bevisbördan kan således inte godtas.

ii) Tillämpningen av prövningskriterierna

161. Såsom anförts ovan ska kommissionen, inom ramen för prövningen av en rättsstridig stödordning till förmån för flera branscher, i princip inte i varje enskilt fall pröva om de förmåner som beviljats enligt denna ordning utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Kommissionen kan tvärtom begränsa sig till att styrka att ordningen som sådan inte är förenlig med artikel 87 EG. Den måste därför inte heller pröva om samtliga förmåner som beviljas enligt ordningen snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

159. Klagandena har även ifrågasatt denna del av motiveringen i den mån som förstainstansrätten tillämpat dessa prövningskriterier på förevarande fall. De har inledningsvis gjort gällande att kommissionen inte visat eller inte i tillräcklig omfattning motiverat att ordningen snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. De har vidare gjort gällande att kommissionen i förevarande fall borde ha prövat varje enskilt fall, den individuella situationen för Italgas och Hotel Cipriani samt situationen för vissa verksamhetssektorer. De har slutligen gjort gällande att förstainstansrätten åsidosatt diskrimineringsförbudet och missuppfattat bevisningen.

162. Förstainstansrätten har med rätta fastställt att kommissionen har förebringat sådan bevisning. Kraven på bevisning att ordningen som sådan kan medföra en snedvridning av konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna är nämligen inte särskilt höga. I detta sammanhang räcker det att ange att i vart fall en del av de förmåner som beviljats enligt ordningen kan ha en sådan verkan.

Detta är uppenbarligen fallet i fråga om nedsättningar av sociala avgifter som beviljas samtliga företag inom en viss region.

163. Ett sådant driftstöd befriar företag från de kostnader som normalt sett hade uppkommit för dem. Detta leder till en snedvridning av konkurrensen mellan de gynnade företagen och andra företag som inte gynnats.[88] Den italienska regeringens invändning att detta borde ha undersökts närmare på grund av att nedsättningarna utgjorde ett blygsamt belopp kan inte godtas. Såsom förstainstansrätten med rätta anfört i punkt 247 i den överklagade domen angav kommissionen uttryckligen i punkt 110 i det angripna beslutet att nedsättningar av sociala avgifter som omfattas av regeln om stöd av mindre betydelse inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG. Förstainstansrätten har dessutom med rätta anfört att den omständigheten att storleken på förmånen är relativt ringa eller att storleken på det företag som erhåller förmånen är relativt blygsam enligt fast rättspraxis inte utesluter att konkurrensen kan snedvridas. Detta gäller framför all när förmånen såsom i förevarande fall beviljas i syfte att upprätthålla den verksamhet som företag som i annat fall skulle slås ut från marknaden bedriver.

164. Även vad gäller påverkan av handeln mellan medlemsstaterna har förstainstansrätten med rätta fastställt att kommissionen har motiverat sitt beslut i tillräcklig omfattning. I skäl 49 i det angripna beslutet anförde kommissionen nämligen inledningsvis att nedsättningarna av sociala avgifter gäller för samtliga företag i Venedig och Chioggia. Den anförde dessutom att i vart fall vissa av dessa företag deltar i handeln mellan medlemsstaterna.

165. Kommissionen har därmed visat att ordningen för nedsättningar av sociala avgifter har snedvridit konkurrensen och påverkat handeln mellan medlemsstaterna, eftersom detta åtminstone var fallet för en del av de förmåner som beviljades enligt denna ordning. Kommissionen var av ovannämnda skäl inte skyldig att visa att de förmåner som beviljats enligt ordningen medförde en snedvridning av konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna.

— Nödvändigheten av att undersöka varje enskilt fall

166. I den mån som det har gjorts gällande att kommissionen borde ha prövat om samtliga nedsättningar av sociala avgifter i varje enskilt fall kan leda till att konkurrensen snedvrids och att handeln mellan medlemsstaterna påverkas ska denna invändning underkännas.

88 — Domstolens dom av den 6 november 1990 i mål C-86/89, Italien mot kommissionen (REG 1990, s. I-3891), punkt 18, och av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-6857), punkt 30.

167. Det har redan ovan fastställts att kommissionen i princip inte är skyldig att förebringa sådan bevisning. Frågan uppkommer emellertid om den omständigheten att kommissionen under det administrativa förfarandet erhållit uppgifter på grundval av vilka den hade kunnat fastställa de berörda företagens identitet och antal innebär att kommissionen har en skyldighet såvitt avser förfarandet att undersöka den individuella situationen för dessa företag.

— Nödvändigheten av en undersökning av Italgas och Hotel Ciprianis individuella situation

169. Invändningen att kommissionen borde ha beaktat Italgas och Hotel Ciprianis individuella situation saknar också fog. Såsom förstainstansrätten med rätta fastställt i punkterna 214 och 241 i den överklagade domen erhöll kommissionen under det administrativa förfarandet inte några upplysningar i detta avseende som hade kunnat utlösa en skyldighet såvitt avser förfarandet att beakta klagandenas individuella situation.

168. Det ska i detta sammanhang skiljas mellan ofullständiga uppgifter och upplysningar och uppgifter och upplysningar som inte är tillräckligt specifika. Specifika uppgifter och upplysningar kan utlösa en skyldighet för kommissionen att beakta vissa situationer. Om uppgifterna är specifika men ofullständiga kan kommissionen enligt artikel 13.1 andra meningen i förordning nr 659/1999 utfärda ett föreläggande om att inkomma med uppgifter. Uppgifter som inte är specifika eller tillräckligt preciserade utlöser däremot inte en sådan skyldighet såvitt avser förfarandet för kommissionen. I annat fall skulle nämligen principen enligt vilken en medlemsstat inte ska belönas för ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten, och kommissionen därför i princip skulle kunna begränsa sig till att pröva stödordningen som sådan, alltför lätt kunna undergrävas. Såsom förstainstansrätten fastställt i punkt 240 och punkt 242 och följande punkt i den överklagade domen var de upplysningar som kommissionen erhöll med avseende på enskilda företag inte tillräckligt specifika för att utlösa en skyldighet för kommissionen att utfärda ett föreläggande.

— Nödvändigheten av en undersökning av vissa verksamhetssektorer

170. Klagandena har dessutom anfört att kommissionens motivering med avseende på byggbranschen, handel och hotellbranschen inte var tillräcklig, och de har gjort gällande att förstainstansrätten borde ha fastställt detta.

