

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

1 juli 2004*

In zaak T-308/00,

Salzgitter AG, gevestigd te Salzgitter (Duitsland), vertegenwoordigd door J. Sedemund en T. Lübbig, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing als gemachtigde, bijgestaan door K. Schroeter, advocaat,

interveniente,

* Procestaal: Duits.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door

K.-D. Borchardt en V. Kreuschitz als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2000/797/EGKS van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van de groep in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (PB L 323, blz. 5),

wijst

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

samengesteld als volgt: V. Tiili, kamerpresident, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: I. Natsinas, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 oktober 2003,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Artikel 4 KS bepaalt:

„Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag:

[...]

c) door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook.”

2 In artikel 67 KS heet het:

„1. Iedere maatregel van een deelnemende staat, welke een merkbare terugslag teweeg zou kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- en staalindustrie, moet door de belanghebbende regering ter kennis van de Commissie worden gebracht.

2. Indien een dergelijke maatregel van zodanige aard is, dat hij een ernstige verstoring van het evenwicht kan veroorzaken door een belangrijke vergroting van de verschillen tussen de productiekosten, anders dan door een wijziging in het rendement der productiefactoren, kan de Commissie na raadpleging van het Raadgevend Comité en de Raad de volgende maatregelen nemen:

- indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan de ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van de bedoelde staat zijn onderworpen, kan de Commissie de staat machtigen deze ondernemingen steun te verlenen, waarvan grootte, voorwaarden en duur in overeenstemming met haar worden vastgesteld. [...]

- indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van andere deelnemende staten zijn onderworpen, doet de Commissie een aanbeveling aan die staat, teneinde hierin te voorzien door maatregelen, welke deze staat het meest verenigbaar acht met zijn eigen economisch evenwicht.

[...]”

3 Artikel 95, eerste en tweede alinea, KS luidt als volgt:

„In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking of aanbeveling van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelyken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4, kan zij een dergelijke beschikking geven of aanbeveling doen met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité.

Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan volgens het hierboven gestelde, bepaalt de eventueel op te leggen straffen.”

4 Om de vereiste herstructurering van de ijzer- en staalsector vorm te geven, heeft de Commissie op basis van de bepalingen van artikel 95 KS vanaf het begin van de jaren tachtig een communautaire regeling ingevoerd, op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen staatssteun aan de ijzer- en staalnijverheid was toegestaan. Deze regeling werd meermaals aangepast om het hoofd te bieden aan de conjuncturele moeilijkheden van de ijzer- en staalindustrie. De beschikkingen die hiervoor achtereenvolgens werden vastgesteld, worden doorgaans „staalsteuncodes” genoemd.

5 Op 18 december 1996 heeft de Commissie beschikking nr. 2496/96/EGKS houdende communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 338, blz. 42) vastgesteld. Dit is de zesde staalsteuncode, die van 1 januari 1997 tot 22 juli 2002 van toepassing was.

Voorgeschiedenis van het geding

6 Salzgitter AG — Stahl und Technologie (hierna: „verzoekster”) is een ijzer- en staalgroep, waarvan Preussag Stahl AG en andere ondernemingen in dezelfde sector deel van uitmaken.

7 In Duitsland is op 5 augustus 1971 het Zonenrandförderungsgesetz (Duitse wet ter ondersteuning van de ontwikkeling van de zone langs de grens met de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek;

hierna: „ZRFG”) vastgesteld. De Commissie heeft het ZRFG evenals de latere wijzigingen ervan goedgekeurd na de erin opgenomen maatregelen te hebben getoetst aan artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en artikel 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG). De Commissie heeft de laatste wijzigingen van het ZRFG goedgekeurd als met het EG-Verdrag verenigbare staatssteun (PB 1993, C 3, blz. 3). Sinds 1995 is het ZRFG niet langer van kracht.

- 8 Van meet af aan voorzag § 3 ZRFG in fiscale stimulansen in de vorm van bijzondere afschrijvingen (Sonderabschreibungen) en belastingvrije reserves (steuerfreie Rücklagen) voor investeringen in de vestigingen van een onderneming in het gebied grenzend aan de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek (hierna: „Zonenrandgebiet”). Op grond van de bijzondere afschrijvingen konden tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na deze investeringen door de betrokken onderneming voor de subsidiabele investeringen hogere afschrijvingen worden geboekt dan het gemene recht toestond. Hierdoor daalde de belastinggrondslag voor de onderneming, genoot zij een kasvoordeel en beschikte zij bijgevolg over meer liquide middelen tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na de investeringen. De belastingvrije reserves leverden de onderneming een gelijkaardig voordeel op. De bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves konden evenwel niet worden gecumuleerd.
- 9 Nadat de Commissie in de jaarrekeningen van Preussag Stahl AG, een van de vennootschappen van de huidige Salzgitter-groep, had vastgesteld dat aan deze vennootschap tussen 1986 en 1995 verscheidene subsidies waren toegekend op basis van § 3 ZRFG, heeft zij bij schrijven van 3 maart 1999 de Bondsrepubliek Duitsland in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 6, lid 5, van de zesde staalsteuncode ten aanzien van de steunmaatregelen, die Duitsland aan Preussag Stahl AG en de andere dochterondernemingen in de ijzer- en staalnijverheid van de Salzgitter AG-groep had toegekend. De Commissie heeft in dat besluit, dat op 24 april 1999 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB C 113, blz. 9), werd bekendgemaakt, belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de betrokken steunmaatregelen.

- 10 In het kader van de administratieve procedure heeft de Commissie bij brief van 10 mei 1999 opmerkingen ontvangen van de Duitse autoriteiten alsook van UK Steel Association, de enige interveniërende derde belanghebbende. De Commissie heeft laatstbedoelde opmerkingen aan de Bondsrepubliek Duitsland doen toekomen.
- 11 Op 28 juni 2000 gaf de Commissie beschikking 2000/797/EGKS betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (PB L 323, blz. 5; hierna: „bestreden beschikking”), waarbij zij de in § 3 ZRFG vastgestelde bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves ten gunste van verzoekster ten bedrage van 484 miljoen respectievelijk 367 miljoen DEM als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun heeft aangemerkt. In de artikelen 2 en 3 van de bestreden beschikking heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast, deze steun van de ontvanger ervan terug te vorderen, en verzocht, haar de specifieke voorwaarden voor de terugvordering mede te delen.

Procedure en conclusies van partijen

- 12 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 september 2000, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 13 Naar aanleiding van een vordering van verzoekster in haar verzoekschrift is verweerster bij brief van de griffier van 13 november 2000 door het Gerecht verzocht, te voldoen aan de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit artikel 23 van het Protocol betreffende het Statuut-EGKS van het Hof van Justitie. Op 3 januari 2001 heeft verweerster ter griffie een administratief dossier neergelegd dat bestond uit 27 niet-vertrouwelijke stukken. Bij brief van 11 januari 2001 heeft de griffier verzoekster medegedeeld dat zij het ter griffie neergelegde administratief dossier kon inzien.

- 14 Op 30 januari 2001 heeft de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om aan verzoeksters zijde in het onderhavige geding te mogen interveniëren.
- 15 Aangezien de partijen geen enkel bezwaar hadden geuit tegen het verzoek tot interventie van de Bondsrepubliek Duitsland, werd zij bij beschikking van 29 maart 2001 van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht toegelaten tot interventie.
- 16 Nadat verzoekster en verweerster opmerkingen inzake de memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland hadden ingediend, werd de schriftelijke procedure op 3 september 2001 afgesloten.
- 17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer — uitgebreid) besloten over te gaan tot de mondelinge behandeling en heeft het bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang partijen verzocht bepaalde documenten over te leggen en vóór de terechtzitting bepaalde vragen te beantwoorden, hetgeen binnen de gestelde termijn is gebeurd.
- 18 Ter terechtzitting van 16 oktober 2003 zijn partijen in hun pleidooien en antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 19 Verzoekster en de aan haar zijde interveniërende Bondsrepubliek Duitsland concluderen dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— verweerster te verwijzen in de kosten.

20 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

21 Tot staving van haar vordering tot nietigverklaring voert verzoekster acht middelen aan: (i) onjuiste bevindingen van de Commissie betreffende het begrip staatssteun; (ii) onjuiste uitlegging van de artikelen 4, sub c, en 67 KS; (iii) niet-toepassing van artikel 95 KS; (iv) onjuiste beoordeling als gevolg van het feit dat bepaalde investeringen zijn beschouwd als maatregelen waarop het EGKS-Verdrag van toepassing is; (v) onjuiste beoordeling doordat de Commissie bepaalde investeringsprojecten niet als milieubeschermingsmaatregelen heeft beschouwd; (vi) onjuiste vaststelling van de referentiediscontovoet; (vii) schending van het rechtszekerheidsbeginsel, en (viii) schending van de motiveringsplicht.

Het eerste middel: verscheidene onjuiste bevindingen van de Commissie betreffende het begrip staatssteun

- 22 Met haar eerste middel stelt verzoekster dat de Commissie ten onrechte de in § 3 ZRFG vastgestelde bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves als staatssteun in de zin van het EGKS-Verdrag heeft aangemerkt. Dit middel telt vier onderdelen die respectievelijk zijn gebaseerd op het algemene karakter van de maatregelen van § 3 ZRFG, het gestelde compenserend karakter van deze maatregelen, de gestelde noodzaak om de fiscale voorschriften van de lidstaten van de Gemeenschap te onderzoeken om te bepalen wat een „normale” fiscale last is, en ten slotte, de gestelde verplichting van de Commissie om de gevolgen voor de mededinging van de maatregelen van § 3 ZRFG aan te tonen.

Het eerste onderdeel: de onjuiste kwalificatie van de fiscale bepalingen van § 3 ZRFG, aangezien het gaat om algemene fiscale bepalingen

— Argumenten van partijen

- 23 Verzoekster voert aan dat de fiscale bepalingen van het ZRFG algemene bepalingen zijn die gelden voor alle ondernemingen uit de Gemeenschap die vestigingen hebben in de gebieden van de Bondsrepubliek Duitsland die grenzen aan de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek. Verzoekster stelt dat de fiscale bepalingen van § 3 ZRFG in die omstandigheden niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt.

- 24 Interveniente sluit zich in grote lijnen bij dit standpunt aan.

- 25 In de eerste plaats merkt verweerster op dat het definitieve karakter van vroegere beschikkingen van de Commissie betreffende het ZRFG reeds beletten dat een beschikking zou worden vastgesteld die de maatregelen van § 3 ZRFG niet als staatssteun zou aanmerken, aangezien het begrip staatssteun van artikel 4, sub c, KS en dat van artikel 87 EG ontegenzeggelijk identiek zijn, zelfs indien de desbetreffende bepalingen fundamenteel verschillend zijn.
- 26 Vervolgens preciseert verweerster dat de belastingverminderingen van § 3 ZRFG een specifiek regionaal karakter hebben. Hoewel alle ondernemingen voor de maatregelen van deze bepaling in aanmerking komen, gelden de ermee gepaard gaande concurrentievoordelen enkel voor investeringen in het begunstigde gebied, en niet voor investeringen in vestigingen buiten dit gebied. Deze maatregelen zijn volgens verweerster vastgesteld om een specifiek gebied te bevoordelen en moeten derhalve als staatssteun worden beschouwd.

— Beoordeling door het Gerecht

- 27 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het begrip staatssteun een algemenere strekking heeft dan het begrip subsidie, daar het niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten, die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor — zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden (arresten Hof van 23 februari 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit*, 30/59, Jurispr. blz. 40; 15 maart 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 13, en 1 december 1998, *Ecotrade*, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 34).

- 28 Bovendien heeft de gemeenschapsrechter de begrippen verduidelijkt die worden gebezigd in de op staatssteun betrekking hebbende bepalingen van het EG-Verdrag. Deze preciseringen zijn van belang voor de toepassing van de overeenkomstige bepalingen van het EGKS-Verdrag, voor zover zij niet met dit Verdrag in strijd zijn. In zoverre is het dus gerechtvaardigd, bij de beoordeling van de wettigheid van beschikkingen inzake steun als bedoeld in artikel 4, sub c, KS te verwijzen naar de rechtspraak betreffende onder het EG-Verdrag vallende staatssteun. Dit geldt met name voor de rechtspraak waarin het begrip staatssteun wordt verduidelijkt (arresten Gerecht van 21 januari 1999, *Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie*, T-129/95, T-2/96 en T-97/96, *Jurispr. blz. II-17*, punt 100, en 29 juni 2000, *DSG/Commissie*, T-234/95, *Jurispr. blz. II-2603*, punt 115).
- 29 In dit verband is de specificiteit of selectiviteit van een overheidsmaatregel volgens vaste rechtspraak een van de kenmerken van het begrip staatssteun, en dit zowel in het kader van het EG-Verdrag (zie in die zin arresten Hof van 26 september 1996, *Frankrijk/Commissie*, C-241/94, *Jurispr. blz. I-4551*, punt 24, en 19 mei 1999, *Italië/Commissie*, C-6/97, *Jurispr. blz. I-2981*, punt 17) als in het kader van het EGKS-Verdrag (arrest *Ecotrade*, punt 27 supra, punt 40), niettegenstaande dat dit criterium niet uitdrukkelijk in artikel 4, sub c, KS, is vermeld. Derhalve moet worden onderzocht of de betrokken maatregel al dan niet leidt tot voordelen die uitsluitend aan bepaalde ondernemingen of bepaalde bedrijfstakken ten goede komen (zie in die zin arrest *Ecotrade*, punt 27 supra, punten 40 en 41).
- 30 Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het begrip steunmaatregel, zoals omschreven in het EG-Verdrag, een juridisch begrip is en op basis van objectieve elementen moet worden uitgelegd. Om deze reden moet de gemeenschapsrechter in beginsel en gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als het technische of ingewikkelde karakter van de door de Commissie gemaakte beoordelingen, volledig toetsen of een maatregel al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt (arrest Hof van 16 mei 2000, *Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie*, C-83/98 P, *Jurispr. blz. I-3271*, punt 25; arresten Gerecht van 12 december 2000, *Alitalia/Commissie*, T-296/97, *Jurispr. blz. II-3871*, punt 95, en 17 oktober 2002, *Linde/Commissie*, T-98/00, *Jurispr. blz. II-3961*, punt 40).

