

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

24. oktober 1997 *

I sag T-244/94,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Düsseldorf (Tyskland),

Thyssen Stahl AG, Duisburg (Tyskland),

Preussag Stahl AG, Salzgitter (Tyskland), og

Hoogovens Groep BV, Ijmuiden (Nederlandene),

ved advokaterne Jochim Sedemund og Frank Montag, Köln, og, for så vidt angår Hoogovens Groep BV, ved advokat Eric Pijnacker Hordijk, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøgere,

* Processprog: tysk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Bernd Langeheine 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, begge 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,

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 beslutning 94/259/EKSF af 12. april 1994 om Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (EFT L 112, s. 64),

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 strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien skulle lattes 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 Edelmetalle 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-stålintustri, der kan konkurrere på verdensmarkedet, ved helt at standse statstilskud til stålintustrien 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 støttekodeksen ... 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 stålintustrien 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 støttekodeksen 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), Portugals påtænkte støtte til stålvirksomheden Siderurgia Nacional (beslutning 94/257/EKSF, EFT L 112, s. 52), Spaniens påtænkte støtte til den offentlige stålvirksomhed Corporación de la Siderurgia

Integral (CSI) (beslutning 94/258/EKSF, EFT L 112, s. 58), Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (beslutning 94/259/EKSF, EFT L 112, s. 64), Tysklands påtænkte støtte til stålvirksomheden Sächsishe 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. ton 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 24. juni 1994 har Wirtschaftsvereinigung Stahl og jern- og stålvirksomhederne Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Groep BV i medfør af traktatens artikel 33 herefter anlagt sag med påstand om annullation af beslutning 94/259 vedrørende Ilva-koncernen.
- 11 Parallelt hermed er to andre sager blevet anlagt, den ene af Association des Aciéries Européennes Indépendantes (EISA), til prøvelse af Kommissionens seks beslutnin-

ger af 12. april 1994 (sag T-239/94), og den anden af selskabet British Steel, til prøvelse af beslutningerne 94/258/EKSF og 94/259/EKSF om godkendelse af ydelse af statsstøtte til henholdsvis virksomheden CSI og Ilva-koncernen (sag T-243/94).

- 12 I nærværende sag har Rådet, Den Italienske Republik og Ilva Laminati Piani SpA (herefter »Ilva«) ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 24. oktober og den 8. og den 29. november 1994 fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande. Ved kendelser af 9. marts 1995 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling taget disse begæringer om intervention til følge.
- 13 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

- 14 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens beslutning 94/259/EKSF af 12. april 1994 annulleres.
- Subsidiært annulleres den omtvistede beslutning, for så vidt den ikke fastsætter en forpligtelse for Ilva til at indskrænke produktionskapaciteten med mere end 2 mio. tons om året.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

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

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Ilva har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger, herunder Ilva's.

Realiteten

17 Til støtte for deres annullationspåstand har sagsøgerne fremsat syv anbringender. Ved det første anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af støttekodeksen, ved det andet, at betingelserne for at bringe traktatens artikel 95 i anvendelse ikke har været opfyldt, ved det tredje, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, ved det fjerde, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, ved det femte, at der er sket en manglende opfyldelse af forpligtelsen til at angive en begrundelse, ved det sjette, at beslutningsproceduren har været behæftet med formangler, og ved det syvende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om retten til at varetage sine interesser.

Det første anbringende, tilsidesættelse af støttekodeksen

- 18 Sagsøgeren har gjort gældende, at det er retsstridigt at godkende en støtte, der ikke har hjemmel i den femte støttekodeks. Dette anbringende består af to led. Ved at godkende en støtte, der ikke opfyldte betingelserne i henhold til støttekodeksen, har Kommissionen dels begået magtfordrejning, dels tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Magtfordrejning

— Parternes argumenter

- 19 Sagsøgerne har anført, at da statsstøtte er forbudt i henhold til traktatens artikel 4, litra c), fastlægger støttekodeksen, der blev vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, på bindende og definitiv måde de vilkår, hvorunder statsstøtte alligevel kan godkendes med henblik på at virkeliggøre de målsætninger, der er angivet i traktatens artikel 2, 3 og 4. Der må antages at bestå en vis tvivl om, hvorvidt Kommissionen har været beføjet til at vedtage støttekodeksen, der på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, fraviger dennes artikel 4, litra c), men sagsøgerne har ikke formelt villet rejse dette spørgsmål. Sagsøgerne gør alene gældende, at da støtten ikke opfylder de i støttekodeksen fastlagte betingelser, er den under alle omstændigheder uforenelig med det fælles marked og omfattet af forbuddet i henhold til traktatens artikel 4, litra c).
- 20 Dette bekræftes af betragtningerne til støttekodeksen og af dennes artikel 1, hvori det udtrykkeligt hedder, at »støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat ... under enhver form ... kun [kan] betragtes som fællesskabsstøtte og dermed som forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, hvis den opfylder bestemmelserne i artikel 2 til 5«.

- 21 Kommissionen må være bundet af den fortolkning af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 4, litra c), som den har anlagt ved støttekodeksen. De skønsmæssige beføjelser, som Kommissionen er tillagt ved artikel 95, stk. 1 og 2, er blevet udøvet ved kodeksen, således at Kommissionen ikke kan fravige denne, uden at dette er udtryk for en beslutning i strid med en tidligere og udgør magtfordrejning.
- 22 Navnlig kan en individuel beslutning ikke uden at krænke princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er knæsat i traktatens artikel 4, litra b), fravige støttekodeksen, der er en generel beslutning, uanset om de pågældende retsakter formelt har samme placering i henseende til princippet om retsreglernes trinfølge. Domstolen har herved knæsat det princip, at en individuel beslutning skal opfylde betingelserne i henhold til den pågældende principielle beslutning, såvel hvad angår antidumpingsforanstaltninger (jf. herved Domstolens domme af 29.3.1979, sag 113/77, NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, og sag 118/77, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277) som hvad angår statsstøtte (jf. med hensyn til EF-traktatens artikel 92 og 93 Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125). Hvad nærmere angår traktaten har Domstolen fastslået, at Kommissionen havde begået magtfordrejning ved at udøve sine beføjelser i henhold til traktaten med det formål at omgå en i de pågældende grundbeslutninger fastlagt særlig procedure uden at ændre disse beslutninger efter den procedure, der er fastlagt i traktaten med henblik på at gribe ind over for forhold af den pågældende art (jf. Domstolens 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, og af 14.7.1988, forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter og Hoogovens mod Kommissionen, Sml. s. 4309).
- 23 Det følger heraf, at Kommissionen kun kan fravige støttekodeksen ved at ændre den, således at samtlige virksomheder er underlagt de samme regler.
- 24 Hertil kommer, at en vedtagelse af en individuel beslutning, der ikke opfylder betingelserne i henhold til støttekodeksen, strider mod princippet om, at der skal anlægges en snæver fortolkning med hensyn til undtagelser. Undtagelser i henhold

til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, fra forbuddet mod statsstøtte i artikel 4, litra c), skal begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt. Undtagelser kan kun godkendes midlertidigt og under forudsætning af, at der til dem knyttes nærmere fastlagte forpligtelser. Kun støttekodeksen opfylder disse krav. Traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, indeholder således ikke hjemmel til at vedtage en individuel beslutning, der indebærer, at det nævnte forbud mod støtte bliver indholdsløst.

- 25 Kommissionen har gjort gældende, at der ved det af sagsøgerne anførte, hvorefter støttekodeksen er bindende og udtømmende, ses bort fra, at forbuddet mod statsstøtte følger af traktatens artikel 4, litra c), og ikke af støttekodeksen. Ved støttekodeksen tillægges visse former for statsstøtte karakter af fællesskabsstøtte, men kodeksen bekræfter i øvrigt blot det i traktatens artikel 4, litra c), knæsatte forbud. Der kan derfor på grundlag af traktatens artikel 95 træffes ad hoc-beslutninger om godkendelse af visse former for støtte under særlige omstændigheder.
- 26 Kommissionen anfører herved, at indholdet af støttekodeksen kunne give anledning til en formodning om, at Rådet og Kommissionen ikke ville gøre brug af traktatens artikel 95 i fremtiden. Som følge af den nye situation med en alvorlig krise inden for jern- og stålindustrien blev det imidlertid afgørende nødvendigt at bringe artikel 95 i anvendelse på en rationel måde. Det fremgår i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at indtræffer der en krisesituation, kan dette anses for et problem, der ikke har været forudset, i den i bestemmelsen forudsatte betydning (jf. Domstolens dom af 3.10.1985, sag 214/83, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 3053).
- 27 Rådet har gjort gældende, at Kommissionen ved ordningen i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, tillægges vide skønsmæssige beføjelser til at gribe ind over for pludseligt opståede krisesituationer. I nærværende tilfælde blev den omtvistede støtte godkendt med henblik på at lette en delvis lukning af produktionsanlæg som led i et overordnet program, der havde til formål at gennemføre en definitiv produktionskapacitetsindskrænkning, som var i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Der var således tale om et tilfælde, som ikke var omhandlet i traktaten, jf. artikel 95, stk. 1.

- 28 I modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, er støttekodeksen og den anfægtede beslutning ikke henholdsvis en grundbeslutning og en individuel beslutning. Der er derimod tale om retsakter med samme placering i henseende til princippet om retsreglernes trinfølge, og retsgrundlaget for dem er det samme, hvilket sagsøgerne da også har erkendt. Endvidere er den ved den omtvistede beslutning godkendte støtte ikke omfattet af anvendelsesområdet for støttekodeksen.
- 29 Den Italienske Republik har gjort gældende, at traktatens artikel 95, stk. 1, er en hjemmel, som skal benyttes med henblik på at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet i tilfælde, der ikke omhandles i traktaten, hvilket gælder her. Artikel 4, litra c), forbyder herved udelukkende statsstøtte, der er uforenelig med Fællesskabets målsætninger. Hverken støttekodeksen eller den omtvistede beslutning er omfattet af dette forbud, da disse retsakter tilsigter at virkeliggøre disse målsætninger. Det savner endvidere grundlag, når sagsøgerne hævder, at støttekodeksen er udtryk for en bindende fortolkning af traktatens artikel 95, stk. 1. Kodeksen og den omtvistede beslutning er blevet vedtaget på grundlag af den samme bestemmelse i traktaten og må derfor tillægges den samme retlige normværdi. Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 95, stk. 1, er permanente og kan ikke udtømmes. Formålet med artikel 95 er, at Kommissionen til enhver tid og under enhver omstændighed skal have mulighed for at gribe ind over for en situation, der ikke omhandles i traktaten, i form af, at den med Rådets samtykke træffer bestemmelse om foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet.
- 30 Ilva har gjort gældende, at formålet med traktatens artikel 95, stk. 1, er at give Kommissionen mulighed for at gribe ind over for ganske usædvanlige situationer, som forfatterne til traktaten ikke kunne forudse. Dette hensyn ville ikke kunne tilgodeses, såfremt retsvirkningerne af en generel beslutning vedtaget på grundlag af artikel 95 var, at Kommissionen ikke senere kunne udøve de beføjelser, den er tillagt ved bestemmelsen. Spørgsmålet om, hvorvidt en af Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 95 udstedt retsakt skal være af generel eller individuel art, afhænger af den situation, som retsakten har til formål at gribe ind over for. Forholdet her er det, at Kommissionen har fastlagt regler for bestemte former for støtte i støttekodeksen, hvorved den samtidig har forbeholdt sig mulighed for i konkrete tilfælde at træffe afgørelse om støtteformer, der ikke omhandles i kodeksen. Såfremt kodeksen omfattede en bestemmelse, der udelukkede senere individuelle beslutninger om godkendelse af støtte, ville dette stride mod traktaten.

— Rettens bemærkninger

- 31 Det bemærkes, at sagsøgerne i det væsentlige har gjort gældende, at Kommissionen ved at godkende den i den omtvistede individuelle beslutning omhandlede støtte har gjort brug af sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, til at omgå de vilkår, der er fastsat i støttekodeksen, som er alment gældende. Sagsøgerenes udgangspunkt er herved, at kodeksen — hvis gyldighed sagsøgerne ikke formelt anfægter — på bindende og udtømmende måde fastlægger, hvilke former for statsstøtte der kan godkendes.
- 32 Der er herved grund til for det første at fremhæve følgende om den retlige sammenhæng, inden for hvilken den anfægtede beslutning 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.«
- 33 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, præmisser, kap. B. I.1.b, 25. afsnit, på s. 221, org. ref.: Rec. s. 1, 7. afsnit, på s. 43), 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.

delse, skal artikel 4, litra c), fortolkes således, at bestemmelsen tillægger fællesskabsinstitutionerne en eksklusiv kompetence med hensyn til støtte inden for Fællesskabet.