171. Denna invändning saknar också fog. Såsom förstainstansrätten med rätta påpekat har kommissionen under det administrativa förfarandet inte heller i detta avseende erhållit specifika upplysningar som hade kunnat utlösa en skyldighet för kommissionen såvitt avser förfarandet. Av punkt 240 i den överklagade domen framgår visserligen att de italienska myndigheterna inom ramen för det formella granskningsförfarandet genom en skrivelse av den 23 januari 1999 hävdat att de företag som är verksamma inom byggbranschen, handel, hotellbranschen och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte kunde delta i handeln. Förstainstansrätten anförde emellertid att detta påstående inte stöds av några rättsliga eller faktiska omständigheter. Dessutom innehöll de skrivelser som bifogades denna skrivelse inte några uppgifter som gjorde det möjligt att slå fast att de ifrågavarande marknaderna var helt lokala, i synnerhet vad gällde de branscher som de italienska myndigheterna åsyftade i den ovannämnda skrivelsen.

172. Eftersom specifika upplysningar saknades hade kommissionen inte heller någon skyldighet att utfärda ett föreläggande. Det finns således inte heller fog för denna invändning.

— Diskrimineringsförbudet

173. I den mån som klagandena har gjort gällande att diskrimineringsförbudet har åsidosatts saknar även denna invändning fog. Kommissionen ska inom ramen för ett förfarande för kontroll av stöd visserligen göra en snabb och opartisk utredning. [89] Den måste således även beakta likabehandlingsprincipen, det vill säga behandla lika situationer lika. Såsom förstainstansrätten med rätta fastställde i punkt 244 och följande punkt i den överklagade domen skiljer sig situationen för de kommunala företagen och övriga mottagare av det ifrågavarande stödet emellertid på så sätt att det finns specifika om än inte fullständiga upplysningar om de lokala företagen. Dessa specifika upplysningar utlöste emellertid en skyldighet för kommissionen såvitt avser förfarandet som den uppfyllde genom ett föreläggande om att lämna upplysningar.

— Huruvida bevisning missuppfattats

174. I den mån som Italgas har gjort gällande att förstainstansrätten har missuppfattat bevisning saknar denna invändning fog. Italgas har härmed nämligen inte gjort gällande att förstainstansrätten skulle ha missuppfattat innehållet i vissa handlingar. Italgas har tvärtom hävdat att förstainstansrätten på grund av de uppgifter som vissa handlingar innehåller borde ha dragit slutsatsen att kommissionen hade en skyldighet såvitt avser förfarandet att beakta dessa upplysningar. Italgas har emellertid själv anfört att det var fråga om

89 — Domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France (REG 1998, s. I-1719), punkt 62.

allmänna upplysningar och således inte om specifika upplysningar. Italgas invändning ska därför underkännas på grund av vad som ovan anförts.

iii) Slutsats i denna del

175. De invändningar som avser den del av förstainstansrättens motivering där denna prövat sin och kommissionens tillämpning av prövningskriterierna ska således underkännas helt.

b) Kravet på återbetalning

176. Klagandena anser att kommissionen inte borde ha utfärdat ett föreläggande om återkrav i artikel 5 i det angripna beslutet utan att dessförinnan ha prövat om enskilda nedsättningar av sociala avgifter uppfyller villkoren i artikel 87.1 EG. De har på grundval av denna uppfattning framfört invändningar mot att förstainstansrätten fann att kommissionens motivering var tillräcklig. Kommissionen anser att denna invändning ska underkännas och förstainstansrättens domskäl ersättas.

177. Detta mål kännetecknas av den omständigheten att förstainstansrätten och kommissionen inte tolkar föreläggandet att återkräva stödet, som anges i det angripna beslutet, på samma sätt. Klagandenas invändning är visserligen välgrundad (i) men ska underkännas med ändring av att domskälen i den överklagade domen (ii).

i) Felaktig rättstillämpning med avseende på förstainstansrättens motivering

178. Klaganden har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att den undersökning som kommissionen genomförde var tillräcklig för att utfärda ett föreläggande om återkrav av samtliga nedsättningar av sociala avgifter som beviljats.

179. För att fastställa huruvida denna invändning är välgrundad ska det inledningsvis undersökas om förstainstansrätten har gjort en sådan bedömning. Det ska därefter prövas huruvida ett sådant konstaterande utgör felaktig rättstillämpning.

— Förstainstansrättens motivering

180. Förstainstansrätten utgick i den överklagade domen från att kommissionen med

kravet om återbetalning av utbetalda stöd i artikel 5 i det angripna beslutet utfärdat ett föreläggande om återbetalning av *samtliga nedsättningar av sociala avgifter* som i detta beslut inte uttryckligen fastställdes vara förenliga med artikel 87 EG.

181. Förstainstansrättens tolkning framgår av punkt 251 och följande punkt och av punkterna 100–111 i den överklagade domen. Förstainstansrätten slog i punkt 251 i den överklagade domen fast att det inte ankommer på de nationella myndigheterna att när de genomför det angripna beslutet i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 87.1 EG är uppfyllda. I detta sammanhang hänvisade förstainstansrätten till sin argumentation i punkterna 100–111 i den överklagade domen. I dessa punkter anförde förstainstansrätten framför allt att det angripna beslutet inte innehåller några uppgifter som, utöver de förmåner som undantagits enligt regeln om stöd av mindre betydelse, gör det möjligt att enligt ordningen för nedsättningarna av sociala avgifter undanta andra förmåner från skyldigheten att återkräva förmåner på grund av att de inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. [90] Förstainstansrätten angav därefter skälen till att den ansåg att den inte kunde godta ett förfaringssätt enligt vilket de nationella myndigheterna inom ramen för genomförandet av det angripna beslutet i varje enskilt fall kan pröva om villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda. Det ankommer inte på de nationella myndigheterna att när de genomför det angripna beslutet i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 87.1 EG är uppfyllda.

182. Detta bekräftas av motiveringen i punkt 15 i den överklagade domen. I denna punkt har förstainstansrätten återgett artikel 2 i den överklagade domen på så sätt att den *nedsättning av sociala avgifter* till förmån för företagen i Venedig och Chioggia som föreskrivs i artikel 1 i ministerdekretet av den 5 augusti 1994 utgör statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden.

— Huruvida denna uppfattning utgör felaktig rättstillämpning

183. Förstainstansrätten fann vidare att kommissionen hade lämnat en tillräcklig motivering för ett sådant förordnande om återbetalning. Detta konstaterande från rätten utgör felaktig rättstillämpning.

184. Enligt förstainstansrättens synsätt ska kommissionen för det första vara behörig att kräva återbetalning av förmåner som beviljats enligt ordningar till förmån för flera branscher utan att dessförinnan ha undersökt huruvida dessa i det enskilda fallet uppfyller villkoren i artikel 87.1 EG. För det andra är de nationella myndigheterna när de genomför ett sådant beslut inte behöriga att i det enskilda fallet undersöka om villkoren i artikel 87.1 är uppfyllda i det enskilda fallet.

90 — Se sista meningen i punkt 103 i den överklagade domen.