- 31 Dit dient ook te gelden voor de vraag of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS valt, aangezien een dergelijke rechterlijke toetsing niet onverenigbaar is met het EGKS-Verdrag.
- 32 In casu verwijt verzoekster de Commissie in wezen, te hebben gesteld dat de fiscale bepalingen van § 3 ZRFG selectief waren.
- 33 In het licht van de hierboven in punt 29 aangehaalde rechtspraak moet worden onderzocht of de betrokken maatregelen al dan niet hebben geleid tot voordelen die ten goede kwamen aan bepaalde ondernemingen of bepaalde bedrijfstakken.
- 34 In § 3 ZRFG wordt bepaald dat op verzoek van belastingplichtigen die investeren in een industrieel bedrijf in het Zonenrandgebied, wegens de economische nadelen in verband met de specifieke ligging van dit gebied, bepaalde omstandigheden van tevoren in aanmerking kunnen worden genomen die de belastinggrondslag in het kader van de inkomstenbelasting kunnen verminderen. De krachtens § 3 ZRFG toegestane bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves gelden voor zowel roerende als onroerende investeringen die deel uitmaken van de vaste activa van de vestiging. Naast de in de wet op de inkomstenbelasting voorziene afschrijvingen wegens waardevermindering kunnen bijzondere afschrijvingen ten belope van 50 % van de kostprijs in aanmerking worden genomen in de loop van het boekjaar van verwerving of productie of tijdens de vier daaraanvolgende boekjaren. De belastingvrije reserves (ten belope van 50 % van de kostprijs van de betrokken vaste activa) kunnen tot twee jaar vóór het afsluiten van de investering worden gevormd.
- 35 Het staat vast dat § 3 ZRFG zonder onderscheid geldt voor alle bedrijfstakken, investeringsvormen — zowel roerende als onroerende investeringen — en ondernemingen, zonder onderscheid naar omvang, sector of zetel.

- 36 Het staat evenwel eveneens vast dat als dwingende voorwaarde om voor de maatregelen van § 3 ZRFG in aanmerking te komen geldt, dat de bedrijven waarin wordt geïnvesteerd in het Zonenrandgebied liggen. Overigens wordt niet betwist dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG zijn toegepast ten behoeve van verzoeksters twee vestigingen te Peine en Salzgitter in het Zonenrandgebied.
- 37 Wanneer voor de toekenning van een in een federale wet voorziene fiscale maatregel wordt vereist dat investeringen in een bepaald deel van het grondgebied van een lidstaat worden verricht, zoals in casu het geval is, kan in beginsel worden gesteld dat de betrokken maatregel een zeer bepaalde groep ondernemingen betreft.
- 38 Een fiscale maatregel die als staatssteun kan worden aangemerkt, onderscheidt zich immers in beginsel van een algemene fiscale maatregel doordat het aantal begunstigden ervan rechtens of feitelijk beperkt is. In dat verband acht het Gerecht het van gering belang dat de selectiviteit van de maatregel bijvoorbeeld volgt uit een criterium betreffende de sector of, zoals in casu, uit een criterium van ligging in een bepaald deel van het grondgebied van een lidstaat. Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken is daarentegen wel van belang dat de ontvangende ondernemingen een zeer bepaalde groep vormen door de toepassing rechtens of feitelijk van het door de betrokken maatregel vastgestelde criterium (zie in die zin arrest EVA-Hof van 20 mei 1999, Noorwegen/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, E-6/98, Report of the EFTA Court, blz. 74, punt 37).
- 39 In casu hebben de betrokken fiscale maatregelen ten doel investeringen te ondersteunen in vestigingen welke in een bepaald deel van het Duitse grondgebied zijn gelegen, te weten in de gebieden die grenzen aan de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek. Ver-

zoekster noch interveniënte betwist dat als voorwaarde voor de betrokken fiscale voordelen geldt dat moet worden geïnvesteerd in vestigingen die in een bepaald deel van het Duitse grondgebied zijn gelegen.

- 40 Het staat vast dat in Duitsland gevestigde ondernemingen bij investeringen in hun vestigingen buiten het Zonenrandgebiet niet in aanmerking kwamen voor de bijzondere afschrijvingen of belastingvrije reserves van § 3 ZRFG. Deze maatregelen strekten dus niet alle op het nationale grondgebied gelegen ondernemingen op gelijke wijze tot voordeel.
- 41 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG alleen betrekking hadden op „vestigingen” in het Zonenrandgebiet en niet op ondernemingen. Zouden dergelijke maatregelen niet als selectief worden aangemerkt, alleen maar omdat het niet de ondernemingen zijn die deze rechtstreeks ten goede komen, maar enkel hun vestigingen in het Zonenrandgebiet, dan zou immers de omzeiling van de gemeenschapsregels inzake staatssteun in de hand worden gewerkt. Hoe dan ook, in casu heeft verzoekster verklaard dat zij de enige nog in het Zonenrandgebiet actieve ijzer- en staalonderneming is.
- 42 Ten slotte moet worden opgemerkt dat verzoekster niet heeft beweerd dat de differentiatie die uit de betrokken fiscale maatregelen volgt, in overeenstemming is met de aard en de opzet van het stelsel waarbinnen zij plaatsvindt (zie *mutatis mutandis* arresten Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 33; 9 december 1997, Tiercé Ladbroke/Commissie, C-353/95 P, Jurispr. blz. I-7007, punten 32 tot en met 37, en 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, Jurispr. blz. I-1487, punt 52; arrest Gerecht van 18 september 1995, Tiercé Ladbroke/Commissie, T-471/93, Jurispr. blz. II-2537, punt 62).
- 43 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede onderdeel: het compenserend karakter van de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG

— Argumenten van partijen

- 44 Verzoekster stelt dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG de ondernemingen die voldeden aan de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves, geen specifiek financieel voordeel verschaffen, maar enkel een (althans gedeeltelijke) compensatie voor de bijzondere nadelen die volgen uit de uitoefening van een economische activiteit in een gebied dat door de deling van Europa artificieel werd afgesneden van zijn natuurlijke economische achterland. Volgens verzoekster hebben de fiscale bepalingen van § 3 ZRFG dus geen regionale steunmaatregel opgeleverd ter compensatie van regionale natuurlijke handicaps. Die bepalingen hadden alleen ten doel een economisch nadeel te compenseren, dat door de kunstmatige en louter politieke isolatie van bepaalde Duitse grensgebieden werd veroorzaakt.
- 45 Verzoekster merkt in dit verband op dat blijkens artikel 87, lid 2, sub c, EG, volgens hetwelk steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, de omstandigheden in de gebieden die grenzen aan de voormalige Duitse Democratische Republiek niet „normaal” waren. Derhalve maakten de maatregelen ten gunste van de grensgebieden geen deel uit van de normale regionale steunprogramma's, maar waren zij „sui generis”-regels. Ten slotte stelt verzoekster dat hetgeen geldt onder het EG-Verdrag, evenzeer geldt onder het EGKS-verdrag.
- 46 Interveniente stelt dat in artikel 87 EG een onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen ter compensatie van schade, als bedoeld in lid 2, sub c, ervan, en de gewone regionale steunmaatregelen, als bedoeld in lid 3, sub a en c, aangezien de

compenserende maatregelen en de betrokken steunmaatregelen niet op dezelfde wijze worden beoordeeld. Regionale steun wordt gekenmerkt door het feit dat de onderneming in het benadeelde gebied door middel van staatssteun een voordeel geniet, gemeten aan haar natuurlijke economische omstandigheden en normale mededingingsomstandigheden. Volgens interveniënte diende de steun bedoeld in artikel 87, lid 2, sub c, EG evenwel de schade te vergoeden die niet een gevolg is van de natuurlijke economische omstandigheden van de betrokken onderneming, maar van een situatie van overmacht, namelijk de deling van Europa. Steun ter compensatie van schade brengt de ontvanger ervan slechts dichterbij de omstandigheden waarin hij zich zou bevinden zonder de schadeveroorzakende gebeurtenis.

47 Volgens interveniënte heeft het feit dat in het EGKS-Verdrag geen rekening wordt gehouden met de situatie van de betrokken Duitse grensgebieden een historische grond. Het EGKS-Verdrag werd op 18 april 1951 gesloten, dat wil zeggen op een datum waarop er nog werd gedacht dat de Duitse deling tijdelijk was en door middel van een algemeen vredesverdrag zou worden opgeheven.

48 Interveniente stelt voorts dat aangezien het ZRFG, met name artikel 3 ervan, maatregelen vaststelt die niet zijn beperkt tot de ijzer- en staalsector, het EGKS-Verdrag er niet aan in de weg stond dat artikel 87, lid 2, sub c, EG subsidiair op de ijzer- en staalsector werd toegepast en ijzer- en staalondernemingen in aanmerking kwamen voor dergelijke algemene maatregelen. Daar de Commissie het ZRFG evenals de latere wijzigingen ervan heeft getoetst aan artikel 87, lid 2, sub c, EG en tot de conclusie is gekomen dat de bepalingen van het ZRFG noodzakelijk waren om de nadelen van de deling van Duitsland te compenseren, heeft zij volgens interveniënte het oorzakelijk verband tussen de deling van Duitsland en de noodzaak van de in het ZRFG vastgestelde compenserende maatregelen erkend. Volgens interveniënte had Duitsland op basis van het onderzoek van de Commissie dan ook alleen al krachtens het EG-Verdrag zelf het recht om in de ijzer- en staalsector maatregelen te treffen als die van § 3 ZRFG, zonder dat hiervoor de machtiging van de Commissie noodzakelijk was. In dat verband betoogt interveniënte daarenboven dat de Commissie geen enkele „goedkeuringsbevoegdheid” heeft binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 2, sub c, EG, dat een systeem van wettelijke uitzondering vaststelt. Ten slotte stelt interveniënte, dat de Commissie niet bevoegd was om te verklaren dat het gebruik van bijzondere

afschrijvingen door de ijzer- en staalondernemingen krachtens § 3 ZRFG in strijd was met de voorschriften inzake de gemeenschappelijke kolen- en staalmarkt.

- 49 Verweerster antwoordt dat een selectieve toekenning van privileges zoals die van § 3 ZRFG eveneens staatssteun is indien zij tot doel heeft een economische handicap te compenseren. Volgens verweerster moet bij de boordeling van de steunmaatregelen immers rekening worden gehouden met hun gevolgen en niet met het daarmee beoogde doel. Volgens verweerster kan § 3 ZRFG dus niet als een algemene fiscale maatregel worden beschouwd die geen staatssteun is om de eenvoudige reden dat deze uitdrukkelijk ten doel heeft de economische nadelen van een gebied te compenseren.
- 50 Verweerster sluit daarenboven elke analogische toepassing van artikel 87, lid 2, sub c, EG uit. Artikel 4, sub c, KS verbiedt door de staten verleende subsidies of hulp, in welke vorm ook. Een minder strikte toepassing van dit verbod is ondenkbaar. Bovendien betoogt verweerster dat een analogische toepassing enkel gerechtvaardigd zou kunnen zijn indien het EGKS-Verdrag een leemte zou vertonen, hetgeen volgens haar niet het geval is. Volgens verweerster kent het EGKS-Verdrag immers geen specifieke bepaling voor de Duitse grensgebieden wegens de strengere discipline in die sector. Dit toont aan dat de verdragsauteurs geen geprivilegerde behandeling voor ogen hadden. Hoe dan ook, volgens verweerster ontnemt artikel 87, lid 2, sub c, EG de Commissie niet elke beoordelingsbevoegdheid, daar zij moet onderzoeken of de steunmaatregel werkelijk noodzakelijk is om de door de Duitse deling berokkende economische nadelen te compenseren.

— Beoordeling door het Gerecht

- 51 Met het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt verzoekster in wezen dat de Commissie het bestaan van het tweede element van een staatssteunmaatregel, namelijk het door de betrokken maatregelen verschaft voordeel, niet heeft aangetoond.

