

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)
24. oktober 1997^{*}

I sag T-239/94,

Association des aciéries européennes indépendantes (EISA), Bruxelles, ved advokat Alexandre Vandencastele, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Michel Nolin og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Rüdiger Bandilla og fuldmægtig Stephan Marquardt, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

^{*} Processprog: fransk.

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef Ernst Röder og ekspeditionssekretær Bernd Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Émile Reuter,

Den Italienske Republik ved afdelingschef Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

og

Ilva Laminati Piani SpA, Rom, ved advokat Aurelio Pappalardo, Trapani, og advokat Massimo Merola, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger 94/256/EKSF — 94/261/EKSF af 12. april 1994 om en række medlemsstaters påtænkte støtte til jern- og stålvirksomheder, der er etableret på deres områder (EFT L 112, henholdsvis s. 45, 52, 58, 64, 71 og 77),

har

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

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. februar 1997

afsagt følgende

Dom

De relevante retsfor skrifter

- 1 Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (herefter »traktaten«) forbyder principielt statsstøtte til jern- og stålvirksomheder, idet det i artikel 4, litra c), fastslås, at følgende i overensstemmelse med traktatens bestemmelser forbydes som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål: »tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker«.
- 2 Traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, indeholder følgende bestemmelser:

»I alle de tilfælde, som ikke omhandles i denne traktat, og hvor en beslutning eller en henstilling fra Kommissionen forekommer nødvendig for inden for rammerne

af det fælles marked for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4, kan en sådan beslutning træffes eller en sådan henstilling vedtages efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg.

Den samme beslutning eller henstilling, vedtaget på samme måde, fastsætter eventuelt de sanktioner, der skal iværksættes.«

- 3 For at tilgodese behovet for strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien indførte Kommissionen i begyndelsen af 1980'erne på grundlag af de citerede bestemmelser i traktatens artikel 95 en fællesskabsordning vedrørende støtte, hvorefter der kan ydes statsstøtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde. Som følge af konjunkturproblemerne inden for jern- og stålindustrien har denne ordning været genstand for en række på hinanden følgende tilpasninger. Den fællesskabsretlige kodeks vedrørende støtte til jern- og stålindustrien, der var gældende i den for denne sag relevante periode, var således den femte ud af de nævnte og blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57, herefter »støttekodeksen«). Det fremgår af betragtningerne til beslutningen, at der ved denne, ligesom tilfældet var med de tidligere kodekser, fastlægges en fællesskabsretlig ordning omfattende støtte, det være sig specifik eller generel, fra medlemsstaterne i en hvilken som helst form. Kodeksen tillader hverken driftsstøtte eller støtte til strukturomlægninger, medmindre der er tale om støtte til lukning.

Sagens baggrund

- 4 Som følge af forværringen af jern- og stålindustriens økonomiske og finansielle situation forelagde Kommissionen den 23. november 1992 Rådet og Europa-Parlamentet en strukturomlægningsplan ved meddelelse SEK(92) 2160, »Mod en styrkelse af jern- og stålindustriens konkurrenceevne — behovet for en ny strukturomlægning«. Udgangspunktet for denne plan var, at der herskede en strukturelt

betinget overkapacitet, og formålet med planen var i første række på grundlag af et princip om frivillighed fra jern- og stålvirksomhedernes side at gennemføre en væsentlig og definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten med mindst 19 mio. tons. Ifølge planen skulle der med henblik herpå gennemføres en række sociale ledsageforanstaltninger og indføres økonomiske incitament, herunder i form af fællesskabsstøtte. Samtidig udpegede Kommissionen en uafhængig ekspert, den tidligere chef for Kommissionens Generaldirektorat for Industri, Fernand Braun, som fik mandat til at gennemføre en undersøgelse, og hvis væsentligste opgave skulle være at indhente nærmere oplysninger om de jern- og stålvirksomheder, der påtænkes lukket i den i meddelelsen nævnte periode, der omfattede årene fra 1993 til 1995. Den 29. januar 1993 fremlagde Braun sin rapport, »Current or planned restructuring in the steel industry«, der var blevet udarbejdet efter kontakter med lederne af ca. 70 virksomheder.

- 5 Ifølge konklusionerne fra Rådets møde den 25. februar 1993 stillede Rådet sig positivt til de overordnede retningslinjer i det program, som Kommissionen fremlagde efter Braun-rapporten med henblik på at få gennemført en væsentlig indskrænkning af produktionskapaciteten. Den varige strukturuømlægning inden for jern- og stålindustrien skulle lettes ved »en række tidsbegrænsede ledsageforanstaltninger, som [skulle] være i nøje overensstemmelse med reglerne for kontrol med statsstøtte«, hvorved det for så vidt angår statsstøtte var en forudsætning, at »Kommissionen [bekræftede], at den [lagde] vægt på, at statsstøttereglerne overholdes nøje og objektivt; den [ville] påse, at eventuelle undtagelser, som Rådet måtte få forelagt forslag om i henhold til artikel 95, fuldt ud [medvirkede] til den nødvendige samlede kapacitetsindskrænkning. Rådet [ville] hurtigt træffe afgørelse om sådanne forslag på grundlag af objektive kriterier«.

- 6 I overensstemmelse hermed anførte Rådet og Kommissionen i en fælles erklæring til protokollen for Rådets møde den 17. december 1993 — der omtaler en samlet aftale i Rådet med henblik på dettes afgivelse af en samstemmende udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedrørende statsstøtte til de offentlige virksomheder Sidenor (Spanien), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Tyskland), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spanien), Ilva (Italien), EKO Stahl AG (Tyskland) og Siderurgia Nacional (Portugal) — at de var af den opfattelse, »at man kun [kunne] sikre en sund EF-stålindustri, der kan konkurrere på verdensmarkedet, ved helt at standse statstilskud til stålindustrien og lukke virksomheder,

der giver underskud. Rådet [gav] sin enstemmige tilslutning til de [pågældende] artikel 95-forslag og [bekræftede], at det [lagde] vægt på nøje overholdelse af støt-tekodeksen ... og, hvis der ikke gives tilladelse i henhold til kodeksen, artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten. Uden at det [berørte] medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95 i EKSF-traktaten, [erklærede] Rådet [i overensstemmelse med konklusionerne af 25.2.1993], at det [var] fast besluttet på at undgå yderligere artikel 95-undtagelser med hensyn til støtte til enkelte virksomheder«.

- 7 Den 22. december 1993 afgav Rådet en enstemmig udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedrørende ydelse af den nævnte støtte, der skulle bidrage til omstruktureringen eller privatiseringen af de pågældende offentlige virksomheder.
- 8 Med henblik på at lette en ny strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien vedtog Kommissionen på det anførte retlige og faktiske grundlag og efter den nævnte samstemmende udtalelse fra Rådet den 12. april 1994 seks individuelle beslutninger under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, hvorved den godkendte nogle statsstøtteordninger, der ikke opfyldte de kriterier, som efter støt-tekodeksen kunne skabe grundlag for en fravigelse af traktatens artikel 4, litra c). Ved de seks beslutninger godkendte Kommissionen nærmere bestemt henholdsvis Tysklands påtænkte støtte til stålvirksomheden EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt (beslutning 94/256/EKSF, EFT L 112, s. 45, herefter »beslutning 94/256«), Portugals påtænkte støtte til stålvirksomheden Siderurgia Nacional (beslutning 94/257/EKSF, EFT L 112, s. 52), Spaniens påtænkte støtte til den offentlige stål-virksomhed Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (beslutning 94/258/EKSF, EFT L 112, s. 58), Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stål-koncernen Ilva) (beslutning 94/259/EKSF, EFT L 112, s. 64), Tysklands påtænkte støtte til stålvirksomheden Sächsische Edelmetallwerke GmbH, Freital/Sachsen (beslutning 94/260/EKSF, EFT L 112, s. 71), og Spaniens påtænkte støtte til specialstålvirksomheden Sidenor (beslutning 94/261/EKSF, EFT L 112, s. 77).

- 9 I overensstemmelse med den af Rådet afgivne samstemmende udtalelse var disse godkendelser betinget af opfyldelsen af »forpligtelser svarende til en nettokapacitetsnedskæring på mindst 2 mio. tons råstål og højst 5,4 mio. tons varmvalsede produkter (fraset eventuel opførelse af et bredbåndsvalseværk i Sestão og en kapacitetsforøgelse hos EKO Stahl ud over 0,9 mio. ton efter medio 1999)«, nærmere bestemt ifølge Kommissionens meddelelse af 13. april 1994 til Rådet og Europa-Parlamentet (KOM(94) 125 endelig udg.), der havde til formål i overensstemmelse med tankerne bag Rådets konklusioner af 25. februar 1993 at gøre midtvejsstatus med hensyn til strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien og at angive forslag med henblik på at konsolidere denne udvikling.

Retsforhandlinger

- 10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juni 1994 har Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) under henvisning til traktatens artikel 33 herefter anlagt sag med påstand om annullation af de seks beslutninger af 12. april 1994.
- 11 Ved særskilt processkrift registreret på Rettens Justitskontor samme dag fremsatte sagsøgeren endvidere i medfør af traktatens artikel 39 begæring om udsættelse af gennemførelsen af artikel 1 i de anfægtede beslutninger, for så vidt det deri bestemmes, at de pågældende støtteforanstaltninger kan betragtes som forenelige med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, og foranstaltningerne derved godkendes. Ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 15. juli 1994 (sag T-239/94 R, EISA mod Kommissionen, Sml. II, s. 703) blev denne begæring ikke taget til følge.
- 12 Parallelt med denne sag er to andre sager blevet anlagt, den ene af selskabet British Steel plc, til prøvelse af beslutningerne 94/258 og 94/259 af 12. april 1994 om godkendelse af ydelse af statsstøtte til henholdsvis virksomheden CSI og jern- og

stålkoncernen Ilva (sag T-243/94), og den anden af Wirtschaftsvereinigung Stahl og virksomhederne Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Groep BV, til prøvelse af beslutning 94/259 om godkendelse af ydelse af statsstøtte til jern- og stålkoncernen Ilva (sag T-244/94).

- 13 I nærværende sag har Forbundsrepublikken Tyskland, Rådet, Den Italienske Republik og Ilva Laminati Piani SpA (herefter »Ilva«) ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 14., den 24. og den 28. oktober og den 2. november 1994 fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande. Ved kendelser af 25. og 28. november og af 15. december 1994 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling taget disse begæringer om at måtte intervenere til støtte for sagsøgtes påstande til følge.
- 14 Den 21. december 1994 har Kommissionen ved beslutning 94/1075/EKSF om Tysklands støtte til stålvirksomheden EKO Stahl GmbH, Eisenhüttenstadt (EFT L 386, s. 18), tilbagekaldt beslutning 94/256 om denne virksomhed.
- 15 Den 3. december 1996 har Retten i medfør af procesreglementets artikel 64, stk. 3, forelagt Kommissionen en række spørgsmål, som denne har besvaret inden for den fastsatte frist.
- 16 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 25. februar 1997.

