ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
24 oktober 1997 *

In zaak T-244/94,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, vereniging naar Duits recht, gevestigd te Düsseldorf (Duitsland),

Thyssen Stahl AG, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Duisburg (Duitsland),

Preussag Stahl AG, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Salzgitter (Duitsland), en

Hoogovens Groep BV, vennootschap naar Nederlands recht, gevestigd te I Jmuiden (Nederland),

vertegenwoordigd door J. Sedemund en F. Montag, advocaten te Keulen, en, wat Hoogovens Groep BV betreft, door E. Pijnacker Hordijk, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

verzoeksters,

* Procestaal: Duits.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Langeheine en B. Smulders, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Bandilla, directeur bij de juridische dienst, en S. Marquardt, administrateur bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

en

Ilva Laminati Piani SpA, vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd te Rome, vertegenwoordigd door A. Pappalardo, advocaat te Trapani, en M. Merola, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Lorang, advocaat aldaar, Rue Albert 1er 51,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (PB 1994, L 112, blz. 64),

wijst

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

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 februari 1997,

het navolgende

Arrest

Juridisch kader

1 Volgens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal (hierna: „EGKS-Verdrag" of „Verdrag") is de toekenning van staatssteun aan staalondernemingen in beginsel verboden. In artikel 4, aanhef en sub c, van dit

Verdrag is namelijk bepaald, 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 en, bijgevolg, verboden overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag moeten worden beschouwd.

2 Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag bepaalt:

„In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking of aanbeveling van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, 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 tegemoet te komen aan de noodzaak van herstructurering van de ijzer- en staalsector, heeft de Commissie vanaf het begin van de jaren tachtig met een beroep op deze bepalingen van artikel 95 van het Verdrag communautaire regels ingevoerd op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen de toekenning van staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie is toegestaan. Deze regels zijn verscheidene malen aangepast in verband met de conjuncturele problemen van de ijzer- en staalindustrie. Zo is de communautaire staalsteuncode die tijdens de in casu relevante periode van kracht was, de vijfde van de reeks, 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 1991, L 362, blz. 57; hierna: „steuncode"). Blijkens de considerans van die beschikking gaat het hierbij, juist zoals bij de eerdere codes het geval was, om een communautaire regeling die alle al dan niet specifieke steun, door de Lid-Staten in ongeacht welke vorm verleend, beoogt te dekken. De code staat geen steun ten behoeve van bedrijfsvoering toe, noch ten behoeve van herstructurering, behalve wanneer het steun bij sluiting betreft.

Feiten

4 In het licht van de verslechtering van de economische en financiële situatie in de ijzer- en staalindustrie legde de Commissie op 23 november 1992 aan de Raad en aan het Europees Parlement een herstructureringsplan voor in haar mededeling SEC(92) 2160 def., getiteld „Naar een versterking van het concurrentievermogen van de ijzer- en staalindustrie: de noodzaak van een nieuwe herstructurering." Dit plan was gebaseerd op de vaststelling, dat er nog steeds sprake was van een structurele overcapaciteit, en had primair tot doel, op basis van een vrijwillige deelneming door de staalbedrijven een aanzienlijke en definitieve inkrimping van de productiecapaciteit tot stand te brengen met minimaal 19 miljoen ton. Daartoe voorzag het in een pakket begeleidende maatregelen op sociaal terrein alsmede in financiële stimulansen, waaronder gemeenschapssteun. Parallel daaraan stelde de Commissie een onafhankelijke deskundige aan, te weten de heer Braun, voormalig directeur-generaal van het directoraat-generaal Industrie van de Commissie, die primair tot taak had, een overzicht op te stellen van de plannen voor sluiting van staalondernemingen gedurende de in voormelde mededeling bedoelde periode 1993-1995. Nadat hij contact had opgenomen met de bestuurders van ongeveer 70 ondernemingen, legde Braun op 29 januari 1993 zijn rapport over, getiteld „De in gang zijnde of voorgenomen herstructureringen in de ijzer- en staalindustrie".

5 In zijn conclusies van 25 februari 1993 stemde de Raad in met de hoofdlijnen van het programma dat de Commissie in aansluiting op het rapport-Braun had voorgelegd en waarmee een aanzienlijke vermindering van de productiecapaciteit werd beoogd. De duurzame herstructurering van de ijzer- en staalsector moest worden vergemakkelijkt door „een pakket tijdelijke begeleidende maatregelen, met strikte inachtneming van de voorschriften inzake controle op overheidssteun". Ten aanzien van die controle verklaarde de Raad: „De Commissie bevestigt vast te houden aan strikte en objectieve toepassing van de steuncode en zal erop toezien dat eventuele afwijkingen, die op basis van artikel 95 aan de Raad kunnen worden voorgesteld, ten volle bijdragen tot de noodzakelijke algemene capaciteitsvermindering. De Raad zal met spoed op basis van objectieve criteria over deze voorstellen een besluit nemen."

6 In overeenstemming hiermee gaven de Raad en de Commissie in hun in de notulen van de zitting van de Raad van 17 december 1993 opgenomen gemeenschappelijke verklaring — waarin melding werd gemaakt van het door de Raad bereikte algemeen akkoord om uit hoofde van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag zijn instemming te betuigen met de toekenning van overheidssteun aan de openbare ondernemingen Sidenor (Spanje), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Duitsland), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spanje), Ilva (Italië), EKO Stahl AG (Duitsland) en Siderurgia Nacional (Portugal) —, het volgende te kennen: „De Raad en de Commissie zijn van oordeel dat de enige manier om te zorgen voor een gezonde EG-staalindustrie die de concurrentie op de wereldmarkt aankan, is, blijvend een einde te maken aan overheidssubsidies aan de staalindustrie en verlieslijdende capaciteit te sluiten. Door unaniem in te stemmen met de huidige voorstellen op basis van artikel 95 bevestigt de Raad opnieuw dat hij zich verbindt tot strikte toepassing van de Steuncode (...) en, bij ontstentenis van toestemming uit hoofde van de Code, van artikel 4, sub c, van het EGKS-Verdrag. Onverminderd het recht van iedere Lid-Staat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95/EGKS, en overeenkomstig zijn conclusies van 25 februari 1993, verklaart de Raad zich er vast toe te verbinden dat verdere afwijkingen ex artikel 95 met betrekking tot steun aan individuele bedrijven worden vermeden."

7 Op 22 december 1993 stemde de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag in met de toekenning van voormelde steun ten behoeve van de herstructurering of privatisering van de betrokken openbare ondernemingen.

8 Om een nieuwe herstructurering van de ijzer- en staalindustrie te vergemakkelijken, stelde de Commissie in die juridische en feitelijke context, en na de genoemde goedkeuring door de Raad, op 12 april 1994 zes op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag gebaseerde individuele beschikkingen vast, waarbij zij haar goedkeuring hechtte aan staatssteun die niet voldeed aan de criteria op grond waarvan overeenkomstig de steuncode van artikel 4, sub c, van het Verdrag kon worden afgeweken. In die zes beschikkingen hechtte zij haar goedkeuring aan, respectievelijk, steun die Duitsland voornemens was te verlenen aan de staalonderneming EKO Stahl AG, te Eisenhüttenstadt (beschikking 94/256/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 45), steun die Portugal voornemens was te verlenen aan de staalonderneming Siderurgia Nacional (beschikking 94/257/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 52), steun die Spanje voornemens was te verlenen aan de openbare geïntegreerde staalonderneming Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (beschikking 94/258/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 58), steun die Italië voornemens was te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern

ILVA) (beschikking 94/259/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 64; hierna: „beschikking 94/259"), steun die Duitsland voornemens was te verlenen aan de staalonderneming Sächsische Edelstahlwerke GmbH, te Freital, Saksen (beschikking 94/260/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 71), en steun die Spanje voornemens was te verlenen aan de onderneming Sidenor, een producent van speciaal staal (beschikking 94/261/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 77).

9 Aan die goedkeuringen waren overeenkomstig het unanieme besluit van de Raad een aantal verplichtingen verbonden, te weten „een netto-capaciteitsvermindering van minstens 2 miljoen ton voor ruwstaal en maximaal 5,4 miljoen ton voor warmgewalst staal (afgezien van de eventuele bouw van een breedbandwalserij te Sestão en een capaciteitsuitbreiding bij EKO-Stahl tot over 0,9 miljoen ton na medio 1999)", zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 13 april 1994 [COM(94) 125 def.], waarmee werd beoogd een tussentijdse balans op te maken van de herstructurering in de ijzer- en staalindustrie en om, in de geest van voormelde conclusies van de Raad van 25 februari 1993, een aantal suggesties ter consolidering van dit proces te doen.

Procedure

10 In deze omstandigheden hebben de Wirtschaftsvereinigung Stahl en de staalondernemingen Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG en Hoogovens Groep BV bij op 24 juni 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift overeenkomstig artikel 33 van het Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking 94/259 van 12 april 1994, betreffende het ijzer- en staalconcern Ilva.

11 Parallel hieraan zijn nog twee andere beroepen ingesteld, het ene door de Association des aciéries européennes indépendantes (EISA), tegen de zes beschikkingen

van de Commissie van 12 april 1994 (zaak T-239/94), en het andere door de vennootschap British Steel, tegen de beschikkingen 94/258 en 259/259, houdende goedkeuring van de toekenning van staatssteun aan, respectievelijk, de onderneming CSI en het ijzer- en staalconcern Ilva (zaak T-243/94).

12 In de onderhavige zaak hebben de Raad, de Italiaanse Republiek en Ilva Laminati Piani SpA (hierna: „Ilva") bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op, respectievelijk, 24 oktober en 8 en 29 november 1994, verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Bij beschikkingen van 9 maart 1995 heeft de president van de Tweede kamer — uitgebreid van het Gerecht in deze verzoeken bewilligd.

13 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 25 februari 1997 zijn partijen in hun pleidooien gehoord en hebben zij de vragen van het Gerecht beantwoord.

Conclusies van partijen

14 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:

— beschikking 94/259 nietig te verklaren;

— subsidiair, de bestreden beschikking nietig te verklaren, voor zover zij Ilva niet verplicht tot een capaciteitsvermindering van meer dan 2 miljoen ton per jaar;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

15 Verweerster, ondersteund door de Raad en de Italiaanse Republiek, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

16 Interveniënte Ilva concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in alle kosten, daaronder begrepen die van Ilva.

Ten gronde

17 Verzoeksters voeren tot staving van hun beroep tot nietigverklaring zeven middelen aan, te weten 1) schending van de steuncode; 2) schending van de voorwaarden voor toepassing van artikel 95 van het Verdrag; 3) schending van het evenredigheidsbeginsel; 4) schending van het discriminatieverbod; 5) schending van de motiveringsverplichting; 6) onregelmatigheid van de besluitvormingsprocedure, en 7) schending van de rechten van de verdediging.

Het eerste middel: schending van de steuncode

18 Verzoeksters betogen, dat goedkeuring van steun buiten de in de vijfde steuncode bedoelde gevallen onrechtmatig is. Dit middel bestaat uit twee onderdelen. Door haar goedkeuring te hechten aan de toekenning van steun die niet voldoet aan de in de steuncode geformuleerde voorwaarden, heeft de Commissie in de eerste plaats haar bevoegdheden misbruikt en in de tweede plaats het vertrouwensbeginsel geschonden.

Misbruik van bevoegdheid

— Argumenten van partijen

19 Verzoeksters zijn van mening, dat waar de toekenning van staatssteun ingevolge artikel 4, sub c, van het Verdrag verboden is, de op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van dit Verdrag vastgestelde steuncode bindend en definitief vastlegd, onder welke voorwaarden dergelijke steunmaatregelen niettemin kunnen worden goedgekeurd met het oog op de verwezenlijking van de in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag omschreven doelstellingen. Ofschoon volgens verzoeksters kan worden betwijfeld, of de Commissie wel bevoegd was de steuncode, die afwijkt van het bepaalde in artikel 4, sub c, van het Verdrag, op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vast te stellen, willen zij deze vraag niet aan de orde stellen. Zij betogen enkel, dat steunmaatregelen die niet voldoen aan de in de steuncode neergelegde voorwaarden, hoe dan ook onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en onder het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag vallen.

20 Dit wordt volgens verzoeksters bevestigd door de considerans van de steuncode en door artikel 1 ervan, waarin met zoveel woorden is bepaald, dat „alle (...) steun aan de ijzer- en staalindustrie, die wordt gefinancierd door een Lid-Staat (...), alleen als communautaire steun en derhalve 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".

21 De Commissie is gebonden aan de uitlegging die zij in de steuncode heeft gegeven aan artikel 95, eerste en tweede alinea, juncto artikel 4, sub c, van het Verdrag. Zij heeft de code vastgesteld in het kader van de haar krachtens die bepalingen van artikel 95 toekomende discretionaire bevoegdheid, zodat zij daarvan niet kan afwijken zonder zichzelf tegen te spreken en haar bevoegdheden te misbruiken.

22 In het bijzonder kan een individuele beschikking niet zonder schending van het in artikel 4, sub b, van het Verdrag neergelegde discriminatieverbod afwijken van de steuncode, die een algemene strekking heeft, ook al hebben beide handelingen formeel dezelfde rang in de hiërarchie van normen. In dit verband heeft het Hof het beginsel geformuleerd, dat een individuele beschikking moet voldoen aan de voorwaarden van de basisbeschikking, zowel op het gebied van antidumpingmaatregelen (zie onder meer arresten van 29 maart 1979, zaken 113/77, NTN Toyo Bearing e. a., en 118/77, ISO, Jurispr. 1979, blz. 1185, resp. 1277), als op het gebied van staatssteun (zie, in het kader van de artikelen 92 en 93 EG-Verdrag, arrest van 24 maart 1993, zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125). In het kader van het Verdrag heeft het Hof beslist, dat de Commissie zich schuldig maakt aan misbruik van bevoegdheid, indien zij van de door het Verdrag aan haar toegekende bevoegdheden gebruik maakt met het oogmerk om de toepassing van een in de toepasselijke basisbeschikkingen voorziene speciale procedure te ontgaan, zonder deze beschikkingen te wijzigen volgens de procedure die het Verdrag heeft ingevoerd om aan de betrokken omstandigheden het hoofd te bieden (zie arresten van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140/82, 146/82, 221/82 en 226/82, Wahlzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951, en 14 juli 1988, gevoegde zaken 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 en 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter en Hoogovens, Jurispr. 1988, blz. 4309).

23 Hieruit volgt, dat de Commissie enkel van de steuncode kan afwijken door deze te wijzigen, zodat voor alle ondernemingen dezelfde regeling geldt.

24 De vaststelling van een individuele beschikking die niet voldoet aan de in de steuncode neergelegde voorwaarden, is volgens verzoeksters bovendien in strijd met het beginsel, dat uitzonderingsmaatregelen restrictief moeten worden uitgelegd. De

krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toegestane uitzonderingen op het in artikel 4, sub c, neergelegde staatssteunverbod moeten tot het strikt noodzakelijke worden beperkt. Zij kunnen slechts tijdelijk worden toegestaan en er moeten duidelijk omschreven verplichtingen aan worden verbonden. Alleen de steuncode voldoet aan deze vereisten. Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag kan dus niet worden gebruikt voor de vaststelling van een individuele beschikking die het genoemde steunverbod uitholt.

25 De Commissie is van mening, dat de door verzoeksters verdedigde stelling, dat de steuncode een bindend en uitputtend karakter heeft, voorbijziet aan het feit dat het staatssteunverbod uit artikel 4, sub c, van het Verdrag en niet uit de steuncode volgt. De steuncode kent aan bepaalde vormen van staatssteun het karakter van communautaire steun toe en bepaalt zich voor het overige ertoe, het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag te herhalen. Artikel 95 van het Verdrag kan derhalve als grondslag dienen voor de vaststelling van ad-hocbeschikkingen waarbij in bijzondere omstandigheden bepaalde steunmaatregelen worden goedgekeurd.