- 52 Derhalve moet worden onderzocht of, zoals de Commissie in de bestreden beschikking heeft vastgesteld, de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG verzoekster een voordeel hebben verschaft.
- 53 Conform de reeds in punt 27 aangehaalde rechtspraak omvat het begrip steunmaatregel de overheidsmaatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten, die normaliter op het budget van een onderneming drukken.
- 54 Blijkens § 3 ZRFG heeft de Bondsrepubliek Duitsland niet de Duitse algemene belastingregels ter zake van de afschrijvingen en de vorming van reserves toegepast voor de investeringen in vaste activa in vestigingen in het Zonenrandgebied.
- 55 Zoals hiervoor reeds in punt 36 werd vastgesteld, zijn de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG toegepast ten behoeve van verzoeksters twee vestigingen te Peine en Salzgitter in het Zonenrandgebied.
- 56 Bij lezing van § 3 ZRFG blijkt evenwel dat die maatregelen verzoeksters lasten op ten minste twee punten hebben kunnen verlichten, hetgeen bij toepassing van de Duitse algemene belastingregels niet mogelijk was geweest.
- 57 In de eerste plaats hebben deze maatregelen het haar mogelijk gemaakt om tijdens de eerste jaren na het boekjaar waarin de investering werd verricht naast de afschrijvingen wegens waardevermindering extra afschrijvingen te boeken. Aangezien deze op de brutowinst in mindering werden gebracht, kon het belastbaar inkomen van de onderneming tijdens diezelfde jaren sterk worden verlaagd. Zoals de Commissie in punt 60 van de bestreden beschikking heeft gesteld, heeft verzoekster

bijgevolg een „winst” verkregen, die zij niet zou hebben gehad indien de vestigingen niet in het Zonenrandgebiet waren gelegen. Overigens moet, mèt de Commissie in punt 100 van de bestreden beschikking, worden opgemerkt dat verzoekster in haar stukken heeft erkend dat zij door de maatregelen van § 3 ZRFG een liquiditeitsreserve heeft kunnen vormen.

- 58 In de tweede plaats volgt uit § 3 ZRFG dat de begunstigde vennootschap niet alleen tijdens het boekjaar waarin de investering werd verricht aanspraak op de bijzondere afschrijving kon maken, maar eveneens tijdens de vier daaropvolgende boekjaren, waardoor de begunstigde vennootschap de berekeningsgrondslag van haar belastbaar inkomen in de tijd kon spreiden of zelfs verminderen. Zoals punt 61 van de beschikking preciseert „[kan] dit belastinguitstel, als een renteloze lening voor het uitgestelde belastingbedrag en de duur van het belastinguitstel worden beschouwd”. Niettegenstaande het feit dat de belasting aan het einde van de periode van uitstel verschuldigd was, genoot de onderneming tijdens deze gehele periode een voordeel dat gelijk is aan het verschil tussen het op basis van de interestvoet geactualiseerde bedrag van de belasting aan het einde van de uitstelperiode, en het bedrag dat verschuldigd was indien er geen uitstel zou zijn geweest.
- 59 Derhalve vormen de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG een belastinguitstel dat de lasten van verzoekster verminderde die normaliter op haar budget zouden hebben gedrukt.
- 60 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van verzoekster en interveniënte dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG enkel tot doel hebben een door de kunstmatige politieke isolatie van het Zonenrandgebiet veroorzaakt economisch nadeel te compenseren, en dat artikel 87, lid 2, sub c, EG aantoont dat de situatie in de gebieden die grenzen aan de voormalige Duitse Democratische Republiek abnormaal was.

- 61 In de eerste plaats kan het door verzoekster en interveniënte vermelde feit dat artikel 87, lid 2, sub c, EG de verenigbaarheid erkent van „steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren” niet van invloed zijn op de kwalificatie van een maatregel als staatssteun in de zin van het EGKS-Verdrag.
- 62 Krachtens artikel 305, lid 1, EG brengen de bepalingen van het EG-Verdrag namelijk geen wijziging in die van het EGKS-Verdrag, met name wat betreft de rechten en verplichtingen der lidstaten, de bevoegdheden der instellingen van die Gemeenschap en de in dat Verdrag gestelde regels voor de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. De bepalingen van het EGKS-Verdrag behouden bijgevolg hun eigen werkingssfeer (arrest Gerecht van 25 maart 1999, *Forges de Clabecq/Commissie*, Jurispr. blz. II-859, punt 132). Slecht voor zover bepaalde kwesties niet worden geregeld door bepalingen van het EGKS-Verdrag of door op basis daarvan vastgestelde regelingen, kunnen het EG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen toepassing vinden op producten die onder het EGKS-Verdrag vallen (arresten Hof van 15 december 1987, *Deutsche Babcock*, 328/85, Jurispr. blz. 5119, punt 10, en 24 september 2002, *Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie*, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 100).
- 63 Zoals het Hof evenwel heeft geoordeeld, is de kwestie van de toekenning van staatssteun geregeld in artikel 4, sub c, KS en hadden de lidstaten derhalve niet de bedoeling om op dit punt dezelfde voorschriften of dezelfde mogelijkheden tot tussenkomst van de Gemeenschappen vast te stellen (zie arrest *Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie*, punt 62 supra, punten 101 en 102).
- 64 Nu het EGKS-Verdrag geen bepalingen bevat die identiek zijn aan of vergelijkbaar zijn met artikel 87, lid 2, sub c, EG, is de erkenning van de verenigbaarheid met het EG-Verdrag van steunmaatregelen voor de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland niet van invloed op de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS, noch, bijgevolg, op het begrip staatssteunmaatregel, zoals dit in die bepaling is vervat.

- 65 Het argument van interveniënte dat het feit dat in het EGKS-Verdrag bepalingen ontbreken die identiek aan of vergelijkbaar met artikel 87, lid 2, sub c, EG, zijn, een historische grond heeft, kan eveneens niet worden aanvaard.
- 66 Uit de formulering van artikel 4, sub c, KS en de context en de doelstellingen van deze bepaling blijkt dat het EGKS-Verdrag het verbod op staatssteun bijzonder strikt heeft willen toepassen. Ook al kon men in 1951 geloven, zoals de Duitse regering stelt, dat de deling van Duitsland slechts tijdelijk zou zijn, dan neemt dit nog niet weg dat de auteurs van het EGKS-Verdrag met deze toestand, die dateert van de vaststelling van de scheidingslijn tussen de twee bezettingszones in 1948, rekening had kunnen houden, en dat deze toestand in de tekst had kunnen zijn weerspiegeld.
- 67 Het is juist dat de Commissie tot het verstrijken op 31 december 1981 van de eerste staalsteuncode [beschikking nr. 257/80/EGKS van de Commissie van 1 februari 1980 tot instelling van communautaire bepalingen voor specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie (PB L 29, blz. 5)] een van haar uitlegging in de onderhavige zaak afwijkende uitlegging aanhield, volgens welke artikel 4, sub c, KS enkel van toepassing was op specifieke steunmaatregelen ten behoeve van ondernemingen in de kolen- en staalsector, dat wil zeggen steun die in het bijzonder of voornamelijk aan deze ondernemingen werd gegeven, terwijl de Commissie op de toepassing van algemene en regionale steunmaatregelen in de ijzer- en staalsector toezicht hield op basis van de artikelen 67 KS alsmede 87 en 88 EG.
- 68 Onder voorbehoud van het onderzoek van het tweede middel, betreffende de uitlegging van de artikelen 4, sub c, en 67 KS, kan het feit dat de Commissie in haar beschikkingspraktijk gedurende een bepaalde periode van mening was dat de algemene of regionale regelingen, zelfs voor zover zij van toepassing waren op de ijzer- en staalsector, niet onder artikel 4, sub c, KS vielen, geen afbreuk doen aan de werkingssfeer van het EGKS-Verdrag.

- 69 Uit het EGKS-Verdrag blijkt immers niet, dat de auteurs ervan aan artikel 4, sub c, KS uitdrukkelijk een dergelijke restrictieve werkingssfeer hebben willen toekennen en dat bijgevolg een uitzondering op deze bepaling om met de deling van Duitsland rekening te houden, hun niet noodzakelijk leek.
- 70 Bovendien zou het onjuist zijn om op grond van het bestaan van een uitzondering op een in het EG-verdrag opgenomen verbod te concluderen dat een dergelijke uitzondering automatisch en retroactief moet worden toegepast op een vergelijkbaar verbod in het EGKS-Verdrag. Dit zou neerkomen op een wijziging van de tekst van het EGKS-Verdrag, zonder de daartoe voorziene procedures te volgen.
- 71 In de tweede plaats, zelfs indien, zoals verzoekster aanvoert, alleen al het bestaan van artikel 87, lid 2, sub c, EG het „abnormale” karakter van de situatie in het Zonenrandgebied aantoont, dan nog volstaat deze vaststelling in casu niet om de toepassing van artikel 4, sub c, KS uit te sluiten wegens het feit dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG het economisch nadeel van dit gebied zouden compenseren.
- 72 Zoals het Hof in het kader van het EGKS-Verdrag heeft opgemerkt, kan de werking van de afschaffing en het verbod van artikel 4, sub c, KS, die van algemene en absolute aard zijn, niet worden opgeheven door middel van een approximatieve en onbestendige vereffeningsprocedure (arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, punt 27 supra, blz. 58). Verzoekster heeft niet aangetoond dat het oorzakelijk verband tussen dit gestelde nadeel en de compensatiemaatregelen vaststaat.
- 73 Overigens moet blijkens vaste rechtspraak de wettigheid van een beschikking inzake staatssteun worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (arrest Hof van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16, en arrest Frankrijk/Commissie, C-241/94, punt 29 supra, punt 33).

- 74 In casu blijkt uit de processtukken dat interveniënte tijdens de administratieve procedure voor de Commissie de uitzondering op het in artikel 87, lid 2, sub c, EG vastgestelde beginsel dat staatssteun verboden is, enkel heeft aangevoerd om te stellen dat de maatregelen van § 3 ZRFG een door de deling van Duitsland veroorzaakt nadeel compenseren. Dit was eveneens zo tijdens de schriftelijke procedure voor het Gerecht. Zoals hiervoor in de punten 64 tot en met 66 is gepreciseerd, is artikel 87, lid 2, sub c, EG evenwel niet van toepassing in het kader van het EGKS-Verdrag, dat geen vergelijkbare bepaling bevat. Bovendien maakt het onderzoek van het compenserend karakter van dergelijke maatregelen deel uit van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie waarbij zij nagaat, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan (zie in die zin arrest Gerecht van 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie, T-132/96 en T-143/96, Jurispr. blz. II-3663, punt 140).
- 75 Een louter beroep op de uitzondering van artikel 87, lid 2, sub c, EG kan derhalve niet als een bewijs worden beschouwd dat er, wat het EGKS-Verdrag betreft, sprake is van een vaststaand oorzakelijk verband tussen het aan verzoekster toegekende voordeel en het gestelde economische nadeel dat de ondernemingen in het Zonenrandgebied hebben geleden.
- 76 Gelet op het voorafgaande, moet het tweede onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het derde onderdeel: de gestelde noodzaak om de fiscale voorschriften van de lidstaten van de Gemeenschap te onderzoeken om te bepalen wat een „normale” fiscale last is

— Argumenten van partijen

- 77 Verzoekster is van mening dat de bestreden beschikking geen enkel serieus en voor de gemeenschapsrechter verifieerbaar criterium bevat om te bepalen wat voor de

ondernemingen een „normale” fiscale last is, aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 4, sub c, KS. Volgens verzoekster had de Commissie zich voor de vergelijking met de „normale situatie” niet alleen op de fiscale wetgeving van de Bondsrepubliek Duitsland mogen baseren, zoals zij heeft gedaan in punt 60 van de bestreden beschikking, waar zij de voorschriften van het ZRFG inzake de bijzondere afschrijvingen vergelijkt met de Duitse algemene voorschriften betreffende bijzondere afschrijvingen. De Commissie had eveneens moeten verwijzen naar de belastingpercentages en de afschrijvings-termijnen voor investeringsgoederen die in de hele gemeenschappelijke markt van toepassing zijn in de ijzer- en staalsector, of, ten minste, in de lidstaten waar de concurrenten van verzoekster zijn gevestigd. Enkel op basis van deze vergelijking van de fiscale voorschriften van de verschillende lidstaten had kunnen worden geverifieerd of de toepassing van § 3 ZRFG verzoekster een voordeel heeft verschaft dat qua aard en gevolgen gelijk is aan een subsidie in strikte zin.

- 78 Verweerster antwoordt dat de basisomstandigheden, in het bijzonder de infrastructuur, van lidstaat tot lidstaat verschillen en dat een hogere belasting in het algemeen verband houdt met betere basisomstandigheden. Daarom is verweerster van mening dat de betrokken lidstaat het referentiepunt moet vormen voor het onderzoek van de selectiviteit van de betrokken maatregel. Volgens verweerster is het derhalve zinloos de ter zake in de verschillende lidstaten geldende voorschriften met elkaar te vergelijken.

— Beoordeling door het Gerecht

- 79 Zoals het Hof in het kader van het EG-Verdrag heeft geoordeeld, moet voor de toepassing van artikel 87, lid 1, EG uitsluitend worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen ten opzichte van andere die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van genoemde regeling (arrest Hof van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, Jurispr. blz. I-8365, punt 41, en arrest *Spanje/Commissie*, punt 42 *supra*, punt 47).

