ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer — uitgebreid)

11 juni 2009 *

In zaak T-292/02,

Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), gevestigd te Rome (Italië), vertegenwoordigd door C. Tessarolo, A. Vianello, S. Gobbato en F. Spitaleri, advocaten,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci als gemachtigde,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

ondersteund door

Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida, gevestigd te Rome (Italië), vertegenwoordigd door P. Alberti, advocaat,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de artikelen 2 en 3 van beschikking 2003/193/EG van de Commissie van 5 juni 2002 inzake de steunmaatregel betreffende belastingvrijstellingen en leningen tegen gunstige voorwaarden die Italië heeft verstrekt ten gunste van nutsbedrijven waarin de overheid een meerderheidsdeelneming heeft (PB 2003, L 77, blz. 21),

wijst

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

samengesteld als volgt: E. Martins Ribeiro, kamerpresident, D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (rapporteur) en A. Dittrich, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 april 2008,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoekster, de Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), voorheen Cispel genoemd, is een confederatie van openbare en particuliere ondernemingen en entiteiten die actief zijn op het gebied van de plaatselijke openbare diensten. Volgens haar statuten bestaat haar taak onder meer in de vertegenwoordiging, de ondersteuning en de bescherming van voornoemde ondernemingen en entiteiten. Zij is meer bepaald belast met de onderhandelingen over een collectieve arbeidsovereenkomst voor de bestuurders van plaatselijke nutsbedrijven.

Toepasselijke nationale bepalingen

2 Bij legge n. 142 ordinamento delle autonomie locali (wet nr. 142 houdende ordening van het plaatselijke zelfbestuur van 8 juni 1990, GURI nr. 135 van 12 juni 1990; hierna: „wet nr. 142/90") is in Italië een hervorming doorgevoerd van de wettelijke organisatorische middelen waarover gemeenten kunnen beschikken voor het beheer van de openbare diensten, meer bepaald in de sectoren van de distributie van water, gas en elektriciteit en die van vervoer. In de gewijzigde versie van artikel 22 van voornoemde wet was in de mogelijkheid voorzien dat de gemeenten met het oog op de levering van de openbare diensten, vennootschappen met verschillende rechtsvormen konden oprichten. Tot deze laatste behoorden de oprichting van commerciële vennootschappen en vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de meerderheid van het aandelenkapitaal in handen van de overheid was (hierna: „wet nr. 142/90-vennootschappen").

3 In die context zijn tussen 1994 en 1998 uit hoofde van artikel 9 bis van legge n. 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (wet nr. 488 houdende omzetting in wet, met wijzigingen, van wetsbesluit nr. 318 van 1 juli 1986, tot invoering van spoedmaatregelen voor de plaatselijke financiën van 9 augustus 1986, GURI nr. 190 van 18 augustus 1986), leningen met een bijzondere rentevoet bij de Cassa Depositi e Prestiti (hierna: „CDDPP") toegekend aan wet nr. 142/90-vennootschappen die openbare diensten leverden (hierna: „leningen van de CDDPP").

4 Bovendien zijn op grondslag van artikel 3, leden 69 en 70, van legge n. 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica (wet nr. 549 betreffende maatregelen ter rationalisatie van de overheidsfinanciën van 28 december 1995, gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 1995; hierna: „wet nr. 549/95") juncto decreto-legge n. 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 EGE 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 (wetsbesluit nr. 331 inzake harmonisatie van de belastingmaatregelen op verschillende gebieden van 30 augustus 1993, GURI nr. 203 van 30 augustus 1993; hierna: „wetsbesluit nr. 331/93"), de volgende maatregelen ten voordele van de wet nr. 142/90-vennootschappen geïntroduceerd:

— vrijstelling van alle overdrachtbelastingen met betrekking tot de omzetting van speciale bedrijven en gemeentelijke bedrijven in wet nr. 142/90-vennootschappen (hierna: „vrijstelling van overdrachtbelastingen");

— vrijstelling van vennootschapsbelasting, te weten de winstbelasting op rechtspersonen en de plaatselijke inkomstenbelasting, gedurende drie jaar, niet later dan het fiscale jaar 1999 (hierna: „driejarige vrijstelling van vennootschapsbelasting").

