af de beløb, som der gives bemyndigelse til at yde, er det således ikke blot antallet af tons produktionsnedskæringer, der har betydning, men også en række andre faktorer, som veksler fra den ene region af Fællesskabet til den anden, såsom strukturomlægningsindsatsen før 1980, de regionale og sociale problemer, som er fremkaldt af krisen i jern- og stålindustrien, den tekniske udvikling samt virksomhedernes tilpasning til markedsvilkårene.

2. Den frist for at anmelde støtteprojekter, som er fastsat i artikel 8, stk. 1, i den generelle beslutning nr. 2320/81, er en præklusiv frist i den forstand, at den afskærer Kommissionen fra at godkende støtteprojekter anmeldt efter dette tidspunkt. Følgelig var Kommissionen ikke berettiget til at godkende støtteforanstaltninger, såfremt de pågældende projekter vedrørende indførelse eller ændring af støtten ikke var blevet anmeldt til Kommissionen senest den 30. september 1982.

3. De støtte-»projekter«, som ifølge artikel 8, stk. 1, i den generelle beslutning nr. 2320/81 skulle være anmeldt til Kommissionen senest den 30. september 1982, må forstås som programmer, der inden for rammerne af en strukturomlægningsplan angiver den påtænkte støttes art, formål og nærmere anvendelse, uden at det er nødvendigt allerede ved anmeldelsen at angive det nøjagtige beløb, som ønskes godkendt. Følgelig er den omstændighed, at de af Kommissionen sluttelig godkendte støttebeløb var større end de inden den 30. september 1982 anmeldte beløb, ikke i sig selv en overtrædelse af artikel 8, stk. 2, medmindre forhøjelsen efter denne dato har medført en ændring af den påtænkte støtteforanstaltnings art, og det gennemførte støtteprojekt derfor ikke længere er det samme som det projekt, der blev anmeldt.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
fremsat den 23. maj 1985 *

Indholdsfortegnelse

I. Indledning 3055

II. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 3056

II.1. Sagens almindelige økonomisk-juridiske baggrund: krisesituationen og EF's rammer for national støtte til jern- og stålindustrien 3056

II.2. Den anden støtteordning 3057

II.3. Sagens anledning: Kommissionens beslutninger af 29. juni 1983 3057

II.4. Sagens genstand 3058

II.5. Retsforhandlinger 3058

* Oversat fra nederlandsk.

III. Parternes påstande ... 3059
IV. Parternes anbringender og argumenter ... 3059
IV.1. Sammenfatning ... 3059
IV.2. Formaliteten ... 3062
IV.3. Den principale påstand ... 3063
IV.4. Den subsidiære påstand ... 3065
V. Bedømmelse af sagen ... 3067
V.1. Generelle bemærkninger ... 3067
V.2. Formalitetsspørgsmål ... 3069
V.3. Bedømmelse af den principale påstand ... 3070
V.3.1. Sagsøgerens hovedargument ... 3070
V.3.2. Enkelte argumenter til støtte for den principale påstand ... 3071
V.3.3.Konklusion ... 3073
VI. Bedømmelse af den subsidiære påstand ... 3073
VI.1. Indledning ... 3073
VI.2. Bedømmelse af anbringender vedrørende driftsstøtten ... 3074
VI.3. Bedømmelse af anbringendet om overtrædelse af artikel 8, stk. 1 ... 3075
VI.4. Bedømmelse af anbringendet om overtrædelse af artikel 8, stk. 2 ... 3076
VI.5. Konklusioner vedrørende den subsidiære påstand ... 3077
VII. Slutbemærkninger og konklusioner ... 3077
VII.1. Slutbemærkninger ... 3077
VII.2. Konklusioner ... 3079

Høje Domstol.

I. Indledning

I den foreliggende sag har Forbundsrepublikken Tysklands regering (støttet af Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie), som det er Domstolen bekendt, på flere væsentlige punkter rejst indsigelse mod den politik, Kommissionen har ført på grundlag af den anden støtteordning vedrørende jern- og stålindustrien. De anfører således navnlig, at Kommissionen ved sine beslutninger af 29. juni 1983, som var rettet til hhv. den belgiske, franske, italienske, og britiske regering, godkendte støtteforanstaltninger af betydeligt større omfang og pålagde virksomhederne alt for få kapacitetsnedskæringer i forhold til, hvad der var påkrævet af hensyn til en hurtig og tilfredsstillende tilpasning af den europæiske jern- og stålindustris produktionskapacitet. Det gøres gældende, at Kommissionen derved bl.a. har tilsidesat ligebehandlingsprincippet til skade for den tyske jern- og stålindustri.

Endvidere har den overtrådt en række materielle og formelle bestemmelser i den anden støtteordning for EF's jern- og stålindustri.

Af hensyn til den rette forståelse af denne vigtige sag anser jeg det for nødvendigt først at sammenfatte de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne (se forslagets afsnit II, og dernæst parternes påstande (se afsnit III) samt deres anbringender og argumenter (se afsnit IV). Jeg skal herved henholde mig til retsmøderapporten, som jeg nærmere skal uddybe og supplere på en række punkter, hvor jeg anser det for nyttigt; det drejer sig navnlig om punkter, der er kommet frem under den mundtlige forhandling. I det omfang, Domstolen kan erklære sig indforstået ikke blot med retsmøderapporten, men også med mine præciserende og supplerende bemærkninger, skal jeg foreslå, at Domstolen i sin afgørelse af sagen henviser til denne del af mit forslag til afgørelse.

Under afsnit V og VI i forslaget skal jeg, i den anførte rækkefølge, behandle den tyske regerings principale og subsidiære påstand, hvorpå jeg i afsnit VII, efter at have fremsat en række slutbemærkninger, skal sammenfatte, hvorledes sagen efter min opfattelse bør afgøres.

II. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

II.1. *Sagens almindelige økonomisk-juridiske baggrund: krisesituationen og EF's rammer for national støtte til jern- og stålindustrien*

Jern- og stålindustrien i Fællesskabet har været i alvorlige vanskeligheder siden 1973. Der er flere grunde hertil, blandt hvilke kan nævnes følgende: den økonomiske tilbagegang, der har påvirket hele den økonomiske virksomhed såvel Fællesskabet som i den øvrige verden; svækket efterspørgsel efter jern- og stålprodukter; nye producenter på markedet, som er etableret i tredjelande og er meget konkurrencedygtige; forøget produktionskapacitet inden for Fællesskabet; delvis urentable eller endog forældede anlæg i visse områder af Fællesskabet.

Disse faktorer i forening har medført et kapacitetsoverskud og dermed et prisfald med heraf følgende formindsket indtjening, en udvikling, der på sin side har ført til, at man inden for sektoren har måttet sælge med tab, ligesom der er opstået en meget stærk konkurrence mellem de enkelte jern- og stålvirksomheder. Da mange af disse virksomheders overlevelsesevne desuden var alvorligt truet, gik alle medlemsstaterne i større eller mindre omfang over til at yde støtte for at afhjælpe krisesituationen eller i det mindste afbøde dens virkninger.

På grund af udviklingen bebudede Kommissionen i slutningen af 1977, at den ville træffe en række foranstaltninger med henblik på en strukturomlægning af den omhandlede sektor, bl.a. ved i henhold til EKSF-traktatens artikel 95, stk. 1, at indføre en støtteordning, der gjorde det muligt at koordinere de nationale støtteforanstaltninger på EF-plan. Ordningen skulle sikre, at støtteforanstaltningerne virkelig tilgodeså en dybtgående strukturomlægning af sektoren og ikke medførte konkurrencefordrejninger, som var i strid med den fælles interesse (jfr. EF-Bull. 12/1977, s. 8; EF-Bull. 4/1978, s. 46).

Med henblik på indførelsen af en bindende ordning for jern- og stålsektoren vedtog Kommissionen således ved den generelle beslutning nr. 257/80/EKSF af 1. februar 1980, efter at have indhentet samstemmende udtalelse herom fra Rådet, en række fællesskabsregler vedrørende støtte til jern- og stålindustrien (EFT 1980 L 29, s. 5). Ved Kommissionens generelle beslutning nr. 2320/81/EKSF af 7. august 1981 (EFT 1981 L 228, s. 14) blev støtteordningen ændret (i denne affattelse herefter benævnt: den anden støtteordning), som ifølge beslutningens artikel 13 skulle finde anvendelse indtil den 31. december 1985.

II.2. *Den anden støtteordning*

Ifølge ordningens to første betragtninger har denne støtteordning i det væsentlige to formål, for det første en gradvis afskaffelse af støtteforanstaltningerne, uanset under hvilken form støtten ydes, og for det andet genoprettelse af jern- og stålindustriens konkurrenceevne gennem en strukturomlægning, herunder en nedsættelse af produktionskapaciteten.

Ifølge ordningens artikel 1 skal Kommissionen under iagttagelse af en ensartet procedure træffe beslutning om, hvorvidt de påtænkte støtteforanstaltninger, om hvilke der ifølge artikel 8, stk. 1, skal være givet Kommissionen underretning senest den 30. september 1982, kan betragtes som »[forenelige] med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. I bekræftende fald foreligger der en »fællesskabsstøtte«, forudsat de almindelige betingelser i artikel 2 er opfyldt, herunder f.eks., at virksomheden skal have taget skridt til at gennemføre et strukturomlægningsprogram, og at støttetilsagnet ikke giver anledning til udbetalinger efter den 31. december 1985. Endvidere skal de påtænkte støtteforanstaltninger opfylde de betingelser, der nærmere er fastsat i artiklerne 3-7, hvoraf det fremgår, at betingelsernes strenghed veksler med arten af den påtænkte foranstaltning. I henhold til disse bestemmelser sondres der mellem investeringsstøtte (artikel 3), støtte til lukning (artikel 4), driftsstøtte (artikel 5), ekstraordinær støtte (artikel 6) samt støtte til forskning og udvikling (artikel 7).

Ifølge artikel 8, stk. 2, skal Kommissionen før den træffer beslutning vedrørende støtten, indhente udtalelse fra medlemsstaterne om »mere omfattende støtteprojekter«. Et eventuelt støttetilsagn skal ifølge artikel 2, stk. 1, være afgivet senest den 1. juli 1983. Endelig fremgår det af artikel 12, at de frister, som er fastsat i artiklerne 2, 5, 6 og 8, stk. 1, kun kan ændres efter »en samstemmende og enstemmig udtalelse« herom fra Rådet.

II.3. *Sagens anledning: Kommissionens beslutninger af 29. juni 1983*

I henhold til den anden støtteordning traf Kommissionen den 29. juni 1983 en række beslutninger til hhv. den tyske, belgiske, franske, græske, irske, italienske, luxembourgske, nederlandske og britiske regering. Ved disse ni beslutninger gav Kommissionen bemyndigelse til, at der i de nævntemedlemsstater blev ydet støtte under alle de forskellige former, som er nævnt ovenfor, bortset fra »ekstraordinær støtte«, som ifølge ordningens artikel 6 ikke måtte ydes efter den 31. december 1981.

Kommissionens beslutninger af 29. juni 1983 vedrører tildelingen af et samlet støttebeløb på 21,9 mia ECU og indebærer en nedsættelse af produktionskapaciteten for varmvalsede produkter på 26,7 mio tons (for perioden 1980-85). Ifølge de oplysninger, der er fremkommet under de mundtlige retsforhandlinger, skal førstnævnte beløb forhøjes til 33 mia ECU for hele perioden 1980-85 (hvilket er den periode, den i sagen omhandlede nedsættelse af produktionskapaciteten vedrører).

Det fremgår af de mål, Kommissionen har opstillet for stålsektoren for perioden 1980-85, at den har vurderet den overskydende kapacitet af varmvalsede produkter Fællesskabet til omkring 47,9 mio tons for 1985. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at Rådet under et uformelt møde, som blev afholdt i Danmark den 17. og 18. september 1982, bemyndigede Kommis-

sionen til at ændre målene for strukturomlægningen og til at nedsætte det tidligere fastsatte tal for produktionskapaciteten til på mellem 30 og 35 mio tons, hvilket ifølge de præciserede bemærkninger, som blev fremsat under retsmødet, skulle muliggøre en gennemsnitlig udnyttelsesgrad på 70%.