Parternes påstande

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningerne 94/256/EKSF — 94/261/EKSF af 12. april 1994 annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Kommissionen har, støttet af Rådet og Den Italienske Republik, nedlagt følgende påstande:

- Kommissionen frifindes.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstand:

- Der gives ikke sagsøgeren medhold i annullationspåstanden for så vidt angår beslutningerne 94/256 og 94/260 af 12. april 1994.

20 Ilva har nedlagt følgende påstande:

- Sagen antages til realitetsbehandling, men Kommissionen frifindes.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger, herunder Ilva's.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 21 Til støtte for, at sagen kan antages til realitetsbehandling, har sagsøgeren gjort gældende, at de anfægtede beslutninger i modsætning til, hvad den tyske regering hævder, angår organisationen som forudsat i traktatens artikel 33, stk. 2 (Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens mod Kommissionen, Sml. s. 2831, og af 6.12.1990, sag C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie mod Kommissionen, Sml. I, s. 4413). Sagsøgeren anfører endvidere, at flere af organisationens medlemmer har en produktion, der konkurrerer direkte med de to støtteoppebærende tyske virksomheders produktion og med produktionen hos overtagerne af dem.
- 22 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at sagsøgeren ikke er søgsmålsberettiget, idet organisationen ikke har godtgjort, at de anfægtede beslutninger skader dens egne interesser eller interesserne hos de virksomheder, den repræsenterer. Navnlig står sagsøgerens medlemmer ikke i et konkurrenceforhold til EKO Stahl og Sächsische Edelstahlwerke, da det ikke fremgår, at de fremstiller de samme produkter.

Rettens bemærkninger

- 23 Inden undersøgelsen af den af Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte formalitetsindsigelse må det på grundlag af procesreglementet undersøges, hvorvidt denne indsigelse kan tages i betragtning.
- 24 Sagsøgte har ikke under den skriftlige forhandling påstået sagen afvist. Påstande, der nedlægges i en begæring om intervention, kan herved kun gå ud på at tiltræde

de påstande, der er nedlagt af en af parterne i den pågældende tvist (artikel 34, stk. 2, og artikel 46, stk. 1, i EKSF-statutten for Domstolen). Endvidere indtræder en intervenient i sagen, som den foreligger ved hans intervention (procesreglementets artikel 116, stk. 3).

- 25 Følgelig savner Forbundsrepublikken Tyskland beføjelse til som intervenient at rejse en formalitetsindsigelse, hvorfor Retten ikke er forpligtet til at undersøge intervenientens argumenter til støtte for den fremsatte formalitetsindsigelse (jf. herved Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125).
- 26 I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten dog til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder ufravigelige procesforudsætninger, som intervenienter har rejst spørgsmål om (jf. herved Domstolens dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2945, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203).
- 27 Den af Forbundsrepublikken Tyskland rejste formalitetsindsigelse angår en procesforudsætning af ufravigelig art, da der herved rejses spørgsmål om, hvorvidt sagsøgeren er søgsmålsberettiget, hvorfor Retten i overensstemmelse med den citerede retspraksis ex officio kan behandle indsigelsen.
- 28 Det bemærkes om denne, at det fremgår af fast retspraksis, at organisationer som omhandlet i traktatens artikel 48, hvis medlemmer består af virksomheder inden for jern- og stålindustrien, og hvis formål er at repræsentere medlemmernes fælles interesser, berøres af beslutninger, jf. traktatens artikel 33, stk. 2, der godkender udbetaling af statsstøtte til konkurrerende virksomheder (jf. dommen i sagen *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie mod Kommissionen*, a.st., præmis 23).

- 29 EISA er en organisation, der omfatter uafhængige europæiske jern- og stålvirksomheder, hvorfor der er en formodning for, at de offentlige jern- og stålvirksomheder, der oppebærer den støtte, som blev godkendt ved de omtvistede beslutninger, er konkurrerende virksomheder i forhold til de virksomheder, der er medlemmer af EISA. Sagsøgeren har herved uden at være blevet imødegået af sagsøgte eller af intervenienterne, bortset fra Forbundsrepublikken Tyskland, gjort gældende, at de virksomheder, som organisationen repræsenterer, rent faktisk står i et konkurrenceforhold til de offentlige jern- og stålvirksomheder, der oppebærer den støtte, som blev godkendt ved de omtvistede beslutninger. Forbundsrepublikken Tyskland har alene anført, at det »ikke fremgår«, at EISA's medlemmer fremstiller de samme produkter som EKO Stahl eller Sächsische Edelstahlwerke, hvorved intervenienten dog ikke i tilstrækkelig grad har sandsynliggjort, at de virksomheder, som EISA repræsenterer, ikke skulle være konkurrenter.
- 30 Den af sagsøgeren anlagte sag kan herefter antages til realitetsbehandling.

Genstanden for annullationspåstanden

Parternes argumenter

- 31 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at genstanden for annullationspåstanden for så vidt angår beslutning 94/256 vedrørende EKO Stahl AG (herefter »EKO«) er bortfaldet, da Kommissionen ved beslutning 94/1075 af 21. december 1994 har tilbagekaldt denne beslutning.
- 32 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om man går ud fra, at Kommissionen har tilbagekaldt beslutning 94/256 vedrørende EKO, er genstanden for annullationspåstanden for så vidt angår denne beslutning ikke dermed bortfaldet, idet sagsøgeren har en retlig interesse i, at Retten fastslår, at individuelle beslutninger om godkendelse af ydelse af statsstøtte i form af driftsstøtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, er retsstridige, således at gentagelser forhindres.

- 33 Kommissionen har gjort gældende, at den ved beslutning 94/1075 af 21. december 1994 har »tilbagekaldt/ophævet« beslutning 94/256, hvorved genstanden for annullationspåstanden for så vidt angår denne beslutning er bortfaldet, således at Retten ikke bør træffe afgørelse herom.

Retten bemærkninger

- 34 Retten finder, at der savnes grundlag for det af sagsøgeren anførte. Ifølge fast retspraksis er det uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om et annullationssøgsmål, når den anfægtede beslutning er blevet tilbagekaldt, således at den ikke finder anvendelse (jf. f.eks. Domstolens kendelse af 19.10.1983, sag 75/83, Ferriere San Carlo mod Kommissionen, Sml. s. 3123). Det er herved ubestridt, at den omtvistede beslutning er blevet tilbagekaldt, således at den ikke finder anvendelse. Genstanden for sagsøgerens annullationspåstand for så vidt angår beslutning 94/256 er dermed bortfaldet, således at det er uforholdsmæssigt at undersøge årsagerne til, at Kommissionen tilbagekaldte beslutningen.
- 35 Det er følgelig uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om annullationspåstanden for så vidt angår beslutning 94/256.

Realiteten

- 36 Til støtte for sin annullationspåstand har sagsøgeren fremsat to anbringender, hvorved det gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktaten og af støt-tekodeksen og begået magtfordrejning, og at de omtvistede beslutninger er blevet givet tilbagevirkende gyldighed.

Det første anbringende, tilsidesættelse af traktaten og af støttekodeksen samt magtfordrejning

- 37 Ved det første anbringende har sagsøgeren nærmere bestemt for det første gjort gældende, at der er handlet i strid med forbuddet mod statsstøtte i traktaten og i henhold til støttekodeksen og begået magtfordrejning, for det andet, at betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1, i anvendelse, ikke har været opfyldt, og for det tredje, at der er sket en tilsidesættelse af det i traktaten knæsatte princip om forbud mod forskelsbehandling.

Parternes argumenter

- 38 Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at Kommissionen i de anfægtede beslutninger udtrykkeligt har erkendt, at den omtvistede støtte strider mod traktaten og mod støttekodeksen. Kommissionen kan imidlertid ikke fravige forbuddet mod statsstøtte i henhold til traktaten og støttekodeksen på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. De omtvistede beslutninger er udtryk for en egentlig ændring af traktaten og forudsatte en formel ændring af denne i overensstemmelse med proceduren i henhold til artikel N i traktaten om Den Europæiske Union, efter at traktatens artikel 96 ved artikel H, nr. 21, i traktaten om Den Europæiske Union var blevet ophævet med virkning fra den 1. november 1993.
- 39 Ved at godkende en række individuelle undtagelser uden at angive årsagerne til, at det var begrundet at fravige støttekodeksen til fordel for de fem virksomheder, som de omtvistede beslutninger angår, har Kommissionen tiltaget sig en for upræcis og for generel kompetence, der går videre end den i traktatens artikel 95 fastlagte beføjelse til at gå ud over selve traktatens regler, jf. herved såvel stk. 1 som stk. 3 og 4, og som under alle omstændigheder ikke gør det muligt at efterprøve, hvorvidt betingelserne for at bringe de nævnte bestemmelser i anvendelse var opfyldt.

- 40 Navnlig regulerer de anfægtede beslutninger ikke et tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, idet dennes artikel 4, litra c), tværtimod udtrykkeligt forbyder statsstøtte. Der savnes grundlag for det af Kommissionen anførte, hvorefter de omtvistede beslutninger ikke godkender statsstøtte, der er omfattet af forbuddet i traktatens artikel 4, litra c), men fællesskabsstøtte. Det fremgår herved udtrykkeligt af de anfægtede beslutninger, at disse godkender national støtte, og ikke fællesskabsstøtte. Det er åbenbart, at Kommissionen blot på visse betingelser har godkendt, at de pågældende medlemsstater til deres virksomheder yder en støtte, hvis størrelse og nærmere vilkår de selv har fastlagt uden for enhver sammenhæng med Fællesskabet. Ved således at omgå forbuddet mod statsstøtte i traktaten, endog i et øjemed, der angiveligt er i overensstemmelse med målsætningerne med denne, har Kommissionen ved de anfægtede beslutninger handlet i strid med retsstatsprincippet.
- 41 Det fremgår herved af den individuelle karakter af de fravigelser af forbuddet mod statsstøtte i traktaten, der ved de anfægtede beslutninger er blevet givet bemyndigelse til, at formålet med disse ikke har været at løse et problem, som ikke omhandles i traktaten, med henblik på at virkeliggøre målsætningerne med denne, men at løse de vanskeligheder, en række virksomheder har haft ved at underlægge sig traktatens regler, som deres konkurrenter må overholde. Beslutningerne tilsigter at lovliggøre statsstøtte, som det ikke var muligt at anse for lovlig inden for traktatens retlige rammer. Selv om det pågældende problem måtte kunne anses for et tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, hvilket dog savner grundlag, er det endvidere udtryk for magtfordrejning at gøre brug af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, til at vedtage individuelle beslutninger med det formål at løse et generelt problem. Noget sådant strider mod en af de grundlæggende målsætninger med traktaten, nemlig målsætningen om ligebehandling af de erhvervsdrivende.
- 42 Hvad herefter angår spørgsmålet om betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1, i anvendelse, opfylder de omtvistede beslutninger ikke disse. Når beslutningerne godkender driftsstøtte, falder dette uden for rammerne af det fælles jern- og stålmarkeds funktion, og beslutningerne bidrager ikke til at virkeliggøre nogen af målsætningerne med Fællesskabet. Endvidere er de ikke nødvendige for at virkeliggøre de målsætninger, der forfølges.

