

British Steel plc
tegen
Commissie van de Europese Gemeenschappen

„EGKS — Beroep tot nietigverklaring — Staatssteun — Individuele beschikkingen
waarbij toekenning van staatssteun aan staalondernemingen wordt goedgekeurd —
Onbevoegdheid — Gewettigd vertrouwen —
Onverenigbaarheid met bepalingen van Verdrag — Discriminatie —
Motiveringsgebrek — Schending van rechten van verdediging —
Artikelen 4, sub b en c, 15 en 95, eerste en tweede alinea, van Verdrag”

Arrest van het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) van 24 oktober 1997 II - 1893

Samenvatting van het arrest

1. *Procedure — Interventie — Exceptie van niet-ontvankelijkheid niet opgeworpen door verwerende partij — Niet-ontvankelijkheid — Middelen van niet-ontvankelijkheid van openbare orde — Ambtshalve onderzoek door rechter*
(’s Hof’s Statuut-EGKS, art. 34, tweede alinea, en 46, eerste alinea; Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 113 en 116, lid 3)

2. *EGKS — Steun aan ijzer- en staalindustrie — Goedkeuring door Commissie — Algemene beschikkingen en individuele beschikkingen — Vaststelling van individuele beschikkingen ter goedkeuring van steunmaatregelen die niet behoren tot vormen van steunverlening die bij algemene beschikking zijn goedgekeurd — Toelaatbaarheid*
(EGKS-Verdrag, art. 2, 3, 4, 5 en 95)
3. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Bescherming van gewettigd vertrouwen — Grenzen — Voorzichtig en bezonnen handelaar*
4. *EGKS — Steun aan ijzer- en staalindustrie — Goedkeuring door Commissie — Voorwaarden — Afweging van doelstellingen van Verdrag — Discretionaire bevoegdheid van Commissie — Evenredigheid — Inaanmerkingneming van overwegingen van politieke, economische en sociale aard — Rechterlijke toetsing*
(EGKS-Verdrag, art. 2, 3, 4, 5, 33, eerste alinea, en 95)
5. *EGKS — Steun aan ijzer- en staalindustrie — Goedkeuring door Commissie — Voorwaarden — Ontbreken van met gemeenschappelijk belang strijdige distorsies van mededinging*
(EGKS-Verdrag, art. 3 en 4)
6. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Draagwijdte — EGKS-beschikking*
(EGKS-Verdrag, art. 5, 15 en 33, tweede alinea)
7. *EGKS — Steun aan ijzer- en staalindustrie — Goedkeuring door Commissie — Procedure — Instemming van Raad — Modaliteiten*
(EGKS-Verdrag, art. 95)

1. Volgens de artikelen 34, tweede alinea, en 46, eerste alinea, van 's Hof's Statuut-EGKS en artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht aanvaardt de interveniënt het geding in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt, en kunnen de conclusies van zijn verzoekschrift slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Hij kan derhalve niet een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpen die niet in de conclusies van de verwerende partij is geformuleerd.

Genoemde bepalingen staan daarentegen niet eraan in de weg, dat de interveniënt

andere argumenten aanvoert dan de partij die hij ondersteunt, zolang de interventie maar strekt tot ondersteuning van de conclusies van die partij.

Bovendien kan het Gerecht volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering in iedere stand van het geding ambtshalve ingaan op middelen van niet-ontvankelijkheid, daaronder begrepen die welke door een interveniënt worden aangevoerd.

2. In de opzet van het EGKS-Verdrag staat artikel 4, sub c, niet eraan in de weg, dat de Commissie bij wijze van uitzondering, teneinde aan onvoorziene omstandigheden het hoofd te bieden, op de grondslag van artikel 95, eerste en tweede alinea, door de Lid-Staten voorgenomen en met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare steunmaatregelen goedkeurt.

