RETTENS DOM (Ottende Udvidede Afdeling)

11. juni 2009 *

I sag T-297/02,

ACEA SpA, Rom (Italien), ved avocats A. Giardina, L. Radicati di Brozolo og V. Puca,

sagsøger,

støttet af:

ACSM Como SpA, Como (Italien), ved avocats L. Radicati di Brozolo og M. Merola,

og

* Processprog: italiensk.

AEM — Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA, Torino (Italien), ved avocats M. Merola og L. Radicati di Brozolo,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af artikel 2 og 3 i Kommissionens beslutning 2003/193/EF af 5. juni 2002 om skattefritagelse og lån på lempelige vilkår, som Italien har indrømmet til fordel for offentlige forsyningsværker med offentlig aktiemajoritet (EFT 2003 L 77, s. 21),

har

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

sammensat af afdelingsformanden, E. Martins Ribeiro, og dommerne D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (refererende dommer) og A. Dittrich,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. april 2008,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgeren, ACEA SpA, er et aktieselskab, hvoraf Rom kommune (Italien) ejer 51%. Det blev stiftet i 1997 efter omdannelsen af det kommunale værk af samme navn. I lighed med sidstnævnte er sagsøgeren aktiv både inden for elektricitetssektoren som leverandør af offentlige belysningstjenester og produktion, transport, distribution og salg af strøm, og vandforsyningssektoren, i det omfang hvor sagsøgeren leverer tjenester vedrørende opfangning, forsyning og distribution af drikkevand samt indsamling og rensning af spildevand.

Retsforskrifter

2 Ved legge nº 142 ordinamento delle autonomie locali (lov nr. 142 om lokalt selvstyre, af 8.6.1990, GURI nr. 135 af 12.6.1990, herefter »lov nr. 142/90«) indførtes der en reform af de lovfæstede organer, der tilbydes kommunerne med henblik på forvaltning af offentlige tjenester, navnlig i sektorerne for distribution af vand, gas, el og transport. Nævnte lovs artikel 22, som senere ændret, omhandler muligheden for kommunerne for at stifte selskaber under forskellige retlige former for at levere offentlige tjenester. Blandt disse findes stiftelse af erhvervsdrivende selskaber eller selskaber med begrænset

ansvar med offentlig majoritetsandel (herefter »aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90«). Sagsøgeren er et aktieselskab i henhold til lov nr. 142/90.

3 I denne sammenhæng blev der i medfør af artikel 9 a i legge nº 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 1986, nº 318, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (lov nr. 488 om ophøjelse til lov med ændringer af lovdekret nr. 318 af 1.7 1986, om hasteforanstaltninger for de lokale finanser, af 9.8.1986, GURI nº 190 af 18.8.1986), i perioden mellem 1994 og 1998 ydet lån til særlige rentesatser i Cassa Depositi e Prestiti (herefter »CDDPP«) til aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, der ydede offentlige tjenester (herefter »lånene fra CDDPP«).

4 Endvidere blev der på grundlag af artikel 3, stk. 69 og 70, i legge nº 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica (lov nr. 549 om foranstaltninger til rationalisering af de offentlige finanser, af 28.12.1995, almindeligt supplement til GURI nr. 302 af 29.12.1995, herefter »lov nr. 549/95«) og decreto-legge nº 331 (su) armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie (lovdekret nr. 331 om harmonisering af afgiftsbestemmelser inden for forskellige områder af 30.8.1993, GURI nr. 203 af 30.8.1993, herefter »lovdekret nr. 331/93«) indført følgende foranstaltninger til fordel for aktieselskaber i henhold til lov nr. 42/90:

— fritagelse for alle afgifter på overførsler af aktiver i forbindelse med omdannelse af særskilte virksomheder og kommunale værker til aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 (herefter »fritagelse for afgifter på overførsler«)

— treårig fuld fritagelse for selskabsskat, dvs. indkomstskat for juridiske personer og kommunal indkomstskat, dog ikke ud over det skatteår, der udløber den 31. december 1999 (herefter »treårig fritagelse for selskabsskat«).

Den administrative procedure

5 Efter at have modtaget en klage over disse foranstaltninger anmodede Kommissionen ved skrivelser af 12. maj, 16. juni og 21. november 1997 de italienske myndigheder om oplysninger i den henseende.

6 Ved skrivelse af 17. december 1997 gav de italienske myndigheder nogle af de udbedte oplysninger. Der blev i øvrigt afholdt et møde den 19. januar 1998 efter anmodning fra de italienske myndigheder.

7 Ved skrivelse af 17. maj 1999 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder sin beslutning om at indlede proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Denne beslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT C 220, s. 14).

8 Efter at have modtaget bemærkninger fra interesserede tredjeparter og de italienske myndigheder anmodede Kommissionen flere gange sidstnævnte om supplerende oplysninger. Der blev også afholdt møder mellem Kommissionen på den ene side og de italienske myndigheder og de intervenerende interesserede tredjeparter på den anden side.

9 Visse aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, som ACEA SpA, AEM SpA og Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), hvilke to sidstnævnte i øvrigt har anlagt sag med påstand om annullation af den beslutning, der er genstand for nærværende søgsmål (sagerne T-297/02 og T-300/02), har bl.a. gjort gældende, at de tre omtvistede typer foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte.

10 De italienske myndigheder og Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), en sammenslutning af selskaber, som bl.a. omfatter aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 og særskilte kommunale virksomheder i Italien, har i det væsentlige tilsluttet sig denne opfattelse.

11 Derimod fandt Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI), en sammenslutning for tysk industri og hertil hørende tjenesteydere, at de pågældende foranstaltninger kunne fremkalde konkurrencefordrejninger ikke alene i Italien, men også i Tyskland.

12 Gas-it, en italiensk sammenslutning af private erhvervsdrivende i sektoren for distribution af gas, anførte ligeledes, at de pågældende foranstaltninger, især den treårige fritagelse for selskabsskat, udgjorde statsstøtte.

13 Den 5. juni 2002 vedtog Kommissionen beslutning 2003/193/EF af 5. juni 2002 om skattefritagelser og lån på lempelige vilkår, som Italien har indrømmet til fordel for aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 (EFT 2003 L 77, s. 21, herefter »den anfægtede beslutning«).

Den anfægtede beslutning

14 Kommissionen har indledningsvis fremhævet, at dens undersøgelse kun vedrører de generelle støtteordninger, der er indført ved de omtvistede foranstaltninger, og ikke den individuelle støtte til forskellige virksomheder, således at dens undersøgelse i den anfægtede beslutning er generel og abstrakt. Kommissionen anfører, at Den Italienske Republik »ikke [har] givet skattelettelser på individuelt grundlag, og den har ikke til Kommissionen anmeldt noget enkelttilfælde af støtte sammen med alle de oplysninger, som er nødvendige for at kunne analysere det«. Kommissionen har anført, at den følgelig anser sig for forpligtet til at foretage en generel og abstrakt undersøgelse af ordningerne såvel med hensyn til deres karakter af statsstøtte som med hensyn til deres forenelighed med fællesmarkedet (betragtning 42-45 til den anfægtede beslutning).

15 Ifølge Kommissionen udgør lånene fra CDDPP og den treårige fritagelse for selskabsskat (herefter samlet benævnt »de pågældende foranstaltninger«) statsstøtte. Tildelingen af sådanne fordele ved hjælp af statsmidler til aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 styrker deres konkurrencemæssige stilling i forhold til andre virksomheder, der agter at levere samme tjenester (betragtning 48-75 til den anfægtede beslutning). De pågældende foranstaltninger er uforenelige med fællesmarkedet, idet de hverken opfylder betingelserne i artikel 87, stk. 2 og 3, EF, eller betingelserne i artikel 86, stk. 2, EF, og de er endvidere i strid med artikel 43 EF (betragtning 94-122 til den anfægtede beslutning).

16 Ifølge Kommissionen udgør fritagelsen for afgifter på overførsler til gengæld ikke en statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF, da disse afgifter skal betales ved stiftelse af en ny økonomisk enhed eller på overførsel af aktiver mellem forskellige økonomiske enheder. Ud fra et materielt synspunkt er de kommunale værker på den ene side og aktieselskaber i henhold til lov 142/90 på den anden side imidlertid den samme økonomiske enhed. Fritagelsen for de pågældende afgifter til deres fordel er derfor berettiget som følge af ordningens karakter eller opbygning (betragtning 76-81 til den anfægtede beslutning).

17 Den anfægtede beslutnings konklusion lyder således:

»*Artikel 1*

[…] [F]ritagelse[n] for afgifter på overførsler udgør ikke statsstøtte som omhandlet i […] artikel 87, stk. 1 [EF].