- 80 Dit oordeel moet eveneens gelden in het kader van het EGKS-Verdrag (zie in die zin arrest Ecotrade, punt 27 supra, punt 41).
- 81 Om te bepalen wat een voordeel in de zin van de rechtspraak aangaande het begrip staatssteun is, moet derhalve in een bepaalde regeling het referentiepunt worden bepaald waarmee dit voordeel zal worden vergeleken. Om te bepalen wat een „normale” fiscale last in de zin van vorenbedoelde rechtspraak is, is in het onderhavige geval geen vergelijking van de in alle — of slechts in sommige — lidstaten geldende fiscale voorschriften mogelijk, zonder afbreuk te doen aan het doel van de bepalingen inzake het toezicht op steunmaatregelen. Bij ontbreken van een communautaire harmonisatie van de fiscale bepalingen van de lidstaten zou dit onderzoek neerkomen op een vergelijking van verschillende feitelijke en juridische situaties die voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke dispariteiten tussen de lidstaten. De door verzoekster in het kader van het onderhavige beroep verstrekte gegevens tonen overigens de dispariteit tussen de verschillende lidstaten aan, met name wat de grondslag en de percentages betreft op basis waarvan de belasting op investeringsgoederen wordt berekend.
- 82 Derhalve heeft de Commissie terecht het voordeel dat uit de maatregelen van § 3 ZRFG voortvloeit, enkel ten opzichte van de Duitse algemene belastingregels onderzocht.
- 83 Anders dan verzoekster stelt, vereist de gemeenschapsrechtspraak bovendien niet dat de Commissie bewijst dat de vermindering van de lasten die een onderneming normaliter moet dragen, hetzelfde gevolg heeft gehad als een subsidie in strikte zin.
- 84 Hoewel het begrip staatssteun inderdaad niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidies zelf, maar eveneens maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor

— zonder subsidies in strikte zin te zijn — van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben (zie onder meer arresten *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit*, punt 27 supra, blz. 40; *Banco Exterior de España*, punt 27 supra, punt 13, en *Ecotrade*, punt 27 supra, punt 34), wil de rechtspraak niet een hiërarchie tot stand brengen tussen een subsidie in strikte zin en de andere met een dergelijke subsidie te vergelijken maatregelen, maar het begrip steun in de zin van artikel 4, sub c, KS definiëren. Uit deze definitie volgt dat zodra wordt aangetoond dat een overheidsmaatregel de lasten verlicht die normaal op het budget van een onderneming hadden moeten drukken, deze maatregel als een steunmaatregel moet worden aangemerkt en precies om deze reden dezelfde gevolgen heeft als een subsidie in strikte zin. Anders dan verzoekster suggereert, behoeft derhalve geen enkel aanvullend bewijs te worden geleverd.

85 Het derde onderdeel van het eerste middel dient derhalve te worden afgewezen.

Het vierde onderdeel: de gestelde verplichting van de Commissie om aan te tonen dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG dezelfde gevolgen voor de mededinging hebben als een klassieke subsidie

— Argumenten van partijen

86 Verzoekster stelt dat de bestreden beschikking geen enkele beoordeling bevat van de gevolgen die de bekritiseerde fiscale maatregelen voor de mededinging hebben, hoewel blijkens punt 34 van het arrest *Ecotrade*, punt 27 supra, de Commissie overheidsmaatregelen die de lasten van ondernemingen verlichten, slechts als steunmaatregel in de zin van artikel 4, sub c, KS kan aanmerken, indien zij vooraf heeft aangetoond dat deze maatregelen dezelfde gevolgen voor de mededinging hebben als een klassieke subsidie.

87 Verweerster is in de eerste plaats van mening dat het toezicht op steunmaatregelen slechts een beperkte taak is, aangezien het niet tot doel heeft iedere verstoring van de concurrentie binnen de gemeenschappelijke markt op te heffen, maar enkel ten doel heeft bepaalde vormen van overheidsinterventie, zoals het toekennen van steun, te verbieden. Verweerster voert eveneens aan dat het begrip staatssteun een algemenere strekking heeft dan het begrip subsidie, daar dit eveneens de maatregelen omvat die qua aard en gevolgen vergelijkbaar zijn met klassieke subsidies. Volgens verweerster volgt hieruit dat, om maatregelen als steun in de zin van artikel 4, sub c, KS aan te merken, niet vooraf behoeft te worden bewezen dat de betrokken maatregelen dezelfde gevolgen voor de mededinging hebben als klassieke subsidies. Bovendien maken de relevante bepalingen op het gebied van steunmaatregelen, namelijk de artikelen 87, lid 1, EG en 4, sub c, KS, geen enkel onderscheid tussen steun die een subsidie in de klassieke zin is en die welke dit niet is. Aangaande het in het arrest Ecotrade, punt 27 supra, gemaakte onderscheid tussen subsidies in strikte zin, te weten de rechtstreekse geldelijke inbreng, en de andere vormen van steunverlening, zoals het afzien van belastinginkomsten die normaliter waren geïnd, merkt verweerster op dat dit onderscheid totaal ongeschikt is voor de beoordeling van de betrokken maatregelen en dat het geen invloed heeft op het onderzoek van de selectiviteit ervan.

— Beoordeling door het Gerecht

88 Met haar vierde middel verwijt verzoekster de Commissie, dat zij niet heeft onderzocht of de vermindering van de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, dezelfde gevolgen heeft als een klassieke subsidie. Tevens stelt verzoekster dat uit het arrest Ecotrade, punt 27 supra, volgt dat de Commissie de gevolgen van § 3 ZRFG voor de mededinging had moeten bewijzen.

89 Betreffende de eerste grief is het Gerecht op grond van dezelfde motieven als hierboven in punt 84 zijn vermeld, van oordeel dat de Commissie niet verplicht is te onderzoeken of de gevolgen van de vermindering van de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, identiek zijn aan die van een subsidie in strikte zin. Deze grief dient bijgevolg te worden afgewezen.

- 90 Wat de tweede grief betreft — de noodzaak de gevolgen voor de mededinging aan te tonen van de maatregelen die op § 3 ZRFG steunen — volgt uit vaste rechtspraak dat steunmaatregelen in het kader van artikel 4, sub c, KS als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, zonder dat moet worden aangetoond, of zelfs maar onderzocht, of in feite sprake is van een aantasting van de concurrentieverhoudingen dan wel of de kans daartoe bestaat (arresten Gerecht van 12 mei 1999, *Moccia Irme e.a./Commissie*, T-164/96–T-167/96, T-122/97 en T-130/97, *Jurispr. blz. II-1477*, punt 82, en 16 december 1999, *Acciaierie di Bolzano/Commissie*, T-158/96, *Jurispr. blz. II-3927*, punt 113).
- 91 Om onder artikel 4, sub c, KS te vallen, heeft een steunmaatregel derhalve niet noodzakelijkerwijs het handelsverkeer tussen de lidstaten of de mededinging te beïnvloeden (arrest Hof van 21 juni 2001, *Moccia Irme e.a./Commissie*, C-280/99 P–C-282/99 P, *Jurispr. blz. I-4717*, punten 32 en 33, en arrest Falck en *Acciaierie di Bolzano/Commissie*, punt 62 supra, punt 102).
- 92 Bovendien heeft punt 34 van het arrest *Ecotrade*, punt 27 supra, anders dan verzoekster stelt, niet betrekking op de mogelijke gevolgen voor de mededinging van een maatregel die als staatssteun kan worden aangemerkt, maar brengt het alleen de hiervoor in punt 84 aangehaalde vaste rechtspraak aangaande de definitie van staatssteun in herinnering.
- 93 Anders dan verzoekster stelt behoefde de Commissie bijgevolg niet te onderzoeken of de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG gevolgen voor de mededinging hadden om deze als steunmaatregelen in de zin van artikel 4, sub c, KS te kunnen aanmerken.
- 94 Derhalve dient het vierde onderdeel van het eerste middel te worden afgewezen, alsook het eerste middel in zijn geheel.

Het tweede middel: de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, sub c, en 67 KS

Argumenten van partijen

- 95 Verzoekster stelt dat artikel 4, sub c, KS wegens de door het EGKS-Verdrag ingestelde „partiële integratie” enkel betrekking heeft op specifieke steun ten behoeve van ondernemingen in de kolen- en staalsector. Bijgevolg valt de zogenaamde „niet-specifieke” steun, in casu de steunregelingen die niet enkel ondernemingen uit de kolen- en staalindustrie begunstigen, maar ook ondernemingen uit alle andere economische sectoren, niet binnen de werkingssfeer van het verbod van artikel 4, sub c, KS. Volgens verzoekster geldt op grond van de rechtspraak van het Hof en de administratieve praktijk van de Commissie voor de niet-specifieke steunregelingen van de lidstaten enkel een gecoördineerd toezicht, dat in de bepalingen van het EG-Verdrag inzake staatssteun en artikel 67 KS is geregeld.
- 96 Verzoekster is derhalve van mening dat de bestreden beschikking steunt op een met het Verdrag strijdige verruiming van de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS. Deze verruiming kan niet rechtsgeldig de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS respectievelijk artikel 67 KS wijzigen. Volgens verzoekster is deze verruiming ontstaan bij de vaststelling van de staalsteuncodes, waarin de Commissie sinds 1986 geen onderscheid meer maakt tussen specifieke en niet-specifieke steun.
- 97 Verzoekster betoogt dat artikel 67 KS niet alleen geldt voor de maatregelen van de lidstaten die geen staatssteun zijn. Volgens verzoekster is deze bepaling van toepassing op alle niet-specifieke steunmaatregelen die de lidstaten in het kader van hun algemene economische en fiscale beleidsbevoegdheid hebben vastgesteld.

Overigens had de Commissie, gelet op met name artikel 305 EG, niet het recht het partiële karakter van de door het EGKS-Verdrag tot stand gebrachte integratie te wijzigen door middel van de latere vaststelling van verscheidene staalsteuncodes.

98 Volgens verzoekster bestaat de door de Commissie in de punten 67 tot en met 76 van de bestreden beschikking aangevoerde aanmeldingsplicht niet, aangezien de fiscale voorschriften van § 3 ZRFG geen staatssteun in de zin van artikel 4, sub c, KS zijn. Verzoekster is van mening dat de fiscale voorschriften van § 3 ZRFG daarentegen een „maatregel van een deelnemende staat” in de zin van artikel 67, lid 1, KS zijn, die de Bondsrepubliek Duitsland ter kennis van de Commissie had moeten brengen indien de toepassing ervan een „een merkbare terugslag in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- en staalindustrie” had. Verzoekster stelt dat de vraag of in casu aan deze voorwaarden was voldaan niet relevant is, daar de Duitse regering het ZRFG meermaals ter kennis van de Commissie heeft gebracht in het kader van aanmeldingen op grond van artikel 88, lid 2, EG. Overigens is haars inziens niet ter zake dienend dat de Bondsrepubliek Duitsland, zoals de Commissie in punt 66 van de bestreden beschikking opmerkt, zich tijdens de administratieve procedure niet op artikel 67 KS heeft beroepen, aangezien dit artikel een dwingende bepaling is die berust op een bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten die in het licht van een partiële integratie in het EGKS-Verdrag is vastgesteld.

99 Interveniente sluit zich bij de argumenten van verzoekster aan.

100 Verweerster antwoordt dat het onderscheid tussen algemene en specifieke steunmaatregelen niet ter zake dienend is, aangezien het EGKS-Verdrag niet een dergelijk onderscheid maakt. Zij betoogt dat artikel 67 KS weliswaar van toepassing kan zijn op grote deelgebieden van het fiscaal beleid van de lidstaten, doch niet van toepassing is op de fiscale maatregelen die enkel binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS vallen. Deze afbakening toont duidelijk aan dat enkel de aard van de steun bepalend is om vast te stellen welke bepaling van het EGKS-Verdrag van toepassing is.

- 101 In haar opmerkingen betreffende de memorie in interventie stelt verweerster eveneens dat het strikte verbod van artikel 4, sub c, KS zinloos zou zijn indien deze bepaling niet van toepassing zou zijn op een steunregeling die niet alleen voor de kolen- en staalsector geldt. Volgens verweerster zouden de lidstaten op eenvoudige wijze aan de toepassing van dit voorschrift kunnen ontsnappen door gebruik te maken van een niet-specifieke steunregeling die zodanig is opgezet dat zij niet exclusief maar hoofdzakelijk de kolen- en staalsector ten goede komt.
- 102 Ten slotte betoogt verweerster dat volgens 's Hofs rechtspraak het bij de in artikel 67 KS bedoelde maatregelen niet kan gaan om de maatregelen die artikel 4, sub c, KS in welke vorm ook als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal afgeschaft en verboden verklaart. Volgens verweerster is artikel 67, lid 2, KS een specifieke bepaling die met inachtneming van de daarin gestelde voorwaarden moet worden toegepast. In dat verband is enkel de Commissie bij uitzondering bevoegd om bepaalde geldelijke steun toe te staan in het in artikel 67, lid 2, eerste streepje, KS bedoelde geval, of om er toestemming voor te verlenen in het strikte kader van de artikelen 54 KS tot en met 56 KS. Volgens verweerster is artikel 4, sub c, KS, waarin het verbod van steun is vastgesteld, hoe dan ook de algemene regel, terwijl artikel 67, lid 2, eerste streepje, KS, dat in bepaalde gevallen steunverlening mogelijk maakt, de uitzondering is.

Beoordeling door het Gerecht

- 103 Om te beginnen zij aan herinnerd dat krachtens artikel 80 KS enkel ondernemingen die zich bezighouden met de productie van kolen en staal, aan het EGKS-Verdrag zijn onderworpen.
- 104 Een onderneming is dan ook slechts onderworpen aan het verbod van artikel 4, sub c, KS voor zover zij zich met een dergelijke productie bezighoudt (zie in die zin arresten Hof van 17 december 1959, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Hoge Autoriteit*, 14/59, Jurispr. blz. 483, en 28 januari 2003, *Duitsland/Commissie*, C-334/99, Jurispr. blz. I-1139, punt 78).