26 De Commissie geeft toe, dat uit de tekst van de steuncode zou kunnen worden afgeleid, dat de Raad en zijzelf niet van plan waren opnieuw een beroep te doen op artikel 95 van het Verdrag. Wegens de nieuwe ernstige crisis in de ijzer- en staalsector is een rationele toepassing van deze bepaling echter absoluut noodzakelijk gebleken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan het ontstaan van een crisissituatie namelijk worden beschouwd als een onvoorziene moeilijkheid in de zin van dit artikel (zie arrest van 3 oktober 1985, zaak 214/83, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 3053).

27 De Raad beklemtoont, dat in het systeem van het EGKS-Verdrag artikel 95, eerste en tweede alinea, aan de Commissie een ruime discretionaire bevoegdheid toekent om aan plotselinge crisissituaties het hoofd te bieden. In casu zijn de in geding zijnde steunmaatregelen goedgekeurd teneinde de gedeeltelijke sluiting van productie-installaties, als onderdeel van een algemeen programma voor definitieve capaciteitsvermindering, dat in overeenstemming is met de doelstellingen van het Verdrag, te vergemakkelijken. Er was dus sprake van een niet in het Verdrag voorzien geval in de zin van artikel 95, eerste alinea.

28 Anders dan verzoeksters stellen, zijn de steuncode en de bestreden beschikking niet een basisbeschikking respectievelijk een individuele beschikking. Het zijn integendeel rechtshandelingen die dezelfde rang hebben en gebaseerd zijn op dezelfde rechtsgrondslag, wat overigens ook door verzoeksters wordt erkend. Bovendien vallen de bij de bestreden beschikking goedgekeurde steunmaatregelen niet binnen de werkingssfeer van de steuncode.

29 De Italiaanse Republiek herinnert eraan, dat artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag een instrument is waarvan gebruik moet worden gemaakt om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken in gevallen die, zoals het onderhavige, niet in het Verdrag zijn voorzien. Artikel 4, sub c, van het Verdrag verbiedt immers enkel staatssteun die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Gemeenschap. De steuncode noch de bestreden beschikking valt onder dit verbod, daar zij strekken tot verwezenlijking van die doelstellingen. Ook verzoeksters' stelling, dat met de steuncode een bindende uitlegging is gegeven aan artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag, moet volgens de Italiaanse regering van de hand worden gewezen. De code en de bestreden beschikking zijn gebaseerd op dezelfde bepaling van het Verdrag en hebben dus rechtens dezelfde waarde. De krachtens artikel 95, eerste alinea, aan de Commissie toekomende bevoegdheid heeft een permanent karakter en kan niet worden verbruikt. Deze bepaling wil de Commissie namelijk te allen tijde en in alle omstandigheden in de gelegenheid stellen, aan een niet in het Verdrag voorziene situatie het hoofd te bieden, door met instemming van de Raad een maatregel vast te stellen die noodzakelijk is om een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken.

30 Volgens Ilva wil artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag de Commissie de middelen verschaffen om het hoofd te bieden aan uitzonderlijke situaties, die door de opstellers van het Verdrag niet konden worden voorzien. Dit doel zou niet worden gerespecteerd, indien de vaststelling van een algemene beschikking op basis van artikel 95, eerste alinea, tot gevolg had, dat de Commissie later geen gebruik meer kon maken van de bevoegdheden die deze bepaling haar verleent. Of een door de Commissie op basis van artikel 95 van het Verdrag vastgestelde maatregel een algemene dan wel een individuele strekking heeft, hangt af van de omstandigheden waaraan hij het hoofd beoogt te bieden. De Commissie heeft in de steuncode regels gegeven voor bepaalde vormen van steunverlening, maar zij heeft zich daarbij tegelijkertijd de bevoegdheid voorbehouden, zich van geval tot geval uit te spreken over steunvormen die in de code niet zijn voorzien. Zo de steuncode een bepaling bevatte op grond waarvan de latere vaststelling van individuele goedkeuringsbeschikkingen was uitgesloten, dan zou deze bepaling volgens Ilva in strijd zijn met het Verdrag.

— Beoordeling door het Gerecht

31 Verzoeksters betogen, zakelijk weergegeven, dat de Commissie, door bij de bestreden individuele beschikking haar goedkeuring te hechten aan de in geding zijnde steunmaatregelen, de haar krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toekomende bevoegdheden heeft gebruikt om de voorwaarden van de steuncode, die een algemene strekking heeft, te omzeilen. Hun stelling berust op de premisse, dat deze code — waarvan zij de geldigheid niet uitdrukkelijk betwisten — op bindende en uitputtende wijze vastlegt, welke vormen van staatssteun voor goedkeuring in aanmerking komen.

32 Dienaangaande moet allereerst worden herinnerd aan de juridische context van de bestreden beschikking. Artikel 4, aanhef en sub c, van het Verdrag verbiedt in beginsel staatssteun binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, voor zover hierdoor de verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven essentiële doelstellingen van de Gemeenschap, in het bijzonder de invoering van een stelsel van vrije mededinging, in gevaar kan worden gebracht. Genoemde bepaling luidt als volgt: „Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag: (...) c) door de staten verleende subsidies of hulp (...), in welke vorm ook."

33 Het bestaan van een dergelijk verbod betekent echter niet, dat elke vorm van staatssteun binnen het terrein van de EGKS als onverenigbaar met de doelstellingen van het Verdrag moet worden beschouwd. Artikel 4, sub c, uitgelegd in het licht van alle doelstellingen van het Verdrag, zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2 tot en met 4, beoogt niet in de weg te staan aan de toekenning van staatssteun die kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. Het laat de gemeenschapsinstellingen op het door het Verdrag bestreken gebied de bevoegdheid, de verenigbaarheid met het Verdrag te beoordelen en, in voorkomend geval, goedkeuring te verlenen aan de toekenning van dergelijke steun. Dit wordt bevestigd door het arrest van 23 februari 1961 (zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Jurispr. 1961, blz. 1, motivering rechtens, hoofdstuk B. I.1. b, tiende overweging, zesde alinea, blz. 45), waarin het Hof overwoog, dat juist zoals het bieden van financiële steun — niet zijnde staatssteun — aan kolenmijn- en staalondernemingen, zoals toegestaan door de

artikelen 55, lid 2, en 58, lid 2, van het Verdrag, alleen door de Commissie of met haar uitdrukkelijke machtiging kan geschieden, de gemeenschapsinstellingen ook met een exclusief gezag zijn bekleed wat de in artikel 4, sub c, bedoelde steunverlening binnen de Gemeenschap betreft.

34 In de opzet van het Verdrag staat artikel 4, sub c, dus niet eraan in de weg, dat de Commissie bij wijze van uitzondering, teneinde aan onvoorziene omstandigheden het hoofd te bieden, op de grondslag van artikel 95, eerste en tweede alinea, door de Lid-Staten voorgenomen en met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare steunmaatregelen goedkeurt (zie arrest Hof van 12 juli 1962, zaak 9/61, Nederland/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1962, blz. 431).

35 Genoemde bepalingen van artikel 95 machtigen de Commissie immers om met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité EGKS, een beschikking te geven of een aanbeveling te doen in alle gevallen, niet in het Verdrag voorzien, waarin een dergelijke beschikking of aanbeveling noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4. Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan in de aangegeven vorm, bepaalt de eventueel op te leggen straffen. Hieruit volgt, dat waar het EGKS-Verdrag, anders dan het EG-Verdrag, de Commissie noch de Raad enige specifieke bevoegdheid toekent om goedkeuring te verlenen aan staatssteunmaatregelen die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag en derhalve met het Verdrag verenigbaar zijn, 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.

36 Nu een specifieke bepaling in het Verdrag ontbreekt, is de Commissie derhalve bevoegd tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is. Artikel 95, eerste en tweede alinea, dat haar deze bevoegdheid verleent, zegt immers niets over de draagwijdte van de beschikkingen die de Commissie kan vaststellen. Het is dan

ook aan haarzelf om in elk geval te beoordelen, welk van deze twee soorten beschikkingen — algemene of individuele — het meest geschikt is om het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen te bereiken.

37 Op het gebied van staatssteun heeft de Commissie bij de gebruikmaking van de haar krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toekomende bevoegdheid twee verschillende benaderingen gevolgd. In de eerste plaats heeft zij algemene beschikkingen — de „steuncodes" — vastgesteld, die voor bepaalde vormen van steunverlening een algemene afwijking van het verbod op staatssteun toestaan. In de tweede plaats heeft zij individuele beschikkingen gegeven, waarbij bepaalde specifieke steunmaatregelen bij wijze van uitzondering worden goedgekeurd.

38 In casu komt het er dus op aan, het voorwerp en de draagwijdte te bepalen van, respectievelijk, de steuncode en de bestreden individuele beschikking.

39 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de steuncode die ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking van toepassing was, was ingesteld bij de reeds aangehaalde beschikking nr. 3855/91 van 27 november 1991. Het was de vijfde steuncode, die, zoals in artikel 9 ervan was bepaald, van toepassing was van 1 januari 1992 tot en met 31 december 1996. Gebaseerd op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, was deze code duidelijk de opvolger van de voorgaande codes (zie met name beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie, PB 1985, L 340, blz. 1, en de gelijknamige beschikking nr. 322/89/EGKS van de Commissie van 1 februari 1989, PB 1989, L 38, blz. 8), zodat hij in verband met die codes kan worden uitgelegd. Blijkens de considerans van beschikking nr. 3855/91 (zie met name onderdeel I) had de vijfde steuncode vooral tot doel, „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". Teneinde de bestaande overcapaciteit te verminderen en het evenwicht op de markt te herstellen, maakte de steuncode het onder bepaalde voorwaarden ook mogelijk, „sociale steunmaatregelen in te voeren waardoor gedeeltelijke sluiting van de installaties wordt gestimuleerd, alsmede steunmaatregelen voor de financiering van een definitieve beëindiging van alle EGKS-werkzaamheden van de minst competitieve ondernemingen". Ten slotte verbood de steuncode uitdrukkelijk om bedrijfs- of investeringssteun te verlenen, waarbij echter „voor bepaalde Lid-Staten een uitzon-

dering [werd] gemaakt ten aanzien van regionale investeringssteun". Die regionale steun mocht worden verleend aan ondernemingen die gevestigd waren op het grondgebied van Griekenland, Portugal of de voormalige Duitse Democratische Republiek.

40 De bestreden beschikking is door de Commissie op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vastgesteld teneinde, zoals in haar considerans wordt verklaard, de herstructurering mogelijk te maken van de in ernstige moeilijkheden verkerende openbare ijzer- en staalonderneming Ilva in een van de Lid-Staten, te weten Italië, waar de ijzer- en staalsector als gevolg van de sterke verslechtering van de communautaire staalmarkt destijds zijn meest ernstige crisis doormaakte. De hoofddoelstelling van de in geding zijnde steun was de privatisering van het ijzer- en staalconcern Ilva, waaraan tot die tijd leningen waren verstrekt dankzij de onbeperkte aansprakelijkheid van de enig aandeelhouder overeenkomstig artikel 2362 van de Italiaanse Codice civile (onderdelen II en IV van de considerans). De Commissie preciseerde, dat de zeer moeilijke periode die de communautaire ijzer- en staalindustrie doormaakte, haar verklaring vond in economische factoren die voor een groot deel niet hadden kunnen worden voorzien. Haars inziens zag de Gemeenschap zich dan ook voor een uitzonderlijke situatie geplaatst, die in het Verdrag niet specifiek was geregeld (onderdeel IV van de considerans).

41 Bij vergelijking van de vijfde steuncode en de litigieuze beschikking blijkt derhalve, dat deze twee handelingen dezelfde rechtsgrondslag hebben, te weten artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, en afwijkingen van het algemene steunverbod van artikel 4, sub c, van dit Verdrag invoeren. Hun werkingssfeer is verschillend: waar de steuncode in het algemeen verwijst naar bepaalde vormen van steunverlening die hij als verenigbaar met het Verdrag aanmerkt, wordt met de litigieuze beschikking om uitzonderlijke redenen en eenmalig steun goedgekeurd die in beginsel niet als verenigbaar met het Verdrag zou kunnen worden beschouwd.

42 Zo gezien, kan verzoeksters' stelling, dat de code een bindend, uitputtend en definitief karakter heeft, niet worden aanvaard. De code vormt immers enkel een bindend juridisch kader voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag. Op dit gebied voert de code een algemene regeling in, die moet verzekeren dat alle steunmaatregelen die onder de erin omschreven

vormen van steunverlening vallen, in het kader van één en dezelfde procedure op gelijke wijze worden behandeld. De Commissie is uitsluitend aan deze regeling gebonden, wanneer zij in de code bedoelde steunmaatregelen toetst op hun verenigbaarheid met het Verdrag. Zij kan dergelijke steunmaatregelen dus niet goedkeuren bij een individuele beschikking die in strijd is met de algemene voorschriften van de code (zie de „kogellagerarresten" van het Hof van 29 maart 1979, zaken NTN Toyo Bearing en ISO, beide reeds aangehaald, alsmede zaken 119/77, Nippon Seiko e. a., 120/77, Koyo Seiko e. a., en 121/77, Nachi Fujikoshi e. a., Jurispr. 1979, blz. 1303, 1337 resp. 1363, alsmede de reeds aangehaalde arresten CIRFS, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, en Stahlwerke Peine-Salzgitter en Hoogovens).

43 Omgekeerd kan voor steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die ingevolge de bepalingen van de code van het steunverbod zijn vrijgesteld, een individuele uitzondering op dit verbod worden gemaakt, indien de Commissie in het kader van de uitoefening van de haar krachtens artikel 95 van het Verdrag toekomende discretionaire bevoegdheid van mening is, dat die maatregelen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. De steuncode heeft immers enkel tot doel, in het algemeen en onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van het steunverbod toe te staan ten gunste van bepaalde, limitatief opgesomde vormen van steunverlening. Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, dat uitsluitend ziet op gevallen die niet in het Verdrag zijn voorzien (zie arrest Nederland/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald), verleent de Commissie niet de bevoegdheid, bepaalde vormen van steunverlening te verbieden, daar een dergelijk verbod reeds is neergelegd in het Verdrag zelf, namelijk in artikel 4, sub c. Steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die de code van het steunverbod vrijstelt, blijven dus bij uitsluiting onderworpen aan het bepaalde in artikel 4, sub c. Hieruit volgt, dat wanneer dergelijke maatregelen niettemin noodzakelijk blijken ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, de Commissie zich op artikel 95 van het Verdrag kan beroepen teneinde aan deze onvoorziene situatie het hoofd te bieden, in voorkomend geval door middel van een individuele beschikking (zie hiervóór, r. o. 32-36).

44 De thans bestreden beschikking — waarbij staatssteun wordt goedgekeurd om de herstructurering van een groot openbaar ijzer- en staalconcern mogelijk te maken — valt niet binnen de werkingssfeer van de steuncode. Ingevolge deze code kan onder bepaalde voorwaarden voor bepaalde vormen van steunverlening

worden afgeweken van het verbod op staatssteun. Deze afwijkingen hebben een algemene strekking en gelden uitsluitend voor steun voor onderzoek en ontwikkeling, steun ten behoeve van de milieubescherming, steun bij sluiting en regionale steun aan staalondernemingen die geheel of gedeeltelijk gevestigd zijn op het grondgebied van bepaalde Lid-Staten. Het is echter duidelijk, dat de bedrijfs- en herstructureringssteun waarom het in deze zaak gaat, onder geen van deze vormen van steunverlening valt. De door de bestreden beschikking toegestane afwijkingen zijn bijgevolg niet onderworpen aan de in de code geformuleerde voorwaarden en vormen derhalve een aanvulling op die code, met het oog op de verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven doelstellingen (zie hierna, r. o. 77-83).