Artikel 2

Den […] treårige fritagelse for selskabsskat samt fordelene i forbindelse med [lånene fra CDDPP] udgør statsstøtte som omhandlet i […] artikel 87, stk. 1 [EF].

Nævnte støtteforanstaltninger er ikke forenelige med fællesmarkedet.

Artikel 3

Italien træffer alle de foranstaltninger, der er nødvendige for hos modtagerne at tilbagesøge den i henhold til de i artikel 2 omhandlede ordninger ydede støtte, der allerede ulovligt er stillet til deres rådighed.

Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme [den anfægtede] beslutning […] hurtigt og effektivt.

Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er tilbagebetalt, og renterne beregnes på grundlag af den referencesats, der anvendes ved beregningen af subventionsækvivalenten for støtte med regionalt sigte.

[…]«

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2002 anlagde sagsøgeren denne sag.

19 Ved skrivelser indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 29. november og den 2. december 2002 har ACSM Como SpA og AEM — Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for de af sagsøgeren nedlagte påstande. Ved kendelse af 12. maj 2003 har formanden for Rettens Femte Udvidede Afdeling (i den tidligere sammensætning) tilladt disse interventioner. Intervenienterne har afgivet indlæg, og de øvrige parter afgivet bemærkninger herom inden for de fastsatte frister.

20 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 6. januar 2003 har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

21 Sagsøgeren fremkom med sine bemærkninger til denne formalitetsindsigelse den 14. marts 2003.

22 Den Italienske Republik anlagde også et annullationssøgsmål ved Domstolen mod den anfægtede beslutning den 8. august 2002, der blev registreret som sag C-290/02. Domstolen udtalte, at det foreliggende søgsmål og søgsmålene i sagerne T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 og T-309/02 havde samme genstand, dvs. en påstand om annullation af den anfægtede beslutning, og at de var forbundne, eftersom anbringenderne i hver af sagerne i meget vidt omfang overlappede hinanden. Ved kendelse af 10. juni 2003 har Domstolen udsat sag C-290/02 i overensstemmelse med statuttens artikel 54, stk. 3, indtil Retten har truffet afgørelse i sagerne T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 og T-309/02.

23 Ved kendelse af 8. juni 2004 besluttede Domstolen at hjemvise sag C-290/02 til Retten, som nu har fået kompetence til at træffe afgørelse i sager anlagt af medlemsstaterne mod Kommissionen, i overensstemmelse med artikel 2 i Rådets afgørelse 2004/407/EF, Euratom af 26. april 2004 om ændring af artikel 51 og 54 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol (EUT L 132, s. 5). Sagen blev således registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-222/04.

24 Ved kendelse af 5. august 2004 besluttede Retten at behandle Kommissionens formalitetsindsigelse sammen med sagens realitet.

25 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Ottende Udvidede Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling og stillede i forbindelse med

foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 64, parterne nogle skriftlige spørgsmål, som de besvarede inden for den fastsatte frist.

26 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Ottende Udvidede Afdeling den 13. marts 2008 blev sagerne T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 og T-222/04 i henhold til procesreglements artikel 50 forenet med henblik på den mundtlige forhandling.

27 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 16. april 2008.

28 Sagsøgeren har, støttet af intervenienterne, nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Den anfægtede beslutnings artikel 2 og 3 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen, idet søgsmålet er ugrundet.

— Sagsøgeren og intervenienterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

30 Kommissionen har for det første bestridt, at sagsøgeren har retlig interesse i det omfang, hvor søgsmålet tager sigte på annullation af den anfægtede beslutnings artikel 2 om lånene fra CDDPP. Sagsøgeren har således ikke været omfattet af disse lån.

31 Kommissionen har dernæst bestridt sagsøgerens søgsmålsret. Sagsøgeren er ikke individuelt berørt af den anfægtede beslutning som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

32 Kommissionen gør i det væsentlige gældende, at den anfægtede beslutning skal anses for en almengyldig retsakt, i det omfang den angår en støtteordning og derfor et ubestemt og ubestemmeligt antal virksomheder, defineret på baggrund af et generelt kriterium, såsom deres tilhørsforhold til en virksomhedskategori. Ifølge Kommissionen mister en retsakt ikke sin almengyldighed og dermed sin karakter af generel retsforskrift, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i akten, og som er relevante i forhold til dens formål.

33 For at en person efter Kommissionens opfattelse kan anses for at være individuelt berørt af en almengyldig retsakt, skal retsakten have gjort indgreb i hans særlige rettigheder, eller den institution, der har udstedt retsakten, skal være forpligtet til at tage hensyn til konsekvenserne af denne retsakt for den pågældende person. Kommissionen mener imidlertid ikke, at dette er tilfældet her. Den anfægtede beslutning har således haft indvirkning på situationen for alle de virksomheder, der har haft fordel af de pågældende foranstaltninger. Der vil som følge heraf ikke foreligge nogen tilsidesættelse af visse virksomheders særlige rettigheder, som vil kunne være forskellige i forhold til enhver anden virksomhed, som har haft fordel af de pågældende foranstaltninger. I øvrigt hverken burde eller kunne Kommissionen have taget hensyn til konsekvenserne af dens beslutning for en enkelt virksomhed ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Hverken erklæringen om uforenelighed eller pålægget om tilbagesøgning i den anfægtede beslutning henviser til de individuelle støttemodtageres situation.

34 Ifølge Kommissionen bekræftes dens opfattelse af den retspraksis, der foreligger vedrørende statsstøtte, hvorefter den omstændighed, at man er omfattet af en støtteordning, der er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at man er individuelt berørt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF.

35 Visse nyere domme underkender ikke den faste retspraksis. Ifølge Kommissionen kan det resultat, der fremgår af Domstolens dom af 19. oktober 2000, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen (forenede sager C-15/98 og C-105/99, Sml. I, s. 8855, herefter »Sardegna Lines-dommen«), ikke anvendes på alle de sager, der anlægges af støttemodtagerne i henhold til en støtteordning, der er blevet erklæret for ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, og hvori der er givet pålæg om tilbagesøgning af

støtten. Denne konklusion gælder navnlig, når den pågældende støtteordning, som i det foreliggende tilfælde, er blevet undersøgt på abstrakt vis. I den sag, der gav anledning til Sardegna Lines-dommen, havde sagsøgeren endvidere faktisk modtaget individuel støtte, da der var tale om en fordel, som var blevet tildelt i henhold til en retsakt, der var vedtaget med hjemmel i en regionallov, som var karakteriseret ved en vid skønsbeføjelse. Denne situation blev desuden gennemgået omhyggeligt under den formelle undersøgelsesprocedure.

36 Omstændighederne i det foreliggende tilfælde er også forskellige fra dem, der førte til Domstolens dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen (sag C-298/00 P, Sml. I, s. 4087, herefter »Alzetta-dommen«), i det omfang Kommissionen i den pågældende sag ikke vidste nøjagtigt, hvor mange eller hvem der modtog den pågældende støtte, den ikke var i besiddelse af alle relevante oplysninger, og den ikke kendte størrelsen af det støttebeløb, der var ydet i de enkelte tilfælde. Endvidere finder den treårige fritagelse for selskabsskat i denne sag automatisk anvendelse, hvorimod støtteforanstaltningerne i den sag, der gav anledning til Alzetta-dommen, var blevet ydet i kraft af en efterfølgende retsakt.

37 I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, er det ikke kendskabet til en virksomheds identitet, der har betydning ved undersøgelsen af formaliteten, men den omstændighed, at Kommissionens opmærksomhed bliver henledt på særlige omstændigheder ved den enkelte sag, som begrunder en individuel undersøgelse. Kommissionen anførte imidlertid i den anfægtede beslutning, at der ikke var blevet fremsendt oplysninger til den, som for sagsøgerens vedkommende godtgjorde, at de pågældende foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte, at de udgjorde eksisterende støtte eller statsstøtte, der er forenelig med fællesmarkedet.

38 Under alle omstændigheder er hverken det forhold at have deltaget i den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF eller pålægget om tilbagesøgning, der er indeholdt i den anfægtede beslutning, tilstrækkeligt til at individualisere sagsøgeren. Eftersom de sager, der anlægges af potentielle støttemodtagere i henhold til en anmeldt støtteordning, ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 230 EF, bør det samme gælde for de sager, der anlægges af støttemodtagerne i henhold til en ikke-anmeldt støtteordning.

39 Endelig udgør den omstændighed, at den af sagsøgeren anlagte sag i det foreliggende tilfælde afvises, ikke en tilsidesættelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, da retsmidlerne efter artikel 241 EF og artikel 234 EF er tilstrækkelige (Domstolens dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677).