- 34 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 Myn-dighed, Sml. 1954-1964, s. 325, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 413, på s. 449).
- 35 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 EKSF-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.
- 36 Kommissionen har således i det omfang, traktaten ikke indeholder særlige bestem-melser, 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.

- 37 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.
- 38 Der bør herefter i sagen ske en nærmere fastlæggelse af formålet med og rækkevidden af henholdsvis støttekodeksen og de omtvistede individuelle beslutninger.
- 39 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/EKSF 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/EKSF), 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.

- 40 Hvad angår den omtvistede beslutning vedtog Kommissionen denne under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, idet formålet ifølge betragtningerne var at skabe grundlag for en strukturomlægning hos den offentlige jern- og stålvirksomhed Ilva, der var udsat for alvorlige vanskeligheder, nærmere bestemt i en af medlemsstaterne, Italien, 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 privatisering af jern- og stålkoncernen Ilva, der indtil det pågældende tidspunkt havde haft adgang til lån som følge af eneaktionærens ubegrænsede ansvar i henhold til artikel 2362 i Codice Civile (afsnit II og IV i betragtningerne). Kommissionen anførte, 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).
- 41 Det fremgår således af den femte støttekodeks og af den omtvistede beslutning, at retsgrundlaget for disse to retsakter er det samme, nemlig traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og at der ved disse retsakter 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 den omtvistede beslutning under henvisning til ganske særlige forhold og una tantum godkendte støtte, der principielt ikke kunne anses for forenelig med traktaten.
- 42 Der kan herefter ikke gives sagsøgerne medhold i, at kodeksen er af bindende, udtømmende og definitiv art. 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 fast-

lagte 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.).

- 43 Hvad derimod angår støtte, der ikke er omfattet af en af 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.
- 44 Den i sagen omtvistede beslutning — der godkender statsstøtte med henblik på at gøre det muligt for en stor offentlig jern- og stålkoncern at gennemføre strukturomlægninger — 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 den undtagelse, som i henhold til den anfægtede beslutning 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.

45 Den omtvistede beslutning kan herefter ikke anses for en undtagelse fra den femte støttekodeks, der savner begrundelse, men er en retsakt, der som kodeksen har hjemmel i traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

46 Følgelig savnes der grundlag for det af sagsøgerne anførte, hvorefter den anfægtede beslutning blev truffet for at favorisere den virksomhed, 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 den omtvistede beslutning, 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.

47 Da sagsøgerne intet har fremført, der kan understøtte en formodning om, at Kommissionen ved at vedtage den omtvistede beslutning søgte at omgå støttekodeksen, må klagepunktet om, at der er begået magtfordrejning, forkastes.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

— Parternes argumenter

- 48 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved den omtvistede beslutning, der under henvisning til traktatens artikel 95 godkender udbetalingen af støtte til Ilva, som strider mod støttekodeksen, er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 49 For det første er der ved beslutningen handlet i strid med den forventning, som med rette blev skabt hos lederne af de berørte virksomheder ved offentliggørelsen af de forskellige støttekodekser og Rådets og Kommissionens erklæringer om, at disse nøje ville blive overholdt. Støttekodeksens bindende regler ville således finde anvendelse på enhver statsstøtte inden for jern- og stålindustrien. Disse regler skabte derfor for virksomhederne et regelsæt, inden for hvilket de med rimelighed kunne forvente at være underlagt identiske vilkår, således at der i tilfælde af begivenheder, der ikke havde været forudset, i givet fald ville ske en ændring af vilkårene for godkendelse af støtte ved en generel beslutning, der tog hensyn til samtlige erhvervsdrivendes forhold, uden at der ville gælde særlige vilkår, som favoriserede en eller flere virksomheder.
- 50 For det andet skabte Kommissionen en berettiget forventning hos lederne af de virksomheder, der stod i et konkurrenceforhold til Ilva, derved, at den, da den tidligere godkendte ydelse af støtte til denne virksomhed, erklærede, at der ikke ville kunne blive tale om ny støtte i fremtiden, i hvert fald for så vidt en sådan stred mod den støttekodeks, der fandt anvendelse på alle virksomheder. Sagsøgerne henviser herved til beslutning 89/218/EKSF af 23. december 1988 om Italiens ydelse af støtte til offentlige stålvirksomheder (EFT 1989 L 89, s. 76, herefter »beslutning 89/218«), som ændret ved beslutning 90/89/EKSF af 13. december 1989 (EFT 1990 L 61, s. 19) og beslutning 92/17/EKSF af 27. november 1991 (EFT 1992 L 9, s. 16) om Italiens ydelse af støtte til offentlige stålvirksomheder, hvortil der henvises i den anfægtede beslutning. Ved endvidere at iværksætte proceduren i henhold til artikel 6, stk. 4, i støttekodeksen i anledning af støtten til Ilva i 1992 (EFT C 257, s. 4) og i 1993 (EFT C 213, s. 6) og ved at træffe bestemmelse om foreløbige

forholdsregler over for den italienske regering i medfør af traktatens artikel 88 (*XXIII Beretning om Konkurrencepolitikken*, 1993, nr. 491) bekræftede Kommissionen, at den agtede at påse, at støttekodeksen blev nøje overholdt.

- 51 Kommissionen har imødegået sagsøgernes argumentation. I henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, kan fællesskabsinstitutionerne gribe ind i tilfælde af problemer, der ikke har været forudset. Da de pågældende problemer ikke kunne forudses, kunne der for så vidt angår beslutninger af den omhandlede art ikke bestå nogen berettiget forventning. Konkret afspejler den femte støttekodeks Kommissionens og Rådets opfattelse på tidspunktet for vedtagelsen, men kodeksen udelukker ikke, at bestemte økonomiske omstændigheder kan gøre det nødvendigt at føre en anden politik (Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 63/84 og 147/84, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 2857).
- 52 Rent bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt der måtte have været retsakter eller erklæringer fra fællesskabsinstitutionerne, som kunne skabe en berettiget forventning, må det i sagsøgernes tilfælde efter omstændighederne være udelukket, at der kan være opstået en sådan forventning. Beslutning 89/218 blev således vedtaget i en lignende situation på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, uden at den da gældende tredje støttekodeks blev ændret. Hertil kommer, at der ved Kommissionens beslutning 92/411/EKSF af 31. juli 1992, som blev vedtaget på et tidspunkt, hvor den her relevante femte støttekodeks allerede var i kraft, på grundlag af artikel 95 skete en godkendelse af ydelse af støtte, som ikke var omfattet af kodeksen, til jern- og stålvirksomheder i Danmark og Nederlandene (EFT L 223, s. 28). Sagsøgerne måtte derfor vide, at en støttekodeks ville kunne blive suppleret af ad hoc-beslutninger.
- 53 Rådet har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning inden for rammerne af de fællesskabsretlige regler på det økonomiske område, »når en fællesskabsinstitution, uden at modstående almene hensyn af bydende karakter gør sig gældende, med øjeblikkelig virkning og uden forudgående meddelelse ophæver en særlig, beskyttelsesværdig fordel for de berørte virksomheder uden at træffe overgangsforanstaltninger« (Rettens dom af 21.2.1995, sag T-472/93, Campo Ebro m.fl. mod Rådet, Sml. II,

s. 421, præmis 52). Dette princip er ikke generelt til hinder for, at en ny ordning finder anvendelse på fremtidige følger af forhold, der er skabt ved den tidligere ordning, navnlig når en tilpasning er nødvendig som følge af ændrede økonomiske forhold. Ved den anfægtede beslutning er sagsøgerne heller ikke blevet unddraget en fordel, der er beskyttelsesværdig. Ifølge ordningen i henhold til traktaten kan Kommissionen på de i artikel 95, stk. 1, fastlagte betingelser træffe beslutninger med henblik på at regulere tilfælde, der ikke omhandles i traktaten. Ved støttekodeksen blev der skabt et regelsæt, som skulle skabe grundlag for en smidig regulering i forhold til konjunkturændringer inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet. Tilsvarende blev den anfægtede beslutning vedtaget for at tage hensyn til »ændrede økonomiske forhold«. Det følger således af beskaffenheden af og formålene med foranstaltninger, der træffes bestemmelse om på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, at der ikke herved kan fastlægges et regelsæt, der er bindende for samtlige erhvervsdrivende, og som ikke kan ændres. Støttekodeksen kunne derfor ikke give anledning til en berettiget forventning hos sagsøgerne om, at Kommissionen ikke ville godkende yderligere undtagelser fra forbuddet mod støtte i artikel 4, litra c).

54 Den italienske regering har gjort gældende, at sagsøgerne under ingen omstændigheder kan antages at have godtgjort, at den teoretiske mulighed for, at støttekodeksen kunne give anledning til en berettiget forventning, blev til virkelighed. Sagsøgerne har blot anført, at de virksomheder, der var medlemmer af Wirtschafstvereinigung Stahl, traf beslutninger om investeringer og strukturomlægninger og lukkede visse anlæg, idet sagsøgerne ikke har dokumenteret, at disse beslutninger på afgørende måde skyldtes en opfattelse, hvorefter Fællesskabet ikke ville godkende støtte til strukturomlægningsforanstaltninger, og sagsøgerne har navnlig ikke dokumenteret, at de ville have truffet andre beslutninger, såfremt de havde været bekendt med denne mulighed. Endvidere kunne sagsøgerne ikke med rette forvente, at den omstændighed, at støttekodeksen blev vedtaget, udelukkede andre former for indgreb under forhold, der ikke var forudset, men som man måtte regne med. Der foreligger intet fællesskabsretligt til støtte for, at sagsøgernes opfattelse skulle være rigtig. Tværtimod viser tidligere erfaring, at en anvendelse af støttekodeksen ikke er til hinder for individuelle godkendelser, idet sådanne rent faktisk er blevet givet på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1.

55 Ilva har gjort gældende, at sagsøgerne ikke på troværdig måde kan hævde, at de var ganske uvidende om, at Kommissionen agtede at godkende ny støtte på grundlag

af traktatens artikel 95, og at de end ikke var klar over, at dette i hvert fald kunne komme på tale. Når henses til, at Rådets erklæring af 25. februar 1993 omtaler noget sådant, og i betragtning af de fortilfælde, som Kommissionen har peget på, kan godkendelsen af den omtvistede støtte ved den anfægtede beslutning ikke anses for et isoleret eller uforudsigeligt tilfælde, idet godkendelsen af støtten tværtimod var et led i en klar politik, som i vid udstrækning blev bragt til offentlighedens kundskab. Alle store europæiske virksomheder blev således informeret om, at Kommissionen agtede at godkende støtte på grundlag af traktatens artikel 95, navnlig i kraft af møderne inden for Eurofer, som sagsøgerne regelmæssigt deltog i.

— Rettens bemærkninger

- 56 Det bemærkes, at sagsøgerne har gjort gældende, at den omtvistede beslutning strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet den griber forstyrrende ind i det fælles marked for jern- og stålprodukter derved, at den trods det udtrykkelige forbud mod statsstøtte og den gældende meget strenge støttekodeks giver anledning til en uklarhed, som kan undergrave virksomhedsstrategierne hos de selskaber, der ikke opnår støtte.
- 57 Der må gives Kommissionen og de intervenienter, som har støttet dens påstande, medhold i, at dette argument hviler på det forkerte grundlag, at støttekodeksen skulle have været en sikkerhed for de berørte virksomheder for, at ingen statsstøtte, der ikke opfyldte kravene i henhold til kodeksen, ville blive godkendt. Som allerede fastslået, er formålet med støttekodeksen et andet end formålet med den omtvistede beslutning, der blev vedtaget for at gribe ind over for en ganske usædvanlig situation. Kodeksen kan derfor ikke have givet anledning til nogen berettiget forventning med hensyn til spørgsmålet om eventuelle individuelle undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i en situation som den, der førte til vedtagelsen af den omtvistede beslutning, og som ikke havde været forudset.