Administratieve procedure

5 Volgend op een klacht over deze maatregelen heeft de Commissie bij brieven van 12 mei, 16 juni en 21 november 1997 de Italiaanse autoriteiten om inlichtingen hieromtrent verzocht.

6 Bij brief van 17 december 1997 hebben de Italiaanse autoriteiten een gedeelte van de gevraagde inlichtingen verstrekt. Voorts is er op verzoek van de Italiaanse autoriteiten op 19 januari 1998 een vergadering belegd.

7 Bij brief van 17 mei 1999 deelde de Commissie de Italiaanse autoriteiten mee dat zij had besloten de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. Dit besluit is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1999, C 220, blz. 14).

8 Na van derdebelanghebbenden en de Italiaanse autoriteiten opmerkingen te hebben ontvangen, heeft de Commissie hun bij meerdere gelegenheden om aanvullende inlichtingen verzocht. Er vonden ook besprekingen plaats tussen de Commissie enerzijds en de Italiaanse autoriteiten en de derdebelanghebbenden anderzijds.

9 Sommige van de wet nr. 142/90-vennootschappen, zoals ACEA SpA, AEM SpA en Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), die overigens een beroep tot nietigverklaring hebben ingesteld tegen de beschikking die in de onderhavige zaak centraal staat (zaken T-297/02, T-301/02 en T-300/02, respectievelijk), hebben met name betoogd dat de drie betrokken soorten maatregelen geen staatssteun opleverden.

10 De Italiaanse autoriteiten en verzoekster hebben zich in wezen achter dat standpunt geschaard.

11 Het Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI), een Duitse vereniging voor de industrie en daaraan verwante dienstverleners, was daarentegen van oordeel dat de betrokken maatregelen niet alleen in Italië, maar ook in Duitsland tot mededingingsverstoringen konden leiden.

12 Ook Gas-it, Italiaanse vereniging van particuliere marktdeelnemers in de gasdistributiesector, heeft verklaard dat de betrokken maatregelen, meer bepaald de driejarige vrijstelling van vennootschapsbelasting, staatssteun vormden.

13 De Commissie heeft op 5 juni 2002 beschikking 2003/193/EG inzake de steunmaatregel betreffende belastingvrijstellingen en leningen tegen gunstige voorwaarden die Italië heeft verstrekt ten gunste van de wet nr. 142/90-vennootschappen (PB 2003, L 77, blz. 21; hierna: „bestreden beschikking"), vastgesteld.

Bestreden beschikking

14 De Commissie benadrukt allereerst dat haar onderzoek enkel betrekking heeft op de steunregelingen van algemene strekking die bij de litigieuze maatregelen zijn ingesteld en niet op steun die op individuele basis aan een aantal ondernemingen is toegekend, zodat haar onderzoek in de bestreden beschikking algemeen en abstract is. Zij verklaart in dit verband dat de Italiaanse Republiek „geen fiscale voordelen op individuele basis [heeft] toegekend en [bij haar] geen enkel individueel geval van steun [heeft] aangemeld; Italië heeft de Commissie alle noodzakelijke informatie verstrekt om dit te kunnen beoordelen". De Commissie geeft aan dat zij zich bijgevolg verplicht acht om de betrokken regelingen in algemene en abstracte zin te analyseren, zowel wat hun kwalificatie als hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt betreft (punten 42-45 van de bestreden beschikking).

15 Volgens de Commissie vormen de leningen van de CDDPP en de driejarige vrijstelling van vennootschapsbelasting (hierna, gezamenlijk: „betrokken maatregelen") staatssteun. De toekenning van dergelijke voordelen, met middelen van de staat, aan de wet nr. 142/90-vennootschappen heeft immers tot gevolg dat deze vennootschappen hun concurrentiepositie versterken ten opzichte van alle andere ondernemingen die dezelfde diensten willen leveren (punten 48-75 van de bestreden beschikking). De

betrokken maatregelen zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt nu zij noch aan de voorwaarden van artikel 87, leden 2 en 3, EG, noch aan de voorwaarden van artikel 86, lid 2, EG voldoen en daarenboven een schending van artikel 43 EG opleveren (punten 94-122 van de bestreden beschikking).

