

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

25 maart 1999 *

In zaak T-37/97,

Forges de Clabecq SA, in staat van faillissement verkerende vennootschap naar Belgisch recht, gevestigd te Clabecq (België), vertegenwoordigd door A. Zenner, D. Jossart, G. Leplat en G. Demez, curatoren, in de onderhavige procedure vertegenwoordigd door P.-P. van Gehuchten, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van L. Schiltz, advocaat aldaar, Rue du Fort Rheinsheim 2,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door J.-M. de Backer, G. Vandersanden, O. Ralet en L. Levi, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

Waalse Gewest, vertegenwoordigd door J.-M. de Backer, G. Vandersanden en O. Ralet, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de fiduciaire Myson SARL, Rue de Cessange 30,

en

Société wallonne pour la sidérurgie SA (SWS), vennootschap naar Belgisch recht, gevestigd te Luik (België), vertegenwoordigd door J.-M. de Backer, G. Vander-

* Procestaal: Frans.

sanden en O. Ralet, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de fiduciaire Myson SARL, Rue de Cessange 30,

intervenienten,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 december 1996, waarbij bepaalde financiële maatregelen ten gunste van verzoekster onverenigbaar met het gemeenschapsrecht zijn verklaard,

wijst

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

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, R. García-Valdecasas, V. Tiili, P. Lindh en P. Mengozzi, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 18 november 1998,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (hierna: «Verdrag» of «EGKS-Verdrag») verbiedt staatssteun aan staalbedrijven. Artikel 4, sub c, van dat Verdrag bepaalt, dat «door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook», als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden beschouwd en binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag verboden zijn.
- 2 Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag luidt als volgt:

«In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking of aanbeveling van de Hoge Autoriteit noodzakelijk blijkt tot het verwerkelyken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4, kan zij een dergelijke beschikking

geven of aanbeveling doen met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend comité.

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

- 3 Om aan de eisen van de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie te voldoen, voerde de Commissie op basis van voornoemde bepalingen van artikel 95 van het Verdrag vanaf de jaren tachtig een communautaire steunregeling in, op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie was toegestaan. De communautaire regeling voor steun aan de ijzer- en staalindustrie die in casu tijdens de betrokken periode van kracht was, is de regeling ingevoerd bij beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 362, blz. 57; hierna: «steuncode»).
- 4 Volgens artikel 1, lid 1, van de steuncode, kan «(a)lle al dan niet specifieke steun aan de ijzer- en staalindustrie, die wordt gefinancierd door een lidstaat, door territoriale collectiviteiten of met staatsmiddelen (...), alleen als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5». Volgens artikel 1, lid 2, «[vallen] onder het begrip steun (...) ook elementen van steunverlening die zijn begrepen in de overdracht van staatsmiddelen als deelnemingen, kapitaalinbreng of soortgelijke maatregelen (...) welke door de lidstaten, de territoriale collectiviteiten of lichamen ten gunste van ijzer- en staalondernemingen worden getroffen en die niet kunnen worden aangemerkt als een echte inbreng van risicodragend kapitaal volgens de normale investeringspraktijk in een markteconomie».
- 5 Krachtens de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode kunnen onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de markt worden beschouwd: steun voor uitgaven van ijzer- en staalondernemingen voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten, steun ter vergemakkelijking van de aanpassing aan nieuwe wettelijke

normen van milieubescherming van installaties die ten minste twee jaar vóór de invoering van deze normen in bedrijf waren, steun aan ondernemingen die definitief hun EGKS-ijzer- en staalproductiewerkzaamheden staken, steun die bestemd is voor uitkeringen aan beschikbaar gekomen arbeidskrachten of aan werknemers die vervroegd gepensioneerd worden, en bepaalde steunmaatregelen voor ondernemingen die gevestigd zijn in Griekenland, Portugal en op het grondgebied van de voormalige Duitse Democratische Republiek. De steuncode verbiedt bedrijfssteun en herstructureringssteun, tenzij het gaat om sluitingssteun.

Feiten

- 6 Verzoekster is een ijzer- en staalonderneming naar Belgisch recht, die vloeibaar staal en platte eindproducten, meer bepaald platen en slabben, produceert.
- 7 De Société wallonne pour la sidérurgie SA (hierna: «SWS»), waarvan het kapitaal voor 100 % in handen is van het Waalse Gewest, heeft tot taak om in het kader van het economisch beleid van dat Gewest in de ijzer- en staalsector, ten gunste van privé-ondernemingen tussen te komen.
- 8 Tijdens de eerste helft van de jaren tachtig werd voor verzoekster een herstelplan opgesteld en in dat kader werden haar verschillende investeringskredieten verleend. Deze kredieten waren hoofdzakelijk gedekt door een staatsgarantie. Het eerste krediet bedroeg 1,5 miljard BFR, het tweede 850 miljoen BFR en het derde 1,5 miljard BFR. Het vierde en laatste krediet van die reeks werd in 1985 toegekend en bedroeg 650 miljoen BFR. Deze kredieten onder staatsgarantie worden gewoonlijk de «NMKN-leningen» genoemd (leningen van de Nationale maatschappij voor krediet aan de nijverheid). Bij beschikkingen van 16 december 1982 en 31 juli 1985 keurde de Commissie onder bepaalde voorwaarden een deel van dit herstelplan goed, waaronder met name het deel betreffende het eerste krediet, van 1,5 miljard BFR, en het vierde krediet, van 650 miljoen BFR.

- 9 De Compagnie belge pour le financement de l'industrie (hierna: «Belfin»), die is opgericht om de financiering van de investeringen met het oog op de herstructurering van de Belgische industriële sector te waarborgen en die voor de helft in overheidshanden is, heeft verweerster eveneens verschillende leningen toegekend met van financiële instellingen geleende kapitalen: 104 miljoen BFR in 1988 en 196 miljoen BFR in 1989, in 1991 beide vervangen door een krediet van 300 miljoen BFR, en een lening van 200 miljoen BFR in 1994 ter vervanging van een in 1987 gesloten lening.
- 10 Bij brief van 25 juni 1996 stelde de permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie de Commissie krachtens artikel 6, lid 2, van de steuncode in kennis van een plan dat de voortzetting van de activiteiten van verzoekster beoogde. Op commercieel vlak hield het plan in, dat de geïntegreerde fabriek werd behouden, maar met een verminderde capaciteit. Op financieel vlak bevatte het plan, zoals gewijzigd, enerzijds «begeleidende maatregelen», bestaande uit de inbreng van nieuw kapitaal ten belope van 1,5 miljard BFR door SWS en een herschikking van de schulden van de onderneming met toestemming van SWS en Belfin, en anderzijds de verwerving door SWS van de 21,3 % van het maatschappelijk kapitaal van de onderneming die voordien in handen waren van Socindus, een vennootschap die de belangen van de familiale particuliere aandeelhouders-beheerders groepeert. SWS werd aldus houdster van 60,3 % van de aandelen, terwijl de rest onder het publiek verdeeld was.
- 11 Vóór de opstelling van dat plan waren verschillende diagnoses gemaakt van de gezondheidstoestand van de onderneming, onder meer, op verzoek van de onderneming, door de consultants Laplace Conseil en Davy Clecim. Voorts had Collignon, minister-president van het Waalse Gewest, Gandois, deken van de beheerders van verzoekster, opgedragen de leefbaarheid van de ijzer- en staalsector in Wallonië te onderzoeken alsmede de maatregelen die moesten worden getroffen om die leefbaarheid, inzonderheid die van verzoekster, duurzaam te maken. De drie rapporten waren unaniem over de noodzaak van radicale en snelle maatregelen om het voortbestaan van verzoekster te verzekeren. SWS, die op dat ogenblik door de Commissie werd gevraagd naar haar bedoelingen ten aanzien van verzoekster, liet weten dat zij ernaar streefde «het faillissement van de onderneming te vermijden door alle mogelijke overeenkomsten te sluiten met de schuldeisers en de bankiers van Forges, teneinde een financiële en sociale ramp te vermijden». Zij verklaarde, dat «SWS op verzoek van de minister-president geen definitieve beslissing omtrent Forges de Clabecq zou nemen, voordat de Waalse regering de conclusies van het rapport Gandois had kunnen onderzoeken».

- 12 Na de kennisgeving verzocht de Commissie, bij brief van 5 juli 1996, de permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie om aanvullende inlichtingen. Zij wenste onder meer te vernemen, of andere dan de aangemelde maatregelen waren genomen. Dienaangaande merkte zij op, dat de kennisgeving geen informatie bevatte over de voorwaarden van de herschikking van de schulden van verzoekster en over de stand van een door het Waalse Gewest aan het einde van 1992 toegekende lening van 500 miljoen BFR, die zij onder bepaalde voorwaarden, met name verband houdend met de rente, niet als steun had aangemerkt. Zij wees er bovendien op, dat de Belgische pers melding had gemaakt van meer maatregelen, zoals de toekenning van nieuwe leningen aan verzoekster. De permanente vertegenwoordiging van België zond deze brief naar het Waalse Gewest.

- 13 Bij brief van 23 juli 1996 gaven de Belgische autoriteiten aanvullende inlichtingen. Met betrekking tot de lening van 500 miljoen BFR van 1992 werd gezegd, dat «op dringend verzoek van de raad van bestuur [van verzoekster] en om de nodige steun van de bankiers en de leveranciers te verkrijgen voor het opstellen en de tenuitvoerlegging van een herstelplan», SWS in 1996 had besloten haar schuldvordering voor een totaalbedrag van 555 miljoen BFR kwijt te schelden. In de brief werd gepreciseerd, dat de kwijtschelding van die schuldvordering geen steunmaatregel vormde, aangezien verzoekster de schuld hoe dan ook nooit had kunnen terugbetalen.

- 14 Wat de herschikking van de schulden betreft, waren bij de brief documenten gevoegd die gewag maakten van een principeakkoord van NMKN en Belfin om de termijn voor terugbetaling van de leningen met drie jaar te verlengen. Dat principeakkoord was onderworpen aan een aantal voorwaarden, waaronder het gunstig advies van de Europese Gemeenschap over de herkapitalisatie van verzoekster.

- 15 Vervolgens werd gepreciseerd, dat SWS verzoekster een overbruggingskrediet van 200 miljoen BFR had verleend, als voorschot op de voorziene herkapitalisatie. Dat voorschot was onontbeerlijk om verzoekster in staat te stellen haar werkzaamheden voort te zetten in afwachting van de beschikking van de Commissie. De brief kondigde aan, dat andere voorschotten ongetwijfeld nodig zouden zijn.

