FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 27. januar 2000 *

I — Indledning

1. Dette forslag til afgørelse drejer sig om to særskilte appeller af de domme, som Retten i Første Instans afsagde i sag T-243/94, British Steel mod Kommissionen [1], og sag T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen [2]. Appelsagerne drejer sig først og fremmest om, hvorvidt Kommissionen, efter i henhold til EKSF-traktatens artikel 95 at have vedtaget generelle regler eller en »kodeks« for, hvornår der kunnes gives tilladelse til ydelse af visse former for statsstøtte inden for jern- og stålindustrien, manglede beføjelse til på grundlag af samme artikel at udstede individuelle beslutninger, hvorved der godkendtes andre former for støtte end de i kodeksen angivne.

II — Relevante retsforskrifter og faktiske omstændigheder

2. Jeg sammenfatter indledningsvis de forskellige foranstaltninger, som Kommissionen og Rådet har truffet, og går derefter over til de retlige spørgsmål.

3. Den første foranstaltning var Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien [3] (herefter »den femte støttekodeks«, »støttekodeksen« eller »kodeksen«). Den blev vedtaget på grundlag af EKSF-traktatens artikel 95. Betragtning I til den femte støttekodeks har følgende ordlyd:

»I henhold til traktatens artikel 4, litra c), er det forbudt medlemsstaterne at yde støtte til jern- og stålindustrien, uanset støttens form og uanset om den indgår i en specifik eller en generel støtteordning« [4].

* — Originalsprog: engelsk.

1 — Dom af 24.10.1997, Sml. II, s. 1887 (herefter »British Steel-dommen«).

2 — Dom af 24.10.1997, Sml. II, s. 1963 (herefter »Wirtschaftsvereinigung-dommen«). Samlet henviser jeg herefter til dommene som »de anfægtede domme«. Retsforhandlingerne for Retten i Første Instans og i appelsagerne henviser jeg til som henholdsvis »British Steel-sagen« (sag T-243/94 og C-1/98 P) og »Wirtschaftsvereinigung-sagen« (sag T-244/94 og C-441/97).

3 — EFT L 362, s. 57.

4 — Denne kodeks efterfulgte to foregående kodekser: Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27.11.1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 340, s. 1) og Kommissionens beslutning nr. 322/89/EKSF af 1.2.1989 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 38, s. 8), »hvorefter der kan ydes støtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde« (betragtning II til den femte støttekodeks).

I den omtalte artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten bestemmes det:

»I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes følgende inden for Fællesskabet som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål:

[...]

c) tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker;

[...]«

Femte afsnit af betragtning I til den femte støttekodeks har følgende ordlyd:

»Den strenge disciplin, der således er blevet indført, og som finder anvendelse i samtlige tolv medlemsstater på hele deres område, har gjort det muligt at sikre ensartede konkurrencevilkår for denne sektor i de forgangne år. Den falder i tråd med målsætningerne for etableringen af det indre marked. Den er ligeledes i overensstemmelse med reglerne om offentlig støtte i konsensus-aftalen indgået mellem Fællesskabet og Amerikas Forenede Stater i november 1989 [5], som gælder frem til den 31. marts 1992. Denne disciplin bør derfor føres videre, dog med visse tekniske ændringer.«

4. I artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks bestemmes det:

»Støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat, af lokale forvaltninger eller ved hjælp af statsmidler under enhver form, kan — uanset om den er sektorbestemt eller ej — kun betragtes som fællesskabsstøtte og dermed som forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, hvis den opfylder bestemmelserne i artikel 2-5.«

5. I artikel 2-5 i den femte støttekodeks bestemmes det, at støtte til forskning og udvikling, til miljøbeskyttelse, til lukning og til regional investeringsstøtte, som ydes i henhold til de generelle ordninger i Grækenland, Portugal og den tidligere Tyske Demokratiske Republik, på visse betingel-

5 — EFT L 368, s. 185.

ser kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet. Støttekodeksen trådte i kraft den 1. januar 1992 og var gældende til og med den 31. december 1996.

6. Det fremgår imidlertid klart af Domstolens praksis, at hverken støttekodeksen eller det tilsyneladende konsekvente støtteforbud kan anskues uafhængigt af kodeksens retsgrundlag, nemlig artikel 95 i EKSF-traktaten (herefter »traktaten«), hvis stk. 1 har følgende ordlyd:

»I alle de tilfælde, som ikke omhandles i denne traktat, og hvor en beslutning eller en henstilling fra Kommissionen forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4, kan en sådan beslutning træffes eller en sådan henstilling vedtages efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg.«

7. Efter vedtagelsen af den femte støttekodeks foranledigede forværringen af jern- og stålindustriens økonomiske og finansielle situation i 1992 Kommissionen til at udarbejde en strukturomlægningsplan [6]. Den dannede, sammen med en rapport fra en uafhængig sagkyndig [7], grundlag for et program for en frivillig kapacitetsindskrænkning og en række sociale ledsageforanstaltninger, hvis overordnede retningslinjer Rådet stillede sig positivt til i konklusionerne fra samlingen den 25. februar 1993.

8. Rådet nåede på samlingen den 17. december 1993 til generel enighed om at godkende, at der blev ydet statsstøtte til seks offentlige jern- og stålvirksomheder. Støtten skulle bidrage til omstruktureringen eller privatiseringen af de pågældende offentlige virksomheder. Der blev i protokollen for samlingen optaget en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, hvorefter Rådet »[gav] sin enstemmige tilslutning til de [pågældende] artikel 95-forslag og [bekræftede], at det [lagde] vægt på nøje overholdelse af støttekodeksen [...] og, hvis der ikke gives tilladelse i henhold til kodeksen, artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten. Uden at det [berørte] medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95 i EKSF-traktaten, [erklærede] Rådet [i overensstemmelse med konklusionerne af 25.2.1993], at det [var] fast besluttet på at undgå yderligere artikel 95-undtagelser med hensyn til støtte til enkelte virksomheder«.

9. Den 22. december 1993 afgav Rådet en samstemmende udtalelse i henhold til trak-

6 — Meddelelse af 23.11.1992 til Rådet og Europa-Parlamentet: »Mod en styrkelse af jern- og stålindustriens konkurrenceevne — behovet for en ny strukturomlægning« (SEK(92) 2160 endelig udg.).

7 — Fernand Braun: »Current or planned restructuring in the steel industry«, 29.1.1993.

tatens artikel 95, stk. 1, om beslutningerne vedrørende ydelsen af den ovenfor nævnte støtte. Den 12. april 1994 vedtog Kommissionen seks ad hoc-beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95. Disse beslutninger fraviger traktatens artikel 4, litra c), idet de godkender, at der ydes statsstøtte, som ikke opfylder de kriterier for, hvornår der kan gøres undtagelse, som er fastsat i den femte støttekodeks. To af beslutningerne var Kommissionens beslutning 94/258/EKSF af 12. april 1994 om Spaniens støtte til den offentlige stålvirksomhed Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) [8] og Kommissionens beslutning 94/259/EKSF af 12. april 1994 om Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) [9] (herefter under ét »de anfægtede beslutninger«). Disse godkendelser var i overensstemmelse med Rådets samstemmende udtalelse betinget af, at en række forpligtelser vedrørende nedskæring af kapaciteten på grundlag af Kommissionens meddelelse af 13. april 1994 til Rådet og Europa-Parlamentet [10] blev opfyldt.

10. I forbindelse med appellen af Wirtschaftsvereinigung-dommen er det nyttigt at henvise til indholdet af beslutning 94/259/EKSF. I betragtning II til beslutningen henvises til den støtte, som er blevet godkendt til tidligere omstruktureringer inden for Ilva, men som ikke har været tilstrækkelig til genoprette koncernens levedygtighed. For at forklare beslutningens nødvendighed anføres følgende i første afsnit af betragtning IV:

»Den markante forværring af Fællesskabets stålmarked, som man har kunnet konstatere siden midten af 1990, har bragt stålsektoren i flere medlemsstater, herunder Italien, i alvorlige vanskeligheder. At give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig, vil bidrage til at virkeliggøre traktatens mål, navnlig artikel 2 og 3. Kommissionen finder, at hvad angår overholdelsen af de specifikke vilkår, der er dikteret af Fællesskabets fælles interesse, og som indeholdes i denne beslutning, er de offentlige interventioner, som den italienske regering har foretaget, nødvendige og rimelige i forhold til den tilsigtede virkning.«

Første afsnit af betragtning V lyder således:

»For at begrænse indvirkningen på konkurrencen til det absolut nødvendige er det vigtigt, at den italienske offentlige stålindustri i nærmere fastsat omfang bidrager til en strukturel justering, der stadig er nødvendig inden for denne sektor, i form af indskrænkning af produktionskapaciteten som modydelse for den støtte, der ekstraordinært godkendes.«

Ifølge første afsnit af betragtning VI skal ydelse af driftsstøtte begrænses til det

8 — EFT L 112, s. 58.

9 — EFT L 112, s. 64. Beslutningen vedrører Ilva Laminata Piani SpA (herefter »Ilva«).

10 — KOM(94) 125 endelig udg.

absolut nødvendige. I første afsnit af betragtning VII anføres det, at gennemførelsen af beslutningen kræver en streng kontrol.