Sagsøgeren, den tyske regering, bestrider ikke, at disse tal er korrekte, men har over for den af Kommissionen ved beslutningerne af 29. juni 1983 pålagte strukturomlægning indvendt, at den indebærer en ulige fordeling afbyrderne. Den sag, den tyske regering har anlagt i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 1, retter sig udelukkende mod de beslutninger, Kommissionen har rettet til den belgiske, franske, italienske og britiske regering. Støttebeløbet i henhold til disse fire beslutninger udgør i alt 17,5 mia ECU (i forhold til et samlet støttebeløb på 27,5 mia ECU til de nævnte medlemsstater inden for hele perioden 1980-85), som blev ydet under den forudsætning, at de fire nævnte medlemsstater inden for perioden 1980-85 nedsatte produktionskapaciteten med 18,7 mio tons. Ifølge sagsøgeren er der ikke noget rimeligt forhold mellem den ydede støtte og kravene m.h.t. nedsættelse af produktionskapaciteten. Endvidere er det sagsøgerens opfattelse, at dette misforhold begunstiger jern- og stålproducenterne fra de fire nævnte medlemsstater, som allerede har modtaget betydelige støttebeløb i de foregående år.

II.4. *Sagens genstand*

I *stævningen* har *sagsøgeren* principalt nedlagt påstand om annullation af de fire anfægtede beslutninger, og om at Domstolen, såfremt påstanden tages til følge, fastsætter de principper og retningslinjer, som Kommissionen er pligtig at følge, når den i henhold til EF-rettens forskrifter yder støtte til jern- og stålindustrien.

I *replikken* har sagsøgeren omformuleret den principale påstand og nedlagt påstand om delvis annullation af de anfægtede beslutninger, for så vidt som sådanne støtteforanstaltninger herved erklæres for forenelige med fællesmarkedet, som ikke bevisligt er uomgængeligt nødvendige for at gennemføre den planlagte strukturomlægning i de fire omhandlede medlemsstater.

I *duplikken* har *Kommissionen* påstået sagen afvist, for så vidt som den hviler på en uklar omformulering af påstanden.

Jeg skal senere komme tilbage til sagsøgerens påstande (se nedenfor under afsnit III).

II.5. *Retsforhandlinger*

Sagsøgerens stævning er registreret på Domstolens justitskontor den 22. september 1983.

Ved begæring, indgivet til Domstolens justitskontor den 25. januar 1985, har Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, en sammenslutning af tyske jern- og stålvirksomheder, hvis formål er at fremme medlemmernes fælles interesser, anmodet om at indtræde i sagen som intervenient til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelse af 29. februar 1984 har Domstolen taget begæringen til følge.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog opfordret parterne til at besvare visse spørgsmål skriftligt, hvilken opfordring parterne har efterkommet inden for den fastsatte frist.

III. Parternes påstande

Forbundsrepublikken Tysklands regering, sagsøgeren, har i replikken nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens beslutninger 83/391/EØF, EKSF, 83/393/EKSF, 83/396/EKSF og 83/399/EKSF af 29. juni 1983 annulleres, for så vidt som sådanne støtteforanstaltninger erklæres for forenelige med det fælles marked, som ikke bevisligt er uomgængeligt nødvendige for at gennemføre den planlagte strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i de fire lande. Vedrørende denne påstand bemærkes, at det fremgår af den tyske regerings svar på et spørgsmål, fra Domstolen, at den tyske regering ikke med sikkerhed kan antages at have frafaldet den principale påstand, den har nedlagt i stævningen. Under den mundtlige forhandling anførte regeringen, at den opretholdt den oprindelige principale påstand, og at omformuleringen af påstanden i replikken kun har subsidiær karakter.

2) Subsidiært påstås de nævnte beslutninger annulleret, for så vidt som den støtte, som de enkelte medlemsstater i alt har fået bemyndigelse til at yde, er større end den støtte, som var meddelt Kommissionen pr. 30. september 1982.

3) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sagsøgte, har i duplikken nedlagt følgende påstande:

1) Afvisning, subsidiært frifindelse.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV. Parternes anbringender og argumenter

IV.1. *Sammenfatning*

I *replikken* har *sagsøgeren* oplyst, at der ikke er rejst annullationssøgsmål for at sikre den tyske jern- og stålindustri en mindre kapacitetsnedsættelse end Kommissionen har besluttet, eller for at opnå en forhøjelse af støtten, men udelukkende for at opnå en nedskæring af støtten til jern- og stålvirksomhederne i Belgien, Frankrig, Italien og Det forenede Kongerige og en kraftigere indskrænkning af den dér bestående produktionskapacitet. For at opnå disse formål har sagsøgeren *principalt* nedlagt påstand om delvis annullation af de anfægtede beslutninger i det omfang, hvori Kommissionen herved har godkendt støtteforanstaltninger, som ikke er strengt nødvendige.

Til støtte for denne påstand har sagsøgeren i det væsentlige anført ét anbringende, nemlig tilsidesættelse af lighedsprincippet, idet Kommissionen klart skal have begunstiget jern- og stålvirksomhederne i de fire nævnte medlemsstater ved at godkende støtteforanstaltninger, som går langt ud over, hvad der var nødvendigt for at gennemføre de fordrede kapacitetsindskrænkninger, samtidig med, at Kommissionen af den tyske jern- og stålindustri har krævet gennemført en i forhold til den godkendte støtte alt for stor kapacitetsindskrænkning. I den forbindelse har sagsøgeren navnlig foreholdt Kommissionen, at den i forbindelse med fordelingen af de planlagte kapacitetsindskrænkninger hverken tog hensyn til den betydelige støtte, som allerede var blevet ydet de pågældende virksomheder i den periode, som gik forud for Kommissionens beslutninger, eller tog hensyn til den strukturomlægning, som allerede var blevet gennemført før 1980, af virksomheder — såsom de tyske — der ikke i forvejen var subventioneret eller i hvert fald da kun i ringe omfang, uden at disse havde modtaget nogen form for offentlig støtte. Det hævdes altså med andre ord, at Kommissionen med den anfægtede beslutning har foretaget en ulige afvejning og ikke anvendt samme målestok.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har den sagsøgende regering oplyst, at den ikke er i stand til nøjagtigt at angive pr. virksomhed og pr. type støtte, i hvilket omfang støtten må anses for at være for stor i

forhold til de pålagte kapacitetsnedskæringer. Den finder imidlertid dette unødvendigt, da den ydede støtte under alle omstændigheder overstiger det beløb, som den tyske jern- og stålindustri har modtaget pr. tons kapacitetsnedskæring i perioden 1980-85.

For at illustrere, at de anfægtede beslutninger indebærer en forskelsbehandling af den tyske jern- og stålindustri, har sagsøgeren i sine indlæg fremlagt en række tal, som er sammenfattet i følgende tabel:

	Samlet bemyndiget støttebeløb pr. medlemsstat i årene 1980-85 (i milliarder ECU) (samlet beløb for alle medlemsstater: 33 milliarder ECU	Samlet bemyndiget støttebeløb i årene 1980-85 sammenlignet med basiskapaciteten i 1980 (støtte pr. ton basiskapacitet)	Samlet bemyndiget støttebeløb i årene 1980-85 sammenlignet med den inden for denne periode gennemførte eller accepterede kapacitetsnedskæring (støtte pr. ton nedskæring)	Forholdet mellem det pr. medlemsstat bemyndigede støttebeløb og det samlede bemyndigede støttebeløb i årene 1980-85	Den pr. medlemsstat fordrede kapacitetsnedskæring (i millioner tons) i forhold til den for perioden 1980-85 i alt pålagte nedskæring (26,7 millioner tons)
Tyskland	4,314	191 DM	578 ECU	13,1 %	6,010 (22,5 %)
Belgien	3,887	571 DM	1 252 ECU	11,8 %	3,105 (11,6 %)
Frankrig	7,613	667 DM	1 433 ECU	23 %	5,311 (19,9 %)
Det forenede Kongerige	5,759	593 DM	1 282 ECU	17,4 %	4,500 (16,8 %)
Italien	10,270	666 DM	1 760 ECU	31,1 %	5,834 (21,8 %)

Subsidiært har sagsøgeren nedlagt påstand om delvis annullation af de anfægtede beslutninger i det omfang, hvori Kommissionen derved godkender støtte ud over de støttebeløb, der var meddelt Kommissionen pr. 30. september 1982 (dvs. den dato, inden hvilken der ifølge ordningens artikel 8, stk. 1, skulle være givet meddelelse om samtlige påtænkte støtteprojekter). Efter sagsøgerens opfattelse er der en forskel på omkring 7,5 mia ECU mellem det samlede støttebeløb, som Kommissionen godkendte ved beslutningerne, og det støttebeløb, som var meddelt Kommissionen pr. nævnte dato. Ifølge sagsøgeren havde Kommissionen således ikke kompetence til at godkende støttebeløb, som blev meddelt Kommissionen efter nævnte dato, idet denne må anses for en præklusiv frist. Til støtte herfor har sagsøgeren henvist til ordningens artikel 12, stk. 1, ifølge hvilken fristerne — herunder fristen i artikel 8, stk. 1 — kun kan ændres på grundlag af en enstemmig afgørelse herom fra Rådet. I øvrigt blev den tyske regering først oplyst om denne forhøjelse ved offentliggørelsen af beslutningerne og havde derfor ikke mulighed for at tage stilling til forhøjelsen. Efter ordningens artikel 8, stk. 2, var Kommissionen imidlertid forpligtet til at indhente medlemsstaternes udtalelse om de støtteprojekter, som var meddelt den efter den 30. september 1982. Af de nævnte grunde er beslutningerne efter den tyske regerings opfattelse retsstridige, idet de er truffet under tilsidesættelse af de i ordningen fastsatte procedureforskrifter, navnlig forskrifterne i ordningens artikel 8, stk. 1 og stk. 2.

Ud over at have rejst tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, har *sagsøgte, Kommissionen,* i det væsentlige anført fire argumenter til imødegåelse af

sagsøgerens *principale påstand.* For det første, at den anden støtteordning dels ikke indeholder nogen øverste grænse for de støttebeløb, hvortil der kan gives bemyndigelse, dels ikke kræver, at der skal være et, fast — nærmest »matematisk« — forhold mellem de bemyndigede støttebeløb og de nødvendige kapacitetsnedskæringer. I øvrigt vil et sådant, fast forhold mellem disse faktorer være i strid med Kommissionens pligt til ved gennemgangen af de påtænkte støtteforanstaltninger at tage hensyn til flere forskellige faktorer, såsom strukturomlægningsindsatsen, støtteforanstaltningernes intensitet, de strukturelle vanskeligheder i den pågældende region etc. For det andet, at den anden støtteordning navnlig har til formål at ophæve de nationale støtteforanstaltninger, men ikke fuldstændigt at fjerne overskudskapaciteten i Fællesskabet. For det tredje, at de regionale og sociale følger af Fællesskabets indsats ville være i strid med de generelle principper, der ligger til grund for den anden støtteordning, såfremt udelukkende de virksomheder, der modtager de største subventioner, skulle bære den fulde byrde i forbindelse med den påtænkte strukturomlægning (nedskæring af produktionskapaciteten med 30-35 mio tons ifølge det mål, der blev fastsat i 1982). Og endelig for det fjerde, at beslutningerne af 29. juni 1983 er baseret på en rimelig fordeling af byrderne i forbindelse med strukturomlægningen, da de virksomheder, der modtager de største subventioner, skal foretage de mest omfattende kapacitetsnedskæringer. Til støtte herfor har Kommissionen henvist til følgende tabel:

	De ved beslutningerne af 29. 6. 1983 bemyndigede støttebeløb (i milliarder ECU)	Den ved beslutningerne af 29. 6.1983 pålagte kapacitets-nedskæring (i millioner tons)	Den enkelte medlemsstats andel af den samlede produktions-kapacitet i Fællesskabet i 1980	Andel pr. medlemsstat efter gennemførelsen af den 29. 6.1 983 pålagte kapacitets-nedskæring efter den 29. 6. 1983	Den enkelte medlemsstats andel af kapacitets-nedskæringen (den gennemsnitlige kapacitets-nedskæring i Fællesskabet udgør 15,9 %)
Tyskland	3,614	1,1	31,6 %	33,1 %	11,3 %
Belgien	2,330	3,1	9,5 %	9,1 %	19,4 %
Frankrig	3,943	5,3	15,9 %	15,2 %	19,7 %
Det forenede Kongerige	2,674	4,5	13,5 %	12,9 %	19,7 %
Italien	8,609	5,8	21,5 %	21,4 %	16,1 %

Under retsmødet har sagsøgeren af hensyn til den rette forståelse af tallene understreget, at tallet på 1,1 million tons for Tysklands vedkommende, i modsætning til det tal på omkring 6 mio tons, der er nævnt i den foregående tabel, udelukkende vedrører tyske jern- og stålvirksomheder, som modtager de største subventioner.