40 Med hensyn til sin søgsmålsret har sagsøgeren i det væsentlige hævdet, at selskabet er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, for så vidt som det er et aktieselskab i henhold til lov nr. 142/90 og derfor en virksomhed, som er omfattet af den i den anfægtede beslutning påtalte støtteordning.

Rettens bemærkninger

41 Det følger af artikel 230, stk. 4, EF, at en fysisk eller juridisk person kun kan anlægge sag til prøvelse af en beslutning, som er rettet til en anden person, såfremt beslutningen berører ham umiddelbart og individuelt.

42 Det følger af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for en sådan beslutning (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 233, og af 2.4.1998, sag C-321/95, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 7 og 28).

43 Domstolen har således fastslået, at en virksomhed i princippet ikke kan anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en beslutning fra Kommissionen, der forbyder en støtteordning til fordel for en sektor, hvis virksomheden alene er berørt af denne

beslutning på grund af, at den tilhører den pågældende sektor, og den potentielt kan drage fordel af støtten. En sådan beslutning fremtræder følgelig over for den sagsøgende virksomhed som en generel foranstaltning, der finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og har retsvirkninger for en gruppe personer, der er bestemt generelt og abstrakt (jf. Domstolens dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 15, og Alzetta-dommen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

44 Domstolen fastslog dog også i præmis 34 og 35 i Sardegna Lines-dommen, nævnt i præmis 35 ovenfor, at eftersom virksomheden Sardegna Lines ikke alene var berørt af den anfægtede beslutning i den foreliggende sag som en virksomhed inden for søfartssektoren på Sardinien, der potentielt kunne drage fordel af støtteordningen for rederier på Sardinien, men ligeledes som faktisk modtager af en individuel støtte i henhold til denne ordning, som Kommissionen havde krævet tilbagesøgt, var virksomheden individuelt berørt af beslutningen, og dens søgsmål kunne antages til realitetsbehandling (jf. også i denne retning Alzetta-dommen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 39).

45 Det skal således undersøges, om sagsøgeren kan betragtes som en faktisk modtager af en individuel støtte, der er ydet i henhold til en støtteordning til fordel for en sektor, og som Kommissionen har krævet tilbagesøgt (jf. i denne retning Rettens dom af 20.9.2007, sag T-136/05, Salvat père & fils m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4063, præmis 70).

46 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det fremgår af sagsøgerens svar på Rettens skriftlige spørgsmål herom, at sagsøgeren faktisk er en faktisk modtager af en individuel støtte ydet i henhold til den pågældende støtteordning. Sagsøgeren bekræfter således at have været omfattet af den treårige fritagelse for selskabsskat i 1998 og 1999. Denne erklæring er ikke blevet bestridt af Den Italienske Republik.

47 Det fremgår for det andet af artikel 3 i den anfægtede beslutning, at Kommissionen har anordnet tilbagesøgning af den pågældende støtte.

48 Det følger heraf, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, for så vidt som der er tale om den treårige fritagelse for selskabsskat.

49 For så vidt angår spørgsmålet, om sagsøgeren var umiddelbart berørt, bemærkes, at for så vidt som det i den anfægtede beslutnings artikel 3 pålægges Den Italienske Republik at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i beslutningens artikel 2 omhandlede støtte, som ulovligt er udbetalt til støttemodtageren, og for så vidt som sagsøgeren har modtaget støtten og skal tilbagebetale den, skal selskabet anses for at være umiddelbart berørt af denne beslutning (jf. i denne retning dommen i sagen Salvat père & fils m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 75).

50 Som det fremgår af stævningen og sagsøgerens svar på Rettens spørgsmål, har sagsøgeren derimod ikke været omfattet af lånene fra CDDPP i den omhandlede periode.

51 Følgelig må det fastslås, at sagsøgeren ikke kan anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning for så vidt angår lånene fra CDDPP.

52 Det følger af det foranstående som helhed, at den foreliggende sag skal antages til realitetsbehandling, for så vidt som den angår den del af den anfægtede beslutning, der vedrører den treårige fritagelse for selskabsskat.

Realiteten

53 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført fem anbringender, hvorefter der foreligger:

— en tilsidesættelse af artikel 88 EF, Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1) og begrundelsespligten på grund af en manglende præcis, konkret og differentieret undersøgelse

— en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og en mangelfuld begrundelse med hensyn til kvalificeringen af den treårige fritagelse for selskabsskat som statsstøtte

— en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF på grund af kvalificeringen af den pågældende foranstaltning som ny støtte og derfor af formforskrifterne samt en mangelfuld begrundelse

— en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og en mangelfuld begrundelse

— et ulovligt pålæg om tilbagesøgning og en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 88 EF, forordning nr. 659/1999 og begrundelsespligten på grund af en manglende præcis, konkret og differentieret undersøgelse

Parternes argumenter

54 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende bl.a. anført en tilsidesættelse af artikel 88 EF og forordning nr. 659/1999. Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen har foretaget en abstrakt og ufuldstændig undersøgelse, idet den begrænsede sig til en »generel og abstrakt undersøgelse« af den pågældende foranstaltning, uden at foretage en konkret bedømmelse af de forskellige situationer. Den anfægtede beslutning er derfor ikke tilstrækkeligt begrundet.

55 Efter sagsøgerens opfattelse vedrørte den pågældende foranstaltning i praksis en meget forskelligartet vifte af situationer, ikke blot fra et retligt, men også fra et faktuelt synspunkt, og fandt anvendelse på virksomheder af stærkt varierende størrelse. Sagsøgeren præciserer, at disse virksomheder arbejdede i forskellige økonomiske sektorer, var underlagt forskellige regler og kendetegnet ved forskellige markedsvilkår ud fra et konkurrenceretligt synspunkt.

56 Sagsøgeren anerkender, at Kommissionen har bemyndigelse til at undersøge en støtteordning, uden at det er nødvendigt at undersøge de støtteydelser, der er tildelt i enkelttilfælde i henhold til ordningen. Sagsøgeren finder imidlertid, at Kommissionen i mangel af en mere detaljeret undersøgelse ikke kunne konkludere, at den pågældende foranstaltning tildelte »en mærkbar fordel for modtagere i forhold til deres konkurrenter«. Dog skal konstateringen af, at der foreligger en fordel, nødvendigvis være opfyldt for, at en foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte (Domstolens dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, Sml. I, s. 3671, præmis 48).

57 Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at Kommissionen i svarskriftet har foretaget en konkret vurdering af de foreliggende forskellige sektorer med det formål at afhjælpe de alvorlige mangler, som undersøgelsen af sagen og den anfægtede beslutning er behæftet med. Denne forsinkede vurdering bør forkastes af Retten.

58 Ifølge sagsøgeren erkender Kommissionen, at dens undersøgelse er mangelfuld. Kommissionen nævner således dels i betragtning 72, 85 og 126 til anfægtede beslutning muligheden for, at individuel støtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet på grund af reglen om de minimis-støtte, eller fordi det drejer sig om eksisterende støtte, eller endog støtte, der kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet af årsager, der er forbundne med det særlige tilfælde. Dels hævder Kommissionen, at de italienske myndigheder ikke har afgivet tilstrækkelige oplysninger til, at der kunne foretages en individuel undersøgelse af støttemodtagernes situation. Sagsøgeren har afvist sidstnævnte påstand. Selv om denne påståede mangel på oplysninger blev accepteret, var Kommissionen ifølge sagsøgeren forpligtet til at fremsende nye begæringer om oplysninger inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning, i forbindelse med hvilken den forudgående undersøgelse i øvrigt tog meget lang tid, nemlig fem år.

59 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation med hensyn til dette anbringende.

60 Kommissionen anfører for det første, at den på grund af den generelle og abstrakte karakter af de pågældende foranstaltninger, de forskellige situationer, som er omfattet af de nævnte foranstaltninger, og manglen på fuldstændige og pålidelige oplysninger om de individuelle støttemodtagere måtte begrænse sig til en undersøgelse af de pågældende foranstaltninger og overlade evalueringen af enkeltsagerne til gennemførelsesfasen for den anfægtede beslutning. Under alle omstændigheder mener Kommissionen, som svar på sagsøgerens argument om den forudgående undersøgelses lange varighed, at den ikke havde grund til at anmode om supplerende oplysninger og således forsinke sagen yderligere.

Rettens bemærkninger

61 Det bemærkes indledningsvis, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en generel støtteordning og ikke en individuel støtte.