- 58 I øvrigt fremgår det af Domstolens faste praksis, at »selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ... er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn« (jf. dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33).
- 59 Det er herved en åbenbar forudsætning for, at det fælles marked for jern- og stålprodukter kan fungere efter hensigten, at der foretages en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation, og de erhvervsdrivende kan ikke påberåbe sig en velerhvervet ret i form af, at der skulle bestå et krav på en opretholdelse af den retstilstand, der har været gældende på et bestemt tidspunkt (jf. Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22, og dommen i sagen Campo Ebro m.fl. mod Rådet, a.st., præmis 52). Navnlig er det for en »forudseende og påpasselig erhvervsdrivende« i visse tilfælde muligt at forudse, at der vil kunne blive truffet særlige foranstaltninger for at tage højde for åbenbare krisesituationer, således at sådanne foranstaltninger ikke krænker princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. Domstolens dom af 1.2.1978, sag 78/77, Lühns, Sml. s. 169, præmis 6).
- 60 Det er åbenbart, at sagsøgerne i betragtning af deres meget betydningsfulde økonomiske stilling og i kraft af deres deltagelse i Det Rådgivende EKSF-Udvalgs møder burde have været opmærksom på, at der ville opstå et afgørende behov for at træffe bestemmelse om effektive foranstaltninger med henblik på at tilgodese den europæiske jern- og stålindustri's interesser, således at det ville være berettiget at træffe ad hoc-beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, således som dette allerede flere gange tidligere var sket under en støttekodeks' gyldighedsperiode. Kommissionen har herved med rette henvist til beslutning 89/218 af 23. december 1988 og beslutning 92/411 af 31. juli 1992, hvorved statsstøtte, der ikke var omfattet af den på det pågældende tidspunkt gældende støttekodeks, blev godkendt.
- 61 Det må herefter fastslås, at der ikke ved den omtvistede beslutning er sket nogen tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det andet anbringende, tilsidesættelse af traktatens artikel 95

Parternes argumenter

- 62 Sagsøgerne har gjort gældende, at den omtvistede beslutning ikke opfylder betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1, i anvendelse, idet den støtte, der godkendes ved beslutningen, ikke forfølger et formål, der er omfattet af målsætningerne i traktatens artikel 2, 3 og 4, og idet støtten ikke er nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.
- 63 Formålet med den omtvistede beslutning — der tilsigter at »give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig« (afsnit IV i betragtningerne til beslutningen) — er ikke et led i de i traktatens artikel 2, 3 og 4 fastlagte målsætninger, der angår det fælles marked og jern- og stålindustrien i Fællesskabet som helhed, og ikke industrien i en enkelt medlemsstat eller ligefrem en enkelt virksomheds overlevelse (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, 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). En bevarelse af individuelle virksomheder som Ilva ved hjælp af ydelse af betydelig støtte kan ikke være i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten, når de virksomheder i andre medlemsstater, som ikke oppebærer støtte, er nødsaget til at indskrænke deres produktionskapacitet ved egen hjælp. Tværtimod ville urentable jern- og stålvirksomheders udelukkelse fra markedet, eller i hvert fald en indskrænkning af deres ikke-udnyttede kapacitet og en lukning af deres ikke-konkurrencedygtige anlæg, bidrage til virkeliggørelsen af målsætningerne i traktatens artikel 2, stk. 2, hvorefter Fællesskabet skal »forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier«. I øvrigt ville Kommissionen kun kunne have imødegået denne form for risiko på grundlag af traktatens artikel 37, der indeholder bestemmelse om, at »finder en medlemsstat, at en handling eller en undladelse fra Kommissionens side i en bestemt sag er egnet til at fremkalde [sådanne] forstyrrelser i dens økonomi, kan den indbringe sagen for Kommissionen«, men ikke på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2 (jf. dom i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, a.st.).

- 64 Godkendelsen af støtten til Ilva kan heller ikke være begrundet i hensynet til at »bevare stabiliteten i beskæftigelsen«, jf. traktatens artikel 2. Den omtvistede støtte gør det blot muligt at flytte problemerne fra det italienske arbejdsmarked til arbejdsmarkedet i andre medlemsstater, hvor mange arbejdspladser er blevet nedlagt og fortsat bliver nedlagt inden for jern- og stålindustrien. Der savnes grundlag for det af Kommissionen anførte, hvorefter den omtvistede beslutning er et led i et »overordnet program« med henblik på indskrænkning af produktionskapaciteten og retablering af jern- og stålvirksomheders levedygtighed. Når Kommissionen iværksætter et sådant overordnet program, er den under alle omstændigheder forpligtet til at påse, at der ikke udøves forskelsbehandling mellem jern- og stålvirksomheder inden for henholdsvis den offentlige og den private sektor.
- 65 Endvidere er støtten til Ilva under alle omstændigheder ikke »afgørende« for virkeliggørelsen af de målsætninger med traktaten, der angiveligt forfølges ved den omtvistede beslutning. For at være afgørende eller nødvendig er det en forudsætning, at den godkendte støtte med henblik på virkeliggørelsen af den pågældende målsætning griber så lidt ind i konkurrencen på det fælles marked for jern- og stålprodukter som muligt. Kommissionen havde herved allerede godkendt støtte til Ilva på 10,9 mia. ECU for perioden 1980-1985 og på 3,25 mia. ECU i 1988-1989. Denne støtte havde ikke formået at retablere Ilva's levedygtighed. Fortilfældene viser, at støtten i stedet for at føre til en forbedret konkurrencedygtighed og til en retablering af den italienske jern- og stålindustri levedygtighed vil kunne anvendes af Ilva til at finansiere salg af produkter til lave priser med henblik på en udvidelse af virksomhedens markedsandel, hvilket vil medføre alvorlige konsekvenser for konkurrencedygtigheden hos de virksomheder, der ikke oppebærer støtte.
- 66 Kommissionen har støttet af Den Italienske Republik, der har tilsluttet sig det af Kommissionen anførte som helhed, gjort gældende, at den omtvistede beslutning er i overensstemmelse med traktatens artikel 95, stk. 1.
- 67 For det første tilsigter beslutningen at virkeliggøre en række af de målsætninger, der er fastsat i traktatens artikel 2 og 3, hvorefter Fællesskabet bl.a. skal bevare

stabiliteten i beskæftigelsen og forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier. Beslutningen er et led i et overordnet program med henblik på indskrænkning af produktionskapaciteten og retablering af de europæiske jern- og stålvirksomheders levedygtighed. Der er således ikke blot tale om, at en enkelt virksomhed i en enkelt medlemsstat skal kunne overleve, men om bevarelsen af den europæiske jern- og stålindustri som helhed.

68 Med henblik herpå bestræbte Kommissionen sig som led i et meget omfattende politisk kompromis på i videst muligt omfang at foretage en afvejning mellem hensynene til de i givet fald indbyrdes modstridende målsætninger i henhold til traktaten. Ved den omtvistede beslutning er der navnlig foretaget en afvejning mellem hensynet til en sanering af Ilva-koncernen og hensynet til, at nedlæggelsen af arbejdspladser bør have et »rimeligt« omfang. Følgerne af krisen inden for jern- og stålindustrien i Italien bliver derved mindre alvorlige for så vidt angår beskæftigelsessituationen, idet det undgås, at der på én gang sker en nedlæggelse af mere end 38 000 arbejdspladser.

69 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt støtten er afgørende nødvendig, henviser Kommissionen til, at der konkret forelå ganske usædvanlige omstændigheder, der har sammenhæng med den herskende krisesituation, privatiseringen af Ilva og det forhold, at der i fremtiden ikke vil blive fremsat nye anmodninger på grundlag af traktatens artikel 95.

70 Rådet har gjort gældende, at samtlige betingelser for at bringe traktatens artikel 95 i anvendelse var opfyldt. Den anfægtede beslutning er en integrerende del af strukturomlægningsplanen, og denne som helhed er i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten, herunder navnlig den generelle målsætning om at »forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier« (traktatens artikel 2, stk. 2). Det bør fremhæves, at Rettens efterprøvelse i henhold til traktatens artikel 33, stk. 1, ikke kan omfatte skønnet vedrørende den situation, der er en følge af de økonomiske kendsgerninger eller omstændigheder, på basis af hvilke den anfægtede beslutning er blevet truffet, medmindre der er begået magtfordrejning, eller Kommissionen »åbenbart har tilsidesat bestemmelserne i denne

traktat eller enhver retsregel vedrørende dens gennemførelse«. Sagsøgerne har herved på ingen måde godtgjort, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning har anlagt en åbenbar fejlurdering (jf. Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90 og 95).

- 71 Ilva har gjort gældende, at intet i traktatens artikel 2, stk. 2, giver grundlag for den af sagsøgerne anfægtede fortolkning, hvorefter denne bestemmelse opstiller en sondring mellem henholdsvis en overordnet målsætning, nærmere bestemt målsætningen om den mest rationelle fordeling af produktionen, og underordnede målsætninger som målsætningen om at bevare stabiliteten i beskæftigelsen og forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier. Det kan heller ikke bebrejdes Kommissionen, at den alene har ønsket at fremme de målsætninger med traktaten, som den fandt måtte gives prioritet, når henses til de konkrete omstændigheder, for så vidt det ikke er blevet godtgjort, at Kommissionen har anlagt åbenbare fejlurderinger.

Rettens bemærkninger

- 72 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.
- 73 Dette krav er navnlig opfyldt, når jern- og stålindustrien er udsat for en ganske usædvanlig krisesituation. Domstolen har herved i dommen af 3. oktober 1985 i sagen Tyskland mod Kommissionen fremhævet »den snævre forbindelse, der inden for rammerne af EKSF-traktatens gennemførelse består i krisetider mellem tilde-

lingen af støtte til jern- og stålindustrien og den strukturomlægningsindsats, der påhviler denne industri« (sag 214/83, Sml. s. 3053, 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.

74 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 eksportafsætningskanaler, 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 (OPEĆ). 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.

75 Det fremgår klart af afsnit IV i betragtningerne til den omtvistede beslutning, at formålet med denne er en sanering af jern- og stålindustrien i den pågældende medlemsstat. Det hedder nærmere: »At give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig, vil bidrage til at virkeliggøre traktatens mål.«

76 Det må herefter for det første undersøges, hvorvidt dette formål forfølger målsætningerne med traktaten, og for det andet, hvorvidt godkendelsen af støtten var nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.

77 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt saneringen af den pågældende virksomhed forfølger målsætningerne med traktaten, fremgår det udtrykkeligt af betragtningerne til den anfægtede beslutning, at dette formål var af kompliceret art og kunne opdeles i flere led. Støtten skulle lette privatiseringen af den pågældende

offentlige virksomhed, lukningen af en række anlæg, indskrænkningen af over-skudskapaciteten og nedlæggelsen i et acceptabelt omfang af arbejdspladser (jf. afsnit II i betragtningerne til den omtvistede beslutning). Det var samtlige disse foranstaltninger, der, når de var blevet gennemført, skulle skabe grundlag for, at virksomheden rådede over en sund og rentabel struktur.

- 78 Formålet med den omtvistede beslutning omfatter således en lang række målsætninger, om hvilke det er lyset af den krise, som jern- og stålindustrien gennemgår, må undersøges, hvorvidt de falder ind under de målsætninger, der er fastlagt i traktatens artikel 2 og 3, hvortil der særligt henvises i betragtningerne til beslutningen.
- 79 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 i sagen Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, a.st., 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«.
- 80 Det må fastslås, at den omtvistede beslutning er udtryk for en rimelig afvejning mellem hensynene til de forskellige målsætninger med traktaten, hvorved det har været formålet at tilgodese væsentlige interesser.

81 Det må således antages, at rationaliseringen af den europæiske jern- og stålindustri ved en sanering af en række koncerner, herunder Ilva, lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, indskrænkning af overskudskapacitet, privatisering af Ilva-koncernen med henblik på at sikre koncernens levedygtighed samt nedlæggelse af arbejdspladser i et »rimeligt« omfang — således som Kommissionen har udtrykt det — som beslutningen 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 den pågældende medlemsstats økonomi. Det er ikke blevet bestridt, at jern- og stålindustrien i flere medlemsstater, herunder Italien, 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.

82 Under disse omstændigheder må den omtvistede beslutning derved, at den havde til formål at løse de nævnte problemer på grundlag af en sanering af jern- og stålkoncernen Ilva, 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 beslutningen 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 »regelmæssig udvidelse og modernisering af produktionen samt en kvalitetsforbedring på en måde, der udelukker enhver beskyttelsesforanstaltning mod konkurrerende industrier« [litra g)]. Beslutningen skulle således fremme en rationalisering af den europæiske jern- og stålindustri, navnlig på grundlag af en endelig lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, som f.eks. dem i Bagnoli, og en definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten for så vidt angår en række produkter (f.eks. i Taranto i Italien) med henblik på at gribe ind over for den bestående overskudskapacitet (jf. artikel 2 i den omtvistede beslutning). Beslutningen er sammen med de øvrige fem individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som blev vedtaget samme dag, dermed 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 Ilva's overlevelse — hvilket

ville stride mod den fælles interesse — men at retablere virksomhedens levedygtighed samtidig med en begrænsning af støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum og en overholdelse af princippet om forbud mod illoyal konkurrence, navnlig for så vidt angår vilkårene for privatiseringen af Ilva-koncernen.