16 De vrijstelling van overdrachtbelastingen levert daarentegen naar het oordeel van de Commissie geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG op aangezien deze belastingen verschuldigd waren bij de oprichting van een nieuwe economische entiteit of bij de overdracht van activa tussen economische entiteiten. Vanuit wezenlijk oogpunt gezien zijn de gemeentelijke bedrijven en de wet nr. 142/90-vennootschappen belichamingen van een en dezelfde economische entiteit. Bijgevolg wordt de belastingvrijstelling te hunner voordeel gerechtvaardigd door de aard of opzet van het stelsel (punten 76-81 van de bestreden beschikking).

17 Het dispositief van de bestreden beschikking luidt als volgt:

„*Artikel 1*

De vrijstelling van overdrachtbelastingen […] vormt geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, [EG].

Artikel 2

De […] vrijstelling van [vennootschaps]belasting gedurende drie jaar en de voordelen die voortvloeiden uit leningen [van de CDDPP...], vormen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, [EG].

Genoemde steunregelingen zijn niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 3

Italië neemt alle nodige maatregelen om de krachtens de in artikel 2 genoemde regelingen reeds onwettig ter beschikking gestelde steun van de begunstigden terug te vorderen.

De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voor zover deze procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de [bestreden] beschikking toelaten.

De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentievoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.

[…]"

Procesverloop en conclusies van partijen

18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 september 2002, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

19 Bij op 20 december 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida verzocht om in de onderhavige procedure te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van 12 mei 2003 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) van het Gerecht (voormalige samenstelling) deze interventie toegestaan. Interveniënte heeft haar memorie neergelegd en de andere partijen hebben hun opmerkingen hierover binnen de gestelde termijn ingediend.

20 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 januari 2003, heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

21 Verzoekster heeft op 28 februari 2003 opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

22 De Italiaanse Republiek heeft op 8 augustus 2002 eveneens een beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld bij het Hof, welk beroep is ingeschreven onder zaaknummer C-290/02. Het Hof heeft vastgesteld dat dit beroep en de beroepen in de zaken T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 en T-309/02 hetzelfde voorwerp hadden, te weten nietigverklaring van de bestreden beschikking, en verknocht waren daar de in elk van deze zaken aangevoerde middelen elkaar grotendeels overlapten. Bij beschikking van 10 juni 2003 heeft het Hof de behandeling

van zaak C-290/02 overeenkomstig artikel 54, derde alinea, van zijn Statuut geschorst hangende de eindbeslissingen van het Gerecht in de zaken T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 en T-309/02.

23 Bij beschikking van 8 juni 2004 heeft het Hof besloten zaak C-290/02 te verwijzen naar het Gerecht, dat de bevoegdheid heeft gekregen om over door de lidstaten tegen de Commissie ingestelde beroepen te oordelen, zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van besluit 2004/407/EG, Euratom van de Raad van 26 april 2004 tot wijziging van de artikelen 51 en 54 van het Statuut van het Hof van Justitie (PB L 132, blz. 5). Daarop is deze zaak ter griffie van het Gerecht ingeschreven onder zaaknummer T-222/04.

24 Bij beschikking van 5 augustus 2004 heeft het Gerecht besloten de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid met de zaak ten gronde te voegen.

25 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het in het kader van de in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voorziene maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen verzocht, schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

26 Bij beschikking van de president van de Achtste kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 13 maart 2008 zijn de zaken T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 en T-222/04 overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling.

27 Partijen zijn ter terechtzitting van 16 april 2008 in hun pleidooien en antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

28 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— artikel 2 van de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 3 van de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de Italiaanse Republiek daarin wordt gelast om de bij de betrokken maatregelen toegekende steun terug te vorderen en daarin de referentievoet voor de berekening van het bevel tot terugvordering wordt aangegeven;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

29 De Commissie, daarin ondersteund door interveniënte, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

30 De Commissie betwist om te beginnen dat verzoekster procesbelang heeft wat de leningen van de CDDPP aangaat. Verzoekster is immers een confederatie die de belangen van onder meer de wet nr. 142/90-vennootschappen behartigt. In casu is het onmogelijk om na te gaan of één of meer van haar leden ook daadwerkelijk het voordeel van deze leningen hebben genoten, daar zij heeft nagelaten een lijst van dergelijke leden over te leggen.