185. Ett sådant synsätt är varken förenligt med artikel 87.1 EG eller med förfarandet för kontroll av statligt stöd. Kommissionen kan först kräva återbetalning av utbetalda förmåner när den har undersökt och kommit fram till att förmånen inte är förenlig med artikel 87 EG, det vill säga när den, i den mening som avses i artikel 87.1 EG, utgör ett stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden.

186. Förstainstansrättens synsätt kan enligt min mening inte heller motiveras med att medlemsstaten har åsidosatt sin anmälningsskyldighet. Såsom anförts ovan [91] leder detta nämligen enbart till att kommissionen vid bedömningen av en rättsstridig ordning till förmån för flera branscher kan begränsa sig till att undersöka bestämmelserna i denna ordning. Detta betyder emellertid inte att kommissionen även kan grunda begäran om återkrav av förmåner som beviljats enligt denna ordning på en motivering som enbart grundar sig på bedömningen att ordningen till förmån för flera branscher som sådan inte är förenlig med artikel 87 EG. Enbart den omständigheten att sådana förmåner beviljats på grundval av en ordning enligt vilken stöd beviljats som delvis inte är förenliga med den gemensamma marknaden utgör inte i sig något tillräckligt skäl för ett sådant omfattande krav på återbetalning.

91 — Se punkterna 149–152 i detta förslag till avgörande.

— Slutsats i denna del

187. Förstainstansrättens motivering utgör således felaktig rättstillämpning.

ii) Ändring av domskälen

188. Kommissionen har yrkat att klagandenas invändning ska underkännas med ändring av förstainstansrättens domskäl. Den har huvudsakligen gjort gällande att den i artikel 5 i det angripna beslutet enbart förordnat att den nedsättning av sociala avgifter som beviljats skulle återkrävas i den mån som det i det enskilda fallet rör sig om ett stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. De nationella myndigheterna måste när de genomför det angripna beslutet klargöra huruvida villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda i det enskilda fallet.

189. Denna begäran om ändring av domskälen har beaktats. Kommissionen har i artikel 5 i det angripna beslutet enbart förordnat om återbetalning i den mån som förmånerna i det enskilda fallet utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Ett sådant förfaringssätt är enligt min mening även förenligt med systemet för kontroll av statligt stöd, varvid emellertid vissa bestämmelser ska beaktas.

— Innehållet i kravet på återbetalning

190. Förstainstansrätten har uppenbarligen gjort en felaktig tolkning av kravet på återbetalning i artikel 5 i det angripna beslutet. Såsom kommissionen anfört har den i det angripna beslutet i första hand prövat om ordningen för nedsättning av sociala avgifter som sådan är förenlig med artikel 87 EG. Den gjorde således ingen omfattande bedömning av samtliga nedsättningar av sociala avgifter som beviljats.

191. Detta framgår såväl av motiveringen som av det angripna beslutets artikeldel. Kommissionen har i skäl 49 i det angripna beslutet med avseende på snedvridningen av konkurrensen och påverkan av handeln mellan medlemsstaterna enbart fastställt att den nationella ordningen snedvrider konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, eftersom samtliga företag i området beviljas en nedsättning av de sociala avgifterna, *däribland* företag som bedriver näringsverksamhet som är föremål för handel mellan medlemsstaterna. Av kommissionens motivering att ”däribland” företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna omfattas framgår tydligt att kommissionen uppenbarligen inte har bedömt samtliga nedsättningar av sociala avgifter med avseende på villkoren i artikel 87.1 EG.

192. Detta kommer till uttryck i det angripna beslutets artikeldel. I motsats till vad som anförts med avseende på artikel 2 i det angripna beslutet i punkt 15 i den överklagade domen har kommissionen däri nämligen inte fastställt att *nedsättningar av sociala avgifter* enligt artikel 1 i ministerdekretet av den 5 augusti 1994 som beviljats företag som är etablerade i Venedig och Chioggia utgör stöd som inte är förenliga med den gemensamma marknaden. Den har där och även i artikel 1.2 i det angripna beslutet i stället enbart fastställt, att de *stöd* som utbetalats enligt ordningen för nedsättningar av sociala avgifter inte är förenliga med den gemensamma marknaden. Enbart för det fall att de nationella myndigheterna i det enskilda fallet fastställer att en nedsättning av sociala avgifter som omfattas av artikel 1.2 och artikel 2 i det angripna beslutet i det enskilda fallet utgör ett stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG är detta enligt artikel 1.2 och enligt artikel 2 i det angripna beslutet inte förenligt med den gemensamma marknaden. Det är enbart i dessa fall som det i artikel 5 i det angripna beslutet förordnas att förmånen ska återkrävas.

— Huruvida ett sådant synsätt är förenligt med artikel 87 EG och systemet för kontroll av stöd

193. Det ska vidare klargöras huruvida ett sådant förfaringssätt är förenligt med artikel 87 EG och systemet för kontroll av statligt stöd. Domstolen utgick från att detta var

fallet i domen i målet Italien mot kommissionen. [92] För ett sådant förfaringssätt talar nämligen att kommissionen i annat fall skulle stå inför valet mellan två otillfredsställande alternativ. Den skulle antingen vara tvungen att pröva varje enskilt fall innan ett förordnande om återkrav utfärdas. Detta skulle emellertid undergräva principen att kommissionen vid en undersökning av en ordning till förmån för flera branscher kan begränsa sig till att göra en bedömning av det ifrågavarande programmets egenskaper. Eller så skulle kommissionen enbart kunna fastställa att ordningen är oförenlig med artikel 87 EG. Detta skulle inte vara tillfredsställande av det skälet att kravet på återbetalning är den logiska följden av slutsatsen att det rör sig om ett stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden. [93]

194. Jag anser inte heller att de invändningar som framförts mot detta synsätt är övertygande.

195. För det första leder inte detta synsätt till att de nationella myndigheterna och domstolarna på ett orättmätigt sätt inkräktar på kommissionens befogenheter. I motsats till villkoren i artikel 87.2 EG och 87.3 EG kan de nationella myndigheterna nämligen själva undersöka villkoren i artikel 87.1 EG. [94] Det ska emellertid beaktas att de nationella myndigheterna och domstolarna enbart har behörighet att pröva huruvida villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda om de inte redan är bundna av en bedömning i ett kommissionsbeslut.

196. Det har för det andra invänts att ett sådant synsätt skulle medföra en rättsosäkerhet vad gäller räckvidden av de nationella myndigheternas kontrollbefogenheter. Inte heller denna invändning förmår övertyga. Såsom anförts ovan har nationella myndigheter enbart kontrollbefogenheter i den mån som kommissionens angripna beslut inte innehåller något slutgiltigt konstaterande om huruvida villkoren i artikel 87.1 EG är uppfyllda. Kommissionen måste således i det angripna beslutet klart fastställa i vilken mån dess slutsatser i det angripna beslutet enbart omfattar bedömningen av ordningen som sådan, i vilken mån de i detalj även gäller för de bedömningar som de nationella myndigheterna och domstolarna ska göra av enskilda förmåner och i vilken mån de för vissa verksamhetssektorer eller enskilda förmåner har gjort en undersökning som går utöver bedömningen av ordningen.