- 105 In casu staat vast dat verzoekster, zoals de Commissie in punt 13 van de bestreden beschikking heeft opgemerkt, een onderneming in de zin van artikel 80 KS is.
- 106 Gelet op het antwoord op het eerste middel is het Gerecht van oordeel dat in het kader van het onderhavige middel enkel behoeft te worden onderzocht of de Commissie in de bestreden beschikking terecht ervan is uitgegaan dat artikel 4, sub c, KS van toepassing was op een steunregeling die niet specifiek gold voor de kolen- en staalsector.
- 107 Ingevolge artikel 4, sub c, KS zijn overeenkomstig de bepalingen van het EGKS-Verdrag door de staten verleende subsidies of hulp, in welke vorm ook, verboden.
- 108 Deze bepaling heeft tot doel bepaalde maatregelen af te schaffen en te verbieden die de staten zouden treffen op het gebied dat het EGKS-Verdrag aan het gemeenschapsgezag onderwerpt (zie in die zin arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, punt 27 supra, blz. 49).
- 109 Artikel 4, sub c, KS maakt geen onderscheid tussen individuele steunmaatregelen en steunregelingen, noch tussen steunregelingen die enkel gelden in de kolen- en staalsector en regelingen die niet tot die sector zijn beperkt. Bovendien is het in dit artikel vastgestelde verbod op staatssteun strikt geformuleerd (zie in die zin arrest Gerecht van 9 september 1999, RJB Mining/Commissie, T-110/98, Jurispr. blz. II-2585, punt 76).
- 110 Artikel 67 KS heeft tot doel inbreuken op de mededinging te voorkomen waarmee de uitoefening van de aan de lidstaten verbleven bevoegdheden gepaard kan gaan. (arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, punt 27 supra, blz. 49, en arrest Gerecht van 5 juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/

Commissie, T-6/99, Jurispr. blz. II-1523, punt 83). Artikel 67 KS voorziet aldus enkel in vrijwaringsmaatregelen die de Gemeenschap kan treffen tegen het optreden van een lidstaat, dat, hoewel het een merkbare invloed uitoefent op de concurrentieverhoudingen in de kolen- en staalindustrie, deze industrieën niet onmiddellijk en rechtstreeks raakt (arrest Hof van 10 mei 1960, Hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit, 27/58–29/58, Jurispr. blz. 511, 538).

- 111 Derhalve heeft de gemeenschapsrechter geoordeeld dat de artikelen 4, sub c, en 67 KS twee verschillende gebieden betreffen (arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, punt 27 supra, blz. 49, en arrest Hof van 20 september 2001, Banks, C-390/98, Jurispr. blz. I-6117, punt 88), waarbij artikel 67 KS niet tot het domein van de staatssteun behoort (arrest Forges de Clabecq/Commissie, punt 62 supra, punt 141). Derhalve is artikel 67 KS geen bijzondere toepassing van artikel 4, sub c, KS.
- 112 De Commissie is inderdaad vanaf het begin van de jaren zeventig tot de vaststelling van beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie van 7 augustus 1981 tot invoering van communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 228, blz. 14) — de tweede staalsteuncode — van mening geweest dat artikel 4, sub c, KS enkel van toepassing was op specifieke steun ten behoeve van ijzer- en staalondernemingen, dat wil zeggen op steun die in het bijzonder of voornamelijk deze ondernemingen ten goede kwam, terwijl op de toepassing van algemene en regionale steunregelingen door de Commissie toezicht werd uitgeoefend op grond van artikel 67 KS en de artikelen 87 EG en 88 EG.
- 113 Dit standpunt viel te verklaren doordat zowel moest worden voorkomen dat zich door het strikte verbod van artikel 4, sub c, KS verstoringen van de mededinging zouden voordoen ten nadele van de kolen- en staalindustrie, ook al zou aan andere industrieën in het betrokken land steun worden verleend, als een oplossing moest worden gevonden voor de zware economische en financiële moeilijkheden waarmee de ijzer- en staalsector te kampen had. Gelet op de noodzaak van herstructurering in de sector, welke „de financiële mogelijkheden van bijna alle ijzer- en staalondernemingen” en de middelen van de Gemeenschap om aan deze situatie het hoofd te

bieden te boven ging, heeft de Commissie, na verkregen instemming van de Raad bij eenstemmigheid bepaald, een stelsel van toezicht op en communautarisering van de staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie ingevoerd, „waarvan het communautaire karakter gegarandeerd [werd] door het feit dat zij in overeenstemming [was] met de doelstellingen die de Gemeenschap op dit gebied maakt[e]” (eerste overweging van de considerans van de eerste staalsteuncode). Nochtans bepaalde de eerste staalsteuncode dat zij alleen voor specifieke steunmaatregelen kon gelden omdat op de toepassing van algemene en regionale steunregelingen door de Commissie toezicht werd uitgeoefend op grond van artikel 67 KS en de artikelen 87 EG en 88 EG.

- 114 De invoering van deze aanpak, die gunstig was voor de ijzer- en staalondernemingen, betekent evenwel nog niet dat de Commissie bij haar toezicht op staatssteun had afgezien van elke mogelijkheid om vast te stellen dat het verbod van artikel 4, sub c, KS in beginsel zijn gelding ten volle moest hervinden wegens de noodzaak de ijzer- en staalondernemingen te herstructureren en geleidelijk de staatssteun af te bouwen, tenzij de Commissie deze steun, of zij nu al dan niet tot de ijzer- en staalsector was beperkt, als zogenaamd „communautaire” steun kon aanmerken, die bijgevolg met de goede werking van de gemeenschappelijke markt verenigbaar was. Aldus moeten de tweede staalsteuncode en de volgende staalsteuncodes, met inbegrip van de zesde staalsteuncode, de grondslag voor de bestreden beschikking, worden uitgelegd.
- 115 De precisering in alle staalsteuncodes vanaf de tweede code, dat zij betrekking hebben op „alle specifieke of niet-specifieke steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie”, had dus enkel ten doel, artikel 4, sub c, KS zijn oorspronkelijke draagwijdte terug te geven, aangezien deze bepaling geen enkel onderscheid maakt tussen de soorten van steun die onder het verbod ervan vallen.
- 116 In het onderhavige geval moeten de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG ten behoeve van verzoekster, zoals het Gerecht bij het onderzoek van het eerste middel heeft geoordeeld, als staatssteun worden aangemerkt, waardoor zij onder de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS vallen.

- 117 Niettegenstaande de onzekerheid die in casu mogelijk was doordat de Commissie haar uitleg heeft gewijzigd, hetgeen hierna bij de beoordeling van het zevende middel zal worden onderzocht, heeft de Commissie in punt 66 van de bestreden beschikking terecht overwogen dat in casu artikel 4, sub c, KS en niet artikel 67 KS van toepassing was.
- 118 Derhalve moet het tweede middel, betreffende de gestelde onjuiste uitlegging van de artikelen 4, sub c, en 67 KS, worden afgewezen.

Het derde middel: de niet-toepassing van artikel 95 KS

Argumenten van partijen

- 119 Verzoekster is van mening dat, indien het Gerecht het middel inzake de onjuiste uitlegging van artikel 67 KS niet aanvaardt, moet worden vastgesteld dat de Commissie onjuist heeft gehandeld door niet ambtshalve te onderzoeken of de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG, gelet op alle doelstellingen van het EGKS-Verdrag (de artikelen 2 KS tot en met 4 KS), met de gemeenschappelijke markt verenigbaar konden worden verklaard. In haar repliek preciseert verzoekster dat de Commissie geen enkele discretionaire bevoegdheid heeft om te beslissen of zij een onderzoek op grond van artikel 95 KS dient uit te voeren. Haar discretionaire bevoegdheid is beperkt tot de uitlegging en toepassing van de artikelen 2 KS, 3 KS en 4 KS, waarnaar in artikel 95 KS wordt verwezen.
- 120 Verzoekster betwist de stelling van de Commissie in punt 123 van de bestreden beschikking, dat het arrest van het Gerecht in de zaak Irish Steel (arrest Gerecht van 7 juli 1999, Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie, T-106/96, Jurispr. blz. II-2155) haar verbiedt, op grond van artikel 95 KS steun toe te staan die niet beantwoordt aan

de in de staalsteuncodes vastgelegde goedkeuringscriteria. Volgens verzoekster heeft het Gerecht in het voornoemde arrest geoordeeld dat het in elk van die codes geformuleerde verbod enkel gold voor de steunmaatregelen die daarin waren opgesomd en die door deze codes als met het EGKS-Verdrag verenigbaar worden beschouwd, waarbij de Commissie enkel door die code is gebonden wanneer zij de verenigbaarheid met het Verdrag onderzoekt van steunmaatregelen waarop dit Verdrag betrekking heeft. Volgens verzoekster is de staalsteuncode buiten die hypothese niet van toepassing en kan hij dus niet op een beschikking van de Commissie op grond van artikel 95 KS prejudiciëren. Aangezien de voorschriften inzake de bijzondere afschrijvingen in § 3 ZRFG niet in overeenstemming zijn met de definitie van de steunregelingen waarvoor de staalsteuncodes gelden, stelt verzoekster dat een beschikking op basis van artikel 95 KS niet was uitgesloten.

- 121 Verzoekster voegt hieraan toe dat het, gelet op de doelstellingen van het EGKS-Verdrag, zoals geformuleerd in de artikelen 2 KS tot en met 4 KS, daadwerkelijk noodzakelijk was dat § 3 ZRFG als verenigbaar werd erkend, om te verzekeren dat er voor de ondernemingen voldoende stimulansen waren om de productiemogelijkheden van hun vestigingen in die grensgebieden te vergroten en verbeteren (artikel 3, sub d, KS) en om een uittocht van werknemers uit en het economisch verval van die gebieden te voorkomen (artikel 2, tweede alinea, KS). Volgens verzoekster gaat het hier om dezelfde beleidsoverwegingen als die welke voor de auteurs van het Verdrag van Rome aanleiding waren om wegens de kunstmatige deling van Europa in artikel 87, lid 2, sub c, EG vast te stellen dat de steun die aan bepaalde grensgebieden wordt toegekend, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Gelet op de doelstellingen van het EGKS-Verdrag zou derhalve ook hier met deze overwegingen rekening moeten worden gehouden. In het onderhavige geval heeft de Commissie dit niet genoegzaam gedaan in het kader van artikel 95 KS.

- 122 Interveniente betoogt dat het feit dat een lidstaat nalaat een aanmelding overeenkomstig artikel 95 KS te doen, geen voldoende grond is om de Commissie te ontslaan van de verplichting, of zelfs te beletten, op basis van deze bepalingen op te treden en, eventueel, steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te verklaren.

- 123 Interveniënte stelt voorts dat de staalsteuncodes het specifieke geval van de compensatie van de door de Duitse deling veroorzaakte nadelen niet vermelden. Volgens interveniënte zijn de staalsteuncodes ook niet van toepassing wegens het arrest in de zaak Irish Steel, punt 120 supra, volgens hetwelk voor steunmaatregelen die niet tot de in deze codes bedoelde categorieën van steun behoren, een individuele uitzondering op grond van artikel 95 KS mogelijk is. Volgens interveniënte kunnen de maatregelen tot compensatie van schade in geen geval met een regionale steunmaatregel in de zin van de staalsteuncodes worden gelijkgesteld, zodat deze codes in het onderhavige geval niet van toepassing zijn en zij derhalve niet aan een beschikking van de Commissie op grond van artikel 95 KS in de weg staan.
- 124 Ten slotte verwijt interveniënte de Commissie, dat zij in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 95 KS kennelijk onjuist heeft geoordeeld. Deze fout is volgens haar te wijten aan het feit dat de Commissie de betrokken steun tot compensatie van de aan bepaalde Duitse grensgebieden berokkende schade niet heeft beoordeeld op basis van de specifieke schade ten gevolge van de overmachtsituatie die de Duitse deling teweeg heeft gebracht, maar enkel op basis van de voorschriften van de staalsteuncodes, die in casu niet van toepassing waren. Hoe dan ook had de Commissie het onderhavige geval moeten beoordelen aan de hand van de in artikel 87, lid 2, sub c, EG opgesomde criteria, daar de nadelen ten gevolge van de deling van Duitsland een situatie opleveren waarin niet door het EGKS-Verdrag is voorzien.
- 125 Verweerster antwoordt in de eerste plaats dat hoewel de gemeenschapsrechter heeft erkend dat het naast de toepassing van de staalsteuncodes mogelijk is om een individuele beschikking te geven voor de categorieën van steun aan de ijzer- en staalindustrie waarvoor de staalsteuncode niet geldt, de vaststelling van een dergelijke beschikking afhangt van het oordeel van de Commissie. Hierbij is geen sprake van een verplichting voor de Commissie en nog minder van een verplichting tot ambtshalve onderzoek. De Commissie kan derhalve beoordelen of bepaalde elementen in een bepaald geval de toepassing van artikel 95 KS wettigen. In dat verband verwijst verweerster naar punt 124 van de bestreden beschikking, waarin zij stelt dat zij een onderzoek ingevolge artikel 95 KS heeft uitgevoerd en heeft besloten geen beschikking op grond van voornoemd artikel te treffen.