- 16 Er werd beklemtoond, dat de maatregelen van het plan hoe dan ook geen staatsteun vormden, aangezien geen beroep werd gedaan op overheidsmiddelen en enkel het gedrag van een redelijke particuliere investeerder in een markteconomie werd weergegeven. SWS was overigens niet van plan de meerderheidsaandeelhouder van verzoekster te blijven. De brief vermeldde ten slotte, dat SWS ter beschikking stond van de Commissie om verdere inlichtingen te geven en om de aanpassingen die laatstgenoemde eventueel zou voorstellen, te onderzoeken.
- 17 Met een mededeling uit hoofde van artikel 6, lid 4, van de steuncode, gepubliceerd op 11 oktober 1996 (PB C 301, blz. 4), stelde de Commissie de Belgische regering in gebreke, en maande zij haar en alle belanghebbenden aan, hun opmerkingen te maken.
- 18 In haar beschikking 97/271/EGKS van 18 december 1996, Staal EGKS — Forges de Clabecq, betreffende financiële maatregelen van het Waalse Gewest ten gunste van de ijzer- en staalonderneming Forges de Clabecq (PB 1997, L 106, blz. 30; hierna: «bestreden beschikking»), beschikte de Commissie als volgt:

«*Artikel 1*

De door België ten gunste van Forges de Clabecq getroffen maatregelen, meer bepaald:

— de kapitaalbreng van 1,5 miljard BFR;

— de staatsgaranties bij de leningen van Belfin en van NMKN/SNCI;

- de kwijtscheldingen van schulden voor een bedrag van 802,3 miljoen BFR (302,2 miljoen BFR door Forges Finances en 500 miljoen BFR door SWS);

 - de overbruggingskredieten voor een totaalbedrag van 700 miljoen BFR,
- zijn steunmaatregelen in de zin van artikel 1, lid 2, [van de steuncode].

Artikel 2

De in artikel 1 genoemde steunmaatregelen zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangezien zij niet voldoen aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 van [de staalsteuncode], zoals is vastgesteld in artikel 1, lid 2, van die [code], en zijn derhalve verboden op grond van artikel 4, onder c, van het Verdrag.

Artikel 3

België dient de in artikel 1 genoemde steunmaatregelen op te heffen en terugbetaling van de reeds uitgekeerde onrechtmatige steun te eisen met de rente vanaf de datum van betaling, binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking.

(...)»

- 19 Op 19 december 1996 vroegen de bestuurders van Forges de Clabecq het faillissement van de onderneming aan. Bij vonnis van 3 januari 1997 van de Rechtbank van koophandel te Nijvel werd het faillissement op aangifte open verklaard.
- 20 De bestreden beschikking is bij brief van 23 januari 1997 aan de Belgische autoriteiten meegedeeld en is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 24 april 1997 gepubliceerd.
- 21 Later in 1997 zijn verzoeksters activa gekocht door een nieuwe vennootschap, Duferco Clabecq, opgericht op initiatief van een particuliere investeerder, de Duferco-groep. Overeenkomstig de Belgische wettelijke regeling inzake faillissementen hoefde Duferco Clabecq de schulden van verzoekster niet over te nemen. De Commissie heeft enkele maatregelen van SWS ten gunste van Duferco Clabecq goedgekeurd, op grond dat zij een inbreng van risicokapitaal vormden in overeenstemming met de normale handelwijze van ondernemingen in een markteconomie.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 februari 1997, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld. De zaak is toegewezen aan een kamer bestaande uit vijf rechters. In haar verzoekschrift heeft verzoekster om verwijzing van de zaak naar het Gerecht in volle samenstelling verzocht. De kamer heeft aan dat verzoek geen gevolg gegeven.
- 23 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie op 6 maart 1997, heeft verzoekster een verzoek om kosteloze rechtsbijstand ingediend. Bij beschikking van 29 september 1997 heeft het Gerecht dat verzoek afgewezen.

- 24 Bij akte, neergelegd ter griffie op 21 maart 1997, heeft verweerster een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Verzoekster heeft op 2 mei 1997 haar opmerkingen betreffende de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend. Bij beschikking van het Gerecht van 11 juli 1997 is de exceptie van niet-ontvankelijkheid met de zaak ten gronde gevoegd.
- 25 Bij verzoeken, neergelegd ter griffie op respectievelijk 24 juni, 23 en 25 juli 1997, hebben SWS, het Koninkrijk België en het Waalse Gewest verzocht te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster. Bij beschikking van 31 oktober 1997 heeft de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht SWS, het Koninkrijk België en het Waalse Gewest toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster.
- 26 In haar repliek heeft verzoekster bepaalde maatregelen tot organisatie van de procesgang en, subsidiar, een maatregel van instructie voorgesteld. Aangezien het Gerecht op basis van de stukken voldoende duidelijkheid had, heeft het geen maatregelen tot organisatie van de procesgang of van instructie bevolen.
- 27 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen zijn ter terechtzitting van 18 november 1998 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.
- 28 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren;

 - over de kosten te beslissen als naar recht.

29 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;
- verzoekster in de kosten te verwijzen.

30 Intervenienten concluderen dat het het Gerecht behage:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
- verweerster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

31 Verweerster betoogt, dat het beroep laattijdig is ingesteld. Zij betwist niet, dat het beroep binnen de termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beschikking op 23 januari 1997 is ingesteld. Zij meent evenwel, dat de datum van aanvang van de beroepstermijn niet de datum is waarop de beschikking ter kennis van de Belgische Staat is gebracht, maar de datum waarop verzoekster van de beschikking kennis heeft genomen. In casu staat vast, dat dit lang voor 23 januari 1997 is gebeurd. Dat blijkt volgens verweerster uit het feit, dat de

Rechtbank van koophandel te Nijvel in haar vonnis van 3 januari 1997 heeft vastgesteld, dat verzoekster op 19 december 1996 aangifte van haar faillissement had gedaan «wegens een beschikking van de Europese Commissie van 18 december 1996».

- 32 Verweerster stelt, dat in die omstandigheden voor de berekening van de termijn van een maand moet worden uitgegaan van 18 december 1996. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk want tardief.
- 33 Subsidiair voert verweerster aan, dat indien verzoekster meende dat zij geen exacte kennis had van de inhoud van de beschikking, zij binnen een redelijke termijn de tekst daarvan diende aan te vragen, hetgeen zij niet heeft gedaan.
- 34 Tot staving van haar betoog verwijst de Commissie in het bijzonder naar de arresten van het Hof van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie (172/83 en 226/83, Jurispr. blz. 2831); 6 juli 1988, Dillinger Hüttenwerke/Commissie (236/86, Jurispr. blz. 3761), en 6 december 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Commissie (C-180/88, Jurispr. blz. I-4413), en naar de beschikking van het Hof van 5 maart 1993, Ferreire Acciaierie Sarde/Commissie (C-102/92, Jurispr. blz. I-801), die ook wordt aangehaald in het arrest van het Gerecht van 19 mei 1994, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissie (T-465/93, Jurispr. blz. II-361, punt 29).
- 35 Verzoekster herinnert eraan, dat een beroep slechts met vrucht kan worden ingesteld wanneer de betrokkene op de hoogte is van de motivering van de beschikking van de Commissie. Verzoekster heeft evenwel kennis genomen van de tekst van de beschikking bij de kennisgeving daarvan. Zij stelt dienaangaande, dat zij kort na de vaststelling van de beschikking de Commissie had gecontacteerd om de tekst ervan te verkrijgen, maar dat de Commissie haar antwoordde, dat het niet mogelijk was haar de tekst te zenden vóór de formele kennisgeving ervan aan de Belgische Staat.

- 36 Verzoekster voegt daaraan toe, dat de Commissie de rechtspraak verkeerd heeft uitgelegd. De aangehaalde rechtspraak heeft betrekking op feiten die volstrekt verschillend zijn van de feiten van dit geding. De door de Commissie aangehaalde arresten en beschikkingen hebben immers betrekking op de situatie waarin er geen kennisgeving of bekendmaking van een EGKS-beschikking plaatsvindt, en zij verklaren voor recht, dat beroep kan worden ingesteld binnen een termijn van een maand vanaf het tijdstip waarop de betrokkene daadwerkelijk kennis heeft van de beschikking, op voorwaarde dat de verzoeker de tekst van de beschikking binnen een redelijke termijn aanvraagt.
- 37 Ten slotte stelt verzoekster, dat het hoe dan ook onmogelijk was om vóór de kennisgeving beroep in te stellen, omdat een beschikking krachtens artikel 15 EGKS-Verdrag vóór de kennisgeving ervan geen rechtsgevolgen heeft.
- 38 De Belgische regering ondersteunt de argumenten van verzoekster.
- 39 Het Waalse Gewest en SWS merken op, dat het beroep is ingesteld binnen de termijn van een maand, vermeerderd met de termijn wegens afstand, vanaf de kennisgeving van de beschikking. Zij concluderen, dat artikel 33, derde alinea, van het Verdrag in acht is genomen en dat het beroep derhalve niet als tardief kan worden aangemerkt.

Beoordeling door het Gerecht

- 40 Volgens artikel 33, derde alinea, van het Verdrag, moet het beroep tot nietigverklaring «worden ingesteld binnen een termijn van een maand te rekenen onderscheidenlijk vanaf de dag van kennisgeving of vanaf die van openbaarmaking van de beschikking of de aanbeveling». Het Gerecht is van oordeel, dat de justitiabelen op grond van het rechtszekerheidsbeginsel op de duidelijke bewoordingen van die bepaling moeten kunnen vertrouwen. De termijn voor instelling van het beroep moet bijgevolg worden berekend op basis van de data van kennisgeving en bekendmaking van de beschikkingen en aanbevelingen van de Commissie.

- 41 In casu is de bestreden beschikking bij brief van 23 januari 1997 ter kennis gebracht van de Belgische Staat en bekendgemaakt in het Publicatieblad van 24 april 1997. Daaruit volgt, dat het onderhavige beroep, dat op 25 februari 1997 is ingesteld, dat wil zeggen lang voor het einde van de termijn van een maand, vermeerderd met de termijn wegens afstand van twee dagen die van toepassing is op beroepen ingesteld door personen verblijvend in België, vanaf de datum van bekendmaking, niet tardief is.
- 42 Zoals verzoekster overigens terecht heeft opgemerkt, heeft de rechtspraak die de Commissie tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft aangehaald, betrekking op de — van de onderhavige situatie wezenlijk verschillende — situatie waarin geen kennisgeving of bekendmaking van de beschikking heeft plaatsgevonden.
- 43 De exceptie van niet-ontvankelijkheid moet bijgevolg worden verworpen.

Ten gronde

- 44 Verzoekster en interveniënten voeren in wezen zeven middelen tot nietigverklaring aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 4 van het Verdrag, het tweede middel aan schending van artikel 95 van het Verdrag, het derde middel aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het vierde middel aan gebrekkige motivering en het vijfde middel aan schending van de rechten van de verdediging. Het zesde middel is ontleend aan schending van het fundamentele recht op arbeid, van de preambule en de doelstellingen van het EGKS en het EG-Verdrag en van het evenredigheidsbeginsel. Het zevende middel ten slotte, is ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling.
- 45 Subsidiair werpt verzoekster in het kader van dit beroep tot nietigverklaring bovendien een exceptie van onwettigheid op met betrekking tot de steuncode. Deze exceptie berust op drie middelen. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 95 van het Verdrag. Het tweede middel is ontleend aan

schending van artikel 67 van het Verdrag, en voorzover nodig, van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag. Een derde middel is ontleend aan bevoegdheidsoverschrijding, een kennelijke beoordelingsfout en schending van het beginsel van gelijke behandeling.