197. Enligt min mening uppfyller det angripna beslutet dessa krav. I fråga om bedömningen av huruvida nedsättningarna av de sociala

92 — Domstolens dom av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen (REG 2002, s. I-2289), punkt 90 och följande.

93 — Domstolens dom av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10901), punkt 113.

94 — Domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), punkt 8.

avgifterna kan snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna har kommissionen uppenbarligen begränsat sig till en bedömning av ordningen för nedsättningen av sociala avgifter som sådan. Det angripna beslutet innehåller därför i detta avseende inte något slutgiltigt konstaterande från kommissionens sida. Såtillvida har de nationella domstolarna och myndigheterna i det enskilda fallet behörighet att kontrollera huruvida de nedsättningar av sociala avgifter som beviljats snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

198. Däremot anser jag att kommissionens slutsats att nedsättningar av sociala avgifter på grund av syftet att kompensera för de strukturella nackdelar som uppkommer för företag i Venedig och Chioggia inte förlorar karaktären av stöd inte enbart gäller för bedömningen av ordningen för nedsättningar av sociala avgifter som sådan utan även för varje enskild förmån som beviljas enligt ordningen för nedsättning av sociala avgifter. Det rör sig således om ett slutgiltigt konstaterande från kommissionens sida som är bindande för de nationella myndigheterna och domstolarna.

199. Om de nationella myndigheterna skulle vara osäkra på räckvidden av bedömningen kan de vända sig till kommissionen, vilken inom ramen för det lojala samarbetet är skyldig att samarbeta med nationella myndigheter. [95]

95 — Domstolens dom av den 13 november 2008 i mål C-214/07, kommissionen mot Frankrike (REG 2008, s. I-8357), punkt 45, och av den 12 maj 2005 i mål C-415/03, kommissionen mot Grekland (REG 2005, s. I-3875), punkt 42.

200. För det tredje har invändningen framförts att ett sådant synsätt inte är förenligt med systemet för kontroll av statligt stöd. Vid en tvist i samband med genomförandet av ett sådant beslut måste kommissionen nämligen, i strid med systemet, såväl inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 första stycket EG som väcka en talan vid domstolen om fördragsbrott enligt artikel 88.2 andra stycket EG.

201. Denna invändning är inte heller övertygande. Det ska nämligen göras en åtskillnad mellan situationer i vilka kommissionen på nytt måste inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 första stycket EG och de situationer i vilka den direkt kan inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 andra stycket EG vid domstolen.

202. Om det rör sig om tvister avseende ordningen som sådan, till exempel av det skälet att kommissionen anser att medlemsstaten inte har avskaffat ordningen eller inte har ändrat den i tillräcklig omfattning för att säkerställa att den är förenlig med artikel 87 EG, kan kommissionen direkt väcka talan enligt artikel 88.2 andra stycket EG. Det föreligger nämligen då ett kommissionsbeslut avseende ordningen. Jag anser att detsamma gäller om kommissionen anser att medlemsstaten generellt inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att återkräva det stöd som beviljats enligt ordningen.

203. I den mån som det däremot rör sig om återkrav av vissa förmåner som har beviljats

enligt ordningen är det nödvändigt att göra en åtskillnad. Rör det sig om förmåner med avseende på vilka kommissionen inte i detalj bedömt huruvida de uppfyller villkoren i artikel 87.1 EG måste kommissionen inleda ett nytt administrativt förfarande när tvisten avser ett villkor i artikel 87.1 EG med avseende på viket kommissionen inte gjort ett slutgiltigt konstaterande i sitt beslut. Härvid rör det sig emellertid inte om att återuppta det administrativa förfarandet, utan om att inleda ett administrativt förfarande med ett nytt föremål, nämligen att bedöma ifrågavarande individuella stöd. Om det däremot rör sig om förmåner med avseende på vilka kommissionen redan gjort en övergripande bedömning i beslutet med avseende på artikel 87.1 EG kan den direkt väcka talan enligt artikel 88.2 andra stycket EG.

204. Ovannämnda synsätt leder således inte till att såväl ett administrativt förfarande enligt artikel 88.2 första stycket EG inleds som en talan enligt artikel 88.2 andra stycket EG väcks med avseende på samma åtgärd i strid med systemet.

205. Som slutsats i denna del kan således fastställas att kommissionen i ett beslut i vilket den i första hand ska kontrollera huruvida en rättsstridig stödordning till förmån för flera branscher är förenlig med artikel 87 EG även kan förordna om återbetalning av det stöd som utbetalats enligt denna ordning, utan att den dessförinnan måste undersöka om de förmåner som beviljats enligt denna ordning utgör ett stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG i det enskilda fallet.

iii) Slutsats i denna del

206. Invändningarna om att kommissionen inte har motiverat kravet på återbetalning i artikel 5 i det angripna beslutet tillräckligt ska också underkännas i sin helhet.

c) Slutsats

207. Därmed kan det konstateras att de invändningar som avser förstainstansrättens slutsats att kommissionen i tillräcklig omfattning har undersökt och motiverat det angripna beslutet med avseende på en snedvridning av konkurrensen och påverkan av handeln mellan medlemsstaterna helt och hållet ska underkännas.

C — *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

1. Motiveringen i den överklagade domen

208. Kommittén och Italgas har dessutom ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att kommissionen varken har åsidosatt artikel 86.2 EG eller har motiverat sitt beslut på ett motsägelsefullt sätt i detta avseende. Förstainstansrätten grundade denna slutsats på punkterna 203–221 i den överklagade domen. I dessa punkter fastställde den att kommissionen inte gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning genom att enbart pröva huruvida artikel 86.2 EG är tillämplig på kommunala företag och inte huruvida den är tillämplig på Italgas. Kommissionen är vid en bedömning av en stödordning till förmån för flera branscher inte skyldig att undersöka enskilda fall. Det ankommer dessutom på de nationella myndigheterna och berörda tredje män att i förfarandet vid kommissionen framföra argument för tillämpningen av artikel 86.2 EG. Inga upplysningar har emellertid lämnats med avseende på Italgas.