De eerste en de tweede alinea van artikel 95 machtigen de Commissie immers 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 gevallen, niet in het Verdrag voorzien, waarin een dergelijke beschikking of aanbeveling noodzakelijk blijkt tot het verwerklijken, 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. Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan in de aangegeven vorm, bepaalt de eventueel op te leggen straffen.

Nu een specifieke bepaling in het Verdrag ontbreekt, is de Commissie derhalve bevoegd tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is. Artikel 95, eerste en tweede alinea, dat haar deze bevoegdheid verleent, zegt immers niets over de draagwijdte van de beschikkingen die de Commissie kan vaststellen. Het is dan ook aan haarzelf om in elk geval te beoordelen, welk van deze twee soorten beschikkingen — algemene of

individuele — het meest geschikt is om het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen te bereiken.

Een algemene beschikking als de staalsteuncode heeft enkel tot doel, in het algemeen en onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van het steunverbod toe te staan ten gunste van bepaalde, limitatief opgesomde vormen van steunverlening. Steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die de code van het steunverbod vrijstelt, blijven dus bij uitsluiting onderworpen aan het bepaalde in artikel 4, sub c. Hieruit volgt, dat wanneer dergelijke maatregelen noodzakelijk blijken ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, de Commissie zich op artikel 95 van het Verdrag kan beroepen teneinde aan deze onvoorziene situatie het hoofd te bieden, in voorkomend geval door middel van een individuele beschikking.

3. De marktdeelnemers mogen niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke staalmarkt, waarvan de goede werking uiteraard een voortdurende aanpassing verlangt, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie. Aangezien bovendien een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van communautaire maatregelen om aan duidelijke crisissituaties het hoofd te bieden, moet voorzien, kan geen beroep worden gedaan op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen.

In deze omstandigheden dient een staalonderneming die een zeer belangrijke economische positie inneemt en vertegenwoordigd is in het Raadgevend Comité EGKS, in te zien, dat er een dwingende noodzaak tot vaststelling van doeltreffende maatregelen ter bescherming van de belangen van de Europese ijzer- en staalindustrie kan ontstaan, en dat een beroep op artikel 95 EGKS-Verdrag de vaststelling van ad-hocbeschikkingen door de Commissie kan rechtvaardigen, zelfs indien er een staalsteuncode bestaat, aangezien de beschikkingen en de code een verschillend doel hebben.

4. In het kader van de toepassing van het EGKS-Verdrag is het aan de Commissie om te beoordelen, of steun die bedoeld is om herstructureringsmaatregelen in de ijzer- en staalsector mogelijk te maken, zich verdraagt met de fundamentele beginselen van het Verdrag. Gelet op de diversiteit van de in het Verdrag genoemde doelstellingen, heeft de Commissie tot taak, die verschillende doelstellingen voortdurend met elkaar in overeenstemming te brengen, door gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid teneinde recht te doen aan het gemeenschappelijk belang.

De rationalisering van de Europese ijzer- en staalindustrie door middel van de sanering van bepaalde concerns, de sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, de vermindering van overcapaciteit, de privatisering van een concern teneinde de levensvatbaarheid ervan te verzekeren, en een redelijke vermindering van het aantal arbeidsplaatsen zijn maatregelen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, gelet op de gevoeligheid van de ijzer- en staalsector en op het feit dat

het voortduren, of zelfs verergeren, van de crisis in de economie van de betrokken Lid-Staten fundamentele en duurzame moeilijkheden kan veroorzaken. Hieruit volgt, dat beschikkingen van de Commissie waarbij de toekenning van staatssteun in het kader van een dergelijke rationalisering wordt toegestaan, overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag gericht zijn op bescherming van het gemeenschappelijk belang.

De Commissie kan evenwel in geen geval toestaan dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van die doelen en tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt voor ijzer en staal kan leiden.