Het eerste middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van artikel 4 van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 46 Verzoekster verklaart, dat niet het Waalse Gewest, maar SWS de tussenkomsten ten hare gunste heeft gedaan. De tussenkomsten kunnen daarom niet als staatsteun worden aangemerkt. SWS is immers een privaatrechtelijke onderneming, die weliswaar voor 100 % in handen is van het Waalse Gewest, maar ten overstaan waarvan het Waalse Gewest zich niet als overheid gedraagt en die geen kapitaalmiddelen van het Waalse Gewest ontvangt om haar werkingskosten te dekken. De tussenkomst van SWS past in het kader van haar opdracht als meerderheidsaandeelhouder en vormt derhalve geen inbreng van overheidsmiddelen. Overigens voegt verzoekster daaraan toe, dat hoewel SWS haar referentieaandeelhouder is geworden, zij slechts 40 % van de stemmen heeft.
- 47 Verzoekster betoogt vervolgens, dat het criterium van de «particuliere investeerder in een markteconomie» niet op de ijzer- en staalsector kan worden toegepast, aangezien deze sector voor zijn voortbestaan overheidsmiddelen nodig heeft. Bovendien heeft de Commissie dit criterium in casu niet onderworpen aan een nauwgezet en geïndividualiseerd onderzoek. Dienaangaande merkt verzoekster op, dat de Commissie geen documenten heeft overgelegd waaruit zijzelf of het Gerecht zouden kunnen opmaken in welke omstandigheden het dossier is onderzocht. Zij wijst er ook op, dat de Commissie in haar beschikking enkel heeft vastgesteld, dat «er sprake is van een vermoeden van steun wanneer een kapitaal inbreng in ondernemingen waarvan het kapitaal over particuliere en openbare aandeelhouders is verdeeld, tot gevolg heeft dat het overheidsbelang aanzienlijk hoger ligt dan oorspronkelijk het geval was en de terugtrekking van de particuliere aandeelhouders hoofdzakelijk aan de slechte rentabiliteitsvooruitzichten van de onderneming is te wijten» (punt V, vijfde alinea, van de

considerans van de bestreden beschikking). Het gemeenschapsrecht biedt evenwel geen grondslag voor een dergelijk vermoeden. Bovendien berust het vermoeden van de Commissie op onjuiste feitelijke beweringen. Volgens verzoekster bleef de voormalige referentie-aandeelhouder Socindus met name volhouden, dat hij in de kansen op herstel van het concurrentievermogen van de onderneming geloofde, en was de terugtrekking van die particuliere investeerder enkel te wijten aan gebrek aan middelen om aan het herstelplan deel te nemen.

- 48 Verzoekster voegt daaraan toe, dat er enkel sprake is van staatssteun wanneer er geen objectieve redenen zijn om te verwachten, dat interventie maatregelen een aanvaardbare rentabiliteit zullen hebben. Dienaangaande merkt zij op, dat de feitelijke bewering van de Commissie in de bestreden beschikking, volgens welke het herstelplan door een onafhankelijke deskundige was afgeraden, onjuist is. De rapporten Laplace Conseil en Davy Clecim hebben de rentabiliteitsmogelijkheden van de onderneming bevestigd. Het rapport Gandois was volgens verzoekster partijdig, aangezien Gandois toendertijd functies uitoefende bij een Belgische concurrent en bij een organisme dat de belangen van de Franse ijzer- en staalondernemingen vertegenwoordigt. Ter terechtzitting heeft verzoekster bovendien onderstreept, dat de markt in de rentabiliteit van de interventie maatregelen geloofde. Het feit dat de beurs gunstig op die maatregelen heeft gereageerd, vormt daarvoor een belangrijke aanwijzing.
- 49 Ten slotte stelt verzoekster, dat de vaststelling van de Commissie, dat «de staat de plaats van de particuliere sector [heeft ingenomen]» in het beheer en het aandeelhouderschap van de onderneming, irrelevant is, aangezien de oprichting van de Gemeenschap overeenkomstig artikel 83 van het Verdrag in geen enkel opzicht de regeling van de eigendom van ondernemingen raakt. Het feit dat de Commissie zich op voornoemde vaststelling heeft gebaseerd, heeft tot gevolg dat overheidsondernemingen worden gediscrimineerd ten aanzien van particuliere ondernemingen.
- 50 Verzoekster concludeert, dat de Commissie om al die redenen een vergissing heeft begaan, waar zij de litigieuze maatregelen aanmerkt als staatssteun in de zin van artikel 4, sub c, van het Verdrag.

- 51 Volgens de Belgische regering was de Commissie ten onrechte van oordeel, dat de door Belfin aan verzoekster verstrekte leningen een staatsgarantie genoten. Zij merkt dienaangaande op, dat alleen de leningen waarop Belfin bij de banken inschrijft een dergelijke garantie krijgen, en niet de leningen die door Belfin aan de ondernemingen worden verstrekt. De aanwezigheid van een staatsgarantie vormt juist een wezenlijk verschil tussen de contractuele verhoudingen van Belfin met de bankinstellingen en haar contractuele verhoudingen met de ondernemingen.
- 52 Subsidiair merkt de Belgische regering op, dat de staatsgarantie voor de door Belfin geleende bedragen steeds door een tegengarantie van de ontvangers van de lening wordt gedekt, en dus uiteindelijk een particuliere garantie is. Die ontvangers dragen immers bij aan een met de leningen van Belfin verbonden «waarborgfonds». Volgens artikel 10 van de overeenkomst van aandeelhouders van Belfin worden de vorderingen van de staat jegens Belfin, wegens het beroep op de garantie voor de geleende bedragen, uitgeoefend ten belope van de bedragen die het waarborgfonds vormen. Interveniente concludeert, dat zelfs wanneer het Gerecht mocht oordelen dat de leningen van Belfin gewaarborgd waren, deze garantie geen staatsteun vormt. Zij voegt daar overigens aan toe, dat Belfin geen overheidsonderneming is, aangezien 50 % van haar aandelen in particuliere handen is.
- 53 Voor het overige ondersteunt de Belgische regering het betoog van verzoekster.
- 54 Het Waalse Gewest en SWS ondersteunen eveneens verzoeksters argumenten. Zij merken op, dat het aan de Commissie voorgelegde plan onontbeerlijk was en op betrekkelijk korte termijn economische rentabiliteit en een verbetering van verzoeksters financiële situatie nastreefde. Met name de kapitaalbreng van 1,5 miljard BFR diende de leefbaarheid en de toekomstige ontwikkeling van de onderneming te verzekeren. Het Waalse Gewest en SWS beklemtonen ook, dat de interventies van SWS tot het strikt noodzakelijke beperkt bleven, en dat SWS zich bijgevolg als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen. Zij betogen tezelfdertijd, dat het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie onredelijk is, aangezien het in de praktijk onmogelijk is daaraan te voldoen. Gewoonlijk hoedt een particuliere investeerder er zich immers voor, kapitaal in te brengen in een onderneming in moeilijkheden. Door de lidstaten dit criterium op te leggen, miskent de Commissie hun rol van overheid. Bovendien

heeft de Commissie het criterium in casu verkeerd toegepast, door er geen rekening mee te houden dat het plan verzoekster in staat stelde weer levensvatbaar te worden, onder meer door een vermindering van de productiecapaciteit.

- 55 Verweerster herinnert er om te beginnen aan, dat met het begrip hulp in de zin van artikel 4, sub c, van het Verdrag wordt bedoeld prestaties in geld of in natura ter ondersteuning van een onderneming, die zijn verleend boven hetgeen de koper of verbruiker ter zake van door die onderneming geleverde goederen of diensten verschuldigd was; het begrip hulp omvat niet alleen positieve prestaties, doch eveneens maatregelen welke, in verschillende vormen, verlichting brengen in de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken. Verweerster herinnert er ook aan, dat het begrip staatssteun zowel betrekking heeft op steun die rechtstreeks door de lidstaten of hun territoriale collectiviteiten wordt verleend, als op steun toegekend door publiek- of privaatrechtelijke lichamen die zijn opgericht met het oog op de verdeling en het beheer van de steun.
- 56 In het licht van deze uitlegging van artikel 4 van het Verdrag vestigt verweerster de aandacht op de statuten van SWS. Daaruit blijkt onder meer, dat SWS een vennootschap is waarvan het kapitaal voor 100 % in handen is van het Waalse Gewest. Haar taak als «bevoorrecht instrument van het beleid van het Waalse Gewest in de ijzer- en staalsector» bestaat in het beheer van de deelnemingen en vorderingen van de overheid in de ijzer- en staalsector, de tenuitvoerlegging van de interventie maatregelen van de Waalse regering, en het beheer van de bestaande of toekomstige deelnemingen, obligaties, voorschotten of belangen van het Waalse Gewest uit hoofde van dergelijke maatregelen in ijzer- en staalondernemingen. Daartoe staat SWS in voor de tenuitvoerlegging en de controle van de beslissingen betreffende ondernemingen ten aanzien waarvan het Waalse Gewest maatregelen heeft genomen. Verweerster stelt voorts, dat het Waalse Gewest — eveneens volgens de statuten van SWS — de president en de vice-president van die vennootschap benoemt, de eventuele wijzigingen van haar statuten vaststelt en toestemming moet geven voor de overdracht van haar aandelen, die hoe dan ook enkel in handen mogen zijn van het Waalse Gewest zelf of van door de Waalse regering aangeduide financiële instellingen van openbaar belang.

- 57 Verweerster concludeert, dat de argumentatie van verzoekster, volgens welke SWS de beslissing tot tussenkomst ten gunste van Forges de Clabecq heeft genomen en deze tussenkomst niet met overheidsmiddelen is bekostigd, volkomen onjuist is. Aanvullend verwijst zij dienaangaande naar in de Belgische dagbladen verschenen artikelen die uitdrukkelijk melding maken van het besluit van de Waalse regering, in het bijzonder van de minister-president van het Waalse Gewest, Collignon, om Forges de Clabecq financiële steun ten belope van 1,5 miljard BFR te verlenen. De inlichtingen die de Belgische autoriteiten bij de kennisgeving in juni 1996 aan de Commissie hebben verstrekt, bevestigen eveneens, dat het de minister-president van de Waalse regering is die de besluitvorming betreffende Forges de Clabecq heeft geleid. Dezelfde conclusie kan worden getrokken uit de memories die het Waalse Gewest heeft neergelegd in zaak T-70/97, welke bij beschikking van het Gerecht van 29 september 1997 niet-ontvankelijk is verklaard. In die memories heeft het Waalse Gewest het over «zijn beslissing van juni 1996», en bevestigt het, dat «het het Waalse Gewest is dat het project heeft gestuurd en dat zich bereid heeft verklaard om de nodige investeringen te doen».
- 58 In antwoord op de argumenten van de Belgische regering merkt verweerster op, dat SWS bij haar brief van 23 juli 1996 enkele documenten heeft gevoegd, opgesteld door de Belgische minister van Financiën en door NMKN en Belfin, waaruit ondubbelzinnig blijkt, dat de leningen van NMKN en Belfin, evenals de reeds vervallen bedragen ervan, door een staatsgarantie waren gedekt.
- 59 Verweerster herinnert er vervolgens aan, dat het criterium van de investeerder in een markteconomie in de steuncode voorkomt. Zij onderstreept, dat dit beginsel in talrijke gevallen is toegepast om te bepalen of er sprake was van staatssteun. Wanneer een onderneming overheidsmiddelen ontvangt, onderzoekt de Commissie onder meer, of een investeerder in een markteconomie die bedragen onder soortgelijke voorwaarden zou hebben verstrekt. Dit beleid van de Commissie is overigens herhaaldelijk door het Hof goedgekeurd.
- 60 Ten slotte beklemtoont verweerster, dat zij bij de toepassing van dit criterium rekening heeft gehouden met het individuele dossier van verzoekster, en dat artikel 83 van het Verdrag, dat door verzoekster wordt ingeroepen, het gebruik van het criterium van de investeerder in een markteconomie juist rechtvaardigt. Met betrekking tot de deskundigenverslagen merkt verweerster op, dat zij

integraal deel uitmaakten van het dossier van kennisgeving dat de Commissie in juni 1996 van de Belgische autoriteiten heeft ontvangen, en dat zij unaniem waren over de rampzalige financiële en commerciële situatie van verzoekster. Zij wijst er ook op, dat zij volledig rekening heeft gehouden met alle uit die deskundigenverslagen voortvloeiende gegevens.