2. Parternas huvudsakliga argument

209. *Kommittén*, *Italgas* och *Coopservice* har gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt artikel 86.2 EG. Enligt kommitténs uppfattning borde förstainstansrätten ha fastställt att kommissionen härigenom åsidosatt artikel 86.2 EG och åsidosatt diskrimineringsförbudet, eftersom den inte närmare prövat på vilka företag artikel 86.2 EG är tillämplig. Italgas och Coopservice har särskilt med avseende på sin situation gjort gällande att deras verksamhet skulle kunna tolkas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

3. Rättslig bedömning

210. Enligt *kommissionens* uppfattning ska denna invändning underkännas. Förstainstansrätten har med rätta erinrat om att det ankommer på medlemsstaten och berörda tredje parter att inom ramen för förfarandet vid kommissionen ange skälen till varför den anser att de statliga åtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen är vid prövningen av en stödordning inte heller skyldig att pröva enskilda fall. I förevarande fall borde de italienska myndigheterna ha hänvisat till de lokala företagens särskilda situation. Varken de italienska myndigheterna eller berörda tredje män hade emellertid lämnat specifika upplysningar om Italgas.

211. Invändningarna om att artikel 86.2 EG och diskrimineringsförbudet har åsidosatts ska underkännas. Förstainstansrätten har

med rätta fastställt att kommissionen vid bedömningen av en stödordning i princip inte behöver bedöma enskilda fall. Kommissionen kan inte heller klandras för att ha åsidosatt sina skyldigheter såvitt avser förfarandet. Efter det att de italienska myndigheterna framför allt uppmärksammat kommissionen på den särskilda situationen vad avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppmanade den nämligen dessa myndigheter att lämna ytterligare upplysningar avseende de berörda företagen. De italienska myndigheterna lämnade emellertid inte några upplysningar avseende Italgas.

D — *Tillämpningen av artikel 87.3 c EG*

213. Den omständigheten att kommissionen inte tillämpat artikel 87.3 c EG i förvarande fall utgör emellertid inte felaktig rättstillämpning. Kommissionen överskred inte gränsen för det utrymme för skönsmässig bedömning som den tillerkänts genom att i förevarande fall underlåta att tillämpa denna bestämmelse med motiveringen att nedsättning av sociala avgifter inte utgör driftstöd som är knutet till genomförandet av investeringen. [98]

1. Motiveringen i den överklagade domen

212. Klagandena har dessutom ifrågasatt förstainstansrättens bedömning att kommissionen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 87.3 c EG. Förstainstansrätten grundade denna bedömning på punkterna 280–314 i den överklagade domen. I dessa punkter behandlade förstainstansrätten framför allt frågan om kommissionen direkt enligt artikel 87.3 c EG borde ha beaktat de strukturella problem som har samband med ökaraktären. [96] I detta sammanhang fastställde förstainstansrätten inledningsvis att kommissionen inom ramen för en ad hoc-tillämpning av artikel 87.3 c EG utöver sina meddelanden och riktlinjer har behörighet att beakta särskilda situationer. Kommissionen ska härvid göra en avvägning mellan stödets positiva effekter och dess negativa påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och på konkurrensen. [97]

214. Kommissionen har dessutom motiverat det angripna beslutet tillräckligt. I skäl 74 i det angripna beslutet anförde kommissionen nämligen att den angett skälen till att den i förevarande fall inte hade för avsikt att anpassa metoden för tillämpning av artikel 87.3 c EG. Kommissionen påpekade i detta skäl visserligen att den i samband med Sveriges och Finlands anslutning delvis ändrat sin metod för att kunna beakta de nya geografiska särdragen

96 — Punkterna 306–311 i den överklagade domen.
97 — Punkt 307 i den överklagade domen.
98 — Punkt 308 och följande punkt i den överklagade domen.

i dessa medlemsstater. Den ansåg emellertid inte att det var nödvändigt att ändra denna metod med avseende på företagen i Venedig och Chioggia, för det första eftersom Venedigs situation var oförändrad, för det andra eftersom nedsättningen av sociala avgifter i form av driftstöd var av sådan karaktär att den kunde påverka andra ordningar och för det tredje eftersom detta område inte hade några allvarliga problem med ekonomisk och social sammanhållning. [99]

2. Parternas huvudsakliga argument

215. *Hotel Cipriani, kommittén, Coopservice* och den *italienska regeringen* har huvudsakligen gjort gällande att såväl kommissionen som förstainstansrätten felaktigt begränsat sig till att undersöka om nya omständigheter förelåg i förevarande fall som hade kunnat motivera en ändring av kommissionens befintliga meddelanden och riktlinjer avseende artikel 87.3 c EG. Kommissionen och förstainstansrätten borde ha behandlat frågan om huruvida en ad hoc-tillämpning av denna bestämmelse var lämplig på grund av den särskilda och unika situation som Venedig och Chioggia befann sig i.

99 — Punkt 311 i den överklagade domen.

216. Enligt *kommissionens* uppfattning kan dessa invändningar inte godtas. Kommitténs invändningar kan inte tas upp till sakprövning eftersom de i första hand avser kommissionens angripna beslut. Dessutom saknar Hotel Ciprianis, kommitténs och den italienska regeringens invändningar grund.

3. Rättslig bedömning

217. Tvärtemot vad kommissionen anser kan kommitténs invändning tas upp till sakprövning. Även om kommittén i sitt överklagande i stor utsträckning enbart behandlat det angripna beslutet kan det inte betvivlas att den har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning bestående i att förstainstansrätten i anledning av kommitténs talan inte fastställt att kommissionen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 87.3 c EG. En sådan invändning kan tas upp till sakprövning i målet om överklagande.

218. Invändningarna saknar emellertid grund. Förstainstansrätten har nämligen befattat sig med tillämpningen ad hoc av artikel 87.3 c EG. I punkt 307 i den överklagade domen påpekade förstainstansrätten uttryckligen att denna bestämmelse även kan tillämpas utanför det område som omfattas av kommissionens meddelanden och riktlinjer, det vill säga en ad hoc-tillämpning kan bli aktuell.

219. I den mån som förstainstansrätten har fastställt att kommissionen underlåtit att

tillämpa denna bestämmelse ad hoc utan att härvid ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och motiverat detta i tillräcklig omfattning anser jag att förstainstansrätten inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Förstainstansrätten har med rätta påpekat att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område samt att det rör sig om driftstöd som har en stor potential att störa konkurrensen och att Venedig och Chioggia är områden som inte har några allvarliga problem med ekonomisk och social sammanhållning.

220. Förstainstansrätten gjorde sig heller inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionens beslut är tillräckligt motiverat. I den mån som kommissionen i punkt 73 och följande punkt i det angripna beslutet angett de skäl som talar mot att anpassa dess befintliga meddelanden och riktlinjer har den nämligen grundat sig på skäl av vilka det i förevarande fall i princip inte är motiverat att tillämpa artikel 87.3 c EG. Dessa skäl talar således inte enbart mot att anpassa kommissionens meddelanden och riktlinjer till denna bestämmelse utan även mot att tillämpa dessa ad hoc.