31 De Commissie bestrijdt vervolgens dat verzoekster procesbevoegd is, daar zij door de bestreden beschikking niet individueel wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

32 De Commissie betoogt aangaande de individuele geraaktheid van de leden van verzoekster om te beginnen in wezen dat de bestreden beschikking als een maatregel van algemene strekking moet worden gekwalificeerd daar zij betrekking heeft op een steunregeling en dus op een onbepaald en onbepaalbaar aantal ondernemingen die op grond van een algemeen criterium, zoals het behoren tot een categorie van ondernemingen, zijn omschreven. De algemene strekking en dus het normatieve karakter van een handeling worden niet aangetast doordat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie zij op een bepaald moment van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald, zolang deze toepassing geschiedt op grond van een rechtens of feitelijk objectieve situatie die door de handeling is omschreven in samenhang met de doelstelling van die handeling.

33 De Commissie betoogt dat een persoon slechts individueel wordt geraakt door een handeling van algemene strekking indien deze handeling afbreuk doet aan zijn specifieke rechten of indien de instelling die haar heeft vastgesteld verplicht is om met de gevolgen van deze handeling voor de positie van bedoelde betrokken persoon rekening te houden. Daar is in casu evenwel geen sprake van. De bestreden beschikking heeft immers gevolgen gehad voor de positie van alle ondernemingen die het voordeel van de betrokken maatregelen hebben genoten. Bijgevolg is er geen schending van de specifieke rechten van bepaalde ondernemingen die hen zou kunnen onderscheiden ten opzichte van alle ondernemingen die het voordeel van de betrokken maatregelen hebben genoten. De Commissie heeft toen zij de bestreden beschikking vaststelde overigens met de gevolgen van haar beschikking voor de positie van een specifieke onderneming geen rekening hoeven of kunnen houden. Noch de onverenigbaarverklaring, noch het bevel tot terugvordering die in de bestreden beschikking zijn opgenomen, hebben betrekking op individuele begunstigden.

34 Volgens de Commissie wordt haar analyse bevestigd in de bestaande rechtspraak op het gebied van staatssteun, volgens welke het zijn van begunstigde van een steunregeling die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van individueel geraakt zijn in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

35 Recentere zaken stellen de gevestigde rechtspraak niet opnieuw ter discussie. Volgens de Commissie kan de oplossing die is gekozen in het arrest van het Hof van 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855; hierna: „arrest Sardegna Lines"), niet worden toegepast op alle beroepen die worden ingesteld door begunstigden van een onrechtmatig en onverenigbaar verklaarde steunregeling waarvan de terugvordering is gelast. Deze conclusie dringt zich in het bijzonder op wanneer, zoals in casu, de betrokken steunregeling op abstracte wijze is onderzocht. Daarenboven had de verzoekster in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sardegna Lines in werkelijkheid het voordeel van een individuele steunmaatregel genoten, aangezien het een voordeel betrof dat was toegekend uit hoofde van een handeling op grond van een regionale wet die werd gekenmerkt door een ruime discretionaire bevoegdheid. Bovendien was die situatie in de loop van de formele onderzoeksprocedure nauwgezet onderzocht.

36 De feiten van de onderhavige zaak verschillen ook van die welke aanleiding hebben gegeven tot het arrest van het Hof van 29 april 2004, Italië/Commissie (C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087; hierna: „arrest Alzetta"), in die zin dat de Commissie in casu noch het exacte aantal, noch de identiteit van de betrokken steunontvangers kende, niet alle relevante inlichtingen in haar bezit had en niet het bedrag kende dat in elk van de

gevallen aan steun was toegekend. Daarenboven wordt in de onderhavige zaak de driejarige vrijstelling van vennootschapsbelasting automatisch toegepast, terwijl de steunmaatregelen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Alzetta, via een latere handeling waren toegekend.

37 Hoe dan ook volstaan noch het feit dat aan de in artikel 88, lid 2, EG voorziene procedure is deelgenomen, noch het in de beschikking vervatte bevel tot terugvordering om verzoekster te individualiseren, aldus de Commissie. Immers, aangezien de beroepen die worden ingesteld door potentiële begunstigden van een steunregeling niet in de zin van artikel 230 EG ontvankelijk zijn, zou datzelfde moeten gelden voor beroepen die door begunstigden van een niet-aangemelde steunregeling worden ingesteld.