- 61 In repliek preciseert verzoekster, dat de vraag niet is, of het Waalse Gewest het herstelplan heeft gestuurd, maar of SWS, een privaatrechtelijke vennootschap, of haar aandeelhouder, het Waalse Gewest, een beslissing heeft genomen die op grond van de marktlogica economisch gerechtvaardigd was, dan wel een zuiver politieke beslissing, ontdaan van elke rationele economische rechtvaardiging. Verzoekster is met andere woorden van mening, dat «de vraag niet is, óf het Waalse Gewest het dossier leidt, maar dat de wijze waarop het Gewest dit dossier leidt moet worden beoordeeld. Het Waalse Gewest is in casu enig aandeelhouder van de aandeelhouder, die zelf een minderheid van de stemmen heeft en die tijdelijk optreedt als referentie-aandeelhouder van de vennootschap in moeilijkheden».

Beoordeling door het Gerecht

- 62 Om te beginnen stelt het Gerecht vast, dat de juistheid van de in de bestreden beschikking neergelegde bedragen van de interventies, waarvan enkele duidelijk hoger zijn dan de bedragen die oorspronkelijk ter kennis waren gebracht of op andere wijze door de Belgische autoriteiten waren opgegeven, door verzoekster noch door interveniënten wordt betwist.
- 63 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat met het begrip hulp in de zin van artikel 4, sub c, van het Verdrag wordt bedoeld prestaties in geld of in natura, die ter ondersteuning van een onderneming worden verleend naast hetgeen de koper of de verbruiker verschuldigd is ter zake van door die onderneming geleverde goederen of diensten, en bovendien alle maatregelen welke verlichting brengen in de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken (arrest Hof van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkoolmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, Jurispr. blz. 1, 39). Alle door de bestreden beschikking bedoelde maatregelen vallen kennelijk onder dit begrip.

- 64 In de eerste plaats staat vast, dat de kapitaalbreng van 1,5 miljard BFR en de in het kader van die inbreng verleende voorschotten geen betaling waren van door verzoekster geproduceerde goederen, maar maatregelen om de onderneming weer op de been te helpen. Deze maatregelen moeten dus worden beschouwd als prestaties in geld, verleend ter ondersteuning van een onderneming, en kunnen bijgevolg als hulp in de zin van artikel 4, sub c, van het Verdrag worden aangemerkt.
- 65 Vervolgens is duidelijk, dat de andere door de bestreden beschikking bedoelde maatregelen verzoekster hebben bevrijd van lasten die zij anders had moeten dragen. Door de kwijtschelding van vorderingen uit leningen is verzoekster verlost van bepaalde schulden die op haar budget rustten. Ook de staatsgaranties voor de leningen van NMKN en Belfin en de overbruggingskredieten verlichtten de druk op verzoeksters budget.
- 66 Ter rechtvaardiging van de ten gunste van verzoekster genomen maatregelen hebben het Waalse Gewest en SWS overigens betoogd, dat deze maatregelen onontbeerlijk waren om de onderneming weer op de been te brengen, zo niet zelfs te redden (zie hiervóór, punt 54). Dit toont juist aan, dat deze interventies de financiële problemen van verzoekster beoogden te verlichten, en dat zij derhalve steunmaatregelen vormden.
- 67 Daaruit volgt noodzakelijkerwijze, dat de Commissie alle in de bestreden beschikking bedoelde maatregelen terecht als steunmaatregelen heeft aangemerkt.
- 68 Met betrekking tot de vraag of die steun als staatssteun moet worden aangemerkt, zij eraan herinnerd, dat bij het onderzoek of steun uitgaat van de staat, geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen de gevallen waarin steun rechtstreeks door de lidstaat of een territoriale overheid daarvan wordt verleend, en die waarin hij wordt verleend door een publiek- of privaatrechtelijk lichaam dat door de staat of de territoriale overheid is opgericht of aangewezen om de steun te beheren (zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig/Duitsland, 78/76, Jurispr. blz. 595, punt 21, en 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 11; zie ook artikel 1, lid 2, van de steuncode).

- 69 In het licht van die rechtspraak staat volgens het Gerecht duidelijk vast, dat de kapitaalbreng van 1,5 miljard BFR, de in het kader van die inbreng verleende voorschotten en de kwijtschelding van vorderingen uit leningen maatregelen van de overheid waren, daar het hier gaat om maatregelen van SWS, die voor 100 % in handen is van het Waalse Gewest, die volgens haar eigen statuten dienst doet als «bevoorrecht instrument van het beleid van het Waalse Gewest» en die juist is opgericht om «in het belang van de economie van het gewest en rekening houdend met het economisch beleid van het gewest, de oprichting, herorganisatie of uitbreiding van particuliere ondernemingen te steunen» en «het openbaar economisch initiatief te bevorderen». Uit het dossier blijkt bovendien, dat de handelwijze van SWS ten aanzien van verzoekster rechtstreeks in verband stond met besprekingen binnen de Waalse regering. In een brief aan de Commissie meldt de minister-president van de Waalse regering, dat het Waalse Gewest ingevolge de bestreden beschikking van de Commissie «tot de conclusie was gekomen, dat niet langer was voldaan aan de voorwaarden die haar besluit van juni 1996 om aan het herkapitalisatieplan deel te nemen, rechtvaardigden, en dat zij SWS bijgevolg niet langer kon opdragen haar steun aan de onderneming te verlenen» (bijlage II bij de memorie van dupliek).
- 70 Wat de leningen van NMKN en Belfin betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt, dat de Commissie niet de leningen zelf als steunmaatregelen heeft aangemerkt, maar de betrokken staatsgaranties. Vervolgens zij vastgesteld, dat het argument van de Belgische regering dat de leningen van Belfin niet door een staatsgarantie waren gedekt, wordt tegengesproken door een brief die Belfin op 25 juni 1996 aan verzoekster heeft gezonden en die door SWS bij haar brief van 23 juli 1996 aan de Commissie is gevoegd. Volgens die brief was de principiële instemming met het uitstel van drie kalenderjaren voor de terugbetaling van het kapitaal van de door Belfin aan verzoekster toegekende kredieten afhankelijk van de voorwaarde, dat «de staat (openbaar krediet) zou instemmen met een uitbreiding van haar garantie tot de uitgestelde vervaldagen». Het overheidskarakter van de staatsgaranties kan evenmin rechtsgeldig worden weerlegd.
- 71 Aangaande het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, herinnert het Gerecht eraan, dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van door de overheid ten gunste van een onderneming genomen maatregelen, toepassing van dit criterium ter zake dienend is, daar het is gebaseerd op de mogelijkheden voor de steunontvangende onderneming om zich de betrokken bedragen op de kapitaalmarkt te verschaffen en erop neerkomt, of een particuliere investeerder onder dezelfde voorwaarden tot de betrokken

transactie zou zijn overgegaan (zie, bijvoorbeeld, arrest Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 26, en arrest Gerecht van 30 april 1998, Cityflyer Express/Commissie, T-16/96, Jurispr. blz. II-757, punt 51). Indien men, zoals verzoekster en interveniënten doen, betwist dat dit criterium in de sector van de ijzer- en staalindustrie ter zake dienend is met het betoog, dat deze sector in de praktijk onvermijdelijk behoefte heeft aan inbreng van openbare middelen, ontkent men dat het in artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag neergelegde verbod, dat juist betrekking heeft op door de staten verleende subsidies of hulp, in beginsel toepasselijk is. Het Gerecht is van oordeel, dat het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie in het kader van artikel 4 EGKS-Verdrag even relevant is als in het kader van artikel 92 EG-Verdrag, voorzover aan de hand daarvan de voordelen die de mededeling vervalsen of bedreigen, aan het licht kunnen worden gebracht. Voor het overige is dit criterium opgenomen in artikel 1, lid 2, van de steuncode en wordt de wettigheid van deze code door verzoekster in dit opzicht niet betwist.

- 72 Blijkens de in casu aan het Gerecht overgelegde stukken, in het bijzonder de brief van kennisgeving (bijlage 3 bij het verzoekschrift), zijn de maatregelen ten gunste van verzoekster genomen om «de voortzetting van haar werkzaamheden te verzekeren», en diende SWS deze maatregelen ten uitvoer te leggen omdat Socindus, de vennootschap die de belangen van de familiale particuliere aandeelhouders-beheerders verenigde en werd beschouwd als de voor het beheer van de onderneming verantwoordelijke particuliere aandeelhouder, zich uit de onderneming had teruggetrokken. Uit die brief blijkt ook, dat de concurrentiepositie en de financiële situatie van verzoekster bleven verslechteren, ondanks de investeringskredieten die zij in de jaren tachtig en negentig had verkregen (zie hiervóór, punten 8 en 9). Alles wijst erop, dat in die omstandigheden de mogelijkheden voor verzoekster om een particuliere investeerder te vinden die bereid zou zijn om zoveel geld in de onderneming te pompen als de in de bestreden beschikking bedoelde overheidsmiddelen, verwaarloosbaar zo niet nihil waren. Dienaangaande bewijst de gunstige reactie van de beurs op de financiële maatregelen ten gunste van verzoekster niet, dat particuliere aandeelhouders zelf zoveel geld in de onderneming zouden hebben geïnvesteerd. De maatregelen ten gunste van verzoekster vormden dan ook geen inbreng van risicokapitaal volgens de normale praktijk van vennootschappen in een markteconomie, maar waren daarentegen noodmaatregelen met het oog op het voortbestaan van de onderneming. Deze beoordeling wordt voor het overige bevestigd door het feit, dat verzoekster haar faillissement heeft aangevraagd daags nadat zij kennis had genomen van de weigering van de Commissie om die maatregelen toe te staan.