45 In deze omstandigheden kan de bestreden beschikking niet worden beschouwd als een ongerechtvaardigde afwijking van de vijfde steuncode, doch vormt zij een handeling die, juist zoals de code, gebaseerd is op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

46 Verzoeksters' stelling, dat de bestreden beschikking is vastgesteld om de steunontvangende onderneming door middel van een verkapte wijziging van de steuncode te begunstigen, is derhalve volstrekt ongegrond. De Commissie heeft immers met de vaststelling van de steuncode niet de haar door artikel 95 van het Verdrag verleende bevoegdheid om individuele handelingen vast te stellen teneinde aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, kunnen prijsgeven. Waar de economische situatie die tot de vaststelling van de bestreden beschikking heeft geleid, niet binnen de werkingssfeer van de steuncode viel, was de Commissie gerechtigd de in geding zijnde steunmaatregelen met een beroep op artikel 95 goed te keuren, mits zij daarbij de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling in acht nam.

47 Aangezien verzoeksters niets hebben aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikking de steuncode heeft willen omzeilen, moet de grief inzake misbruik van bevoegdheid worden afgewezen.

Schending van het vertrouwensbeginsel

— Argumenten van partijen

48 Volgens verzoeksters is de bestreden beschikking, waarbij op grond van artikel 95 van het Verdrag de uitbetaling aan Ilva van met de steuncode onverenigbare steun wordt goedgekeurd, in strijd met het vertrouwensbeginsel.

49 In de eerste plaats heeft de beschikking het gewettigd vertrouwen geschonden dat de openbaarmaking van de verschillende steuncodes en de verklaringen van de Raad en de Commissie betreffende de strikte inachtneming van die codes bij de betrokken ondernemingen hebben gewekt. De bindende voorschriften van de code gelden immers voor alle vormen van staatssteun in de ijzer- en staalsector. Zij bieden de ondernemingen derhalve een juridisch kader waarbinnen deze in redelijkheid kunnen verwachten, dat zij gelijk worden behandeld en dat in geval van onvoorziene gebeurtenissen de voorwaarden voor de goedkeuring van steunmaatregelen eventueel worden gewijzigd door middel van een algemene beschikking, waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van alle betrokken marktdeelnemers, zonder dat een of meer ondernemingen door een bijzondere behandeling wordt bevoordeeld.

50 In de tweede plaats heeft de Commissie bij Ilva's concurrenten gewettigd vertrouwen gewekt, door bij de goedkeuring van steunverlening aan deze onderneming in het verleden te verklaren, dat van nieuwe steunmaatregelen geen sprake meer zou kunnen zijn, althans niet voor zover deze onverenigbaar zouden zijn met de voor alle ondernemingen geldende steuncode. Verzoeksters verwijzen in dit verband naar de in de bestreden beschikking genoemde beschikking 89/218/EGKS van 23 december 1988 inzake een voornemen van de Italiaanse regering om steun te verlenen aan de openbare ijzer- en staalsector (PB 1989, L 89, blz. 76; hierna: „beschikking 89/218"), zoals gewijzigd bij de gelijknamige beschikkingen 90/89/EGKS van 13 december 1989 (PB 1990, L 61, blz. 19) en 92/17/EGKS van 27 november 1991 (PB 1992, L 9, blz. 16). Door bovendien de procedure van artikel 6, lid 4, van de steuncode in te leiden naar aanleiding van steunverlening aan Ilva in 1992 (PB 1992, C 257, blz. 4) en 1993 (PB 1993, C 213, blz. 6), en door overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag tegen de Italiaanse regering voorlopige

maatregelen te nemen (XXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid, 1993, punt 491), bevestigde de Commissie, dat zij erop zou toezien dat de steuncode strikt werd nageleefd.

51 De Commissie wijst dit betoog van de hand. Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag geeft de gemeenschapsinstellingen de mogelijkheid, in geval van onvoorziene moeilijkheden in te grijpen. Daar die moeilijkheden niet zijn te voorzien, kan er met betrekking tot dergelijke beschikkingen geen gewettigd vertrouwen bestaan. Zo weerspiegelt in casu de vijfde steuncode het standpunt van de Commissie en van de Raad ten tijde van zijn vaststelling, maar sluit hij niet uit, dat economische omstandigheden tot een andere benadering kunnen nopen (arrest Hof van 19 september 1985, gevoegde zaken 63/84 en 147/84, Finsider, Jurispr. 1985, blz. 2857).

52 Afgezien van de vraag, of er handelingen of verklaringen van gemeenschapsinstellingen bestaan die gewettigd vertrouwen kunnen wekken, is volgens de Commissie, gelet op de omstandigheden van de onderhavige zaak, een dergelijk vertrouwen in verzoeksters' geval uitgesloten. Beschikking 89/218 is immers in een vergelijkbaar geval op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vastgesteld, zonder dat daarbij de destijds van kracht zijnde derde steuncode werd gewijzigd. Zo ook is bij beschikking 92/411/EGKS van de Commissie van 31 juli 1992, die werd vastgesteld terwijl de in casu toepasselijke vijfde steuncode reeds van kracht was, op basis van deze bepaling de toekenning van niet onder de code vallende steun aan staalondernemingen in Denemarken en Nederland goedgekeurd (PB 1992, L 223, blz. 28). Verzoeksters konden dus weten, dat een steuncode kon worden aangevuld door ad-hocbeschikkingen.

53 Volgens de Raad is op het gebied van het communautaire economisch recht het vertrouwensbeginsel geschonden, „wanneer een gemeenschapsinstelling, zonder dat er een dwingend algemeen belang in tegengestelde zin aanwezig is, met onmiddellijke ingang en zonder waarschuwing een specifiek te beschermen voordeel voor de betrokken ondernemingen intrekt zonder passende overgangsmaatregelen te nemen" (arrest Gerecht van 21 februari 1995, zaak T-472/93, Campo Ebro e. a., Jurispr. 1995, blz. II-421, r. o. 52). Dit beginsel houdt echter niet in, dat een nieuwe

regeling nooit van toepassing zou kunnen zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan, met name wanneer wegens de wijzigingen van de economische situatie een aanpassing noodzakelijk is. In casu heeft de bestreden beschikking ook niet ertoe geleid, dat verzoeksters een te beschermen voordeel is ontnomen. In het systeem van het EGKS-verdrag kan de Commissie onder de in artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag neergelegde voorwaarden beschikkingen vaststellen om niet in het Verdrag voorziene gevallen te regelen. Met de steuncode heeft de Commissie een juridisch kader geschapen dat het mogelijk moet maken, flexibel te reageren op de conjunctuurschommelingen waarmee de communautaire ijzer- en staalindustrie te maken krijgt. Ook de bestreden beschikking is vastgesteld om rekening te houden met een „wijziging van de economische situatie". De aard en het oogmerk van de op basis van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag vastgestelde maatregelen brengen derhalve mee, dat deze maatregelen niet een voor alle marktdeelnemers bindend en onveranderlijk juridisch kader kunnen creëren. De steuncode heeft bij verzoeksters dus niet het gewettigd vertrouwen kunnen wekken, dat de Commissie geen verdere afwijkingen van het in artikel 4, sub c, neergelegde steunverbod zou toestaan.

54 De Italiaanse Republiek betoogt, dat verzoeksters hoe dan ook niet hebben aangetoond, dat de steuncode, al aangenomen dat hij in theorie gewettigd vertrouwen zou kunnen wekken, ook werkelijk een dergelijk vertrouwen heeft doen ontstaan. Zij stellen enkel, dat de bij de verzoekende vereniging aangesloten ondernemingen beslissingen op het gebied van investeringen en herstructurering hebben genomen en bepaalde productie-eenheden hebben gesloten, zonder evenwel te bewijzen, dat die beslissingen op doorslaggevende wijze zijn beïnvloed door de overtuiging, dat de Gemeenschap geen steun ten behoeve van herstructurering zou goedkeuren, en, in het bijzonder, dat zij anders zouden zijn uitgevallen indien het bestaan van die mogelijkheid bekend was geweest. Bovendien konden verzoeksters aan het bestaan van de steuncode niet het vertrouwen ontlenen, dat elke andere vorm van ingrijpen in niet in het Verdrag voorziene, doch denkbare omstandigheden was uitgesloten. Een dergelijke uitlegging vindt geen enkele steun in het gemeenschapsrecht. Eerdere ervaringen hebben integendeel aangetoond, dat de toepasselijkheid van de steuncode niet in de weg staat aan individuele goedkeuringsbeschikkingen, die ook daadwerkelijk op basis van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag zijn vastgesteld.

55 Ilva beklemtoont, dat verzoeksters onmogelijk staande kunnen houden, dat zij absoluut onwetend waren van het voornemen van de Commissie om op basis van

artikel 95 van het Verdrag nieuwe subsidies goed te keuren, en dat zij er zelfs geen idee van hadden, dat deze mogelijkheid bestond. Uit de omstandigheid dat in de verklaring van de Raad van 25 februari 1993 van die mogelijkheid wordt gesproken, en uit de door de Commissie genoemde eerdere gevallen blijkt, dat de goedkeuring van de in de geding zijnde steun door de bestreden beschikking niet kan worden beschouwd als een op zichzelf staand of onvoorzien geval, maar dat zij integendeel paste in het kader van een duidelijk beleid, waaraan op grote schaal bekendheid was gegeven. Zo waren alle grote Europese ondernemingen, met name dankzij de bijeenkomsten van Eurofer, die door verzoeksters regelmatig werden bijgewoond, op de hoogte van het voornemen van de Commissie om op basis van artikel 95 van het Verdrag bepaalde steunmaatregelen goed te keuren.

— Beoordeling door het Gerecht

56 Naar het oordeel van verzoeksters levert de bestreden beschikking een schending van het vertrouwensbeginsel op, voor zover zij leidt tot een verstoring van de gemeenschappelijke staalmarkt doordat zij, ondanks het uitdrukkelijke verbod op staatssteun en het bestaan van een zeer strikte steuncode, verwarring wekt, waardoor de industriële strategieën van ondernemingen die geen steun ontvangen, kunnen worden ondermijnd.

57 Dit betoog berust — zoals de Commissie en de aan haar zijde interveniërende partijen terecht hebben opgemerkt — op de misvatting, dat het bestaan van de steuncode de betrokken ondernemingen garandeerde, dat geen goedkeuring zou worden verleend aan staatssteun die niet voldeed aan de in de code neergelegde criteria. Zoals echter reeds is vastgesteld (zie hiervóór, r. o. 38-44), heeft de steuncode niet hetzelfde doel als de bestreden beschikking, die is vastgesteld om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie. Hij kon derhalve in geen geval gewettigde verwachtingen wekken ten aanzien van de eventuele mogelijkheid om op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag individuele uitzonderingen op het staatssteunverbod toe te staan in een onvoorziene situatie als die welke tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid (zie hiervóór, r. o. 40).

58 Bovendien en hoe dan ook is het vaste rechtspraak van het Hof, dat „ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd" (zie arrest van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 33).

59 De goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt verlangt immers uiteraard een voortdurende aanpassing, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie, en de marktdeelnemers kunnen zich niet beroepen op een verkregen recht op de handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie (zie arrest Hof van 27 september 1979, zaak 230/78, Eridania, Jurispr. 1979, blz. 2749, r. o. 22, en arrest Campo Ebro, reeds aangehaald, r. o. 52). In het bijzonder is het voor „een voorzichtig en bezonnen handelaar" in bepaalde gevallen mogelijk, de vaststelling van bijzondere maatregelen om aan duidelijke crisissituaties het hoofd te bieden, te voorzien, zodat er dan geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel (zie arrest Hof van 1 februari 1978, zaak 78/77, Lührs, Jurispr. 1978, blz. 169, r. o. 6).

60 In casu is het duidelijk, dat verzoeksters, in aanmerking genomen hun zeer belangrijke economische positie en hun lidmaatschap van het Raadgevend Comité EGKS, hoe dan ook hadden moeten inzien, dat er een dwingende noodzaak tot vaststelling van doeltreffende maatregelen ter bescherming van de belangen van de Europese ijzer- en staalindustrie zou ontstaan, zodat de vaststelling van ad-hocbeschikkingen op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag gerechtvaardigd zou zijn, juist zoals dat reeds herhaaldelijk was gebeurd terwijl er een steuncode van kracht was. In dit verband verwijst de Commissie terecht naar haar reeds aangehaalde beschikkingen 89/218 en 92/411, waarbij buiten de destijds geldende steuncode om bepaalde staatssteunmaatregelen werden goedgekeurd.

61 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

Het tweede middel: schending van artikel 95 van het Verdrag

Argumenten van partijen

62 Verzoeksters stellen, dat de bestreden beschikking niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, aangezien met de door haar goedkeurde steunmaatregelen niet een doel wordt beoogd dat door de in de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag genoemde doelstellingen wordt gedekt, en daar die steun niet noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.

63 Het doel van de bestreden beschikking — „het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie" (onderdeel IV van de considerans) — behoort niet tot de in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag omschreven doelstellingen, die betrekking hebben op de gemeenschappelijke markt en op de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap als geheel, en niet slechts op de industrie van één enkele Lid-Staat, of zelfs het voortbestaan van één enkele onderneming (arresten Hof van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, en 29 september 1987, gevoegde zaken 351/85 en 360/85, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke, Jurispr. 1987, blz. 3639). Het door de toekenning van aanzienlijke steunbedragen laten voortbestaan van individuele ondernemingen zoals Ilva kan immers niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het Verdrag, wanneer de niet-gesubsidieerde ondernemingen uit andere Lid-Staten op eigen kracht hun capaciteit moeten inkrimpen. Er zou integendeel worden bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag — waarin is bepaald dat de Gemeenschap moet „vermijden, dat in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt" — wanneer niet-rendabele staalondernemingen van de markt zouden verdwijnen of toch in elk geval hun overtollige capaciteit zouden inkrimpen en hun niet-competitieve installaties zouden sluiten. De Commissie had een dergelijk gevaar overigens enkel kunnen afwenden op basis van artikel 37 van het Verdrag, bepalende dat „indien een deelnemende staat van oordeel is, dat in een bepaald geval een handelen of nalaten van de Commissie van dien aard is, dat daaruit fundamentele moeilijkheden voor zijn economie ontstaan, (...) hij zich tot de Commissie [kan] wenden", en niet op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea (zie arrest de Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, reeds aangehaald).

64 De goedkeuring van de steunverlening aan Ilva laat zich evenmin rechtvaardigen door de in artikel 2 van het Verdrag genoemde noodzaak, „de continuïteit van de werkgelegenheid" te waarborgen. De in geding zijnde steunmaatregelen maken het enkel mogelijk, de problemen van de Italiaanse markt te verplaatsen naar de arbeidsmarkt in andere Lid-Staten, waar in de ijzer- en staalsector tal van arbeidsplaatsen zijn geschrapt en nog steeds worden geschrapt. Verzoeksters bestrijden de stelling van de Commissie, dat de bestreden beschikking past in het kader van een „algemeen programma" dat gericht is op capaciteitsvermindering en op herstel van de levensvatbaarheid van de staalondernemingen. Bij de uitvoering van een dergelijk algemeen programma dient de Commissie hoe dan ook te verzekeren, dat niet wordt gediscrimineerd tussen de verschillende staalondernemingen en tussen de publieke en de particuliere sector.