11. I artikel 1, stk. 1, i beslutning 94/259/EKSF godkendes herefter en række maksimale støtteudbetalinger i form af kapitalindskud, statslig overtagelse af gæld samt afholdelse af udgifterne til omstrukturering og likvidation. I artikel 1, stk. 2-5, bestemmes det, at der ikke kan ydes yderligere støtte, hvis virksomhederne ikke er blevet levedygtige ved udgangen af 1994, at støtten ikke må benyttes til at praktisere illoyal konkurrence, at privatiseringen af de pågældende virksomheder skal være gennemført ved udgangen af 1994, og at staten skal behandle yderligere lån og gældsposter på normale markedsvilkår. I artikel 2 foreskrives, at bestemte anlæg enten skal lukkes, eller at der skal foretages nedskæringer i kapaciteten til at fremstille forskellige jern- og stålprodukter. I artikel 3 fastsættes betingelserne for en ikke-diskriminerende privatiseringsproces, som skal gennemføres uden yderligere statsstøtte eller skattelettelser for tidligere tab og undergives betingelser vedrørende omfanget af koncernens gæld. I beslutningens artikel 4, 5 og 6 foreskrives kontrolforanstaltningerne og konsekvenserne af manglende opfyldelse af de i beslutningen fastsatte betingelser.

III — De anfægtede domme

12. Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Staal BV (herefter »Wirtschaftsvereinigung«) anlagde i medfør af EKSF-traktatens artikel 33 sag med påstand om annullation af beslutning 94/259/EØF. British Steel plc (herefter »British Steel«) anlagde en særskilt sag med påstand om annullation af begge de anfægtede beslutninger [11]. Retten gav Rådet, Den Italienske Republik og Ilva tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen i begge sager og Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen i British Steel-sagen. SSAB Svenskt Stål AB og Det Danske Stålvalseværk A/S fik tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgeren i British Steel-sagen.

13. Wirtschaftsvereinigung støttede sit annullationssøgsmål på syv anbringender. To af disse danner grundlag for Wirtschaftsvereinigung's appel. Det drejer sig om anbringendet om, at Kommissionen tilsidesatte de udtømmende regler i den femte støttekodeks, og anbringendet om, at den tilsidesatte traktatens artikel 95, fordi den ikke iagttog kravet om, at støtten skal være nødvendig for at virkeliggøre de målsætninger, som er angivet i EKSF-traktatens artikel 2, 3 og 4.

14. British Steel støttede sit søgsmål på fire anbringender. To af disse danner også grundlag for selskabets appel, nemlig anbringendet om, at Kommissionen manglede kompetence til at vedtage de omtvi-

11 — Samtidig anlagde Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) sag med påstand om annullation af de seks ovenfor omtalte beslutninger (94/256/EKSF-94/261/EKSF) (Rettens dom af 24.10.1997, sag T-239/94, EISA mod Kommissionen, Sml. II, s. 1839).

stede beslutninger, og anbringendet om, at den tilsidesatte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

15. Retten forkastede samtlige de argumenter, som sagsøgerne havde fremført i de to sager, og frifandt Kommissionen i begge sager af de nedenfor sammenfattede grunde.

A — *Wirtschaftsvereinigung: tilsidesættelse af den femte støttekodeks; British Steel: manglende kompetence*

16. Wirtschaftsvereinigung og British Steel gjorde med deres respektive anbringender om Kommissionens tilsidesættelse af den femte støttekodeks og dens manglende kompetence gældende, at støttekodeksen udgør en bindende og udtømmende generel ordning. Navnlig forbyder artikel 1 udtrykkeligt enhver form for drifts- og investeringsstøtte ud over den i kodeksen omhandlede. Kommissionen måtte ikke forsøge at omgå den procedure, der er fastlagt i den pågældende grundbeslutning — støttekodeksen — idet Kommissionen selv havde vedtaget denne på grundlag af traktatens artikel 95. Støttekodeksen udgjorde således en definitiv vurdering af, hvad der var nødvendigt for at virkeliggøre traktatens målsætninger, medmindre kodeksen selv blev ændret i henhold til denne artikel ved en generel beslutning.

17. Kommissionen fandt, at støtteforbuddet fremgik direkte af traktatens artikel 4, litra c), og at der derfor kunne gøres yderligere undtagelser ved individuelle beslutninger vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95. I en situation, hvor jern- og stålmarkedet var ramt af en alvorlig krise, havde den ret til at undersøge, om andre former for støtte, som ikke var omhandlet i selve støttekodeksen, var forenelige med traktaten. Rådet, Den Italienske Republik og Ilva gjorde gældende, at støttekodeksen og de anfægtede beslutninger var retsakter af samme rang, der var vedtaget på samme retsgrundlag, og som havde forskelligt sagligt anvendelsesområde. Kommissionens skønsmæssige beføjelse i henhold til traktatens artikel 95 var ikke blevet udtømt med vedtagelsen af den førstnævnte foranstaltning. Heri angives kun, hvilke foranstaltninger Kommissionen fandt uforenelige med traktaten på det pågældende tidspunkt. Denne beføjelse havde til formål at gøre det muligt at gribe ind i ganske usædvanlige uforudsete situationer, og Kommissionen havde derfor ikke kompetence til på forhånd at begrænse udøvelsen af dette skøn under andre omstændigheder.

18. Retten bemærkede, at Wirtschaftsvereinigung's anbringende i det væsentlige bestod i, at »Kommissionen ved at godkende den i den omtvistede individuelle beslutning omhandlede støtte har gjort brug af sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, til at omgå de vilkår, der er fastsat i støttekodeksen, som er alment gældende« [12]. British Steel's anbringende fortolkede den som i det

12 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 31.

væsentlige bestående i, at »de to beslutninger strider mod støttekodeksen og dermed mod princippet om, at en generel retsakt ikke kan ændres ved en individuel beslutning« [13]. Den forkastede begge anbringender ud fra det samme ræsonnement.

19. Retten bemærkede indledningsvis, at traktatens artikel 95 tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage de individuelle eller generelle beslutninger, som er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, herunder beslutninger, hvori der godkendes støtte ved en undtagelse fra traktatens artikel 4, litra c) [14], idet det beror på Kommissionens vurdering, hvilken form for beslutning der i dette øjemed er mest egnet [15]. Det drejede sig derfor om at bestemme formålet med og rækkevidden af henholdsvis støttekodeksen og de omtvistede individuelle beslutninger [16].

20. Retten fastslog, at skønt disse forskellige foranstaltninger havde samme retsgrundlag, nemlig traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og fraveg det generelle støtteforbud i traktatens artikel 4, litra c), havde de ikke det samme anvendelsesområde: »kodeksen [...] omhandler [generelt] visse former for støtte, der efter kodeksen anses for forenelige med traktaten, mens den omtvistede beslutning under henvisning til ganske særlige forhold og una tantum godkendte støtte, der principielt ikke kunne anses for forenelig med traktaten« [17]. Retten fortsatte:

»Der kan herefter ikke gives sagsøgerne medhold i, at kodeksen er af bindende, udtømmende og definitiv art. Kodeksen er således kun et bindende regelsæt for så vidt angår de former for støtte, der er forenelige med traktaten, som kodeksen opregner. På dette område indfører kodeksen en almindeligt gældende ordning, som har til formål at sikre, at enhver støtte, der er omfattet af de i kodeksen fastlagte kategorier, underlægges ensartede vilkår som led i én og samme procedure. Kommissionen er kun bundet af denne ordning, når den skal vurdere, om støtte, der er omfattet af kodeksen, er forenelig med traktaten. Kommissionen kan følgelig ikke godkende støtte af den art ved en individuel beslutning, når der er tale om støtte, som strider mod de ved kodeksen indførte generelle regler« [18].

21. Hvad derimod angår støtte, der ikke er omfattet af en af de former for støtte, som i henhold til kodeksen er undtaget fra for-

13 — British Steel-dommen, præmis 39.

14 — Retten henviste til Domstolens dom af 12.7.1962, sag 9/61, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 325, org.ref.: Rec. s. 412.

15 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 34, 35 og 36; British Steel-dommen, præmis 42, 43 og 44.

16 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 38; British Steel-dommen, præmis 46.

17 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 41; British Steel-dommen, præmis 49.

18 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 42; British Steel-dommen, præmis 50. Retten henviste til støtte for sit standpunkt til Domstolens domme af 29.3.1979, sag 113/77, NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185 (herefter »kuglelejedommen«), sag 118/87, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277, sag 119/77, Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1303, sag 120/77, Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1337, og sag 121/77, Nachi Fujikoshi mod Rådet, Sml. s. 1363, dom af 21.2.1984, forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 951, af 14.7.1988, forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86, Peine-Salzgitter m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4309, og af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125.

buddet, kunne sådanne former for støtte være genstand for en individuel fritagelse fra forbuddet. Retten udtalte:

»Kommissionen savner kompetence efter traktatens artikel 95, stk. 1 og 2 — der kun angår tilfælde, som ikke omhandles i traktaten (jf. dommen i sagen Nederlandene mod Den Høje Myndighed, præmis 2) — til at forbyde visse former for støtte, idet et sådant forbud allerede fremgår af selve traktaten, jf. artikel 4, litra c). Støtte, der ikke falder ind under en af de kategorier, som kodeksen undtager fra forbuddet, er således fortsat alene omfattet af artikel 4, litra c). Det gælder herefter, at må sådanne former for støtte alligevel anses for nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, kan Kommissionen gøre brug af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at gribe ind over for en sådan situation, der ikke har været forudset, i givet fald i form af en individuel beslutning« [19].