- 83 Det må herefter fastslås, at den omtvistede beslutning tilsigter at tilgodese den fælles interesse i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Der kan således ikke gives sagsøgerne medhold i, at beslutningen ikke tilsigter at virkeliggøre disse målsætninger.
- 84 Efter at det er blevet fastslået, at den omtvistede beslutning forfølger målsætningerne med traktaten, må det dernæst undersøges, om beslutningen var nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger. Som Domstolen har fastslået i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, kan Kommissionen »under ingen omstændigheder godkende tildeling af statsstøtte, som ikke [er] uomgængeligt nødvendig for at opfylde traktatens formål, og som [er] egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked« (præmis 30).
- 85 Det bemærkes herved, at traktatens artikel 33, stk. 1, indeholder bestemmelse om, at »Domstolens prøvelsesret [ikke] omfatter ... skønnet vedrørende den situation, der er en følge af de økonomiske kendsgerninger eller omstændigheder, på basis af hvilke de [pågældende] beslutninger eller henstillinger er blevet til, medmindre det påstås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning eller åbenbart har tilsidesat bestemmelserne i denne traktat eller enhver retsregel vedrørende dens gennemførelse«.
- 86 Hvad nærmere angår statsstøtte fremgår det af Domstolens faste praksis, at »Kommissionen har fået tillagt et skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng« (Domstolens dom i sagen Philip Morris mod Kommissionen, a.st., præmis 24, og dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, samt Rettens dom af 13.9.1995, forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD mod Kommissionen, Sml. II, s. 2265).

- 87 I forbindelse med nærværende anbringende, der har sammenhæng med en kompliceret økonomisk og teknisk vurdering, må Rettens efterprøvelse således i overensstemmelse med fast retspraksis begrænses til en undersøgelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder og til spørgsmålet om, hvorvidt der åbenbart er anlagt en fejlvurdering (jf. Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 170, af 15.7.1994, sag T-17/93, Matra Hachette mod Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 104, og af 8.6.1995, sag T-9/93, Schöller mod Kommissionen, Sml. II, s. 1611, præmis 140).
- 88 Som begrundelse for, at støtten til Ilva var »unødvendig«, har sagsøgerne gjort gældende, at ethvert forsøg på at retablere virksomhedens levedygtighed ved hjælp af statsstøtte erfaringsmæssigt, og når henses til overskudsproduktionskapaciteten inden for jern- og stålindustrien, er dømt til at mislykkes, med alvorlige følger for konkurrencen.
- 89 Sagsøgerne har dog ikke fremlagt nogen konkrete oplysninger til støtte for en formodning om, at Kommissionen skulle have anlagt en åbenbar fejlvurdering ved sin bedømmelse af spørgsmålet om støttens nødvendighed, og herunder navnlig spørgsmålet om dens evne til at bidrage til den pågældende virksomheds sanering.
- 90 Sagsøgerne har herved alene gjort gældende, at da den tidligere støtte viste sig at være ineffektiv, vil den omtvistede støtte formentlig ikke være i stand til at føre til de forventede resultater, hvilket er udtryk for en anticipering af rent spekulativ og hypotetisk art. Et forsøg på at anticipere ud fra tidligere resultater uden nøje at tage stilling til de konkrete vilkår, som den omtvistede beslutning fastlægger med henblik på en gennemførelse af en strukturomlægning hos den pågældende virksomhed med det formål at sikre dens levedygtighed, kan ikke være et bevis for, at Kommissionen har tilsidesat traktaten.
- 91 Det bemærkes endvidere, at i modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, fremgår det af forarbejderne og betragtningerne til den omtvistede beslutning, at der til grund

for denne 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, Ferdinand 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, som Kommissionen har fremlagt under retsforhandlingerne, understøttede de oplysninger, der var indeholdt i Kommissionens meddelelse af 23. november 1992 til Rådet og Europa-Parlamentet. Endvidere fremgår det af sagens akter, at Kommissionen nøje med bistand fra eksperter udefra undersøgte den strukturomlægningsplan, der var knyttet til den pågældende medlemsstats påtænkte støtte, på grundlag af planens evne til at sikre den støtteoppebærende virksomheds levedygtighed (afsnit III i betragtningerne til den omtvistede beslutning).

92 Hertil kommer, at det fremgår af Kommissionens meddelelser til Rådet under forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede beslutning, at sagsøgte nøje undersøgte spørgsmålet om vilkårene for, at den pågældende virksomhed kunne blive levedygtig. Navnlig indeholder punkt 2 i Kommissionens meddelelse SEK(93) 2089 endelig udg. af 15. december 1993 til Rådet og Det Rådgivende EKSUF-Udvalg om anmodning om samstemmende udtalelse fra Rådet og høring af Det Rådgivende Udvalg i henhold til traktatens artikel 95 en analytisk beskrivelse af udsigterne til levedygtigheden for de virksomheder (ILP og AST), der skulle være resultatet af privatiseringen af Ilva-koncernen (punkt 2.5 og 2.6), som tiltrådt af Rådet, og en henvisning til den undersøgelse, der var blevet udført af en uafhængig ekspert, som skulle fastlægge, hvilke af »the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST« (»de anlæg, der fremstiller varmvalsede produkter, der kunne lukkes uden at bringe de nye selskabers levedygtighed i fare, det være sig ILP's eller AST's«, a.st., punkt 2.9). Det fremgår af det pågældende dokument, at eksperten undersøgte seks muligheder i form af forskellige hypoteser med hensyn til lukninger og kapacitetsindskrænkninger, hvorved den anden var blevet ønsket af den italienske regering. Denne mulighed blev beskrevet som følger: »Eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the n° 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli« (»nedlæggelse af en opvarmningsovn blandt de fire, som findes i valseværk nr. 1, af en anden ovn ud af de tre, der findes i pladevalseværket i Taranto, og fuldstændig lukning af anlæggene i Bagnoli«, a.st., punkt 2.9). Kommissionen skønnede på dette grundlag, at ILP og AST ville blive levedygtige. Navnlig på grundlag af det kriterium, at en jern- og stålvirksomhed ville være levedygtig, »if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1-1,5% of

turnover« (»når den er i stand til at sikre en forrentning af egenkapitalen på 1-1,5% af omsætningen«, a.st., s. 20, punkt 3.3.2), anførte Kommissionen, at ILP's overskud ville blive på ca. 1,4-1,5% af omsætningen, selv om de finansielle udgifter skulle stige. Hvad angår størrelsen af den produktion, hvorved ILP's og AST's levedygtighed ikke ville blive bragt i fare, indeholder punkt 2.5 og 2.6 i det pågældende dokument (s. 5-8) en økonomisk analyse af de afgørende vilkår for at kunne nå frem til en tilfredsstillende situation senest i slutningen af 1996. Denne analyse ligger til grund for indholdet af artikel 2 i den omtvistede beslutning.

- 93 Hvad angår sagsøgernes argumenter om den omtvistede beslutnings indvirkning på konkurrencen savner disse ligeledes grundlag. Sagsøgerne ser således bort fra de forholdsregler, som Kommissionen har truffet bestemmelse om i den anfægtede beslutning med henblik på at sikre Ilva's levedygtighed, navnlig ved hjælp af en fjernelse af virksomhedens gæld (jf. afsnit II i betragtningerne til den omtvistede beslutning), samtidig med en begrænsning af 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 VI i betragtningerne til den omtvistede beslutning). Det må herved fastslås, at Kommissionen i den omtvistede beslutning for at forhindre, at Ilva opnår en urimelig fordel i forhold til andre virksomheder inden for jern- og stålindustrien, særligt har taget højde for, at virksomheden ikke fra starten skal kunne have finansielle nettoomkostninger på mindre end 3,5% af den årlige omsætning (3,2% for så vidt angår AST), hvilket ifølge Kommissionen, der ikke på dette punkt er blevet imødegået af sagsøgerne, repræsenterer det gældende gennemsnit for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Mere generelt er der i den omtvistede beslutning, jf. artikel 2, fastlagt en række betingelser, der skal sikre, at finansieringsstøtten begrænses til det strengt nødvendige. Det må følgelig fastslås, at der savnes grundlag for sagsøgernes argumentation til støtte for, at de skulle have godtgjort, at den omtvistede støtte under de bestående forhold, hvor der er en overskudskapacitet, udelukkende vil bevirke, at Ilva vil kunne sælge sine produkter til lavere priser, til skade for virksomhedens konkurrenter.

- 94 Det må herefter fastslås, at sagsøgerne intet har fremlagt, der giver grundlag for at antage, at Kommissionen har anlagt en åbenbar fejlsvurdering ved at skønne, at den omtvistede støtte, med de vilkår, der er fastsat i den omtvistede beslutning, var nødvendig for at virkeliggøre visse målsætninger med traktaten.

- 95 Følgelig er den omtvistede beslutning ikke retsstridig som følge af, at betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i anvendelse, ikke skulle have været opfyldt.

Det tredje anbringende, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

- 96 Sagsøgerne har gjort gældende, at den støtteoppebærende virksomhed ikke ved den omtvistede beslutning er blevet pålagt en tilstrækkeligt omfattende indskrænkning af sin produktion af jern- og stålprodukter. Det savner grundlag, når Kommissionen hævder, at Ilva's forpligtelse til at indskrænke sin produktionskapacitet med 2 mio. tons om året repræsenterer et tilstrækkeligt modstykke til den omtvistede støtte og den konkurrencefordrejning, der må antages at ville blive resultatet af den.
- 97 Navnlig burde Kommissionen ikke ved fastlæggelsen af størrelsen af denne kapacitetsindskrænkning have baseret sig på »de samme kriterier som dem, der er blevet anvendt i andre tilfælde af støtte til jern- og stålvirksomheder«. Kommissionen burde have taget hensyn til de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde, herunder navnlig til den støtteoppebærende virksomheds anlægs rentabilitet, til de bestræbelser, virksomheden tidligere havde udfoldet, før den modtog støtten, til det afgørende forhold, at virksomheden allerede tidligere havde modtaget støtte og anvendt denne på en bestemt måde, samt til virksomhedens andel af overskudsproduktionskapaciteten. Var man gået frem efter disse kriterier, burde der til den omtvistede støtte have været knyttet en forpligtelse til en kapacitetsindskrænkning på langt over 2 mio. tons om året.
- 98 Det gælder under alle omstændigheder, at havde Kommissionen anvendt det samme kriterium som i forbindelse med godkendelsen af støtte til de østtyske virksomheder, ville Ilva have skullet gennemføre kapacitetsindskrænkninger på omkring 3 mio. tons.

- 99 Endvidere burde Kommissionen ikke ved den kapacitetsindskrænkning, der blev pålagt Ilva, have medregnet de »tidligere lukninger«, idet disse i Ilva's tilfælde hver gang havde været modstykket til den tidligere modtagne støtte.
- 100 Hvad herefter angår det af Kommissionen anførte, hvorefter der var grund til at gå ud fra den teoretisk set maksimale produktion ved fastlæggelsen af kapacitetsindskrænkningerne, savner dette grundlag, idet det ikke herved er muligt at opnå en faktisk indskrænkning af den støtteoppebærende virksomheds produktion, hvorved noget sådant er den eneste mulighed for at kompensere for støttens konkurrencefordrejende virkninger. Det ville have været nødvendigt at gennemføre en kapacitetsindskrænkning på langt over 4 mio. tons varmvalsede produkter for at opnå en effekt på markedet, idet Ilva's kapacitet i øjeblikket er mindst 4 mio. tons større end virksomhedens faktiske produktion.
- 101 Den omtvistede beslutning opstiller herved ikke en gang en garanti for gennemførelsen af den kapacitetsindskrænkning på 2 mio. tons, som Kommissionen har stillet krav om. Et led i denne indskrænkning er stålværket i Bagnoli, der ikke har haft nogen produktion siden midten af 1992 (jf. Kommissionens meddelelse af 15.12.1993 til Rådet, s. 22 og 23), ligesom dette er tilfældet med kapacitetsindskrænkningen på 1,7 mio. tons i Taranto, hvor den officielle kapacitet (3,5 mio. tons) er langt højere end den faktiske produktion (ca. 2 mio. tons).
- 102 Kommissionen har imødegået samtlige sagsøgernes argumenter. Den forlangte kapacitetsindskrænkning, der andrager ca. 750 000 tons om året pr. mia. ECU i støtte, er tilstrækkelig. Endvidere blev de »andre tilfælde af støtte til jern- og stålvirksomheder«, som Kommissionen omtalte i sin meddelelse af 15. december 1993 til Rådet, godkendt ved de fem andre beslutninger, der blev vedtaget samme dag som den omtvistede beslutning på grundlag af traktatens artikel 95. Disse beslutninger udgør sammen med den omtvistede beslutning samtlige de foranstaltninger, der blev truffet bestemmelse om med henblik på at lette strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien. Der er herved grund til at fremhæve, at af de 5,5 mio. tons kapacitetsindskrænkning, som de seks beslutninger fastsætter bestemmelse om, angår 2 mio. tons Ilva.