65 Bovendien is de aan Ilva toegekende steun in geen geval „onontbeerlijk" voor de verwezenlijking van de doelen die met de bestreden beschikking zouden worden nagestreefd. Om aan het criterium van onontbeerlijkheid en noodzakelijkheid te voldoen, moeten de goedgekeurde steunmaatregelen met het oog op de verwezenlijking van het nagestreefde doel de mededinging op de gemeenschappelijke staalmarkt zo min mogelijk verstoren. De Commissie heeft echter reeds haar goedkeuring gehecht aan steunverlening aan Ilva ten belope van een bedrag van 10,9 miljard ECU voor de periode 1980-1985 en een bedrag van 3,25 miljard ECU in 1988 en 1989. Deze steun heeft de levensvatbaarheid van Ilva niet kunnen herstellen. Deze eerdere gevallen van steunverlening laten zien, dat de in geding zijnde steun, in plaats van te leiden tot een versterking van het concurrentievermogen en tot herstel van de levensvatbaarheid van de Italiaanse ijzer- en staalindustrie, door Ilva zou kunnen worden gebruikt om de verkoop van haar producten tegen lage prijzen te financieren en zo haar marktaandeel te vergroten, wat ernstige consequenties zou hebben voor het concurrentievermogen van de niet-gesubsidieerde ondernemingen.

66 De Commissie, op alle punten ondersteund door de Italiaanse Republiek, is van mening, dat de bestreden beschikking in overeenstemming is met artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag.

67 Zij stelt om te beginnen, dat die beschikking strekt tot verwezenlijking van bepaalde van de doelstellingen die zijn omschreven in de artikelen 2 en 3 van het

Verdrag, volgens welke de Gemeenschap met name de continuïteit van de werkgelegenheid moet waarborgen en moet vermijden, dat in de economie van de Lid-Staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt. Zij past in het kader van een algemeen programma dat gericht is op capaciteitsvermindering en op herstel van de levensvatbaarheid van de Europese staalondernemingen. Het gaat dus niet om het voortbestaan van één enkele onderneming in één enkele Lid-Staat, maar om het behoud van de staalindustrie van de Gemeenschap als geheel.

68 Met het oog daarop heeft de Commissie in het kader van een veelomvattend politiek compromis getracht, de eventueel met elkaar strijdige doelstellingen van het Verdrag zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. De bestreden beschikking streeft er met name naar, de beoogde sanering van het concern Ilva gepaard te laten gaan met een „redelijke" vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. Zo worden de gevolgen van de crisis in de Italiaanse ijzer- en staalindustrie voor de werkgelegenheid verzacht doordat wordt vermeden, dat in één klap meer dan 38 000 arbeidsplaatsen verdwijnen.

69 Wat vervolgens het onontbeerlijke karakter van de steun betreft, wijst de Commissie op de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval, die met name verband houden met de crisissituatie, met de privatisering van Ilva en met het feit dat in de toekomst niet opnieuw om toepassing van artikel 95 van het Verdrag zal mogen worden verzocht.

70 Volgens de Raad is in casu aan alle voorwaarden voor toepassing van artikel 95 van het Verdrag voldaan. De bestreden beschikking is namelijk een wezenlijk onderdeel van het herstructureringsplan en dit plan als geheel ligt in de lijn van de doelstellingen van het Verdrag, met name van het algemene doel „te vermijden, dat in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt" (artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag). De Raad merkt op, dat volgens artikel 33, eerste alinea, van het Verdrag het onderzoek door het Gerecht geen betrekking kan hebben op een beoordeling van de toestand die voortvloeit uit de economische feiten of omstandigheden die aan de bestreden beschikking ten grondslag liggen, behoudens in geval van misbruik van bevoegdheid of indien de Commissie „de bepalingen van het Verdrag of enige op de

uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregel klaarblijkelijk heeft miskend". In casu hebben verzoeksters niet aangetoond, dat de beoordeling door de Commissie in de bestreden beschikking kennelijk onjuist is (zie arrest Hof van 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 90 en 95).

71 Ilva betoogt, dat niets in artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag steun biedt aan de door verzoeksters verdedigde uitlegging, dat deze bepaling een onderscheid maakt tussen een hoofddoelstelling, dat wil zeggen de meest rationele verdeling van de productie, en bijkomende doelstellingen, zoals het waarborgen van de continuïteit van de werkgelegenheid, en de noodzaak te vermijden, dat in de economie van de Lid-Staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt. Bovendien kan de Commissie niet worden verweten, dat zij enkel die doelstellingen van het Verdrag heeft nagestreefd, waaraan haars inziens, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, voorrang moest worden gegeven, tenzij wordt aangetoond dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

Beoordeling door het Gerecht

72 Vooraf zij eraan herinnerd, dat, zoals reeds is vastgesteld (zie hiervóór r. o. 31-46), de Commissie ingevolge artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag bevoegd is haar goedkeuring te hechten aan de toekenning van staatssteun binnen de Gemeenschap, telkens wanneer de economische situatie in de ijzer- en staalsector de vaststelling van dit soort maatregelen noodzakelijk maakt ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap.

73 Aan deze voorwaarde is met name voldaan, wanneer de betrokken sector wordt geconfronteerd met een uitzonderlijke crisissituatie. In dit verband heeft het Hof in zijn arrest van 3 oktober 1985 (zaak 214/83, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 3053, r. o. 30) gewezen op „het nauwe verband dat in het kader

van de toepassing van het EGKS-Verdrag in crisistijd bestaat tussen de toekenning van steun aan de ijzer- en staalindustrie en de van deze industrie verlangde herstructureringsinspanningen". In het kader van deze toepassing is het aan de Commissie om te beoordelen, of de steun die bedoeld is om de herstructureringsmaatregelen mogelijk te maken, zich verdraagt met de fundamentele beginselen van het Verdrag.

74 In casu wordt niet betwist, dat zich in het begin van de jaren negentig in de Europese ijzer- en staalindustrie een plotselinge en ernstige crisis heeft voorgedaan, veroorzaakt door een combinatie van verscheidene factoren, zoals de internationale economische recessie, het verlies van de traditionele uitvoerkanalen, de sterk toegenomen concurrentie van staalondernemingen uit de ontwikkelingslanden en de snelle groei van de invoer in de Gemeenschap van ijzer- en staalproducten uit de OPEC-landen. Tegen deze achtergrond dient in casu te worden beoordeeld, of de in geding zijnde steunmaatregelen, zoals artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vereist, noodzakelijk waren ter verwezenlijking van bepaalde fundamentele doelstellingen van het Verdrag.

75 In onderdeel IV van de considerans van de bestreden beschikking wordt duidelijk gezegd, dat een sanering van de ijzer- en staalsector in de betrokken Lid-Staat wordt beoogd. Verklaard wordt, dat „het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie, bijdraagt tot verwezenlijking van de in (...) het Verdrag vervatte doelstellingen".

76 Derhalve moet in de eerste plaats worden nagegaan, of dit oogmerk aansluit bij de doelstellingen van het Verdrag, en in de tweede plaats, of de goedkeuring van de in geding zijnde steunmaatregelen noodzakelijk was om die doelstellingen te bereiken.

77 Wat in de eerste plaats de vraag betreft, of de sanering van de begunstigde onderneming strekt tot verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, moet worden opgemerkt, dat uit de considerans van de bestreden beschikking duidelijk blijkt, dat de beoogde sanering complex was en in verschillende onderdelen kon

worden opgesplitst. De betrokken steun moest de privatisering van de begunstigde openbare onderneming, de sluiting van bepaalde installaties, de vermindering van overtollige productiecapaciteit en een aanvaardbare vermindering van het aantal arbeidsplaatsen vergemakkelijken (zie onderdeel II van de considerans van de bestreden beschikking). Al deze maatregelen tezamen moesten, wanneer zij eenmaal waren uitgevoerd, de betrokken onderneming een gezonde en rendabele structuur geven.

78 De bestreden beschikking streeft dus een grote verscheidenheid aan doelstellingen na, waarvan moet worden nagegaan, of zij, in de context van de crisis waarmee de ijzer- en staalindustrie te kampen heeft (zie hiervóór, r. o. 72-74), moeten worden gerekend tot de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen, waarnaar in de considerans van die beschikking in het bijzonder wordt verwezen.

79 Tegen deze achtergrond moet allereerst worden herinnerd aan de vaste rechtspraak, volgens welke de Commissie, gelet op de diversiteit van de in het Verdrag genoemde doelstellingen, tot taak heeft, die verschillende doelstellingen voortdurend met elkaar in overeenstemming te brengen, door gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid teneinde recht te doen aan het gemeenschappelijk belang (zie arresten Hof van 13 juni 1958, zaak 9/56, Meroni, Jurispr. 1958, blz. 11, 43; 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges, Jurispr. 1958, blz. 241, 258, en 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke, reeds aangehaald, r. o. 15). In het bijzonder in het arrest Valsabbia e. a. van 18 maart 1980 (gevoegde zaken 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 en 85/79, Jurispr. 1980, blz. 907) heeft het Hof verklaard (r. o. 55): „Moet er in een normale marktsituatie naar een compromis tussen de verschillende doelstellingen worden gestreefd, temeer zal een compromis moeten worden beproefd in een crisistoestand welke uitzonderlijke maatregelen rechtvaardigt, die een afwijking inhouden van de normale voorschriften voor de werking van de gemeenschappelijke staalmarkt en kennelijk bepaalde in artikel 3 omschreven doelstellingen opzij zetten, al ware het slechts de doelstelling omschreven onder c, waarin het waken voor een zo laag mogelijke prijsstelling verlangd wordt."

80 In casu stelt het Gerecht vast, dat de bestreden beschikking verschillende doelstellingen van het Verdrag met elkaar in overeenstemming brengt met het oog op de bescherming van wezenlijke belangen.

81 De rationalisering van de Europese ijzer- en staalindustrie door middel van de sanering van bepaalde concerns, waaronder Ilva, de sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, de vermindering van overcapaciteit, de privatisering van het concern Ilva teneinde de levensvatbaarheid ervan te verzekeren, en een — zoals de Commissie het uitdrukt — „redelijke" vermindering van het aantal arbeidsplaatsen, waarvan in die beschikking wordt gesproken, zijn immers maatregelen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, gelet op de gevoeligheid van de ijzer- en staalsector en op het feit dat het voortduren, of zelfs verergeren, van de crisis in de economie van de betrokken Lid-Staat fundamentele en duurzame moeilijkheden had kunnen veroorzaken. Het staat buiten kijf, dat deze sector in verscheidene Lid-Staten, waaronder Italië, van wezenlijk belang is, zowel wegens de omstandigheid dat de staalinstallaties gelegen zijn in streken die te kampen hebben met een tekort aan werkgelegenheid, als wegens de grote economische belangen die op het spel staan. In deze omstandigheden zouden eventuele besluiten om installaties te sluiten en arbeidsplaatsen te schrappen, alsmede de overname van de betrokken ondernemingen door particuliere bedrijven die uitsluitend volgens de logica van de markt handelen, zonder steunmaatregelen van de kant van de overheid zeer ernstige maatschappelijke problemen hebben kunnen doen ontstaan. In dit verband moet vooral worden gedacht aan een verergering van het werkloosheidsprobleem en aan het gevaar van het ontstaan van een zeer ernstige economische en sociale crisissituatie.

82 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking, die de genoemde moeilijkheden wil oplossen door middel van een sanering van het ijzer- en staalconcern Ilva, onbetwistbaar ten doel heeft, „de continuïteit van de werkgelegenheid" te waarborgen en te vermijden, dat „in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt", zoals artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag verlangt. Bovendien streeft zij de in artikel 3 omschreven doelstellingen na, betreffende, onder meer, het „handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun produktiemogelijkheden" (onder d), en het bevorderen van „een regelmatige uitbreiding en modernisering van de produktie, alsmede [van] een verbetering van de kwaliteit, met dien verstande, dat elke bescherming tegen concurrerende industrieën (...) is uitgeschakeld" (onder g). Zij beoogt immers de Europese ijzer- en staalindustrie te rationaliseren, met name door middel van de definitieve sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, zoals in Bagnoli, en de onherroepelijke vermindering van de productiecapaciteit voor bepaalde producten (bijvoorbeeld te Taranto in Italië), teneinde aan de bestaande overcapaciteit het hoofd te bieden (zie artikel 2 van de bestreden beschikking). Samen met de andere vijf individuele goedkeuringsbeschikkingen van dezelfde datum vormt zij derhalve een onderdeel van een algemeen programma voor duurzame herstructurering van de ijzer- en staalsector en voor vermindering van de

productiecapaciteit in de Gemeenschap (zie hiervóór, r. o. 4-6). Met de in geding zijnde steun wordt dan ook niet beoogd, het loutere voortbestaan van de begunstigde onderneming te verzekeren — hetgeen in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang — doch haar levensvatbaarheid te herstellen op een wijze waarbij de gevolgen van de steun voor de mededinging tot een minimum worden beperkt en waarbij wordt toegezien op het in acht nemen van eerlijke mededingingsregels, vooral wat de voorwaarden voor de privatisering van het concern Ilva betreft.

83 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag gericht is op bescherming van het gemeenschappelijk belang. Verzoeksters' stelling, dat die beschikking niet strekt tot verwezenlijking van die doelstellingen, moet bijgevolg van de hand worden gewezen.

84 Nu is vastgesteld, dat de bestreden beschikking de doelstellingen van het Verdrag nastreeft, moet in de tweede plaats worden nagegaan, of zij ook noodzakelijk was om die doelstellingen te verwezenlijken. Gelijk het Hof heeft gepreciseerd in zijn arrest Duitsland/Commissie van 3 oktober 1985 (reeds aangehaald, r. o. 30), kan de Commissie in geen geval toestaan dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van de in het Verdrag gestelde doelen en tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke staalmarkt kan leiden.

85 In dit verband moet worden beklemtoond, dat luidens artikel 33, eerste alinea, van het Verdrag „het onderzoek door het Hof van Justitie (...) geen betrekking (...) kan hebben op een beoordeling van de toestand die voortvloeit uit economische feiten of omstandigheden, met het oog op welke toestand de beschikkingen zijn gegeven of de aanbevelingen zijn gedaan, tenzij de Commissie het verwijt wordt gemaakt, dat zij haar bevoegdheden heeft misbruikt of de bepalingen van het Verdrag of enige op de uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregel klaarblijkelijk heeft miskend".

86 Op het gebied van staatssteun heeft het Hof steeds verklaard, dat „de Commissie beschikt over een discretionaire bevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader" (arresten Hof van 17 september 1980, Philip Morris, reeds aangehaald, r. o. 24, en 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203, alsmede arrest Gerecht van 13 september 1995, gevoegde zaken T-244/93 en T-468/93, TWD, Jurispr. 1995, blz. II-2265).

87 In het kader van het onderhavige middel, waarbij het gaat om een ingewikkelde economische en technische beoordeling, moet de toetsing door het Gerecht overeenkomstig vaste rechtspraak dus beperkt blijven tot het onderzoek van de materiële juistheid van de feiten en van het ontbreken van kennelijk verkeerde beoordelingen (zie arresten Gerecht van 22 oktober 1996, zaak T-266/94, Skibsværftsforeningen e. a., Jurispr. 1996, blz. II-1399, r. o. 170; 15 juli 1994, zaak T-17/93, Matra Hachette, Jurispr. 1994, blz. II-595, r. o. 104, en 8 juni 1995, zaak T-9/93, Schöller, Jurispr. 1995, blz. II-1611, r. o. 140).

88 Tot staving van hun stelling, dat de aan Ilva toegekende steun „niet noodzakelijk" was, beklemtonen verzoeksters dat, gelet op de ervaringen uit het verleden en de in de ijzer- en staalsector bestaande overcapaciteit, elke poging om de levensvatbaarheid van die onderneming door middel van de toekenning van staatssteun te herstellen, gedoemd is te mislukken, met ernstige consequenties voor de mededinging.

89 Verzoeksters voeren echter niets aan op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt bij haar beoordeling van de noodzaak van de in geding zijnde steunmaatregelen en, in het bijzonder, van hun vermogen om de sanering van de betrokken onderneming te vergemakkelijken.