- 73 Anders dan verzoekster beweert, staan noch de omstandigheid dat SWS aandeelhouder van de onderneming was toen zij bovengenoemde maatregelen

ten gunste van de onderneming ten uitvoer legde, noch artikel 83 van het Verdrag eraan in de weg, dat deze maatregelen als staatssteun worden aangemerkt. Het feit dat volgens artikel 83 «de oprichting van de Gemeenschap in geen enkel opzicht de regeling van de eigendom van ondernemingen [raakt]», belet niet, dat artikel 4 van het Verdrag kan worden ingeroepen tegen overheidsinstellingen die, als aandeelhouders van ondernemingen, maatregelen nemen die geen inbrengen van risicokapitaal zijn volgens de normale praktijk van vennootschappen in een markteconomie. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking gericht is tegen de financiële maatregelen ten gunste van verzoekster, en niet tegen de hoedanigheid van aandeelhouder van SWS op zich (zie hiervóór, punt 18).

- 74 Uit een en ander volgt, dat de beoordeling van de Commissie, volgens welke de betrokken maatregelen geen inbrengen van risicokapitaal volgens de normale praktijk van investeerders in een markteconomie waren en bijgevolg als staatssteun in de zin van artikel 1, lid 2, van de steuncode en artikel 4, sub c, van het Verdrag moesten worden aangemerkt, niet kennelijk onjuist kan worden geacht.
- 75 De Commissie heeft de in de bestreden beschikking bedoelde maatregelen ten gunste van verzoekster derhalve terecht als inbreng van middelen door de overheid aangemerkt. Het eerste middel tot nietigverklaring moet dus worden verworpen.

Het tweede middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van artikel 95 van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 76 Het Waalse Gewest en SWS wijzen erop, dat de maatregelen ten gunste van verzoekster niet onder de werkingssfeer van de artikelen 2 tot en met 5 van de staalsteuncode vallen, zoals de Commissie zelf in haar beschikking heeft erkend. In die omstandigheden had de Commissie krachtens artikel 95 van het Verdrag de

zaak aan de Raad moeten voorleggen om diens advies over een eventuele goedkeuring van die maatregelen in te winnen.

- 77 Verweerster herinnert eraan, dat zij in het kader van artikel 95 van het Verdrag over een discretionaire bevoegdheid beschikt, die zij in het algemeen belang dient aan te wenden. De uitoefening van die bevoegdheid kan enkel worden afgekeurd wanneer een feitelijke onjuistheid of een kennelijke beoordelingsfout is aangetoond. Intervenienten hebben zulks niet aangetoond.

Beoordeling door het Gerecht

- 78 Om te beginnen stelt het Gerecht vast, dat partijen niet hebben betwist dat de betrokken maatregelen onder geen van de in de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode bedoelde categorieën steun vielen (zie hiervóór, punt 5).
- 79 Vervolgens herinnert het Gerecht eraan, dat artikel 4, sub c, van het Verdrag de Commissie niet belet, bij wijze van uitzondering, op de grondslag van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag staatsteun goed te keuren die niet onder de in de steuncode bedoelde categorieën valt (arrest Gerecht van 24 oktober 1997, EISA/Commissie, T-239/94, Jurispr. blz. II-1839, punten 63 en 72). Anders dan het Waalse Gewest en SWS beweren, gaat het hier evenwel niet om een verplichting van de Commissie, maar enkel om een discretionaire bevoegdheid, die de Commissie uitoefent wanneer zij van mening is, dat de aangemelde steun noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, met name om aan onvoorziene omstandigheden het hoofd te bieden (arrest EISA/Commissie, reeds aangehaald, dezelfde punten). Daaruit volgt dat de Commissie, die in het communautair belang dient te handelen, deze bevoegdheid slechts bij wijze van uitzondering mag aanwenden. Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door het in artikel 1, lid 1, van de steuncode neergelegde beginsel, volgens hetwelk alle steun aan de ijzer- en staalindustrie enkel als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt kan worden aangemerkt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode (arrest Gerecht van 25 september 1997, UK Steel Association/

Commissie, T-150/95, Jurispr. blz. II-1433, punt 95). Een dergelijk stelsel beoogt juist, billijke mededingingsvoorwaarden in de ijzer- en staalsector mogelijk te maken (hetzelfde arrest, punt 118; punt I, vijfde alinea, van de considerans van de steuncode).

- 80 Ten slotte zij eraan herinnerd, dat schending van het Verdrag wegens onjuiste beoordeling van een situatie die voortvloeit uit economische feiten of omstandigheden, enkel kan worden vastgesteld wanneer wordt aangetoond, dat de Commissie haar bevoegdheden heeft misbruikt of, gelet op de bepalingen van het Verdrag, de situatie met het oog waarop de beschikking is gegeven, klaarblijkelijk verkeerd heeft beoordeeld (arrest Hof van 12 februari 1960, *Société métallurgique de Knutange/Hoge Autoriteit*, 15/59 en 29/59, Jurispr. blz. 9, 28; beschikking van de president van het Hof van 3 mei 1996, *Duitsland/Commissie*, C-399/95 R, Jurispr. blz. I-2441, punten 61 en 62).
- 81 Volgens het Gerecht wijst in casu niets erop, dat de Commissie kennelijk heeft gedwaald door niet, bij wijze van uitzondering, de betrokken steunmaatregelen goed te keuren. Aangezien ondanks verschillende omvangrijke maatregelen ten gunste van verzoekster, deze zich bijna in staat van faillissement bevond, was het juist niet onredelijk dat de Commissie van oordeel was dat de nieuwe voorgenomen maatregelen op welke termijn dan ook de levensvatbaarheid van de onderneming niet verzekerden, en dat derhalve geen van de doelstellingen van het Verdrag de goedkeuring van die maatregelen noodzakelijk maakte. Bovendien was de toestand waarin verzoekster zich ten tijde van de toekenning van de steunmaatregelen bevond, voorzienbaar.
- 82 De deskundigenverslagen die in 1996 over de toestand van de onderneming en de te treffen maatregelen zijn opgesteld, bevestigen die beoordelingen. In het rapport Laplace Conseil wordt vastgesteld, dat «de oorzaak van [de ernstige situatie van de onderneming] bij Forges de Clabecq ligt, in het systeem waarin achtereenvolgens aan alle spelers elke verantwoordelijkheid werd ontnomen: aandeelhouders, beheerders, directie, kader, voorlieden en vertegenwoordigdes van de arbeiders. Dat systeem heeft de evolutie van het personeelsbeleid, en dus van de concurrentiekracht van de onderneming, gedurende de laatste 20 jaar geblokkeerd.» Het rapport zegt voorts, dat «Forges de Clabecq zich van alle Waalse ijzer- en staalondernemingen veruit in de meest kritieke toestand bevindt», en dat in het licht van die toestand «de voorgestelde herstructurering geen wonder-

middeltje is», en in het beste geval ervoor kan zorgen, dat «er tijd is om de nodige industriële en sociale overgangen te verwezenlijken». Die noodzakelijke overgangen omvatten volgens het rapport onder meer «een vermindering van het personeelsbestand met 650 personen vóór eind 1996». Het rapport Gandois stelde vast, dat verzoekster «is leeggebloed, en enkel overleeft dankzij de steun van het Waalse Gewest». Volgens dit rapport zou voor een reële kans op herstel van de onderneming een herkapitalisatie van 4,5 miljard BFR nodig zijn. Het raadde een dergelijke herkapitalisatie evenwel af, omdat «het zou gaan om verboden staatssteun, die zou leiden tot een kennelijke discriminatie in de concurrentie tussen de verschillende ondernemers op de ijzer- en staalmarkt. Het ligt voor de hand, dat de markteconomie niet kan werken indien het de staten vrijstaat naar eigen goeddunken ondernemingen te helpen». Het rapport kwam tot de volgende conclusie: «Forges de Clabecq zet heden ten dage haar werkzaamheden enkel voort dankzij de ondersteuning van een van haar aandeelhouders, het Waalse Gewest. Deze situatie kan niet voortduren. In het gunstigste geval zullen op het terrein banen voor 600 tot 700 personen behouden kunnen blijven.» Voor het overige wijst niets erop, dat dit rapport partijdig was.

- 83 Bijgevolg kan niet worden vastgesteld, dat de Commissie kennelijk heeft gedwaald toen zij besloot, de betrokken steunmaatregelen niet goed te keuren op grond dat geen van de doelstellingen van het Verdrag de goedkeuring ervan vereiste. Het tweede middel tot nietigverklaring moet derhalve ook worden verworpen.

Het derde middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel

Argumenten van partijen

- 84 De Belgische regering beklemtoont, dat het bij de door de Commissie in de bestreden beschikking bekritiseerde staatsgaranties in werkelijkheid gaat om die welke enerzijds betrekking hadden op een schijf van 680 miljoen BFR van het eerste investeringskrediet dat aan het begin van de jaren tachtig aan verzoekster is verleend, en anderzijds op het laatste krediet van 650 miljoen BFR, dat in 1985 aan verzoekster is toegekend. Zij wijst erop, dat die twee kredieten onder een

aantal voorwaarden zijn toegestaan bij een beschikking van de Commissie van 16 december 1982 (hierna: «beschikking van 1982»), respectievelijk een beschikking van de Commissie van 31 juli 1985 (hierna: «beschikking van 1985»). In 1986 heeft de Commissie haar toestemming zelfs bevestigd, ondanks het feit dat een door haar vastgestelde financiële drempel was overschreden.

- 85 Volgens de Belgische regering was de Commissie in die omstandigheden niet gerechtigd, diezelfde interventie maatregelen te toetsen aan de thans geldende steuncode, te concluderen dat zij onwettig waren en terugbetaling ervan te gelasten. Dienaangaande onderstreept zij, dat zij de voorwaarden die de Commissie in 1982 en 1985 voor de goedkeuring had gesteld, in acht heeft genomen, en dat de Commissie hoe dan ook nooit sancties heeft opgelegd op grond van niet-inachtneming van die voorwaarden.
- 86 De Belgische regering voegt daaraan toe, dat aan haar argumentatie geen afbreuk wordt gedaan door de verschillende terugbetalingsherschikkingen die ten aanzien van die kredieten zijn doorgevoerd. Het uitstellen van de vervaldag heeft de staatsgaranties slechts minimaal uitgebreid en gewijzigd. De Commissie is derhalve niet gerechtigd haar goedkeuring van die garanties op losse schroeven te zetten. Zij had zich in haar beschikking hoe dan ook enkel mogen uitspreken over de uitbreidingen van de oorspronkelijke garanties, en niet over de garanties in hun geheel.
- 87 Verweerster wijst erop, dat de Belgische regering haar argumenten niet in antwoord op de ingebrekestelling door de Commissie in het kader van de procedure van artikel 6, lid 4, van de steuncode heeft voorgelegd, noch in een andere fase van de precontentieuze procedure. Verweerster herinnert dienaangaande aan het beginsel van de strikte overeenstemming tussen de in de administratieve procedure aangevoerde middelen en de middelen ontwikkeld in het kader van het beroep. Uit het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 6, lid 4, van de steuncode in te leiden, bleek overigens duidelijk, dat de staatsgaranties voor de leningen van NMKN en Belfin niet werden geacht onder de voorafgaande goedkeuring van de Commissie te vallen.