62 I forbindelse med en støtteordning kan Kommissionen indskrænke sig til at undersøge ordningens generelle og abstrakte indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen med henblik på at vurdere, om den nævnte ordning indeholder støtteelementer (jf. Domstolens dom af 15.12.2005, sag C-148/04, Unicredito Italiano, Sml. I, s. 11137, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

63 I denne sag bemærkes indledningsvis, at den pågældende støtteordning omfatter en bestemt gruppe virksomheder, nemlig aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90. Status som et sådant selskab er den eneste betingelse, der skal være opfyldt for at kunne drage fordel af den nævnte ordning.

64 Det bemærkes derefter, at anvendelsen af ordningen vedrørende den treårige fritagelse for selskabsskat ikke er begrænset til bestemte tjenesteydelser. Således som sagsøgeren selv har erkendt, arbejder de virksomheder, som er omfattet af denne ordning, i meget forskellige økonomiske sektorer. I denne sag drejer det sig imidlertid om en enkelt støtteordning, der dækker en lang række sektorer, og ikke forskellige støtteordninger, som er inddelt efter den pågældende aktivitet eller marked. Af denne grund var Kommissionen ikke forpligtet til at tage hensyn til hver type aktivitet eller hvert marked for at vurdere virkningen af den treårige fritagelse for selskabsskat (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 18, dommen i sagen Maribel bis/ter, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 48, og dom af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 89-91).

65 Det følger ligeledes af ovennævnte retspraksis, at Kommissionen ikke er forpligtet til at undersøge en støtteordning og samtidig foretage en vurdering af enkelttilfælde om anvendelse af ordningen, så meget desto mere som en sådan forpligtelse ville kunne nedsætte effektiviteten af dens kontrolbeføjelse på statsstøtteområdet. Følgelig er Kommissionen ikke forpligtet til af egen drift at anmode om oplysninger vedrørende konkrete foranstaltninger i henhold til den pågældende ordning. Dette anbringende må derfor forkastes.

66 Endelig indeholder den anfægtede beslutning en tilstrækkelig begrundelse i denne henseende. Det fremgår nemlig heraf, at Kommissionen understregede, at dens undersøgelse kun vedrører de støtteordninger, der er indført ved de omtvistede foranstaltninger, og ikke den individuelle støtte til forskellige virksomheder. Det følger endvidere af det ovenfor anførte, at Kommissionen kan nøjes med at studere en støtteordnings generelle og abstrakte kendetegn for at afgøre, om den omhandlede ordning indebærer statsstøtte, og om denne er forenelig med fællesmarkedet.

67 Det følger af det anførte, at det første anbringende ikke kan tages til følge.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og en mangelfuld begrundelse med hensyn til kvalificeringen af den treårige fritagelse for selskabsskat som statsstøtte

Parternes argumenter

68 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at den treårige fritagelse for selskabsskat ikke udgør statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, og at Kommissionen har tilsidesat begrundelsespligten på dette punkt.

69 Dette anbringende består af to led.

70 Sagsøgeren har inden for rammerne af første led bemærket, at den nødvendige forudsætning for at fastslå, at en støtteordning fordrejer konkurrencen som omhandlet i artikel 87 EF, er, at de virksomheder, der har modtaget støtte under ordningen, faktisk arbejder på et konkurrencebaseret marked.

71 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at leveringen af forskellige lokale offentlige tjenester, da den treårige fritagelse for selskabsskat var i kraft — og endog senere — ikke var åben for konkurrence. Sektoren for salg af elektricitet, hvori enhver elektricitetsproducerende virksomhed havde en forpligtelse til at sælge til monopolindehaveren, blev først liberaliseret i 1999 på grund af gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet (EFT 1997 L 27, s. 20). Distribution af gas blev først liberaliseret i 2000 med gennemførelsen i Italien af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204, s. 1). Desuden var distribution af elektricitet, fjernvarmesektoren samt markedet for vandforsyning ikke underlagt konkurrence. Det fremgår derfor af disse omstændigheder, at de pågældende sektorer for lokale offentlige tjenester først blev liberaliseret efter tidsrummet for anvendelse af den treårige fritagelse for selskabsskat.

72 Endvidere var mulighederne for at konkurrere om levering af lokale offentlige tjenester i tidsrummet for anvendelse af den treårige fritagelse for selskabsskat kun undtagelsesvis til stede.

73 Endvidere anfører sagsøgeren, at de virksomheder, der var omfattet af den treårige fritagelse for selskabsskat, kun i meget få tilfælde — og aldrig i elektricitetssektoren —

kunne deltage i udbudsprocedurer for at varetage driften af tjenester uden for deres geografiske oprindelsesområde. De aftaler, som således f.eks. blev tildelt i sektoren for vand, var meget fåtallige, til beskedne beløb, og vedrørte ikke tildelingen af tjenesten som sådan.

74 Ifølge sagsøgeren kunne den treårige fritagelse for selskabsskat ikke fordreje konkurrencevilkårene af følgende tre grunde: For det første kunne aktieselskaberne i henhold til lov nr. 142/90 ikke selv frit fastsætte priserne i henhold til de retsforskrifter, der regulerer de pågældende sektorer, for det andet var selskaberne genstand for koncessioner eller langvarige tildelinger, som ikke udløb i gyldighedsperioden for den treårige fritagelse for selskabsskat, og for det tredje var deres indkomst i alt væsentligt beregnet til at forøge indtægterne hos referencekommunerne og blev udloddet til aktionærerne.

75 Det kan derfor ifølge sagsøgeren ikke med rimelighed antages, at de markeder, der var berørte af den treårige fritagelse for selskabsskat, var præget af konkurrence inden for de sektorer, hvori sagsøgeren arbejdede.

76 Sagsøgeren har inden for rammerne af andet led nærmere bestemt gjort gældende, at spørgsmålet om tilstedeværelsen af en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, efter påvisningen af den manglende konkurrence på de undersøgte markeder, må anses for overflødigt.

77 Sagsøgeren har i denne forbindelse fundet, at Kommissionens udtalelse i betragtning 68 til den anfægtede beslutning, hvorefter »markedet for eneretsbevillinger til de såkaldte lokale offentlige tjenester er et marked, der er åbent for fællesskabskonkurrence«, er apodiktisk og abstrakt.

78 Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at Kommissionen på grund af det manglende bevis for en hindring for samhandelen i Fællesskabet har tilsidesat sin pligt til at give en udtømmende begrundelse for kvalificeringen af den treårige fritagelse for selskabsskat som statsstøtte. I den anfægtede beslutning henviste Kommissionen — rent abstrakt og hypotetisk — til den risiko for konkurrencen, der følger af en udvidelse af aktiviteterne i aktieselskaberne i henhold til lov nr. 142/90 til andre aktiviteter end dem for offentlige koncessioner eller som følge af de skattefordele, som aktieselskaberne fik, uden at have gennemført nogen undersøgelse af de faktiske omstændigheder eller givet en korrekt beskrivelse af de forskellige økonomiske sektorer.

79 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation.

80 Kommissionen har bestridt samtlige de argumenter, der er fremført, og gjort gældende, at den anfægtede beslutning er tilstrækkeligt begrundet.

Rettens bemærkninger

81 Det bemærkes indledningsvis, at samtlige betingelser i artikel 87, stk. 1, EF skal være opfyldt, for at der er tale om statsstøtte. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. For det tredje skal der være tale om en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (Domstolens dom af 24.7.2003, sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. I, s. 7747, herefter »Altmark-dommen«, præmis 74 og 75, og af 3.3.2005, sag C-172/03, Heiser, Sml. I, s. 1627, præmis 27).

82 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde gjort gældende, at betingelserne vedrørende påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet og indvirkning på konkurrencen ikke er opfyldt.

83 Som led i sin vurdering af disse to betingelser skal Kommissionen ikke godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men skal alene undersøge, om denne støtte kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (jf. Unicredito Italiano-dommen, nævnt i præmis 62 ovenfor, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

84 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med en støtteordning i beslutningens begrundelse kan nøjes med at studere det omhandlede programs egenskaber ved bedømmelsen af, om det på grund af ordningerne i henhold til programmet medfører en mærkbar fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og især ville kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne (dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 64 ovenfor).

85 Det bemærkes i øvrigt, at enhver støtte, der ydes til en virksomhed, der opererer på Fællesskabets marked, er egnet til at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/92, Diputación Foral de Álava mod Kommissionen, Sml. II, s. 1385, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

86 Der findes heller ikke en grænseværdi eller en procentsats, hvorunder samhandelen mellem medlemsstater ikke vil blive påvirket. Den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker således ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse-dommen«, Sml. I, s. 959, præmis 43, af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 42, og Altmark-dommen, nævnt i præmis 81 ovenfor, præmis 81).