- 103 Kommissionen tog navnlig hensyn til Ilva-koncernens særlige situation. Der blev ikke alene taget hensyn til den produktionskapacitetsindskrænkning, der burde gennemføres, men også til andre forhold, der er forskellige fra et område i Fællesskabet til et andet, som f.eks. strukturomlægningsbestræbelserne før 1981, de regionale og sociale problemer som følge af krisen inden for jern- og stålindustrien, den tekniske udvikling samt virksomhedernes tilpasning til markedsforholdene.
- 104 Det savner i denne sammenhæng grundlag at gøre gældende, at Kommissionen ikke har taget hensyn til den tidligere støtte til Ilva. Sagsøgerne har herved intet konkret fremlagt til støtte for det af dem anførte, hvorefter Ilva anvendte denne støtte på uhensigtsmæssig måde.
- 105 Ilva har gjort gældende, at Kommissionen ved sin vurdering har anvendt kriterier, der svarer til dem, den anvendte i forhold til andre støtteoppebærende virksomheder. De seks beslutninger, der blev vedtaget den 12. april 1994, opfylder således alle de samme krav, de forfølger de samme målsætninger, og de er i overensstemmelse med de samme kriterier, som er fastlagt i den generelle plan vedrørende strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet. De kapacitetsindskrænkninger, der pålægges Ilva, er netop udtryk for en overordentlig nøjeregnende og streng anvendelse af de nævnte kriterier. Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at opretholde et nøje forhold mellem kapacitetsindskrænkningerne og støttebeløbene, bestræbte den sig i videst mulige omfang på at gå ud fra den samme størrelsesorden med hensyn til kapacitetsindskrænkninger, nemlig 750 000 tons om året pr. mia. ECU i støtte. Der savnes endvidere grundlag for det af sagsøgerne anførte, hvorefter den ved den omtvistede beslutning pålagte kapacitetsindskrænkning ikke har nogen praktisk virkning på det fælles marked for jern- og stålprodukter. De herskende forhold kunne således begrunde en ny igangsættelse uden større vanskeligheder af fabrikken i Bagnoli, mens det for Taranto gælder, at der savnes grundlag for argumentet om, at Kommissionen har foretaget sine beregninger med hensyn til lukninger under hensyntagen til de kapacitetsindskrænkninger, der allerede tidligere er blevet gennemført som modstykke til tidligere investeringer, idet den anden opvarmningsovn i Taranto endnu er produktionsdygtig, således at beslutningen om at nedrive den vil få betydelig indvirkning på markedet for jern- og stålprodukter.

Rettens bemærkninger

- 106 Det bemærkes, at sagsøgerne til støtte for anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, i det væsentlige har gjort gældende, at den omtvistede beslutning ikke pålægger den støtteoppebærende virksomhed tilstrækkelige forpligtelser i form af kapacitetsindskrænkninger som modstykke til de økonomiske fordele, som støtten indebærer for den, og i forhold til den konkurrencefordrejning, der bliver resultatet af støtten.
- 107 I henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, skal de beslutninger, som Kommissionen træffer for at tage højde for tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, være i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 5, hvorefter Kommissionen skal varetage sine opgaver ved »begrænsede indgreb«. Dette må fortolkes som en knæsætning af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse ad Domstolens dom af 4.4.1960, sag 31/59, *Acciaieria e Tubificio di Brescia mod Den Høje Myndighed*, Rec. s. 151, afsnit B. I.a, på s. 189).
- 108 Hvad nærmere angår statsstøtte har Domstolen i sagen Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, fastslået, at Kommissionen ikke kan godkende støtte, »som [er] egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked« (præmis 30). I samme retning har Domstolen i dommen af 13. juni 1958 (sag 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse mod Den Høje Myndighed*, Sml. 1954-1964, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 155, på s. 187) fastslået, at Kommissionen »er forpligtet til kun at gribe ind efter grundige overvejelser og efter nøje at have foretaget en afvejning mellem hensynene til de forskellige involverede interesser, således at forudsigelige skader for tredjemand i størst muligt omfang begrænses«.
- 109 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at Kommissionen på dette område har et »vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar«, den er tillagt (jf. Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-8/89, *Zardi*, Sml. I, s. 2515, præmis 11). Det er følgelig alene, såfremt en beslutning fra Kommissionen er »åbenbart uhensigtsmæssig« eller

uforholdsmæssig i forhold til den målsætning, Kommissionen forfølger, at beslutningen kan være retsstridig (jf. Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301).

- 110 Det må herefter i lyset af den citerede retspraksis undersøges, hvorvidt Kommissionen ved den omtvistede beslutning som modstykke til den støtte, der blev godkendt, har pålagt den støtteoppebærende virksomhed tilstrækkelige forpligtelser til at gennemføre lukninger og kapacitetsindskrænkninger.
- 111 Det bemærkes herved, 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 [tidligere], 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.
- 112 Det fremgår herved såvel af begrundelsen til den omtvistede beslutning og indholdet af dens dispositive del som af den sammenhæng, hvori beslutningen blev vedtaget, at Kommissionen pålagde den støtteoppebærende virksomhed passende forpligtelser som modstykke til støtten, med henblik på at bidrage til strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien som helhed og til den ønskede kapacitetsindskrænkning, hvorved der blev taget hensyn til de økonomiske og sociale målsætninger, som godkendelsen af støtten forfulgte.

- 113 Det må således antages at fremgå af afsnit V og VI i betragtningerne til den anfægtede beslutning, at Kommissionen overholdt proportionalitetsprincippet. Kommissionen anførte navnlig i afsnit V, at »for at begrænse indvirkningen på konkurrencen til det absolut nødvendige er det vigtigt, at den italienske offentlige stålindustri i nærmere fastsat omfang bidrager til en strukturel justering, der stadig er nødvendig inden for denne sektor, i form af indskrænkning af produktionskapaciteten som modydelse for [støtten]«, og at »ydelse af driftsstøtte skal begrænses til det absolut nødvendige«. I overensstemmelse hermed fastsætter beslutningens artikel 2 bestemmelse om indskrænkning af produktionskapaciteten for varmvalsede færdigprodukter på 1,7 mio. tons om året på grundlag af en nedrivning af en række genopvarmningsovne i Taranto — eller, for så vidt angår 0,5 mio. ton om året, på grundlag af en nedrivning af andre anlæg, der har fremstillet varmvalsede færdigprodukter indtil tidspunktet for privatiseringen af Ilva, og som tilhører den nye ejer af ILP — og på grundlag af en fuldstændig lukning af anlæggene i Bagnoli. Den dermed krævede samlede kapacitetsindskrænkning når op på 2 mio. tons om året ifølge det af Kommissionen oplyste, hvorefter lukningen af anlæggene i Bagnoli — der havde en maksimal produktionskapacitet på 1,25 mio. tons — kun repræsenterede 0,3 mio. ton. Kapacitetsindskrænkningen er ikke åbenbart uforholdsmæssig, når henses til den økonomiske og sociale situation inden for jern- og stålindustrien i den pågældende medlemsstat og til den samlede indskrænkning på 19 mio. tons, som Kommissionen påtænker gennemført som led i sit overordnede strukturomlægningsprogram for den europæiske jern- og stålindustri, som den anfægtede beslutning er et led i.
- 114 Der kan navnlig ikke gives sagsøgerne medhold i, at den ved den omtvistede beslutning krævede kapacitetsindskrænkning ikke er passende. Det bemærkes herved for det første, at de kapacitetsindskrænkninger, der er fastsat i den omtvistede beslutning, ikke omfatter en række indskrænkninger, der allerede i tidligere beslutninger om godkendelse af støtte til Ilva blev truffet bestemmelse om. På dette punkt afkræftes rigtigheden af det af sagsøgerne anførte af præcise og underbyggede oplysninger, som Kommissionen har fremlagt dels vedrørende de produkttyper og nærmere angivne anlæg, der i henhold til tidligere beslutninger var genstand for kapacitetsindskrænkninger, dels vedrørende den faktiske gennemførelse under Kommissionens tilsyn af de pågældende indskrænkninger. Når sagsøgerne henviser til forøgelsen af Ilva's produktionskapacitet efter koncernens gennemførelse af investeringer i tidligere år i Taranto og Novi Ligure, ser sagsøgerne ligeledes bort fra, at beslutning 89/218/EKSF, der godkendte en støtte til Ilva, ikke opstillede noget forbud mod, at virksomheden gennemførte sådanne investeringer. Hertil kommer, at moderniseringen af anlæggene i Novi Ligure under alle omstæn-

digheder kun blev gennemført som modstykke til tilsvarende kapacitetsindskrænkninger, således som det fremgår af oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, og hvis rigtighed sagsøgerne ikke har bestridt. Det savner følgelig grundlag at gøre gældende, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en åbenbar fejlurdering ved i den omtvistede beslutning at undlade at fastsætte bestemmelse om en yderligere kapacitetsindskrænkning svarende til disse investeringer.

- 115 Hvad dernæst angår argumentet om, at Kommissionen ved den omtvistede beslutning burde have taget hensyn til den tidligere støtte til Ilva, må dette ligeledes forkastes, da godkendelsen af denne støtte skete under andre omstændigheder end de i denne sag gældende og dengang, som allerede anført, var forbundet med en forpligtelse til at gennemføre visse nærmere angivne kapacitetsindskrænkninger. Ved den anfægtede beslutning kunne og skulle der alene fastsættes bestemmelse om en kapacitetsindskrænkning, der var passende i forhold til det støttebeløb, som blev godkendt ved beslutningen, og i forhold til formålet med denne støtte.
- 116 Der kan endvidere ikke gives sagsøgerne medhold i, at de pålagte kapacitetsindskrænkninger er uforholdsmæssige derved, at de ikke tager hensyn til Ilva's tidligere strukturomlægningsbestræbelser, til koncernens rentabilitet og til den del af overskudsproduktionskapaciteten inden for jern- og stålindustrien, som Ilva repræsenterer. For det første må stigningen i produktionskapaciteten for råstål på det italienske marked i vid udstrækning tilskrives betydelige private jern- og stålvirksomheder i Italien, og ikke den offentlige virksomhed Ilva, således som det fremgår af sagens akter, og for det andet har Ilva bl.a. indskrænket sin produktionskapacitet for råjern og stål med 5,78 mio. tons om året mellem 1980 og 1986 i overensstemmelse med beslutning 89/218. Endvidere kan der under alle omstændigheder ikke gives sagsøgerne medhold i, at det udelukkende må påhvile de virksomheder, der oppebærer støtte, at bidrage til indskrænkningen af produktionskapaciteten, hvorved der skal tages hensyn til disse virksomheders rentabilitet, således at de øvrige virksomheder skulle kunne bevare en overskudskapacitet, så længe deres økonomiske situation gør det muligt, idet noget sådant strider mod selve formålet med den omtvistede beslutning. Den omtvistede støtte tilsigter således ikke alene at lette indskrænkningen af den samlede overskudsproduktionskapacitet, men også at retablere Ilva's levedygtighed med henblik på at tilgodese visse økonomiske og sociale hensyn, der har sammenhæng med de konkrete

omstændigheder. De kapacitetsindskrænkninger, der ved den omtvistede beslutning pålægges Ilva, må herved ikke alene bedømmes på grundlag af nødvendigheden af i afgørende omfang at bidrage til den strukturelle tilpasning inden for jern- og stålindustrien som modstykke til støtten, men også på grundlag af spørgsmålet om forudsætningerne for en retablering af koncernens levedygtighed.