Hvad angår sagsøgerens *subsidiære påstand* har Kommissionen *i duplikken* erkendt, at støttebeløbene blev forhøjet efter den 30. september 1982, uden at Kommissionen på ny indhentede medlemsstaternes udtalelse herom. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen præciseret, at de anførte beløb vedrører forhøjelsen af støttebeløb, som allerede var blevet anmeldt før nævnte dato. Efter Kommissionens opfattelse er denne imidlertid ikke det afgørende tidspunkt, men derimod den 1. juli 1983, datoen for udløbet af den præklusive frist, hvorefter der ifølge ordningens artikel 2, stk. 1, ikke længere kunne godkendes nogen støtteforanstaltninger overhovedet. Kommissionens begrundelse

for ikke at indhente udtalelse fra medlemsstaterne vedrørende forhøjelsen af de omhandlede støttebeløb var imidlertid udelukkende, at man ønskede at overholde denne frist. Endelig har Kommissionen ikke, som hævdet af sagsøgeren, pligt til i samråd med medlemsstaterne at drøfte, hvilke betragtninger der taler for og imod de påtænkte støtteforanstaltninger. Artikel 8, stk. 2, har nemlig udelukkende til formål at sikre medlemsstaterne deres deltagelse i beslutningsprocessen ved Kommissionen.

Intervenienten, Wirtschaftsverenigung Eisen- und Stahlindustrie, har navnlig fremhævet, at de i sagen anfægtede støtteforanstaltninger er uforholdsmæssigt store i forhold til de pålagte kapacitetsnedskæringer og har herudover i det væsentlige fremført samme opfattelse som sagsøgeren. I bilaget til sit skriftlige indlæg har intervenienten endvidere stillet et interessant talmateriale til rådighed for Domstolen.

IV.2. *Formaliteten*

Vedrørende sagsøgerens omformulering af den principale påstand har *Kommissionen* i *duplikken* bemærket, at den ikke rejser indsigelse over for en evt. »kvantitativ« ændring af påstanden, forudsat ændringen ikke har indflydelse på afgrænsningen af sagens genstand. I det foreliggende tilfælde er denne betingelse imidlertid ikke opfyldt, da sagsøgeren har undladt at angive, hvilke dele af beslutningen sagsøgeren fortsat bestrider. En angivelse heraf er så meget mere nødvendig, som de anfægtede beslutninger indeholder talrige detailbestemmelser og fastsætter mange forskellige betingelser m.h.t. såvel støttens art som den støttemodtagende virksomhed.

Kommissionen har anført, at sagsøgeren prøver at formulere sin påstand på en sådan måde, at dens rækkevidde gøres afhængig af Domstolens prøvelse af de anfægtede beslutninger, hvilket klart bør medføre sagens afvisning. I samme forbindelse gør Kommissionen gældende, at en påstand om annullation kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt den på en klar, ubetinget og definitiv måde fastslår, hvilken del af beslutningen der kræves annulleret, og dermed klart definerer sagens genstand.

Efter Kommissionens opfattelse medfører omformuleringen af den principale påstand, at også den subsidiære påstand må afvises fra påkendelse, idet den principale påstand ophæver sidstnævntes funktion som en påstand om delvis annullation. Endvidere er det ikke lovligt ved en opspaltning af påstanden at tvinge Domstolen til i givet fald at støtte sin afgørelse om delvis ophævelse af de anfægtede beslutninger først og fremmest på materielretlige betragtninger, såfremt det samme resultat kan opnås ved en prøvelse af, om formforskrifterne er opfyldt, således som der rejses krav om i den subsidiære påstand.

Under den mundtlige forhandling har Kommissionen nærmere begrundet sit synspunkt om, at den subsidiære påstand bør afvises, med henvisning til, at der ikke er tale om en subsidiær, men derimod om en alternativ påstand. Den principale påstand hviler nemlig på materielretlige argumenter, mens den subsidiære påstand udelukkende er baseret på argumenter om tilsidesættelse af formforskrifter.

Af disse grunde har Kommissionen påstået såvel den sagsøgende regerings principale som dens subsidiære påstand afvist fra realitetsbehandling. Subsidiært har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen udelukkende underkaster de anfægtede beslutninger en prøvelse for så vidt angår den påståede overtrædelse af de formforskrifter, sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for sin subsidiære påstand.

Som svar på en række spørgsmål fra Domstolen har *sagsøgeren* for det første præciseret, at formålet med den omformuleringen af den principale påstand ikke er at begrænse sagen til en bestemt form for støtteforanstaltning (navnlig driftsstøtte) hvortil Kommissionen har givet bemyndigelse, men blot at fastslå, at forbundsregeringen ikke betragter alle støtteforanstaltningerne som ulovlige, men kan give sit samtykke til de af

Kommissionen godkendte støtteforanstaltninger, som utvivlsomt er uomgængeligt nødvendige for at gennemføre strukturomlægningen. Når regeringen især anfægter de pågældende støtteforanstaltninger, fordi de er uforholdsmæssigt store i forhold til de pålagte kapacitetsnedskæringer, er dette imidlertid ikke ensbetydende med, at regeringen frafalder sit anbringende om, at støtten tillige er for stor i forhold til de støttebeløb, som med Kommissionens bemyndigelse er tildelt i de øvrige medlemsstater.

Den tyske regering har videre anført, at de anfægtede støtteforanstaltningers uforholdsmæssige omfang illustreres af den forskelsbehandling, de påfører jern- og stålvirksomhederne i de andre medlemsstater. Regeringen fastslår i den forbindelse, at Kommissionen har pålagt den tyske jern- og stålindustri en kapacitetsnedskæring på 6,01 mio tons til gengæld for en ydelse i form af støtte på i alt 4,3 mia ECU. Dette svarer til omkring 720 ECU pr. ton kapacitetsnedskæring. Med det kriterium, der er anlagt i den tyske industri, er det vanskeligt at forstå, hvorfor der gives de andre medlemsstater tilladelse til at yde større støtte pr. ton kapacitetsnedskæring. Den sagsøgende regering er med andre ord af den opfattelse, at de anfægtede beslutninger bør annulleres i de omfang, hvori de indeholder bemyndigelse til at yde en større støtte end 720 ECU pr. ton kapacitetsnedskæring.

For at illustrere anvendelsen af denne målestok på de anfægtede beslutninger har sagsøgeren fremlagt nedenstående tabel:

	Pålagt kapacitetsnedskæring pr. medlemsstat (i millioner tons) i årene 1980-85)	Bemyndiget støttebeløb i alt pr. medlemsstat i årene 1980-85 (i milliarder ECU)	Samlet støttebeløb i alt (i milliarder ECU) efter anvendelsen af det foreslåede kriterium (dvs. 720 ECU pr. ton kapacitetsnedskæring)	Støtteforanstaltninger, som ikke er godtgjort at være nødvendige (i milliarder ECU)
Belgien	3,105	3,887	2,236	1,65
Frankrig	5,311	7,613	3,824	3,789
Det forenede Kongerige	4,500	5,759	3,240	2,519
Italien	5,834	10,270	4,200	6,070

IV.3. *Den principale påstand*

Sagsøgerens argumenter

Sagsøgeren har anført, at de anfægtede støtteforanstaltningers urimelige omfang og diskriminerende karakter yderligere sættes i relief af de nedenfor angivne omstændigheder:

a) allerede før 1980 gjorde de tyske jern- og stålvirksomheder en kraftig indsats for at nedsætte deres overskudskapacitet ved hjælp af egne midler, mens andre virksomheder fordoblede eller endog tredoblede deres produktionskapacitet;

b) i stedet for i tide at tilpasse sig de ændrede forudsætninger på stålmarkedet videreførte virksomhederne i de fire omhandlede medlemsstater driften af urentable eller forældede anlæg i kraft af den offentlige støtte, de modtog igennem en årrække;

c) Kommissionen tog i forbindelse med udstedelsen af de omtvistede beslutninger hverken hensyn til den tyske jern- og stålindustris strukturomlægningsindsats forud for 1980 eller til de væsentlige støttebeløb, som tidligere var blevet

udbetalt virksomhederne i de fire pågældende medlemsstater;

d) den omstændighed, at der ikke blev taget hensyn til den forudgående indsats fra de virksomheder, som i flere år i langt højere grad end de øvrige virksomheder havde opfyldt de krav, der følger af det fælles marked, indebærer, at man legaliserer, ja ligefrem belønner den ulovlige praksis med at yde støtte, som har været anvendt i de fire pågældende medlemsstater.

Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionens tal ikke kan afkræfte sagsøgerens opfattelse om, at der foreligger en forskelsbehandling af den tyske jern- og stålindustri. Kommissionens beregninger over situationen i Forbundsrepublikken Tyskland hviler nemlig udelukkende på de ved beslutningen af 29. juni 1983 pålagte kapacitetsnedskæringer, som kun vedrører én virksomhed (Arbed Saarstahl). Tager man derimod den samlede kapacitetsnedskæring i betragtning, der blev pålagt den tyske jern- og stålindustri i perioden 1980-85 (som udgjorde 6,01 mio tons), er resultatet et ganske andet, således som det i øvrigt klart fremgår af de af sagsøgeren fremlagte beregninger.

Den principale påstand, som er nærmere uddybet i replikken som tidligere angivet, er i stævningen (jfr. s. 32-33) og i replikken jfr. s. 9-18) juridisk set begrundet med, at det er i strid med støtteordningens artikler 2-5 at godkende støtten, når den hverken er nødvendig for en omstrukturering og heller ikke efter de nævnte artikler overhovedet kan godkendes af Kommissionen.

Kommissionens argumenter

Ifølge sagsøgte, Kommissionen, er de af sagsøgeren påberåbte tal i det væsentlige korrekte [1], navnlig tallene vedrørende de støttebeløb, som de enkelte virksomheder har modtaget i årene 1980-85, beregnet pr. ton kapacitet og pr. ton kapacitetsnedskæring. Derimod mener Kommissionen ikke, at man på grundlag af tallene kan drage den konklusion, at ensartede situationer i det foreliggende tilfælde er blevet behandlet forskelligt. For det første er det umuligt at anvende samme kriterium på alle medlemsstaterne mht. forholdet mellem de støttebeløb, som det stadig er lovligt at tildele, og de nødvendige kapacitetsnedskæringer. Der er ej heller fastsat et sådant kriterium, men derimod pålagt Kommissionen at tage hensyn til forskellige faktorer ved gennemgangen af de indgivne støtteprojekter, såsom støttens størrelse og intensitet, omfanget af den iværksatte strukturomlægningsindsats samt de regionale og sociale problemer, der er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

Endvidere anfører Kommissionen, at den anden støtteordning ganske vist har til formål at bidrage til en strukturomlægning af stålmarkedet, herunder en nedskæring af produktionskapaciteten, men at ordningens hovedformål bestemt ikke er en fuldstændig fjernelse af kapacitetsoverskuddet. Det kan i øvrigt næppe antages, at det udelukkende er de stærkt subventionerede virksomheder, der skal bære byrderne i forbindelse med strukturomlægningen. Fællesskabets samlede produktionskapacitet af varmvalsede produkter udgør nemlig 168 mio tons, hvoraf 76 mio tons fremstilles af subventionerede virksomheder. Såfremt kun disse virksomheder havde været forpligtet til at foretage lukninger i et omfang svarende til det fastsatte strukturomlægningsmål mål (mellem 30 og 35 mio tons), ville det have været nødvendigt at indstille hele virksomheden i jern- og stålindustrien i visse egne af Fællesskabet.