87 Domstolen har endvidere fastslået, at det på ingen måde er udelukket, at et offentligt tilskud til en virksomhed, som alene leverer lokale eller regionale transportydelser, og som ikke leverer transportydelser uden for sin hjemstat, ikke desto mindre kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF. Når en medlemsstat yder et offentligt tilskud til en virksomhed, kan den pågældende virksomheds stilling inden for levering af transportydelser nemlig således derved blive opretholdt eller styrket med den konsekvens, at chancerne for de virksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, for at levere transportydelser på denne medlemsstats marked herved bliver formindskede (Altmark-dommen, nævnt i præmis 81 ovenfor, præmis 77 og 78).

88 I det foreliggende tilfælde må det hvad angår betingelsen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne konstateres, at selv om sagsøgeren ganske vist har gjort gældende, at aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 ikke arbejdede på konkurrenceudsatte markeder, idet selskabet særligt har henvist til dets egne aktivitetssektorer, har selskabet ikke fremlagt noget gyldigt bevis for erklæringen om, at sektorerne for de lokale offentlige tjenester ikke var åbne for konkurrence på det relevante tidspunkt. Det bemærkes i denne forbindelse, at det i denne sag drejer sig om en støtteordning, der dækker en lang række sektorer, og ikke forskellige støtteordninger, der hver især dækker en specifik sektor.

89 Det forhold, at den pågældende støtteordning kun gælder for aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, uanset deres aktiviteter, og den omstændighed, at disse selskaber faktisk arbejder i forskellige økonomiske sektorer, heriblandt nogle, som er åbne for konkurrence, er tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at den pågældende foranstaltning i sig selv kan påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

90 Det bemærkes i denne forbindelse, som anført af Kommissionen i betragtning 73 og 84 til den anfægtede beslutning, at visse af de berørte sektorer, f.eks. for farmaceutiske produkter, affald, gas, vand og el, var præget af en vis grad af konkurrence på tidspunktet for ikrafttrædelsen af de pågældende foranstaltninger.

91 Desuden må det konstateres, at virksomhederne i sektorerne for aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 konkurrerer om at opnå eneretsbevillinger til lokale offentlige tjenester i de forskellige kommuner, og at markedet for disse eneretsbevillinger er et marked, der er åbent for konkurrence (betragtning 67 og 68 til den anfægtede beslutning).

92 Det argument, der er støttet på manglende konkurrence og derfor indvirkning på samhandelen mellem medlemsstater, fordi de pågældende tjenester i virkeligheden direkte blev tildelt aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, skal forkastes. Dels svækker den direkte tildeling ikke den konstatering, der er foretaget i de foregående præmisser, hvorefter det pågældende marked i det mindste var præget af en vis grad af konkurrence. Dels påviser argumentet snarere de konkurrencebegrænsende virkninger af de pågældende foranstaltninger og ikke, at der manglende konkurrence på det pågældende marked. Således som Kommissionen fremhæver i betragtning 71 til den anfægtede beslutning, kan det ikke udelukkes, at den blotte forekomst af støtten til aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 har tilskyndet kommunerne til at tildele aktieselskaberne tjenesterne direkte i stedet for at udstede eneretsbevillinger efter offentlige udbudsprocedurer.

93 Det skal netop med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger har fordrejet eller truer med at fordreje niveauet for allerede bestående konkurrence på markedet, fastslås, at de pågældende foranstaltninger har styrket den konkurrencemæssige stilling, aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 har i forhold til en hvilken som helst anden italiensk eller udenlandsk virksomhed, som er aktiv på det pågældende marked. Således som Kommissionen med rette bemærker i den anfægtede beslutnings betragtning 62, befinder de virksomheder, hvis retlige form ikke er aktieselskabets, og hvori aktiemajoriteten ikke indehaves af lokale myndigheder, sig i en ufordelagtig situation, når de agter at afgive bud i forbindelse med udbud om levering af en bestemt tjeneste i et bestemt område.

94 Endvidere er aktiviteterne i aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 ikke begrænset til sektoren for lokale offentlige tjenester. Den pågældende foranstaltning kan derfor lette disse virksomheders ekspansion på andre markeder, der er åbne for konkurrence,

hvorved der opstår forvridninger også i andre sektorer end sektorerne for lokale offentlige tjenester. Det fremgår i denne forbindelse af lov nr. 142/90, som fortolket af Corte suprema di cassazione, dom nr. 4989 af 6. maj 1995, og Consiglio di Stato (det italienske statsråd), dom nr. 4586 af 3. september 2001, at aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 havde mulighed for at virke på andre områder, såvel i Italien som i udlandet, og på andre områder end dem for offentlige tjenester, som fastsat i deres vedtægter, medmindre dette unddrager dem ressourcer og midler i mærkbar udstrækning og kan skade referencekommunen.

95 Det følger af det anførte, at den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

96 Hvad angår betingelsen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne skal det indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 kun arbejder på deres nationale marked eller inden for det geografiske område, hvor de har hjemsted, ikke er afgørende. Samhandelen mellem medlemsstater påvirkes således af den pågældende foranstaltning, hvis chancerne for de virksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, for at levere ydelser på det italienske marked bliver formindskede (jf. præmis 87 ovenfor).

97 Det er således med rette, når Kommissionen i betragtning 70 til den anfægtede beslutning har fastslået, at den pågældende foranstaltning kunne være en hindring for udenlandske virksomheder, der agter at etablere sig eller sælge deres tjenester i Italien, og derfor påvirkede samhandelen mellem medlemsstater i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.

98 Dels skader den pågældende foranstaltning således udenlandske virksomheder, der deltager i udbud om lokale eneretsbevillinger i Italien, da de offentlige virksomheder, der nyder godt af den omtvistede ordning, kan tilbyde mere konkurrencedygtige priser

end deres nationale konkurrenter eller fællesskabskonkurrenter, som ikke nyder godt af ordningen. Dels gør støtteordningen det mindre tiltrækkende for virksomheder fra andre medlemsstater at investere i sektoren for lokale offentlige tjenester i Italien (f.eks. gennem erhvervelse af aktiemajoriteten), eftersom de virksomheder, der måtte erhverves, ikke (eller ikke længere) vil kunne nyde godt af den pågældende foranstaltning som følge af de nye aktionærers art (betragtning 69 til den anfægtede beslutning).

99 Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionen ikke har begået en fejl ved at finde, at betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og indvirkning på konkurrencen var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

100 Med hensyn til den påståede mangelfulde begrundelse i den anfægtede beslutning med hensyn til disse to betingelser skal det bemærkes, at Kommissionen i betragtning 62-64, 69, 73 og 74 til den anfægtede beslutning kortfattet, men klart redegjorde for grundene til, at den fandt, at den treårige fritagelse for selskabsskat kunne fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Som det allerede er blevet anført, er Kommissionen heller ikke forpligtet til at godtgøre den faktiske virkning af allerede ydet støtte (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 33).

101 Det følger af det ovenstående som helhed, at det andet anbringende må forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF på grund af kvalificeringen af de pågældende foranstaltninger som ny støtte og derfor tilsidesættelse af formforskrifterne samt en mangelfuld begrundelse

Parternes argumenter

102 Sagsøgeren har inden for rammerne af dette anbringende subsidiært gjort gældende, at den pågældende foranstaltning udgør en eksisterende støtte, og at Kommissionen derfor har tilsidesat artikel 88 EF og artikel 1, litra b), nr. i) og v), i forordning nr. 659/1999. Sagsøgeren har også gjort gældende, at der er tale om en mangelfuld begrundelse i denne henseende.

103 Dette anbringende består af to led.

104 Sagsøgeren er inden for rammerne af første led af den opfattelse, at der er tale om eksisterende støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, eftersom de berørte markeder var lukket for fællesskabskonkurrence i referenceperioden. Aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 kunne således kun arbejde på hjemkommunens område og med eneret. Den pågældende foranstaltning er således under alle omstændigheder tidligst blevet en statsstøtte som følge af den påståede åbning af de pågældende sektorer for konkurrence.

105 Inden for rammerne af andet led, baseret på artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999, har sagsøgeren gjort gældende, at kommunerne og de kommunale værkers udførelse af tjenesteydelser af offentlig interesse under monopolforhold har været fritaget for beskatning siden begyndelsen af forrige århundrede.

106 Ifølge sagsøgeren forelå der kontinuitet mellem dels den skatteordning, som kommunerne og de kommunale værker var omfattet af ved varetagelsen af aktiviteterne om udførelse af lokale offentlige tjenester, dels den treårige fritagelse for selskabsskat for aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90. Kommunale værker og aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 er således i det væsentlige den samme økonomiske enhed.