221. De invändningar som avser ett åsidosättande av artikel 87.3 EG kan således inte godtas.

E — *Tillämpningen av artikel 87.3 d EG*

1. Motiveringen i den överklagade domen

222. Klagandena har dessutom gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning med avseende på tillämpningen av artikel 87.3 d EG. I punkterna 322–329 i den överklagade domen ogillade förstainstansrätten klagandenas talan såvitt avsåg grunderna att kommissionen felaktigt underlåtit att tillämpa bestämmelsen i artikel 87.3 d EG som har ett kulturellt syfte. Förstainstansrätten grundade sig härvid för det första på att det i förfarandet vid kommissionen inte har bevisats att de merkostnader som har samband med att bevara kulturarvet bars av de företag som omfattas av befrielsen från sociala avgifter. [100] För det andra är det vid tillämpningen av befrielse från sociala avgifter inte möjligt att säkerställa att dessa kulturella mål uppnås därmed. [101] Kommissionen har för det tredje inte heller åsidosatt diskrimineringsförbudet genom att tillämpa det kulturella undantaget på Consorzio Venezia Nuova men inte på Hotel Cipriani. Kommissionen har under det administrativa förfarandet nämligen inte erhållig några upplysningar om att Hotel Cipriani befinner sig i en särskild

100 — Punkterna 322–324 i den överklagade domen.
101 — Punkt 325 i den överklagade domen.

situation. Consorzio Venezia Nuova hör däremot till de kommunala bolag med avseende på vilka de italienska myndigheterna har tillhandahållit detaljerade upplysningar. [102]

2. Parternas huvudsakliga argument

223. Kommittén, *Hotel Cipriani* och *kommittén* har inledningsvis ifrågasatt förstainstansrättens slutsats att inte alla företag äger fast egendom och att således inte alla företag har merkostnader för restaurering och underhåll. Kommittén har anfört att det har visats att alla företag var tvungna att utföra underhållsarbete. Dessa kostade mer i staden Venedig och staden Chioggia. Genom nedsättningen av sociala avgifter som enbart omfattade verksamhet inom detta område minskades därför för det första kostnaderna för underhållsarbete och tilläts för det andra de berörda företagen i denna region att investera mer i underhållsarbete. Hotel Cipriani har påpekat att de företag som på grund av den särskilda situationen i Venedig hade särskilda kostnader kom i åtnjutande av åtgärderna. Enligt kommittén och Hotel Cipriani utgör även den åtskillnad som görs mellan enskilda byggnader i Venedig och Chioggia felaktig rättstillämpning. Staden Venedig hör nämligen som sådan till kulturarvet.

224. Dessutom begick förstainstansrätten ett fel genom att felaktigt ange att Consorzio Venezia Nuova utgör ett kommunalt bolag.

225. Hotel Cipriani har slutligen gjort gällande att det inte kan klandras för att inte ha deltagit i det administrativa förfarandet. Kommissionen borde ha berett Hotel Cipriani tillfälle att intervenera.

226. *Kommissionen* har gjort gällande att dessa invändningar inte kan godtas.

3. Rättslig bedömning

227. Kommitténs och Hotel Ciprianis invändningar kan inte godtas. Domstolen har nämligen inte gjort fel genom att dra slutsatsen att en tillämpning av artikel 87.3 d EG inte är motiverad av det skälet att det inte har bevisats att det föreligger ett tillräckligt samband mellan nedsättningen av sociala avgifter och bevarandet av kulturarvet.

102 — Punkterna 326–328 i den överklagade domen.

228. För det första är uppfattningen att åtgärder för underhåll av en byggnad, oberoende av dess kulturella, historiska eller arkitektoniska betydelse, i en stad som hör till kulturarvet, kan motiveras av ett kulturellt undantag felaktig. Det kan nämligen inte antas att underhåll av varje enskild byggnad har samma betydelse för kulturarvet.

229. För det andra utgör inte domstolens slutsats, att det vid tillämpningen av nedsättningen av sociala avgifter inte är möjligt att säkerställa att det kulturella målet uppnås, felaktig rättstillämpning.

230. Inledningsvis kan argumentationen att det vid förfarandet vid förstainstansrätten bevisats att alla företag som gynnats har merkostnader för underhållsåtgärder underkännas. Förstainstansrättens bedömningar av de faktiska omständigheterna kan i ett överklagande som enbart avser rättsliga frågor nämligen i princip inte ifrågasättas.

231. I motsats till vad Hotel Cipriani har gjort gällande räcker det för att kunna tillämpa artikel 87.3 d EG inte att nedsättningen av sociala avgifter kompenserar för särskilda kostnader som uppkommer för företag som är etablerade i Venedig och Chioggia. Denna bestämmelse kan tvärtom enbart tillämpas om det bevisas att det finns ett samband mellan förmånen i form av nedsättning av sociala avgifter och stödet för bevarande av det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet. Såsom förstainstansrätten med rätta fastställt innehåller ordningen för nedsättning av sociala avgifter inte sådana bestämmelser. Kostnaderna för att underhålla byggnader av kulturell, historisk och arkitektonisk betydelse kan nämligen beroende på typen och antalet berörda byggnader variera avsevärt. Såsom kommissionen och förstainstansrätten fastställt skapas inget klart samband mellan kostnaderna för underhåll och storleken på beloppet av nedsättningen av sociala avgifter genom ordningen för nedsättning av sociala avgifter.

232. För det tredje ska även invändningen om åsidosättande av diskrimineringsförbudet underkännas. Såsom förstainstansrätten med rätta fastställt i punkterna 326–328 i den överklagade domen är en tillämpning av det kulturella undantaget på Consorzio Venezia Nuova motiverat av det skälet att de italienska myndigheterna inom ramen för det administrativa förfarandet har tillhandahållit kommissionen detaljerade upplysningar om detta konsortium, på grundval av vilka kommissionen kunde dra slutsatsen att detta fått i uppdrag av den italienska staten att genomföra åtgärder för att bevara Venedigs historiska, konstnärliga och arkitektoniska kulturarv. I motsats till vad kommittén och Hotel Cipriani har gjort gällande har riktigheten av denna slutsats inte heller betvivlats genom att konsortiet felaktigt angetts utgöra kommunalt bolag. Förstainstansrättens motivering grundar sig nämligen inte på att konsortiet utgör ett kommunalt företag utan på att detta getts i uppdrag att genomföra åtgärder för att

bevara Venedigs historiska, konstnärliga och arkitektoniska kulturarv.

233. För det fjärde ska även Hotel Ciprianis invändning att kommissionen borde ha berett företaget tillfälle att intervenera underkännas. I det meddelande som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 februari 1998 uppmanades nämligen berörda tredje män att yttra sig avseende ifrågavarande stödordning. Kommissionen har ingen skyldighet att utöver detta meddelande bereda tredje män tillfälle att intervenera i förfarandet.