43 Det gælder i første række, at de anfægtede beslutninger falder uden for rammerne af det fælles jern- og stålmarkeds funktion og ikke bidrager til at virkeliggøre nogen af målsætningerne med Fællesskabet, jf. traktatens artikel 2, 3 og 4, således som det efter artikel 95, stk. 1, er en forudsætning. Formålet med beslutningerne er ved hjælp af driftsstøtte på kunstig måde at opretholde en overskudsproduktion. Dette fremgår for det første af, at de anfægtede beslutninger ikke angiver tilstrækkelige oplysninger til støtte for den antagelse, at de af de pågældende medlemsstater forelagte strukturomlægningsplaner er realistiske. Der må endvidere rejses tvivl om rigtigheden af erklæringerne om, at den omtvistede støtte vil være den sidste driftsstøtte, der godkendes, idet Kommissionen allerede tidligere har følt sig foranlediget til at bryde sådanne tilsagn. Det må herved fremhæves, at Rådet i sine konklusioner af 17. december 1993 anførte, at beslutningen om at ville undgå yderligere undtagelser i form af støtte til enkelte virksomheder ikke skulle berøre medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95. Det er herved relevant at pege på de vanskeligheder — der blev nævnt allerede i de først rapporter fra medlemsstaterne, således som det fremgår af Kommissionens meddelelse af 21. juni 1994 til Rådet og Europa-Parlamentet om den fornyede strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet — som Kommissionen er udsat for ved sin kontrol med, om vilkårene i henhold til de anfægtede beslutninger overholdes.

44 Det må under disse omstændigheder antages, at de anfægtede beslutninger modarbejder virkeliggørelsen af de fleste af de i de nævnte traktatbestemmelser fastlagte målsætninger ved på kunstig måde at bidrage til en opretholdelse af ikke-levedygtige virksomheder, hvilket skaber grundlag for en fortsat opretholdelse af den overskudskapacitet, der ligger til grund for den strukturelle krise, som jern- og stålindustrien som helhed er ramt af. Beslutningerne bidrager dermed ikke til at skabe de forudsætninger, som kan sikre den mest rationelle fordeling af produktionen, jf. traktatens artikel 2, stk. 2. Endvidere medfører den omtvistede støtte en styrkelse af de støtteoppebærende virksomheders stilling på markedet som følge af produktionspolitikken og/eller subventionerede priser. Ved at bidrage til på kunstig måde at fordreje konkurrencevilkårene er støtten af en sådan beskaffenhed, at den ikke sikrer et prisniveau, som tillader de fornødne afskrivninger og muliggør en normal forrentning af den investerede kapital [traktatens artikel 3, litra c)], en opretholdelse af sådanne vilkår, at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat [artikel 3, litra d)], en udjævning af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår [artikel 3, litra e)], en udvikling af den internationale vareudveksling [artikel 3, litra f)] eller en regelmæssig udvidelse og modernisering af

produktionen samt en kvalitetsforbedring [artikel 3, litra g)]. Støtten til en række jern- og stålvirksomheder undergraver således i alvorlig grad andre virksomheders levedygtighed som følge af opretholdelsen af en kunstig produktion hos disses konkurrenter. Det må herved fremhæves, at selv om den i perioden 1980-1985 gældende støttekodeks indeholdt hjemmel til at yde driftsstøtte, var denne form for støttes indvirkning på virksomhedernes konkurrencemæssige situation dengang meget begrænset som følge af de nærmere vilkår med hensyn til produktion og priser, som Kommissionen fra 1980 til 1988 traf bestemmelse om som led i en ordning i en åbenbar kriseperiode, jf. traktatens artikel 58.

- 45 For det andet er de omtvistede beslutninger ikke nødvendige for at virkeliggøre de målsætninger, der forfølges, således som det efter traktatens artikel 95, stk. 1, er en forudsætning. Der savnes grundlag for det af Kommissionen anførte, hvorefter beslutningerne er et led i en generel politik med henblik på kapacitetsindskrænkninger med tilknyttede ledsageforanstaltninger i overensstemmelse med Braun-rapporten af 29. januar 1993. En sådan generel politik kunne gennemføres på grundlag af de allerede gældende bestemmelser. Støttekodeksen tillader udtrykkeligt støtte til lukning, og man ville kunne have opnået en kapacitetsindskrænkning ved hjælp af sociale ledsageforanstaltninger med henblik på at nedsætte virksomhedernes omkostninger i tilfælde af lukninger. Dette var da også den løsning, der blev anbefalet i Braun-rapporten, som peger på de skadevirkninger, der vil kunne blive resultatet af offentlig finansiel støtte som den, der ved de anfægtede beslutninger blev godkendt. Det må i øvrigt fremhæves, at sagsøgeren aldrig blev inddraget i forberedelsen af den strukturomlægningsplan, som Rådet godkendte, og som i modsætning til, hvad Rådet hævder, ikke blev udarbejdet »i samråd med jern- og stålindustrien«.

- 46 Endelig medfører de anfægtede beslutninger en forskelsbehandling af producenter i strid med traktatens artikel 4, litra b). Det savner for det første grundlag, at det skulle fremgå af den produktionskapacitetsindskrænkning, som de støtteoppebærende virksomheder pålægges ved artikel 3 i de omtvistede beslutninger, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted mellem henholdsvis disse virksomheder og de andre producenter inden for jern- og stålindustrien. Navnlig er den kapacitetsindskrænkning på 750 000 tons om året pr. mia. ECU i støtte, som de omtvistede beslutninger regner med, i særlig grad udtryk for en fordel, når man sammenholder

denne kapacitetsindskrænkning med den indskrænkning på 516 000 tons pr. 400 000 ECU, som først vil blive udbetalt efter en lukning, og som der blev opnået enighed om under drøftelserne mellem Kommissionen og Bresciani, en privat italiensk jern- og stålvirksomhed. Det fremgår endvidere af den oversigt over kapacitetsindskrænkningerne i henhold til de anfægtede beslutninger, som Kommissionen har fremlagt, at de fleste lukninger først vil finde sted i slutningen af støtteperioden. I løbet af denne vil de støtteoppebærende virksomheders konkurrencedygtighed dermed på kunstig måde blive styrket. Hertil kommer, at en række indskrænkninger i vid udstrækning vil blive opvejet af nye investeringer. Disse vil for såvel CSI's som Siderurgia Nacional's vedkommende medføre en kapacitetsstigning på 900 000 tons. I øvrigt er andre indskrænkninger af kapaciteten mere teoretiske end reelle. Dette er tilfældet med Ilva, nærmere bestemt for så vidt angår mindst 300 000 tons.

47 Der sker herudover en forskelsbehandling derved, at de støtteoppebærende virksomheder som led i deres strukturomlægninger kan nedsætte deres finansieringsomkostninger, således at disse skal udgøre mindst 3,5% af den årlige omsætning, svarende til gennemsnittet for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet (artikel 4 i beslutning 94/256 og artikel 3 i de øvrige omtvistede beslutninger). De anfægtede beslutninger gør det herved muligt på kunstig måde at nedbringe finansieringsomkostningerne hos virksomheder, der ikke er levedygtige, og som dermed har en væsentligt højere gældsætningsgrad, til gennemsnittet i Fællesskabet. Det må herved fremhæves, at den angivne forskelsbehandling, selv om støtten ydes af de pågældende medlemsstater, ikke kan tilskrives disse, således som Kommissionen har gjort gældende. Kommissionen er, før den træffer nogen beslutning på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, forpligtet til at sikre sig, at en sådan beslutning ikke medfører nogen forskelsbehandling i strid med målsætningerne i traktatens artikel 4, litra b).

48 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, bestridt, at den ved de omtvistede beslutninger godkendte støtte strider mod traktaten. Det er rigtigt, at denne støtte, således som den var blevet forelagt af de pågældende medlemsstater, som national støtte i henhold til traktatens artikel 4, litra c), var uforenelig med denne og med støttekodeksen, da den ikke var omfattet af dennes anvendelsesområde. Støtten blev dog tillagt karakter af fællesskabsstøtte ved de omtvistede beslutninger, der

godkendte den på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, efter at der var blevet knyttet strenge betingelser til den, således at den vil være forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion.

- 49 Kommissionen var beføjet til at vedtage de anfægtede beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. Det må herved fremhæves, at jern- og stålindustrien i Fællesskabet på trods af strengere og strengere kodekser vedrørende støtte til denne industri siden begyndelsen af 1990'erne »gennemlever ... den vanskeligste periode siden begyndelsen af 1980'erne«, således som det anføres i betragtningerne til de fem anfægtede beslutninger. I dommen af 3. oktober 1985 (sag 214/83, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 3053) har Domstolen fastslået, at en krisesituation er udtryk for et tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, og som kan begrunde et indgreb på grundlag af dennes artikel 95, stk. 1 og 2. Den eneste begrænsning, som Domstolen har opstillet for Kommissionens indgriben, er, at Kommissionen »dog ikke [kan] give tilladelse til støtte, som ville kunne medføre en åbenbar forskelsbehandling mellem den offentlige og den private sektor. I så fald vil ydelse af støtte medføre konkurrenceforvridninger i et omfang, der er i strid med den fælles interesse« (dom af 24.2.1987, sag 304/85, Falck mod Kommissionen, Sml. s. 871, præmis 27). Den støtte, der blev godkendt ved de omtvistede beslutninger, medfører ingen forskelsbehandling, idet Kommissionen navnlig har gjort godkendelserne betinget af, at de støtteoppebærende virksomheders nettofinansieringsomkostninger ikke må være lavere end 3,5% (3,2% for så vidt angår virksomheden AST) af den årlige omsætning, hvilket svarer til det nu gældende gennemsnit for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Ved endvidere til godkendelsen af støtten at knytte forholdsmæssige kompensationsforanstaltninger i form af betydelige kapacitetsindskrænkninger er de anfægtede beslutninger et led i en overordnet strukturomlægningsplan, som også gennemføres i de private virksomheders interesse.

