drag van de toegekende steun. Voor de vaststelling van de exacte omvang van de goed te keuren steun moet namelijk niet alleen rekening worden gehouden met het aantal tonnen capaciteitsvermindering, doch ook met andere factoren die van gebied tot gebied in de Gemeenschap verschillen, zoals bij voorbeeld de vóór 1980 gedane herstructureringsinspanningen, de door de crisis in de ijzer- en staalindustrie veroorzaakte regionale en sociale problemen, de technische ontwikkeling en de aanpassing van de ondernemingen aan de marktomstandigheden.

2. De in artikel 8, lid 1, van algemene beschikking nr. 2320/81 vastgestelde aanmeldingstermijn is een fatale termijn in die zin, dat goedkeuring van te laat ingediende steunprojecten uitgesloten is. Hieruit volgt dat de Commissie geen steun mocht goedkeuren wanneer de projecten tot toekenning of wijziging van die steun niet uiterlijk op 30 september 1982 bij de Commissie waren aangemeld.

3. Bij de „voornemens" die krachtens artikel 8, lid 1, van algemene beschikking nr. 2320/81 uiterlijk op 30 september 1982 bij de Commissie moesten worden aangemeld, gaat het om programma's waarin in het kader van een herstructureringsplan het type, het doel en de voorgenomen aanwending van de steun is vastgelegd, doch waarbij het goed te keuren bedrag nog niet nauwkeurig behoefde te worden aangegeven. Het feit dat het bedrag van de uiteindelijk door de Commissie goedgekeurde steun hoger is dan het bedrag dat haar uiterlijk op 30 september 1982 was meegedeeld, vormt derhalve op zich geen inbreuk op genoemde bepaling, tenzij de naderhand aangebrachte verhoging verandering heeft gebracht in de aard van de voorgenomen steunmaatregel, zodat het feitelijk uitgevoerde voornemen niet meer overeenstemt met dat wat bij de Commissie was aangemeld.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL PIETER VERLOREN VAN THEMAAT van 23 mei 1985

Inhoudsopgave

I. Inleiding 3055

II. Feiten en procesverloop 3056

II.1. Globaal economisch en juridisch kader van de procedure: crisissituatie, gemeenschapsrechtelijk kader voor nationale steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie 3056

II.2. Tweede Code Steunmaatregelen 3057

II.3. De oorsprong van het onderhavig beroep: de beschikkingen van de Commissie van 29 juni 1983 3057

II.4. Inzet van het geding 3058

II.5. Procesverloop 3058

III. Conclusies van partijen 3059
IV. Middelen en argumenten van partijen 3059
IV.1. Samenvatting 3059
IV.2. De ontvankelijkheid 3062
IV.3. De primaire vordering 3063
IV.4. De subsidiaire vordering 3065
V. Beoordeling van de zaak 3067
V.1. Algemene opmerkingen 3067
V.2. De ontvankelijkheid van het beroep 3069
V.3. Beoordeling van de primaire vordering 3070
V.3.1. Hoofdargument van verzoekster 3070
V.3.2. Specifieke argumenten van verzoekster 3071
V.3.3. Conclusie 3073
VI. Beoordeling van de subsidiaire vordering 3073
VI.1. Inleiding 3073
VI.2. Beoordeling van de bezwaren met betrekking tot de bedrijfssteun 3074
VI.3. Beoordeling van de verweten afwijking van artikel 8, eerste lid 3075
VI.4. Beoordeling van de verweten afwijking van artikel 8, tweede lid 3076
VI.5. De conclusie ten aanzien van de subsidiaire vordering 3077
VII. Slotopmerkingen en conclusie 3077
VII.1. Slotopmerkingen 3077
VII.2. Conclusie 3079

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I. Inleiding

In de onderhavige zaak brengt de regering van de Duitse Bondsrepubliek (daarbij ondersteund door de Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie), zoals U weet fundamentele bezwaren naar voren ten aanzien van het door de Commissie op grond van de Tweede Code Steunmaatregelen met betrekking tot de ijzer- en staalindustrie gevoerde beleid. In haar beschikkingen van 29 juni 1983, gericht tot de regeringen van België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk zou de Commissie met name aanzienlijk omvangrijker steunmaatregelen hebben goedgekeurd en aanzienlijk geringere capaciteitsverminderingen hebben geëist dan voor een snelle en voldoende aanpassing van de produktiecapaciteit van de Europese staalindustrie nodig zou zijn geweest. Daardoor zou zij onder meer het gelijkbehandelingsbeginsel ten nadele van de Duitse staalindustrie hebben geschonden. Bovendien zou de Commissie, aldus hande-

lend, in strijd hebben gehandeld met een reeks van materiële en formele voorschriften van de Tweede Steuncode.