107 Kommissionen har derfor ikke opfyldt forpligtelsen til at godtgøre, at den nye foranstaltning har påvirket »selve indholdet af den oprindelige ordning«, hvilket udgør en afgørende forudsætning for, at en eksisterende støtte kan kvalificeres som ny støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rettens dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen (forenede sager T-195/01 og T-207/01, Sml. II, s. 2309). De pågældende skattefordele blev ikke ændret, og kategorien af støttemodtagere blev ikke udvidet.

108 Den tidsmæssige sondring, som Kommissionen har indført mellem ordningen for kommunale værker og bestemmelserne om aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, kan ikke tiltrædes, da de kommunale værker fortsat var omfattet af den tidligere skatteordning indtil deres omdannelse til aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, hvilket først blev gennemført ved indførelsen af den nye skatteordning. Aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 har følgelig ikke været beskattet af fortjenester på noget tidspunkt mellem 1990 og 1993.

109 Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionens ræsonnement er selvmodsigende, idet den først erkender tilstedeværelsen af en økonomisk og materiel identitet mellem aktieselskaberne i henhold til lov nr. 142/90 og de tidligere kommunale værker i forbindelse med fritagelsen for afgifter på overførsel, og derefter ser bort fra denne identitet ved analysen af den treårige fritagelse for selskabsskat.

110 Ifølge sagsøgeren underbygger hverken ordlyden af artikel 22, stk. 3, i lov nr. 142/90 eller den af Kommissionen nævnte nationale retspraksis en sondring med hensyn til det materielle og territoriale anvendelsesområde mellem aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 og de kommunale eller særskilte værker.

111 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation.

112 Kommissionen har anført, at dette anbringende skal forkastes.

Rettens bemærkninger

113 I dom af 9. august 1994, Namur-Les assurances du crédit (sag C-44/93, Sml. I, s. 3829), fastslog Domstolen, at det fremgår af såvel indholdet af som målsætningerne med artikel 88 EF, at støtteordninger, der allerede var gældende før tidspunktet for traktatens ikrafttræden, og støtteordninger, der lovligt er blevet iværksat under iagttagelse af de i artikel 88, stk. 3, EF fastsatte krav, herunder de krav, som fremgår af Domstolens fortolkning af denne bestemmelse i dom af 11. december 1973, Lorenz (sag 120/73, Sml. s. 1471, præmis 4-6), skal anses for eksisterende støtteordninger efter artikel 88, stk. 1, EF, hvorimod støtteordninger skal anses for nye støtteordninger, der er underlagt underretningsforpligtelsen i sidstnævnte bestemmelse, såfremt der er tale om en påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, hvorved bemærkes, at ændringer i denne forstand kan vedrøre såvel eksisterende støtteordninger som oprindelige planer om påtænkt støtte, som Kommissionen er blevet underrettet om.

114 Med hensyn til eksisterende støtte har artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999 gentaget og fastslået den præcedens, der er skabt i retspraksis.

115 I henhold til denne bestemmelse forstås ved eksisterende støtte:

i) enhver form for støtte, der eksisterede inden EF-traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat

ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

iii) støtte, som anses for at være godkendt, fordi Kommissionen ikke har vedtaget en beslutning inden for en frist på to måneder, som den har til at foretage en foreløbig undersøgelse, og som i princippet løber fra datoen for modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse

iv) enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen på ti år for krav om tilbagebetaling er udløbet

v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte, på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen.

116 Dernæst skal ændringer i eksisterende støtte i medfør af artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 betragtes som ny støtte.

117 Nærmere bestemt skal enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger betragtes som ny støtte. Særligt hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, bliver denne ordning en ny støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den

oprindelige ordning (dommen i sagen Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt i præmis 107 ovenfor, præmis 109-111).

118 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den treårige fritagelse for selskabsskat ikke er omfattet af det andet, tredje og fjerde tilfælde i artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999, hvor en støtteforanstaltning kan anses for eksisterende støtte. Disse bestemmelser er heller ikke gjort gældende af sagsøgeren.

119 Retten finder det hensigtsmæssigt i første omgang at undersøge dette anbringendes andet led.

120 Med hensyn til det første tilfælde, der er omfattet af artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999, bemærkes det først, at den treårige fritagelse for selskabsskat blev indført ved lovdekret nr. 331/93 og lov nr. 549/95. I 1990, da der ved lov nr. 142/90 indførtes en reform af de lovfæstede organer, der tilbydes kommunerne med henblik på forvaltning af lokale offentlige tjenester, herunder gennem stiftelse af selskaber med begrænset ansvar med offentlig majoritetsandel, var der ikke fastsat nogen fritagelse for indkomstskat for disse selskaber.

121 Ethvert aktieselskab i henhold til lov nr. 142/90, der blev stiftet mellem 1990 og ikrafttrædelsen den 30. august 1993 af artikel 66 i lovdekret nr. 331/93, var således underkastet beskatning af indkomster.

122 For at udvide den beskatningsordning, der fandt anvendelse på de lokale myndigheder, til også at omfatte aktieselskaber i henhold til lov 142/90, måtte Italien derfor, som Kommissionen med rette har gjort gældende i betragtning 91 til den anfægtede beslutning, vedtage en ny lovgivning flere årtier efter EF-traktatens ikrafttræden.

123 Hertil kommer, at selv om det antages, at fritagelsen for beskatning for kommunale værker blev indført inden ikrafttrædelsen af EF-traktaten, og at den gjaldt indtil 1995, forholder det sig ikke desto mindre således, at aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 væsentligt adskiller sig fra kommunale værker. En udvidelse af de eksisterende skattefordele for kommunale og særskilte værker til en ny kategori af støttemodtagere, såsom aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, udgør en ændring, der kan adskilles fra den oprindelige ordning. Som det således er anført i Consiglio di Statos dom nr. 4586 af 3. september 2001, foreligger der retlige forskelle mellem aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 og kommunale værker, navnlig fordi de førstnævnte ikke er underlagt den skarpe territoriale begrænsning, som de sidstnævnte er pålagt, og fordi de førstnævntes aktivitetsområde er betydeligt større. Som det således tidligere er blevet understreget i præmis 94 ovenfor, har aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90 mulighed for at virke uden for referencekommunen, såvel i Italien som i udlandet, og på andre områder end dem for offentlige tjenester, som fastsat i deres vedtægter, medmindre dette unddrager dem ressourcer og midler i mærkbar udstrækning og kan skade referencekommunen.

124 Selv om aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, som anført af Kommissionen i betragtning 92 til den anfægtede beslutning, følgelig er indtrådt i de kommunale værkers rettigheder og pligter, er den lovgivning, som fastsætter deres materielle og geografiske aktivitetsområde, blevet ændret betydeligt.

125 Det må derfor konkluderes, at den treårige fritagelse for selskabsskat, der blev indført ved artikel 3, stk. 70, i lov nr. 549/95, sammenholdt med artikel 66, stk. 14, i lovdekret nr. 331/93, ikke er omfattet af artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999.

126 Det skal med hensyn til dette anbringendes første led, baseret på artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, bemærkes, at denne bestemmelse kun kan finde anvendelse på foranstaltninger, som ikke udgjorde statsstøtte i forbindelse med deres gennemførelse. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, som anført af Kommissionen i betragtning 83-85 til den anfægtede beslutning, at støtten blev indført på et tidspunkt, hvor markederne under alle omstændigheder, om end højst sandsynligt i forskellig

grad, var åbne for konkurrence. Det må følgelig fastslås, at den treårige fritagelse for selskabsskat ikke er omfattet af artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999.

127 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl på grund af sagsøgerens angivelse af, at elektricitetsproduktion først blev liberaliseret i 1999. Det bemærkes således, at der er tale om en bestemt gruppe virksomheder, der dækker flere sektorer. Af denne grund kan det ikke kræves, at Kommissionen foretager en undersøgelse efter sektor. Dette udelukker ikke, at visse særtilfælde skal anses for at udgøre eksisterende støtte. Derfor tog Kommissionen hensyn til denne mulighed i den anfægtede beslutning (betragtning 85 til den anfægtede beslutning).