- 50 Sagsøgeren har ikke bestridt, at der ved generelle beslutninger kunne ydes fællesskabsstøtte på grundlag af traktatens artikel 95. Det eneste relevante spørgsmål er derfor, om støtte til delvise lukninger, der ikke havde hjemmel i støttekodeksen, kunne være genstand for individuelle beslutninger om godkendelse på grundlag af artikel 95. En ad hoc-godkendelse efter proceduren i henhold til artikel 95 kan gives, når den målsætning, der forfølges, og de vilkår, der knyttes til godkendelsen,

svarer til, hvad der gælder støtte godkendt inden for rammerne af de forskellige støttekodekser. Dette er tilfældet her, idet de anfægtede beslutninger opstiller tre afgørende vilkår for ydelsen af statsstøtte inden for jern- og stålindustrien, der er i overensstemmelse med Kommissionens faste praksis siden 1980. Navnlig undersøgte Kommissionen på grundlag af rapporter, der i de fleste tilfælde var blevet udarbejdet af uafhængige eksperter, om den godkendte støtte ville sikre de støtteoppebærende virksomheders finansielle levedygtighed. Støtten blev begrænset til, hvad der var strengt nødvendigt. Endelig er der i overensstemmelse med den fælles interesse som modstykke til støtten knyttet kapacitetsindskrænkninger, der er proportionelle med støttebeløbene.

51 Det savner herefter grundlag, at den kompetence, som Kommissionen udøvede ved at vedtage de omtvistede beslutninger, var for upræcis og generel til at falde inden for de ved traktatens artikel 95 fastlagte grænser. Det er rigtigt, når sagsøgeren har anført, at »de anfægtede beslutninger ikke fastlægger et regelsæt, hvorefter enhver virksomhed, der opfylder de i dette fastsatte objektive betingelser, kan undtages fra forbuddet i traktatens artikel 4, litra c)«. Udgangspunktet for de individuelle beslutninger er imidlertid det samme som for de forskellige støttekodekser, der har været gældende siden 1980, og beslutningerne opstiller tilstrækkeligt klare og præcise betingelser, hvorfor sagsøgerens kritik savner grundlag.

52 Det må navnlig fremhæves, at de anfægtede beslutninger i modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, tilsigter at virkeliggøre målsætningerne med Fællesskabet, således som det er en forudsætning efter traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. På grundlag af Braun-rapporten har Kommissionen truffet bestemmelse om to parallelle og komplementære former for indgriben i form af dels et program med henblik på kapacitetsindskrænkninger på mindst 19 mio. tons, dels ledsageforanstaltninger af social art, strukturforbedringer og en stabilisering af markedet og forholdet til tredjelande på grundlag af allerede gældende bestemmelser, navnlig støttekodeksen og traktatens artikel 46, artikel 53, litra a), og artikel 56, hvilket skal bidrage til programmets gennemførelse. Ved at omfatte en programmeret kapacitetsindskrænkning som led i en overordnet plan, en sanering af de pågældende virksomheder, og dermed en bevarelse af tusinder af arbejdspladser, forfølger de anfægtede beslutninger målsætningerne i traktatens artikel 2 og 3.

- 53 Sagsøgerens kritik af kontrolordningen savner ligeledes grundlag. Navnlig er rapportererne fra medlemsstaterne ikke relevante i sagen, idet en beslutnings gyldighed ikke kan afhænge af forhold, der ligger efter vedtagelsen.
- 54 Rådet har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger er et afgørende led i den strukturomlægningsplan, som Kommissionen har fastlagt i samråd med jern- og stålindustrien med henblik på at løse de nye problemer, som denne sektor er ramt af. De anfægtede beslutninger angår støtte, der ganske vist ikke omhandles i traktaten, men som bidrager til at virkeliggøre målsætningerne med denne, navnlig i form af en sanering af markedet ved hjælp af delvise lukninger af produktionsanlæg som led i et program med henblik på definitive kapacitetsindskrænkninger. Støtten må derfor anses for en fællesskabsstøtte, der ikke rammes af forbuddet i traktatens artikel 4, litra c), som alene forbyder statsstøtte, for så vidt denne form for støtte principielt kan medføre konkurrencefordrejninger i strid med målsætningerne med traktaten. Artikel 4, litra c), er således ikke til hinder for den skete godkendelse af den omtvistede støtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1. Ved at vedtage de anfægtede beslutninger har Kommissionen ikke overskredet grænserne for sine beføjelser i henhold til artikel 95.
- 55 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger er et led i det aktuelle strukturomlægningsprogram for jern- og stålindustrien i Fællesskabet, som Rådet vedtog ved sine konklusioner af 25. februar 1993. Beslutningerne er forskriftsmæssigt vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, idet de angår et tilfælde, som hverken er omhandlet i traktaten eller i støttekodeksen, ikke alene når henses til forværringen af forholdene på markedet for jern- og stålprodukter, men også i betragtning af, at de pågældende tyske virksomheder før slutningen af 1990 var underlagt en planøkonomi. Det må fremhæves, at der er en parallelisme mellem henholdsvis støttekodeksen og de anfægtede beslutninger i henseende til virkeliggørelsen af de grundlæggende målsætninger med traktaten. I begge tilfælde henhører det under den pågældende medlemsstat på grundlag af nationale regler at træffe afgørelse om ydelse af støtte finansieret over det nationale budget og at vælge, hvilke virksomheder der skal oppebære støtte, hvilket også gælder, når der er tale om støtte på grundlag af støttekodeksen. Hvad angår de

kapacitetsindskrænkninger, som de omtvistede beslutninger fastsætter bestemmelse om, svarer disse til det sædvanlige forhold på 750 000 tons pr. mia. ECU i støtte. Endvidere indebærer beslutningerne ikke for de støtteoppebærende virksomheder en favorisering i forhold til de konkurrerende virksomheder, idet den godkendte støtte er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og idet beslutningerne er til hinder for en nedsættelse af gældssætningsgraden ud over, hvad der er sædvanligt inden for jern- og stålindustrien, og fastsætter bestemmelse om en passende egenfinansiering fra de private investorers side.

- 56 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den omtvistede støtte ikke er uforenelig med det fælles marked for jern- og stålprodukter, da den forekommer nødvendig for at virkeliggøre de i traktatens artikel 2, 3 og 4 fastlagte målsætninger med Fællesskabet. Finansiell støtte på grundlag af statslige midler er ikke i sig selv i modstrid med traktaten, når der er tale om støtte, som forfølger de i traktaten fastlagte målsætninger. Navnlig forbyder artikel 4, der sidestiller statsstøtte med told og kvantitative restriktioner, udelukkende ydelse af statsstøtte som led i en statslig politik med henblik på at beskytte nationale virksomheder. At der ikke består et generelt forbud mod statsstøtte, bekræftes af, at traktatens artikel 5 blandt de midler, som Fællesskabet kan bringe i anvendelse med henblik på varetagelsen af sine opgaver, nævner finansiell støtte til virksomheder. Det afgørende for, om en støtte er lovlig, er ikke finansieringskilden, dvs. om støtten finansieres af en medlemsstat eller af Fællesskabet, men om støtten er i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Konkret er forholdet det, at de alvorlige kriser inden for den europæiske jern- og stålindustri nødvendiggjorde en indgriben fra Fællesskabets side med henblik på både at opretholde produktionen og at bevare beskæftigelsen. Under disse omstændigheder, og da traktaten ikke fastlægger nærmere regler vedrørende en sådan situation, var Kommissionen beføjet til på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, at godkende den omtvistede støtte.

- 57 Ilva har gjort gældende, at formålet med artikel 95, stk. 1, ifølge Domstolens praksis er at fastlægge en ordning vedrørende særlige fravigelser af traktaten med henblik på at gøre det muligt for Kommissionen at gribe ind over for situationer, der ikke har været forudset, og som begrundes præcise og midlertidige undtagelser fra traktaten i form af individuelle foranstaltninger eller i form af en beslutning om fastlæggelse af et regelsæt, der finder anvendelse på et ikke nærmere fastlagt antal

tilfælde. Det er herved ikke nødvendigt at fastlægge en generel ordning, når forholdene ikke kræver det, idet artikel 95, stk. 1, ikke indeholder bestemmelse om noget sådant. Under alle omstændigheder er Rådets resolution af 25. februar 1993 her udtryk for noget sådant. Støttekodeksen kan herved ikke tillægges nogen udtømmende karakter. Formålet med den er udelukkende at fastsætte de grundlæggende betingelser, som nærmere angivne former for støtte skal opfylde for at kunne anses for forenelige med traktaten. Støttekodeksen er ikke til hinder for yderligere beslutninger om godkendelse af støtte, der ikke er omfattet af disse kategorier, eller som ikke opfylder de fastlagte betingelser, når Kommissionen efter en nøje undersøgelse af den pågældende støtte skønner, at denne tilsigter at virkeliggøre en af målsætningerne med traktaten, og de øvrige betingelser for at bringe artikel 95, stk. 1, i anvendelse, er opfyldt.

- 58 Den omtvistede støtte gør det muligt at gennemføre en strukturomlægning hos de pågældende virksomheder og at indskrænke deres produktionskapacitet. Støtten tilsigter dermed i overensstemmelse med traktatens artikel 2, stk. 2, at forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier. Endvidere skaber saneringen af de støtteoppebærende virksomheder grundlag for at bevare tusinder af arbejdspladser, jf. traktatens artikel 2, stk. 2, og artikel 3, litra e), og at maksimere virksomhedernes produktionsapparaters effektivitet, jf. artikel 3, litra d) og g), i overensstemmelse med principperne om en sund økonomisk drift, jf. artikel 3, litra c).
- 59 Endelig savner det grundlag, at støtten indebærer en forskelsbehandling. Forholdene for de virksomheder, som oppebærer den ved de anfægtede beslutninger godkendte støtte, var tilstrækkeligt forskellige fra deres konkurrenters forhold på tidspunktet for støttens godkendelse, hvilket ifølge fast retspraksis godtgør, at der ikke foreligger nogen forskelsbehandling (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, a.st.). Under alle omstændigheder kan en forskelsbehandling som omhandlet ikke tilskrives Kommissionen, men udelukkende medlemsstaterne, under hvem det henhører at tage initiativ til at anmode Kommissionen om at godkende støtte (dommen i sagen Falck mod Kommissionen, a.st.).