1 — Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren fremlagt en oversigt, som er udfærdiget i samråd med Kommissionen, og hvori der foretages en sammenligning af Kommissionens og sagsøgerens beregninger vedrørende tildeling af støtte og kapacitetsnedskæring. Oversigten er vedlagt sagens akter og bekræfter i det væsentlige det af Kommissionen anførte.

Det anføres videre af Kommissionen, at beslutningerne af 29. juni 1983, som indebærer en samlet produktionsnedskæring på 26,7 mio tons, kun er et første skridt til virkeliggørelse af det fastsatte omstruktureringsmål. På det nuværende stadium udgør dette tal imidlertid den yderste grænse for den belastning, som Fællesskabets jern- og stålindustri er i stand til at bære under hensyn til strukturomlægningens politiske og sociale konsekvenser. For at illustrere strukturomlægningens sociale konsekvenser har Kommissionen fremlagt en oversigt vedrørende udviklingen i beskæftigelsen i jern- og stålindustrien i de enkelte medlemsstater, hvoraf fremgår, at der i Fællesskabet i årene 1973-1984 er omkring 300 000 arbejdstagere, som har mistet deres arbejde (Tyskland: 64 700; Belgien: 22 800; Frankrig: 61 000; Italien: 2 600; Det forenede Kongerige: 132 500) (duplikkens bilag 6).

Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den lagde det princip til grund for bedømmelsen af støtteprojekterne, at de største kapacitetsnedskæringer burde pålægges virksomheder med mindst rentable anlæg, som på det pågældende tidspunkt modtog de største subventioner. Som det desuden klart fremgår af betragtningerne til beslutningerne af 29. juni 1983 tog Kommissionen endvidere hensyn til strukturomlægningsindsatsen før 1980. Således havde Kommissionen af firmaet Arbed Saarstahl fordret en supplerende kapacitetsnedskæring på 400 000 tons som modydelse for en støtte på 1,2 mia DM. Mere generelt har Kommissionen anført, at anvendelsen af de nævnte principper har haft til følge, at de mest subventionerede virksomheder er blevet pålagt kapacitetsindskrænkninger på omkring 20 mio tons, mens de jern- og stålproducenter, der ikke oppebærer nogen støtte eller kun oppebærer støtte i ringe omfang, ikke har skullet foretage nedskæringer for mere end omkring 7 mio tons. Det er derfor ikke korrekt som hævdet af sagsøgeren, at Kommissionen med de anfægtede beslutninger har begunstiget virksomhederne i de fire nævnte medlemsstater. Tvivlsomheden af denne påstand bekræftes yderligere af, at de anfægtede beslutninger indebærer en forringelse af de pågældende medlemsstaters andel af Fællesskabets samlede produktionskapacitet, mens de medlemsstater, der kun yder få subventioner, har forøget deres andel. Kommissionen har i den forbindelse henvist til de beregninger, som er gengivet i det foregående.

IV.4. *Den subsidiære påstand*

Sagsøgerens argumenter

Til støtte for sin subsidiære påstand har *sagsøgeren* under henvisning til en oversigt, som er vedlagt stævningen (jfr. bilag 20) anført, at Kommissionen ved de omtvistede beslutninger godkendte støttebeløb, som i alt udgjorde en forskel på 7,5 mia ECU i forhold til de støttebeløb, der var anmeldt til Kommissionen pr. den 30. september 1982, dvs. den dato, hvor samtlige påtænkte støtteforanstaltninger senest skulle være meddelt Kommissionen. Sagsøgeren blev imidlertid først oplyst om denne forhøjelse af støtten på tidspunktet for beslutningernes offentliggørelse, hvorved Kommissionen på to punkter har tilsidesat bestemmelserne i den anden støtteordning. For det første har Kommissionen ikke overholdt fristen i artikel 8, stk. 1, som må anses for en præklusiv frist, hvilket fremgår ved at sammenholde bestemmelsen med ordningens artikel 12, stk. 1, og for det andet har Kommissionen i strid med artikel 8, stk. 2, undladt at give medlemsstaterne lejlighed til at tage stilling til de støtteprojekter, som blev anmeldt efter den 30. september 1982.

Kommissionens argumenter

Kommissionen bestrider ikke rigtigheden af de tal, sagsøgeren har anført til støtte for sin subsidiære påstand. Den erkender, at støtten blev forhøjet, og at den ikke indhentede udtalelse fra medlemsstaterne herom, men at forhøjelsen vedrørte støtte, som var anmeldt før den 30. september 1982, og at der ikke var tale om godkendelse af nye støtteprojekter, anmeldt efter dette tidspunkt. Hvorledes denne dato bør kvalificeres retligt, kan i øvrigt ikke efter Kommissionens opfattelse udledes af ordningens artikel 12, stk. 1, alene, men bør fastlægges under hensyn til formålet med artikel 8, stk. 1, og af datoens betydning, set i sammenhæng med de øvrige frister fastsat i ordningen. Kommissionen mener, at den omhandlede frist, som udløb den 30. september 1982, må betragtes som ren formforskrift og dermed udelukkende skal bidrage til at effektivisere Kommissionens arbejde og navnlig at give den tilstrækkelig tid til at gennemgå støtteprojekterne med henblik på en undersøgelse af, om de er forenelige med det fælles marked. Ifølge Kommissionen må den 1. juli 1983 betragtes som den egentlige præklusive frist, idet der ifølge ordningens artikel 2, stk. 1, ikke kunne gives bemyndigelse til nogen form for støtteforanstaltninger efter dette tidspunkt.

Endelig anfører Kommissionen, at begrundelsen for ikke at indhente udtalelse fra medlemsstaterne vedrørende forhøjelsen af de nævnte støttebeløb udelukkende var, at man ønskede at overholde fristen 1. juli 1983. Beslutningen herom var derfor berettiget, idet det klart var vigtigere at træffe de materielle beslutninger, som skulle være truffet inden udløbet af nævnte præklusive frist, end at sikre overholdelsen af en række simple formforskrifter.

Intervenientens indlæg

Intervenienten Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, har i det væsentlige anført samme opfattelse som sagsøgeren. Sammenslutningen gør således gældende, at under hensyn til forbudet mod støtte i EKSF-traktatens artikel 4, litra c), kan Kommissionen af traktatens EKSF-artikel 95 og dermed også af den anden støtteordning udlede, at den kun har mulighed for at godkende støtteforanstaltninger, der er uomgængeligt nødvendige af hensyn til strukturomlægningen. Med andre ord er godkendelsen af støtteforanstaltninger i henhold til den anden støtteordning principielt retsstridig, såfremt Kommissionen overskrider grænserne for denne begrænsede beføjelse.

I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid overskredet sin beføjelse i to henseender. For det første har den givet bemyndigelse til driftsstøtte, som gjorde det muligt at bevare urentable anlæg, og hvis samlede størrelse i de pågældende medlemsstater udgjorde 3-5 gange mere end støtten til lukning og investeringsstøtte. For det andet har Kommissionen givet bemyndigelse til støtte til virksomheder, der ikke ville have været i stand til at overleve i konkurrencen efter den 31. december 1985, såfremt de ikke havde oppebåret statsstøtte. Ud fra et rentabilitetssynspunkt burde de anfægtede støtteforanstaltninger således ikke have været godkendt i det omfang, som er fastsat i de omtvistede beslutninger.

På grundlag af de årlige statusopgørelser fra fem stærkt subventionerede virksomheder i de fire pågældende medlemsstater i perioden 1980-82 og en række andre tilgængelige oplysninger har intervenienten anmodet Betriebswirtschaftliches Institut der Eisenhüttenindustrie (det driftsøkonomiske institut for den tyske metalindustri) om at beregne såvel virksomhedernes driftsresultater i den nævnte periode som støttens størrelse, ligesom det ønskedes oplyst, til hvilke formål beløbene er blevet anvendt. Resultatet af beregningerne er vedlagt i bilag I til intervenientens indlæg, der igen er opdelt i fem detaljerede underbilag. De vigtigste resultater vedrører det støttebeløb, som blev ydet ud over den af Kommissionen for 1983 bemyndigede støtte, samt det støttebeløb,

der i den nævnte periode blev anvendt til at dække de løbende underskud (og ikke anvendt til strukturomlægningen). Disse beløb udgør for tre af virksomhedernes vedkommende omkring 40%, for en virksomheds vedkommende omkring 50% og for den sidste virksomhed omkring 60% af den støtte, der i alt blev tildelt den pågældende virksomhed [2]. De øvrige bilag, som intervenienten har fremlagt, og som indeholder et udførligt talmateriale vedrører en længere periode, nemlig perioden fra 1975 til 1982, og fører bl.a. frem til denkonklusion, at der i det pågældende tidsrum blev udbetalt 11,6 mia ECU mere end nødvendigt var for at gennemføre strukturomlægningen rettidigt.

V. Bedømmelse af sagen

V.1. *Generelle bemærkninger*

Til bedømmelse af den foreliggende sag finder jeg det hensigtsmæssigt, før jeg går ind i en detaljeret analyse af sagen, at fremsætte en række generelle bemærkninger. For det første kan man med udgangspunkt i Rådets mål i 1982, hvorefter den samlede produktionskapacitet inden for Fællesskabet skulle nedsættes med mellem 30 og 35 mio tons, konstatere, at dette mål vil være nået med 90% (i forhold til en planlagt nedskæring på 30 mio tons), såfremt mindstekravene ifølge beslutningerne af 29. juni 1983 gennemføres. De strukturomlægningsplaner, der siden er blevet indsendt af medlemsstaterne, repræsenterer omkring 70% af mindstemålet. Det fremgår af Kommissionens meddelelse til Rådet af 14. november 1984, som blev fremlagt under den mundtlige forhandling, at tre medlemsstater, med de strukturomlægningsplaner, de har anmeldt til Kommissionen, i mellemtiden har overskredet mindstekravene ifølge beslutningerne med i alt 1,7 mio tons. Ifølge meddelelsen forventer Kommissionen, at målsætningen for kapacitetsnedskæringen på 30 mio tons vil være opfyldt, ja endog mere end det, inden den 1. januar 1986. Kommissionen er som følge heraf af den opfattelse, at målsætningen for en kapacitetsnedkæring på 35 mio tons vil kunne opfyldes ved en »naturlig« tilpasning (uden støtteforanstaltninger).

Betydningen af disse oplysninger for gennemførelsen af nedskæringerne understreges ved en sammenligning med den anden tabel i bilag 2 til det skriftlige indlæg, der er afgivet af Wirtschaftsvereinigungs Eisen- und Stahlindustrie. Af denne tabel fremgår, at der i de fire nævnte medlemsstater i perioden 1975-1979 incl. (dvs. før den første støtteordning) ikke blev foretaget nedskæringer for mere end godt 12 mio tons, og at der i perioden 1980-82 incl. (dvs. efter den første støtteordning, men før der ved den anden støtteordning blev fastsat et mål for nedskæringerne på mellem 30 og 35 mio tons), kun blev opnået en kapacitetsnedskæring på 9,5 mio tons. Tænker man på det nederlandske ordsprog om, at »det er det sidste lod, der vejer tungest«, kan man ikke sige, at det resultat, der i kraft af den anden støtteordning hidtil er opnået med hensyn til kapacitetsnedskæringerne, er utilfredsstillende, om end det utvivlsomt er utilstrækkeligt til at genoprette en passende ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. De omfattende strukturomlægningsforanstaltninger, som er nødvendige i det foreliggende tilfælde, vil uundgåeligt medføre væsentlige indskrænkninger i arbejdsstyrken. Ifølge de fremlagte tal er blot i perioden 1974-82 omkring 200 000 personer i tre ud af de fire nævnte medlemsstater blevet ramt heraf. Navnlig på områder, hvor der ikke findes andre arbejdspladser, vil en strukturomlægning som den foreliggende uundgåe-

2 — Ifølge Kommissionens svar på et spørgsmål, jeg stillede under den mundtlige forhandling, udgjorde driftsstøttens andel af det samlede støttebeløb i perioden 1980-85 omkring 1/3 i Tyskland, ca. 50% i Frankrig og Det forenede Kongerige, ca. 70% i Italien og i Belgien endda omkring 80%. Driftsstøttens andel af de samlede godkendte støttebeløb synes altså generelt at være steget kendeligt efter 1982.

ligt medføre store sociale og politiske spændinger. Derfor kan det resultat, der på nuværende tidspunkt aftegner sig af de samlede strukturomlægningsforanstaltninger, utvivlsomt allerede i sig selv betragtes som en betydelig præstation.