90 De op de enkele ondoeltreffendheid van eerdere steunmaatregelen gebaseerde bewering, dat de in geding zijnde steunmaatregelen vermoedelijk niet tot de verwachte resultaten zullen leiden, is niets anders dan een louter speculatieve en hypothetische anticipatie. Een poging om de in het verleden behaalde resultaten te projecteren naar de toekomst, zonder een grondig onderzoek van de specifieke voorwaarden die in de bestreden beschikking worden opgelegd met het oog op de verwezenlijking van een herstructurering van de begunstigde onderneming, die de levensvatbaarheid van die onderneming moet verzekeren, kan immers geen bewijs van schending van het Verdrag door de Commissie opleveren.

91 Het Gerecht stel bovendien vast, dat, anders dan verzoeksters beweren, uit de ontstaansgeschiedenis en uit de motivering van de bestreden beschikking blijkt, dat

aan de beschikking een grondige analyse ten grondslag ligt van de huidige crisissituatie in de Europese ijzer- en staalindustrie en van de meest geschikte middelen om aan die crisis het hoofd te bieden. De Commissie had een onafhankelijke deskundige aangesteld, de heer Braun, die primair tot taak had, een overzicht op te stellen van de plannen voor sluiting van staalondernemingen, en wiens rapport op 29 januari 1993 werd gepresenteerd. Dit rapport, dat door de Commissie is overgelegd, bevestigde de gegevens die waren vervat in de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement van 23 november 1992 (zie hiervóór, r. o. 4). Bovendien blijkt uit het dossier, dat de Commissie, bijgestaan door externe deskundigen, het herstructureringsplan dat samenhing met de door de betrokken Lid-Staat voorgenomen steunmaatregelen, zeer nauwkeurig heeft onderzocht vanuit het gezichtspunt of hiermee de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming kon worden hersteld (onderdeel III van de considerans van de bestreden beschikking).

92 Bovendien blijkt uit de mededelingen die de Commissie de Raad heeft doen toekomen in de loop van de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikking heeft geleid, dat eerstgenoemde instelling de voorwaarden voor de levensvatbaarheid van de betrokken onderneming grondig heeft onderzocht. Met name hoofdstuk 2 van mededeling SEC(93) 2089 def. van de Commissie aan de Raad en aan het Raadgevend Comité EGKS van 15 december 1993 (verzoek om instemming van de Raad en raadpleging van het Comité van de EGKS overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag) bevat een analytische beschrijving van het perspectief op levensvatbaarheid van de ondernemingen (ILP en AST) die door de privatisering van het concern Ilva zullen ontstaan (punten 2.5 en 2.6), zoals deze door de Raad zijn aanvaard, alsmede een verwijzing naar de activiteit van een onafhankelijke deskundige, belast met de identificatie van „warmwalsinstallaties die voor sluiting in aanmerking komen zonder dat de levensvatbaarheid van de nieuwe ondernemingen, met name ILP en AST, in gevaar wordt gebracht" (ibidem, punt 2.9). Blijkens het betrokken document heeft de deskundige, wat de mogelijke sluitingen en capaciteitsverminderingen betreft, zes verschillende opties in aanmerking genomen, waarvan de tweede door de Italiaanse regering is gekozen. Deze tweede optie wordt omschreven als volgt: „het uit bedrijf nemen van één van de vier verwarmingsovens in walserij nr. 1 te Taranto en van één van de drie ovens in de plaatwalserij alsmede de volledige sluiting van de installaties te Bagnoli" (ibidem, punt 2.9). Op basis hiervan heeft de Commissie geoordeeld, dat ILP en AST levensvatbaar zouden zijn. Zich baserend op het criterium, dat een staalonderneming levensvatbaar wordt „indien haar rendement tussen 1 en 1,5 % van de omzet van het eigen vermogen ligt" (ibidem, punt 3.3.2., blz. 19), heeft zij in het

bijzonder beklemtoond, dat de winst van ILP naar verwachting 1,4 à 1,5 % van de omzet zou bedragen, zelfs indien haar financiële lasten zouden stijgen. Met betrekking tot de productieniveaus die moeten worden gehaald om de levensvatbaarheid van ILP en AST niet in gevaar te brengen, bevatten de punten 2.5 en 2.6 van het betrokken document (blz. 6-9) een economische analyse van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil uiterlijk tegen het einde van 1996 een bevredigende situatie worden bereikt. Aan de hand hiervan is de inhoud van artikel 2 van de bestreden beschikking vastgesteld.

93 Verzoeksters' argumenten betreffende de gevolgen van de bestreden beschikking voor de mededinging ontberen eveneens iedere grond. Verzoeksters houden namelijk geen rekening met de voorzorgsmaatregelen die de Commissie in de bestreden beschikking heeft getroffen om de levensvatbaarheid van Ilva te verzekeren, in het bijzonder door het schuldenprobleem van deze onderneming op te lossen (zie onderdeel II van de considerans van de bestreden beschikking) en er tegelijkertijd voor te zorgen, dat de financiële herstructureringsmaatregelen tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijven, zodat zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de Gemeenschap plaatsvindt niet zodanig veranderen, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, met name gezien de huidige moeilijkheden op de staalmarkt (onderdeel IV van de considerans van de bestreden beschikking). In dit verband stelt het Gerecht vast, dat de Commissie, teneinde te vermijden dat de steunontvangende onderneming een oneerlijk voordeel krijgt ten opzichte van andere ondernemingen in de sector, in de bestreden beschikking in het bijzonder erop toeziet, dat in het begin de netto financiële lasten van die onderneming niet minder dan 3,5 % van de jaaromzet (3,2 % voor AST) bedragen, wat volgens deze instelling — die op dit punt niet door verzoeksters wordt weersproken — het huidige gemiddelde voor staalondernemingen in de Gemeenschap is. Meer in het algemeen worden in artikel 2 van de bestreden beschikking een aantal voorwaarden gesteld die moeten waarborgen, dat de financieringssteun tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijft. Gelet op dit een en ander kan het betoog waarmee verzoeksters willen aantonen, dat in de huidige situatie van overcapaciteit de in geding zijnde steunmaatregelen uitsluitend tot gevolg zouden hebben, dat de steunontvangende onderneming haar producten tegen lagere prijzen kon verkopen, daarmee nadeel berokkenend aan haar concurrenten, niet worden aanvaard.

94 Verzoekster hebben derhalve niets aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen, dat de in geding zijnde steunmaatregelen, met daaraan verbonden de in de bestreden beschikking opgelegde voorwaarden, noodzakelijk waren om bepaalde doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

95 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking niet onwettig is wegens schending van de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

Het derde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van partijen

96 Verzoeksters betogen, dat de bestreden beschikking de begunstigde onderneming niet een toereikende vermindering van haar staalproductie oplegt. Zij bestrijden het standpunt van de Commissie, dat de aan Ilva opgelegde verplichting om haar productiecapaciteit met 2 miljoen ton per jaar te verminderen, een toereikende tegenprestatie is voor de toekenning van de in geding zijnde steun en voor de mededingingsdistorsies die hierdoor kunnen worden veroorzaakt.

97 Zij verwijten de Commissie met name, bij de bepaling van de omvang van de capaciteitsvermindering te zijn uitgegaan van „het criterium dat in andere zaken van steunverlening aan staalbedrijven werd toegepast". De Commissie had huns inziens rekening moeten houden met de bijzondere omstandigheden van het geval, waaronder met name de rentabiliteit van de installaties van de steunontvangende onderneming, de herstructureringsinspanningen die deze onderneming had gedaan voordat zij steun ontving, de essentiële omstandigheid dat zij al eerder steun had ontvangen en de wijze waarop zij deze had gebruikt, en, ten slotte, haar aandeel in de overtollige productiecapaciteit. Bij toepassing van deze criteria had de steunontvangende onderneming moeten worden verplicht tot een capaciteitsvermindering van veel meer dan 2 miljoen ton per jaar als tegenprestatie voor de in geding zijnde steun.

98 Het is volgens verzoekster hoe dan ook zo, dat indien de Commissie hetzelfde criterium had toegepast als bij de goedkeuring van de steunverlening aan de Oost-Duitse ondernemingen, de door Ilva te realiseren capaciteitsvermindering ongeveer 3 miljoen ton had moeten bedragen.

99 Bovendien had de Commissie bij de aan Ilva opgelegde capaciteitsvermindering de „eerdere sluitingen" buiten beschouwing moeten laten, aangezien deze in Ilva's geval telkens de tegenprestatie waren geweest voor al eerder ontvangen steun.

100 Voorts moet de stelling van de Commissie, dat bij de bepaling van de omvang van de capaciteitsvermindering moet worden uitgegaan van de maximaal mogelijke productie (MMP), van de hand worden gewezen. Toepassing van dit criterium zal namelijk niet leiden tot een daadwerkelijke vermindering van de productie van de steunontvangende onderneming, terwijl dit volgens verzoeksters de enige manier is waarop de door de steunverlening veroorzaakte mededingingsdistorsies kunnen worden gecompenseerd. In casu zou de capaciteit voor warmgewalste producten met veel meer dan 4 miljoen ton moeten worden verminderd, wil die capaciteitsvermindering enig effect op de markt hebben, aangezien Ilva's capaciteit momenteel minstens 4 miljoen ton boven haar werkelijke productie ligt.

101 In dit verband merken verzoeksters op, dat de bestreden beschikking nog niet eens de door de Commissie verlangde capaciteitsvermindering van 2 miljoen ton garandeert. Die vermindering omvat namelijk de sluiting van de staalfabriek te Bagnoli, waar de productie sedert medio 1992 stilligt (zie de mededeling van de Commissie aan de Raad van 15 december 1993, blz. 22 en 23), alsmede de capaciteitsvermindering van 1,7 miljoen ton te Taranto, waar de officiële capaciteit (3,5 miljoen ton) veel groter is dan de feitelijke productie (circa 2 miljoen ton).

102 De Commissie bestrijdt alle door verzoeksters aangevoerde argumenten. De in casu verlangde capaciteitsvermindering, die ongeveer 750 000 ton per jaar voor elk miljard ECU aan steun bedraagt, acht zij passend. Bovendien zijn de „andere zaken van steunverlening aan staalbedrijven", waarvan de Commissie melding maakt in haar mededeling aan de Raad van 15 december 1993, bij de vijf andere beschikkingen goedgekeurd, die op dezelfde dag als de bestreden beschikking op basis van artikel 95 van het Verdrag zijn vastgesteld. Die beschikkingen vormen samen met de bestreden beschikking het geheel van maatregelen waartoe destijds ter vergemakkelijking van de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie werd besloten. Van de 5,5 miljoen ton aan capaciteitsvermindering waartoe die zes beschikkingen de betrokken ondernemingen verplichten, komen er 2 miljoen ton voor rekening van Ilva.

103 In casu heeft de Commissie met name rekening gehouden met de bijzondere situatie van het concern Ilva. Zij heeft niet alleen de te realiseren capaciteitsvermindering in aanmerking genomen, maar ook andere factoren die van gebied tot gebied in de Gemeenschap verschillen, zoals de vóór 1981 gedane herstructureringsinspanningen, de door de crisis in de ijzer- en staalindustrie veroorzaakte regionale en sociale problemen, de technische ontwikkeling en de aanpassing van de ondernemingen aan de marktomstandigheden.

104 In deze context kan de Commissie niet worden verweten, dat zij geen rekening heeft gehouden met de eerder aan Ilva toegekende steun. Verzoeksters hebben tot staving van hun beweringen niets aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat Ilva die eerdere steun oneigenlijk heeft gebruikt.

105 Ilva beklemtoont, dat de Commissie in casu beoordelingscriteria heeft toegepast die vergelijkbaar zijn met die waarvan zij in de overige gevallen van steunverlening is uitgegaan. De zes beschikkingen van 12 april 1994 voldoen namelijk alle aan dezelfde vereisten, streven dezelfde doelstellingen na en zijn in overeenstemming met dezelfde beoordelingscriteria, zoals vastgelegd in het algemene plan voor herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap. De aan Ilva opgelegde capaciteitsverminderingen zijn niet meer dan het gevolg van een bijzonder strikte en strenge toepassing van die criteria. Ofschoon de Commissie er niet voor hoeft te zorgen, dat er een precieze relatie tussen de capaciteitsverminderingen en het steunbedrag bestaat, heeft zij toch zoveel mogelijk getracht zich te houden aan een constante van 750 000 ton capaciteitsvermindering voor elk miljard ECU aan uitgekeerde steun. Ilva bestrijdt ook verzoeksters' stelling, dat de in de bestreden beschikking opgelegde capaciteitsvermindering in de praktijk geen gevolgen zal hebben voor de gemeenschappelijke staalmarkt. De huidige situatie zou namelijk rechtvaardigen, dat de fabriek te Bagnoli zonder al te grote moeilijkheden weer in bedrijf wordt gesteld, terwijl het argument als zou de Commissie bij de bepaling van het aantal te sluiten installaties te Taranto rekening hebben gehouden met de capaciteitsverminderingen die reeds waren gerealiseerd als tegenprestatie voor eerdere investeringen, ongegrond is, aangezien de tweede verwarmingsoven te Taranto nog operationeel is en het besluit om deze te ontmantelen, belangrijke gevolgen zal hebben voor de staalmarkt.

Beoordeling door het Gerecht

106 In het kader van dit middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel stellen verzoeksters, zakelijk weergegeven, dat de capaciteitsverminderingen waartoe de bestreden beschikking de steunontvangende onderneming verplicht als tegenprestatie voor de economische voordelen die de toekenning van de steun voor haar meebrengt, en voor de daardoor veroorzaakte distorsies van de mededinging, ontoereikend zijn.

107 Volgens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag moeten de beschikkingen die de Commissie vaststelt om het hoofd te bieden aan situaties die niet in het Verdrag zijn voorzien, in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 5 van het Verdrag, volgens hetwelk de Commissie bij het vervullen van haar taak „zo weinig mogelijk rechtstreeks ingrijpt". Deze bepaling moet worden gezien als een verwijzing naar het evenredigheidsbeginsel (vgl. de conclusie van advocaat-generaal Roemer bij het arrest van het Hof van 4 april 1960, zaak 31/59, Acciaieria e Tubificio di Brescia, Jurispr. 1960, blz. 157, 193).

108 Met betrekking tot staatssteun heeft het Hof in zijn arrest Duitsland/Commissie (reeds aangehaald) verklaard, dat de Commissie niet kan toestaan dat steun wordt verleend die „tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt voor ijzer en staal [kan] leiden" (r. o. 30). In dezelfde lijn heeft het in zijn arrest van 13 juni 1958 (zaak 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse, Jurispr. 1958, blz. 165, 198) gezegd, dat deze instelling verplicht is „met de nodige omzichtigheid op te treden en eerst in te grijpen na zorgvuldig de verschillende in het geding zijnde belangen tegen elkander te hebben afgewogen, waarbij zij — voor zover mogelijk — de schade, welke haar optreden voorzienbaar aan derden toe zou kunnen brengen, moet beperken".

109 Het is bovendien vaste rechtspraak, dat de Commissie op het betrokken gebied over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de haar toegekende politieke verantwoordelijkheid (zie arrest Hof van 26 juni 1990, zaak C-8/89, Zardi, Jurispr. 1990, blz. I-2515, r. o. 11). Bijgevolg kan aan de recht-

matigheid van een door de Commissie vastgestelde beschikking slechts afbreuk worden gedaan, wanneer deze beschikking „kennelijk ongeschikt" is ter bereiking van het door de Commissie ermee nagestreefde doel, of in geen verhouding staat tot dat doel (zie arresten Hof van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 22, en 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301).

110 In casu moet derhalve in het licht van de aangehaalde rechtspraak worden nagegaan, of de Commissie de steunontvangende onderneming in de bestreden beschikking passende sluitingen en capaciteitsverminderingen heeft opgelegd bij wijze van tegenprestatie voor de goedgekeurde steun.