Rettens bemærkninger

— Tilsidesættelse af princippet om forbud mod statsstøtte samt magtfordrejning

- 60 Det bemærkes, at sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, at Kommissionen ved at godkende den i de omtvistede individuelle beslutninger omhandlede støtte har gjort brug af sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, til at omgå det forbud mod statsstøtte, der ifølge sagsøgeren fremgår af traktaten og af støttekodeksen. Sagsøgerens udgangspunkt er herved, at kodeksen — hvis gyldighed sagsøgeren ikke formelt anfægter — på bindende og udtømmende måde fastlægger, hvilke former for statsstøtte der kan godkendes.
- 61 Der er herved grund til for det første at fremhæve følgende om den retlige sammenhæng, inden for hvilken de anfægtede beslutninger er blevet vedtaget. Traktatens artikel 4, litra c), forbyder principielt statsstøtte inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, for så vidt denne form for støtte kan undergrave virkeliggørelsen af de afgørende målsætninger med Fællesskabet, således som disse er fastlagt i traktaten, herunder navnlig målsætningen om fri konkurrence. I henhold til artikel 4, litra c), gælder følgende: »I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes ... inden for Fællesskabet som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål: ... c) tilskud eller anden støtte ydet af staterne ... i hvilken som helst form dette sker.«
- 62 Det nævnte forbud indebærer dog ikke, at enhver statsstøtte inden for EKSF skal anses for uforenelig med målsætningerne med traktaten. Fortolket i lyset af samtlige målsætninger med denne, således som disse er fastlagt i artikel 2, 3 og 4, til sigter artikel 4, litra c), ikke at være til hinder for ydelse af statsstøtte, der kan bidrage til virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten. I henhold til bestemmelsen henhører det under fællesskabsinstitutionerne at vurdere, om en statsstøtte er forenelig med traktaten, og i givet fald at godkende ydelsen af en sådan støtte inden for traktatens anvendelsesområde. Rigtigheden heraf bekræftes af dommen af 23. februar 1961 (sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org. ref.: Rec. s. 1), hvori

Domstolen fastslog, at ligesom visse former for ikke-statslig finansiel bistand til kul- og stålproducerende virksomheder, der har hjemmel i traktatens artikel 55, stk. 2, og artikel 58, stk. 2, kun kan ydes via Kommissionen eller på grundlag af dennes udtrykkelige tilladelse, skal artikel 4, litra c), fortolkes således, at bestemmelsen tillægger fællesskabsinstitutionerne en eksklusiv kompetence med hensyn til støtte inden for Fællesskabet (præmisser, kap. B. I.1.b, 25. afsnit, på s. 221, org. ref.: 7. afsnit, på s. 43).

- 63 Ifølge ordningen i henhold til traktaten som helhed er artikel 4, litra c), derfor ikke til hinder for, at Kommissionen undtagelsesvis på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, for at tage højde for situationer, der ikke har været forudset, godkender støtte, som medlemsstaterne påtænker at yde, og som er forenelig med traktatens målsætninger (jf. Domstolens dom af 12.7.1962, sag 9/61, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 325, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 413).
- 64 I henhold til artikel 95, stk. 1 og 2, kan Kommissionen således efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende EKSF-Udvalg træffe en beslutning eller vedtage en henstilling i alle tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, og hvor en sådan beslutning eller henstilling forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabet mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4. I henhold til de nævnte bestemmelser kan samme beslutning eller henstilling, vedtaget på samme måde, eventuelt fastsætte de sanktioner, der skal iværksættes. For så vidt traktaten i modsætning til EF-traktaten ikke tillægger Kommissionen eller Rådet nogen særlig kompetence til at godkende statsstøtte, er Kommissionen følgelig i henhold til artikel 95, stk. 1 og 2, beføjet til at træffe bestemmelse om enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, og dermed til efter den i traktaten fastlagte procedure at godkende støtte, som den finder nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.
- 65 Kommissionen har således i det omfang, traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser, kompetence til at vedtage enhver generel eller individuel beslutning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten. Artikel 95, stk. 1 og 2, der tillægger Kommissionen denne kompetence, indeholder herved ingen nær-

mere angivelse vedrørende rækkevidden af de beslutninger, Kommissionen kan vedtage. Det henhører i denne forbindelse under Kommissionen i hvert enkelt tilfælde at vurdere, hvilken af de to former for beslutninger, generelle eller individuelle, der er mest egnet til at virkeliggøre den eller de målsætninger, der forfølges.

- 66 Hvad nærmere angår statsstøtte har Kommissionen gjort brug af retsgrundlaget i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, på to forskellige måder. Kommissionen har for det første vedtaget generelle beslutninger — »støttekodekser« — om en generel fravigelse af forbuddet mod statsstøtte for så vidt angår nærmere fastlagte former for støtte. For det andet har Kommissionen vedtaget individuelle beslutninger om undtagelsesvis godkendelse af en række former for specifik støtte.
- 67 Der bør herefter i sagen ske en nærmere fastlæggelse af formålet med og rækkevidden af henholdsvis støttekodeksen og de omtvistede individuelle beslutninger.
- 68 Det bemærkes herom, at den støttekodeks, der var gældende i den i forbindelse med de anfægtede beslutninger relevante periode, blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 3855/91 af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien. Der var tale om den femte støttekodeks, og denne trådte i kraft den 1. januar 1992 og fandt anvendelse til og med den 31. december 1996, jf. artikel 9. Retsgrundlaget for kodeksen var traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og kodeksen fulgte udtrykkeligt op på de tidligere kodekser (jf. navnlig Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27.11.1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 340, s. 1, og Kommissionens beslutning nr. 322/89/EKSF af 1.2.1989 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 38, s. 8), hvorfor kodeksen vil kunne fortolkes i sammenhæng med disse tidligere kodekser. Det fremgår af betragtningerne (jf. navnlig afsnit I i betragtningerne til beslutning nr. 3855/91), at reglerne først og fremmest tog sigte på »at sikre, at jern- og stålindustrien ikke fratages muligheden for at få tildelt støtte til forskning og udvikling og støtte til tilpasning af anlæggene til de nye miljøbeskyttelsesnormer«. Med henblik på at nedsætte overskudsproduktionskapaciteten og igen at skabe ligevægt på markedet godkendtes ligeledes på visse betingelser »støtte med socialt sigte, som vil kunne fremme en delvis lukning af anlæg og støtte til finansiering af en definitiv afvikling af de mindst konkurrencedygtige

virksomheders EKSF-aktiviteter«. Endelig fastsattes et udtrykkeligt forbud mod drifts- og investeringsstøtte, med undtagelse af »regional investeringsstøtte i visse medlemsstater«. Virksomheder i Grækenland, Portugal og det tidligere DDR kunne herefter oppebære en sådan regional støtte.

- 69 Hvad angår de fem omtvistede beslutninger vedtog Kommissionen disse under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, idet formålet ifølge betragtningerne var at skabe grundlag for en strukturomlægning hos offentlige jern- og stålvirksomheder, der var udsat for alvorlige vanskeligheder i de pågældende medlemsstater, hvis jern- og stålindustri gennemgik den mest alvorlige krise nogensinde som følge af den markante forværring af forholdene på markedet i Fællesskabet for jern- og stålprodukter. Det afgørende formål med støtten var at skabe grundlag for en sanering af de støtteoppebærende virksomheder. Kommissionen anførte i de anfægtede beslutninger, at de meget vanskelige konjunkturer for jern- og stålindustrien i Fællesskabet skyldtes økonomiske faktorer, der i vid udstrækning ikke kunne forudses. Kommissionen fandt derfor, at der forelå en ganske usædvanlig situation, som ikke var omhandlet i traktaten (afsnit IV i betragtningerne).
- 70 Det fremgår således af den femte støttekodeks og af de omtvistede beslutninger, at retsgrundlaget for disse forskellige retsakter er det samme, nemlig traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og at der ved retsakterne sker en fravigelse af princippet i traktatens artikel 4, litra c), om generelt forbud mod støtte. Retsakternes anvendelsesområder er forskellige, idet kodeksen generelt omhandler visse former for støtte, der efter kodeksen anses for forenelige med traktaten, mens de omtvistede beslutninger under henvisning til ganske særlige forhold og una tantum godkendte støtte, der principielt ikke kunne anses for forenelig med traktaten.
- 71 Der kan herefter ikke gives sagsøgeren medhold i, at Kommissionen savnede beføjelse til ved individuelle beslutninger at fravige det forbud mod statsstøtte, der ifølge sagsøgeren ikke alene udspringer af traktatens artikel 4, litra c), men også af støttekodeksen. Kodeksen er således kun et bindende regelsæt for så vidt angår de

former for støtte, der er forenelige med traktaten, som kodeksen opregner. På dette område indfører kodeksen en almindeligt gældende ordning, som har til formål at sikre, at enhver støtte, der er omfattet af de i kodeksen fastlagte kategorier, underlægges ensartede vilkår som led i én og samme procedure. Kommissionen er kun bundet af denne ordning, når den skal vurdere, om støtte, der er omfattet af kodeksen, er forenelig med traktaten. Kommissionen kan følgelig ikke godkende støtte af den art ved en individuel beslutning, når der er tale om støtte, som strider mod de ved kodeksen indførte generelle regler (jf. Domstolens domme af 29.3.1979 i de såkaldte »kuglelejesager«, sag 113/77, NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, sag 118/87, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277, sag 119/77, Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1303, sag 120/77, Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1337, og sag 121/77, Nachi Fujikoshi mod Rådet, Sml. s. 1363, samt dom af 21.2.1984, forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 951, af 14.7.1988, forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86, Peine-Salzgitter m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4309, og i sagen CIRFS mod Kommissionen, a.st.).

- 72 Hvad derimod angår støtte, der ikke er omfattet af en de former for støtte, som i henhold til kodeksen er undtaget fra forbuddet, kan sådanne former for støtte være genstand for en individuel fritagelse fra forbuddet, såfremt Kommissionen som led i sine skønsmæssige beføjelser i henhold til traktatens artikel 95 finder, at der er tale om støtte, som er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne ved traktaten. Støttekodeksen har således kun til formål generelt og på visse betingelser at tillade fravigelser fra forbuddet mod støtte for så vidt angår bestemte former herfor, som kodeksen udtømmende opregner. Kommissionen savner kompetence efter traktatens artikel 95, stk. 1 og 2 — der kun angår tilfælde, som ikke omhandles i traktaten (jf. dommen i sagen Nederlandene mod Den Høje Myndighed, a.st., præmis 2) — til at forbyde visse former for støtte, idet et sådant forbud allerede fremgår af selve traktaten, jf. artikel 4, litra c). Støtte, der ikke falder ind under en af de kategorier, som kodeksen undtager fra forbuddet, er således fortsat alene omfattet af artikel 4, litra c). Det gælder herefter, at må sådanne former for støtte alligevel anses for nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, kan Kommissionen gøre brug af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at gribe ind over for en sådan situation, der ikke har været forudset, i givet fald i form af en individuel beslutning (jf. ovenfor, præmis 32-36).