- 126 In de tweede plaats stelt verweerster, dat de bestreden beschikking geen betrekking heeft op het ZRFG als dusdanig, maar op het gebruik dat verzoekster heeft gemaakt van bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves die zij heeft gevormd, met andere woorden op een individuele steun. Voor de vraag of een beschikking op basis van artikel 95 KS noodzakelijk was, doet niet ter zake of het ZRFG noodzakelijk was om te verzekeren dat er voor de ondernemingen voldoende stimulansen waren om de productiemogelijkheden van hun vestigingen in de grensgebieden te vergroten of verbeteren, en om te voorkomen dat er blijvend werkgelegenheid verloren zou gaan in die gebieden. Volgens verweerster moest worden aangetoond dat de bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves onontbeerlijk waren om bepaalde onder het EGKS-Verdrag vallende investeringen te realiseren, hetgeen verzoekster niet heeft gedaan.
- 127 In haar opmerkingen betreffende de memorie in interventie merkt verweerster voorts nog op dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 95, eerste alinea, KS alleen een bijzondere mogelijkheid tot afwijking van het EGKS-Verdrag invoert teneinde de Commissie in staat te stellen het hoofd te bieden aan een onvoorziene situatie. De Commissie kan niet toestaan dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van de in het EGKS-Verdrag gestelde doeleinden en die tot concurrentievervalsing kan leiden.

Beoordeling door het Gerecht

— Overwegingen vooraf

- 128 Er zij aan herinnerd dat de bepalingen van artikel 95 KS de Commissie machtigen om met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité EGKS, een beschikking te geven of een aanbeveling te doen in alle, niet in het Verdrag voorziene, gevallen waarin een dergelijke beschikking of

aanbeveling noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 KS, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 KS.

- 129 In de opzet van het Verdrag staat artikel 4, sub c, KS er niet aan in de weg dat de Commissie bij wijze van uitzondering op grond van artikel 95, eerste en tweede alinea, KS door de lidstaten voorgenomen en met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare steunmaatregelen goedkeurt (arrest Gerecht van 24 oktober 1997, EISA/Commissie, T-239/94, Jurispr. blz. II-1839, punt 63) teneinde het hoofd te bieden aan onvoorziene situaties.
- 130 Op het gebied van staatssteun heeft de Commissie aan artikel 95, eerste en tweede alinea, KS op twee verschillende manieren toepassing gegeven. Zij heeft algemene beschikkingen, de staalsteuncodes, vastgesteld, die voor bepaalde categorieën van steun een algemene afwijking van het verbod op staatssteun toestaan. Ook heeft zij individuele beschikkingen gegeven, waarbij bepaalde specifieke steunmaatregelen bij wijze van uitzondering worden goedgekeurd.
- 131 Artikel 4, sub c, KS verbiedt de Commissie dus niet om staatssteun goed te keuren op grond van de specifieke categorieën van de staalsteuncode, dan wel, voor de staatssteun die niet onder deze categorieën valt, rechtstreeks op grond van artikel 95, eerste en tweede alinea, KS (zie in die zin arresten EISA/Commissie, punt 129 supra, punten 70-72; Forges de Clabecq/Commissie, punt 62 supra, punt 79, en DSG/Commissie, punt 28 supra, punt 204).
- 132 De motivering op grond waarvan de Commissie de toepassing van artikel 95 KS in onderhavig geval heeft uitgesloten luidt in de bestreden beschikking als volgt:

- „(121) In de eerste plaats stelt de Commissie dat zij in deze zaak van Duitsland geen formeel verzoek om inleiding van de procedure overeenkomstig artikel 95 [KS] heeft ontvangen.
- (122) Het door het EGKS-Verdrag met betrekking tot overheidssteun tot stand gebrachte systeem biedt de Commissie de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van de procedure van artikel 95 [KS], goedkeuring te verlenen voor steunmaatregelen van de staten in alle gevallen waarin het Verdrag niet voorziet en waarin een dergelijke beschikking noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4.
- (123) Volgens het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 7 juli 1999 [Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie, T-106/96, Jurispr. blz. II-2155] is niet-aanmelding geen voldoende grond om de Commissie ervan te ontheffen of zelfs te beletten een initiatief op basis van artikel 95 [KS] te nemen en eventueel de steun als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te verklaren. Het Gerecht stelt evenwel in rechtsoverweging 42 van dit arrest dat de Commissie door de bij de [staalsteun]code ingevoerde algemene regeling is gebonden, wanneer zij beoordeelt of steun, waarvoor de code geldt, met het Verdrag verenigbaar is. Zij mag derhalve dergelijke steun niet in strijd met de algemene voorschriften van de code door middel van een afzonderlijke beschikking goedkeuren. Regionale investeringssteun wordt door de sinds 1986 geldende staalsteuncodes slechts toegestaan in nauwkeurig omschreven gebieden, waaronder niet de vestigingsplaatsen vallen waarin de door bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves gesubsidieerde investeringen werden gedaan. De Commissie komt derhalve tot de slotsom dat artikel 95 [KS] niet toepasselijk is op de onderhavige zaak.
- (124) De Commissie is voorts op grond van haar discretionaire bevoegdheid van mening dat het in deze zaak geen geval betreft waarin het Verdrag niet voorziet en waarin een concrete beschikking noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 [KS]. De verleende steun was er

bijvoorbeeld niet op gericht de Duitse ijzer- en staalindustrie een gesaneerde en economisch draagkrachtige structuur te verlenen. Duitsland heeft evenmin ooit verwezen naar een of ander plan tot capaciteitsvermindering binnen het betrokken concern, dat in direct verband staat met de toekenning van bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves. De verlening van steun overeenkomstig artikel 95 [KS] zou hier derhalve niet gerechtvaardigd zijn.

(125) Bovendien hebben de Raad en de Commissie, in verband met de ontwikkeling van de economische en financiële situatie van de ijzer- en staalindustrie in het begin van de jaren negentig en de op grond van artikel 95 [KS] aangenomen afzonderlijke beschikkingen, waarbij voor meerdere ondernemingen herstructureringssteun werd toegestaan, in hun gemeenschappelijke verklaring in het protocol van de Raad van 17 december 1993 het volgende gesteld: „onverminderd het recht van elke lidstaat om een beschikking overeenkomstig artikel 95 [KS] aan te vragen en overeenkomstig de conclusies van de Raad van 25 februari 1993 verklaart de Raad zich vastbesloten iedere nieuwe uitzonderingsregeling overeenkomstig artikel 95 voor steun ten behoeve van een bepaalde onderneming te vermijden.”

133 Uit deze motivering blijkt dat de Commissie artikel 95 KS primair niet heeft toegepast op grond van punt 42 van het arrest *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, punt 120 *supra*, volgens hetwelk de Commissie staatssteun waarvoor de staalsteuncode geldt, alleen krachtens artikel 95 KS kon goedkeuren indien een dergelijke individuele goedkeuring niet met de algemene voorschriften van de code in strijd was (punt 123 van de bestreden beschikking). Subsidiair volgt uit punt 124 van de bestreden beschikking, dat de Commissie in casu van mening was dat niet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 95 KS was voldaan.

134 Anders dan verzoekster stelt, heeft de Commissie derhalve niet geweigerd te onderzoeken of artikel 95 KS toepassing kon vinden in het onderhavige geval. Het staat immers vast dat de Commissie, niettegenstaande dat de Bondsrepubliek Duitsland niet om de toepassing van artikel 95 KS had verzocht, in punt 124 van de bestreden beschikking heeft onderzocht of deze bepaling toepassing kon vinden. Zij

was evenwel van mening dat in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet aan de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling was voldaan. In die omstandigheden behoeft het Gerecht zich niet uit te spreken over de door verzoekster aangevoerde grief betreffende de onjuiste uitlegging van het arrest *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, punt 120 *supra*, door de Commissie, aangezien de Commissie het in weerwil van deze uitlegging toch nodig heeft gevonden om in punt 124 van de bestreden beschikking te onderzoeken of in casu aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 95 KS was voldaan.

- 135 In het licht van deze preciseringen moet worden onderzocht of, zoals verzoekster stelt, de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt toen zij weigerde de in artikel 95 KS voorziene uitzondering op het verbod van steunregelingen van artikel 4, sub c, KS toe te passen.

— De gestelde onjuiste beoordeling door de weigering artikel 95 KS toe te passen.

- 136 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat vaststaat dat de Commissie krachtens artikel 95 KS over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te bepalen of steunmaatregelen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag (zie in die zin arresten *Gerecht EISA/Commissie*, punt 129 *supra*, punt 72; *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, punt 120 hierboven, punt 43, en het arrest van 7 juli 1999, *British Steel/Commissie*, T-89/96, *Jurispr.* blz. II-2089, punt 47).

- 137 Derhalve moet de wettigheidstoetsing op dit gebied beperkt blijven tot het onderzoek of de Commissie de aan haar beoordelingsbevoegdheid inherente grenzen niet heeft overschreden door een vertekening of een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of door misbruik van bevoegdheid of procedure (zie onder meer arrest *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, punt 120 *supra*, punt 63).

- 138 Teneinde te kunnen vaststellen, dat de Commissie bij de beoordeling van de feiten een kennelijke fout heeft gemaakt die de nietigverklaring van de bestreden beschikking rechtvaardigt, moeten de door verzoekster aangevoerde bewijzen afdoende zijn om de in de betrokken beschikking weergegeven beoordeling van de feiten te ontzenuwen (arrest Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 59).
- 139 Verzoekster heeft enkel gesteld dat, gelet op de doelstellingen van het EGKS-Verdrag, zoals deze in de artikelen 2 KS tot en met 4 KS zijn geformuleerd, de erkenning van de verenigbaarheid van § 3 ZRFG werkelijk noodzakelijk was om te verzekeren dat er voor de ondernemingen voldoende stimulansen waren om de productiemogelijkheden van hun vestigingen in die grensgebieden te vergroten en verbeteren (artikel 3, sub d, KS) en om een uittocht van werknemers uit en het economisch verval van die gebieden te voorkomen (artikel 2, tweede alinea, KS). Een dergelijke algemene bewering is echter niet afdoende om de beoordeling van de Commissie te ontzenuwen.
- 140 Verder voert verzoekster niets aan waaruit kan blijken dat de haar toegekende investeringssteun in de vorm van bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves onontbeerlijk was om de doelstellingen van het EGKS-Verdrag te realiseren.
- 141 De loutere verwijzing van verzoekster naar een kennisgeving van de Bondsrepubliek Duitsland van 14 januari 2000, waarin wordt gesteld dat de steunmaatregelen die krachtens artikel 87, lid 2, EG verenigbaar worden verklaard vanzelfsprekend ook bijdragen tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 KS en 3 KS vermelde doelstellingen van het EGKS-Verdrag, kan niet als bewijs van de noodzaak van de betrokken steun in de zin van artikel 95 KS worden beschouwd. Artikel 87, lid 2, EG geldt namelijk niet binnen het kader van het EGKS-Verdrag en de noodzaak van steunmaatregelen moet op grond van artikel 95 KS worden beoordeeld met inachtneming van de eigen doelstellingen van het EGKS-Verdrag, waartoe de krachtens artikel 87, lid 2, EG verenigbaar verklaarde steun niet behoort.

- 142 Hoe dan ook is het Gerecht van oordeel dat de Commissie geen kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt toen zij om de eventuele toepassing van artikel 95 KS uit te sluiten in punt 124 van de bestreden beschikking opmerkte dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft gesproken van een of ander plan tot capaciteitsvermindering binnen het Salzgitter-concern, dat in direct verband zou staan met de toegekende steun.
- 143 In een sector waarvan de overcapaciteit algemeen bekend is, zoals de ijzer- en staalsector, kon bij steun die in aanmerking kon komen voor een individuele beschikking op grond van artikel 95 KS, de reductie van de productiecapaciteit immers inderdaad noodzakelijk lijken om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Een dergelijke reductie kan dus bijdragen tot de handhaving van omstandigheden welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun productiemogelijkheden [artikel 3, sub d, KS] of tot de modernisering van de productie [artikel 3, sub g, KS]. In de context van de overcapaciteit in de ijzer- en staalsector voorkomt een dergelijk criterium bovendien dat economisch riskante initiatieven worden aangemoedigd die, daar zij enkel het evenwicht op de betrokken markten nog verder verstoren, uiteindelijk geen doeltreffende en duurzame oplossing bieden voor de problemen van de betrokken gebieden en ondernemingen.
- 144 Gelet op de diversiteit van de in het Verdrag genoemde doelstellingen en de ruimte die de Commissie heeft bij haar taak door het gebruik van haar discretionaire bevoegdheid die verschillende doelstellingen voortdurend met elkaar in overeenstemming te brengen teneinde recht te doen aan het gemeenschappelijk belang (zie in die zin met name arrest *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, punt 120 supra, punt 65, en de aangehaalde rechtspraak), is bijgevolg de beslissing van de Commissie om bij het onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 95 KS in casu het criterium van de reductie van de productiecapaciteit te hanteren niet kennelijk onjuist.
- 145 Aangezien de Commissie niet kon aannemen dat de betrokken investeringssteun de productiecapaciteit van verzoekster verminderde, omdat haar met name niet door

de Bondsrepubliek Duitsland was meegedeeld dat er een of ander plan tot capaciteitsreductie bestond, kon zij niet concluderen dat de betrokken steun de doelstellingen van het Verdrag diende te verwerklijken.

146 Derhalve moet het derde middel in zijn geheel worden afgewezen.

147 Uit een en ander volgt dat de Commissie terecht heeft geoordeeld dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG welke verzoekster ten goede kwamen, met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen waren. Het Gerecht is van oordeel dat thans het zevende middel, inzake de schending van het rechtszekerheidsbeginsel daar de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland heeft gelast de onverenigbaar verklaarde steun van verzoekster terug te vorderen, moet worden onderzocht.