111 Daartoe zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof niet van „een precieze kwantitatieve relatie tussen de steunbedragen en de omvang van de capaciteitsvermindering" behoeft te blijken (zie arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 33). Voor de vaststelling van de exacte omvang van de goed te keuren steun moet integendeel „niet alleen rekening worden gehouden met het aantal tonnen capaciteitsvermindering, doch ook met andere factoren die van gebied tot gebied in de Gemeenschap verschillen, zoals bij voorbeeld de [eerder] gedane herstructureringsinspanningen, de door de crisis in de ijzer- en staalindustrie veroorzaakte regionale en sociale problemen, de technische ontwikkeling en de aanpassing van de ondernemingen aan de marktomstandigheden" (ibidem, r. o. 34). De beoordeling door de Commissie kan bijgevolg niet uitsluitend op basis van economische criteria worden getoetst. De Commissie mag bij de uitoefening van de haar krachtens artikel 95 van het Verdrag toekomende discretionaire bevoegdheid rekening houden met een grote verscheidenheid aan politieke, economische of sociale overwegingen.

112 In casu blijkt bij onderzoek van zowel de motivering en de inhoud van het dispositief van de bestreden beschikking, als de context waarin zij is vastgesteld, dat de Commissie de steunontvangende onderneming als tegenwicht voor de steun passende voorwaarden heeft opgelegd, teneinde bij te dragen tot de herstructurering van de gehele ijzer- en staalsector en tot vermindering van de capaciteit, terwijl zij daarbij tegelijkertijd rekening heeft gehouden met de met de goedkeuring van die steun nagestreefde economische en sociale doelstellingen (zie hiervóór, r. o. 81).

113 Uit de onderdelen V en VI van de considerans van de bestreden beschikking blijkt namelijk, dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel in acht heeft genomen. Zo verklaart zij in onderdeel V: „Om de gevolgen voor de mededinging tot een minimum te beperken, is het van belang dat de openbare ondernemingen in de Italiaanse ijzer- en staalindustrie in hoge mate bijdragen tot de structurele aanpassingen die in deze sector nog noodzakelijk zijn, door als tegenprestatie voor de (...) steun hun capaciteit te reduceren." En in onderdeel VI: „Het verlenen van bedrijfssteun moet tot het absolute minimum beperkt worden." In overeenstemming hiermee verlangt zij in artikel 2 van de beschikking, dat de productiecapaciteit voor warmgewalste eindproducten in Taranto met 1,7 miljoen ton per jaar wordt verminderd door middel van de sloop van bepaalde verwarmingsovens — of met 0,5 miljoen ton per jaar door de sloop van andere installaties, die tot het tijdstip van Ilva's privatisering dit soort producten hebben vervaardigd en eigendom zijn van de nieuwe eigenaar van ILP — en dat de installaties in Bagnoli volledig worden gesloten. Volgens de door de Commissie verstrekte gegevens, volgens welke de sluiting van de fabriek te Bagnoli — die over een maximumproductiecapaciteit van 1,25 miljoen ton beschikte — slechts goed was voor 0,3 miljoen ton capaciteitsvermindering, bedroeg de aldus verlangde totale capaciteitsvermindering 2 miljoen ton per jaar. Deze vermindering is, gelet op de economische en sociale situatie in de ijzer- en staalsector van de betrokken Lid-Staat, niet kennelijk onevenredig, in aanmerking genomen de totale capaciteitsvermindering van 19 miljoen ton, die de Commissie in het kader van haar algemene programma voor herstructurering van de Europese ijzer- en staalindustrie, waarvan de bestreden beschikking een onderdeel is, gerealiseerd wenst te zien.

114 Met name de argumenten die verzoeksters hebben aangevoerd om aan te tonen, dat de in de bestreden beschikking opgelegde capaciteitsverminderingen niet passend zijn, moeten van de hand worden gewezen. Dienaangaande stelt het Gerecht in de eerste plaats vast, dat de in de bestreden beschikking gespecificeerde capaciteitsverminderingen niet bepaalde verminderingen omvatten die reeds zouden zijn opgelegd in de eerdere beschikkingen waarbij de toekenning van steun aan Ilva werd goedgekeurd. Verzoeksters' beweringen op dit punt worden ontkracht door de nauwkeurige en gedetailleerde gegevens die de Commissie heeft verstrekt met betrekking tot de soorten producten en de installaties die ingevolge de eerdere beschikkingen het voorwerp waren van capaciteitsverminderingen, en met betrekking tot de daadwerkelijke verwezenlijking van die verminderingen onder haar toezicht. Wanneer verzoeksters wijzen op de uitbreiding van Ilva's productiecapaciteit na de investeringen die dit concern in de voorgaande jaren heeft gedaan in Taranto en Novi Ligure, houden zij geen rekening met het feit dat beschikking 89/218, waarbij de toekenning van steun aan Ilva was goedgekeurd, deze onderne-

ming niet verbood dergelijke investeringen te doen. Bovendien en hoe dan ook vormde de modernisering van de installaties in Novi Ligure slechts het tegenwicht voor een overeenkomstige capaciteitsvermindering, zoals uit de door de Commissie verstrekte en door verzoeksters niet betwiste informatie blijkt. In deze omstandigheden kan niet worden betoogd, dat de Commissie, door in de bestreden beschikking niet een met die investeringen overeenkomende extra capaciteitsvermindering op te leggen, een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

115 De stelling, dat de Commissie in de bestreden beschikking rekening had moeten houden met de eerder aan Ilva uitgekeerde steun, kan evenmin worden aanvaard. De goedkeuring voor die steun werd immers in andere omstandigheden verleend en ook aan die goedkeuring was, zoals gezegd, destijds een verplichting tot capaciteitsvermindering verbonden. In casu kon en hoefde de bestreden beschikking uitsluitend een capaciteitsvermindering op te leggen die passend was gelet op het door haar goedgekeurde steunbedrag en op haar doel.

116 In de tweede plaats kan verzoeksters' betoog, dat de in casu opgelegde capaciteitsverminderingen onevenredig zijn omdat daarbij geen rekening is gehouden met de eerdere herstructureringsinspanningen van Ilva, haar rentabiliteit en haar aandeel in de overtollige productiecapaciteit van de ijzer- en staalindustrie, niet worden aanvaard. In de eerste plaats immers moet de gestelde uitbreiding van de productiecapaciteit voor ruwstaal op de Italiaanse markt, zoals blijkt uit het dossier, voor een belangrijk deel worden toegerekend aan de in Italië gevestigde grote particuliere staalbedrijven en niet aan de openbare onderneming Ilva, en in de tweede plaats heeft Ilva overeenkomstig beschikking 89/218 tussen 1980 en 1986 met name haar productiecapaciteit voor ruwijzer en staal met 5,78 miljoen ton per jaar verminderd. Bovendien en hoe dan ook gaat verzoeksters' stelling, dat de verplichting tot capaciteitsvermindering uitsluitend op de door de steunmaatregelen begunstigde ondernemingen moet rusten en dat daarbij rekening moet worden gehouden met hun rentabiliteit, terwijl de andere ondernemingen, zolang hun economische situatie het toelaat, een overcapaciteit in stand kunnen houden, voorbij aan het eigenlijke doel van de bestreden beschikking. De toekenning van de litigieuze steun is immers niet uitsluitend bedoeld om de vermindering van de totale overtollige productiecapaciteit te vergemakkelijken, doch beoogt ook de levensvatbaarheid van Ilva te herstellen, teneinde in de specifieke context van het onderhavige geval

bepaalde economische en sociale prioriteiten na te streven. Bij de bepaling van de omvang van de in de bestreden beschikking aan Ilva opgelegde capaciteitsverminderingen moest derhalve niet uitsluitend rekening worden gehouden met de noodzaak, dat deze onderneming als tegenprestatie voor de steun in hoge mate zou bijdragen tot de structurele aanpassingen in de ijzer- en staalsector, maar ook met de met het herstel van haar levensvatbaarheid verband houdende eisen.

117 In de derde plaats kan tegen deze achtergrond verzoeksters' stelling, dat bij de bepaling van de omvang van de capaciteitsvermindering had moeten worden uitgegaan van de daadwerkelijke productie van de steunontvangende onderneming en niet van haar maximaal mogelijke productie, evenmin worden aanvaard. Gelijk de Commissie beklemtoont, is immers in een door overcapaciteit gekenmerkte situatie de door een onderneming geproduceerde hoeveelheid hoofdzakelijk afhankelijk van de conjunctuurontwikkeling. Zij weerspiegelt dus eerder de marktsituatie dan de productiecapaciteit van die onderneming. Alleen de maximumproductiecapaciteit — die door de betrokken onderneming snel en tegen weinig kosten kan worden gemobiliseerd — vormt een constante waarde, die het mogelijk maakt de capaciteit waarover de onderneming daadwerkelijk beschikt, onafhankelijk van de conjunctuurschommelingen te beoordelen. Bovendien heeft, anders dan verzoeksters stellen, een vermindering van die maximumproductiecapaciteit gevolgen voor de markt, voor zover de gesloten installaties niet langer beschikbaar zijn, met name wanneer andere installaties uitvallen of in geval van een toename van de vraag.

118 Om al deze redenen kan verzoeksters' betoog, dat de in casu opgelegde capaciteitsverminderingen moeten worden vergeleken met die welke werden opgelegd in andere beschikkingen, betreffende, bijvoorbeeld, in het voormalige Oost-Duitsland gevestigde ondernemingen, niet worden aanvaard, aangezien de capaciteitsverminderingen worden bepaald door de specifieke situatie op de betrokken markt. Verzoeksters geven niet alleen niet aan, welke „andere beschikkingen" zij precies bedoelen, maar zeggen ook niets over de betrokken sector, noch over de situatie van de ondernemingen waarom het in die beschikkingen gaat. Bovendien zijn, zoals reeds is vastgesteld, de enige precieze argumenten die verzoeksters hebben aangevoerd ten betoge, dat de bijzondere situatie van de Italiaanse openbare ijzer- en staalindustrie aanzienlijk grotere capaciteitsverminderingen zou hebben gerechtvaardigd dan die welke volgens de bestreden beschikking moeten worden gerealiseerd, niet steekhoudend.

119 Het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel is mitsdien ongegrond.

Het vierde middel: schending van het discriminatieverbod

Argumenten van partijen

120 Volgens verzoeksters is de bestreden beschikking in strijd met het discriminatieverbod van artikel 4, sub b, van het Verdrag, volgens hetwelk maatregelen of praktijken, die een discriminatie tussen producenten, tussen kopers of tussen verbruikers inhouden, verboden zijn. In zijn arrest van 24 februari 1987 (zaak 304/85, Falck, Jurispr. 1987, blz. 871, r. o. 27) heeft het Hof beslist, dat „hoewel elke steuninterventie kan leiden tot bevoordeling van de ene onderneming ten opzichte van de andere, de Commissie niettemin geen steun mag goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken. Toekenning van die steun zou dan immers zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengen dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad."

121 De bestreden beschikking schendt het discriminatieverbod in tweeërlei opzicht: zij leidt tot ongelijke behandeling van bepaalde ondernemingen die zich in dezelfde situatie als Ilva bevinden, en tot ongelijke behandeling van de particuliere sector ten opzichte van de publieke sector, waartoe Ilva behoort. In het bijzonder Thyssen Stahl, Preussag Stahl en de overige bij de Duitse Wirtschaftsvereinigung Stahl aangesloten ondernemingen, alsmede de Hoogovens Groep, die alle een beduidend kleinere overcapaciteit hebben dan Ilva, worden op ongerechtvaardigde wijze gediscrimineerd door de beschikking waarbij de toekenning van steun aan laatstgenoemde onderneming wordt goedgekeurd. Hetzelfde geldt voor de gehele particuliere sector, daar de overeenkomstig artikel 95, eerste en tweede, van het Verdrag goedgekeurde steun in de praktijk uitsluitend ten goede komt aan openbare ondernemingen.

122 Ilva's bewering, dat het arrest van het Gerecht het bestaande evenwicht tussen de posities van de verschillende steunontvangende ondernemingen niet aan het wankelen zou mogen brengen, is volgens verzoeksters kennelijk onjuist. Ilva zou namelijk niet worden gediscrimineerd, indien het Gerecht de bestreden beschikking nietig verklaarde en indien de overige beschikkingen in stand bleven. Er is geen gelijkheid in onrechtmatigheid, noch bestaat er een recht op gelijke onwettige behandeling.

123 De Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, beklemtoont om te beginnen, dat elk besluit inzake de omvang van de steun tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort, die de Commissie in kennis moeten stellen van de inhoud van een dergelijk besluit. De Commissie heeft enkel na te gaan, of de belangen van de Gemeenschap over het geheel genomen veilig zijn gesteld, en of met de voorgenomen steunmaatregelen de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag wordt nagestreefd, zonder dat daarbij de mededinging wordt vervalst. In casu draagt de bestreden beschikking onbetwistbaar bij tot de herstructurering van de Europese ijzer- en staalindustrie in haar totaliteit, daar zij een onderdeel vormt van een algemeen plan en zeer strikte voorwaarden stelt op het punt van de privatisering van Ilva en de sluiting van bepaalde installaties. Zo gezien, kan er geen sprake zijn van discriminatie tussen Ilva en de overige concurrerende staalondernemingen of tussen de particuliere ijzer- en staalsector en de openbare staalondernemingen. Overigens kunnen ook sluitingen door particuliere staalondernemingen aanleiding geven tot financiële steunmaatregelen. In het bijzonder hebben verscheidene ondernemingen, waaronder de drie verzoeksters, via Eurofer verzocht om goedkeuring voor de totstandbrenging van gemeenschappelijke financiële voorzieningen met het oog op de uitvoering van programma's voor de individuele stillegging van productiecapaciteit, welke goedkeuring hun is verleend bij beschikking 94/6/EGKS van de Commissie van 21 december 1993 tot goedkeuring van gemeenschappelijke financiële voorzieningen met het oog op de uitvoering van programma's voor de individuele stillegging van productiecapaciteit van de communautaire ijzer- en staalindustrie voor zware profielen, bandstaal en warmgewalst breedband alsmede kwartoplaat (PB 1994, L 6, blz. 30).

124 Volgens de Raad is de bestreden beschikking niet in strijd met het discriminatieverbod. Uit de door verzoeksters in dit verband aangevoerde argumenten blijkt namelijk geenszins, dat die beschikking heeft geleid tot een verschil in behandeling tussen Ilva en verzoeksters, dat niet objectief gerechtvaardigd zou zijn.

125 Volgens Ilva kan pas worden gesteld, dat steunontvangende ondernemingen anders worden behandeld dan hun concurrenten, indien wordt aangetoond dat tegenover het aldus aan hen toegekende voordeel niet een uit het oogpunt van het gemeenschappelijk belang passende tegenprestatie staat. In casu nu stond tegenover de in geding zijnde steun een passende compensatie in de vorm van financiële herstructurering, capaciteitsvermindering en privatisering.

Beoordeling door het Gerecht

126 Luidens artikel 4, aanhef en sub b, van het Verdrag worden „maatregelen of praktijken, die een discriminatie tussen producenten (...) inhouden", als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en dus binnen de Gemeenschap verboden beschouwd.

127 Volgens vaste rechtspraak is er sprake van discriminatie, wanneer vergelijkbare situaties op verschillende wijze worden behandeld en daardoor bepaalde handelaren in verhouding tot andere worden benadeeld, zonder dat dit onderscheid in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd (zie arrest Hof van 15 januari 1985, zaak 250/83, Finsider, Jurispr. 1985, blz. 131, r. o. 8). In het bijzonder op het gebied van steun aan ijzer- en staalondernemingen heeft het Hof vastgesteld, dat er sprake is van ongelijkheid van behandeling en dus van discriminatie, wanneer een goedkeuringsbeschikking uiteenlopende voordelen meebrengt voor staalondernemingen die zich in dezelfde situatie bevinden, of gelijke voordelen voor ondernemingen die zich in zeer verschillende situaties bevinden (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 36).