- 73 De i sagen omtvistede beslutninger — der godkender statsstøtte med henblik på at gøre det muligt for store offentlige jern- og stålkoncerner at gennemføre struk-

turomlægninger — er ikke omfattet af anvendelsesområdet for støttekodeksen. Ved denne indføres der på nærmere angivne betingelser undtagelser af generel karakter fra forbuddet mod statsstøtte, idet disse undtagelser alene gælder støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, støtte til lukning samt regional støtte til jern- og stålvirksomheder etableret i visse medlemsstater eller i en del af disse. Den i sagen omhandlede driftsstøtte og støtte til strukturomlægninger er åbenbart ikke omfattet af nogen af de nævnte former for støtte. Følgelig er de undtagelser, som i henhold til de anfægtede beslutninger kan finde sted, ikke underlagt de i støttekodeksen fastlagte betingelser og er dermed af komplementær art i forhold til kodeksen, hvorved formålet med dem er at forfølge målsætninger, der er fastlagt i traktaten.

74 De omtvistede beslutninger kan herefter ikke anses for undtagelser fra den femte støttekodeks, der savner begrundelse, men er retsakter, der som kodeksen har hjemmel i traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

75 Følgelig savnes der grundlag for det af sagsøgeren anførte, hvorefter de anfægtede beslutninger blev truffet for at favorisere de virksomheder, som skulle oppebære støtten, nærmere bestemt i form af en maskeret ændring af støttekodeksen. Kommissionen kunne således ikke ved at vedtage støttekodeksen fraskrive sig sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at vedtage individuelle beslutninger med henblik på at tage højde for situationer, der ikke har været forudset. Da de økonomiske forhold, der førte Kommissionen til at udstede de omtvistede beslutninger, ikke faldt ind under kodeksens anvendelsesområde, var Kommissionen således beføjet til på grundlag af traktatens artikel 95 at godkende den pågældende støtte på de vilkår, der skal overholdes i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse.

76 Der kan herefter ikke gives sagsøgeren medhold i, at der er handlet i strid med forbuddet mod statsstøtte og begået magtfordrejning.

— Tilføjet af traktatens artikel 95, stk. 1

- 77 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen, som allerede fastslået, i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, er beføjet til at godkende statsstøtte inden for Fællesskabet, når den økonomiske situation inden for jern- og stålindustrien gør gennemførelsen af denne form for foranstaltninger nødvendig for at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet.
- 78 Dette krav er navnlig opfyldt, når jern- og stålindustrien er udsat for en ganske usædvanlig krisesituation. Domstolen har herved i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, fremhævet »den snævre forbindelse, der inden for rammerne af EKSF-traktatens gennemførelse består i krisetider mellem tildelingen af støtte til jern- og stålindustrien og den strukturomlægningsindsats, der påhviler denne industri« (præmis 30). Det henhører under Kommissionen som led i denne gennemførelse skønsomt at vurdere, om den støtte, der tiltænkes ydet som bidrag til strukturomlægningen, er forenelig med traktatens grundlæggende principper.
- 79 Det er ubestridt, at den europæiske jern- og stålindustri i begyndelsen af 1990'erne blev ramt af en pludselig og alvorlig krise som følge af en kombination af flere forskellige faktorer, herunder den internationale økonomiske recession, lukningen af de traditionelle eksportafsetningskanaler, den stærkt øgede konkurrence fra jern- og stålvirksomheder i udviklingslandene og den hurtige stigning i importen til Fællesskabet af jern- og stålprodukter fra medlemslandene i Organisationen af Olieeksporterende Lande (OPEC). Det er i lyset af denne krisesituation, at der i sagen må ske en undersøgelse af, hvorvidt den omtvistede støtte var nødvendig for at virkeliggøre de grundlæggende målsætninger med traktaten, således som det efter dennes artikel 95, stk. 1 og 2, er en forudsætning.
- 80 Det fremgår klart af afsnit IV i betragtningerne til de omtvistede beslutninger, at formålet med disse er en sanering af jern- og stålindustrien i de pågældende medlemsstater, hvilket skal bidrage til virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 2 og 3 fastlagte målsætninger med denne. Beslutningerne tilsigter herved at skabe grundlag for en sund og levedygtig struktur hos de virksomheder, der skal oppebære den ved beslutningerne godkendte støtte.

- 81 Der kan herved ikke gives sagsøgeren medhold i, at det må anses for tvivlsomt, at de omtvistede beslutninger virkelig har til formål at retablere de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed, idet beslutningerne ikke angiver tilstrækkelige oplysninger til støtte for den antagelse, at de af de pågældende medlemsstater forelagte strukturomlægningsplaner realistisk vil kunne retablere denne levedygtighed, og idet der ikke er nogen sikkerhed for, at Kommissionen ikke senere vil godkende ny støtte til de samme virksomheder, således som dette allerede er sket tidligere.
- 82 Det fremgår således af forarbejderne og betragtningerne til de omtvistede beslutninger, at der til grund for disse ligger en grundig analyse af den aktuelle krise inden for den europæiske jern- og stålindustri og af spørgsmålet om, hvilke midler der er mest egnede til at gribe ind over for denne situation. Kommissionen gav en uafhængig ekspert, Fernand Braun, mandat til at undersøge forholdene nærmere, idet Braun's opgave var at fastlægge, hvilke virksomheder inden for jern- og stålindustrien der påtænkte lukket, hvorved hans rapport blev forelagt den 29. januar 1993. Rapporten understøttede de oplysninger, der var indeholdt i Kommissionens meddelelse af 23. november 1992 til Rådet. Endvidere fremgår det af sagens akter, at Kommissionen nøje og med bistand fra eksperter udefra undersøgte de strukturomlægningsplaner, der var knyttet til de pågældende medlemsstaters påtænkte støtte, på grundlag af planernes evne til at sikre de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed (afsnit III i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). Hertil kommer, at det fremgår af Kommissionens meddelelser til Rådet under forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, at sagsøgte herudover nøje undersøgte spørgsmålet om vilkårene for, at de pågældende virksomheder kunne blive levedygtige.
- 83 Det bemærkes herefter, at der i de anfægtede beslutninger er en klar angivelse af de vigtigste led af de strukturomlægningsplaner, som den omtvistede støtte skal bidrage til gennemførelsen af. Det fremgår heraf, at støtten skal lette privatiseringen af de pågældende støtteoppebærende offentlige virksomheder eller dele af disse, en lukning af urentable anlæg, en indskrænkning af overskudskapacitet og en nedlæggelse af arbejdspladser — i givet fald med tilknyttede sociale foranstaltninger med det formål at sikre en ligevægt mellem henholdsvis de sociale hensyn, der gør sig gældende, og hensynet til de pågældende virksomheders fremtidige rentabilitet. Disse forskellige aspekter er blevet behandlet på præcis og detaljeret måde (jf. afsnit II i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). De omtvistede

beslutninger tilsigter på grundlag af samtlige disse foranstaltninger at skabe grundlag for en sund og rentabel struktur hos de pågældende virksomheder.

84 Når sagsøgeren herved — ved alene at anføre, at visse former for tidligere ydet støtte har vist sig ineffektiv, uden at tage stilling til de konkrete strukturomlægningsforanstaltninger, der i de omtvistede beslutninger er blevet truffet bestemmelse om med henblik på at sikre de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed — gør gældende, at den omtvistede støtte formentlig ikke vil være i stand til at føre til de forventede resultater, er dette udtryk for en anticipering af rent spekulativ og hypotetisk art. Hvad angår det af sagsøgeren anførte, der støtter sig på forhold, som ligger efter vedtagelsen af de anfægtede beslutninger, herunder navnlig de i meddelelsen af 21. juni 1994 omhandlede, er dette — selv om det antages, at disse forhold foreligger, hvilket dog ikke er blevet godtgjort — under alle omstændigheder irrelevant for vurderingen af spørgsmålet om beslutningernes lovlighed, idet dette spørgsmål ikke kan afhænge af forhold, der ligger efter vedtagelsen.

85 Efter at det således er blevet fastslået, at de omtvistede beslutninger rent faktisk har til formål at sikre de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed, må det i lyset af den krise, som jern- og stålindustrien gennemgår, undersøges, hvorvidt denne målsætning falder ind under de målsætninger, der er fastlagt i traktatens artikel 2 og 3, hvortil der særligt henvises i betragtningerne til beslutningerne.

86 Det bemærkes herved indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionens rolle, når henses til de i traktaten fastlagte forskelligartede målsætninger, er at påse, at der hele tiden foretages en rimelig afvejning mellem hensynene til disse forskellige målsætninger, nærmere bestemt således, at Kommissionen skal gøre brug af sine skønsmæssige beføjelser med henblik på at tilgodese den fælles interesse (jf. Domstolens dom af 13.6.1958, sag 9/56, Meroni mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 55, på s. 72, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 43, af 21.6.1958, sag 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 223, på s. 242, og af

29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639, præmis 15). Domstolen har navnlig i dommen af 18. marts 1980 (forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 og 85/79, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 55) fastslået, at »såfremt et kompromis mellem de forskellige mål kan være nødvendigt endog under normale markedsforhold, må det endnu mere kunne anerkendes under en krise, der kan begrunde vedtagelsen af ekstraordinære foranstaltninger, der i forhold til de normale regler for det fælles stålmarkeds funktion har karakter af undtagelser, og som åbenbart medfører, at der må ses bort fra nogle af de i artikel 3 nævnte mål, også det i litra c) anførte om overvågelse af fastsættelsen af lavest mulige priser«.

87 Det må fastslås, at de omtvistede beslutninger er udtryk for en rimelig afvejning mellem hensynene til de forskellige målsætninger med traktaten, hvorved det har været formålet at tilgodese væsentlige interesser. Det må således antages, at rationaliseringen af den europæiske jern- og stålindustri ved en sanering af en række koncerner, lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, indskrænkning af overskudskapacitet, privatisering af visse virksomheder med henblik på at sikre disses levedygtighed samt nedlæggelse af arbejdspladser i et »rimeligt« omfang — således som Kommissionen har udtrykt det — som beslutningerne har som genstand, bidrager til at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, når henses til jern- og stålindustriens sårbarhed og til, at en fortsat eller ligefrem forværret krise ville have kunnet skabe meget alvorlige og vedvarende forstyrrelser i de pågældende medlemsstaters økonomier. Det er ikke blevet bestridt, at jern- og stålindustrien i flere medlemsstater har en afgørende betydning som følge af, at produktionsanlæggene er beliggende i områder med stor arbejdsløshed, og som følge af de involverede økonomiske interesser. Under disse omstændigheder ville eventuelle beslutninger om lukning af anlæg og om nedlæggelse af arbejdspladser samt private selskabers overtagelse af kontrollen med de pågældende virksomheder udelukkende ud fra markedsøkonomiske hensyn i mangel af støtteforanstaltninger fra det offentlige kunne have skabt meget alvorlige samfundsproblemer, navnlig i form af en større arbejdsløshed og en risiko for, at der blev skabt en alvorlig økonomisk og social krisesituation.