Het zevende middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

Argumenten van partijen

148 In de eerste plaats betoogt verzoekster, dat de Commissie in punt 81 van de bestreden beschikking het standpunt lijkt te verdedigen dat, anders dan hetgeen geldt voor het EG-Verdrag, een beperking in de tijd van het recht tot terugvordering van steun in het kader van het EGKS-Verdrag op algemene wijze is uitgesloten, daar dit „strijdig zou zijn met het fundamentele beginsel van het EGKS-Verdrag” dat staatssteun absoluut verboden is. Volgens verzoekster leidt een dergelijk argument tot een verschil tussen het recht dat geldt voor steun in het kader van het EGKS-Verdrag en dat welk van toepassing is op steun in het kader van het EG-Verdrag, welk verschil in werkelijkheid noch in de geest en de opzet van deze verdragen, noch

in de praktijk van de Commissie bestaat. Het gestelde absolute verbod staat er niet aan in de weg dat het rechtszekerheidsbeginsel in acht wordt genomen en dat een verjaringstermijn wordt vastgesteld.

- 149 Verzoekster stelt dat het rechtszekerheidsbeginsel derhalve eveneens in het kader van het EGKS-Verdrag kan worden ingeroepen. Overigens is er volgens verzoekster sprake van een algemeen rechtsbeginsel dat ook geldt voor het recht dat van toepassing is op steunmaatregelen en niet ter dispositie van de Commissie staat.
- 150 Vervolgens betoogt verzoekster dat het door het gemeenschapsrecht voorziene bevel tot terugbetaling van staatssteun tot doel heeft, illegaal verkregen concurrentievoordelen waardoor de begunstigde onderneming lagere prijzen kon hanteren dan haar concurrenten, op te heffen. In het onderhavige geval heeft de Commissie evenwel niets vastgesteld inzake de gevolgen voor de mededinging van de in § 3 ZRFG vastgestelde bijzondere afschrijvingen.
- 151 Verzoekster voert eveneens aan dat voor de bevoegdheid van de Commissie om steun terug te vorderen hoe dan ook een verjaringstermijn van tien jaar geldt. Deze termijn, die in artikel 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1) is bepaald, had de Commissie in casu als leidraad moeten dienen, aangezien hij het resultaat is van de afweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel en de noodzaak een onvervalste mededinging te herstellen.
- 152 Ten slotte, in antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht om onderbouwing en precisering van een aantal van haar verklaringen, heeft verzoekster opgemerkt dat zij vanaf de jaren 1980/1981 regelmatig verslagen betreffende haar activiteiten en jaarrekeningen aan de Commissie heeft gestuurd, meer in het bijzonder aan de diensten die toen, in het kader van het in de jaren tachtig

ingevoerde stelsel van de productiequota voor de ijzer- en staalindustrie en het desbetreffende optreden van de Commissie om de Europese ijzer- en staalindustrie te herstructureren, waren belast met het onderzoek van de steun en de herstructurering in de ijzer- en staalsector. Deze verklaringen zijn voor het Gerecht herhaald.

- 153 In haar memories verwijst interveniënte naar het arrest Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 90 supra, punt 69, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie bij de vaststelling van de beschikking in die zaak geen verjaringstermijn in acht hoefde te nemen aangezien er toen deze beschikking werd gegeven, geen verjaringstermijn was vastgesteld. Uit dit arrest blijkt volgens interveniënte dat het Gerecht het vraagstuk van de verjaringstermijn anders had behandeld indien verordening nr. 659/1999 reeds in werking was getreden ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking. Volgens interveniënte kan, daar het EG-Verdrag en het op die basis vastgestelde afgeleide recht subsidiair van toepassing kan zijn op de onder het EGKS-Verdrag vallende sectoren, de subsidiaire toepassing van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 op staatssteun in het kader van het EGKS-Verdrag alleen worden uitgesloten indien het EGKS-Verdrag zich daartegen verzette, hetgeen in casu niet het geval is.
- 154 Verweerster verwijst naar punt 80 van de bestreden beschikking en het arrest van het Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie (T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 67), volgens hetwelk een verjaringstermijn „om te beantwoorden aan zijn doel, de bevordering van de rechtszekerheid, [...] evenwel vooraf [moet] zijn vastgesteld door de gemeenschapswetgever”. Verweerster stelt dat dit in casu niet het geval is.
- 155 Inzake het argument van de subsidiaire toepassing van verordening nr. 659/1999 merkt verweerster op dat deze verordening alleen betrekking heeft op het EG-Verdrag en dat haar werkingssfeer niet door middel van een uitlegging van het recht kan worden uitgebreid tot het gebied van het EGKS-Verdrag. Enkel de wetgever kan dit doen. Het arrest Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 90 supra, verandert daarin niets. Hoewel voornoemde verordening inderdaad gold toen de bestreden

beschikking werd vastgesteld, doet dit niet af aan het feit dat het EGKS-Verdrag niet in een verjaringstermijn voorzag en dat een dergelijke termijn dus niet van toepassing was.

- 156 Ten slotte heeft verweerster in antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht verklaard dat het feit of zij al dan niet kennis had van de jaarrekeningen die verzoekster haar had toegestuurd van gering belang was, daar deze toezending de aanmelding in het kader van de staatssteunprocedure niet kan vervangen.

Beoordeling door het Gerecht

- 157 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Commissie in punt 81 van de bestreden beschikking heeft verklaard:

„In het kader van het EGKS-Verdrag is iedere nationale steunmaatregel verboden, tenzij bijzondere toestemming is verleend overeenkomstig een op artikel 95 [KS] gebaseerde staalsteuncode. In dit opzicht is er een fundamenteel verschil met de situatie waarvoor artikel 87, leden 1 en 3, EG geldt, waarbij de Commissie over een ruime beslissingsmarge beschikt en niet met een absoluut steunverbod, maar met een eventuele onverenigbaarheid rekening moet houden. Hoewel het verjaringsvoorschrift van verordening [...] nr. 659/1999 met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk is voor bij het EG-Verdrag geregelde situaties, heeft een verjaring op EGKS-gebied geen zin, omdat daar vooralsnog een absoluut ‚verbod‘ geldt. Dit ‚verbod‘ van het EGKS-Verdrag waarborgt de rechtszekerheid, want zonder bijzondere goedkeuring is de steun onwettig. Een beperking in de tijd van het onderzoek van de maatregelen zou strijdig zijn met dit fundamentele beginsel van het EGKS-Verdrag.”

- 158 Deze analyse blijkt bij nader onderzoek onjuist.

- 159 Het is juist dat een verjaringstermijn, om aan het doel ervan te beantwoorden, vooraf moet worden vastgesteld. De vaststelling van deze termijn en van de toepassingsmodaliteiten ervan behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschaps-wetgever. Deze laatste heeft echter geen verjaringstermijn vastgesteld op het gebied van het toezicht op de overeenkomstig het EGKS-Verdrag toegekende steun (zie onder meer arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 62 supra, punt 139).
- 160 Er zij evenwel aan herinnerd dat de fundamentele eis van de rechtszekerheid, in zijn verschillende vormen, dient te waarborgen dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn (arrest Hof van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20, en arrest Gerecht van 19 maart 1997, Oliveira/Commissie, T-73/95, Jurispr. blz. II-381, punt 29).
- 161 Anders dan de Commissie voor het Gerecht heeft betoogd, kan de schending van de fundamentele eis van de rechtszekerheid in casu niet worden uitgesloten, noch wegens het ontbreken van een verjaringstermijn, noch wegens het ontbreken van de voorafgaande aanmelding door de Bondsrepubliek Duitsland van de betrokken steunmaatregel conform de in het kader van het EGKS-Verdrag vastgestelde procedure.
- 162 In dat verband zij om te beginnen opgemerkt dat het Hof in het arrest in de zaak Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 62 supra, niet de mogelijkheid heeft uitgesloten om een schending van het rechtszekerheidsbeginsel vast te stellen, en daarvoor in voorkomend geval een sanctie op te leggen, wanneer de Commissie een beschikking vaststelt tot terugvordering van steun in een geval waarin er geen verjaringstermijn gold en de steun niet vooraf was aangemeld (arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, punt 62 supra, punt 140).

- 163 Voorts zij eraan herinnerd dat de schending van het rechtszekerheidsbeginsel in het onderhavige geval door verzoekster, ontvanger van de betrokken steun, wordt aangevoerd. Het door de bepalingen van de zesde staalsteuncode georganiseerde systeem van toezicht op en onderzoek van staatssteun legt evenwel geen specifieke verplichting op aan de steunontvanger. De in artikel 6 van de zesde staalsteuncode neergelegde verplichting tot aanmelding en het daarvóór bestaande verbod van tenuitvoerlegging van de voorgenomen steunmaatregelen zijn gericht tot de lidstaat. Bovendien is ook de beschikking waarbij de Commissie de onverenigbaarheid van een steunmaatregel vaststelt en de lidstaat uitnodigt de maatregel binnen de door haar vastgestelde termijn op te heffen, tot de lidstaat gericht (zie *mutatis mutandis* in het kader van het EG-Verdrag arrest Hof van 11 juli 1996, *SFEI e.a., C-39/94*, Jurispr. blz. I-3547, punt 73). Daar de lidstaat de enige institutionele gesprekspartner van de Commissie is bij het toezicht op staatssteun ingevolge het EGKS-Verdrag (zie in die zin arrest Gerecht van 31 maart 1998, *Preussag Stahl/Commissie, T-129/96*, Jurispr. blz. II-609, punt 80), kan verzoekster niet verantwoordelijk worden gesteld voor het feit dat de betrokken steun niet vooraf is aangemeld.
- 164 Zou het door de Commissie verdedigde standpunt worden aanvaard, dan zou haar bevoegdheid om terugbetaling van de steun te bevelen niet kunnen worden betwist om de enkele reden dat die steun niet vooraf door de lidstaat was aangemeld, terwijl deze onregelmatigheid niet aan de steunontvanger kan worden aangerekend.
- 165 Het is juist dat de gemeenschapsrechter heeft uitgesloten dat de steunontvanger, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, zich op een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van een steunmaatregel kan beroepen wanneer deze in strijd met de bepalingen van de voorafgaande controleprocedure voor staatssteun is verleend. Een zorgvuldige marktdeelnemer moet immers normaal gesproken in staat worden geacht zich ervan te vergewissen of deze procedure in acht is genomen (arresten Hof van 20 september 1990, *Commissie/Duitsland, C-5/89*, Jurispr. blz. I-3437, punt 14, en 14 januari 1997, *Spanje/Commissie, C-169/95*, Jurispr. blz. I-135, punt 51; arresten Gerecht *Preussag Stahl/Commissie*, punt 163 *supra*, punt 77; *ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Commissie*, punt 110 *supra*, punt 182, en arrest van 29 september 2000, *CETM/Commissie, T-55/99*, Jurispr. blz. II-3207, punt 121).

- 166 Verzoekster voert evenwel niet een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de steunmaatregel aan, maar zij stelt een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan niet slechts sprake kan zijn onder de voorwaarden die gelden voor het ontstaan van een gewettigd vertrouwen bij de steunontvanger.
- 167 Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie in het onderhavige geval in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel heeft gehandeld.
- 168 Hiervoor moet worden uitgegaan van de situatie die is ontstaan door het besluit van de Commissie van 4 augustus 1971 om geen bezwaar aan te tekenen tegen de toepassing van de steunregeling van § 3 ZRFG.
- 169 Zoals hierboven in punt 67 werd opgemerkt stond de Commissie tot het verstrijken op 31 december 1981 van de eerste staalsteuncode een andere uitlegging voor dan die welke in de bestreden beschikking is gevolgd en volgens welke de Commissie toezicht houdt op de toepassing van algemene en regionale steunmaatregelen op de ijzer- en staalsector op basis van artikel 67 KS en de artikelen 87 EG en 88 EG, maar niet op basis van artikel 4, sub c, KS.
- 170 Op basis van deze uitlegging kon derhalve worden gesteld dat tot 31 december 1981 algemene en regionale steunmaatregelen waartegen de Commissie geen bezwaar had aangetekend op basis van de artikelen 87 EG en 88 EG — zoals in casu door het besluit van de Commissie van 4 augustus 1971 het geval was voor § 3 ZRFG — rechtmatig aan ijzer- en staalondernemingen ten goede konden komen.