- 117 Hvad herefter for det tredje angår det af sagsøgerne anførte, hvorefter spørgsmålet om størrelsen af kapacitetsindskrænkningen burde have været vurderet på grundlag af den støtteoppebærende virksomheds faktiske produktion og ikke på grundlag af dens teoretisk set maksimale produktion, kan der heller ikke gives sagsøgerne medhold heri. Som anført af Kommissionen, afhænger en virksomheds produktion således i en situation med overskudskapacitet på afgørende måde af konjunkturudviklingen. Produktionen afspejler markedsf forholdene snarere end virksomhedens produktionskapacitet. Det er kun den teoretisk set maksimale produktionskapacitet — som vil kunne udnyttes med kort varsel og få omkostninger af den pågældende virksomhed — der repræsenterer en konstant størrelse, som gør det muligt uafhængigt af konjunkturerne at vurdere den produktionskapacitet, som virksomheden rent faktisk råder over. I modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, har en indskrænkning af denne maksimale produktionskapacitet endvidere en indvirkning på markedet, for så vidt de lukkede anlæg ikke længere står til rådighed, herunder navnlig i tilfælde af produktionssvigt i andre anlæg eller i tilfælde af en stigende efterspørgsel.
- 118 Der kan følgelig ikke gives sagsøgerne medhold i, at det er relevant at sammenligne de her omhandlede krævede kapacitetsindskrænkninger med de indskrænkninger, der er blevet gennemført i henhold til andre beslutninger vedrørende f.eks. virksomheder i det tidligere Østtyskland, idet kapacitetsindskrænkningerne må afhænge af de konkrete forhold på det pågældende marked. Sagsøgerne har herved ikke alene ikke angivet, hvilke »andre beslutninger« der har været tale om, men har heller ikke fremlagt nogen oplysninger vedrørende den pågældende sektor eller forholdene for de af de pågældende beslutninger omfattede virksomheder. I øvrigt er det allerede blevet fastslået, at der savnes grundlag for det eneste konkrete, som sagsøgerne har fremført, nemlig at de særlige forhold for de offentlige italienske jern- og stålvirksomheder ifølge sagsøgerne begrundede meget mere betydelige kapacitetsindskrænkninger, end hvad der fastsættes i den anfægtede beslutning.

- 119 Det må herefter fastslås, at der savnes grundlag for anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Det fjerde anbringende, tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

- 120 Sagsøgerne har gjort gældende, at den omtvistede beslutning strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 4, litra b), der forbyder forholdsregler og fremgangsmåder, som medfører en forskelsbehandling af producenter, købere eller forbrugere. Domstolen har i dommen af 24. februar 1987 (sag 304/85, Falck mod Kommissionen, Sml. s. 871, præmis 27) fastslået, 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 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«.
- 121 Den omtvistede beslutning strider i to henseender mod princippet om forbud mod forskelsbehandling. For det første fører den til forskellige vilkår for en række virksomheder, hvis forhold er identiske med Ilva's, og for det andet fører den til forskellige vilkår for den private sektor i forhold til den offentlige sektor, som Ilva tilhører. Navnlig udsættes Thyssen Stahl, Preussag Stahl og de øvrige medlemmer af Wirtschaftsvereinigung Stahl samt Hoogovens Groep, der alle har en betydeligt mindre overskudskapacitet end Ilva, for en ubegrundet forskelsbehandling ved beslutningen, der godkender støtte til Ilva. Dette gælder endvidere den private sektor som helhed, idet den under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, godkendte støtte udelukkende ydes til offentlige virksomheder.

- 122 Hvad angår det af Ilva anførte, hvorefter Rettens dom ikke bør kunne forrykke balancen mellem de forskellige støtteoppebærende virksomheders indbyrdes stilling, savner dette åbenbart grundlag. Ilva udsættes ikke for forskelsbehandling, såfremt Retten annullerer den anfægtede beslutning, og de øvrige beslutninger opretholdes. Der kan ikke være spørgsmål om ligebehandling, når der foreligger et retsstridigt forhold, ligesom der ikke kan bestå et krav på ensartede retsstridige vilkår.
- 123 Kommissionen har, støttet af Den Italienske Republik, i første række gjort gældende, at enhver beslutning om en støttes størrelse henhører under medlemsstaterne, der skal underrette Kommissionen om indholdet af sådanne beslutninger. Kommissionens opgave er alene at drage omsorg for, at Fællesskabets interesser som helhed tilgodeses, og at en påtænkt støtte bidrager til virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten uden at fordreje konkurrencen. Den omtvistede beslutning bidrager herved ubestrideligt til strukturomlægningen inden for den europæiske jern- og stålindustri som helhed, idet den er et led i en overordnet plan og opstiller meget strenge vilkår med hensyn til privatiseringen af Ilva og lukningen af en række anlæg. Det savner i denne forbindelse grundlag, at der skulle blive udøvet en forskelsbehandling mellem henholdsvis Ilva og de andre konkurrerende jern- og stålvirksomheder og mellem henholdsvis den private jern- og stålindustri og de offentlige jern- og stålvirksomheder. I øvrigt kan lukninger, der gennemføres af private jern- og stålvirksomheder, ligeledes give anledning til økonomisk støtte. Det gælder ikke mindst, at en række virksomheder, herunder de tre sagsøgere, gennem Eurofer ansøgte om at få godkendt — og ved Kommissionens beslutning 94/6/EKSF af 21. december 1993 om godkendelse af en fælles finansiel ordning med henblik på at gennemføre programmer for individuel lukning af produktionskapacitet for forstærkede profiler, varmvalsede bånd og bredbånd samt kvartopladere i EF's jern- og stålindustri (EFT 1994 L 6, s. 30) fik godkendt — oprettelsen af en fælles finansiel ordning med henblik på at gennemføre programmer for industriel lukning af produktionskapacitet.
- 124 Rådet har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det fremgår således på ingen måde af det af sagsøgerne anførte, at den anfægtede beslutning skulle have givet anledning til forskellige vilkår for henholdsvis Ilva og sagsøgerne, som savner objektiv begrundelse.

- 125 Ilva har gjort gældende, at det savner grundlag, at den støtteoppebærende virksomhed skulle være blevet givet andre vilkår end dens konkurrenter, idet det ikke er blevet godtgjort, at der til den pågældende fordel for den ikke er knyttet et modstykke, som er passende, når henses til den fælles interesse. Den omtvistede støtte er herved udelukkende blevet ydet som modstykke til en passende kompensation i form af finansiel strukturomlægning, kapacitetsindskrækninger og privatisering.

Rettens bemærkninger

- 126 Det bemærkes, at »forholdsregler eller fremgangsmåder, som medfører en forskelsbehandling af producenter«, i henhold til traktatens artikel 4, litra d), er uforenelige med det fælles marked for jern- og stålprodukter og dermed forbudt inden for Fællesskabet.
- 127 Det fremgår af fast retspraksis, at der foreligger forskelsbehandling, når sammenlignelige tilfælde behandles forskelligt, således at visse erhvervsdrivende stilles dårligere i forhold til andre, uden at denne forskellige behandling er tilstrækkeligt begrundet i objektive forskelle af en vis vægt (jf. Domstolens dom af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 8). Hvad nærmere angår støtte til jern- og stålindustrien har Domstolen fastslået, at der foreligger en ulige behandling og dermed en forskelsbehandling, såfremt en beslutning om godkendelse af støtte medfører, »enten ... at jern- og stålvirksomheder, som befinder sig i samme situation, oppebærer forskellige fordele, eller at jern- og stålvirksomheder, som befinder sig i klart forskellige situationer, oppebærer de samme fordele« (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 36).
- 128 Spørgsmålet om forskelsbehandling med hensyn til støtte mellem henholdsvis den offentlige og den private sektor inden for rammerne af traktaten er blevet undersøgt i dommen i sagen Falck mod Kommissionen, jf. ovenfor. Efter at have fremhævet, at det først og fremmest er vedkommende regering, der har ansvaret for ydelsen af den pågældende støtte, fastslog Domstolen med følgende bemærkning,

hvad Kommissionens opgave er: »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 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« (præmis 27).

129 For at bestemme, om den omtvistede beslutning er udtryk for forskelsbehandling, må det undersøges, hvorvidt der herefter gælder andre vilkår for den støtteoppebærende virksomhed end for andre virksomheder, hvis forhold er de samme, eller om beslutningen medfører en konkurrencefordrejning i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

130 Det bemærkes herom for det første, at sagsøgerne ikke har fremført noget konkret til dokumentation for, at Kommissionen har gjort den omtvistede støtte til genstand for en mere positiv behandling end anden lignende statsstøtte, som den har fået meddelelse om. Sagsøgerne har heller ikke fremlagt noget til støtte for en formodning om, at den omtvistede beslutning fordrejer konkurrencevilkårene »i et omfang, der er i strid med den fælles interesse«, således at den dermed medfører en »åbenbar« forskelsbehandling af navnlig private virksomheder.

131 Der må endvidere gives den italienske regering medhold i, at der af den sammenhæng, i hvilken den omtvistede beslutning blev vedtaget, og af dennes indhold ikke fremgår noget til støtte for, at baggrunden for beslutningen i væsentlig grad var, at den pågældende virksomhed var en offentlig virksomhed, og at beslutningen derfor ville have været en anden, såfremt der havde været tale om en privat virksomhed. Det forhold, at den pågældende virksomhed var offentlig, kunne i øvrigt ikke med rette bevirke, at Kommissionen afslog at godkende støtten, da den i så fald ville have handlet i strid med princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder.

- 132 Det bemærkes herefter, at fordelene for den støtteoppebærende virksomhed, således som det allerede er blevet fastslået, står i et rimeligt forhold til de målsætninger, der forfølges, navnlig når henses til de forpligtelser, der herved som modstykke til støtten pålægges denne virksomhed i form af en indskrænkning af dens produktionskapacitet. Endvidere er den konkurrencefordrejning, som den omtvistede beslutning medfører, begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og begrundet i selve formålet med beslutningen — dvs. en retablering af en sund og rentabel struktur hos den pågældende virksomhed — idet dette formål som fastslået er foreneligt med traktaten. Endelig fastsættes det i artikel 1, stk. 3, i den omtvistede beslutning, at »støtten [ikke] må anvendes til at praktisere illoyal konkurrence«. I henhold til beslutningens artikel 6, stk. 1, kan Kommissionen i tilfælde af manglende opfyldelse af en af disse forpligtelser kræve en indstilling af støtten eller tilbagebetaling af denne.
- 133 Det må herefter fastslås, at Kommissionen har handlet i overensstemmelse med den fælles interesse i form af, at den har foretaget en afvejning mellem hensynene til de forskellige involverede interesser og har tilgodeset væsentlige økonomiske og sociale interesser 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 den omtvistede beslutning, ikke kommer til at foreligge negative konsekvenser for andre erhvervsdrivende.
- 134 Denne antagelse er i overensstemmelse med Domstolens praksis, idet Domstolen i dommen i sagen Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 49, har fastslået følgende: »Kommissionen er ganske vist i henhold til traktatens artikel 3 forpligtet til at handle i den fælles interesse, men dette betyder dog ikke, at dens virksomhed skal udøves i samtlige retsundergivnes interesse, idet der 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.«
- 135 Der kan herefter ikke gives sagsøgerne medhold i, at der ved den omtvistede beslutning er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Det femte anbringende, manglende opfyldelse af forpligtelsen til at angive en begrundelse

Parternes argumenter

- 136 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved den omtvistede beslutning er sket en manglende opfyldelse af forpligtelsen i henhold til traktatens artikel 15 til at angive en begrundelse, hvilket gælder i flere henseender.
- 137 For det første indeholder den omtvistede beslutning ingen begrundelse for, at Kommissionen skulle være beføjet til at godkende den omtvistede støtte, der strider mod den gældende støttekodeks, uden for rammerne af de vilkår og de procedurer, der gælder i henhold til kodeksen.
- 138 For det andet har Kommissionen ikke i den omtvistede beslutning angivet, hvilke af målsætningerne i traktatens artikel 2 og 3 den har forfulgt ved at godkende støtten til Ilva.
- 139 For det tredje har Kommissionen heller ikke i tilstrækkelig grad begrundet, hvorfor den godkendte støtte er afgørende nødvendig som forudsat i Domstolens praksis vedrørende betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i anvendelse. Kommissionen har heller ikke inddraget den omstændighed, at der flere gange tidligere er blevet ydet betydelig støtte til Ilva på den betingelse, at koncernen reetablerede sin levedygtighed inden for en bestemt frist på grundlag af et strukturomlægningsprogram, og det forhold, at virksomheden aldrig har opfyldt denne forpligtelse.
- 140 Endelig har Kommissionen ikke i den omtvistede beslutning forklaret, hvorfor en kapacitetsindskrænkning på 2 mio. tons om året som modstykke til en støtte på 2,6 mia. ECU må anses for rimelig og tilstrækkelig. Endvidere er der ikke i beslutningen redegjort for Kommissionens undersøgelse vedrørende støttens indvirkninger på konkurrencen og vedrørende spørgsmålet om risikoen for forskelsbehandling af andre jern- og stålvirksomheder.