22. Kommissionen kunne således ikke fraskrive sig denne kompetence ved at vedtage en udtømmende støttekodeks [20]. Da den drifts- og strukturomlægningsstøtte, som godkendtes ved de anfægtede beslutninger, åbenbart ikke var omfattet af nogen af de former for støtte, som var omhandlet i den femte støttekodeks, kunne de ikke anses for en undtagelse fra støttekodeksen [21], der savner begrundelse, eller for forsøg på at favorisere virksomheder i form af en maskeret ændring af støttekodeksen [22].

23. Anbringendet om henholdsvis tilsidesættelse af den femte støttekodeks og manglende kompetence, som i hovedsagen udgør det samme argument, er de væsentligste, der er fremført til støtte for appellen. Jeg må imidlertid også omtale andre argumenter, som blev fremført for Retten til støtte for de to søgsmål, og som danner grundlag for to særskilte anbringender i de foreliggende to appelsager.

B — *British Steel: berettiget forventning*

24. British Steel anførte, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning var blevet tilsidesat i det aktuelle tilfælde, idet selskabet havde forventet, at Kommissionen ville overholde støttekodeksen og om fornødent ændre den eller endog erstatte den med en anden, hvis den ønskede at fravige den. Støttekodeksen var en normativ retsakt, der udtrykkeligt havde til formål at forbyde alle former for støtte, bortset fra dem, som i henhold til kodeksen skulle anses for forenelige med traktaten. Enhver foranstaltning, der strider mod kodeksen, burde derfor annulleres, da sådanne foranstaltninger i det omfang, der ikke foreligger tvingende offentlige hensyn, medfører en uforudsigelig ændring af den ved kodeksen indførte retstilstand til skade for erhvervsdrivende, som i god tro har forventet, at den ved denne normative

19 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 43; British Steel-dommen, præmis 51.

20 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 46; British Steel-dommen, præmis 54.

21 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 44 og 45; British Steel-dommen, præmis 52 og 53.

22 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 46.

retsakt fastlagte retstilstand ville blive opretholdt (og som har foretaget investeringer på dette grundlag) [23].

25. Kommissionen gjorde gældende, at en generel retsakt som den femte støttekodeks ikke kunne give anledning til nogen berettiget forventning. Når vilkårene ændrede sig, var det berettiget at træffe yderligere foranstaltninger. Under alle omstændigheder ville de advarsler, som Kommissionen havde givet i sin korrespondance med British Steel om, at det ikke kunne udelukkes, at den ville anvende traktatens artikel 95, selv under støttekodeksens gyldighedsperiode, have skabt tvivl om enhver berettiget forventning [24].

26. Retten fandt, at British Steel's argument hvilede på det forkerte grundlag, at støttekodeksen skulle have været en sikkerhed for de berørte virksomheder for, at der ikke under særlige omstændigheder ville blive vedtaget nogen individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som ikke faldt ind under en af de af kodeksen omfattede kategorier. Som Retten allerede havde fastslået, var formålet med støttekodeksen imidlertid et andet end formålet med de omtvistede beslutninger, der var blevet vedtaget for at gribe ind over for en ganske usædvanlig situation. Kodeksen kunne derfor ikke have givet anledning til nogen berettiget forventning med hensyn til spørgsmålet om eventuelle individuelle undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i en situation som den, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, og som ikke havde været forudset [25].

27. Retten tilføjede, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn [26]. Den konstante tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation betyder, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret i form af, at der skulle bestå et krav på en opretholdelse af den retstilstand, der har været gældende på et bestemt tidspunkt [27]. En forudseende og påpasselig erhvervsdrivende havde kunnet forudse, at der ville blive truffet særlige foranstaltninger for at tage højde for åbenbare krisesituationer, således at der ikke kunne støttes ret på princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [28]. Navnlig burde British Steel som en betydningsfuld erhvervsdrivende, der deltog i Det Rådgivende EKSF-Udvalgs møder, have været opmærksom på, at der ville opstå et afgørende behov for at træffe bestemmelse om effektive foranstaltninger med henblik på at tilgodese den europæiske jern- og stålindustris interesser, og at det efter traktatens artikel 95 ville kunne være begrundet for Kommissionen at vedtage ad hoc-beslutninger såsom den beslutning

23 — British Steel-dommen, præmis 56, 57 og 59.

24 — British Steel-dommen, præmis 62.

25 — British Steel-dommen, præmis 75.

26 — British Steel-dommen, præmis 76. Retten citerede Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33).

27 — Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22, og Rettens dom af 21.2.1995, sag T-472/93, Campo Ebro m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 421, præmis 52.

28 — British Steel-dommen, præmis 77. Retten citerede Domstolens dom af 1.2.1978, sag 78/77, Lührs, Sml. s. 169, præmis 6.

vedrørende lempelse af afgifterne på kuldioxidemissioner for den danske og den nederlandske jern- og stålindustri, der allerede var blevet vedtaget uden for rammerne af støttekodeksen [29].

C — *Wirtschaftsvereinigung: tilsidesættelse af traktatens artikel 95*

28. Wirtschaftsvereinigung satte både spørgsmålstegn ved, om de med beslutning 94/259/EKSF forfulgte formål var forenelige med traktaten, og ved, om beslutningen reelt var nødvendig for at opfylde disse formål. Med hensyn til det førstnævnte punkt gjorde selskabet bl.a. gældende, at det formål at »give den italienske stålindustri en solid struktur« [30] ikke stemte overens med målsætningerne for det fælles marked og for Fællesskabets jern- og stålindustri som helhed, idet det kun vedrørte én enkelt medlemsstat og endog kun én enkelt virksomhed [31], mens virksomheder i andre medlemsstater var nødsaget til at indskrænke deres produktionskapacitet ved egen hjælp. Med hensyn til kriteriet om, at støtten skal være »afgørende«, havde Kommissionen allerede for perioden 1980-1989 godkendt støtte til Ilva på 14,5 mia. ECU, uden at dette havde retableret koncernens levedygtighed. Dette fortilfælde viste, at Ilva ville kunne anvende yderligere støtte til simpelt hen at udvide sin markedsandel ved at sælge til lavere priser end sine usubsidierede konkurrenter.

29. Heroverfor anførte Kommissionen og Den Italienske Republik, at støttetildelingen var et led i et overordnet program med henblik på indskrænkning af produktionskapaciteten og retablering af de europæiske jern- og stålvirksomheders levedygtighed og dermed tjente den europæiske jern- og stålindustris interesser som helhed. Desuden var den nødvendig for at lette privatiseringen af Ilva i en krisesituation, og yderligere støttetildelinger i henhold til traktatens artikel 95 var udelukket.

30. Retten fastslog, at beslutning 94/259/EKSF havde til formål at tilgodese den fælles interesse i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten [32]. En fortsat eller forværret krise i jern- og stålindustrien ville have kunnet skabe meget alvorlige forstyrrelser i de pågældende medlemsstaters økonomi [33]. Beslutningen var sammen med de øvrige fem individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som blev vedtaget samme dag, et led i et overordnet program med henblik på varige strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet. Formålet med foranstaltningen var således ikke blot at sikre Ilva's overlevelse — hvilket ville stride mod den fælles interesse — men at retablere virksomhedens levedygtighed og samtidig begrænse støttens ind-

29 — British Steel-dommen, præmis. 78. Retten henviste til Kommissionens beslutning 92/411/EKSF af 31.7.1992 om den danske og nederlandske regerings støtte til virksomheder i jern- og stålindustrien (EFT L 223, s. 28).

30 — Betragtning IV til beslutning 94/259/EKSF.

31 — Selskabet henviste til Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, og af 29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639.

32 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 83.

33 — A.st., præmis 81.

virkning på konkurrencen til et minimum [34].

31. Efter at have draget den konklusion, at beslutning 94/259/EKSF rent faktisk tilsigtede formål, som var angivet i traktatens artikel 2, 3 og 4 [35], citerede Retten Domstolens dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, hvorefter Kommissionen »under ingen omstændigheder [kan] godkende tildeling af statsstøtte, som ikke [er] uomgængeligt nødvendig for at opfylde traktatens formål, og som [er] egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked« [36]. Efter at have henvist til de i traktatens artikel 33 opstillede betingelser for, at Domstolen kan prøve Kommissionens økonomiske beslutninger, og til det vide skøn, Kommissionen har i forbindelse med økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng [37], nåede Retten imidlertid frem til, at dens efterprøvelse måtte »begrænses til en undersøgelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder og til spørgsmålet om, hvorvidt der åbenbart er anlagt en fejlvurdering« [38]. Retten fandt, at der ikke var fremlagt nogen konkrete oplysninger til støtte for påstanden om, at den tidligere støttes ineffektivitet betød, at ethvert forsøg på at retablere Ilva's levedygtighed ved hjælp af yderligere statsstøtte var dømt til at mislykkes, og at den var udtryk for en anticipering af rent spekulativ art. Et sådant forsøg på at anticipere ud fra tidligere erfaringer kunne ikke træde i stedet for en nøje stillingtagen til de konkrete vilkår, som den omtvistede beslutning fastlagde med henblik på gennemførelse af en strukturomlægning hos den pågældende virksomhed med det formål at sikre dens levedygtighed [39]. Retten tilføjede, at det fremgik af tilblivelseskriterier bag og betragtningerne til beslutningen, at Kommissionen havde foretaget en grundig analyse af krisen inden for sektoren og af, hvilke midler der var mest egnede til at gribe ind over for den, hvilke konkrete vilkår der skulle opfyldes, for at Ilva igen kunne blive levedygtig, og hvordan indvirkningen på konkurrencen kunne begrænses mest muligt [40]. Der var følgelig intet blevet fremlagt, der gav grundlag for at antage, at Kommissionen havde anlagt en åbenbar fejlvurdering ved at skønne, at den omtvistede støtte, med de vilkår, der var fastsat i den omtvistede beslutning, var nødvendig for at virkeliggøre visse målsætninger med traktaten [41].