88 Under disse omstændigheder må de omtvistede beslutninger, derved, at de havde til formål at løse de nævnte problemer på grundlag af en sanering af de pågældende jern- og stålkoncerner, utvivlsomt antages at tilsigte »at bevare stabiliteten i

beskæftigelsen« og at forhindre, »at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier«, således som det er et krav i henhold til traktatens artikel 2, stk. 2. Endvidere forfulgte beslutningerne de i artikel 3 fastlagte målsætninger vedrørende bl.a. »opretholdelsen af sådanne vilkår, at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat« [litra d)], og vedrørende en fremme af »en regelmæssig udvidelse og modernisering af produktionen samt en kvalitetsforbedring på en måde, der udelukker enhver beskyttelsesforanstaltning mod konkurrerende industrier« [litra g)]. Beslutningerne skulle således fremme en rationalisering af den europæiske jern- og stålindustri, navnlig på grundlag af en endelig lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg og en definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten for så vidt angår en række produkter med henblik på at gribe ind over for den bestående overskudskapacitet (jf. artikel 2 i de omtvistede beslutninger). Beslutningerne er et led i et overordnet program med henblik på varige strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet. Det bemærkes herved, at formålet med den omtvistede støtte ikke er at sikre den pågældende virksomheds overlevelse — hvilket ville stride mod den fælles interesse — men at retablere dens levedygtighed samtidig med en begrænsning af støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum og en overholdelse af princippet om forbud mod illoyal konkurrence.

89 Det må herefter fastslås, at de omtvistede beslutninger tilsigter at tilgodese den fælles interesse i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Der kan således ikke gives sagsøgeren medhold i, at beslutningerne strider mod de fleste af de i traktatens artikel 2 og 3 fastlagte målsætninger.

90 Hvad angår det af sagsøgeren anførte, hvorefter den omtvistede støtte ikke er nødvendig for at virkeliggøre de målsætninger, der forfølges, må dette ligeledes forkastes. Det fremgår herved af sagens akter, at de fem omtvistede beslutninger er et led i et overordnet program med henblik på strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet. Det kan ikke bebrejdes Kommissionen, at den som led i dette program med henblik på at retablere de pågældende virksomheders levedygtighed ikke greb til andre midler, som angiveligt ville have medført færre fordrejninger end den omtvistede støtte. Selv om det antages, at alternative løsninger havde kunnet komme på tale og i praksis var gennemførlige, hvilket ikke er blevet godtgjort, kan sådanne mulige andre løsninger ikke i sig selv være tilstrækkelige til, at det må anses for dokumen-

teret, at den omtvistede støtte ikke er nødvendig som forudsat i traktatens artikel 95, stk. 1, og til, at de omtvistede beslutninger er behæftet med mangler, for så vidt den af Kommissionen valgte løsning hverken er et resultat af en åbenbar fejl-vurdering eller af magtfordrejning. Retten kan således ikke efterprøve spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af et af Kommissionen truffet valg, da den i så fald ville sætte sin egen vurdering i stedet for Kommissionens.

- 91 Det må herefter fastslås, at sagsøgeren ikke har fremsat noget overbevisende argument, der kan rejse tvivl om, hvorvidt de omtvistede beslutninger er blevet vedtaget i overensstemmelse med kravene i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

— Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

- 92 Det bemærkes, at sagsøgeren har gjort gældende, at de omtvistede beslutninger navnlig er udtryk for forskelsbehandling derved, at de ikke pålægger de støtteoppebærende virksomheder tilstrækkelige forpligtelser i form af kapacitetsindskrænkninger som modstykke til den omtvistede støtte, og derved, at de skaber grundlag for, at disse virksomheder kan nedsætte deres gæld.
- 93 Hvad for det første angår spørgsmålet om kapacitetsindskrænkninger bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at der ikke behøver at være noget »bestemt kvantitativt forhold« mellem »støttebeløbene og omfanget af de kapacitetsnedskæringer, der skal foretages« (jf. herved dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 33). Tværtimod er blandt de faktorer, som kan have indflydelse på den nærmere fastsættelse af de beløb, der gives bemyndigelse til at yde, »ikke blot ... antallet af tons produktionsnedskæringer ... men også en række andre faktorer, som veksler fra den ene region af Fællesskabet til den anden«, såsom strukturomlægningsindsatsen, de regionale og sociale problemer, som er fremkaldt af krisen i jern- og stålindustrien, den tekniske udvikling samt virksomhedernes tilpasning til markedsvilkårene (a.st., præmis 34). Kommissionens vurdering kan

følgelig ikke efterprøves alene på grundlag af økonomiske kriterier. Kommissionen kan retmæssigt tilgodese en lang række forskellige hensyn af politisk, økonomisk eller social art som led i udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser i henhold til traktatens artikel 95.

- 94 Det bemærkes herved, at Kommissionen i de fem omtvistede beslutninger udtrykkeligt har anført, at støtten bør begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt, således at der ikke sker en påvirkning af konkurrenceforholdene i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen skønnede på dette grundlag, at der i forhold til de støttebeløb, der ekstraordinært blev godkendt, burde træffes bestemmelse om et passende modstykke i form af et væsentligt bidrag til de strukturtilpasninger, der er nødvendige inden for jern- og stålindustrien.
- 95 I overensstemmelse hermed fastlægges i afsnit V i betragtningerne til de anfægtede beslutninger nærmere betingelser vedrørende omfanget af og vilkårene og tidsplanen for de lukninger af anlæg eller kapacitetsindskrænkninger, der pålægges de støtteoppebærende virksomheder, i givet fald således, at der henvises til den af den pågældende medlemsstat forelagte strukturomlægningsplan. Sagsøgeren har herved intet fremført, der kan godtgøre, at disse lukninger eller kapacitetsindskrænkninger er utilstrækkelige i forhold til omfanget af den godkendte støtte og de målsætninger, der forfølges.
- 96 Navnlig kan der ikke lægges vægt på det af sagsøgeren anførte, hvorved sagsøgeren sammenholder kapacitetsindskrænkningen på 750 000 tons om året pr. mia. ECU i støtte, som de omtvistede beslutninger regner med, og den kapacitetsindskrænkning på 516 000 tons pr. 400 000 ECU i støtte, der under drøftelserne mellem Kommissionen og den offentlige italienske jern- og stålvirksomhed Bresciani blev opnået enighed om, idet sagsøgeren herved ikke tager hensyn til de støtteoppebærende virksomheders særlige forhold og til de konkrete omstændigheder omkring de omtvistede beslutninger, der som allerede fastslået blev vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, for at imødegå en ganske usædvanlig krisesituation.

Tilsvarende savnes der grundlag for sagsøgerens klagepunkt om, at flertallet af de i beslutningerne omhandlede lukninger skal finde sted i slutningen af den periode, i hvilken støtten betales. Ved fastsættelsen af fristen for at gennemføre disse lukninger kunne Kommissionen med rette tage hensyn til støttens formål, dvs. en retablering af de pågældende virksomheders levedygtighed. I øvrigt gælder det under alle omstændigheder, at de krævede lukninger f.eks. for så vidt angår Sidenor er blevet gennemført fuldt ud og for så vidt angår Ilva for to tredjedele vedkommende, selv om den udbetalte støtte på dette tidspunkt endnu havde et meget ringe omfang ifølge de af Kommissionen fremlagte oplysninger, hvis rigtighed sagsøgeren ikke har bestridt.

97 Hvad angår sagsøgerens argumenter vedrørende den forhøjelse af CSI's kapacitet, der vil blive en følge af nye investeringer, bemærkes, at denne forhøjelse, der har sammenhæng med den påtænkte oprettelse af en produktionskapacitet for varmvalsedede produkter i Sestão, som sagsøgeren herved henviser til, ligger uden for rammerne af den strukturuømlægningsplan, som den støtte, der godkendes ved den omtvistede beslutning vedrørende denne virksomhed, skal bidrage til gennemførelsen af (afsnit V, første led, i betragtningerne til denne beslutning). Hvad angår forhøjelsen af Siderurgia's kapacitet fremgår det som anført af Kommissionen af artikel 2 i beslutningen vedrørende denne virksomhed, at det forhold, at højovnen på Seixal-fabrikken erstattes af en elektrisk lysbueovn med en kapacitet på 900 000 tons, er uden betydning for virksomhedens forpligtelse til at indskrænke sin produktionskapacitet med 140 000 tons varmvalsedede produkter.

98 Endelig kan der ikke gives sagsøgeren medhold i, at kapacitetsindskrænkningerne hos Ilva med 300 000 tons om året er rent teoretiske. Det fremgår herved af de af Kommissionen fremlagte oplysninger, at sagsøgte for så vidt angår lukningen af fabrikken i Bagnoli — der rådede over en maksimal produktionskapacitet på 1,25 mio. ton om året — har regnet med en kapacitetsindskrænkning på 300 000 tons om året, idet produktionen dér var ophørt. Da der ikke foreligger oplysninger om noget andet, må denne kapacitetsindskrænkning anses for effektiv, da den relevante

kapacitetsindskrænkning ikke kan fastlægges på grundlag af virksomhedens faktiske produktion, der afhænger af konjunkturerne, men må bero på den reelle produktionskapacitet, der vil kunne gøres brug af hurtigt og med få omkostninger.