Wanneer de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie op het gebied van staatssteun een ingewikkelde economische en technische beoordeling impliceert, dient de gemeenschapsrechter zich bij de in artikel 33, eerste alinea, van het Verdrag bedoelde toetsing van de wettigheid van de beschikkingen te beperken tot een onderzoek van de materiële juistheid van de feiten en van het ontbreken van kennelijk verkeerde beoordelingen.

Om uit te maken, of die beschikkingen, waarmee wordt ingegrepen op de door overcapaciteit gekenmerkte staalmarkt, in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, moet nog worden nagegaan, of zij van de steunontvangende ondernemingen passende sluitingen en

capaciteitsverminderingen verlangen bij wijze van tegenprestatie voor de goedgekeurde steun.

Daartoe behoeft niet van een precieze kwantitatieve relatie tussen de steunbedragen en de omvang van de capaciteitsvermindering te blijken. Voor de vaststelling van de exacte omvang van de goed te keuren steun moet integendeel niet alleen rekening worden gehouden met het aantal tonnen capaciteitsvermindering, doch ook met andere factoren die van gebied tot gebied in de Gemeenschap verschillen, zoals de gedane herstructureringsinspanningen, de door de crisis in de ijzer- en staalindustrie veroorzaakte regionale en sociale problemen, de technische ontwikkeling en de aanpassing van de ondernemingen aan de marktomstandigheden. De beoordeling door de Commissie kan bijgevolg niet uitsluitend op basis van economische criteria worden getoetst. De Commissie mag bij de uitoefening van de haar krachtens artikel 95 van het Verdrag toekomende discretionaire bevoegdheid rekening houden met een grote verscheidenheid aan politieke, economische of sociale overwegingen.

5. Hoewel elke steuninterventie ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie kan leiden tot bevoordeling van de ene onderneming ten opzichte van de andere, mag de Commissie niettemin geen steun goedkeuren waarvan de toekenning zodanige distorsies van de mededinging zou teweegbrengen, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad. Weliswaar is de Commissie krachtens artikel 3 van

het Verdrag verplicht in het gemeenschappelijk belang te handelen, maar dit wil niet zeggen dat haar het belang van allen gelijkelijk voor ogen heeft te staan; immers haar rol brengt niet mede dat zij slechts zou mogen optreden als daardoor aan niemands belang afbreuk wordt gedaan. Integendeel, zij heeft bij haar handelen de onderscheiden belangen te wegen en, indien de te nemen beschikking zulks redelijkerwijs gedooft, te vermijden dat er nadelige consequenties aan verbonden zijn. De Commissie kan, in het algemeen belang, naar de eis der omstandigheden van haar beschikkingsbevoegdheid gebruik maken, desnoods ten nadele van bepaalde particuliere belangen.

6. Uit de artikelen 5, tweede alinea, vierde streepje, en 15, eerste alinea, alsmede uit de algemene beginselen van het Verdrag blijkt, dat de Commissie door haar vastgestelde algemene of individuele beschikkingen met redenen dient te omkleden, ongeacht de gekozen rechtsgrondslag.

De motivering moet aangepast zijn aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd. Bij de beoordeling van de motivering van een handeling moet niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, maar ook op haar context en op het

geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Bovendien dient toetsing aan het motiveringsvereiste plaats te vinden met inachtneming van, onder meer, het belang dat de adressaten of andere betroffenen in de zin van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, bij een toelichting kunnen hebben. Het feit dat een onderneming nauw betrokken is geweest bij de procedure die tot de vaststelling van de beschikkingen heeft geleid, vermindert de noodzaak van een zeer gedetailleerde motivering waar het de aan de beschikkingen ten grondslag liggende feitelijke omstandigheden betreft.

7. Artikel 95 van het Verdrag bepaalt weliswaar, dat een beschikking van de Commissie waarbij steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie wordt goedgekeurd, moet worden gegeven met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald, maar schrijft niet voor, hoe de Commissie aan die instemming moet komen. Met name blijkt niet duidelijk, of de Commissie de Raad een ontwerp-beschikking dient voor te leggen.