IV — Appellen

32. Wirtschaftsvereinigung og British Steel har i medfør af artikel 49 i protokollen vedrørende EKSF-statutten for Domstolen appelleret Rettens domme i henholdsvis sag T-244/94 og sag T-243/94. Der er i begge sager nedlagt påstand om, at dommen ophæves, ligesom der er nedlagt påstand om ophævelse af henholdsvis beslutning 94/259 og de anfægtede beslutninger samt

34 — A.st., præmis 82.

35 — A.st., præmis 72-83.

36 — Sag 214/83, Sml. s. 3053, præmis 30, citeret i præmis 84 i Wirtschaftsvereinigung-dommen.

37 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 85 og 86. Retten citerede Domstolens dom i sagen Philip Morris mod Kommissionen, jf. note 31, præmis 24, og Rettens dom af 13.9.1995, forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD mod Kommissionen, Sml. II, s. 2265.

38 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 87. Retten citerede Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 170, af 15.7.1994, sag T-17/93, Matra Hachette mod Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 104, og af 8.6.1995, sag T-9/93, Schöller mod Kommissionen, Sml. II, s. 1611, præmis 140.

39 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 89 og 90.

40 — A.st., præmis 91, 92 og 93.

41 — A.st., præmis 94.

om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagernes omkostninger. I British Steel-sagen besluttede Domstolen i henhold til artikel 120 i procesreglementet, at det ikke var nødvendigt at gennemføre den mundtlige forhandling. Under den mundtlige forhandling i Wirtschaftsvereinigung-sagen var Hoogovens Staal BV repræsenteret særskilt i forhold til de øvrige appellanter.

A — *Wirtschaftsvereinigung: i) og iv) tilsidesættelse af den femte støttekodeks og af traktatens artikel 4, litra c); British Steel: i) manglende kompetence*

1) Argumenter

33. Wirtschaftsvereinigung har fremført fire anbringender til støtte for appellen: i) Den femte støttekodeks er blevet tilsidesat, ii) nødvendighedsprincippet er blevet tilsidesat, iii) der er retsstridigt blevet forfulgt en rent national politik, og iv) traktatens artikel 4, litra c), er blevet tilsidesat. British Steel har fremført to anbringender til støtte for appellen: Kommissionen savnede kompetence til at vedtage de omtvistede beslutninger, og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat. British Steel's søgsmål støttes af Det Danske Stålvalseværk A/S. Kommissionen er den anden part i begge appelsager. Den støttes af Den Italienske Republik og Rådet. I British Steel-sagen støttes Kommissionen også af Kongeriget Spanien.

34. I det følgende sammenfatter og undersøger jeg anbringenderne og de øvrige parters modargumenter. Wirtschaftsvereinigung's første og fjerde og British Steel's første anbringende kan dog behandles samlet, idet de i alt væsentligt er sammenlignelige.

35. Wirtschaftsvereinigung har gjort gældende, at Retten gjorde sig skyldig i en urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at støttekodeksen kun er bindende for Kommissionen for så vidt angår de former for støtte, hvis ydelse specifikt reguleres i kodeksen. Selskabet har anført, at Retten ikke citerede hele tredje punktum i fjerde afsnit af betragtning I til støttekodeksen, hvorefter kodeksens regler »forbyder [...] *enhver [anden]* form for drifts- eller investeringsstøtte«, og at Retten undlod at drage den nødvendige konklusion af tredje afsnit, hvori det hedder, at reglerne »omfatter støtte, *specifik eller generel*, fra medlemsstaterne *i en hvilken som helst form*« [42], og af de tilsvarende udtryk i støttekodeksens artikel 1, stk. 1. Endvidere har Wirtschaftsvereinigung påberåbt sig tredje afsnit af betragtning I til den anden støttekodeks, hvorefter al støtte bør behandles ensartet efter *en og samme procedure*, og hvorefter et *omfattende* EF-støttesystem er et nødvendigt element i Fællesskabets generelle politik for at skabe

42 — Min fremhævelse i begge citater.

et fornyet opsving inden for jern- og stålindustrien [43], samt følgende passage i sjette afsnit af betragtning I til tredje støttekodeks:

»De pågældende [med hjemmel i traktatens artikel 95 vedtagne] fællesskabsreglers almengyldige karakter indebærer, at enhver form for statsstøtte, uanset om den er sektorbestemt eller ej, som ikke er udtrykkeligt omhandlet og tilladt i medfør af nærværende beslutning, under ingen omstændigheder kan begrundes i henhold til EKSF-traktatens artikel 67 og derfor må betragtes som forbudt i henhold til denne traktats artikel 4, litra c)« [44].

Wirtschaftsvereinigung har også henvist til, at det er praksis, at Kommissionen i sine afslag på at godkende støtte anfører, at de eneste eventuelle undtagelser fra forbuddet i traktatens artikel 4, litra c), er dem, der udtrykkeligt og udtømmende er anført i støttekodeksen [45].

36. Wirtschaftsvereinigung har gjort gældende, at de generelle regler i den femte støttekodeks er trinhøjere retsregler i forhold til enhver individuel beslutning. Selskabet hævdede under den mundtlige forhandling, at kodeksen er almindeligt gældende, definitiv og udtømmende. Den kan ikke fraviges gennem en beslutning som beslutning 94/259, heller ikke selv om denne vedtages af den samme institution [46]. Dette følger af princippet om lighed for loven. Tilsidesættelsen af dette princip har i det foreliggende tilfælde medført, at offentlige og private jern- og stålvirksomheder er blevet behandlet forskelligt. Desuden rokker det ikke ved denne konklusion, at der er blevet anvendt det samme retsgrundlag, idet dette også var tilfældet i kuglelejesagen. Manglen på en effektiv parlamentarisk kontrol med fremgangsmåden i traktatens artikel 95 gør det så meget vigtigere at iagttage princippet om, at individuelle foranstaltninger er underordnet generelle foranstaltninger.

37. Det er derfor kun, når den generelle foranstaltning giver en udtrykkelig hjemmel dertil — således som det var tilfældet med artikel 12 i den anden støttekodeks — at en individuel foranstaltning, som betegner en undtagelse, kan anses for lovlig [47]. Man undlod bevidst at lade den femte støttekodeks gøre det muligt at anvende et sådant retsgrundlag for individuelle undtagelser. Wirtschaftsvereinigung har som et yderligere eksempel påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter enhver støtte, der

43 — Kommissionens beslutning nr. 2320/81/EKSF af 7.8.1981 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 228, s. 14).

44 — Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF, jf. note 4.

45 — Jf. f.eks. første afsnit af betragtning III til Kommissionens beslutning 96/678/EKSF af 30.7.1996 om støtteforanstaltninger, Italien har påtænkt som led i programmet for strukturomlægning af den private italienske jern- og stålsektor (EFT L 316, s. 24).

46 — Kuglelejedommen, jf. fodnote 18, præmis 21, og Domstolens dom af 18.6.1996, sag C-303/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2943, præmis 23.

47 — Rettens dom af 8.6.1995, sag T-7/93, Langnese-Iglo mod Kommissionen, Sml. II, s. 1533, præmis 208, og dommen i sagen Schöller mod Kommissionen, jf. note 38, præmis 162.

ikke opfylder de bindende regler, som Rådet har udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra e) [efter ændring nu artikel 87, stk. 3, litra e), EF], vedrørende støtte til skibsbygningsindustrien [48], ipso facto er uforenelig med EF-traktaten [49]. Wirtschaftsvereinigung's advokat anførte under den mundtlige forhandling, at det er overdrevent formalistisk at hævde, at Kommissionens kompetence i henhold til traktatens artikel 95 med hensyn til statsstøtte er begrænset til at meddele specifikke undtagelser fra traktatens artikel 4, litra c), og at kuglelejedommen ville være uden effektiv virkning, hvis dette var tilfældet.

38. Wirtschaftsvereinigung har til støtte for sit fjerde anbringende, tilsidesættelse af traktatens artikel 4, litra c), henvist til Domstolens kendelse i sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, hvorefter den femte støttekodeks indeholder strenge regler for, hvornår der kan ydes støtte i den følsomme jern- og stålsektor uden at skade de generelle regler, der gælder for denne sektor inden for rammerne af EKSF-traktaten [50]. Det forklares ikke i den anfægtede dom, hvorfor det kan tillades, at en individuel beslutning, hvorved der godkendes yderligere støtte, skader disse generelle regler.