- 99 Det må herefter fastslås, at der intet foreligger til støtte for en formodning om, at de kapacitetsindskrænkninger, der i de omtvistede beslutninger er blevet truffet bestemt om, ikke er udtryk for et passende modstykke til ydelsen af den omtvistede støtte, når henses til støttebeløbet og til såvel de økonomiske og sociale målsætninger med beslutningerne som hensynet til at indskrænke produktionskapaciteten som led i det af Rådet godkendte overordnede program med henblik på strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien.
- 100 Hvad dernæst angår spørgsmålet om den omtvistede støttes indvirkning på konkurrencen bemærkes, at selv om enhver ydelse af støtte må antages at begunstige én virksomhed i forhold til andre virksomheder, kan Kommissionen dog ikke give tilladelse til støtte, som vil kunne medføre »konkurrenceforvridninger i et omfang, der er i strid med den fælles interesse« (dommen i sagen Falck mod Kommissionen, a.st., præmis 27). Konkret indebærer Kommissionens forpligtelse til at handle i overensstemmelse med den fælles interesse ifølge Domstolens praksis ikke, at Kommissionen skal handle »i samtlige retsundergivnes interesse, idet de ikke efter dens stilling påhviler den nogen forpligtelse til kun at handle, såfremt det ikke er til skade for nogen interesse. Når den handler, skal den derimod afveje de modstående interesser og undgå skadelige følger, såfremt dette kan ske på fornuftig måde i forbindelse med den beslutning, der skal træffes. Kommissionen kan i fælles interesse benytte sin beslutningsbeføjelse, som omstændighederne kræver det, selv på bekostning af visse private interesser« (dommen i sagen Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 49).
- 101 Det bemærkes herved, at de omtvistede beslutninger godkender ydelsen af en støtte, der bl.a. har til formål at afhjælpe den situation med for høj gæld, som de pågældende virksomheder befinder sig i, således at de på ny kan blive levedygtige (jf. afsnit II i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). Ved beslutningerne

begrænses den finansielle strukturomlægning til, hvad der er strengt nødvendigt, således at der ikke sker en påvirkning af samhandelen i Fællesskabet i et omfang, der er uforeneligt med den fælles interesse, navnlig når henses til de herskende vanskeligheder på markedet for jern- og stålprodukter (punkt IV i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). For at forhindre, at de pågældende virksomheder opnår en urimelig fordel i forhold til andre virksomheder inden for jern- og stålindustrien, har Kommissionen navnlig i de omtvistede beslutninger taget højde for, at virksomhederne ikke fra starten skal kunne have finansielle nettoomkostninger på mindre end 3,5% af den årlige omsætning (3,2% for så vidt angår AST, Acciai Speciali Terni), hvilket parterne er enige om repræsenterer den gennemsnitlige gældsætningsgrad for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Mere generelt er der ved de omtvistede beslutninger, jf. disses artikel 2, fastlagt en række betingelser, der skal sikre, at finansieringsstøtten begrænses til det strengt nødvendige.

- 102 Det må herefter fastslås, at det ikke kan anses for at stride mod den fælles interesse, når de støtteoppebærende virksomheders gæld nedbringes til et niveau svarende til gennemsnittet for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Kommissionen har således ved sin vurdering vedrørende de forskellige involverede interesser inddraget hensynet til den finansielle sanering af de pågældende virksomheder, der er nødvendig for at retablere disses levedygtighed, samtidig med, at den har truffet afgørelse på en sådan måde, at der i det omfang, det var muligt under hensyn til genstanden for og formålet med de omtvistede beslutninger, ikke kommer til at foreligge negative konsekvenser for andre erhvervsdrivende.
- 103 Der kan følgelig ikke gives sagsøgeren medhold i, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 104 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende, de omtvistede beslutningers tilbagevirkende gyldighed

Parternes argumenter

- 105 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger, der blev vedtaget den 12. april 1994 og offentliggjort den 3. maj 1994, er blevet givet tilbagevirkende gyldighed, for så vidt godkendelsen af den omtvistede støtte blev anset for givet efter Rådets samtykke den 17. december 1993, og idet de pågældende medlemsstater iværksatte deres støtteprogrammer med virkning fra denne dato. At dette er tilfældet, fremgår bl.a. af, at hver af disse medlemsstater i henhold til beslutningerne den 15. marts 1994 skulle forelægge den første rapport vedrørende den pågældende støtteoppebærende virksomhed og strukturomlægningerne inden for denne. Denne tilbagevirkende gyldighed, som Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har begrundet, er udtryk for en tilsidesættelse af princippet om retten til at varetage sine interesser, idet sagsøgeren først kunne anlægge sag med fire måneders forsinkelse. Da et annulationssøgsmål endvidere i henhold til traktatens artikel 39 ikke har nogen opsættende virkning, kunne de pågældende medlemsstater på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning modsætte sig ethvert krav om tilbagebetaling.
- 106 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at tidsrummet mellem den 17. december 1993 og den 12. april 1994 udelukkende var begrundet i administrative hensyn, hvilket er årsagen til, at datoen den 15. marts 1994 — der var angivet i de udkast til beslutninger, som blev forelagt Rådet i december 1993 — blev fastsat som frist for de pågældende medlemsstater til at forelægge den første rapport. I øvrigt har det ikke haft nogen følger for sagsøgeren, at beslutningerne først blev vedtaget den 12. april 1994, idet sagsøgeren havde kunnet anfægte beslutningernes lovlighed ved de nationale retsinstanser på grundlag af de umiddelbare retsvirkninger af traktatens artikel 4, litra c) (Domstolens dom af 23.4.1956, forenede sager 7/54 og 9/54, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 21, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 53). Såfremt Retten annullerer de anfægtede beslutninger, vil Kommissionen endvidere

med henblik på at sikre den effektive virkning af Rettens dom i overensstemmelse med traktatens artikel 34 være forpligtet til at forlange den omtvistede støtte tilbagebetalt (jf. dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, a.st.). Anbringendet om, at de anfægtede beslutninger på retsstridig måde er blevet givet tilbagevirkende gyldighed, er under alle omstændigheder irrelevant i sagen, der kun angår beslutningernes lovlighed og ikke noget eventuelt ansvar for Kommissionen.

Rettens bemærkninger

- 107 Det bemærkes, at det er ubestridt, at de omtvistede beslutninger efter Rådets udtalelse blev vedtaget med betydelig forsinkelse. Rådet afgav udtalelse den 22. december 1993, men beslutningerne blev først vedtaget den 12. april 1994. Kommissionen har herved alene henvist til »administrative hensyn« uden at angive nogen præcis begrundelse.
- 108 Det må herefter undersøges, hvorvidt sagsøgerens rettigheder er blevet tilsidesat som følge af denne forsinkelse.
- 109 Sagsøgeren har herom gjort gældende, at organisationen som følge af forsinkelsen først kunne indbringe annullationssøgsmålet angående de omtvistede beslutninger, efter at den af medlemsstaterne ydede støtte efter Rådets udtalelse allerede måtte antages at være blevet udbetalt. Selv om man går ud fra, at støtte blev udbetalt straks efter Rådets samstemmende udtalelse, hvilket ikke er blevet godtgjort, kan dette forhold imidlertid ikke være udtryk for, at sagsøgeren ikke har haft nogen

tilstrækkelig retsbeskyttelse. Der må således gives Kommissionen medhold i, at Domstolen allerede i tidlig retspraksis har fastslået, at forbuddet mod statsstøtte i traktatens artikel 4, litra c), har umiddelbare retsvirkninger (jf. dommen i sagen *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises mod Den Høje Myn-dighed*, a.st., org. ref.: Rec. s. 88), og at sagsøgeren ved de nationale retsinstanser havde kunnet anfægte lovligheden af ydelsen af statsstøtte før Kommissionens godkendelse af denne. Det bemærkes endvidere, at borgerne i henhold til fælleskabsretlig retspraksis kan kræve erstatning, når deres rettigheder er blevet krænket som følge af en medlemsstats tilsidesættelse af fællesskabsretten, også hvad angår bestemmelser, der har umiddelbare retsvirkninger (jf. Domstolens dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame*, Sml. I, s. 1029, præmis 20-36, og af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, *Dillenkofer m.fl.*, Sml. I, s. 4845, præmis 20-29). Det må følgelig fastslås, at sagsøgeren havde en tilstrækkelig retsbeskyttelse.

- 110 Det bemærkes herefter, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i, at den angivelige udbetaling af den omtvistede støtte før vedtagelsen af de omtvistede beslutninger hos de støtteoppebærende virksomheder kunne skabe en berettiget forventning om, at støtten var forenelig med traktaten, således at virksomhederne ville kunne støtte ret på en sådan forventning i tilfælde af, at Kommissionen, såfremt Retten måtte annullere de omtvistede beslutninger, af medlemsstaterne krævede, at disse forlangte støtten tilbagebetalt. Dette argument er uden relevans i sagen, idet det ingen sammenhæng har med spørgsmålet om lovligheden af de omtvistede beslutninger.
- 111 Det må følgelig fastslås, at de omtvistede beslutninger ikke er retsstridige som følge af Kommissionens forsinkede vedtagelse af dem.
- 112 Det må herefter fastslås, at genstanden for den i sagen nedlagte annullationspåstand for så vidt angår beslutning 94/256 er bortfaldet, og at Kommissionen i øvrigt bør frifindes.

Sagens omkostninger

- 113 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Bortset fra beslutning 94/256 — idet sagens genstand for så vidt angår denne beslutning er bortfaldet — har sagsøgeren tabt sagen, for så vidt sagsøgeren ikke har fået medhold i sin påstand om annullation af de omtvistede beslutninger. Kommissionen og Ilva, der har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor sagsøgeren som udgangspunkt bør dømmes til at betale Kommissionens og Ilva's omkostninger.
- 114 Det bemærkes om annullationspåstanden, at det er blevet fastslået, at det for så vidt angår beslutning 94/256 er ufornuddent at træffe afgørelse om påstanden, jf. procesreglementets artikel 87, stk. 6. I henhold til denne bestemmelse er Retten herefter frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, idet bemærkes, at der navnlig bør tages hensyn til, at Kommissionen har tilbagekaldt beslutning 94/256 efter indbringelsen af annullationssøgsmålet, og til, at sagsøgeren ikke for så vidt har frafaldet sin annullationspåstand og ikke har nedlagt påstand om, at Kommissionen som følge af de af denne udviste forhold dømmes til delvis at betale sagens omkostninger (jf. procesreglementets artikel 87, stk. 5, første afsnit).
- 115 Tages der herefter udgangspunkt i, at hver af de seks anfægtede beslutninger må antages at have haft den samme betydning for sagsøgeren, bør sagsøgeren dømmes til at betale 5/6 af Kommissionens omkostninger tillige med samtlige Ilva's omkostninger.
- 116 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bør Rådet, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik, der har interveneret i sagen, bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) For så vidt angår Kommissionens beslutning 94/256/EKSF af 12. april 1994 om Tysklands støtte til stålvirksomheden EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt, er det uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om den i sagen nedlagte annullationspåstand.
- 2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.
- 3) Sagsøgeren betaler 5/6 af Kommissionens omkostninger tillige med samtlige Ilva Laminati Piani SpA's omkostninger som intervenient.
- 4) Rådet for Den Europæiske Union, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik bærer deres egne omkostninger.

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Potocki

Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. oktober 1997.

H. Jung

A. Saggio

Justitssekretær

Præsident