- 88 De bestreden beschikking vormt overigens ook een bevestiging van het besluit om de onderzoeksprocedure in te leiden, hetgeen een aanvechtbare handeling is.
- 89 Ten slotte, aldus verweerster, heeft interveniënte met die argumentatie het kader van het geding gewijzigd. Zij heeft het geding dus niet aanvaard in de stand waarin het zich op het ogenblik van haar tussenkomst bevond.
- 90 Om bovenstaande redenen is dit middel volgens de Commissie niet-ontvankelijk.
- 91 Ter terechtzitting heeft de Belgische regering betoogd, dat zij in haar hoedanigheid van interveniënte in het geding, alle middelen rechtens ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster mag aanvoeren. Het is irrelevant dat zij bepaalde argumenten niet heeft aangevoerd in antwoord op de ingebrekestelling door de Commissie.

Beoordeling door het Gerecht

- 92 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de Belgische regering, anders dan verweerster stelt, het kader van het geding niet heeft gewijzigd door een middel tot nietigverklaring op te werpen dat door verzoekster niet is aangevoerd. Blijkens de bewoordingen van artikel 116, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering kan de interveniënt weliswaar niet de conclusies van de partij ter ondersteuning waarvan hij tussenkomt, uitbreiden, maar mag hij de middelen en argumenten die hij ter ondersteuning van die conclusies aanvoert, vrij kiezen.
- 93 Deze keuzevrijheid is overigens niet beperkt tot de argumenten die in het stadium van de administratieve procedure zijn voorgedragen. De Belgische regering zou

weliswaar geen feitelijke elementen kunnen inroepen die de Commissie niet bekend waren en die zij tijdens de administratieve procedure niet aan de Commissie heeft willen meedelen (zie arrest Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 31), maar niets belet haar om tegen de eindbeschikking een rechtsmiddel aan te voeren dat niet tijdens de administratieve procedure is voorgedragen.

- 94 In tegenstelling tot hetgeen verweerster in haar memories suggereert, is de regel die het Hof en het Gerecht toepassen inzake de overeenstemming tussen de middelen ontwikkeld in het kader van de precontentieuze procedure enerzijds, en in het kader van het beroep anderzijds (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 29 maart 1990, Alexandrakis/Commissie, T-57/89, Jurispr. blz. II-143, punten 8 en 9, en arrest Hof van 17 november 1992, Commissie/Griekenland, C-105/91, Jurispr. blz. I-5871, punt 12), geen algemene regel. Zij is slechts van toepassing voor zover dit noodzakelijkerwijze voortvloeit uit sommige bepalingen, zoals, inzake ambtenarenzaken, artikel 91, lid 2, van het statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en, inzake beroepen wegens niet-nakoming, artikel 169 EG-Verdrag. Voor het overige wordt zelfs in het specifieke stelsel van artikel 169 EG-Verdrag de regel inzake overeenstemming niet aan de lidstaat tegengeworpen, zodat deze zijn argumenten voor de rechter niet hoeft te beperken tot de argumenten die hij tijdens de precontentieuze procedure als opmerkingen heeft voorgedragen.
- 95 Ten slotte zij eraan herinnerd, dat eindbeschikkingen van de Commissie inzake staatssteun eigen rechtsgevolgen hebben, en dat de belanghebbenden derhalve in rechte kunnen opkomen tegen deze beschikkingen, ongeacht of zij het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure betreffende de litigieuze steun al dan niet hebben betwist (arrest Gerecht van 31 maart 1998, Preussag Stahl/Commissie, T-129/96, Jurispr. blz. II-609, punt 31). In tegenstelling tot hetgeen verweerster betoogt, staat het feit dat het Koninkrijk België het besluit van de Commissie tot inleiding van de onderzoeksprocedure inzake de maatregelen ten gunste van verzoekster niet voor de rechter heeft betwist, er dus niet aan in de weg, dat het tussenkomt in het beroep tegen de eindbeschikking van de Commissie.
- 96 Uit deze inleidende overwegingen volgt, dat het onderhavige middel ten gronde moet worden onderzocht.

- 97 Volgens vaste rechtspraak dient het beginsel van rechtszekerheid te waarborgen, dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn (arrest Hof van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, Jurispr. 1996, blz. I-569, punt 20). Hiertoe is essentieel, dat de gemeenschapsinstellingen de onaantastbaarheid respecteren van door hen vastgestelde handelingen die de juridische en materiële situatie van rechtssubjecten beïnvloeden, zodat zij deze handelingen slechts zullen kunnen wijzigen met inachtneming van de bevoegdheids- en vormvoorschriften (arrest Gerecht van 21 oktober 1997, Deutsche Bahn/Commissie, T-229/94, Jurispr. blz. II-1689, punt 113).
- 98 Een schending van dat beginsel kan evenwel niet met vrucht worden ingeroepen, wanneer het rechtssubject, wiens juridische en materiële situatie door de betrokken handeling ongunstig werd beïnvloed, de voorwaarden van die handeling niet in acht heeft genomen (arrest Gerecht van 15 oktober 1997, IPK/Commissie, T-331/94, Jurispr. blz. II-1665, punt 45).
- 99 In casu moet worden vastgesteld, dat in 1996 geen van de staatsgaranties voor de leningen van NMKN en Belfin nog viel onder de goedkeuring die de Commissie in de beschikkingen van 1982 en 1985 had gegeven. In de jaren volgend op die beschikkingen hadden de Belgische autoriteiten immers enkele belangrijke wijzigingen aangebracht in de voorwaarden voor terugbetaling van die leningen, die voor verzoekster bijzonder gunstig waren. Blijkens de ter zake door de Belgische regering verstrekte inlichtingen (memorie van interventie, punt 12) had de Belgische Staat een bedrag van 198 miljoen BFR van het krediet van 680 miljoen BFR overgenomen, en het uitstel met verschillende jaren van de vervaldagen van de verschillende kredieten van de NMKN en de ter zake gegeven staatsgaranties toegestaan.
- 100 Deze wijzigingen zijn niet ter kennis van de Commissie gebracht en kunnen niet worden aangemerkt als verenigbaar met de voorwaarden waaraan de goedkeuringen van 1982 en 1985 onderworpen waren. In haar beschikking van 1982 had de Commissie de Belgische regering meegedeeld, dat de goedkeuring van de aangemelde maatregel tot gevolg had, dat verzoeksters mogelijkheden om haar problemen verder op te lossen door middel van financiële bijstand van de staat, uitgeput waren; deze voorwaarde van de goedkeuring is duidelijk miskend door de wijzigingen die de Belgische autoriteiten vervolgens aan de toegestane maatregel hebben aangebracht. In de beschikking van 1985 preciseerde de

Commissie, dat de toegestane steunmaatregelen voor 31 december 1985 dienden te worden uitgevoerd, welke voorwaarde uitsloot, dat de goedgekeurde lening achteraf aanzienlijke wijzigingen ten gunste van verzoekster zou ondergaan. Duidelijk is, dat de goedkeuringen van de Commissie inzake staatsteun hoe dan ook enkel betrekking kunnen hebben op de maatregelen zoals zij zijn aangemeld, en niet kunnen worden geacht gevolgen te hebben na de periode die oorspronkelijk voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen was voorzien.

- 101 In die omstandigheden dient het derde middel tot nietigverklaring, ontleend aan miskennis van de beschikkingen van 1982 en 1985, te worden verworpen.

Het vierde middel tot nietigverklaring, ontleend aan gebrekkige motivering

Argumenten van partijen

- 102 Verzoekster stelt, dat de bestreden beschikking op valse beweringen berust, en dat de Commissie niet uitlegt waarom zij de betwistingen van die beweringen niet relevant heeft geacht. Zo heeft de Commissie zonder enige motivering in haar beschikking verklaard, dat het Waalse Gewest had besloten de controle over de onderneming naar zich toe te trekken, dat het herstelplan door een onafhankelijke deskundige was afgeraden en dat de terugtrekking van aandeelhouder Socindus te wijten was aan de slechte rentabiliteitsvooruitzichten van de onderneming.
- 103 Verzoekster concludeert, dat de beschikking een motiveringsgebrek vertoont.
- 104 De Belgische regering verklaart, dat de beschikking een motiveringsgebrek vertoont voor zover de Commissie de leningen van NMKN en Belfin afkeurt, zonder aan te duiden welke leningen zij precies bedoelt en zonder te

verduidelijken waarom de met de leningen verbonden staatsgaranties steunmaatregelen vormen. In die omstandigheden is het haars inziens onmogelijk om de draagwijdte van het dispositief van de beschikking te begrijpen. Dat dispositief bepaalt: « België dient de in artikel 1 genoemde steunmaatregelen op te heffen en terugbetaling van de reeds uitgekeerde onrechtmatige steun te eisen met de rente vanaf de datum van betaling. »

- 105 Volgens het Waalse Gewest en SWS heeft de Commissie haar beschikking gebrekkig gemotiveerd, voor zover zij draconische en theoretische beginselen heeft toegepast, zonder rekening te houden met de economische en sociale gevolgen van haar beschikking.
- 106 In antwoord op verzoeksters betoog, waar dat in wezen slaat op de juistheid van bepaalde feitelijke beweringen in de bestreden beschikking, verwijst de Commissie naar de argumentatie die zij ter weerlegging van het eerste en het tweede middel heeft ontwikkeld.
- 107 Voor het overige beklemtoont zij, dat haar juridische en economische analyse van verzoeksters geval in haar beschikking op adequate wijze is uiteengezet.

Beoordeling door het Gerecht

- 108 Artikel 15, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt, dat de Commissie haar beschikkingen met redenen dient te omkleden. Volgens vaste rechtspraak moet de motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen teneinde hun rechten te verdedigen, en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is echter niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, daar bij de beoordeling van de motivering niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, maar ook op haar context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Gerecht van 24 oktober 1997, *British Steel*/

Commissie, T-243/94, Jurispr. blz. II-1887, punten 159 en 160; arrest Hoogovens Groep/Commissie, reeds aangehaald, punt 24).

- 109 Het Gerecht merkt op, dat verzoekster met haar argumenten ontleend aan een ontoereikende motivering de Commissie in wezen verwijt, dat zij bepaalde feiten verkeerd heeft beoordeeld, en dat het Waalse Gewest en SWS de Commissie verwijten, dat zij in haar beschikking geen rekening heeft gehouden met de economische en sociale gevolgen van haar beoordeling. Deze argumenten betreffen klaarblijkelijk niet de aanwezigheid van een motivering, maar de juistheid ervan, en doen derhalve niet echt een beroep op de verplichting tot motivering (zie, dienaangaande, arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punten 66 en 67, en arrest Gerecht van 14 mei 1998, Buchmann/Commissie, T-295/94, Jurispr. blz. II-813, punt 45). Zij vallen eerder onder het eerste, respectievelijk het zesde middel tot nietigverklaring.
- 110 In het kader van dit middel volstaat het vast te stellen, dat verzoekster de gegrondheid van de bestreden beschikking heeft kunnen nagaan en haar rechten heeft kunnen verdedigen, en dat het Gerecht zijn toezicht daarop kan uitoefenen (zie, dienaangaande, arrest Preussag Stahl/Commissie, reeds aangehaald, punt 93). De Commissie heeft in de bestreden beschikking een overvloedige uiteenzetting gegeven van de feiten van het geval, van de argumenten van de Belgische autoriteiten zoals zij die had begrepen, en van haar juridische beoordeling van alle maatregelen ten gunste van verzoekster. Zij heeft uitgebreid verklaard, waarom de betrokken maatregelen haars inziens staatssteun vormden en onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt. Wat de leningen van NMKN en Belfin betreft, kan de Belgische regering niet beweren dat zij onmogelijk kan weten over welke leningen het gaat. Uit de bestreden beschikking blijkt duidelijk, dat alle staatsgaranties verbonden met alle leningen van NMKN en Belfin bedoeld worden.
- 111 Uit bovenstaande overwegingen volgt, dat het vierde middel tot nietigverklaring moet worden verworpen.