38 Volgens de Commissie is verzoekster ook niet zelfstandig procesbevoegd. Zij lijdt als afzonderlijke entiteit immers geen schade als gevolg van de intrekking van de betrokken maatregelen. Bovendien volstaat het feit dat zij aan de procedure bij de Commissie heeft deelgenomen niet om haar te individualiseren in de zin van het arrest van het Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 207). Ten slotte heeft zij evenmin als onderhandelaar in de zin van het arrest van het Hof van 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219), gehandeld. Het feit dat verzoekster de belangen van haar leden behartigt of lobbyt en het feit dat zij aan de vakbondsonderhandelingen deelneemt, zijn irrelevant. Voor het overige kent verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1) aan collectieve belangenbehartigingsorganisaties geen bijzondere status toe. Volgens de Commissie is in casu ook irrelevant de rechtspraak waarin het individueel geraakt zijn van de concurrenten van de steunontvangers wordt erkend wanneer zij steun goedkeurt zonder de formele procedure in te leiden. Daarbij komt dat zij, wanneer zij een beschikking over een steunregeling vaststelt, niet gehouden is om de individuele situaties van de begunstigden te onderzoeken.

39 Ten slotte levert de niet-ontvankelijkverklaring van het door verzoekster in de onderhavige zaak ingestelde beroep geen schending van het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming op, aangezien de bij de artikelen 241 EG en 234 EG voorziene

rechtsgangen volstaan (arrest Hof van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/ Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677; hierna: „arrest UPA"). Het argument dat verzoekster ontleent aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat op 7 december 2000 te Nice is afgekondigd (PB 2000, C 364, blz. 1), is niet overtuigend daar het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (PB 2004, C 310, blz. 1) de voorwaarden voor ontvankelijkheid van door particulieren ingestelde beroepen niet heeft gewijzigd.

40 Interveniënte schaart zich in wezen achter het standpunt van de Commissie.

41 Verzoekster stelt dat zij ook wat de leningen van de CDDPP betreft procesbelang heeft. Zij komt immers ook op tegen het deel van de beschikking betreffende de leningen van de CDDPP die haar leden ten goede zijn gekomen.

42 Verzoekster betwist vervolgens de stelling dat de bestreden beschikking een handeling van algemene strekking is. In de eerste plaats heeft de Commissie de strekking van de bestreden beschikking laten afhangen van het soort steun dat in geding was. Op het gebied van het mededingingsrecht en het staatssteunrecht is een ten aanzien van een lidstaat vastgestelde beschikking een individuele handeling. De in dat verband door de Commissie ter ondersteuning van haar beweringen ingeroepen rechtspraak is irrelevant aangezien deze betrekking heeft op procesbevoegdheid van particulieren in geval van handelingen van algemene strekking en met een normatief karakter. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van een beroep dat is ingesteld door een persoon die geen geadresseerde van de bestreden handeling is, moeten de gevolgen van deze laatste worden vastgesteld.

43 In de tweede plaats was ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking, het aantal ondernemingen waarop zij van toepassing was bepaald en bepaalbaar. Deze beschikking heeft onmiddellijk en rechtsreeks tot vermogensschade geleid voor de ondernemingen die bij verzoekster zijn aangesloten doordat de Commissie daarin de terugvordering gelast van de steun die zij daadwerkelijk hebben genoten. De rechtspositie van de leden van verzoekster is daarom vergelijkbaar met die van de

begunstigden van individuele steun, die zich dus in een analoge situatie bevinden als de rechtstreekse adressaten van de bestreden beschikking.

44 Volgens verzoekster zijn individueel geraakt, de daadwerkelijke begunstigden van de steun die is toegekend uit hoofde van een algemene steunregeling die onverenigbaar is verklaard en waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast.

45 Verzoekster roept ter ondersteuning van haar verzoek bovendien het recht op rechterlijke bescherming in. Door ontvankelijkverklaring van het onderhavige beroep is de volwaardige en doeltreffende rechterlijke bescherming van particulieren overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie immers verzekerd.

46 Verzoekster meent dat zij niet alleen omwille van het feit dat haar leden door de bestreden beschikking worden geraakt, individueel wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, maar mede omdat zij zelf ook procesbevoegd is.