39. Kommissionen, Rådet og Den Italienske Republik har bestridt Wirtschaftsvereinigung's argumenter. Selskabets henvisninger til passager i støttekodekserne og andre sekundære foranstaltninger berører ikke den af Retten dragne konklusion, hvorefter Kommissionen savner *kompetence* i henhold til traktatens artikel 95 til at vedtage et generelt forbud mod støtte, som ikke udtrykkeligt er omfattet af den femte støttekodeks, idet et sådant forbud allerede er fastsat i traktatens artikel 4, litra c). Under alle omstændigheder — og navnlig i betragtning af den fælles erklæring, der blev optaget i protokollen for samlingen i Rådet den 17. december 1993 — viser de betragtninger til og bestemmelser i afledte retsakter, som Wirtschaftsvereinigung har påberåbt sig, enten, at det generelle støtteforbud følger direkte af traktatens artikel 4, litra c) [51], eller at det kan fortolkes således, at det kun tager sigte på de særlige former for støtte, som er omhandlet i den pågældende støttekodeks [52], eller også at det kun udtrykker Kommissionens manglende mulighed for på egen hånd at godkende andre former for støtte i mangel

48 — Rådets direktiv 87/167/EØF af 26.1.1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 69, s. 55), Rådets direktiv 90/684/EØF af 21.12.1990 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 380, s. 27) og Rådets forordning (EF) nr. 3094/95 af 22.12.1995 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 332, s. 1).

49 — Domstolens dom af 18.5.1993, forenede sager C-356/90 og C-180/91, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2323, præmis 30, 31 og 32, og af 5.10.1994, sag 400/92, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4701.

50 — Kendelse af 3.5.1996, Sml. I, s. 2441, præmis 53.

51 — Første afsnit af betragtning I til den femte støttekodeks; sjette afsnit af betragtning I til den tredje støttekodeks (Kommissionens beslutning 3484/85/EKSF, jf. fodnote 4).

52 — Tredje afsnit af betragtning I til støttekodeksen.

af yderligere foranstaltninger baseret på traktatens artikel 95 [53].

40. Kommissionen, Rådet og Den Italienske Republik har anført, at Rettens bemærkning om, at undtagelser fra reglerne i støttekodeksen kun kan vedtages gennem generelle ændringsforanstaltninger, er et obiter dictum, idet beslutning 94/259 har et andet anvendelsesområde end den femte støttekodeks. Af samme grund er det klart unødvendigt, at den femte støttekodeks udtrykkeligt foreskriver, at der kan vedtages beslutninger, hvori der gøres undtagelse. Omstændighederne i kuglelejedommen var helt anderledes, idet denne sag drejede sig om pålæggelse af en sanktion i henhold til EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF) i en situation, hvor betingelserne ifølge en generel foranstaltning i den afledte ret for, at der ikke skal pålægges en sanktion, var opfyldt. Der er i realiteten ikke nogen rangfølge mellem generelle og individuelle beslutninger, som er vedtaget af Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 95, begge med Rådets enstemmige godkendelse. I den foreliggende sag drejer det sig ikke om at sondre mellem grundlæggende generelle retsakter såsom støttekodeksen, der ifølge Wirtschaftsvereinigung har karakter af en generel forskrift, og afledte gennemførelsesretsakter, som Kommissionen på egen hånd har vedtaget for at føre sådanne forskrifter ud i livet eller for at gøre undtagelse fra dem. Lighedsprincippet er ikke til hinder for, at der vedtages individuelle beslutninger i henhold til traktatens artikel 95. Fremgangsmåden heri er nemlig specifikt bestemt til at blive anvendt i ganske særlige situationer. Den Italienske Republiks befuldmægtigede gik endog så vidt som til at sætte spørgsmålstegn ved, om det er rigtigt at anvende artikel 95 som hjemmel for at vedtage foranstaltninger med så generelt et anvendelsesområde som støttekodekserne. Han fremhævede, at de foranstaltninger, som er omhandlet i denne artikel, har karakter af hasteforanstaltninger. Af samme grund kan Kommissionen ikke afskære sig fra fremtidigt at anvende denne traktatbestemmelse i tilfælde, der ikke er taget højde for i en generel foranstaltning. Hvis den gjorde det, ville den fratage sig selv den mulighed for at reagere på nye omstændigheder, som artikel 95 har til formål at sikre. Hvordan man har forholdt sig til statsstøtte til skibsbygningsindustrien inden for rammerne af EF-traktaten, er irrelevant, da de to traktater indeholder forskellige regler om kompetencen til at godkende støtte. Under alle omstændigheder kunne Rådet under ganske særlige omstændigheder havde godkendt yderligere støtte på grundlag af EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) på samme måde, som det kan gøre det i henhold til EKSF-traktatens artikel 95.

41. Kommissionen, Rådet og Italien har gjort gældende, at kendelsen i sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen [54], ikke rokker ved disse argumenter. Denne sag drejede sig nemlig ikke om vedtagelsen i henhold til traktatens artikel 95 af en yderligere kommissionsbeslutning om støtte, der ikke var omfattet af anvendelsesområdet for den femte støttekodeks. Retten forklarede i præmis 34 i Wirtschaftsvereinigung-dommen, at traktatens artikel 4, litra c), ikke er til hinder for,

53 — Artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks; Kommissionens beslutning 96/678/EKSF (jf. note 45) og 94/258/EKSF (jf. fodnote 8) samt Kommissionens beslutning 97/332/EKSF af 26.2.1997 om Italiens påtænkte støtte til Mini Acciaieria Odolese som led i lukningen af den private italienske jern- og stålsektor (EFT L 139 s. 27).

54 — Jf. fodnote 50.

at Kommissionen på grundlag af artikel 95 *undtagelsesvis* godkender støtte, hvormed der skal tages højde for situationer, som ikke har været forudset. Da dette anbringende ikke er identisk med det første anbringende, udgør det et nyt argument, som ikke kan antages til realitetspåkendelse.

42. British Steel har med hensyn til sit første anbringende hævdet, at Retten anerkendte selskabets hovedargument, hvorefter Kommissionen ikke har kompetence til at vedtage individuelle beslutninger på områder, der er reguleret udtømmende i en generel beslutning. Kommissionen har anført, at dette argument er ubestridt og ukontroversielt, men irrelevant, idet det kun er de former for støtte, hvortil der henvises i artikel 2-5 i den femte støttekodeks, som er reguleret udtømmende heri.

43. British Steel har gjort gældende, at Retten gjorde sig skyldig i urigtig retsanvendelse i præmis 50 og 51 i British Steel-dommen ved at fastslå, at anvendelsesområdet for den femte støttekodeks er begrænset til de former for støtte, som kodeksen udtrykkeligt tillader. Dette underbygges efter selskabets opfattelse af a) betragtningerne, b) ordlyden, c) den udvikling, som jern- og stålstøttekodekserne har gennemgået, d) Kommissionens egen praksis og e) en række kommentarer i den juridiske litteratur.

a) British Steel har anført, at henvisningen til forbuddet mod støtte, »uanset støttens form«, dels i første afsnit af betragtning I til støttekodeksen, dels i tredje afsnit af samme betragtning, hvor det er formuleret på lignende måde, må fortolkes således, at forbuddet omfatter støtteformer, som ikke er angivet i kodeksen, såsom drifts- og investeringsstøtte. Dette bekræftes af henvisningen i femte afsnit af betragtning I til, at kodeksen er i overensstemmelse konsensus-aftalen mellem Fællesskabet og USA, som forbyder sådanne former for støtte [55]. Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at det i andet afsnit af betragtning I til støttekodeksen anføres, at Kommissionen siden 1986 »har [...] indført regler, hvorefter der kan ydes støtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde«, uden at dette foregriber, hvordan andre former for støtte skal behandles. Henvisningen til konsensus-aftalen mellem Fællesskabet og USA bekræfter blot, at støttekodeksen ikke er i strid med denne aftale. Dette var ikke til hinder for, at der i 1994 blev godkendt andre former for støtte efter konsensus-aftalens udløb i marts 1992. Under den mundtlige forhandling i Wirtschaftsvereinigung-sagen betegnede Kommissionens befuldmægtigede et spørgsmål fra Retten om, hvorvidt konsensus-aftalen før sit udløb ved udgangen af marts 1992 ville have være til hinder for vedtagelsen af en foranstaltning som beslutning 94/259, som hypotetisk.

b) British Steel har gjort gældende, at kravet i artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks om, at de i støttekodeksens artikel 2-5 definerede støtteformer

55 — Dette argument fremførte Hoogovens Staal's advokat også under den mundtlige forhandling i Wirtschaftsvereinigung-sagen, men Kommissionens befuldmægtigede rejste det spørgsmål, om det kunne realitetspåkendes.

skal være forenelige med traktaten, betyder, at artikel 1, stk. 1, skal opfattes som et udtryk for, at Kommissionen havde udtømt sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1. Kommissionen har bemærket, at støttekodeksens artikel 1, stk. 1, ikke er formuleret som et forbud mod alle andre former for støtte og ikke kan fortolkes som et sådant. Isoleret betragtet havde vedtagelsen af støttekodeksen den virkning, at alle de former for støtte, som ikke var omfattet af den, fortsat var forbudt. Dette var imidlertid en følge af den fortsatte anvendelse af traktatens artikel 4, litra c), og ikke af støttekodeksens artikel 1, stk. 1, og der kunne derfor gøres yderligere undtagelser fra den på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1. Begrænsningen af støttekodeksernes anvendelsesområde (den første og den anden støttekodeks omfattede også drifts- og strukturomlægningsstøtte) bør udelukkende fortolkes som en begrænsning af Kommissionens kompetence til at træffe foranstaltninger i enkeltstående tilfælde uden at behøve at indhente Rådets enstemmige godkendelse. Det har ikke været Rådets hensigt på denne måde at fratage sig selv beføjelsen til at godkende en sådan støtte i tilfælde, hvor Kommissionen foreslår, at støtten erklæres forenelig med det fælles marked.