Het vijfde middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van de rechten van de verdediging

Argumenten van partijen

- 112 Verzoekster, het Waalse Gewest en SWS merken op, dat de Commissie geen dialoog met SWS is aangegaan alvorens haar beschikking te geven, ofschoon SWS haar had laten weten, dat zij bereid was aanvullende inlichtingen te geven of het voorgenomen herstelplan gedeeltelijk te herzien. Verzoekster verbaast er zich inzonderheid over, dat de Commissie geen vragen heeft gesteld over de rapporten van Laplace Conseil en Davy Clecim, of over de vermeende inmenging van het Waalse Gewest in de voorgenomen operatie.
- 113 Verzoekster stelt voorts, dat wanneer de onderzoeksprocedure geen betrekking heeft op rechtstreekse interventies van de lidstaat, maar veeleer op de participatie van een andere marktdeelnemer, het essentieel is, dat niet alleen de lidstaat maar ook die andere marktdeelnemer zijn standpunt met vrucht kan uiteenzetten.
- 114 Zo gezien zijn haars inziens de rechten van de verdediging niet voldoende in acht genomen.
- 115 De Belgische regering ondersteunt dit betoog.
- 116 Verweerster voert aan, dat bij een door de Commissie krachtens artikel 6, lid 4, van de steuncode ingeleide procedure, de betrokken lidstaat de voornaamste gesprekspartner van de Commissie is, aangezien de beschikking van de Commissie tot de lidstaat gericht zal zijn. Derde belanghebbenden moeten in staat worden gesteld hun opmerkingen te maken. Verweerster onderstreept, dat zij deze beginselen in casu volledig in acht heeft genomen.

Beoordeling door het Gerecht

- 117 Krachtens artikel 6, lid 4, van de steuncode moet de Commissie de betrokkenen aanmanen hun opmerkingen te maken, vooraleer zij vaststelt dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De Commissie is deze verplichting in het onderhavige geval nagekomen. Op 11 oktober 1996 heeft zij in het Publicatieblad een mededeling gepubliceerd, waarin zij de Belgische regering heeft aangemaand haar opmerkingen te maken, en de andere lidstaten en belanghebbenden heeft verzocht binnen een termijn van een maand hun opmerkingen in te dienen (zie hiervóór, punt 17). Na afloop van de termijn heeft de Commissie de ingediende opmerkingen aan de Belgische regering gezonden.
- 118 Volgens het Gerecht kunnen verzoekster en interveniënten zich in die omstandigheden niet beroepen op miskennis van de processuele rechten van SWS. Met name kan de Commissie niet worden verweten, dat zij de Belgische overheid en niet het Waalse Gewest of SWS om aanvullende inlichtingen heeft verzocht. Zoals de Commissie in haar memories terecht heeft opgemerkt, was haar handelwijze volledig gerechtvaardigd, aangezien de eindbeschikkingen inzake staatssteun aan de lidstaten moeten worden gericht. Uit de stukken blijkt overigens, dat SWS en het Waalse Gewest hebben deelgenomen aan de administratieve procedure die aan de bestreden beschikking is voorafgegaan. Zo zijn verschillende documenten die door de permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie aan de Commissie zijn verstrekt, opgesteld door SWS.
- 119 Voor het overige volstaat het vast te stellen, dat SWS en het Waalse Gewest, als belanghebbenden, de gelegenheid hebben gehad om opmerkingen in te dienen in antwoord op de door de Commissie in het Publicatieblad gepubliceerde mededeling.
- 120 Om bovenstaande redenen dient ook het vijfde middel tot nietigverklaring te worden verworpen.

Het zesde middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van het fundamentele recht op arbeid, van de preambule en de doelstellingen van het EGKS en het EG-Verdrag en van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van partijen

- 121 Verzoekster, het Waalse Gewest en SWS betogen, dat de motieven ter ondersteuning van de bestreden beschikking indruisen tegen fundamentele beginselen, met name het recht op arbeid.
- 122 Dienaangaande voeren het Waalse Gewest en SWS aan, dat de Commissie geenszins rekening heeft gehouden met de gevolgen die haar beschikking zou kunnen hebben voor de werkgelegenheid van verzoeksters werknemers en voor de sociale toestand in het Gewest. De Commissie heeft aldus het recht op arbeid miskend, dat door de Raad van Europa en in verschillende internationale overeenkomsten is erkend, zoals de Universele verklaring van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en het Europees Sociaal Handvest. Zij beklemtonen dat het om een fundamenteel recht gaat, dat derhalve deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde. Zij menen, dat een beschikking inzake staatssteun niet alleen moet voldoen aan criteria inzake inachtneming van de vrije mededinging, maar ook gebaseerd moet zijn op humane en sociale overwegingen.
- 123 Door haar weigering rekening te houden met de ernstige gevolgen van haar beschikking op het sociale vlak, heeft de Commissie, aldus het Waalse Gewest en SWS, ook het evenredigheidsbeginsel miskend, op grond waarvan, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, de maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en de opgelegde lasten niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.
- 124 Door ontslagen te veroorzaken, zo vervolgen zij, heeft de Commissie ten slotte de preambule van het EGKS-Verdrag, waarin de lidstaten hun streven uitdrukken

om «door uitbreiding van de productie hunner basisindustrieën gezamenlijk bij te dragen tot een verhoging van het levenspeil en tot het voortgaan van de werken des vredes», artikel 2 EGKS-Verdrag, volgens hetwelk de Gemeenschap de «continuïteit van de werkgelegenheid» dient te waarborgen en dient te vermijden, «dat in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt», en de soortgelijke doelstellingen die in de preambule en artikel 2 EG-Verdrag zijn neergelegd, geschonden.

- 125 De Belgische regering ondersteunt dit middel.
- 126 Verweerster wijst erop, dat dit middel in het verzoekschrift op volstrekt abstracte en ongedefinieerde wijze is geformuleerd. Zij verzoekt het Gerecht daarom dit middel niet-ontvankelijk te verklaren, omdat zij niet in staat is geweest haar belangen te verdedigen.
- 127 De door het Waalse Gewest en SWS aangevoerde argumenten zijn volgens de Commissie niet relevant, aangezien zij niet kan afwijken van het Verdrag, de steuncode en de rechtspraak van het Hof en het Gerecht. Zij wijst er voorts op, dat interveniënten de wettigheid van de steuncode niet hebben aangevochten.

Beoordeling door het Gerecht

- 128 Gelet op de preciaire toestand van de betrokken onderneming, was het te voorzien dat de bestreden beschikking tot haar faillissement zou leiden, met aanzienlijke sociale gevolgen. Zoals het Gerecht in het kader van het tweede middel reeds heeft geoordeeld, kon de Commissie evenwel redelijkerwijze tot de conclusie komen, dat de voorgenomen steunmaatregelen de onderneming hoe dan ook niet opnieuw levensvatbaar konden maken. Het recht op arbeid en artikel 2 van het Verdrag kunnen evenwel klaarblijkelijk niet aldus worden uitgelegd, dat de Commissie verplicht is staatssteun ten gunste van een onderneming zonder commerciële of financiële levensvatbaarheid goed te keuren, enkel om op kunstmatige wijze het behoud van de werkgelegenheid in die onderneming te

waarborgen. Een dergelijke uitlegging zou onverenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat inzake staatssteun onder meer verlangt, dat op de gemeenschappelijke markt een gezonde mededinging wordt behouden (zie, mutatis mutandis, arrest Cityflyer Express/Commissie, reeds aangehaald, punt 55). Aangezien de EGKS streeft naar de instelling van een harmonieuze gemeenschappelijke markt (artikel 2 van het Verdrag) en staatssteun in welke vorm ook in beginsel als onverenigbaar met die gemeenschappelijke markt dient aan te merken (artikel 4 van het Verdrag), kan de Commissie geen toestemming geven voor een steunmaatregel ten gunste van een onderneming die geen vooruitzichten heeft op levensvatbaarheid en aldus het evenwicht op de gemeenschappelijke markt verstoren, door de concurrerende ijzer- en staalondernemingen een nadeel zonder economische rechtvaardiging te berokkenen.

129 Het zesde middel tot nietigverklaring moet bijgevolg worden verworpen.

Het zevende middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling

Argumenten van partijen

130 Het Waalse Gewest en SWS voeren aan, dat het EG-Verdrag en de richtlijnen van de Commissie inzake staatssteun veel minder strikt zijn dan de regels inzake staatssteun van het EGKS-Verdrag en de steuncode. Huns inziens waren de financiële maatregelen ten gunste van verzoekster waarschijnlijk goedgekeurd indien zij onder de werkingssfeer van het EG-Verdrag waren gevallen. Waar de Commissie heeft geweigerd de EGKS-regeling uit te leggen in het licht van de EG-regeling en rekening te houden met het feit dat het EGKS-Verdrag binnen enkele jaren niet meer van kracht zal zijn, heeft zij het gelijkheidsbeginsel miskend.

- 131 Volgens verweerster houdt deze argumentatie geen rekening met artikel 232 EG-Verdrag.

Beoordeling door het Gerecht

- 132 Volgens artikel 232 EG-Verdrag brengen de bepalingen van dit Verdrag geen wijziging in die van het EGKS-Verdrag, die bijgevolg hun eigen toepassingsgebied behouden (arrest Hof van 24 oktober 1985, Gerlach, 239/84, Jurispr. blz. 3507, punt 9; beschikking Gerecht van 29 september 1997, D'Orazio en Hublauer/Commissie, T-4/97, Jurispr. blz. II-1505, punt 18). Het middel ontleend aan het gelijkheidsbeginsel en aan het feit dat de EG-regels inzake staatssteun minder strikt zijn dan de regels van het EGKS-Verdrag en van de door de Commissie vastgestelde steuncode, is derhalve ongegrond.
- 133 Ook het zevende middel tot nietigverklaring moet worden verworpen.

Het eerste middel inzake onwettigheid, ontleend aan schending van artikel 95, derde en vierde alinea, van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 134 Verzoekster betoogt, dat de vaststelling van een steuncode de bevoegdheden van de Commissie in belangrijke mate wijzigt, doordat zij de Commissie machtigt steunmaatregelen te onderzoeken, dienaangaande een procedure op tegenspraak in te leiden, en in voorkomend geval steunmaatregelen toe te staan en over de tenuitvoerlegging ervan te waken. Elke wijziging of aanpassing van de bevoegdheden van de Commissie valt evenwel onder het toepassingsgebied van artikel 95, derde en vierde alinea, van het Verdrag. De Commissie heeft die bepalingen

miskend, door de vaststelling van de steuncode op de andere bepalingen van artikel 95 van het Verdrag te baseren. Verzoekster is overigens van mening, dat de steuncode geen betrekking heeft op «gevallen, niet in dit Verdrag voorzien». De artikelen 54 en 57 van het Verdrag maken immers uitdrukkelijk melding van communautaire financiële steunmaatregelen en maatregelen inzake productie.