Dette positive resultat af Kommisisonens bestræbelser må imidlertid også ses på baggrund af, at de støttebeløb, Kommissionen godkendte indtil den 29. juni 1983 for at kunne opnå et sådant resultat, var af en helt usædvanlig størrelse. Navnlig bør Domstolen her være opmærksom på, at af den samlede godkendte støtte på omkring 27,5 mio ECU i de fire nævnte medlemsstater i perioden 1980-85 udgjorde driftsstøtten som tidligere anført henholdsvis omkring 50, 50, 70 og 80%. Den betydelige andel, driftsstøtten udgør af det totale støttebeløb, Kommissionen godkendte, giver samtidig en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor der i de fire medlemsstater i alt blev ydet betydeligt større støtte pr. ton kapacitetsnedskæring end i Forbundsrepublikken Tyskland. Der er for mig ikke tvivl om — og her foregriber jeg den mere dybtgående gennemgang af parternes argumenter vedrørende dette punkt, som jeg skal foretage i det følgende — at selv om de pågældende virksomheder har overholdt de pålagte mindstepriser, har tildelingen af en så omfattende driftsstøtte medført, at en væsentlig del af underskuddet er blevet dækket, hvorved der er opstået betydelige konkurrencefordrejninger til skade for de stålproducenter, der oppebærer mindre eller ingen som helst støtte. Jeg skal derfor i det følgende, under henvisning til parternes argumenter og de relevante bestemmelser i den anden støtteordning, ofre den retlige vurdering af disse konkurrencefordrejningers betydning en særlig opmærksomhed. En nærmere gennemgang af sagen vil endvidere vise, at Kommissionen klart har handlet i strid med en række væsentlige formforskrifter i ordningen, og det gælder såvel disses ordlyd som formål.

Endelig bør man, for at kunne vurdere den foreliggende sag, tage hensyn til forbindelsen mellem Kommissionens støttepolitik og dens politik mht. tildeling af kvoter. Det fremgår nemlig på den ene side af de successive beslutninger, Kommissionen har vedtaget i medfør af EKSF-traktatens artikel 58, at Kommissionen gradvis har indført en vis fleksibilitet i kvotaordningerne ved blandt andet at tage hensyn til frivillige strukturomlægningsforanstaltninger, ved at tillade visse tolerancegrænser for overskridelsen af kvoterne og ved i et vist begrænset omfang at tilpasse kvoterne til produktionsforhøjelser eller -nedsættelser (f.eks. som følge af en kvotaoverdragelse). På den anden side bekræfter artikel 14 d og 14 e i beslutningen fra 1983 samt artikel 7 i beslutningen fra 1984, at den herved skabte mulighed for forskydninger i markedsandelene til gunst for de virksomheder, der indtager en stærk konkurrenceposition på forhånd er begrænset. Kvotabestemmelsernes hovedformål er derfor, så længe krisen varer ved, at opretholde hver enkelt virksomheds relative markedsandel for så vidt angår de produkter, der falder ind under ordningen. Selvfølgelig har denne vidtgående fastfrysning af markedsandelene og de rettigheder, som de pågældende virksomheder kan udlede heraf, ikke lettet Kommissionen i dens opgave at afskaffe de konkurrencefordrejende støtteforanstaltninger, hvis formål er at opretholde disse markedsandele. Kvotaordningen gør det ej heller lettere at opfylde de betingelser for så vidt angår strukturomlægningen og navnlig kapacitetsnedskæringen, som er nødvendige for at opnå godkendelse til støtten. Det var først ved beslutningen fra 1983, at det blev muligt at nedsætte kvoterne på grund af en ulovligt erhvervet støtte. Når der ved beslutningen fra 1984 blev indført en ordning for overvågning af de traditionelle handelsstrømme, var det formodentlig for at hindre en ændring af disse handelsstrømme på grund af konkurrencefordrejende foranstaltninger. Denne overvågningsordning, som næppe er forenelig med de frie varebevægelser, bekræfter da også den af sagsøgeren med rette fremhævede forbindelse mellem

de frie varebevægelser og den frie (og af støtteforanstaltninger ufordrejede) konkurrence. Risikoen ved denne overvågningsordning, som består i, at der gennem yderligere tildeling af støtte, fremfor alt driftsstøtte, virkelig foretages indskrænkninger i samhandelen mellem medlemsstaterne, understreger nødvendigheden af at genoprette ligevægten på stålmarkedet så hurtigt som muligt. Det er kun muligt, såfremt man samtidig med at afslutte strukturomlægningsforanstaltningerne afskaffer al form for støtte, således som det er foreskrevet i støtteordningen. Tyngdepunktet i løsningen af krisen synes altså at ligge i anvendelsen af den anden støtteordning. Kvotaordningen er derfor i sagens natur kun en foreløbig beskyttelsesforanstaltning, som fastlåser situationen, og som principielt har en skadelig virkning.

V.2. *Formalitetsspørgsmål*

Efter min opfattelse kan den formalitetsindsigelse, som Kommissionen har gjort gældende i duplikken og nærmere uddybet under den mundtlige forhandling, ikke tages til følge, og det gælder indsigelsen såvel mod sagsøgerens principale som mod dennes subsidiære påstand.

Efter Kommissionens opfattelse rejser allerede den oprindelige affattelse af visse led i den principale påstand en række formalitetsspørgsmål. Det er imidlertid navnlig omformuleringen af påstanden i replikken, der ikke er tilstrækkeligt konkretiseret.

Det anføres således, at påstanden om annullation af de anfægtede beslutninger i det omfang, hvori visse støtteforanstaltninger erklæres for forenelige med det fælles marked, som ikke bevisligt er uomgængeligt nødvendige for at gennemføre strukturomlægningen i de fire nævnte medlemsstater, ikke angiver tilstrækkelig klart og præcist, hvor langt kravet om annullation rækker. Efter min opfattelse må disse argumenter forkastes. Ikke blot fordi sagsøgeren senere under sagen nærmere har præciseret sine krav med den fornødne nøjagtighed (jfr. den tabel, der er gengivet i slutningen af afsnit IV. 2 i nærværende forslag til afgørelse), men navnlig fordi den yderst kortfattede begrundelse, Kommissionen har angivet i de trufne beslutninger for med forbehold at godkende de anmeldte støtteforanstaltninger, der var forbundet med meget store støttebeløb, ikke gav andre medlemsstater mulighed for at efterprøve støttens retmæssighed og dermed ikke opfyldte de krav, som efter Domstolens faste praksis stilles til begrundelsen for sådanne beslutninger om godkendelse af støtte, hvorved den tyske regering har været afskåret fra at formulere kravet i mere konkrete vendinger. Når man véd, hvilke krav en begrundelse skal opfylde efter Domstolens praksis, kan Kommissionen endog være glad for, at sagsøgeren bevidst ikke nedlagde påstand om annullation som følge af manglende begrundelse. Sagsøgeren valgte bevidst en formulering af påstanden, der gjorde det muligt for Kommissionen under sagen at præcisere begrundelsen for de anfægtede beslutninger i en sådan grad, at sagsøgeren og Domstolen kunne efterprøve deres materielle retmæssighed.Under disse omstændigheder må sagsøgerens påstand om anullation af de støtteforanstaltninger, »som ikke bevisligt er uomgængeligt nødvendige for at gennemføre den planlagte strukturomlægning«, efter min opfattelse anses for tilstrækkeligt præcis til at afgrænse den principale påstands rækkevidde (i den affattelse af påstanden, som er indeholdt i replikken).

Kommissionen har under den mundtlige forhandling navnlig anført, at sagsøgerens subsidiære påstand må afvises fra påkendelse, da den ikke er en subsidiær, men en alternativ påstand. Den gør gældende, at den principale påstand er baseret på materielretlige anbringender, mens den subsidiære påstand navnlig er baseret på et anbringende om overtrædelse af en formforskrift (støtte-

ordningens artikel 8, stk. 1), hvorfor der ikke består noget rangforhold mellem den principale og den subsidiære påstand, således som begrebet »subsidiær« forudsætter.

Jeg kan hverken i procesreglementet eller i Domstolens praksis finde støtte for en antagelse om, at der skal være et sådant rangforhold mellem den principale og den subsidiære påstand. Normalt har den subsidiære påstand en mere begrænset rækkevidde end den principale påstand. Dette gælder også i den foreliggende sag, hvilket fremgår af den senere tilføjelse til den principale påstand, hvorved denne blev nærmere præciseret. Ifølge Creifelds' »Rechtswörterbuch« fra 1981, der nyder almindelig anerkendelse, kan man normalt ikke kræve, at en subsidiær påstand (Hilfsantrag) som den her i sagen omhandlede, opfylder andre betingelser end udelukkende at være nedlagt for det tilfælde, at den principale påstand ikke tages helt eller delvis til følge. Denne betingelse er klart også opfyldt i sagen her. I Domstolens praksis støder man desuden også ofte på tilfælde, hvor den principale påstand enten udelukkende eller hovedsagelig baseres på materielretlige anbringender og den subsidiære påstand udelukkende eller hovedsagelig på anbringender vedrørende tilsidesættelse af formforskrifter, eller det modsatte. Så vidt det er mig bekendt har Domstolen aldrig taget en indsigelse om afvisning af en sag til følge af denne grund. Herefter må også indsigelsen om afvisning af den subsidiære påstand forkastes.

V.3. *Bedømmelse af den principale påstand*

V.3.1. *Sagsøgerens hovedargument* til støtte for den principale påstand om hel eller delvis anullation af de trufne beslutninger er, at beslutningerne er i strid med lighedsprincippet (jfr. stævningen, ss. 25-30, og replikken, ss. 18 og 19 samt 23-27). Hvad der menes herved, kommer kort og klart til udtryk i den ovenfor anførte tabel til uddybning af den principale påstand, som sagsøgeren nærmere har præciseret i replikken. Det anføres, at Kommissionen burde have sørget for, at der i de fire nævnte medlemsstater gjaldt samme forhold mellem det samlede godkendte støttebeløb i hver enkelt medlemsstat og det samlede tal netto for nedskæringen i produktionskapaciteten som den havde stillet krav om i Forbundsrepublikken Tyskland (720 ECU støtte pr. ton kapacitetsnedskæring).

Havde Forbundsrepublikken Tyskland påberåbt sig, at der forelå en begrundelsesmangel, idet der burde være givet en særlig begrundelse for at godkende en række af de støtteforanstaltninger, der var ydet i pågældende medlemsstater, ville jeg have haft forståelse herfor. Som tidligere nævnt har sagsøgeren imidlertid bevidst ikke villet støtte sit søgsmål på dette anbringende.

I materielretlig henseende må nævnte hovedargument imidlertid forkastes, fordi sagsøgeren ikke har godtgjort, at strukturomlægningsproblemerne i de fire nævnte medlemsstater kan sammenlignes med de tilsvarende problemer i Forbundsrepublikken Tyskland, og der ej heller objektivt set kan antages at være formodning herfor, så længe det ikke er bevist. Hvad angår investeringsstøtten (navnlig støtten til modernisering) må størrelsen af det nødvendige støttebeløb afhænge dels af, om de eksisterende anlæg er forældede eller ikke tilstrækkeligt rentable, dels af de pågældende virksomheders produktionsstruktur. Hvad angår støtten til lukning afhænger størrelsen af de ansøgte beløb ifølge støtteordningens artikel 4 fremfor alt af, hvor mange arbejdstagere der er berørt af lukningen, og hvor hurtigt man i betragtning af de lokale forhold, med rimelighed kan rejse krav om, at de afskediges eller sættes på førpension. Desuden afhænger denne støtte af betydningen af de kontrakter, der er indgået, navnlig kontrakter vedrørende levering af råstoffer, som i tilfælde af opsigelse vil udløse et erstatningskrav. Endelig vil støtten afhænge af størrelsen af de udgifter, som det er nødvendigt at afholde for at gøre jorden,

bygningerne og/eller det indstillede produktionsanlægs infrastruktur egnet til at kunne benyttes til andre industrielle formål, samt af de tidsfrister, som efter de lokale forhold må anses for passende. Hvad angår driftsstøtten er størrelsen naturligvis på den ene side afhængig af forskellen mellem markedspriserne og den enkelte virksomheds omkostninger, og på den anden side af omfanget af de strukturomlægningsforanstaltninger, som skal gøre det muligt for virksomheden at genoprette sin økonomiske rentabilitet, og af det tidsrum, som der mindst vil hengå hertil.