c) British Steel har den modsatte opfattelse af den gradvise begrænsning af støttekodeksernes anvendelsesområde. Selskabet betragter den som et udtryk for, at der er sket en stramning af den udtømmende regulering af de former for støtte, som kan tillades. Kommissionen har heroverfor anført, at de passager i de forskellige støttekodekser, hvori det angives, at andre former for støtte er forbudt, blot gentager forbuddet i traktatens artikel 4, litra c), hvorfra der fortsat kan gøres undtagelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1. Disse passager udgør ikke i sig selv et udtømmende forbud, og artikel 95, stk. 1, betyder under alle omstændigheder, at Kommissionen savner kompetence til at indføre et sådant forbud.

d) British Steel har som eksempler på Kommissionens praksis henvist til en række beslutninger, hvori der enten meddeles afslag på at godkende støtte eller stilles krav om tilbagebetaling af allerede udbetalt støtte med den begrundelse, at støtten er uforenelig med den femte støttekodeks [56]. Heroverfor har Kommissionen anført, at den kompetence, som støttekodeksen tillægger den til i enkeltstående tilfælde at godkende visse former for støtte uden at indhente Rådets godkendelse, ganske enkelt ikke tillod den at godkende den støtte, der var tale om. Endvidere har British Steel peget på, at den undtagelsesvise godkendelse af støtte til den nederlandske og den danske jern- og stålindustri i form af en lempelse af afgifterne på kuldioxidemissioner — en støtte, som ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2-5 i den femte støttekodeks — skete ved, at man ændrede støttekodeksen. Kommissionen har

56 — Kommissionens beslutning 96/678/EKSF, jf. note 45, Kommissionens beslutning 96/617/EKSF af 17.7.1996 (EFT L 274, s. 30), Kommissionens beslutning 96/484/EKSF (EFT L 198, s. 40), Kommissionens beslutning 96/236/EKSF (EFT L 78, s. 31) og Kommissionens beslutning 97/21/EKSF (EFT L 8, s. 14).

anført, at dette ikke er korrekt, idet den pågældende foranstaltning, nemlig Kommissionens beslutning 92/411/EKSF af 31. juli 1992[57], faktisk var en individuel beslutning, som med hensyn til sine virkninger var begrænset til de specifikke tilfælde, der var tale om, hvilket bekræfter, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 95 stk. 1, fortsat kan benytte denne fremgangsmåde. I Kommissionens XXII Beretning om Konkurrencepolitikken[58] anføres det modsatte, men det beror på en fejl.

2) Stillingtagen

44. Hverken Wirtschaftsvereinigung eller British Steel har i deres skriftlige indlæg bestridt det centrale i det ræsonnement, som Retten anlagde i den anfægtede dom, nemlig at Kommissionen ikke har kompetence til at vedtage foranstaltninger i henhold til traktatens artikel 95 stk. 1, der blot gentager det eksisterende forbud mod statsstøtte i artikel 4, litra c), i selve traktaten. Som nævnt ovenfor, kritiserede Wirtschaftsvereinigung's advokat under den mundtlige forhandling dette standpunkt for at være formalistisk og ikke i overensstemmelse med beskyttelsesformålene i kuglelejedommen. Appellanternes opfattelse kan i begge sager også fortolkes således, at de implicit sætter spørgsmålstegn ved dette punkt i de anfægtede domme, idet de hævder, at der ved den femte støttekodeks rent faktisk blev indført et generelt forbud mod støtte, som ikke opfylder betingelserne i kodeksens artikel 2-5. Dette argument er imidlertid efter min opfattelse forkert af den grund, som Retten angav i de anfægtede domme.

45. I dommen i sagen Nederlandene mod Den Høje Myndighed[59] bemærkede Domstolen, at »formålet med artikel 95, stk. 1, udelukkende er at fastlægge en ordning vedrørende særlige fravigelser af traktaten med henblik på at gøre det muligt for Kommissionen at gribe ind over for en uforudset situation«[60]. Der er ikke tale om en sådan fravigelse af traktaten i situationer, hvor Kommissionen kan handle ved at anvende de beføjelser, som traktaten tillægger den, og således anvende traktaten i de situationer, som er omfattet af dennes bestemmelser. Ovennævnte sag drejede sig om en henstilling til medlemsstaterne fra Kommissionen, hvori denne ikke fastsatte nye forpligtelser, men blot præciserede medlemsstaternes forpligtelser i henhold til selve traktaten. Domstolen fandt, at Kommissionen havde kompetence hertil i henhold til andre bestemmelser i traktaten, og at traktatens artikel 95 følgelig ikke kunne anvendes som retsgrundlag for sådanne foranstaltninger. Konklusionen af ovennævnte sag, nemlig at traktatens artikel 95 blot har karakter af en residual bestemmelse og ikke var det korrekte retsgrundlag for den pågældende kommissionsforanstaltning, er i høj grad relevant

57 — Jf. fodnote 29.

58 — Afsnit 384 i beretningen, 1992.

59 — Sag 9/61, jf. fodnote 14.

60 — Det er også værd at erindre om den fortolkning af EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF), som Domstolen anlagde i dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13. Denne artikels funktion kan nemlig sammenlignes med artikel 95's i EF-traktatens opbygning: »Det fremgår af selve ordlyden af artikel 235, at den nævnte artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt.«

for omstændighederne i den foreliggende sag. Den rejser også spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har beføjelse til at anvende traktatens artikel 95, stk. 1, til blot at erindre om medlemsstaternes forpligtelser ifølge artikel 4, litra c), som også er en »konkret og bindende bestemmelse« [61]. Af samme grund kan håndhævelsen af traktatens artikel 4, litra c), ikke fortolkes som en situation, der ikke er forudset i traktaten.

46. Denne opfattelse forudsætter, at den femte støttekodeks fortolkes således, at den opstiller en »positivliste« over støtteformer, som, når de opfylder de i kodeksen fastsatte betingelser, Kommissionen kan finde forenelige med det fælles marked uden at skulle høre Rådet. Dette kan ikke udelukke, at der anvendes *yderligere* foranstaltninger — generelle eller individuelle — som er baseret direkte på traktatens artikel 95, med henblik på at godkende (eller for at fastsætte regler for, hvornår Kommissionen på egen hånd kan godkende) *former* for støtte, der ikke er omhandlet i den femte støttekodeks. Situationen i de foreliggende sager er således helt forskellig fra situationen i de tidligere støttekodeksers gyldighedsperioder, idet disse kodekser indeholdt regler om godkendelse af strukturomlægningsstøtte. Da de var gældende, ville et annullationssøgsmål til prøvelse af en individuel beslutning vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95 om godkendelse af strukturomlægningsstøtte af grunde, som ikke var forudset i kodekserne, have krævet, at Fællesskabets retsinstanser prøvede, om kuglelejedommen var anvendelig inden for rammerne af EKSF-traktaten.

47. Jeg mener ikke, det er unødigt formalistisk at lægge den udstedende institutions begrænsede kompetence til grund for fortolkningen af en foranstaltning i den afledte ret eller at hindre en institution i fratage sig selv muligheden for i fremtiden at handle på en måde, som traktatens forfattere ikke har forudset. Når dette er fastslået, må appellanternes argumenter vedrørende den korrekte fortolkning af den femte støttekodeks forkastes. Den femte støttekodeks tillægger Kommissionen begrænsede gennemførelsesbeføjelser til på egen hånd at godkende visse former for støtte under nærmere fastsatte omstændigheder. Den femte støttekodeks kan ikke lovligt indeholde, og bør derfor ikke i tilfælde af uklarhed fortolkes som indeholdende, et *generelt* forbud mod andre former for statsstøtte end dem, som kodeksen udtrykkeligt tillader. Derfor har Kommissionen — således som det blev gentaget i den fælles erklæring af 17. december 1993 fra Rådet og Kommissionen — altid i henhold til traktatens artikel 95 haft mulighed for at vedtage *yderligere* beslutninger, generelle eller individuelle, om godkendelse af en form for støtte, som ikke er nærmere omhandlet i den femte støttekodeks.

48. Da den foreliggende sag drejer sig om sådanne *yderligere* foranstaltninger, er det ufornødent at behandle Rettens bemærk-

61 — Dette udtryk anvendes i dommen i sagen Nederlandene mod Den Høje Myndighed, jf. fodnote 14, org.ref. på s. 413, til at beskrive EKSF-traktatens artikel 70, som fastsætter de i denne sag omhandlede forpligtelser på transportområdet.

ning om, at Kommissionen ikke kan godkende støtte, som er omfattet af en af de former, der er angivet i den femte støttekodeks, ved en individuel beslutning, der strider mod de ved kodeksen indførte generelle regler [62]. Det er klart, at min stillingtagen ovenfor gør det overflødigt i den foreliggende sag at drøfte, om der på statsstøtteområdet foreligger en rangfølge af retsregler ved anvendelsen af traktatens artikel 95 stk. 1, eller om kuglelejedommen er anvendelig inden for rammerne af EKSF. Kommissionen skal naturligvis overholde betingelserne i den femte støttekodeks, når den på egen hånd beslutter, om den skal godkende støtte, der overholder kodeksens betingelser. Derimod står det den som nævnt frit for at indhente Rådets godkendelse af ethvert andet forslag til en beslutning, generel eller individuel, om godkendelse af støtte under andre omstændigheder, forudsat at andre bestemmelser i selve traktaten, herunder betingelserne i artikel 95, stk. 1, iagttages. Det var netop, hvad der skete med hensyn til de anfægtede beslutninger. Støttekodeksen behøver ikke at indeholde hjemmel til sådanne »undtagelser«. De er nemlig undtagelser fra traktatens artikel 4, litra c), og ikke fra støttekodeksen, og de bygger, på samme måde som kodeksen, direkte på artikel 95, stk. 1 [63]. Herefter kan også Wirtschaftsvereinigung's fjerde anbringende forkastes. Sådanne individuelle undtagelser fra den generelle regel i traktatens artikel 4, litra c), er lovlige under forudsætning af, at de tjener virkeliggørelsen af målsætningerne i traktatens artikel 2, 3 og 4. Retten gjorde dette spørgsmål til genstand for en omfattende særskilt behandling.