128 Af denne grund kan det ikke konkluderes, at der foreligger en mangelfuld begrundelse.

129 Hvad endelig angår den påståede modstrid mellem undersøgelsen af fritagelsen for afgifter på overførsel og undersøgelsen af den treårige fritagelse for selskabsskat, afhængigt af, om de kommunale værker og aktieselskaberne i henhold til lov nr. 142/90 skal anses for at være økonomisk og materielt forskellige, skal det bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning, på grundlag af den italienske regerings oplysninger, anførte, at den havde vurderet, at den første fritagelse var berettiget af den pågældende ordnings karakter og opbygning. Idet det er ufornødent at tage stilling til, om denne vurdering er begrundet, skal det bemærkes, at den omstændighed, at Kommissionen eventuelt har begået en fejl med hensyn til fritagelsen for afgifter på overførsel, ikke medfører, at en anden del af den anfægtede beslutning skal annulleres.

130 På baggrund af det ovenstående skal det tredje anbringende forkastes.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og en mangelfuld begrundelse

Parternes argumenter

131 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl, for så vidt som den afviste, at den pågældende foranstaltning udgjorde støtte, som er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c). Foreneligheden af den pågældende foranstaltning med fællesmarkedet i medfør af denne bestemmelse følger af, at foranstaltningen har muliggjort omstruktureringen af de kommunale værker og overgangen til et konkurrencebaseret marked. Kommissionen har derfor i det foreliggende tilfælde anlagt et urigtigt skøn i den anfægtede beslutning.

132 Desuden er Kommissionens analyse i den anfægtede beslutning selvmodsigende, for så vidt som den ikke fandt de fortilfælde relevante, som virksomhederne henviste til i forbindelse med den administrative procedure, som f.eks. Kommissionens beslutning af 10. november 1999 om overgangsregler til afskaffelse af kommunale transportforetagenders fritagelse fra selskabsskat (EFT C 379, s. 11) og beslutning 2000/410/EF af 22. december 1999 om den støtteordning, Frankrig planlægger at indføre til fordel for den franske havnesektor (EFT 2000 L 155, s. 52). Ligesom i det foreliggende tilfælde havde de pågældende skatteforanstaltninger i disse to beslutninger til formål at sikre overgangen fra en monopolordning til en liberaliseret ordning.

133 Sagsøgeren har gjort gældende, at omdannelsen af kommunale værker til kapitalselskaber aldrig ville være blevet foretaget, hvis den pågældende foranstaltning ikke var blevet vedtaget. Den pågældende foranstaltning var uundværlig med henblik på at fremme åbningen af lokale offentlige tjenester for konkurrence ved at sikre gennemsigtigheden af de finansielle forbindelser mellem de offentlige myndigheder og leverandørerne af tjenesteydelser. Den pågældende foranstaltning har opfyldt det grundlæggende krav om at sikre en overgangsperiode for omstruktureringen af disse virksomheder, uden dog at bringe kontinuiteten af leveringen af den offentlige tjeneste i fare. Sagsøgeren har også gjort gældende, at der er tale om en mangelfuld begrundelse i denne henseende.

134 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation.

135 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende ikke er relevant. Den pågældende foranstaltning blev således erklæret uforenelig med fællesmarkedet, fordi den tilsidesætter artikel 43 EF, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. Kommissionen har subsidiært har bestridt rigtigheden af det her omhandlede anbringende.

Rettens bemærkninger

136 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen råder over et vidt skøn ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF (Domstolens dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18). Den kontrol, Fællesskabets retsinstanser udøver, må derfor begrænses til en efterprøvelse af, om procedureregler og begrundelsespligten er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning.

137 Det følger endvidere af fast retspraksis, at statsstøtte til kriseramte virksomheder for at kunne godkendes i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF skal indgå i en omstruktureringsplan, som skal forelægges for Kommissionen med de fornødne enkeltheder (Domstolens dom af 22.3.2001, sag C-17/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, præmis 45).

138 I det foreliggende tilfælde fremgår det med hensyn til den anfægtede beslutnings begrundelse af denne, at Kommissionen undersøgte, om støtten kunne betragtes som forenelig med fællesmarkedet på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, først i lyset af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1999 C 288, s. 2), og derefter uafhængigt af de nævnte

retningslinier. Kommissionen anførte i den forbindelse grundene til, at den var kommet frem til en negativ konklusion (betragtning 97 ff. til den anfægtede beslutning).

139 Det fremgår dernæst klart af sagsakterne, at de betingelser, som skal være opfyldt for, at den treårige fritagelse for selskabsskat er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, ikke var opfyldt. Den treårige fritagelse for selskabsskat sigtede ikke mod at genetablere de fritagne selskabers rentabilitet og var ikke forbeholdt kriseramte virksomheder. Selv om dette dog var tilfældet, blev der ikke fremlagt nogen omstruktureringsplan eller foranstaltning med henblik på at kompensere for konkurrencefordrejende bivirkninger som følge af tildelingen af den pågældende støtte. Det følger imidlertid af retspraksis, at statsstøtte til kriseramte virksomheder for at kunne erklæres for forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF skal indgå i en sammenhængende omstruktureringsplan, der skal forelægges Kommissionen med alle nødvendige detaljer (dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 137, præmis 45).

140 Det skal med hensyn til argumentet, hvorefter den pågældende foranstaltning har lettet overgangen fra en monopolordning til en liberaliseret ordning, bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, på hvilken måde den pågældende foranstaltning har åbnet for en mere intens konkurrence. Som det således allerede er blevet anført, var de pågældende markeder allerede præget af en vis grad af konkurrence, og derfor kunne den pågældende foranstaltning fordreje konkurrencevilkårene.

141 Det skal med hensyn til den påståede modstrid mellem den fremgangsmåde, som er blevet fulgt i dette tilfælde, og fremgangsmåden i andre beslutninger fra Kommissionen, bemærkes, at det fremgår af de to beslutninger, som sagsøgeren henviser til, at de pågældende situationer ikke kan sammenlignes med den foreliggende sag. For så vidt angår beslutningen af 10. november 1999 havde de af skattefritagelsen begunstigede i nævnte sag, som Kommissionen med rette har gjort gældende, forbud mod at deltage i udbud uden for referencekommunen indtil åbningen af deres egne hjemmemarkeder. Med hensyn til beslutning 2000/410 var tildelingen af den pågældende støtte i dette tilfælde betinget af, at der blev gennemført investeringer med henblik på overførsel og udskiftning af eksisterende materiel.

142 På baggrund af det ovenstående skal det fjerde anbringende forkastes.

Det femte anbringende om ulovligheden af tilbagesøgningspålægget og tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet

143 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at det pålæg, der blev rettet til Den Italienske Republik, om at tilbagesøge den støtte fra modtagerne, der blev ydet i medfør af de ordninger, som blev erklæret uforenelige med fællesmarkedet, er ulovligt, og har påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt proportionalitetsprincippet. Dette anbringende består af to led.

Parternes argumenter

— Det første led om ulovligheden af tilbagesøgningspålægget, henset til den abstrakte vurdering af den pågældende foranstaltning

144 Ifølge sagsøgeren pålægger den anfægtede beslutnings artikel 3 Den Italienske Republik at kræve al den støtte, som aktieselskaberne i henhold til lov nr. 142/90 havde modtaget, tilbage, selv om Kommissionen anerkendte muligheden for, at visse støtteforanstaltninger — uden at den i øvrigt har identificeret dem — ikke er uforenelige med fællesmarkedet. Ifølge sagsøgeren er Den Italienske Republik således forpligtet til at foretage en meget kompleks faktuel analyse og herved udøve et skøn, der går langt ud over dens kompetencer, og den vil løbe en risiko for at tilbagesøge foranstaltninger, som ikke udgør støtte, eller som udgør eksisterende støtte, eller endog støtte, der kan erklæres forenelig med fællesmarkedet ved en senere beslutning fra Kommissionen.

145 Henset til, at der i forbindelse med Kommissionens tilbagesøgningspålæg ikke var angivet bilagt nogen processuelle rammer, burde Kommissionen ifølge sagsøgeren enten selv i detaljer undersøge de forskellige tilfælde, for hvilke der rent faktisk ville kunne udstedes et tilbagesøgningspålæg, eller nøjes med at foretage en vurdering af ordningen på en abstrakt måde. I sidstnævnte tilfælde burde Kommissionen afstå fra at give påbud om tilbagebetaling af den ydede støtte.

146 Sagsøgeren har fremhævet en selvmodsigelse i Kommissionens argumenter mellem de nationale myndigheders mulighed for at anse de individuelle støttebeløb for at være forenelige med fællesmarkedet (betragtning 126 til den anfægtede beslutning) og påstanden om Kommissionens enekompetence til at bedømme statsstøttens forenelighed med det fælles marked.

147 Sagsøgeren bestrider ikke henvisningen til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 64 ovenfor, men gør gældende, at det bør fastlægges, på hvilket tidspunkt den konkrete analyse af de individuelle tilfælde skal foretages. Dette tidspunkt bør være tidspunktet for vedtagelsen af Kommissionens beslutning.