234. De invändningar som avser åsidosättande av artikel 87.3 d EG ska således underkännas i sin helhet.

F — *Tillämpningen av artikel 15 i förordning nr 659/1999*

235. Sökandena anförde vid förstainstansrätten att ordningen för nedsättning av sociala avgifter infördes genom lag nr 206/1995 och lag nr 30/1997. Kommissionen har i det angripna beslutet inte tagit hänsyn till att preskriptionsfristen på tio år från införandet av ordningen löpt ut och att den därför enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999 ska betraktas som befintligt stöd. Förstainstansrätten slog fast att kommissionen inte åsidosatt artikel 15 i förordning nr 659/1999 och avvisade talan såvitt avser denna grund. Klagandena har numera invänt mot förstainstansrättens motivering i punkterna 357–367 i den överklagade domen, på vilka förstainstansrätten grundade sitt beslut att avvisa talan såvitt avser denna grund.

1. Motiveringen i den överklagade domen

236. Förstainstansrätten slog inledningsvis fast att de berörda åtgärderna utgör nytt stöd eftersom det genom lag nr 206/1995 infördes en ny ordning som var tillämplig i Venedig och Chioggia och lag nr 30/1997 förlängde ordningen. [103] Förstainstansrätten anförde vidare att den ordning som infördes genom dessa lagar inte kunde betraktas som en förlängning av en redan befintlig ordning. För det första beviljades inte längre de befrielser som föreskrivs i lag nr 590/1971 och nr 463/1972 från den 1 juli 1973. [104] För det andra föreskrevs i lag nr 206/1995 uttryckligen en ny ordning för befrielse från sociala avgifter i Mezzogiorno. Genom lag nr 30/1997 utvidgades den nya ordningen

103 — Punkt 359 i den överklagade domen.
104 — Punkt 360 i den överklagade domen.

till företag i Venedig och Chioggia. Denna separata utvidgning enligt den ordning som föreskrivs enligt lag nr 206/1995 utgör också nytt stöd. [105] I vart fall har tioårsfristen för de stöd som beviljats mellan åren 1995 och 1997 inte löpt ut, eftersom fristen enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999 började löpa först när det rättsstridiga stödet hade utbetalats. [106] Förstainstansrätten har slutligen påpekat att varken den italienska regeringen eller andra parter i målet har ifrågasatt kommissionens beslut att det rör sig om nytt stöd. [107]

2. Parternas huvudsakliga argument

237. *Hotel Cipriani* och *Coopservice* har gjort gällande att förstainstansrätten inte har tolkat begreppet befintligt stöd i den mening som avses i artikel 15.3 i förordning nr 659/1999 eller tillämpat det på ett korrekt sätt. Förstainstansrätten har nämligen inte i tillräcklig omfattning behandlat frågan när ordningen för nedsättningen av sociala avgifter infördes. I *Hotel Ciprianis* fall skedde detta redan genom lag nr 463/1972. Enligt denna gällde speciallag nr 171/1973, som innehöll principbeslutet att de sociala avgifterna skulle minskas, i Venedig. Den konkreta omfattningen av denna minskning har fastställts genom hänvisningen till de stödordningar som var tillämpliga på Mezzogiorno. Principbeslutet i speciallag nr 171/1973 avskaffades emellertid aldrig.

238. *Kommittén* har också påpekat att det förelåg kontinuitet mellan lag nr 171/73 och lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997. Avgörande är därför om lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997 ändrat den enligt lag nr 171/73 redan befintliga ordningen i sak. Detta var inte fallet eftersom enbart antalet och beloppet av de föreskrivna förmånerna minskades.

239. *Kommissionen* har gjort gällande att dessa invändningar inte kan godtas.

240. Dessa invändningar ska underkännas i den mån som de avser det angripna beslutet och inte den överklagade domen. I den mån som klagandena har gjort gällande att en minskning av sociala avgifter redan infördes tidigare rör det sig dessutom om en bedömning av de faktiska omständigheterna som inte längre kan ifrågasättas inom ramen för ett överklagande. Dessutom utgör argumentationen avseende kontinuiteten mellan lag nr 171/1973 och lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997 en ny redogörelse för de faktiska omständigheterna.

241. Invändningarna är för övrigt ogrundade. Förstainstansrätten har för det första med rätta fastställt att den nationella ordning som

105 — Punkterna 361–363 i den överklagade domen.
106 — Punkt 364 och följande punkt i den överklagade domen.
107 — Punkt 366 i den överklagade domen.

infördes genom lag nr 206/1995 utgjorde nytt stöd, eftersom de befintliga stödordningarna för områdena Venedig och Chioggia ändrades i sak genom lagen. Genom lag nr 206/1995 infördes nämligen nya beräkningskriterier, en begränsning av minskningarna och en sänkning av satserna. Förstainstansrätten har i vart fall med rätta funnit att den omständigheten att tillämpningsområdet för en befintlig stödordning utvidgas till nya fall är avgörande, i vart fall i den mån som nytt stöd föreligger. För det andra föreligger inte kontinuitet mellan lag nr 463/1972 och lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997, eftersom förmånerna enligt lag nr 463/1972 enbart betalades ut till den 30 juni 1973.

243. Invändningarna är emellertid ogrundade.

244. I den mån som det rör sig om den åberopade kontinuiteten mellan ordningen enligt lag nr 463/1972 och ordningen enligt lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997 har förstainstansrätten med rätta fastställt att det inte föreligger någon kontinuitet, eftersom förmånerna enligt ordningen enligt lag nr 463/1972 enbart beviljades till den 30 juni 1973.

3. Rättslig bedömning

242. Denna invändning kan tas upp till sakprövning. Ett överklagande som inte avser den överklagade domen utan det kommissionsbeslut som ifrågasatts i första instans kan visserligen inte tas upp till sakprövning. Hotel Cipriani och kommittén har emellertid uppenbarligen även riktat kritik mot motiveringen i den överklagade domen i den mån som förstainstansrätten bekräftat den uppfattning som kommissionen har framfört i det angripna beslutet. Hotel Cipriani och kommittén har redan i förfarandet vid förstainstansrätten åberopat att det föreligger kontinuitet mellan tidigare stödordningar och lagarna nr 206/1995 och nr 30/1997. Denna invändning kan således inte heller underkännas som ny argumentation.