49. For fuldstændighedens skyld skal jeg herefter på baggrund af disse principielle konklusioner vedrørende Kommissionens kompetence behandle de forskellige fortolkningsargumenter, som er blevet fremført under de to appelsager. Det kan tilføjes, at formuleringerne i den femte støttekodeks isoleret betragtet bekræfter ovenstående principielle konklusion vedrørende kodeksens begrænsede rækkevidde. Artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks bør således opfattes på den måde, at passagen »støtte [...] under enhver form [...] — uanset om den er sektorbestemt eller ej — [kan] kun betragtes som fællesskabsstøtte [...] hvis den opfylder bestemmelserne i artikel 2 til 5« blot angiver rækkevidden af undtagelsen fra traktatens artikel 4, litra c), i generelle vendinger, og at Kommissionen ikke *i henhold til støttekodeksen* har nogen yderligere kompetence til at godkende andre former for støtte. Som påpeget af Kommissionen, er artikel 1, stk. 1, i støttekodeksen ikke affattet som et forbud og tager derfor ikke sigte på at udelukke, at der kan træffes andre foranstaltninger, der fraviger forbuddet i traktatens artikel 4, litra c).

62 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 42; British Steel-dommen, præmis 50.

63 — Jf. præmis 41 i den anfægtede dom.

50. Som Den Italienske Republiks befuldmægtigede påpegede under den mundtlige

forhandling i Wirtschaftsvereinigung-sagen, kan betragtningerne til en beslutning ikke i sig selv ændre dennes rækkevidde. Passagen i fjerde afsnit af betragtning I til støttekodeksen, hvorefter reglerne i de tidligere kodekser *forbød* enhver [anden] form for støtte, kan være vildledende, men den svarer ikke til nogen materiel bestemmelse i støttekodeksen. Under alle omstændigheder hedder klart det i første afsnit af betragtning I til den femte støttekodeks: »*I henhold til traktatens artikel 4, litra c),* er det forbudt [...] at yde støtte [...] uanset støttens form« [64], hvilket er mere præcist, mens det i andet afsnit angives, at der ved de tidligere støttekodekser blev »indført regler, hvorefter der kan ydes støtte til jern- og stålindustrien *i et begrænset antal tilfælde*« [65]. Dette bekræfter, at støttekodeksen kun opstiller en positivliste over støtte, som er forenelig med det fælles marked. Henvisningen umiddelbart derefter i tredje afsnit til, at reglerne omfatter støtte, specifik eller generel, fra medlemsstaterne i en hvilken som helst form, skal efter min mening blot opfattes som en oplysning om, at de former for støtte, der udtrykkeligt angives i støttekodeksens artikel 2-5, kan være af enhver art. Bemærkningen i femte afsnit om, at støttekodeksen er i overensstemmelse med konsensus-aftalen med USA, strider ikke imod ovenstående vurdering. Der ville, om overhovedet, kun være opstået en uoverensstemmelse, hvis der på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, var blevet vedtaget yderligere foranstaltninger om godkendelse af støtte, som ikke var omfattet af konsensus-aftalens anvendelsesområde [66].

51. Jeg er også enig med Kommissionen i, at den gradvise begrænsning af støttekodeksernes anvendelsesområde ikke kan fortolkes således, at den har udvidet det normativt fastsatte støtteforbud. Den bør snarere opfattes således, at den begrænser Kommissionens kompetence til at godkende støtte, som opfylder de i kodekserne fastsatte betingelser, uden at skulle høre Rådet. På grund af kravet om enstemmighed i Rådet har dette formentlig formindsket omfanget af den støtte, som kan godkendes.

52. Henvisningerne i betragtningerne til den anden støttekodeks til »en og samme procedure« og »et omfattende EF-støttesystem« kan muligvis opfattes som henvisninger til det bredere anvendelsesområde, der gjaldt for kodekserne forud for den femte støttekodeks, men de kan ikke betyde, at Kommissionen havde (eller kunne have) forpligtet sig til at følge denne under normale forhold korrekte politik, når den stod over for uforudsete situationer, som krævede en særlig reaktion. Endvidere skal det bemærkes, at det i den passage i betragtningerne til den tredje støttekodeks, som appellanterne har citeret, er angivet, at støtte, som ikke udtrykkeligt er omhandlet i de almengyldige fællesskabsregler, må betragtes som forbudt i henhold til traktatens artikel 4, litra c). Derved åbnes der mulighed for en undtagelse fra denne traktatbestemmelse på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, når betingelserne herfor er opfyldt.

64 — Min fremhævelse.

65 — Min fremhævelse.

66 — Det er følgelig ufornødent at behandle spørgsmålet, om dette argument kan fremmes til realitetspåkendelse i forbindelse med Wirtschaftsvereinigung-sagen.

53. Endelig står det klart, at Kommissionen med føje har anført, at beslutning 92/411

vedrørende dansk og nederlandsk støtte i forbindelse med miljøafgifter blev vedtaget som en individuel beslutning og ikke som en ændring af den femte støttekodeks. For så vidt institutionernes praksis er relevant for, hvordan andre foranstaltninger, som de træffer, skal fortolkes [67], støtter denne beslutning derfor ikke appellanternes opfattelse.

54. Ovenstående vurdering af bestemmelserne i den femte støttekodeks stemmer helt overens med min egen opfattelse og støtter den, som Retten gav udtryk for i præmis 43 i Wirtschaftsvereinigung-dommen og i præmis 51 i British Steel-dommen vedrørende den korrekte fortolkning af selve traktaten og det område, støttekodeksen kan finde anvendelse på. Jeg drager følgelig den konklusion, at Wirtschaftsvereinigung's første og fjerde anbringende må forkastes af samme grund som British Steel's første anbringende.

B — *Wirtschaftsvereinigung: ii) tilsidesættelse af nødvendighedsprincippet*

55. Appellanterne har kritiseret Retten for at have ændret de omstændigheder, hvorunder artikel 95 kan anvendes til at godkende statsstøtte. Dette kunne tidligere kun finde sted i klart ekstraordinære tilfælde (»under ingen omstændigheder [...] statsstøtte, som ikke var uomgængeligt nødvendig«) [68], men er ifølge appellanterne nu blevet gjort til en generel regel (»når ... nødvendig[t]«) [69]. De har gjort gældende, at Retten burde have draget den konklusion, at strukturomlægningsstøtte principielt ikke kan være nødvendig mere end én gang. Dette principielle synspunkt underbygges af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, hvori det hedder, at det kun bør være nødvendigt at yde omstruktureringsstøtte én gang [70], hvilket er blevet gentaget i mange andre beslutninger [71].

56. Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende ikke kan antages til realitetspåkendelse, idet det anfægter Rettens foretagne bedømmelse af omstændighederne i forbindelse med den tidligere ydede støtte til Ilva og det behov for yderligere strukturomlægningsstøtte, som var, da beslutning 94/259 blev vedtaget [72]. Intet tyder på, at Retten begik en fejl i sin bedømmelse af Kommissionens vurdering af omstændighederne, bortset fra dens henvisninger til politiske erklæringer inden for rammerne af EF-traktaten, som ikke fremstår som ubetingede. I betragtning af

67 — Under alle omstændigheder kan en institutions ulovlige praksis ikke have en præcedensvirkning, der binder institutionerne, jf. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855.

68 — Dommen i sag 214/83, Tyskland mod Kommissionen, jf. fodnote 36, præmis 30.

69 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 72.

70 — EFT 1994 C 368, s. 12, punkt 3.2.2, i).

71 — Jf. f.eks. punkt a), sjette afsnit, i betragtning VI til Kommissionens beslutning 97/17/EF af 30.7.1996 om statsstøtte til Santana Motor SA (EFT L 6, s. 34).

72 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 50, 65, 89, 90, 97, 114 og 115 samt, for så vidt angår støttens nødvendighed, præmis 62-119, og dom af 16.9.1997, sag C-362/95 P, Blackspur DIY m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4775.

den komplicerede vurdering, som på baggrund af målsætningerne i traktatens artikel 2, 3 og 4 skal foretages ifølge dens artikel 95, ville det være utilladeligt at opstille et ubetinget »én gang for alle«-princip. Betydningen af henholdsvis Domstolens og Rettens obiter dicta, som appellanterne har sammenlignet, er den samme.