- 141 Kommissionen har, støttet af Den Italienske Republik, gjort gældende, at omfanget af begrundelsespligten afhænger af beskaffenheden af den pågældende retsakt og af den sammenhæng, i hvilken den er blevet udstedt (jf. f.eks. Domstolen dom af 11.1.1973, sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 27). Begrundelsen til den anfægtede beslutning må anses for tilstrækkelig, når henses til den samlede kontekst, beslutningen indgår i, og til, at sagsøgerne fik lejlighed til at bidrage til Kommissionens overvejelser vedrørende strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet.

Rettens bemærkninger

- 142 Det bemærkes, at Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 5, stk. 2, fjerde led, skal »offentliggøre grundene for sin indgriben«. Artikel 15, stk. 1, indeholder bestemmelse om, at »Kommissionens beslutninger, henstillinger og udtalelser skal begrundes og henvise til de udtalelser, som skal indhentes«. Det fremgår af disse bestemmelser og af traktatens almindelige principper, at der påhviler Kommissionen en forpligtelse til at begrunde generelle og individuelle beslutninger, uanset det valgte hjemmelsgrundlag.
- 143 Ifølge fast retspraksis skal en begrundelse tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. En begrundelse skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, og dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 230). Endvidere skal begrundelsen til en retsakt vurderes bl.a. på grundlag af »den interesse, som adressaterne eller andre af akten berørte personer, jf. EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, har i at modtage yderligere oplysninger« (Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 24).

- 144 Der må i sagen ske en undersøgelse af sagsøgerens forskellige argumenter til støtte for, at begrundelsen til den omtvistede beslutning er utilstrækkelig. Hvad for det første angår grundene til, at Kommissionen skønnede, at den uden for rammerne af støttekodeksen var beføjet til at godkende den omtvistede støtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, bemærkes, at den omtvistede beslutning, i afsnit I og IV, må antages at indeholde en tilstrækkelig begrundelse, der på klar og underbygget måde redegør for, at Fællesskabet i betragtning af den betydelige forværring af vilkårene på markedet for jern- og stålprodukter og som følge af de alvorlige vanskeligheder inden for denne sektor i flere medlemsstater, herunder Italien, stod over for en situation, der ikke havde været forudset, og som begrundede en anvendelse af artikel 95.
- 145 Hvad derefter angår grundene til, at Kommissionen skønnede, at den omtvistede støtte, der tilsigtede at retablere den støtteoppebærende virksomheds levedygtighed, bidrog til virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten, bemærkes, at disse grunde er anført i afsnit IV i betragtningerne til beslutningen og ligeledes er nærmere udviklet i betragtningerne som helhed. Nærmere bestemt fremgår det af afsnit IV, at det var som følge af de alvorlige vanskeligheder, som jern- og stålindustrien, dvs. her jern- og stålindustrien i Italien, var ramt af siden midten af 1990, at en sanering af Ilva måtte anses for forenelig med de i traktatens artikel 2 og 3 fastlagte målsætninger. I betragtning af, at det i den kriseperiode, der henvises til i beslutningen, var åbenbart, hvilken såvel økonomisk som social betydning retableringen af Ilva's levedygtighed ville have for jern- og stålindustrien i den pågældende medlemsstat, kan det forhold, at der ikke udtrykkeligt henvises til nærmere angivne bestemmelser i artikel 2 og 3, hvis målsætninger særligt forfulgtes, ikke i sagen anses for at være udtryk for en utilstrækkelig begrundelse. I øvrigt har Kommissionen i afsnit V og VI i betragtningerne anført, at sigtet med den omtvistede beslutning navnlig var at bidrage til en strukturel justering inden for jern- og stålindustrien i form af kapacitetsindskrænkninger. Kommissionen har endvidere anført, at et af formålene med de forskellige vilkår, som den har fastlagt, er at begrænse støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum. Under disse omstændigheder finder Retten, at begrundelsen til den omtvistede beslutning var tilstrækkelig til at gøre det muligt for sagsøgerne at bestemme, hvilke af målsætningerne med traktaten beslutningen forfulgte, og vurdere, hvorvidt saneringen af Ilva måtte anses for forenelig med disse målsætninger.
- 146 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om støttens evne til at skabe grundlag for en sanering af den støtteoppebærende virksomhed må det fastslås, at der i den omtvi-

stede beslutning er en klar angivelse af de midler, på grundlag af hvilke denne levedygtighed ifølge Kommissionen skal reetableres, idet beslutningen, navnlig i afsnit II i betragtningerne, opregner de forskellige led af strukturomlægningsplanen, som støtten skal bidrage til. Det fremgår udtrykkeligt af disse betragtninger, at grundlaget for reetableringen af Ilva's levedygtighed er en privatisering af koncernen, som er det væsentligste formål med støtten, og et nyt strukturomlægningsprogram, navnlig i form af en opdeling af selskabets væsentligste virksomhed mellem to nye selskaber efter en i beslutningen angivet plan.

147 Endvidere har Kommissionen i den omtvistede beslutning (afsnit III i betragtningerne) anført, at den ved sin vurdering af den af den italienske regering forelagte strukturomlægningsplan har anvendt de samme kriterier som dem, den anvendte som led i den tidligere strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet. Jern- og stålvirksomhederne, herunder sagsøgerne, kunne derfor ikke være uvidende om disse kriterier. Under disse omstændigheder angiver den omtvistede beslutning, idet den angiver de væsentligste led af den pågældende strukturomlægningsplan, i tilstrækkelig grad grundene til, at den omtvistede støtte ifølge Kommissionen måtte antages at skabe grundlag for en sund og levedygtig struktur hos Ilva.

148 Det må herefter fastslås, at den anfægtede beslutning i modsætning til det af sagsøgerne anførte klart angiver grundene til, at Kommissionen skønnede, at den omtvistede støtte i modsætning til støtten til Ilva i perioden 1988-1991 måtte antages at kunne virkeliggøre de målsætninger, der forfulgtes. I afsnit II i betragtningerne til beslutningen har Kommissionen i øvrigt gjort status over den tidligere støtte, der »under normale markedsvilkår og med strikt gennemførelse og stærk styring [skulle] kunne sikre virksomhedens [levedygtighed]«. Det anføres, at Ilva på trods af en betydelig omstruktureringsindsats ikke havde været i stand til at nå dette mål, idet koncernen siden 1991 havde fortsat med at oparbejde underskud. I afsnit IV i betragtningerne til beslutningen sættes dette i relation til den markante forværring på markedet for jern- og stålprodukter siden midten af 1990, således at dette forhold kunne begrunde en vedtagelse af den omtvistede beslutning på grundlag af traktatens artikel 95.

149 Hertil kommer, at begrundelsen til den omtvistede beslutning for så vidt angår spørgsmålet om den støttcoppebærende virksomheds levedygtighed i vid udstræk-

ning suppleres og udbygges af sagens akter. Kommissionen har herved navnlig fremlagt det fulde indhold af sin meddelelse af 15. december 1993 til Rådet (dok. SEK(93) 2089 endelig udg.), hvorved den anmodede Rådet om en samstemmende udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1. Denne meddelelse, der delvis gentager indholdet af en tidligere meddelelse af 10. november 1993 (dok. SEK(93) 1745 endelig udg.), indeholder en dybtgående analyse af spørgsmålet om vilkårene for den støtteoppebærende virksomheds levedygtighed.

150 Hvad endelig for det fjerde angår det af sagsøgerne anførte, hvorefter begrundelsen er utilstrækkelig for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den som modstykke til støtten pålagte kapacitetsindskrænkning er passende, og spørgsmålet om en begrænsning af støttens konkurrencefordrejende virkninger, kan der heller ikke gives sagsøgerne medhold heri. Som allerede fastslået, er de nævnte problemer blevet nøje drøftet i den omtvistede beslutning.

151 Det må herefter fastslås, at den omtvistede beslutning ikke er retsstridig som følge af en utilstrækkelig begrundelse.

Det sjette anbringende, formmangler ved beslutningsproceduren

152 Dette anbringende har to led. For det første gør sagsøgerne gældende, at den omtvistede beslutning strider mod Rådets samstemmende udtalelse. For det andet gør sagsøgerne gældende, at beslutningen strider mod proceduren i henhold til artikel 97 ff. i aftalen om Det Europæisk Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS-aftalen«).

Tilsidesættelse af Rådets samstemmende udtalelse

— Parternes argumenter

- 153 Sagsøgerne har gjort gældende, at den omtvistede beslutning strider mod Rådets samstemmende udtalelse. Fristen den 30. juni 1994 for Ilva til at opfylde sine forpligtelser til at indskrænke kapaciteten og til at lukke anlæg, der var fastlagt i meddelelsen af 15. december 1993, som dannede grundlag for Rådets udtalelse, er ikke angivet i den omtvistede beslutnings dispositive del. Fristen er alene nævnt i betragtningerne til beslutningen og kun som ét element i det af den italienske regering forelagte strukturomlægningsprogram.
- 154 Kommissionen har bestridt, at den omtvistede beslutning strider mod Rådets samstemmende udtalelse. Selv om fristen den 30. juni 1994 ikke er udtrykkeligt nævnt i beslutningens dispositive del, understreges det heri, at det er en forudsætning, at der sker en overholdelse af strukturomlægningsprogrammet, der omtales i afsnit II, ottende led, som angiver denne frist. Det gælder herved ifølge Domstolens praksis, at begrundelsen til en retsakt udgør en væsentlig del af denne (jf. Domstolens dom 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 37).
- 155 Ilva har gjort gældende, at den af Rådet fastsatte frist for at lukke de pågældende anlæg fremgår af betragtningerne til beslutningen. Intervenienten har i øvrigt overholdt denne frist, hvorfor det er ubestrideligt, at det var tilstrækkeligt til at virkeliggøre det formål, der forfulgtes, at fristen blev angivet i begrundelsen til beslutningen.

— Rettens bemærkninger

- 156 Det bemærkes, at sagsøgerne har gjort gældende, at den omtvistede beslutning strider mod den samstemmende udtalelse fra Rådet, der i henhold til traktatens

artikel 95, stk. 1, i alle tilfælde skal indhentes, idet datoen den 30. juni 1994 som frist for Ilva's opfyldelse af sin forpligtelse til at gennemføre en indskrænkning af produktionskapaciteten i Taranto er indeholdt i Kommissionens meddelelse af 15. december 1993 (punkt 3.3.4, på s. 24), som dannede grundlag for Rådets udtalelse af 22. december 1993, hvorimod den ikke er angivet i den omtvistede beslutnings dispositive del, men udelukkende i betragtningerne til beslutningen (afsnit II, ottende led).

157 Det er ubestridt, at datoen den 30. juni 1994 var indeholdt i det program for omstrukturering og privatisering af Ilva-koncernen, som Instituto nazionale per la ricostruzione industriale (IRI) fastlagde i september 1993, og som den italienske regering forelagde Kommissionen ved skrivelse af 13. december 1993 (jf. afsnit II i betragtningerne til den omtvistede beslutning). Det er ligeledes ubestridt, at denne dato var angivet i punkt 3.3.4, på s. 24, i Kommissionens meddelelse af 15. december 1993, som dannede grundlag for Rådets udtalelse, og at datoen ikke optræder i den dispositive del af beslutning 94/259, men udelukkende i betragtningerne til denne (afsnit II).

158 Det er rigtigt, at Kommissionen i henhold til artikel 95 skal træffe beslutning »efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet«, men bestemmelsen fastlægger ikke de nærmere vilkår for, hvorledes Kommissionen skal indhente denne udtalelse. Navnlig fremgår det ikke udtrykkeligt, om Kommissionen skal forelægge Rådet et udkast til beslutning. Kommissionens praksis med hensyn til sådanne beslutninger har siden 1960'erne været at forelægge Rådet en meddelelse, der indeholder de grundlæggende oplysninger vedrørende det pågældende nationale støtteprogram tillige med en angivelse af de overordnede retningslinjer for den påtænkte indgriben. Den procedure, der blev anvendt med henblik på vedtagelsen af beslutningen vedrørende Ilva, er i overensstemmelse med disse retningslinjer.