Mere generelt har Kommissionen endvidere med rette henvist til, at der hverken i støtteordningens betragtninger eller bestemmelser er fastsat noget kvantitativt kriterium for støttebeløbenes størrelse eller for forholdet mellem støttebeløbet og omfanget af de nødvendige kapacitetsnedskæringer. Det er for mig at se evident, at den politik, som den tyske forbundsregering har ført på dette område i sit eget land, ikke kan betragtes som normgivende for de andre medlemsstater, således som det også med rette er gjort gældende af Kommissionen. Som tidligere nævnt har Kommissionen desuden klart påvist i sit svarskrift — støttet af et talmateriale, som ikke er tilbagevist af sagsøgeren — at sagsøgeren med urette har foreholdt Kommissionen at have krævet den samme produktionsnedskæring af de virksomheder, der ikke oppebærer støtte, som af de støttemodtagende virksomheder. Med de argumenter i svarskriftet, som jeg har gengivet ovenfor, har Kommissionen endvidere i tilstrækkelig grad imødegået klagepunktet om, at den ikke tog hensyn til de såkaldte »Vorleistungen« (dvs. de lukninger, der blev foretaget før 1980). I den forbindelse har Kommissionen desuden med rette anført under den mundtlige forhandling, at man i en markedsøkonomi ved en strukturbetinget nedgang i efterspørgslen også kan forvente, at de virksomheder, der ikke oppebærer nogen støtte, tilpasser deres produktionskapacitet til efterspørgslen. Sådanne kapacitetstilpasninger har også fundet sted inden for andre sektorer, således som det f.eks. er tilfældet inden for kunstfiberindustrien. Der er her ikke så meget tale om ofre ydet i den almene interesse, som foranstaltninger, der er helt i de pågældende virksomheders egen interesse. Følgelig kan der ej heller antages at være foretaget en ensartet behandling af tilfælde, der på væsentlige punkter adskiller sig fra hinanden. Endelig har Kommissionen navnlig under den mundtlige forhandling ved fremlæggelse af et talmateriale, der står uimodsagt, påvist, at dens politik på dette område hverken har medført en procentvis nedgang i Forbundsrepublikken Tysklands andel af den samlede produktionskapacitet i Fællesskabet eller i Forbundsrepublikken Tysklands samlede markedsandel i Fællesskabet. Som jeg allerede tidligere har anført, kan man på grund af kvotaordningens indhold og konsekvenser vanskeligt forestille sig, at der vil ske en væsentlig nedsættelse eller forhøjelse af den nationale markedsandel, så længe der stadig bringes kriseforanstaltninger i anvendelse. Disse kriseforanstaltninger har, såvel i deres helhed som enkeltvis, til formål at give jern- og stålvirksomhederne i alle medlemsstaterne de samme chancer for på ny at opnå en rentabel produktion i 1986 uden at oppebære nogen støtte. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at Kommissionen skulle have afveget fra denne målsætning i sin støttepolitik.

V.3.2. Enkelte argumenter til støtte for sagsøgerens principale påstand

De særskilte argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for sin principale påstand, dels i stævningen, (jfr. de tidligere angivne sidetal), dels i replikken, finder jeg, at Kommissionen har imødegået med de fornødne modargumenter, således det er overflødigt at gå nærmere ind herpå. Derimod er det nødvendigt at foretage en udførligere gennemgang af netop de argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for sin principale påstand, og som skal godtgøre, at der foreligger en overtrædelse af visse bestemmelser i støtteordningen.

a) I stævningen på s. 32 (og nærmere uddybet i replikken på siderne 9-11) har sagsøgeren for det første gjort gældende,

at der foreligger en tilsidesættelse af ordningens artikel 2, stk. 1, fjerde tankestreg, hvorefter »den pågældende støtte ikke [må] føre til konkurrencefordrejninger og ikke ændre handelsvilkårene i et omfang, der er i strid med den fælles interesse«. Det fremgår af denne bestemmelses sidste led, som indeholder en begrænsning, og af den passage i den tredje betragtning, som har sammenhæng hermed, at bestemmelsen ikke, i modsætning til det af sagsøgeren i stævningen anførte, tilsigter at udelukke *enhver* af de former for konkurrencefordrejninger, som en støtteforanstaltning kan medføre, men blot at begrænse sådanne konkurrencefordrejninger til et vist minimum. Dette første argument må følgelig forkastes. Betydeligt væsentligere er det derimod, hvorvidt de af Kommissionen godkendte støtteforanstaltninger (deres konkurrencebegrænsende virkning forudsat) er nødvendige for at gennemføre de pågældende strukturomlægningsprogrammer.

b) Væsentligere er som følge heraf også det i stævningen på s. 33 fremførte og i replikken på ss. 9, 13, 14 og 16 samt under den mundtlige forhandling af sagsøgeren og intervenienten nærmere uddybede klagepunkt, hvorefter Kommissionen i strid med støtteordningens artikel 2, stk. 1, første tankestreg, har godkendt forskellige former for støtteforanstaltninger til individuelle virksomheder, herunder driftsstøtte, som ikke var nødvendige for at kunne gennemføre et »sammenhængende« strukturomlægningsprogram med nøjagtig angivelse af de forskellige bestanddele i strukturomlægningen... som skal kunne genoprette virksomhedernes konkurrenceevne og gøre dem finansielt levedygtige uden støtte under normale markedsvilkår» (direkte citeret fra nævnte bestemmelse i støtteordningen). Hvad angår dette anbringende vil jeg gerne til at begynde med bemærke, at jeg er enig med Kommissionens opfattelse, hvorefter støtteordningen *ikke*, i modsætning til det af sagsøgeren og navnlig af Wirtschaftsvereinigung anførte, stiller krav om, at Kommissionen i første omgang fastsætter de nødvendige kapacitetsnedskæringer for hver enkelt virksomhed og godkender det nødvendige strukturomlægningsprogram, og dernæst godkender de støtteforanstaltninger, der bevisligt er uomgængeligt nødvendige hertil. Det er således ikke i strid med støtteordningens artikel 2, men tværtimod i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem Kommissionen, medlemsstaterne og virksomhederne, at Kommissionen følger den modsatte fremgangsmåde og bl.a. gør godkendelsen af de støtteforanstaltninger, som en medlemsstat anser for nødvendige, betinget af en forudgående godkendelse af de konkrete strukturomlægningsprogrammer, der er omhandlet i artikel 2, og af en garanti for, at de gennemføres rettidigt. Det er uomtvistet, at Kommissionen endnu ikke, på det tidspunkt, hvor den vedtog de anfægtede beslutninger, havde fået forelagt de konkrete strukturomlægningsprogrammer i disses fulde omfang. Det er grunden til, at Kommissionen i beslutningerne bestemte, at godkendelsen af støtteprojekterne som helhed skulle gøres betinget af, at den først kendte støtteforanstaltningerne forenelige med det fælles marked, hvilken beslutning først skulle træffes efter anmeldelsen af de konkrete strukturomlægningsprogrammer, der er omhandlet i støtteordningens artikel 2. Under disse forhold kunne Kommissionen ikke efter min opfattelse bedre opfylde sin pligt efter artikel 2, stk. 1, første tankestreg, end ved at følge den fremgangsmåde, som den faktisk har fulgt. Jeg finder heller ikke, at denne trinvise måde at sikre overholdelsen af den omhandlede bestemmelse på er i strid med bestemmelsens ordlyd eller formål.

c) Derimod er der grund til at gå nærmere ind på sagsøgerens og Wirtschaftsverei-

nigungs anbringende om, at støtteordningens artikel 5 er tilsidesat, fordi Kommissionen har godkendt driftsstøtte til milliardbeløb, som havde til formål at dække underskud, og som ikke var nødvendig for at gennemføre strukturomlægningsprogrammerne og desuden i strid med støtteordningens artikel 5 (jfr. stævningen, ss. 33 og 34, replikken ss. 16-18, og forklaringerne under den mundtlige forhandling). For så vidt forklaringerne under den mundtlige forhandling vedrører ekstraordinær støtte i ordningens artikel 6's forstand, er disse uden relevans for vurderingen af såvel den principale som den subsidiære påstand. De trufne beslutninger vedrører ikke sådan ekstraordinær støtte. Dette var ej heller muligt, da ekstraordinær støtte ikke kunne godkendes efter den 31. december 1981. Sagsøgeren og den i sagen til støtte for sagsøgerens påstand indtrådte intervenient har derfor med rette under de mundtlige forhandlinger lagt hovedvægten i deres klagepunkter på den driftsstøtte, hvortil Kommissionen gav bemyndigelse, og på det Kommissionen foreholdte anbringende om overtrædelse af støtteordningens artikel 5. Da disse overtrædelser imidlertid — for så vidt som de overhovedet er begået, hvilket vil vise sig i det efterfølgende — er uløseligt forbundet med det i forbindelse med den subsidiære påstand fremførte anbringende om, at der foreligger en +tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, må de gennemgås i forbindelse med den subsidiære påstand.

V.3.3. Konklusion

Resultatet af min gennemgang af sagsøgerens principale påstand og de af sagsøgeren til støtte herfor fremførte argumenter er således sammenfattende, at den principale påstand er ubegrundet og ikke kan tages til følge. Dette gælder såvel for den principale påstand i dennes oprindelige affattelse som for den ændrede formulering heraf i replikken.

VI. Bedømmelse af den subsidiære påstand

VI.1. *Indledning*

Sagsøgerens subsidiære påstand går ud på annullation af de fire anfægtede beslutninger i det omfang, hvori det støttebeløb, der kunne ydes i de pågældende medlemsstater, overstiger summen af de støttebeløb, der blev anmeldt til Kommissionen indtil den 30. september 1982. Den subsidiære påstand er baseret på, at der foreligger en overtrædelse af den anden støtteordnings artikel 8, stk. 1 (sammenholdt med artikel 12) og af artikel 8, stk. 2.

Af sagens akter fremgår det uomtvistet — og erkendes da navnlig også af Kommissionen — at de fire nævnte medlemsstater først efter den 30. september 1982, i strid med artikel 8, stk. 1, 2. pkt., anmeldte støtteprojekterne til Kommissionen »vedrørende indførsel eller ændring af den i artiklerne 3-7 omhandlede støtte«, hvilke projekter i alt udgjorde 7,5 mia ECU. Ubestridt er endvidere, at anmeldelsen af de pågældende tilføjelser eller ændringer af de før den 30. september 1982 af Belgien, Frankrig og Italien bebudede projekter, først fandt sted den 28. eller 29. juni 1983.

Hvad angår tidspunktet for fremlæggelsen af de konkrete strukturomlægningsplaner, som var forbundet med støtteprojekterne, fremgår det af Kommissionens svar på Domstolens skriftlige spørgsmål 1 c), at Kommissionen endog indrømmede samtlige medlemsstater forlængelse af fristen helt indtil den 31. januar 1984. Endelig erkender Kommissionen, at den ikke har indhentet udtalelse fra medlemsstaterne vedrørende de nævnte tilføjelser eller ændringer til de tidligere bebudede støtteprojekter, før den vedtog de anfægtede beslutninger, hvilket er i strid med fremgangsmåden efter artikel 8, stk. 2.