Voor goed begrip van deze belangrijke zaak acht ik allereerst een samenvatting van II de feiten en het procesverloop, III de conclusies van partijen en IV hun middelen en argumenten noodzakelijk. Ik neem daartoe het rapport ter terechtzitting over, met enige door mij nuttig geachte preciseringen en aanvullingen, die ik in hoofdzaak aan de mondelinge behandeling heb ontleend. Voorzover Uw Hof zich behalve met het rapport ter terechtzitting, ook met deze preciseringen en aanvullingen kan verenigen, geef ik Uw Hof in overweging in het te wijzen arrest naar dit gedeelte van mijn conclusie te verwijzen.

In het vijfde en zesde gedeelte van mijn conclusie zal ik achtereenvolgens de primaire en de subsidiaire vordering van de Duitse Bondsregering nader onderzoeken, waarna ik in het zevende gedeelte na een aantal slotopmerkingen mijn uiteindelijke conclusie zal formuleren.

II. Feiten en procesverloop

II.1. *Globaal economisch en juridisch kader van de procedure: crisissituatie, gemeenschapsrechtelijk kader voor nationale steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie*

Sinds omstreeks het jaar 1973 kent de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap bijzondere moeilijkheden, die hun oorsprong vinden in verschillende factoren, zoals de recessie welke zich bij alle economische activiteiten, binnen de Gemeenschap en op wereldschaal, heeft doen gelden; de ongunstige ontwikkeling van de vraag naar ijzer- en staalprodukten; het op de markt komen van sterk concurrerende nieuwe producenten, gevestigd in derde landen; de schepping van nieuwe produktiecapaciteiten binnen de Gemeenschap, alsook de gebruikmaking van veelal onrendabele en zelfs verouderde installaties in bepaalde regio's van de Gemeenschap.

Een en ander heeft tot een overschot aan capaciteit en prijsdaling alsook — eo ipso — tot inkomstendaling gevoerd, welke ontwikkeling er op haar beurt toe heeft geleid dat er tegen verlies wordt verkocht en dat de verschillende ijzer- en staalondernemingen elkaar sterke concurrentie aandoen. Toen een groot aantal van deze ondernemingen zich ernstig in hun bestaan bedreigd zagen, zijn alle Lid-Staten in meer of minder sterke mate overgegaan tot steunverlening, bedoeld om zulk een crisissituatie te verhelpen dan wel aan de gevolgen ervan het hoofd te bieden.

Gezien deze ontwikkeling, heeft de Commissie eind 1977 een reeks maatregelen tot herstructurering van de sector aangekondigd, zoals het ontwerpen van een steunstelsel op grond van artikel 95, eerste alinea, EKGS-Verdrag, dat coördinatie van nationale subsidies op communautair niveau mogelijk moest maken. Volgens zulk een stelsel moest het tot een grondige herstructurering kunnen komen, zonder de mogelijkheid van — met het gemeenschappelijk belang strijdige — ontwrichtingen der mededinging (Bulletin van de EG 12/1977, blz. 8; 4/1978, blz. 46).

In het vooruitzicht van zulk een voor de sector bindende regeling, heeft de Commissie op daartoe strekkend advies van de Raad, in haar algemene beschikking nr. 257/80/EKGS van 1 februari 1980 communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB 1980, L 29, blz. 5) ingevoerd. Algemene beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie van 7 augustus 1981 (PB 1981, L 228, blz. 14) bracht een gewijzigde versie van dit steunstelsel (hierna te noemen: Tweede Code Steunmaatregelen) welke, volgens haar artikel 13, tot en met 31 december 1985 van toepassing zal zijn.

II.2. *Tweede Code Steunmaatregelen*

Volgens de beide eerste overwegingen van de considerans wordt met deze code in hoofdzaak tweëerlei beoogd: enerzijds een geleidelijke afschaffing van steunverlening in welke vorm ook; anderzijds herstel van de concurrentiepositie van de ijzer- en staalindustrie door middel van herstructurering, vermindering van de capaciteit daaronder begrepen.