128 Het probleem van de discriminatie op steungebied tussen de publieke en de particuliere sector in het kader van het EGKS-Verdrag is aan de orde geweest in het eerder aangehaalde arrest Falck. Na te hebben beklemtoond, dat de verantwoordelijkheid voor de toekenning van de steun in eerste instantie bij de betrokken regering ligt, preciseerde het Hof in verband met de rol van de Commissie terzake, dat

„hoewel elke steuninterventie kan leiden tot bevoordeling van de ene onderneming ten opzichte van de andere, de Commissie niettemin geen steun mag goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken. Toekenning van die steun zou dan immers zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengen dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad" (r. o. 27).

129 Om uit te maken, of de thans bestreden beschikking discriminatie oplevert, moet worden nagegaan, of zij de steunontvangende onderneming anders behandelt dan zij zou hebben gedaan met andere ondernemingen die zich in dezelfde situatie bevinden, dan wel of zij zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengt, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad.

130 Daartoe moet allereerst worden opgemerkt, dat verzoeksters geen enkel argument aanvoeren ten bewijze, dat de in geding zijnde steun door de Commissie gunstiger is behandeld dan vergelijkbare andere staatssteun die bij deze instelling is aangemeld (zie hiervóór, r. o. 118). Zij voeren ook helemaal niets aan op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de bestreden beschikking een zodanige vervalsing van de mededingingsvoorwaarden teweegbrengt, „dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad", en daardoor „kennelijke" discriminaties ten nadele van met name particuliere ondernemingen veroorzaakt.

131 Gelijk de Italiaanse regering stelt, kan bovendien noch uit de context waarin de beschikking is vastgesteld, noch uit de beschikking zelf worden afgeleid, dat zij op doorslaggevende wijze is beïnvloed door de omstandigheid dat de betrokken onderneming een openbare onderneming was, en dat zij dus in het geval van particuliere ondernemingen anders zou zijn geweest. Bovendien was het de Commissie niet toegestaan, de betrokken steun met een beroep op het openbare karakter van de onderneming te weigeren, omdat zij zich anders schuldig zou maken aan schending van het beginsel van gelijke behandeling van openbare en particuliere ondernemingen.

132 Voorts zij eraan herinnerd dat, zoals reeds is vastgesteld (zie hiervóór, r. o. 112-121), de aan de begunstigde onderneming toegekende voordelen evenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen, met name dankzij de in ruil voor deze voordelen aan de onderneming opgelegde verplichting tot capaciteitsvermindering. Bovendien zijn de door de bestreden beschikking veroorzaakte distorsies van de mededinging tot het absoluut noodzakelijke beperkt (zie hiervóór, r. o. 93) en worden zij gerechtvaardigd door het doel van deze beschikking — het herstel van een gezonde en rendabele structuur van de steunontvangende onderneming — waarvan is vastgesteld dat het verenigbaar is met het Verdrag (zie hiervóór, r. o. 77-83). Ten slotte is in artikel 1, lid 3, van de beschikking bepaald, dat „de steun niet voor oneerlijke mededingingspraktijken mag worden gebruikt". Ingevolge artikel 6, lid 1, van de bestreden beschikking kan de Commissie in geval van schending van een van die verplichtingen eisen, dat de uitkering van de steun wordt opgeschort of reeds uitgekeerde steun wordt teruggevorderd.

133 In deze omstandigheden stelt het Gerecht vast, dat de Commissie in het gemeenschappelijk belang heeft gehandeld, door de verschillende in geding zijnde belangen te wegen en door te verzekeren dat wezenlijke economische en sociale belangen worden beschermd, daarbij tegelijkertijd nadelige consequenties voor andere marktdeelnemers vermijdend in de mate waarin voorwerp en doel van de bestreden beschikking dit mogelijk maakten.

134 Deze analyse is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, dat in zijn arrest Valsabbia (reeds aangehaald) heeft verklaard: „Weliswaar is de Commissie krachtens artikel 3 van het Verdrag verplicht in het gemeenschappelijk belang te handelen; dat wil evenwel niet zeggen dat haar het belang van allen gelijkelijk voor ogen heeft te staan, immers haar rol brengt niet mede dat zij slechts zou mogen optreden als daardoor aan niemands belang afbreuk wordt gedaan. Integendeel, zij heeft bij haar handelen de onderscheiden belangen te wegen en, indien de te nemen beschikking zulks redelijkerwijs gedoogt, te vermijden dat er nadelige consequenties aan verbonden zijn. De Commissie kan, in het algemeen belang, naar de eis der omstandigheden van haar beschikkingsbevoegdheid gebruik maken, desnoods ten nadele van bepaalde particulieren belangen" (r. o. 49).

135 Mitsdien kan verzoeksters stelling, dat de bestreden beschikking een schending van het discriminatieverbod oplevert, niet worden aanvaard.

Het vijfde middel: schending van de motiveringsverplichting

Argumenten van partijen

136 Verzoeksters menen, dat de bestreden beschikking in een aantal opzichten in strijd is met de in artikel 15 van het Verdrag geformuleerde motiveringsverplichting.

137 In de eerste plaats bevat de bestreden beschikking geen enkele motivering waar het gaat om de mogelijkheid voor de Commissie om de betrokken steun, die onverenigbaar is met de geldende steuncode, buiten de door deze code ingestelde voorwaarden en procedures om goed te keuren.

138 In de tweede plaats geeft de Commissie in de bestreden beschikking niet aan, welke van de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag genoemde doelstellingen zij met de goedkeuring van de steunverlening aan Ilva nastreeft.

139 In de derde plaats heeft de Commissie evenmin op bevredigende wijze gemotiveerd, waarom de goedgekeurde steun onontbeerlijk zou zijn in de zin van 's Hofs rechtspraak betreffende de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag. Zij gaat voorbij aan het feit dat in het verleden aan Ilva herhaaldelijk aanzienlijke steunbedragen zijn toegekend onder de voorwaarde, dat deze onderneming binnen een bepaalde termijn dankzij een herstructureringsprogramma haar levensvatbaarheid zou herstellen, en dat Ilva die verplichting nooit is nagekomen.

140 Ten slotte heeft de Commissie in de bestreden beschikking niet aangegeven, waarom een capaciteitsvermindering van 2 miljoen ton per jaar als tegenprestatie voor een steunbedrag van 2,6 miljard ECU redelijk en toereikend zou zijn. Bovendien staat nergens in de beschikking vermeld, dat de Commissie de gevolgen van de steun voor de mededinging en het gevaar van discriminatie van andere staalondernemingen heeft onderzocht.

141 De Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, herinnert eraan, dat de omvang van de motiveringsverplichting afhankelijk is van de aard van de in geding zijnde handeling en van de context waarin deze is vastgesteld (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 11 januari 1973, zaak 13/72, Nederland/Commissie, Jurispr. 1973, blz. 27). In casu is de motivering toereikend, zowel wegens de algehele context van de bestreden beschikking als wegens het feit dat verzoeksters betrokken zijn geweest bij de beschouwingen van de Commissie ten aanzien van de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap.

Beoordeling door het Gerecht

142 Luidens artikel 5, tweede alinea, vierde streepje, van het Verdrag maakt de Gemeenschap „de beweegredenen voor haar handelingen openbaar". Artikel 15, eerste alinea, preciseert: „De beschikkingen, aanbevelingen en adviezen van de Commissie worden met redenen omkleed en vermelden de adviezen, welke zij verplicht heeft ingewonnen." Uit deze bepalingen en uit de algemene beginselen van het EGKS-Verdrag blijkt, dat de Commissie door haar vastgestelde algemene of individuele beschikkingen met redenen dient te omkleden, ongeacht de gekozen rechtsgrondslag.

143 Volgens vaste rechtspraak moet de motivering aangepast zijn aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd. Bij de beoordeling van de motivering van een handeling moet niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, maar ook op haar context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Hof van 29 februari 1996, zaak C-56/93, België/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-723, en 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen, reeds aangehaald, r. o. 230). Bovendien dient toetsing aan het motiveringsvereiste plaats te vinden met inachtneming van, onder meer, „het belang dat de adressaten of andere betroffenen in de zin van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, bij een toelichting kunnen hebben" (arrest Hof van 19 september 1985, gevoegde zaken 172/83 en 226/83, Hoogovens Groep, Jurispr. 1985, blz. 2831, r. o. 24).

144 In casu moeten de verschillende grieven die verzoeksters hebben aangevoerd in verband met de door hen gestelde ontoereikende motivering van de bestreden beschikking, achtereenvolgens worden onderzocht. Wat in de eerste plaats de redenen betreft waarom de Commissie van mening was, dat zij bevoegd was de in geding zijnde steunmaatregelen buiten de bepalingen van de steuncode om op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag goed te keuren, moet worden vastgesteld, dat de beschikking in de onderdelen I en IV van de considerans een toereikende motivering bevat, waarin duidelijk en omstandig wordt uiteengezet, dat de Gemeenschap zich, gelet op de sterke verslechtering van de situatie op de staalmarkt en gezien de ernstige moeilijkheden die zich in verscheidene Lid-Staten, waaronder Italië, in deze sector hadden voorgedaan, in een onvoorziene situatie bevond, die een beroep op genoemd artikel rechtvaardigde.

145 Wat in de tweede plaats de redenen betreft waarom de Commissie van oordeel was, dat de in geding zijnde steunmaatregelen, waarmee het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken onderneming werd beoogd, bijdroegen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, moet worden beklemtoond, dat die redenen worden uiteengezet in onderdeel IV van de considerans en ook in andere onderdelen daarvan naar voren komen. Meer bepaald blijkt uit onderdeel IV, dat volgens de Commissie wegens de ernstige problemen waarmee de ijzer- en staalsector, in casu in Italië, sedert medio 1990 te kampen heeft, de sanering van Ilva moet worden geacht in overeenstemming te zijn met de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen. Aangezien de zowel economische als sociale gevolgen van het herstel van Ilva's levensvatbaarheid voor de ijzer- en staalsector van de betrokken Lid-Staat in de in de beschikking omschreven crisisperiode evident waren, kan het feit dat niet uitdrukkelijk wordt gespecificeerd, welke van de in de artikelen 2 en 3 omschreven doelstellingen precies worden nagestreefd, niet als een motiveringsgebrek worden beschouwd. Bovendien preciseert de Commissie in de onderdelen V en VI van de considerans, dat de bestreden beschikking vooral beoogt bij te dragen tot een structurele aanpassing van de sector door middel van capaciteitsverminderingen. Zij beklemtoont ook, dat één van de doelstellingen van de verschillende door haar opgelegde voorwaarden is, dat de gevolgen van de steun voor de mededinging tot een minimum worden beperkt. In deze omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat de bestreden beschikking voldoende gemotiveerd was om verzoeksters in staat te stellen, de door haar nagestreefde doelstellingen van het Verdrag te identificeren, en om te beoordelen of de sanering van Ilva met die doelstellingen in overeenstemming was.

146 Wat in de derde plaats de vraag betreft, of de in geding zijnde steunmaatregelen tot een sanering van de steunontvangende onderneming konden leiden, stelt het

Gerecht vast, dat de bestreden beschikking, met name in onderdeel II van haar considerans, de verschillende onderdelen van het ondersteunde herstructureringsplan vermeldt en daarmee duidelijk aangeeft, met welke middelen Ilva's levensvatbaarheid volgens de Commissie moet worden hersteld. Daaruit blijkt duidelijk, dat het herstel van Ilva's levensvatbaarheid wordt nagestreefd door middel van de privatisering van het concern, de belangrijkste doelstelling van de steun, en door middel van een nieuw reorganisatieprogramma, hoofdzakelijk bestaande in een opsplitsing van de kernactiviteiten van het concern in twee nieuwe vennootschappen volgens een in de beschikking aangegeven plan.

147 Bovendien preciseert de Commissie in de bestreden beschikking (onderdeel III van de considerans), dat zij in het kader van haar onderzoek van het door de Italiaanse regering aangemelde herstructureringsplan dezelfde criteria heeft toegepast als zij bij de vorige herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap had opgelegd. Die criteria moesten daarom wel bekend zijn bij de betrokken marktdeelnemers en bij verzoeksters in het bijzonder. In deze omstandigheden heeft de Commissie, door de hoofdelementen van het betrokken herstructureringsplan te vermelden, in de bestreden beschikking rechtens genoegzaam de redenen uiteengezet waarom de in geding zijnde steunmaatregelen het haars inziens mogelijk zouden maken, dat Ilva een gezonde en levensvatbare structuur werd gegeven.

148 Hieruit volgt, dat, anders dan verzoeksters stellen, uit de bestreden beschikking duidelijk de redenen blijken waarom de Commissie van mening was, dat met de in geding zijnde steunmaatregelen — anders dan het geval was met de in de periode 1988-1991 aan Ilva toegekende steun — de nagestreefde doelstellingen zouden kunnen worden bereikt. In onderdeel II van de considerans van de beschikking maakt de Commissie overigens een balans op van die eerdere steun, die het „mogelijk moest maken onder normale marktomstandigheden en in het kader van strikte tenuitvoerlegging van het plan en stringent management te zorgen voor een levensvatbare onderneming". Zij wijst erop, dat Ilva het beoogde doel ondanks een aanzienlijke herstructureringsinspanning niet heeft bereikt en sedert 1991 tekorten is blijven accumuleren. In onderdeel IV van de considerans van de beschikking brengt de Commissie die situatie in verband met de sterke verslechtering van de toestand op de staalmarkt sedert medio 1990, om de vaststelling van de bestreden beschikking overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag te rechtvaardigen.

149 Wat de motivering van de bestreden beschikking op het punt van de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming betreft, is bovendien veel — aanvullende —

informatie te vinden in het dossier. De Commissie heeft met name de volledige tekst overgelegd van haar mededeling van 15 december 1993 aan de Raad [doc. SEC(93) 2089 def.], waarbij zij verzocht om instemming van de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag. Deze mededeling, die voor een deel de inhoud van een eerdere mededeling van 10 november 1993 [doc. SEC(93) 1745 def.] herhaalt, bevat een grondige analyse van de voorwaarden voor de levensvatbaarheid van de steunontvangende onderneming (zie hiervóór, r. o. 92).

150 In de vierde plaats ten slotte moet ook de grief van de hand worden gewezen, dat de motivering ontoereikend is op het punt van de vraag, of de als tegenwicht voor de steun opgelegde capaciteitsverminderingen passend zijn, en op het punt van de beperking van de door de steun veroorzaakte mededingingsdistorsies. Zoals reeds is vastgesteld (zie hiervóór, r. o. 93 en 113), zijn deze aspecten in de bestreden beschikking uitvoerig onderzocht.

151 Uit alle voorgaande overwegingen volgt, dat de bestreden beschikking niet onwettig is wegens een ontoereikende motivering.

Het zesde middel: onregelmatigheid van de besluitvormingsprocedure

152 Dit middel bestaat uit twee onderdelen. Verzoeksters stellen in de eerste plaats, dat de bestreden beschikking afwijkt van de tekst waarmee de Raad had ingestemd, en in de tweede plaats, dat bij de vaststelling ervan de bij de artikelen 97 en volgende van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst") ingestelde procedure is miskend.

Afwijking van de tekst waarmee de Raad had ingestemd

— Argumenten van partijen

153 Verzoeksters stellen, dat de bestreden beschikking niet in overeenstemming is met het eenstemmig advies van de Raad. De datum 30 juni 1994 als uiterste datum waarop Ilva de aan haar opgelegde capaciteitsverminderingen en sluitingen van installaties zou moeten hebben gerealiseerd, die werd genoemd in de mededeling van 15 december 1993, waarop het advies van de Raad is gebaseerd, komt niet terug in het dispositief van de bestreden beschikking. Hij wordt enkel in de considerans van de beschikking genoemd als één van de elementen van het door de Italiaanse regering voorgelegde herstructureringsprogramma.