47 Zij betoogt om te beginnen dat zij zich in een onderhandelaarpositie in de zin van het arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, bevond. Zij is immers de vereniging van de categorie van ondernemingen en entiteiten die de plaatselijke openbare diensten in Italië exploiteren. Haar functies bestaan onder meer uit de vertegenwoordiging op vakbondsniveau en de vertegenwoordiging van de belangen van deze laatste. Zij wordt trouwens in meerdere wettelijke bepalingen genoemd als onderhandelingspartner voor de openbare autoriteiten. Zo heeft zij in 1996 met de openbare autoriteiten onderhandeld over een tekst van een overeenkomst ter coördinatie van de contractuele basisbepalingen die de arbeidsverhouding van de hogere leidinggevenden van de plaatselijke nutsbedrijven in Italië beheersen. Deze overeenkomst voorzag overigens in een scheidsgerecht voor de beslechting van arbeidsgeschillen, waarvan een van de leden door verzoekster zou worden aangewezen.

48 Verzoekster verwijst daarnaast naar haar deelname aan de administratieve procedure bij de Commissie en naar het rechtszekerheidsbeginsel.

49 Ten slotte roept zij ter ondersteuning van de ontvankelijkheid van haar beroep artikel 1, sub h, en artikel 20 van verordening nr. 659/1999 in.

Beoordeling door het Gerecht

50 Overeenkomstig artikel 230, vierde alinea, EG kan een natuurlijke of rechtspersoon slechts tegen een tot een andere persoon gerichte beschikking beroep instellen, indien deze beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt.

51 Bijgevolg moet worden nagegaan of verzoekster procesbevoegd is.

52 Volgens de rechtspraak zijn beroepen tot nietigverklaring die zijn ingesteld door een vereniging in sommige gevallen ontvankelijk, te weten wanneer de vereniging de belangen vertegenwoordigt van ondernemingen die zelf bevoegd zouden zijn beroep in te stellen, of wanneer zij wordt geïndividualiseerd wegens een aantasting van haar eigen belangen als vereniging, met name doordat haar positie als onderhandelingspartner door de voor nietigverklaring voorgedragen handeling is aangetast, of nog wanneer een wettelijke bepaling haar uitdrukkelijk een aantal procedurele bevoegdheden toekent (beschikking Gerecht van 28 juni 2005, FederDoc e.a./Commissie, T-170/04, Jurispr. blz. II-2503, punt 49; zie in die zin ook arrest Van de Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 21-24, en arrest Hof van 2 april 1998, Greenpeace Council e.a./Commission, C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punten 14 en 29).

53 Wat de eerste situatie betreft moet er, aangaande verzoeksters argument dat zij ondernemingen vertegenwoordigt die ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking identificeerbaar waren, aan worden herinnerd dat de mogelijkheid om het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten waarop een maatregel van toepassing is, min of meer nauwkeurig te bepalen, geenszins impliceert dat die subjecten moeten worden geacht door deze maatregel individueel te worden geraakt, zolang deze toepassing geschiedt op grond van een objectieve feitelijke of rechtssituatie die in de betrokken handeling wordt omschreven (arrest Hof van 22 november 2001, Antillean Rice Mills/Raad, C-451/98, Jurispr. blz. I-8949, punt 52, en beschikking Gerecht van 28 februari 2005, von Pezold/Commissie, T-108/03, Jurispr. blz. II-655, punt 46).

54 Vervolgens moet eraan worden herinnerd dat uit de arresten Sardegna Lines en Alzetta volgt dat een begunstigde moet worden geacht individueel te zijn geraakt door de beschikking die de lidstaat ertoe verplicht aan de begunstigde uitgekeerde steun terug te vorderen.

55 Derhalve is het van belang te weten of verzoekster inderdaad dergelijke begunstigden vertegenwoordigt. Verzoekster heeft in dat verband noch in haar antwoord op de schriftelijk gestelde vraag van het Gerecht, noch ter terechtzitting kunnen aantonen dat zich onder haar leden begunstigden bevinden van maatregelen waarvan de terugvordering is gelast. Bovendien is in de onderhavige zaak duidelijk dat de verzoekster niet de belangen heeft vertegenwoordigd van de verzoekers in de zaken T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02 en T-189/03, nu deze hun belangen zelf vertegenwoordigen. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat verzoekster zich niet in de eerste situatie als bedoeld in punt 52 hiervoor bevindt.