159 Sagsøgerne anfægter ikke den praksis, hvorefter Rådet forelægges en meddelelse i stedet for et udkast til beslutning. Sagsøgerne gør alene gældende, at et væsentligt element i den meddelelse, der blev forelagt Rådet, ikke er indeholdt i den omtvistede beslutnings dispositive del.

- 160 Dette klagepunkt kan kun give anledning til en annullation af den omtvistede beslutning som følge af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, såfremt det må antages, at Rådet ikke ville have afgivet en positiv udtalelse, såfremt det havde været klar over, at Kommissionen ville indsætte datoen den 30. juni 1994 i betragtningerne til den beslutning, den ville vedtage, i stedet for i dennes dispositive del (jf. Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, og dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 243).
- 161 Det bemærkes herved, at Rådet selv har gjort gældende, at det »præciserede ... en række vilkår, som var en forudsætning for støtten, og som Kommissionen har ... taget hensyn til«, og at det »uden forbehold har tilsluttet sig indholdet af de foranstaltninger«, som Kommissionen har truffet bestemmelse om.
- 162 Det må følgelig antages, at Rådets samstemmende udtalelse angik substansen i den af Kommissionen foreslåede indgriben, nærmere bestemt således, at Kommissionen blev overladt et vist skøn med hensyn til den nøjagtige udformning af den endelige beslutning. Det fremgår herved af den omtvistede beslutnings dispositive del (artikel 1, stk. 1, artikel 4, stk. 1, og artikel 6), at det skulle være et ufravigeligt krav, at der skete en overholdelse af strukturomlægningsprogrammet, som er beskrevet i afsnit II i betragtningerne til beslutningen, der udtrykkeligt angiver datoen den 30. juni 1994. Det savner herefter grundlag, at den omtvistede beslutning på et afgørende punkt skulle fravige, hvad Rådet godkendte.
- 163 Følgelig må det fastslås, at beslutning 94/259 ikke er retsstridig som følge af en tilsidesættelse af Rådets samstemmende udtalelse.

Tilsidesættelse af EØS-aftalens artikel 97

— Parternes argumenter

164 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har handlet i strid med beslutningsproceduren i henhold til EØS-aftalens artikel 97 ff., der navnlig forudsætter, at den pågældende kontraherende part underretter de andre kontraherende parter om ændringer i sin interne lovgivning, og at Det Blandede EØS-Udvalg konkluderer, at den ændrede lovgivning ikke påvirker aftalens rette funktion. Forpligtelsen til at overholde denne procedure fremgår af EØS-aftalens artikel 27, sammenholdt med artikel 5 i protokol 14. De nævnte bestemmelser er en integrerende del af fællesskabsretten, og Fællesskabets institutioner er ved udøvelsen af deres skønsmæssige beføjelser bundet af dem, således at en tilsidesættelse af bestemmelserne er udtryk for magtfordrejning.

165 Kommissionen har gjort gældende, at EØS-aftalens artikel 97 ff. ikke er relevante. For det første udgør den omtvistede beslutning ikke en ændring af lovgivningen. For det andet kan sagsøgerne ikke individuelt støtte ret på en eventuel tilsidesættelse af procedureregler i henhold til EØS-aftalen. Under alle omstændigheder kan en eventuel tilsidesættelse af disse procedureregler kun gøres gældende inden for EØS, men ikke under nærværende sag.

— Rettens bemærkninger

166 Det bemærkes herom, at de bestemmelser i EØS-aftalen, som sagsøgerne har henvist til, indeholder procedureregler, der angår forholdet mellem de kontraherende parter i aftalen, idet der med hensyn til tilsidesættelser heraf gælder en særlig tilsynsordning (EØS-aftalens artikel 108 ff.) og en ordning vedrørende bilæggelse af

tvister (EØS-aftalens artikel 111 ff.). Det er ufornuddent at undersøge, hvorvidt der er grundlag for det af Kommissionen anførte, hvorefter »sagsøgerne ikke individuelt [kan] støtte ret på en eventuel tilsidesættelse af procedureregler i henhold til EØS-aftalen«, idet blot bemærkes, at den omtvistede beslutning åbenbart ikke er udtryk for en ændring af fællesskabslovgivningen som forudsat i EØS-aftalens artikel 97 og artikel 99, stk. 1, da der er tale om en individuel og ikke en generel retsakt.

Det syvende anbringende, tilsidesættelse af princippet om retten til at varetage sine interesser

Parternes argumenter

- 167 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved den omtvistede beslutning i forhold til dem er sket en tilsidesættelse af princippet om retten til at varetage sine interesser. Selv om traktatens artikel 95 ikke indeholder udtrykkelig bestemmelse herom, burde Kommissionen formelt have opfordret de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger som led i en høringsprocedure, eller i hvert fald i EF-Tidende have offentliggjort de anmodninger om godkendelse af støtte, den var blevet forelagt, i stedet for blot at meddele, at den iværksatte en procedure i forhold til Ilva. En sådan forpligtelse fremgår af de generelle proceduremæssige principper, der følger af Domstolens praksis vedrørende EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (jf. herved Domstolens dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 15-18). Dette er baggrunden for, at artikel 6, stk. 4, i støttekodeksen indeholder bestemmelse om, at Kommissionen skal opfordre de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, før den fastslår, at en støtte er uforenelig med traktaten. Dette må så meget mere gælde i tilfælde, der ikke er omfattet af støttekodeksen.
- 168 Der savnes grundlag for det af Kommissionen anførte, hvorefter der ikke bestod nogen forpligtelse til at høre Ilva's konkurrenter før vedtagelsen af beslutningen, når henses til, at en ad hoc-beslutning på grundlag af traktatens artikel 95 er en retsakt af ganske usædvanlig karakter, idet denne opfattelse strider mod retsstatsprincippet og mod Domstolens faste praksis. Det er endvidere ikke tilstrækkeligt,

at de berørte parter indirekte gennem Eurofer eller inden for rammerne af Det Rådgivende EKSF-Udvalg får kendskab til, at der er blevet iværksat en procedure med henblik på godkendelse af støtte. For det første gør de oplysninger, der modtages gennem Eurofer, det ikke muligt at få kendskab til de nærmere detaljer i den pågældende sag, og for det andet har enkelte virksomheder ingen reel mulighed for inden for Det Rådgivende EKSF-Udvalg at gøre deres synspunkter gældende.

- 169 Kommissionen har, støttet af Den Italienske Republik, gjort gældende, at der ikke gælder nogen regler om høring af konkurrerende virksomheder i forbindelse med forberedelse af ad hoc-beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1. Når henses til sådanne beslutningers karakter af ganske usædvanlige retsakter, kan forholdet heller ikke antages at være omfattet af retspraksis vedrørende EF-traktatens artikel 93, stk. 2. Der er heller ikke sket nogen tilsidesættelse af procedurereglerne i henhold til artikel 6 i støttekodeksen. Når Kommissionen agter at træffe en negativ beslutning vedrørende en påtænkt støtte, fordi denne er uforenelig med traktatens artikel 4, litra c), skal proceduren i henhold til bestemmelserne i støttekodeksen iværksættes, mens forholdet, såfremt Kommissionen med Rådets godkendelse og efter at have hørt Det Rådgivende EKSF-Udvalg finder at burde godkende en støtte på grundlag af traktatens artikel 95, er det, at det er proceduren i henhold til sidstnævnte bestemmelse, der finder anvendelse, og bestemmelsen fastsætter ingen regler om forudgående høring af konkurrerende virksomheder. Under alle omstændigheder fik sagsøgerne i tilstrækkeligt omfang adgang til at gøre deres synspunkter gældende under hele forløbet af proceduren, som de kunne følge gennem Eurofer og i deres egenskab af medlemmer af Det Rådgivende EKSF-Udvalg, som i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, skal høres. Det fremgår af referaterne fra møder i Det Rådgivende EKSF-Udvalg, at repræsentanter for et flertal af sagsøgerne var medlemmer af Det Rådgivende Udvalg, og at en række af disse repræsentanter udtalte sig om den støtte, der påtænktes ydet.

Rettens bemærkninger

- 170 Det bemærkes, at den omtvistede beslutning blev vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. Denne bestemmelse forudsætter, at Rådet afgiver en enstemmig udtalelse, og at Det Rådgivende EKSF-Udvalg høres. Artikel 95, stk. 1 og 2, tillægger ikke adressaterne for beslutninger og andre berørte parter nogen ret

til at blive hørt. I henhold til artikel 6, stk. 4, i den femte støttekodeks består der en sådan ret, idet det i bestemmelsen hedder, at »såfremt Kommissionen efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger konstaterer, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med bestemmelserne i denne beslutning, giver den den pågældende medlemsstat meddelelse om sin beslutning«. Denne bestemmelse har været indeholdt i samtlige støttekodekser forud for den gældende, fra og med den allerførste (jf. herved Kommissionens beslutning nr. 257/80/EKSF af 1.2.1980 om fællesskabsregler for støtte til fordel for stålindustrien, EFT L 29, s. 5).

- 171 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om retten til at varetage sine interesser, idet den, også selv om traktatens artikel 95 ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse herom, burde have iværksat en kontradiktorisk procedure i forhold til sagsøgerne, som den, der gælder i henhold til artikel 6 i den femte støttekodeks. Sagsøgerne søger herved at få fastslået, at der består en parallelisme mellem henholdsvis traktatens artikel 95 og EF-traktatens artikel 93, stk. 2, med det formål at udlede et generelt princip, hvorefter Kommissionen er forpligtet til systematisk at inddrage de berørte parter i den pågældende procedure, i alle tilfælde, hvor den skal vurdere, om en statsstøtte er forenelig med traktaten.
- 172 Idet det er ufornuddent at undersøge, hvorvidt der gælder et generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter de berørte parter under forløbet af en beslutningsprocedure vedrørende statsstøtte har krav på at blive hørt, bemærkes, at sagsøgerne under forløbet af proceduren med henblik på vedtagelsen af den omtvistede beslutning på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, hvorefter Det Rådgivende EKSF-Udvalg skal høres, under alle omstændigheder fik lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende i dette udvalg. Det Rådgivende Udvalg består således i henhold til traktatens artikel 18 af et antal medlemmer, der repræsenterer henholdsvis producenter, arbejdstagere, forbrugere og forhandlere. Det fremgår herved af fortegnelsen over medlemmerne af udvalget, at tre af sagsøgerne, nemlig Wirtschaftsvereinigung Stahl, Preussag Stahl og Hoogovens Groep, var repræsenteret i udvalget på højeste niveau. Hvad angår Thyssen Stahl fik selskabet lejlighed til at gøre sine synspunkter gældende gennem Wirtschaftsvereinigung Stahl, hvori sagsøgeren havde en betydelig stilling, således som Kommissionen har gjort gældende uden på netop dette punkt at være blevet imødegået af sagsøgeren. Det er ubestridt, at spørgsmålet om støtten til Ilva var genstand for en længere drøftelse i udvalget, og at repræsentanter for sagsøgerne var til stede og udtalte sig om de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger, enten individuelt eller gennem Wirtschaftsvereinigung Stahl.

- 173 Det er endvidere ubestridt, at sagsøgerne før vedtagelsen af den anfægtede beslutning fik lejlighed til at gøre deres opfattelse vedrørende den omtvistede støtte gældende under den procedure, der var blevet iværksat i henhold til artikel 6, stk. 4, i støttekodeksen, før Den Italienske Republik forelagde Kommissionen det nye program for omstrukturering og privatisering af Ilva-koncernen (afsnit II i betragtningerne til den anfægtede beslutning). Som det fremgår af afsnit VIII i betragtningerne til beslutningen, blev denne procedure afsluttet samtidig med vedtagelsen af beslutningen.
- 174 Følgelig må det fastslås, at den omtvistede beslutning under alle omstændigheder ikke er retsstridig som følge af en tilsidesættelse af en forpligtelse til at iværksætte en kontradiktorisk procedure.
- 175 Kommissionen må herefter frifindes for sagsøgernes annullationspåstand.

Sagens omkostninger

- 176 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har ikke fået medhold i deres påstand om annullation af den omtvistede beslutning. Da Kommissionen og Ilva, som har intervenseret i sagen til støtte for dennes påstande, har nedlagt påstand om, at sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør sagsøgerne dømmes til at betale Kommissionens og Ilva's omkostninger.
- 177 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bør Rådet og Den Italienske Republik, der har intervenseret i sagen, bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Sagsøgerne betaler Kommissionens omkostninger og Ilva Laminati Piani SpA's omkostninger som intervenient.
- 3) Rådet for Den Europæiske Union 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