- 135 De Commissie herinnert eraan, dat op grond van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag leemten in haar actiemiddelen kunnen worden opgevuld, doordat zij met instemming van de Raad een beschikking kan geven die noodzakelijk blijkt tot het verwerklijken van een van de doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag, terwijl op grond van artikel 95, derde en vierde alinea, van het Verdrag de verdragsregels betreffende de uitoefening van haar bevoegdheden kunnen worden gewijzigd en herzien. Haars inziens beantwoordt de steuncode aan de eerste en de tweede alinea van dat artikel, waar hij voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt een communautair stelsel wil inrichten, waarmee de toekenning van bepaalde soorten steunmaatregelen aan de communautaire ijzer- en staalsector kan worden verzekerd.

Beoordeling door het Gerecht

- 136 De Commissie is krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag bevoegd om in alle gevallen, niet in het Verdrag voorzien, de algemene of individuele beschikkingen te geven die noodzakelijk zijn voor de verwerklijking van de doelstellingen van het Verdrag. Genoemde bepalingen machtigen de Commissie immers om met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend comité EGKS, een beschikking te geven of een aanbeveling te doen in alle gevallen, niet in het Verdrag voorzien, waarin een dergelijke beschikking of aanbeveling noodzakelijk blijkt tot het verwerklijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4. Hieruit volgt, dat waar het EGKS-Verdrag, anders dan het EG-Verdrag, de Commissie noch de Raad enige specifieke bevoegdheid tot goedkeuring van staatssteun toekent, eerstgenoemde instelling ingevolge artikel 95, eerste en tweede alinea, bevoegd is om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken, en, bijgevolg, om volgens de in deze bepaling voorgeschreven procedure

haar goedkeuring te hechten aan steunmaatregelen die haar ter verwezenlijking van die doelstellingen noodzakelijk lijken. Nu een specifieke bepaling in het Verdrag ontbreekt, is de Commissie derhalve bevoegd tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is. Artikel 95, eerste en tweede alinea, zegt niets over de draagwijdte van de beschikkingen die de Commissie kan vaststellen (arrest EISA/Commissie, reeds aangehaald, punten 64 en 65). De vaststelling van een steuncode valt nu juist onder deze bij artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag aan de Commissie toegekende bevoegdheid (zelfde arrest, punten 66 en 72).

- 137 Het eerste middel inzake onwettigheid dient bijgevolg te worden verworpen.

Het tweede middel inzake onwettigheid, ontleend aan schending van artikel 67 van het Verdrag, en voor zover nodig, van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag

Argumenten van partijen

- 138 Verzoekster merkt op, dat de steuncode niet alleen betrekking heeft op steun toegekend aan specifieke begunstigden, maar ook op niet-specifieke steun, zoals steunverlening voor onderzoek, ontwikkeling, milieubescherming of steunverlening aan bepaalde achtergestelde regio's. Volgens verzoekster vallen deze domeinen niet onder de werkingssfeer van het EGKS-Verdrag, maar veeleer onder de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag.
- 139 Verzoekster is voorts van mening, dat de steuncode onverenigbaar is met artikel 67 EGKS-Verdrag. Zij meent, dat «de algemene steunmaatregelen, die de mededinging op de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal merkbaar kunnen beïnvloeden, door het EGKS-Verdrag niet ernstig worden geraakt. (...) In het beste geval verleent artikel 67 van het Verdrag de Commissie de bevoegdheid, om, na raadpleging van het Raadgevend comité en de Raad, aan de lidstaten een aanbeveling te doen wanneer hun maatregelen een ernstige verstoring van het evenwicht kunnen veroorzaken.»

- 140 Verweerster brengt in herinnering, dat artikel 4, sub c, en artikel 67 van het Verdrag betrekking hebben op twee verschillende domeinen. Artikel 4, sub c, verbiedt bepaalde maatregelen van de lidstaten op het gebied dat krachtens het Verdrag onder de communautaire bevoegdheid valt, terwijl artikel 67 wil verhelpen, dat in de uitoefening van de bevoegdheden die de lidstaten behouden hebben, afbreuk wordt gedaan aan de mededinging.

Beoordeling door het Gerecht

- 141 Zoals het Gerecht in het kader van het eerste middel inzake onwettigheid heeft geoordeeld, vormde artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de steuncode. Het ligt voor de hand, dat een code die bepaalde algemene regels inzake steun aan de ijzer- en staalsector bevat, niet op basis van het EG-Verdrag zou kunnen worden vastgesteld. Artikel 67 kon evenmin als rechtsgrondslag dienen, aangezien dit artikel niet tot het domein van de staatssteun behoort (arrest De Gezamenlijke Steenkoolmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, blz. 42 en 43).
- 142 Daaruit volgt, dat ook het tweede middel inzake onwettigheid dient te worden afgewezen.

Het derde middel inzake onwettigheid, ontleend aan bevoegdheidsoverschrijding, een kennelijke beoordelingsfout en schending van het gelijkheidsbeginsel

Argumenten van partijen

- 143 Verzoekster stelt, dat de aan de Commissie verleende bevoegdheden bestaan in de organisatie van de markt en in «het vaststellen, ten voordele van de marktdeelnemers, van de meest gunstige voorwaarden om hun ontwikkeling mogelijk te

maken in een context van rechtszekerheid». Met de vaststelling van de steuncode heeft de Commissie de grenzen van haar bevoegdheden overschreden, aangezien die code «tot ongewenste economische gevolgen heeft geleid», doordat «de industriële marktdeelnemers zich gedwongen zagen een afwachtende houding aan te nemen». Dienaangaande legt verzoekster uit, dat er in de periode 1991-1996 door toedoen van de Commissie grote onzekerheid heerste. Zij heeft met name niet gereageerd op de crisis in de ijzer- en staalsector.

144 Volgens verzoekster heeft de steuncode bovendien een discriminatie in het leven geroepen, waar hij voor de toekenning van sluitingssteun de sluiting van een volledige industriële uitrusting verlangt. Deze voorwaarde heeft haars inziens tot gevolg, dat ondernemingen met industriële uitrustingen op verschillende exploitatierreinen gemakkelijker kunnen besluiten tot sluiting van een volledige industriële uitrusting dan ondernemingen die, zoals verzoekster, slechts over één industriecomplex beschikken. Hier is sprake van een beoordelingsfout van de Commissie, die deze impliciet heeft erkend door die discriminatie bij de vaststelling van een nieuwe code in 1996 uit de weg te ruimen.

145 Verweerster merkt op, dat de steuncode op ondubbelzinnige wijze bepaalde, dat hij op 1 januari 1992 in werking trad en van toepassing was tot en met 31 december 1996. Haars inziens kan in die omstandigheden niet worden geconcludeerd, dat de steuncode een bron van onzekerheid over de toekomst van de steun aan de ijzer- en staalsector is geweest.

146 Vervolgens beklemtoont zij, dat haar handelwijze in de periode 1991-1996 niet relevant is voor de beoordeling van de wettigheid van de steuncode.

147 Ten slotte betoogt zij, dat verzoeksters argument inzake discriminatie tussen de ondernemingen die verschillende exploitatierreinen beheren en ondernemingen

die werkzaam zijn in één industriecomplex, moet worden afgewezen op grond van artikel 4, lid 2, vierde streepje, van de steuncode. Volgens die bepaling is de toekenning van sluitingssteun afhankelijk van de voorwaarde dat de begunstigde onderneming niet rechtstreeks of indirect onder de zeggenschap van een ijzer- en staalonderneming valt en niet over andere zodanige ondernemingen zeggenschap heeft.

Beoordeling door het Gerecht

- 148 Het betoog waarmee verzoekster een «bevoegdheidsoverschrijding» door de Commissie wil aantonen, komt in wezen neer op het argument, dat de Commissie onvoldoende rekening heeft gehouden met de crisis in de ijzer- en staalsector en dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan toen zij het niet nodig achtte een minder strikte steuncode vast te stellen.
- 149 Het Gerecht stelt, gelet op de preambule van de steuncode, vast, dat de Commissie enerzijds beoogde «de ijzer- en staalindustrie de mogelijkheid van steunverlening voor onderzoek en ontwikkeling en voor de aanpassing van de installaties aan de nieuwe milieubeschermingsnormen niet te onthouden» en «sociale steunmaatregelen in te voeren waardoor gedeeltelijke sluiting van de installaties wordt gestimuleerd, alsmede steunmaatregelen voor de financiering van een definitieve beëindiging van alle (...) werkzaamheden», en anderzijds het verbod oplegde om «in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen [(...) waarbij echter voor bepaalde lidstaten een uitzondering wordt gemaakt ten aanzien van regionale investeringssteun (...) teneinde] billijke mededingingsvoorwaarden in deze sector mogelijk [te blijven maken]». Volgens het Gerecht is deze verzoening van doelstellingen niet onredelijk, temeer daar de code niet uitsluit, dat steunmaatregelen die een veelbelovende herstructurering mogelijk maken, in onvoorziene en uitzonderlijke omstandigheden op grond van artikel 95 van het Verdrag kunnen worden toegestaan (zie hiervóór, punt 79). In het licht van die vaststelling is het

duidelijk, dat de beginselen die de Commissie in de steuncode heeft uitgewerkt, niet gebrekkig zijn wegens een kennelijke beoordelingsfout of «bevoegdheidsoverschrijding».

150 Met betrekking tot de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel volstaat het vast te stellen, dat, gelet op artikel 4, lid 2, van de steuncode, waaruit volgt dat sluitingssteun noodzakelijkerwijze betrekking heeft op sluitingen van hele ijzer- en staalfabrieken, verzoekster niet duidelijk heeft gemaakt, waarom de sluiting voor ondernemingen met industriële uitrustingen op verschillende exploitatieterreinen in werkelijkheid gemakkelijker zou zijn dan voor ondernemingen die niet over industriële installaties op verschillende exploitatieterreinen beschikken.

151 Derhalve dient ook het derde middel inzake onwettigheid te worden verworpen.

152 Uit een en ander volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

153 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Daar verzoekster in het ongelijk is gesteld en de Commissie tot verwijzing van

verzoekster in de kosten heeft geconcludeerd, moet verzoekster in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie worden verwezen.

154 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal het Koninkrijk België zijn eigen kosten dragen.

155 Volgens artikel 87, lid 4, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen, dat andere interveniënten dan de lidstaten, de staten die partij zijn bij de EER-overeenkomst, de instellingen en de Toezichthoudende Autoriteit EVA, hun eigen kosten zullen dragen. In casu dienen het Waalse Gewest en SWS, die zich in het geding hebben gevoegd aan de zijde van verzoekster, hun eigen kosten te dragen.

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

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verstaat dat verzoekster haar eigen kosten en die van verweerster zal dragen.

3) Verstaat dat alle interveniënten hun eigen kosten zullen dragen.

Moura Ramos

García-Valdecasas

Tiili

Lindh

Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 maart 1999.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

R. M. Moura Ramos