57. Jeg mener ikke, der er belæg for Wirtschaftsvereinigung's argument vedrørende den af Retten anvendte terminologi. Det generelle krav i såvel Rettens dom som Domstolens tidligere praksis går ud på, at der kun bør godkendes støtte, som det er blevet påvist er nødvendig. Det er i høj grad værd at bemærke, at Retten faktisk citerede den passage i Domstolens dom i sag 214/83, Tyskland mod Kommissionen [73], som Wirtschaftsvereinigung har påberåbt sig. Det mere generelle principielle argument, at støtte for at sikre en virksomheds levedygtighed kun kan være nødvendig én gang, tager efter min opfattelse ikke hensyn til markedsvilkårenes foranderlighed, som Kommissionen kan reagere på i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1. Det kan — for at anvende et ekstremt eksempel — næppe påstås, at den støtte, der blev ydet Fællesskabets jern- og stålvirksomheder i 1950'erne efter oprettelsen af Kul- og Stålfællesskabet, principielt ville have været tilstrækkelig til at sætte dem i stand til at tage alle 1990'ernes konkurrencemæssige udfordringer op, og at den skulle have hindret Kommissionen i på dette tidspunkt at godkende yderligere støtte, hvis en sådan støtte var blevet anset for nødvendig for, at målsætningerne i traktatens artikel 2, 3 og 4 kunne virkeliggøres. Den politiske parole »én gang for alle« kan være et nyttigt udtryk for, at gentagne anmodninger om godkendelse af støtte til de samme virksomheder må underkastes en meget nøje behandling, men den kan ikke ophøjes til et bindende princip, der forbyder Kommissionen at undersøge de samfundshensyn, som gør sig gældende i hvert enkelt tilfælde. Når dette principielle argument forkastes, må det samme ske med det aktuelle anbringende. Som påpeget af Kommissionen, har Wirtschaftsvereinigung nemlig ikke anfægtet den konkrete efterprøvelse — sammenfattet i punkt 31 ovenfor — som Retten foretog af Kommissionens vurdering af, om støtten til Ilva var nødvendig på baggrund af de kapacitetsindskrænkninger og andre forpligtelser, selskabet samtidig blev pålagt.

C — *Wirtschaftsvereinigung: iii) retsstridig forfølgelse af en rent national politik*

58. Appellanterne har gjort gældende, at den anfægtede dom ikke tager hensyn til den alvorlige fejlvurdering, som første afsnit af betragtning IV, andet punktum, i beslutning 94/259 er udtryk for. Heri gøres styrkelsen af den *italienske* jern- og stålindustri nemlig til beslutningens formål. Dette er i strid med Domstolens bemærkning i dommen i sagen Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen om, at det ikke er lovligt ved reguleringen af det fælles marked som

73 — Jf. fodnote 36.

helhed kun at tage hensyn til forholdene i én medlemsstat [74].

59. Kommissionen har anført, at dette anbringende ikke kan antages til realitetspåkendelse, da det blot består af en uprækis påstand, som ikke bestrider de relevante dele af Rettens bedømmelse [75]. Den Italienske Republik har hævdet, at anbringendet må afvises, da det udgør et nyt argument, og da det under alle omstændigheder er åbenbart, at den italienske jern- og stålindustri udgør en væsentlig del af Fællesskabets jern- og stålindustri som helhed.

60. Efter min opfattelse følger dette anbringende direkte af det for Retten fremførte argument, som jeg sammenfattede i punkt 28 ovenfor. Jeg mener derfor ikke, det skal afvises, fordi det er et nyt argument. Det står imidlertid klart, at Retten rent faktisk behandlede argumentet om, at støtte, der har til formål at give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig, ikke er i overensstemmelse med målsætningerne i traktaten. Rettens svar, som tog udgangspunkt i den generelle krise i jern- og stålindustrien og det forhold, at beslutning 94/259 var en del af en lang række foranstaltninger, der vedrørte flere forskellige jern- og stålvirksomheder, er sammenfattet i punkt 30 ovenfor. Da Wirtschaftsvereinigung ikke har anfægtet noget konkret element i den bedømmelse, som Retten foretog på dette punkt, må dette anbringende forkastes.

D — *British Steel: ii) berettiget forventning*

61. British Steel har gjort gældende, at Kommissionens praksis havde givet anledning til en berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville godkende strukturomlægningsstøtte, så længe støttekodeksen var gældende. Selskabet har som eksempler nævnt en række beslutninger, hvori Kommissionen afviste at godkende støtte med den begrundelse, at støtten ikke var omfattet af støttekodeksens anvendelsesområde [76]. Endvidere kan selskabet ikke anses for at være blevet gjort opmærksom på Kommissionens planer, fordi det var repræsenteret i Det Rådgivende EKSF-Udvalg, idet medlemmerne sad i udvalget som privatpersoner. Endelig kan beslutning 92/411, hvori det godkendtes, at visse miljøafgifter for danske og nederlandske jern- og stålvirksomheder blev lempet, ikke sammenlignes med de anfægtede beslutninger, idet den ikke omhandlede strukturomlægningsstøtte, men blot tillod, at en mere generel støtte, som i øvrigt var undergivet EF-traktatens bestemmelser, blev udvidet til også at omfatte jern- og stålindustrien. Vedtagelsen af denne beslutning kunne derfor ikke indvirke på British Steel's berettigede forventning.

62. Kommissionen har gjort gældende, at British Steel's argument i vid udstrækning

74 — Jf. fodnote 31, præmis 19.

75 — Wirtschaftsvereinigung-dommen, præmis 72-95 og 106-119.

76 — Jf. de i fodnote 45 og 56 anførte beslutninger.

henviser til Kommissionens praksis efter vedtagelsen af de anfægtede beslutninger. Domstolen kan ikke lade sin bedømmelse på dette punkt træde i stedet for Rettens og heller ikke behandle de nye beviser, British Steel har fremlagt. Rådet, Den Italienske Republik og Kongeriget Spanien har anført, at der ikke kunne foreligge nogen berettiget forventning om, at en bestemt retstilstand ville blive opretholdt, idet der må ske en konstant tilpasning til de økonomiske vilkår, hvis det fælles marked skal fungere efter hensigten. Under alle omstændigheder er den femte støttekodeks ikke udtømmende. Kommissionen har tilføjet, at den omstændighed, at en af British Steel's direktører var medlem af Det Rådgivende Udvalg som privatperson, ikke betyder, at British Steel ikke var blevet underrettet om udvalgets drøftelser, og at det er op til British Steel at bevise det modsatte. Den Italienske Republik har tilføjet, at dette spørgsmål kun var et underordnet punkt i Rettens foretagne ræsonnement.

63. Jeg ser ikke nogen grund til at ikke at følge Rettens dragne grundlæggende konklusion — sammenfattet i punkt 26 ovenfor — hvorefter støttekodeksen ikke gav anledning til nogen berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville godkende andre former for støtte, fordi dens bestemmelser ikke udelukkede (og ikke kunne udelukke), at der i dens gyldighedsperiode i en ganske usædvanlig situation ville blive godkendt sådanne yderligere former for støtte. Retten bemærkede i denne forbindelse med rette, at velinformerede erhvervsdrivende ikke kunne gå ud fra, at en bestemt retstilstand ville blive opretholdt, selv om de økonomiske vilkår ændrede sig. Selv om man ser bort fra, at en stor del af den af Kommissionen fulgte praksis, som British Steel har henvist til, vedrører perioden efter vedtagelsen af de anfægtede beslutninger, kan Kommissionens afslag på at godkende støtte i de pågældende tilfælde fortolkes således, at de skyldes dens manglende kompetence til at godkende støtte, som ikke er omfattet af støttekodeksens artikel 2-5 ifølge de deri foreskrevne forenklede fremgangsmåder. Disse afslag kunne derfor ikke give anledning til nogen berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville godkende den pågældende støtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1. Selv om beslutning 92/411 og de anfægtede beslutninger som påpeget af British Steel har et helt forskelligt indhold, mener jeg ikke, at disse forskelle er relevante. Beslutning 92/411 er et klart eksempel på en godkendelse af støtte, som ikke er omfattet af støttekodeksens anvendelsesområde, i perioden før vedtagelsen af de anfægtede beslutninger. Hvis støttekodeksens artikel 1, stk. 1, skulle fortolkes således, at den forbød alle andre former for støtte — hvilket jeg ikke mener er den rette fortolkning — ville den i lige så høj grad have udelukket en godkendelse ved en individuel beslutning af de former for støtte, der er omhandlet i beslutning 92/411, som af de former for støtte, der er omhandlet i de anfægtede beslutninger. Af samme grund var den fortsatte mulighed for at godkende støtte i form af afgiftslempelser et udtryk for, at traktatens artikel 95, stk. 1, også kan anvendes til at godkende andre former for støtte. På baggrund af disse bemærkninger mener jeg ikke, at karakteren af de oplysninger, som var, eller som burde have været, til rådighed for British Steel, fordi en af selskabets direktører var medlem af Det Rådgivende EKSF-Udvalg, har nogen betydning for sagens udfald. Jeg mener derfor, at Domstolen bør forkaste British Steel's andet anbringende.

V — Forslag til afgørelse

64. På baggrund af det foranstående foreslår jeg Domstolen, at den træffer følgende afgørelse i de to sager:

I sag C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen:

— Appellen forkastes.

— Appellanterne betaler sagens omkostninger.

I sag C-1/98 P, British Steel plc mod Kommissionen:

— Appellen forkastes.

— Appellanterne betaler sagens omkostninger.