148 Endvidere har sagsøgeren påstået, at den af Kommissionen nævnte retspraksis kun vedrører tilfælde, hvor det var umuligt — i modsætning til det foreliggende tilfælde — at differentiere den omtvistede støtte i forhold til støttemodtagernes individuelle situation. Domstolen har således udtrykkeligt pålagt Kommissionen en sanktion i to domme for ikke at have sondret mellem de undersøgte støtteforanstaltninger på baggrund af de faktiske omstændigheder (dom af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, og af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, sag C-409/00, Sml. I, s. 1487).

149 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation.

150 Kommissionen har bestridt samtlige de af sagsøgeren anførte argumenter.

— Anbringendets andet led om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet

151 Sagsøgeren gør gældende, at tilbagesøgningspålægget i den anfægtede beslutnings artikel 3 er ugyldigt som følge af, at Kommissionen har tilsidesat de almindelige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitet.

152 Sagsøgeren er af den opfattelse, at en række faktorer har bidraget til hos selskabet at skabe reel tillid til lovligheden af den pågældende foranstaltning, nemlig den overbevisning, at der forelå identitet mellem de to successive skatteordninger, de italienske myndigheders adfærd og endelig Kommissionens adfærd, for så vidt som den først indledte den formelle undersøgelsesprocedure fire år efter vedtagelsen af den pågældende foranstaltning og under proceduren hverken besvarede de argumenter, sagsøgeren havde fremført, eller anvendte den beføjelse, den i medfør af artikel 10 og 11 i forordning nr. 659/1999 er tillagt til at udstede påbud i de tre år, hvor sagen blev undersøgt.

153 Under alle omstændigheder ville sagsøgeren på grund af den italienske lovgivers vedtagelse af den treårige fritagelse for selskabsskat ikke have kunnet betale selskabsskat i perioden 1997-1999, da en virksomhed ikke skal betale skatter, som ikke er fastsat i national ret.

154 Endelig har sagsøgeren anført, at tilbagesøgningen af støtten på grund af de grundlæggende ændringer i markedsvilkårene og virksomhedernes situation tydeligvis ikke er i stand til at genoprette den tidligere situation og derfor ikke er begrundet. Desuden var det ikke aktieselskaber i henhold til lov nr. 142/90, men kommunerne som aktionærer heri, der havde fordel af den treårige fritagelse for selskabsskat.

155 Intervenienterne har tilsluttet sig sagsøgerens opfattelse og argumentation med hensyn til dette led af anbringendet.

156 Kommissionen har bestridt samtlige de af sagsøgeren anførte argumenter.

Rettens bemærkninger

157 Som anført ovenfor i præmis 62, er det fast retspraksis, at Kommissionen i forbindelse med en støtteordning kan indskrænke sig til at undersøge ordningens egenskaber.

158 Det fremgår også af retspraksis, at en negativ afgørelse med hensyn til en støtteordning ikke skal indeholde en analyse af støtte, der er tildelt i individuelle tilfælde i henhold til denne ordning. Det er alene ved en eventuel tilbagesøgning af støtte, at det er nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation (dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 64 ovenfor, præmis 91).

159 Det bemærkes derefter, at ifølge fast retspraksis er tilbagesøgning af ulovligt udbetalt støtte, inklusive renter, den logiske følge af, at støtten er fundet uforenelig med fællesmarkedet (Domstolens dom i Tubemeuse-sagen, nævnt i præmis 86 ovenfor, præmis 66, samt dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 47, og af 29.6.2004, sag C-110/02, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 6333, præmis 41).

160 I denne forbindelse bemærkes det endvidere, at denne retspraksis finder anvendelse på såvel en individuel støtte som på støtte, der udbetales inden for rammerne af en støtteordning.

161 En generel og abstrakt undersøgelse af en støtteordning udelukker imidlertid ikke, at det beløb, der er ydet i henhold til ordningen, i et individuelt tilfælde ikke er omfattet af det i artikel 87, stk. 1, EF indeholdte forbud, f.eks. som følge af, at den individuelle ydelse af støtte er omfattet af reglerne om de minimis-støtte. Denne betragtning forklarer de forbehold, som fremgår af betragtning 72, 85 og 126 til den anfægtede beslutning.

162 De nationale myndigheders rolle, når Kommissionen i en beslutning erklærer en støtte uforenelig med fællesmarkedet, består ganske vist alene i at gennemføre Kommissionens beslutning, og de har på dette område ingen skønsbeføjelser (Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinicke & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 10). Dette forhindrer dog ikke de nationale myndigheder i ved gennemførelsen af den pågældende beslutning at tage hensyn til sådanne forbehold. I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, pålægger Kommissionen følgelig kun tilbagesøgning af støtte som omhandlet i artikel 87 EF, og ikke af beløb, der — skønt udbetalt under den omtvistede ordning — ikke udgør støtte, eller udgør eksisterende støtte eller støtte, som er forenelig med fællesmarkedet i medfør af en gruppefritagelsesforordning eller reglerne om de minimis-støtte, eller i øvrigt i medfør af en anden beslutning fra Kommissionen.

163 Hvad angår den anfægtede beslutnings hævdede ulovlighed på grund af den omstændighed, at Den Italienske Republik er forpligtet til at fastslå, hvilke konkrete foranstaltninger der udgør støtte, skal det bemærkes, at en sådan analyse i givet fald skal

foretages i dialog med Kommissionen i overensstemmelse med artikel 10 EF. Desuden har støttebegrebet en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer. Den nationale ret har endvidere kompetence til at fortolke begrebet statsstøtte og eksisterende statsstøtte og kan udtale sig om eventuelle særlige forhold ved det ene eller andet tilfælde, i givet fald ved at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

164 I øvrigt vil en tiltrædelse af sagsøgerens synspunkt, hvorefter en abstrakt undersøgelse af en støtteordning — uden en detaljeret undersøgelse af de enkelttilfælde, hvor den finder anvendelse — ikke kan give anledning til et pålæg om tilbagesøgning, medføre, at der systematisk ikke vil være mulighed for at tilbagesøge fejlagtigt udbetalt støtte, og at artikel 87 EF og 88 EF derfor mister deres betydning. I et sådant tilfælde vil det være umuligt for Kommissionen — den eneste myndighed, som har kompetence til at afgøre, om støtteforanstaltninger er forenelige med fællesmarkedet — at undersøge de mange tilfælde af anvendelse af støtteordninger.

165 For så vidt angår anbringendet vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes, at der hos støttemodtagerne ikke kan bestå en berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i artikel 88 EF fastsatte procedure. En påpasselig erhvervsdrivende må nemlig normalt være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt (Domstolens dom af 14.1.1997 i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 159, præmis 51). Det kan dog ikke udelukkes, at der hos en virksomhed, der har modtaget en ulovlig støtte, under ekstraordinære omstændigheder retmæssigt kan være skabt en forventning om, at denne støtte var lovlig (Domstolens dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 16).

166 I det foreliggende tilfælde er den pågældende støtteordning imidlertid ikke blevet anmeldt til Kommissionen, hvilket er i strid med artikel 88 EF, og sagsøgeren har ikke påberåbt sig nogen ekstraordinære omstændigheder, der kan begrunde den hævdede berettigede forventning. Især er argumentet om den overbevisning, at der forelå identitet mellem de to successive skatteordninger, allerede blevet forkastet af Retten

som ubegrundet (jf. præmis 123 ovenfor), og det udgør under alle omstændigheder ikke en ekstraordinær omstændighed, der kan begrunde den manglende tilbagesøgning af den pågældende støtte. Dernæst er enhver tilsyneladende passivitet fra Kommissionen — hvilket i det foreliggende tilfælde ikke er godtgjort — uden betydning, når en støtteordning ikke er anmeldt til den (Domstolens dom af 11.11.2004, forenede sager C-183/02 P og C-187/02 P, Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, Sml. I, s. 10609, præmis 52). Hvad endelig angår argumentet om artikel 10 og 11 i forordning nr. 659/1999 må det konstateres, at Kommissionen ikke er forpligtet til automatisk at pålægge den pågældende medlemsstat at ophøre med udbetaling af ikke-anmeldt støtte.

167 Det følger af det foranstående, at det femte anbringende ligeledes skal forkastes.

168 Af alt det ovenstående følger, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

169 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

170 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, bærer intervenienten sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling):

1) Sagen afvises, for så vidt den angår lånene fra Cassa Depositi e Prestiti.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

3) ACEA SpA bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

4) **ACSM Como SpA og AEM — Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA bærer deres egne omkostninger.**

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 2009.

Underskrifter