Som tidligere anført er de fastslåede overtrædelser af den anden støtteordnings artikler 2 og 5 vedrørende driftsstøtte uløseligt forbundet med de i tidligere nævnte overtrædelser af støtteordningens artikel 8, stk. 1 og 2. Som Kommissionen allerede har

erkendt i det anførte svar på Domstolens spørgsmål 1 c), blev Kommissionen på grund af de for sent indgivne anmeldelser afskåret fra at sikre gennemførelsen af princippet i artikel 2, stk. 1, tredje tankestreg, om en gradvis nedsættelse af støtten for så vidt angår samtlige former for støtteforanstaltninger, hvilket princip for driftsstøttens vedkommende er nærmere præciseret i artikel 5, stk. 1, anden tankestreg. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen som svar på et af mig stillet spørgsmål endnu en gang udtrykkeligt erkendt, at tilsidesættelsen af princippet i artikel 5 om gradvis nedsættelse af støtten (støtteperioden begrænset til højst to år og yderligere nedsættelse af støtten mindst én gang om året) var en følge af, at Kommissionen selv havde givet tilladelse til overskridelse af anmeldelsesfristen. Bedømmelsen af de anbringender, som sagsøgeren navnlig har fremført vedrørende Kommissionens politik med hensyn til driftsstøtte, er derfor uadskilleligt forbundet med bedømmelsen af de anbringender om overtrædelserne af artikel 8, stk. 1 og 2, som sagsøgeren har fremført til støtte for sin subsidiære påstand. På den ene side forsvarer Kommissionen navnlig sin tilsidesættelse af princippet om den gradvise nedsættelse af støtten med henvisning til, at den havde givet tilladelse til de pågældende fristoverskridelser. På den anden side har bedømmelsen af den større eller mindre graverende karakter af denne overtrædelse af en materielretlig bestemmelse i støtteordningen betydning for bedømmelsen af overtrædelserne af artikel 8, stk. 1 og 2. Jeg skal derfor i det følgende først gennemgå de vigtigste af de anbringender, sagsøgeren har fremført mod Kommissionens støttepolitik mht. driftsstøtte.

VI.2. *Bedømmelse af anbringender vedrørende driftsstøtten*

Sagsøgerens anbringender vedrører i første række omfanget af den af Kommissionen godkendte driftsstøtte. Det fremgår af de omstændigheder, som jeg tidligere nævnte i mit forslag til afgørelse under afsnit IV.4 (som vedrørte intervenientens indlæg), at den andel, som denne form for støtte udgør af de samlede godkendte støtteforanstaltninger, steg yderligere efter 1982 (og ifølge de oplysninger, der findes i sagens akter, også i absolutte tal). Dette gøres gældende at være klart i modstrid med ordningens artikel 2, stk. 1, tredje tankestreg, såvel dennes ordlyd som formål, og med artikel 5, stk. 1, anden tankestreg.

Et andet vigtigt anbringende, sagsøgeren har fremført, er, at driftsstøtten har haft en konkurrencefordrejende virkning. Sagsøgeren har her med rette anført under den mundtlige forhandling, at de pågældende virksomheders overholdelse af mindsteprisordningen ikke udgør nogen som helst garanti for, at der ikke foretages salg til lavere priser end produktionsomkostningerne. I Kommissionens meddelelse til Rådet af 11. november 1984, som blev fremlagt under den mundtlige forhandling, erkender Kommissionen også udtrykkeligt, at driftsstøtten i en række tilfælde har været nødvendig og fortsat er nødvendig for at dække underskuddene. Ved på denne måde at have gjort det muligt for virksomhederne at sælge med tab i betydeligt omfang, har Kommissionen utvivlsomt også i væsentlig grad bidraget til en fordrejning af konkurrencevilkårene og til at give de urentable virksomheder mulighed for at opretholde deres markedsandel. Sagsøgeren har med rette under den mundtlige forhandling gjortgældende, at skulle konkurrencefordrejningerne som krævet efter beslutningens tredje betragtning have været begrænset til et minimum, skulle følgende betingelser have været opfyldt:

a) støtteprojekterne vedrørende driftsstøtten burde i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, første tankestreg, have været koblet sammen med strukturomlægningsprogrammerne. Imidlertid var alle de endelige strukturomlægningsprogrammer endnu ikke blevet fremlagt, endog ikke den 1. januar 1985, uden at dette dog hindrede Kommissionen i at godkende driftsstøtten;

b) Kommissionen burde i beslutningerne (eller i de senere beslutninger, hvorved den godkendte støtten) have opstillet

strenge betingelser for forholdet mellem den godkendte driftsstøtte, dens omfang og det tidsrum, som var absolut nødvendigt for at gennemføre strukturomlægningsplanerne. Denne betingelse fremgår også klart af artikel 5, stk. 1, tredje tankestreg. Imidlertid har Kommissionen i de beslutninger, hvorved den godkendte støtten, tillige uden videre godkendt den driftsstøtte, hvorom der var indgivet ansøgning, selv om en mindre driftsstøtte eller en driftsstøtte over et kortere tidsrum havde været tilstrækkeligt for at kunne gennemføre strukturomlægningsplanerne. Med denne politik udsatte Kommissionen følgelig strukturomlægningen, hvilket bevirkede, at der opstod flere konkurrencefordrejninger end de i forvejen uundgåelige;

c) driftsstøtteforanstaltningerne burde kun have været godkendt for det tidsrum, der var objektivt nødvendig for en strukturomlægning.

Som den eneste holdbare forklaring på de fastslåede tilsidesættelser af støtteordningens artikel 5, stk. 1, såvel dennes ordlyd som dens formål [3] har Kommissionen angivet den tidnød, den befandt sig i som følge af, at den havde givet tilladelse til overskridelse af den i artikel 8, stk. 1, fastsatte frist. Hvorvidt denne *forklaring* kan accepteres som *fornøden begrundelse*, afhænger derfor af, hvilken betydning der bør tillægges overskridelsen af nævnte frist, hvilket spørgsmål jeg herefter skal undersøge i det følgende.

VI.3. *Bedømmelse af anbringendet om overtrædelse af artikel 8, stk. 1*

Vedrørende den tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, som Kommissionen er foreholdt, har den først og fremmest anført, at den i bestemmelsen fastsatte frist ikke er præklusiv. Ifølge det af Kommissionen under den mundtlige forhandling anførte indeholder artikel 8, stk. 1, udelukkende en form for forvaltningsfrist, »som skal sikre, at Kommissionen underrettes om samtlige støtteprojekter i så god tid før den 1. juli 1983, at den har mulighed for at træffe afgørelse inden fristens udløb (bl.a. fristen i artikel 5, stk. 1, anden tankestreg)« (min tilføjelse i parentesen af hensyn til præciseringen). For det andet har Kommissionen anført, at der efter støtteordningens artikel 12 kun kræves samtykke fra Rådet, såfremt der er tale om en ændring af selve den frist, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, og at artikel 12 ikke er til hinder for de i sagen godkendte fristoverskridelser, som havde karakter af individuelle undtagelsestilfælde.

Efter min opfattelse kan dette argument ikke retfærdiggøre den af Kommissionen fastslåede handlemåde. Selv om det med Kommissionen antages, at anmeldelsesfristen i artikel 8, stk. 1, ikke er en præklusiv frist i den forstand, at enhver nok så ringe overskridelse af fristen udelukker muligheden for at godkende for sent anmeldte støtteprojekter, må denne frist antages at være strengere, end Kommissionen mener. For det første fremgår det af støtteordningens artikel 8, stk. 2, at anmeldelsen skulle ske i så god tid, at Kommissionen havde mulighed for at indhente medlemsstaternes udtalelser om de mere omfattende støtteprojekter, før den selv tog stilling til dem. Endvidere kan det udledes af artikel 5, stk. 1, anden tankestreg, ikke blot, at anmeldelsen skal ske i så god tid, at de heri fastsatte frister kan iagttages af Kommissionen ved dens stillingtagen, men også, at anmeldelsen skal ske så tidligt, at det er muligt at overholde princippet om en gradvis nedsættelse af støtten, hvilket princip er nærmere præciseret i bestemmelsen. Som tidligere fastslået har Kommissionen erkendt, at de fristoverskridelser, den godkendte i nærværende sag, gjorde det umuligt for den i de

3 — Sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen i sin politik også har anlagt sociale betragtninger, finder jeg som sådan ubegrundet, henset til ordningens artikel 5, stk. 2, og dens tredje betragtning. Dette begrunder imidlertid ikke en fravigelse af de betingelser, der udtrykkelig er fastsat i artikel 5, stk. 1.

anfægtede beslutninger at overholde princippet om den gradvise nedsættelse af støtten.

Også Kommissionens argumenter om, at støtteordningens artikel 12 ikke skulle bringes i anvendelse i den foreliggende sag, må forkastes. For det første var der ikke, som hævdet af Kommissionen, tale om visse enkeltstående tilfælde af fristoverskridelser. Tværtimod forelå der fristoverskridelser for størstedelen af de støtteprojekter, medlemsstaterne havde anmeldt. For det andet er der klart ikke hjemmel i artikel 5, stk. 1, anden tankestreg, 2. pkt., til i visse individuelle tilfælde at fravige den frist, som er fastsat i artikel 8, stk. 1. For fuldstændighedens skyld vil jeg gerne, ud over denne bedømmelse af Kommissionens vigtigste modargumenter, yderligere tilføje, at de af Kommissionen under den mundtlige forhandling fremførte indsigelser, hvorefter de omfattende ændringer af de støtteprojekter, som var bebudet før den 30. september 1982, men hvorom Kommissionen først modtog egentlig anmeldelse efter dette tidspunkt, blot må anses for en nærmere præcisering af de tidligere anmeldte projekter, også må forkastes. Anmeldelsespligten i artikel 8, stk. 2, omfatter udtrykkeligt også de påtænkte ændringer af de i ordningens artikler 2-7 omhandlede støtteforanstaltninger.

De af Kommissionen anførte argumenter over for sagsøgerens klagepunkt om, at der foreligger væsentlige og af Kommissionen egenmægtigt godkendte overskridelser af anmeldelsesfristen i støtteordningens artikel 8, stk. 1, må derfor efter min opfattelse afvises. De fastslåede overskridelser må end videre, af de grunde jeg tidligere har nævnt, betragtes som væsentlige formfejl, hvorfor sagsøgerens påstand på dette punkt må tages til følge.

VI.4. *Bedømmelse af anbringendet om overtrædelse af artikel 8, stk. 2*

Kommissionen har selv erkendt den faktiske rigtighed af sagsøgerens klagepunkt om overtrædelsen af artikel 8, stk. 2. Kommissionen bestrider ej heller, at de nævnte støtteprojekter var sådanne »mere omfattende støtteprojekter«, som er omhandlet i artikel 8, stk. 2. Som begrundelse for, at der ikke blev indhentet udtalelse fra medlemsstaterne vedrørende disse støtteprojekter, har Kommissionen i det væsentlige anført, at dette var resultatet af en afvejning mellem på den ene side hensynet til at træffe en rettidig beslutning, og på den anden side hensynet til at efterkommme forpligtelsen til at indhente udtalelse.

Også dette modargument må afvises, idet det ikke tager fornødent hensyn til betydningen af nævnte procedureforskrift, som har en rækkevidde svarende til procedureforskriften i EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit. Sagsøgeren har i denne sag med rette henvist til, at i sag 84/82 (Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, dom af 20. 3. 1984 (Sml. 1984, s. 1451), blev overtrædelsen af sidstnævnte procedureforskrift anset for så væsentlig såvel af Domstolen som af generaladvokat Sir Gordon Slynn i hans forslag til afgørelse af sagen, at det burde føre til annullation af den pågældende beslutning.

Også Kommissionens argument om, at den var nødt til at vælge mellem på denne ene side hensynet til at vedtage en rettidig beslutning og på den anden side hensynet til at efterleve høringspligten, må afvises. I virkeligheden understreger dette argument blot den graverende karakter af den Kommissionen foreholdte tilsidesættelse af støtteordningens artikel 8, stk. 1. Herved bragte Kommmissionen nemlig sig selv i den omtalte tvangssituation. Eftersom der er tale om en retsstridig tilsidesættelse af bestemmelsen, er Kommissionen udelukket fra at påberåbe sig den af Kommissionen selv ved

egen skyld forvoldte tvangssituation. Desuden er betydningen af en tilsidesættelse af høringspligten særlig væsentlig ved de mere omfattende driftsstøtteprojekter. Medlemsstaterne har i sagens natur et bedre kendskab end Kommissionen til de skadelige virkninger, som disse støtteprojekter i kraft af deres konkurrencefordrejende virkninger kan have for industrien. Jeg har allerede tidligere i mit forslag til afgørelse omtalt denne støtteforms konkurrencefordrejende karakter. Endvidere har sagsøgeren i senere forbindelse med rette henvist til Domstolens dom af 15. januar 1985 i sag 250/83 (Finsider mod Kommissionen, (Sml. 1985-1, s. 142). Navnlig dommens syvende præmis, 2. pkt., og niende præmis, 2. pkt., er særdeles klare på dette punkt. De understreger nemlig, *at* driftsstøtten er den form for støtte, der er mest skadelig for konkurrencen, *at* det er den støtte, der ligger fjernest fra strukturomlægningens egentlige formål og *at* den er egnet til at forsinke gennemførelsen af dette formål.