- 171 Daarentegen heeft de Commissie vanaf de inwerkingtreding van de tweede staalsteuncode op 1 januari 1982, en daarna door middel van de volgende codes, één enkel systeem ingevoerd teneinde de uniforme behandeling van alle steun aan de ijzer- en staalindustrie te waarborgen, door middel van één enkele procedure, die zowel de specifieke steun (dat wil zeggen die welke wordt toegekend uit hoofde van regelingen die als voornaamste doel of gevolg hebben de ijzer- en staalondernemingen te begunstigen) omvatte, als de niet-specifieke steun, waaronder in het bijzonder de steun welke uit hoofde van algemene of regionale steunregelingen wordt toegekend. Een dergelijk systeem is ingevoerd in het kader van het streven om de noodzakelijke herstructurering van de in crisis verkerende ijzer- en staalindustrie op gang te brengen, door te voorzien in een geleidelijke opheffing van de steun. De bepalingen van de tweede staalsteuncode zeiden echter niets over de gevolgen van dit nieuwe systeem voor de algemene of regionale steunregelingen die voordien waren toegestaan.
- 172 Vanaf de derde staalsteuncode [beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 340, blz. 1)], welke van 1 januari 1986 tot en met 31 december 1988 van toepassing was, heeft de Commissie in artikel 6 van die code gepreciseerd dat zij, om haar opmerkingen te kunnen maken, tijdig in kennis moest worden gesteld van „projecten” strekkende tot toepassing van steunregelingen op de staalsector waarover zij reeds uit hoofde van het bepaalde in het EG-Verdrag uitspraak had gedaan. Aanmeldingen van steunprojecten bedoeld in artikel 6 van voornoemde code, moesten de Commissie uiterlijk op 30 juni 1988 bereiken.
- 173 Zeker de vaststelling van de derde staalsteuncode kan vanaf de datum van vaststelling van deze code worden gezien als een impliciete intrekking van het nihil obstat in het besluit van de Commissie van 1971 met betrekking tot de ondernemingen die onder het EGKS-Verdrag vielen, waaronder verzoekster. Het is overigens niet duidelijk of de latere toepassing van § 3 ZRFG ten behoeve van verzoekster als „project” als bedoeld in artikel 6 van de derde staalsteuncode moest worden aangemeld. Aangezien verzoekster het voordeel van § 3 ZRFG immers al geruime tijd vóór voornoemde code genoot, bleef zij immers in de praktijk profiteren van de toepassing van dit artikel, waarvan zij de voorwaarden vervulde.

174 Derhalve werd de situatie die resulteerde uit de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode gekenmerkt door de volgende aan de Commissie toe te schrijven factoren van onzekerheid en onduidelijkheid:

— het impliciete — en derhalve onvoldoende duidelijke — karakter van de gedeeltelijke intrekking van het nihil obstat in het besluit van de Commissie van 1971;

— een onduidelijkheid betreffende de draagwijdte van de gedeeltelijke impliciete intrekking van dit nihil obstat voor de vraag of de latere toepassing van § 3 ZRFG als „project” in de zin van artikel 6 van de derde staalsteuncode moest worden aangemeld.

175 Bij deze onzekere en onduidelijke situatie kwamen dan nog andere factoren (hierna in de punten 179 en volgende vermeld) in verband met het (in de punten 176 tot en met 178 beschreven) rechtskader, dat naar aanleiding van de uitgesproken crisis in de ijzer- en staalsector is vastgesteld.

176 Wegens deze uitgesproken crisis ten gevolge van de overcapaciteit van het productieapparaat heeft de Commissie bij beschikking nr. 2794/80/EGKS van 31 oktober 1980 tot invoering van een quotastelsel voor de productie van staal voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 291, blz. 1) een quotastelsel ingevoerd teneinde het evenwicht tussen vraag en aanbod op de ijzer- en staalmarkt te herstellen. Hierbij werd bepaald dat de quota moesten worden berekend op basis

van de respectieve referentieproductiecijfers van elke ijzer- en staalonderneming, met bepaalde aanpassingen, in het bijzonder om rekening te houden met door hen gerealiseerde investeringen en met hun herstructureringsinspanningen. Voor de toepassing van dit quotastelsel beschikte de Commissie over regelmatige en snelle informatie over de productie en de leveringen van de betrokken ondernemingen alsook over bevoegdheden tot controle, met inbegrip van controle ter plaatse, van de informatie die haar werd toegestuurd. Dit complexe stelsel van quotavaststelling en markttoezicht onder beheer van de Commissie werd meermaals door haar verlengd teneinde het te verfijnen en perfectioneren.

- 177 Ter aanpassing van het aldus tot stand gebrachte stelsel heeft de Commissie een duidelijk verband gelegd tussen de toekenning van niet-goedgekeurde steun en de productiequota om een cumulatie van deze maatregelen te voorkomen. Vanaf de vaststelling van beschikking nr. 2177/83/EGKS van de Commissie van 28 juli 1983 tot verlenging van het stelsel voor toezicht en productiequota voor bepaalde producten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 208, blz. 1) kon de Commissie op grond van artikel 15a van voornoemde beschikking „de quota van een onderneming verminderen zodra zij constateer[de] dat een betrokken onderneming niet door de Commissie krachtens beschikking nr. 2320/81/EGKS [tweede staalsteuncode] goedgekeurde steun [had] genoten, of de met de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden niet [had] nageleefd”. Op grond van deze bepaling „[kon] bij een dergelijke constatering de onderneming niet in aanmerking komen voor een aanpassing [van de quota] uit hoofde van de artikelen 14, 14a, 14b, 14c en 16 [van beschikking nr. 2177/83]”. De volgende beschikkingen tot verlenging van het stelsel voor toezicht en quota bevatten tot 30 juni 1988 een in grote lijnen identieke bepaling, met name in artikel 15a van beschikking nr. 3485/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot verlenging van het stelsel voor toezicht en productiequota van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 340, blz. 5) en artikel 15a van beschikking nr. 194/88/EGKS van de Commissie van 6 januari 1988 tot verlenging van het stelsel van toezicht en productiequota voor bepaalde producten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 25, blz. 1). Overigens heeft het Hof meermaals geoordeeld dat het productiequotastelsel en de staalsteuncodes een samenhangend geheel vormden en hetzelfde doel hadden, te weten de noodzakelijke herstructurering teneinde de productie en de capaciteiten aan de voorzienbare vraag aan te passen, en het herstel van het concurrentievermogen van de Europese ijzer- en staalnijverheid, en dat er dan ook geen sprake was

van willekeur of discriminatie, wanneer in een van beide regelingen werd verwezen naar gegevens die voortvloeiden uit de toepassing van de andere (arresten Hof van 15 januari 1985, Finsider/Commissie, 250/83, Jurispr. blz. 131, punt 9; 15 oktober 1985, Krupp en Thyssen/Commissie, 211/83, 212/83, 77/84 en 78/84, Jurispr. blz. 3409, punt 34, en 7 april 1987, Dillinger Hüttenwerke/Commissie, 226/85, Jurispr. blz. 1621, punt 2).

- 178 De Commissie moest derhalve de van de ijzer- en staalondernemingen ontvangen informatie betreffende hun productie controleren, in het bijzonder om na te gaan of de handhaving of de verhoging van de productiecapaciteit niet het gevolg was van niet-goedgekeurde staatssteun, die had kunnen ingaan tegen de herstructureringsdoelstelling van de ijzer- en staalindustrie. Deze controle was met name bedoeld om te bepalen of de productiequota die periodiek en op naam aan de ondernemingen waren toegekend, in voorkomend geval moesten worden verminderd. Overigens kende de Commissie de door haarzelf aan de ijzer- en staalondernemingen opgelegde versterkte verplichtingen om hun investeringsprogramma's, met inbegrip van de financieringsbronnen ervan, mede te delen om tijdig te zien of er ontwikkelingen waren die er toe konden leiden dat de verstoring van het evenwicht inzake de productiecapaciteiten toenam, en wel overeenkomstig beschikking nr. 3302/81/EGKS van de Commissie van 18 november 1981 houdende voorschriften met betrekking tot de door de ondernemingen van de staalindustrie ter zake van hun investeringen te verstrekken inlichtingen (PB L 333, blz. 35), zoals gewijzigd bij beschikking nr. 2093/85/EGKS van de Commissie van 26 juli 1985 (PB L 197, blz. 19), die tot 16 oktober 1991 van kracht was.

- 179 In deze context van bijzondere verplichtingen voor de ijzer- en staalondernemingen heeft verzoekster, toen Stahlwerke Peine — Salzgitter AG geheten, eind 1988 aan de Commissie haar activiteitenverslag en haar jaarrekeningen voor de jaren 1987/1988 toegestuurd, waaruit kan worden opgemaakt dat zij op grond van § 3 ZRFG bijzondere reserves (Sonderposten mit Rücklageanteil) had gevormd voor investeringen in haar ijzer- en staalondernemingen in Peine en Salzgitter in het Zonenrandgebied. Identieke gegevens konden worden gehaald uit de door verzoekster opgestuurde jaarverslagen en -rekeningen van de volgende jaren. Op grond van deze inlichtingen, waarvan de Commissie niet heeft betwist dat deze zijn

toegestuurd, had laatstgenoemde moeten opmerken en vaststellen dat deze steun niet was aangemeld, en dienovereenkomstig moeten handelen. Overigens heeft de Commissie de steunregeling van § 3 ZRFG opnieuw onderzocht in 1988, wat resulteerde in de vaststelling van het besluit van 14 december 1988 [SG (88) D/1748] om daartegen geen bezwaar te maken.

180 De onzekerheid en onduidelijkheid die hiervoor in punt 174 werden beschreven, tezamen met het feit dat de Commissie lang niet heeft gereageerd ofschoon zij weet had van de door verzoekster ontvangen steun, heeft aldus, in strijd met de plicht van deze instelling om bekwame spoed te betrachten, tot een onduidelijke situatie geleid die de Commissie moest ophelderen voor zij welke stappen ook kon ondernemen om de terugbetaling van de reeds ontvangen steun te bevelen (zie in die zin arrest Hof van 9 juli 1970, Commissie/Frankrijk, 26/69, Jurispr. blz. 565, punten 28 tot en met 32).

181 Evenwel moet worden vastgesteld dat de Commissie een dergelijke duidelijkheid niet heeft verschaft. In het bijzonder wordt opgemerkt dat de Commissie in de latere staalsteuncodes alleen maar de bewoordingen van artikel 6 van de derde staalsteuncode heeft herhaald.

182 In de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval kon de Commissie bijgevolg niet de terugbetaling van de door verzoekster tussen 1986 en 1995 ontvangen steun eisen zonder het principe van de rechtszekerheid te miskennen.

183 Derhalve moet het middel inzake de schending van het rechtszekerheidsbeginsel worden aanvaard en moeten de artikelen 2 en 3 van de bestreden beschikking nietig worden verklaard, voor zover daarin de Bondsrepubliek Duitsland wordt verplicht om de betrokken steun van verzoekster terug te vorderen.

- 184 Daar terugbetaling van de tussen 1986 en 1995 door verzoekster ontvangen steun daarmee uitgesloten is, is het Gerecht van oordeel dat het geen uitspraak hoeft te doen over de middelen die in wezen betrekking hebben op de verlaging en de berekening van het bedrag van de terug te betalen steun. Wat het middel inzake het motiveringsgebrek betreft, dat betrekking heeft op de vaststelling van de onverenigbaarheid van de betrokken steun, heeft de rechterlijke toetsing van de eerste drie door verzoekster aangevoerde middelen genoegzaam aangetoond, dat deze verplichting is nageleefd.

Kosten

- 185 Volgens artikel 87, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld. In casu is een groot gedeelte van verzoeksters conclusies toegewezen.
- 186 Op basis van een billijke beoordeling van de onderhavige omstandigheden beslist het Gerecht derhalve dat verzoekster een derde van haar kosten dient te dragen en de Commissie haar eigen kosten en twee derde van verzoeksters kosten.
- 187 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten dragen.

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

rechtdoende:

- 1) **Verklaart nietig de artikelen 2 en 3 van beschikking 2000/797/EGKS van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende de door de Bondsrepubliek Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG).**

- 2) **Verstaat dat verzoekster een derde van haar eigen kosten zal dragen.**

- 3) **Verwijst de Commissie in haar eigen kosten en in twee derde van verzoeksters kosten.**

- 4) **Verstaat dat de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten zal dragen.**

Tiili

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 juli 2004.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

V. Tiili

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	II - 1943
Voorgeschiedenis van het geding	II - 1945
Procedure en conclusies van partijen	II - 1947
In rechte	II - 1949
Het eerste middel: verscheidene onjuiste bevindingen van de Commissie betreffende het begrip staatssteun	II - 1950
Het eerste onderdeel: de onjuiste kwalificatie van de fiscale bepalingen van § 3 ZRFG, aangezien het gaat om algemene fiscale bepalingen	II - 1950
— Argumenten van partijen	II - 1950
— Beoordeling door het Gerecht	II - 1951
Het tweede onderdeel: het compenserend karakter van de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG	II - 1956
— Argumenten van partijen	II - 1956
— Beoordeling door het Gerecht	II - 1958
Het derde onderdeel: de gestelde noodzaak om de fiscale voorschriften van de lidstaten van de Gemeenschap te onderzoeken om te bepalen wat een „normale” fiscale last is	II - 1964
— Argumenten van partijen	II - 1964
— Beoordeling door het Gerecht	II - 1965
Het vierde onderdeel: de gestelde verplichting van de Commissie om aan te tonen dat de fiscale maatregelen van § 3 ZRFG dezelfde gevolgen voor de mededinging hebben als een klassieke subsidie	II - 1967
— Argumenten van partijen	II - 1967
— Beoordeling door het Gerecht	II - 1968
Het tweede middel: de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, sub c, en 67 KS	II - 1970
Argumenten van partijen	II - 1970
Beoordeling door het Gerecht	II - 1972

Het derde middel: de niet-toepassing van artikel 95 KS	II - 1976
Argumenten van partijen	II - 1976
Beoordeling door het Gerecht	II - 1979
— Overwegingen vooraf	II - 1979
— De gestelde onjuiste beoordeling door de weigering artikel 95 KS toe te passen.	II - 1983
Het zevende middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel	II - 1986
Argumenten van partijen	II - 1986
Beoordeling door het Gerecht	II - 1989
Kosten	II - 1998