56 Wat voorts de tweede situatie betreft, moet worden opgemerkt dat het bestaan van bijzondere omstandigheden, zoals de rol die een vereniging heeft gespeeld in het kader van een procedure die tot de vaststelling van een handeling in de zin van artikel 230 EG heeft geleid, weliswaar de ontvankelijkheid kan rechtvaardigen van een beroep dat is ingesteld door een vereniging waarvan de leden niet individueel door de litigieuze handeling worden geraakt, met name wanneer de positie van de vereniging als onderhandelingspartner door die handeling is aangetast (zie in die zin arrest Van der

Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, en beschikking FederDoc e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 51), maar dat uit het dossier niet blijkt dat zulks in casu het geval is.

57 Verzoekster heeft in casu immers enkel deelgenomen aan de procedure die normaal gesproken wordt gevolgd bij de vaststelling van nationale regelgeving, in de hoedanigheid van de partij die wordt gehoord en geraadpleegd. Het feit dat zij onderhandelaarster is geweest bij een nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor de hogere leidinggevenden bij de betrokken openbare diensten, is in de context van het onderhavige geschil irrelevant.

58 Daarenboven kan op basis van het feit dat verzoekster heeft deelgenomen aan de administratieve fase uit hoofde van artikel 1, sub h, en artikel 20 van verordening nr. 659/1999 niet worden geconstateerd dat haar positie als onderhandelaarster in de zin van het arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, is geraakt. Deze bepalingen kennen belangenverenigingen immers geen bijzondere status toe in vergelijking met elke andere belanghebbende. Hieruit volgt dat verzoekster zich niet in de tweede situatie als bedoeld in punt 52 hiervóór bevindt.

59 Met betrekking tot de derde situatie, ten slotte, moet er de aandacht op worden gevestigd dat ofschoon artikel 1, sub h, en artikel 20 van verordening nr. 659/1999 belanghebbenden procedurele rechten toekennen, het onderhavige beroep niet is gericht op het behoud van die rechten. De procedure van artikel 88, lid 2, EG is immers ingeleid en verzoekster heeft in het kader van die procedure opmerkingen ingediend. In die omstandigheden kan het enkele feit dat zij in de zin van voornoemde bepalingen als belanghebbende kan worden beschouwd, niet volstaan voor ontvankelijkverklaring van het beroep (zie in die zin arrest Hof van 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737, punt 37). Bovendien kan de omstandigheid dat haar in de Italiaanse rechtsorde eventueel specifieke taken en functies zijn toebedeeld geen wijziging rechtvaardigen van het bij artikel 230 EG ingestelde stelsel van beroepsmogelijkheden, waarbij de toetsing van de

rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen aan de gemeenschapsrechter (zie in die zin beschikking FederDoc/Commissie, reeds aangehaald, punt 52 en aangehaalde rechtspraak).

60 Uit een en ander volgt dat verzoekster niet heeft aangetoond dat zij zich in de derde situatie als bedoeld in punt 52 hiervoor bevond.

61 Verzoeksters argument inzake de vereisten van doeltreffende rechterlijke bescherming kan aan deze conclusie niet afdoen. Het Hof heeft zijn vaste rechtspraak over de uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG bevestigd in zijn arrest van 1 april 2004, Commissie/Jégo-Quéré (C-263/02 P, Jurispr. blz. I-3425), en in zijn arrest UPA. Daarnaast moet de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarde inzake de individuele geraaktheid weliswaar worden uitgelegd in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren, maar een dergelijke uitlegging mag deze voorwaarde niet tot een dode letter maken (arrest UPA, punt 44).

62 Ten slotte faalt verzoeksters argument betreffende artikel III-365, lid 4, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, aangezien dit nog niet in werking is getreden en het bovendien is vervangen door het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2008, C 115, blz. 1).

63 Uit een en ander volgt dat verzoekster niet kan worden geacht door de bestreden beschikking individueel te zijn geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG en dat het beroep derhalve in zijn geheel niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Kosten

64 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

65 Krachtens artikel 87, lid 4, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal interveniënte haar eigen kosten dragen.

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

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Confederazione Nazionale di Servizi (Confservizi) wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

3) Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida zal haar eigen kosten dragen.

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juni 2009.

ondertekeningen