245. Invändningen avseende kontinuitet mellan ordningen enligt lag nr 171/1973 och ordningen enligt lag nr 206/1995 och lag nr 30/1997 är inte heller övertygande. Det ska i detta sammanhang inledningsvis än en gång erinras om att kommissionen kan fatta sitt beslut på grundval av upplysningar som medlemsstaten och berörda tredje män tillhandahållit inom ramen för det administrativa förfarandet. Såsom förstainstansrätten slog fast framgick av de upplysningar som kommissionen förfogade över för det första att en ny ordning för befrielse från sociala avgifter i Mezzogiorno infördes genom ministerdekretet av den 5 augusti 1994. För det andra framgick av lag nr 206/1995 att den nya ordningen utvidgades till företag i Venedig och Chioggia. Förstainstansrätten slog med rätta fast att kommissionen på grundval av dessa uppgifter borde ha utgått från att det såväl i fråga om ministerdekretet av den 5 augusti 1994 som i fråga om lag nr 206/1995 rörde sig om en ny ordning. Det skulle visserligen kunna förhålla sig annorlunda om kommissionen under det administrativa förfarandet hade uppmärksammats på denna kontinuitet mellan denna

utvidgning och en befintlig ordning. Förstainstansrätten slog emellertid fast att varken den italienska regeringen eller någon annan part i målet gjort gällande nämnda kontinuitet trots att kommissionen i meddelandet om att inleda det formella granskningsförfarandet uttryckligen fastställde att den utgick från att det var fråga om en ny ordning. Förstainstansrätten gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen med rätta utgick från att nytt stöd föreligger. Hotel Ciprianis och kommitténs invändningar ska således underkännas, eftersom de saknar stöd.

G — *Tillämpning av artikel 14 i förordning nr 659/1999*

1. Motiveringen i den överklagade domen

246. Sökandena gjorde i förfarandet vid förstainstansrätten gällande att kommissionen åsidosatt artikel 14 i förordning nr 659/1999. I punkterna 385–399 i den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att det inte förelåg något åsidosättande. Hotel Cipriani och kommittén har ifrågasatt denna del av motiveringen i den överklagade domen. Häri påpekade förstainstansrätten inledningsvis att kommissionen enligt artikel 14 i förordning nr 659/1999 och enligt rättspraxis i princip är skyldig att för det fall att ett stöd fastställs vara oförenligt med den gemensamma marknaden även besluta att stödet ska återbetalas. [108] Ett beslut om återbetalning strider i förevarande fall inte mot en allmän princip i gemenskapsrätten. Förstainstansrätten har framför allt anfört att även den omständigheten att största delen av de företag som gynnats är verksamma lokalt, vilket inte har visats, inte på något sätt a priori har neutraliserat den inverkan som de berörda befrielserna från sociala avgifter har på handeln mellan medlemsstaterna och på konkurrensen. [109]

2. Parternas huvudsakliga argument

247. Enligt *Hotel Ciprianis, Coopservices* och *kommitténs* uppfattning borde förstainstansrätten ha slagit fast att de allmänna principerna i gemenskapsrätten åsidosatts. Även kommissionen har anfört att inte alla befrielser från sociala avgifter utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Kravet på återbetalning av alla belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter är därför inte proportionerligt och utgör även ett åsidosättande av principen om skydd för de gynnade personernas berättigade förväntningar.

108 — Punkterna 385–389 i den överklagade domen.
109 — Punkt 390 i den överklagade domen.

248. *Kommissionen* har yrkat att dessa invändningar ska underkännas eftersom de saknar stöd. Den måste inte ange några särskilda skäl för kravet på återbetalning eftersom det är den naturliga konsekvensen av slutsatsen att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden. Det föreligger inte heller något åsidosättande av proportionalitetsprincipen eller likabehandlingsprincipen.

3. Rättslig bedömning

249. Invändningen om att artikel 14 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts ska med ändring av domskälen i den överklagade beslutet underkännas eftersom den saknar stöd. I motsats till vad Hotel Cipriani, kommittén och även förstainstansrätten har gjort gällande har kommissionen i artikel 5 i det överklagade beslutet nämligen inte krävt återbetalning av samtliga belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter som beviljats. Den har i stället såsom anförts ovan enbart krävt att de ska återbetalas i den omfattning som de uppfyller villkoren i artikel 87.1 EG och enligt artikel 1.2 och artikel 2 i det angripna beslutet inte är förenliga med den gemensamma marknaden. Invändningen att det inte är proportionerligt att kräva återbetalning av de belopp som motsvarar nedsättningen av sociala avgifter trots att det inte har klargjorts huruvida dessa uppfyllde villkoren i artikel 87.1 EG kan således inte godtas.

VII — Sammanfattning

250. Slutligen kan således följande konstateras:

251. Förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte undersöka i vilken omfattning de grunder som kommittén åberopat i mål T-277/00 även åberopats i det tidigare målet T-231/00 och har således gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte avvisa kommitténs talan i mål T-277/00 på grund av litispendens i den omfattning som det rör sig om samma grunder för talan. Kommissionens anslutningsöverklagande är således välgrundat. Kommissionens anslutningsöverklagande ska för övrigt avvisas.

252. Enligt artikel 61.1 i domstolens stadga kan domstolen efter det att en dom upphävts själv slutligt avgöra målet om målet är färdigt för avgörande. Det ska således prövas huruvida kommittén redan i talan i målet T-231/00 stödde sig på grunder som i huvudsak var identiska med dem som kommittén åberopade i mål T-277/00. Härvidlag är det endast av betydelse om grunderna i huvudsak är identiska [110], vilket kan vara fallet även om de argument som framförts till stöd för dem inte är helt överensstämmande. En jämförelse av grunderna i mål T-231/00 och mål T-277/00 visar att de grunder som

110 — Domen i det ovannämnda målet Diezler m.fl. mot WSA (ovan fotnot 24), punkt 16, och i det ovannämnda målet Frankrike mot parlamentet (ovan fotnot 25), punkterna 9–11.

kommittén åberopade i mål T-277/00 om åsidosättande och felaktig tillämpning av artikel 87.1 EG (punkt 2 i ansökan) och åsidosättandet av artikel 87.3 c EG (punkt 3 i ansökan) i huvudsak är identiska med de grunder som kommittén åberopade i mål T-231/00. Kommitténs överklagade kan därför inte prövas på grund av litispendens.

253. De överklagandegrunder enligt vilka kommittén har gjort gällande att artikel 87.1 EG och artikel 87.3 c EG har åsidosatts saknar mot bakgrund av vad som anförts ovan fog. Vad beträffar övriga överklagandegrunder kan inte överklagandet bifallas med stöd av dem.

254. Hotel Ciprianis och Italgas överklagande ska ogillas med stöd av de skäl som anförts under avdelning VI ovan i detta förslag till avgörande.

VIII — Förslag till avgörande

255. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 28 november 2008 i de förenade målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00, Hotel Cipriani m.fl. mot kommissionen, upphävs i den mån som det rör sig om det överklagande som ingetts av Comitato Venezia vuole vivere i mål T-277/00 och vad avser grunderna felaktig tolkning och tillämpning av artikel 87.1 EG och artikel 87.3 c EG genom att talan togs upp till sakprövning. Vad beträffar dessa grunder avvisas det överklagande som ingetts av Comitato Venezia vuole vivere i mål T-277/00 på grund av litispendens.

2. Överklagandena ogillas i övrigt.