Jeg er derfor af den opfattelse, at der tillige er grundlag for at tage sagsøgerens anbringende om tilsidesættelsen af artikel 8, stk. 2, til følge. Jeg finder, at der her, ligesom ved tilsidesættelsen af artikel 8, stk. 1, er tale om en så væsentlig formfejl, at den, i overensstemmelse med sagsøgerens subsidiære påstand herom, begrunder en delvis annullation af de i sagen anfægtede beslutninger.

VI.5. *Konklusioner vedrørende den subsidiære påstand*

Hvad angår den subsidiære påstand og de to anbringender, der er fremført til støtte herfor, kommer jeg altså til det resultat, at den subsidiære påstand er velbegrundet og bør medføre annullation af de fire omhandlede beslutninger i det omfang, hvori summen af de støttebeløb, som de pågældende medlemsstater er berettiget til at yde i henhold til beslutningerne, overstiger summen af de støtteprojekter, som blev anmeldt til Kommissionen indtil den 30. september 1982.

Som følge af EKSF-traktatens artikel 34 bør annullationen endvidere medføre, at sagen hjemvises til Kommissionen. I modsætning til, hvad der gælder for forordninger efter EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, har Domstolen ikke hvad angår de her i sagen omhandlede beslutninger nogen hjemmel i EKSF-traktatens artikel 34 til at angive i dommen, hvilke af de annullerede beslutningers virkninger der fortsat bør bestå. EKSF-traktatens artikel 34 fastsætter selv retsvirkningerne af annullationen. De problemer, der opstår i denne forbindelse, skal jeg imidlertid senere komme ind på i mine slutbemærkninger, inden jeg fremsætter mit egentlige forslag til afgørelse.

VII. Slutbemærkninger og konklusioner

VII.1. *Slutbemærkninger*

Vedrørende retsvirkningerne af en annullation af beslutninger som de her i sagen foreliggende, bestemmer EKSF-traktatens artikel 34, at Kommissionen efter hjemvisning af sagen »har pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde annullationsafgørelsen. Det siges videre i aritkel 34: Har en virksomhed eller en gruppe af virksomheder lidt en direkte og særlig skade som følge af en beslutning eller henstilling, der af Domstolen er fundet behæftet med en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet, har Den Høje Myndighed pligt til, under anvendelse af de beføjelser, der er tillagt den i henhold til bestemmelser i denne Traktat, at træffe forholdsregler, der er egnet til at sikre en rimelig genoprettelse af den skade, der er en direkte følge af den annullerede beslutning eller henstilling, og til, om fornødent, at tilstå en passende erstatning.« Hertil føjer artikel 34, stk. 2, følgende: »Hvis Den Høje Myndighed undlader inden en rimelig frist at træffe de forholdsregler, som fuldbyrdelsen af en annullationsafgørelse indebærer, kan der anlægges erstatningssag for Domstolen«. Heri er indeholdt en henvisning til den efter EKSF-traktatens artikel 40

bestående adgang til at indbringe et erstatningssøgsmål. Efter nævnte artikel består denne adgang imidlertid udtrykkeligt med forbehold af den tidligere citerede bestemmelse i artikel 34, stk. 1, der altså har en selvstændig karakter, og som også finder anvendelse, selv om der ikke er rejst krav om erstatning, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

Sagsøgeren har udtrykkeligt under den mundtlige forhandling fremhævet, at det afgørende for den er, at Kommissionen i slutfasen af støtteordningens gennemførelse styrker sin position over for de fire nævnte medlemsstater, hvilket må antages at ville medføre en væsentligere kapacitetsnedskæring og tildeling af mindre støttebeløb i de pågældende stater. Endvidere er det gentagne gange under sagen blevet anført (og efter min opfattelse også til en vis grad godtgjort) såvel af Forbundsrepublikken som af Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, der er indtrådt i sagen til støtte for Forbundsrepublikkens påstande, at de tyske jern- og stålvirksomheder fik en særlig ugunstig stilling direkte som følge af de anfægtede beslutninger. Dette gælder efter min opfattelse navnlig for så vidt angår tilsidesættelsen af det princip om en gradvis nedsættelse af den tildelte støtte, som for driftsstøttens vedkommende er nærmere præciseret i artikel 5. Som det er blevet fastslået, var tilsidesættelsen af nævnte princip en uundgåelig følge af den retsstridige overtrædelse af støtteordningens artikel 8, stk. 1 og 2. Efter min opfattelse gælder dette imidlertid ikke for de af Kommissionen godkendte fravigelser af den i artikel 5, anden tankestreg, fastsatte frist på to år. Det er kommet frem under sagen og er navnlig under den mundtlige forhandling blevet bekræftet, at medlemsstaterne i et rådsmøde den 25. juni 1983 enstemmigt udtalte sig til fordel for en fravigelse af den nævnte frist og dermed udnyttede deres adgang hertil efter samme bestemmelses 2. pkt. Kommissionen var som følge heraf også berettiget til at fravige fristbestemmelsen, da den traf de pågældende beslutninger om godkendelse af støtteforanstaltningerne.

Bedømt ud fra de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, der ganske vist ikke er af en sådan art, at de kan retfærdiggøre de fastslåede overtrædelser af støtteordningens artikel 8, men dog gør disse forståelige, er jeg ikke sikker på — om end jeg ikke kan udelukke det — at klagepunktet mod Kommissionen ikke er så alvorligt, at det i henhold til EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1, 3. pkt., kan begrunde en udtalelse i dommen om, at de anfægtede foreliggende beslutninger, er behæftet med en »mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet«. Jeg skal derfor foreslå Domstolen udtrykkeligt at lade det pågældende spørgsmål stå åbent i dommen. Dette er for mig at se endvidere af betydning for ikke at foregribe de eventuelle erstatningssager, som de forfordelte virksomheder kan tænkes at ville anlægge i medfør af EKSF-traktatens artikel 40. I så fald vil der tillige blive lejlighed til at komme nærmere ind på de mulige paralleller mellem EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1, 3. pkt. og Domstolens retspraksis vedørende erstatningsansvar for generelle retsforskrifter i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. I øvrigt er omstændighederne i den foreliggende sag ikke tilstrækkeligt oplyst til, at Domstolen kan afsige endelig dom herom.

Såfremt Domstolen følger min indstilling på dette punkt, vil retsvirkningerne af annullationen i første række være reguleret af EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1, 2. pkt. Da der ikke er mulighed for direkte at genoprette det forhold, at Kommissionen på eget initiativ har godkendt overskridelsen af anmeldelsesfristen i den anden støtteordnings artikel 8, stk. 2, bør følgen af nævnte bestemmelse i artikel 34 i første række være, at Kommissionen indhenter medlemsstaternes udtalelse vedrørende de pågældende støtteprojekter. På det grundlag bør Kommissionen herefter vurdere, om den skal kræve den driftsstøtte, som de nævnte medlemsstater blev bemyndiget til at tildele, yderligere nedsat, eller kræve en kraftigere nedskæring af produktionskapaciteten eller andre supplerende strukturomlægningsfor-

anstaltninger. For mig at se fremgår det af pkt. 12 og af andre passager i Kommissionens meddelelse til Rådet af 14. november 1984, der blev fremlagt under den mundtlige forhandling, at sådanne retlige følger endnu er mulige. Hermed vil man kunne sikre, at støtteordningens hovedformål, som er at genoprette den økonomiske rentabilitet hos hovedparten af jern- og stålvirksomhederne i de nævnte medlemsstater, vil være opfyldt den 1. januar 1986, uden at det herefter vil være nødvendigt at udbetale støtte. Kommissionen har endnu engang ved den mundtlige forhandlings afslutning udtrykkeligt bekræftet, at formålet er en fuldstændig afskaffelse af de særlige støtteforanstaltninger fra nævnte tidspunkt. Efter Kommissionens opfattelse må nogle virksomheder imidlertid også efter dette tidspunkt af egen kraft fortsætte strukturtilpasningen for at genoprette den økonomiske rentabilitet.

Følgerne af den konstaterede overtrædelse af det princip om en gradvis nedsættelse af støtten, som er præciseret i støtteordningens artikel 5 (der som tidligere nævnt var en uundgåelig konsekvens af den retsstridige tilladelse til at overskride anmeldelsesfristen), vil formentlig ej heller efter dommens afsigelse kunne genoprettes fuldstændigt gennem en gradvis nedsættelse af de beløb, der endnu skal udbetales i driftsstøtte. Når blandt andet henses til EKSF-traktatens artikel 40 bør Kommissionen derfor i medfør af artikel 34, stk. 1, 2. pkt., eventuelt også tage andre foranstaltninger under overvejelse, »der er egnet til at sikre en rimelig genoprettelse af den skade, der er en direkte følge af den annullerede beslutning« for endnu engang at citere artikel 34, stk. 1, 3. pkt. Også foranstaltninger inden for rammerne af kvotaordningen kan her komme på tale, såfremt denne ordning stadig opretholdes under den ene eller anden form i 1986.

Under hensyn til det korte tidsrum, der endnu er tilbage af 1985, og de korte, nye frister for anmeldelsen og godkendelsen af støtteprojekterne og forlængelsen af fristerne for driftsstøtten, som Kommissionen — med forbehold af en efterfølgende godkendelse heraf i Rådet — har bebudet under den mundtlige forhandling, vil Domstolens dom naturligvis kunne have en desto større praktisk virkning, jo hurtigere den afsiges. Ifølge de udsendte pressemeddelelser blev den pågældende ændring af støtteordningen godkendt den 27. marts. Ændringsbeslutningen nr. 1018/85/EKSF blev offentliggjort den 23. april 1985 i EF-Tidende nr. L 110, s. 5. Ved beslutningen, som indeholder en række udførlige betragtninger, ændres den i artikel 2, stk. 1, femte tankestreg, fastsatte frist til den »1. august 1985«, den i artikel 5, stk. 1, anden tankestreg, fastsatte frist til den »31. december 1985« og den i artikel 8, stk. 1, fastsatte frist til den 31. maj 1985.

Vedrørende sagens omkostninger foreslår jeg, at Kommissionen, såfremt Domstolen tiltræder min opfattelse om, at sagsøgerens subsidiære påstand bør tages til følge, ud over sin egne omkostninger tilpligtes at betale halvdelen af sagsøgerens og interveni-entens omkostninger.

VII.2. *Sammenfattende konklusion*

Sammenfattende lyder mit forslag til afgørelse som følger:

1) De beslutninger, hvorved Kommissionen bemyndigede regeringerne i Belgien, Frankrig, Italien og Det forenede Kongerige til at yde støtte til visse producenter inden for jern- og stålindustrien (beslutningerne nr. 83/391/EØF, EKSF,

83/393/EKSF, 83/396/EKSF og 83/399/EKSF af 29. 1. 1983, EFT 1983, L 277), annulleres i det omfang, hvori det støttebeløb, der kan godkendes i henhold til disse beslutninger, overstiger summen af de støtteprojekter, der var anmeldt til Kommissionen indtil den 30. september 1982.

2) Sagen hjemvises i henhold til EKSF-traktatens artikel 34 til Kommissionen til fornyet behandling;

3) De retlige følger af annullationen præciseres kort i dommens præmisser i overensstemmelse med, hvad jeg udførligt har redegjort for i mit forslag til afgørelse.

4) Kommissionen frifindes for sagsøgerens øvrige påstande.

5) Kommissionen tilpligtes at betale sine egne omkostninger samt halvdelen af de omkostninger, der er afholdt af sagsøgeren og af Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, der er indtrådt som intervenienter til støtte for sagsøgerens påstande.