154 De Commissie bestrijdt, dat de bestreden beschikking afwijkt van de tekst waarmee de Raad had ingestemd. De datum 30 juni 1994 wordt weliswaar in het dispositief van de beschikking niet met zoveel woorden genoemd, maar in de beschikking wordt met klem gewezen op de noodzaak van inachtneming van het herstructureringsprogramma, waarnaar wordt verwezen in de achtste alinea van onderdeel II van de considerans, waarin die datum wordt vermeld. Volgens de rechtspraak van het Hof nu is de motivering een essentieel bestanddeel van een rechtshandeling (zie arrest Hof van 23 februari 1988, zaak 131/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 905, r. o. 37).

155 Ilva beklemtoont, dat de door de Raad vastgestelde uiterste datum voor de sluiting van de betrokken installaties voorkomt in de considerans van de beschikking. Deze datum is door haar in acht genomen, zodat niet kan worden ontkend, dat vermelding ervan in de considerans van de beschikking volstaat om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

— Beoordeling door het Gerecht

156 Verzoeksters menen, dat de bestreden beschikking is vastgesteld in strijd met de door artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag dwingend voorgeschreven instem-

ming van de Raad, daar de datum 30 juni 1994 als uiterste datum waarop Ilva de voorgeschreven capaciteitsvermindering te Taranto zou moeten hebben gerealiseerd, is opgenomen in de mededeling van de Commissie van 15 december 1993 (punt 3.3.4., blz. 24), waarop het advies van de Raad van 22 december 1993 is gebaseerd, maar niet terugkomt in het dispositief van de bestreden beschikking, doch enkel in de considerans ervan (onderdeel II, achtste alinea).

157 Niet betwist wordt, dat de datum 30 juni 1994 voorkwam in het programma voor de reorganisatie en privatisering van het concern Ilva, dat in september 1993 door het Instituto nazionale per la ricostruzione industriale (IRI) werd goedgekeurd en door de Italiaanse regering bij brief van 13 december 1993 aan de Commissie ter kennis werd gebracht (zie onderdeel II van de considerans van de betrokken beschikking). Evenmin wordt betwist, dat die datum werd genoemd in punt 3.3.4 op blz. 24 van de mededeling van de Commissie aan de Raad van 15 december 1993, op basis waarvan de Raad zijn instemming verleende, en dat hij niet voorkomt in het dispositief van beschikking 94/259, doch uitsluitend in de considerans ervan (onderdeel II).

158 Artikel 95 bepaalt weliswaar, dat de beschikking van de Commissie moet worden gegeven „met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald", maar schrijft niet voor, hoe de Commissie aan die instemming moet komen. Met name blijkt niet duidelijk, of de Commissie de Raad een ontwerpbeschikking dient voor te leggen. De Commissie pleegt sedert de jaren zestig aldus te werk te gaan, dat zij de Raad een mededeling voorlegt waarin de belangrijkste elementen van het nationale steunprogramma en de hoofdlijnen van de voorgenomen actie vermeld staan. De procedure die in verband met de vaststelling van de beschikking betreffende Ilva is gevolgd, is met deze gedragslijn in overeenstemming.

159 Verzoeksters maken geen bezwaar tegen de praktijk die erin bestaat, dat aan de Raad een mededeling in plaats van een ontwerpbeschikking wordt voorgelegd. Zij betogen enkel, dat een belangrijk element uit de aan de Raad voorgelegde mededeling niet is overgenomen in het dispositief van de bestreden beschikking.

160 Deze grief zou enkel tot nietigverklaring van de bestreden beschikking wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften kunnen leiden, indien de Raad zijn instemming zou hebben onthouden zo hij op de hoogte was geweest van het feit dat de Commissie de datum 30 juni 1994 zou vermelden in de considerans en niet in het dispositief van de beschikking die zij ging vaststellen (zie arresten Hof van 21 maart 1990, zaak C-142/87, België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-959, en 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen, reeds aangehaald, r. o. 243).

161 De Raad zelf stelt evenwel, dat hij „bepaalde voorwaarden voor de toekenning van de steun heeft gepreciseerd, waarmee de Commissie (...) rekening heeft gehouden", en dat de door de Commissie getroffen „maatregelen zijn volledige steun hadden".

162 Het Gerecht leidt hieruit af, dat de instemming van de Raad betrekking had op de essentie van het voorstel van de Commissie, waarbij deze instelling een zekere mate van vrijheid werd gelaten ten aanzien van de exacte vorm waarin de uiteindelijke beschikking zou worden gegoten. In het dispositief van de bestreden beschikking (artikelen 1, lid 1, 4, lid 1, en 6) wordt gewezen op de absolute noodzaak om te voldoen aan het herstructureringsprogramma dat is omschreven in onderdeel II van de considerans van de beschikking, waarin de datum 30 juni 1994 met zoveel woorden wordt genoemd. In deze omstandigheden kan niet staande worden gehouden, dat de bestreden beschikking op een wezenlijk punt afwijkt van wat de Raad had goedgekeurd.

163 Hieruit volgt, dat beschikking 94/259 niet onwettig is wegens afwijking van de tekst waarmee de Raad had ingestemd.

Schending van artikel 97 van de EER-overeenkomst

— Argumenten van partijen

164 Verzoeksters stellen, dat de Commissie in strijd heeft gehandeld met de besluitvormingsprocedure zoals omschreven in de artikelen 97 en volgende van de EER-overeenkomst, die onder meer verlangen dat de betrokken overeenkomstsluitende partij de overige overeenkomstsluitende partijen inlicht over de wijzigingen van haar interne wetgeving, en dat het Gemengd Comité van de EER oordeelt dat de gewijzigde wetgeving geen afbreuk doet aan de goede werking van de overeenkomst. De verplichting om die procedure in acht te nemen, vloeit voort uit artikel 27 van de EER-overeenkomst juncto artikel 5 van protocol 14 van deze overeenkomst. Daar deze bepalingen een integrerend bestanddeel van het gemeenschapsrecht vormen en de gemeenschapsorganen bij de uitoefening van de hun verleende discretionaire bevoegdheid binden, levert schending ervan volgens verzoeksters misbruik van bevoegdheid op.

165 Volgens de Commissie is de verwijzing naar de artikelen 97 en volgende van de EER-overeenkomst misplaatst. In de eerste plaats gaat het bij de bestreden beschikking niet om een geval van wijziging van wetgeving. In de tweede plaats kunnen verzoeksters geen individuele rechten ontlenen aan een eventuele schending van de in de EER-overeenkomst neergelegde procedurevoorschriften. Hoe dan ook kan op een eventuele schending van die procedurevoorschriften enkel een beroep worden gedaan in het kader van de EER en niet in verband met het onderhavige geding.

— Beoordeling door het Gerecht

166 De bepalingen van de EER-overeenkomst waarop verzoeksters zich beroepen, bevatten procedurevoorschriften die de betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen in het kader van die overeenkomst betreffen, bij schending waarvan een speciale toezicht-(artikelen 108 e. v. EER-overeenkomst) en geschillen-

beslechtingsregeling (artikelen 111 e. v. EER-overeenkomst) geldt. Zonder dat behoeft te worden onderzocht, of het standpunt van de Commissie, dat „verzoeksters geen individuele rechten kunnen ontlenen aan een eventuele schending van de in de EER-Overeenkomst neergelegde procedurevoorschriften", juist is, kan worden volstaan met vast te stellen, dat de vaststelling van de bestreden beschikking duidelijk niet een geval van wijziging van de gemeenschapswetgeving in de zin van de artikelen 97 en 99, lid 1, van de EER-Overeenkomst is, daar het hier een individuele en niet een algemene handeling betreft.

Het zevende middel: schending van de rechten van de verdediging

Argumenten van partijen

167 Verzoeksters zijn van mening, dat bij de vaststelling van de bestreden beschikking de rechten van de verdediging zijn geschonden. Ofschoon dit in artikel 95 van het Verdrag niet met zoveel woorden is bepaald, had de Commissie de belanghebbenden in de gelegenheid moeten stellen, in het kader van een consultatieprocedure hun opmerkingen te maken, of had zij toch op zijn minst de bij haar ingediende verzoeken om goedkeuring van steun in het Publikatieblad moeten bekendmaken in plaats van te volstaan met de mededeling, dat zij een procedure inleidde tegen Ilva. Gelet op 's Hofs rechtspraak betreffende artikel 93, lid 2, EG-Verdrag (zie onder meer arrest van 14 november 1984, zaak 323/82, Intermills, Jurispr. 1984, blz. 3809, r. o. 15-18), vloeit een dergelijke verplichting voort uit de algemene beginselen van procesrecht. Dit is ook de reden waarom artikel 6, lid 4, van de steuncode bepaalt, dat de Commissie, alvorens vast te stellen dat een steunmaatregel onverenigbaar is met het Verdrag, de belanghebbenden in de gelegenheid dient te stellen hun opmerkingen te maken. Deze verplichting moet a fortiori gelden in gevallen die niet door de steuncode worden gedekt.

168 Verzoeksters bestrijden het standpunt van de Commissie, dat zij wegens het uitzonderlijke karakter van een ad-hocbeschikking in de zin van artikel 95 van het Verdrag niet verplicht was, Ilva's concurrenten voor de vaststelling van de beschikking te horen. Zij achten dit standpunt onverenigbaar met het rechtsstaatbeginsel en in strijd met vaste rechtspraak van het Hof. Bovendien volstaat het huns inziens

niet, dat de belanghebbende partijen indirect — via Eurofer of in het kader van het Raadgevend Comité EGKS — kennis krijgen van het feit dat een goedkeuringsprocedure is ingeleid. In de eerste plaats was in casu de via Eurofer verkregen informatie niet van dien aard, dat de belanghebbenden zich een goed beeld konden vormen van de details van de zaak, en in de tweede plaats hebben individuele ondernemingen geen reële mogelijkheid om in het Raadgevend Comité EGKS hun eigen standpunt naar voren te brengen.

169 De Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, wijst op het ontbreken van voorschriften inzake het horen van concurrenten in het kader van ad-hocbeschikkingen ex artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag. Gelet op het uitzonderlijke karakter van dergelijke beschikkingen, lijkt hiervoor evenmin 's Hofs rechtspraak inzake artikel 93, lid 2, EG-Verdrag te gelden. Er is ook geen sprake van schending van de in artikel 6 van de steuncode neergelegde procedurevoorschriften. Wanneer de Commissie voornemens is een negatieve beschikking inzake steunvoornemens vast te stellen, omdat deze onverenigbaar zijn met artikel 4, sub c, van het Verdrag, dan moet de in de bepalingen van de code omschreven procedure worden ingeleid. Komt de Commissie daarentegen met instemming van de Raad en na raadpleging van het Raadgevend Comité EGKS tot de conclusie, dat een steunmaatregel overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag moet worden goedgekeurd, dan gelden de procedurevoorschriften van dit artikel, dat niet bepaalt dat concurrenten vooraf moeten worden gehoord. Volgens de Commissie hebben verzoeksters hoe dan ook voldoende gelegenheid gehad zich uit te spreken in alle fasen van de procedure, waarvan zij het verloop hebben kunnen volgen via Eurofer en in hun hoedanigheid van lid van het Raadgevend Comité EGKS, dat ingevolge artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag moet worden geraadpleegd. Uit de notulen van de bijeenkomsten van het Raadgevend Comité EKGS blijkt, dat de meeste verzoeksters een vertegenwoordiger hadden in het Raadgevend Comité, waarvan sommigen zich over het steunvoornemen hebben uitgesproken.

Beoordeling door het Gerecht

170 De bestreden beschikking is vastgesteld op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag. Volgens deze bepalingen moet de Raad zijn instemming verlenen en dient het Raadgevend Comité EGKS te worden geraadpleegd. Aan de adressaten van de beschikkingen en de belanghebbende partijen wordt niet het

recht verleend om te worden gehoord. Artikel 6, lid 4, van de vijfde steuncode voorziet daarentegen wél in een dergelijk recht, voor zover het bepaalt: „Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel niet verenigbaar is met het bepaalde in deze beschikking, stelt zij de betrokken Lid-Staat van haar beslissing in kennis." Deze bepaling kwam voor in alle voorgangers van de huidige steuncode, te beginnen met de eerste (zie beschikking 257/80/EGKS van de Commissie van 1 februari 1980 tot instelling van communautaire bepalingen voor specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie; PB 1980, L 29, blz. 5).

171 Verzoeksters menen, dat de Commissie de rechten van de verdediging heeft geschonden, aangezien zij, ook al is dit in artikel 95 EGKS-Verdrag niet met zoveel woorden bepaald, tegenover hen een contradictoire procedure als die van artikel 6 van de vijfde steuncode had moeten inleiden. Zij trachten ook een parallel te trekken tussen artikel 95 EGKS-Verdrag en artikel 93, lid 2, EG-Verdrag, teneinde hieruit een algemeen beginsel af te leiden op grond waarvan de Commissie verplicht zou zijn om, telkens wanneer zij een staatssteunmaatregel toetst op zijn verenigbaarheid met het Verdrag, de belanghebbenden bij de procedure te betrekken.

172 Zonder dat behoeft te worden onderzocht, of er een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht bestaat op grond waarvan de belanghebbenden het recht hebben te worden gehoord in de loop van een besluitvormingsprocedure op het gebied van staatssteun, moet worden beklemtoond, dat verzoeksters in het kader van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden beschikking op grond van artikel 95, eerste alinea, EGKS-Verdrag, volgens hetwelk het Raadgevend Comité EGKS moet worden geraadpleegd, hoe dan ook in de gelegenheid zijn geweest hun standpunt kenbaar te maken in dit comité. Volgens artikel 18 van het Verdrag bestaat het Raadgevend Comité EGKS namelijk uit leden die producenten, werknemers, verbruikers en handelaren vertegenwoordigen. Uit de lijst van de leden van het comité blijkt, dat drie van de verzoeksters, te weten de Wirtschaftsvereinigung Stahl, Preussag Stahl en de Hoogovens Groep, op het hoogste niveau in het comité vertegenwoordigd waren. Thyssen Stahl kon haar standpunt naar voren brengen via de Wirtschaftsvereinigung Stahl, waarin zij een belangrijke rol speelde, zoals de Commissie stelt, zonder op dit specifieke punt door Thyssen Stahl te worden weersproken. Het staat buiten kijf, dat de steunverlening aan Ilva in het comité uitvoerig werd besproken en dat verzoeksters' vertegenwoordigers daarbij aanwezig waren en hun mening gaven over de door de Commissie voorgestelde maatregelen, hetzij individueel, hetzij via de Wirtschaftsvereinigung Stahl.

173 Bovendien staat vast, dat verzoeksters in casu vóór de vaststelling van de bestreden beschikking hun standpunt inzake de in geding zijnde steunmaatregelen kenbaar hadden kunnen maken in het kader van de procedure die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de steuncode was ingeleid toen de Italiaanse Republiek de Commissie nog niet in kennis had gesteld van het nieuwe programma voor reorganisatie en privatisering van het concern Ilva (onderdeel II van de considerans van de bestreden beschikking). Zoals uit onderdeel VIII van de considerans van de bestreden beschikking blijkt, werd die procedure gesloten toen de bestreden beschikking werd vastgesteld.

174 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking in geen geval onwettig is wegens schending van de verplichting om een contradictoire procedure in te leiden.

175 Blijkens al het voorgaande moet het beroep tot nietigverklaring worden afgewezen.

Kosten

176 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Blijkens het voorgaande zijn verzoeksters in het ongelijk gesteld. Aangezien de Commissie en Ilva, die zich aan de zijde van deze instelling in het geding heeft gevoegd, in die zin hebben geconcludeerd, dienen verzoeksters in hun kosten te worden verwezen.

177 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Lid-Staten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Bijgevolg moeten de Raad en de Italiaanse Republiek, die zich in het geding hebben gevoegd, hun eigen kosten dragen.

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

rechtdoende,

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeksters in de kosten van verweerster en van interveniënte Ilva Laminati Piani SpA.

3) Verstaat dat de Raad en de Italiaanse Republiek hun eigen kosten zullen dragen.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Potocki Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 oktober 1997.

De griffier De president

H. Jung A. Saggio