Volgens artikel 1 van de Code heeft de Commissie, in het kader van een uniforme procedure, te beslissen of voorgenomen steunmaatregelen, welke haar krachtens artikel 8, lid 1, uiterlijk 30 september 1982 moeten worden betekend, „verenigbaar (kunnen) worden geacht met de goede werking van de gemeenschappelijke markt". Zo ja, dan is er sprake van „communautaire steun", voor welke kwalificatie de steun slechts in aanmerking komt wanneer voldaan is aan de algemene voorwaarden van artikel 2, volgens welke de betrokken onderneming, bij voorbeeld, doende moet zijn een herstructureringsprogramma uit te voeren en de steun geen aanleiding mag geven tot uitkeringen na 31 december 1985. De voorgenomen steunmaatregelen moeten voorts aan de meer gedetailleerde — en, naar gelang van de beoogde soort steunverlening, meer of minder rigoureuze voorwaarden van de artikelen 3-7 voldoen. In voormelde bepalingen wordt te dezen onderscheiden tussen investeringssteun (artikel 3), sluitingssteun (artikel 4), bedrijfssteun (artikel 5), noodsteun (artikel 6), alsook steun voor research en ontwikkeling (artikel 7).

Volgens artikel 8, lid 2, moet de Commissie, alvorens haar standpunt te bepalen, bij de Lid-Staten „over de belangrijkste steunvoornemens" advies inwinnen. Tot eventuele goedkeuring van aangemelde steunmaatregelen dient de Commissie vervolgens vòòr 1 juli 1983 over te gaan (artikel 2, lid 1). En blijkens artikel 12 kunnen de termijnen van de artikelen 2, 5, 6 en 8, lid 1 slechts worden gewijzigd na „bij eenstemmigheid bepaalde instemming" van de Raad.

II.3. *De oorsprong van het onderhavig beroep: de beschikkingen van de Commissie van 29 juni 1983*

Op grondslag van de Tweede Code heeft de Commissie op 29 juni 1983 beschikkingen doen uitgaan naar onderscheidenlijk de regeringen van Duitsland, België, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In die negen beschikkingen heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de verlening — in de betrokken Lid-Staten — van alle hiervoor genoemde soorten steun, de „noodsteun" uitgezonderd; volgens artikel 6 van de Code kan steunverlening van laatstgenoemd type nà 31 december 1981 niet meer worden goedgekeurd.

Gezamenlijk impliceren de beschikkingen van de Commissie van 29 juni 1983 de verlening van een steunbedrag van 21,9 miljard Ecu en, wat warmgewalste produkten betreft, een vermindering van de produktiecapaciteit met 26,7 miljoen ton (dit laatste gerekend over de gehele periode 1980/85). Blijkens preciseringen ter zitting moet het genoemde steunbedrag voor de gehele periode 1980/85 (waarop de genoemde vermindering van de produktiecapaciteit betrekking heeft), verhoogd worden tot 33 miljard Ecu.

Gelet op de algemene doelstellingen van haar staalbeleid voor het tijdvak 1980/85 heeft de Commissie de overtollige capaciteit voor warmgewalste produkten binnen de Gemeenschap voor 1985 op ongeveer 47,9 miljoen ton begroot. Uit het dossier blijkt evenwel dat de Raad tijdens een op 17 en 18 september 1982 in Denemarken ge-

houden informele vergadering, de Commissie heeft gemachtigd zich, wat de beoogde herstructurering betreft, te beperken tot een vermindering van de capaciteit in een orde van grootte van 30 tot 35 miljoen ton, hetgeen blijkens preciseringen ter zitting een gemiddelde bezettingsgraad van ongeveer 70% mogelijk zou maken.

Deze laatste cijfers niet aanvechtend, komt verzoekster op tegen de ongelijke verdeling der aan de herstructurering verbonden last, waartoe de Commissie in het bestek van haar beschikkingen van 29 juni 1983 zou zijn overgegaan. Haar krachtens artikel 33, eerste alinea, EGKS-Verdrag gedane verzoek tot nietigverklaring betreft alleen de beschikkingen die naar de regeringen van België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn uitgegaan. Die vier beschikkingen behelzen tezamen een steunverlening ten bedrage van 17,5 miljard Ecu (tegenover een steun in de gehele periode 1980/85 voor genoemde Lid-Staten van 27,5 miljard Ecu), op voorwaarde van een vermindering van de produktiecapaciteit in de periode 1980/85 voor deze Lid-Staten van 18,7 miljoen ton. Verzoekster acht het niveau van de goedgekeurde steunverlening, gemeten aan de verlangde capaciteitsvermindering, te hoog. Voorts is zij van mening, dat die wanverhouding in het voordeel is van de sinds jaar en dag sterk gesubsidieerde ijzer- en staalproducenten in de vier betrokken Lid-Staten.

II.4. *Inzet van het geding*

In haar *verzoekschrift* heeft *verzoekster* primair de nietigverklaring van de vier aangevochten beschikkingen gevorderd en het Hof in overweging gegeven om, in geval van nietigverklaring, zelf de beginselen en richtlijnen op te stellen waaraan de Commissie zich heeft te houden, wanneer zij naar gemeenschapsrecht haar goedkeuring aan steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie hecht.

In haar conclusie van *repliek* heeft zij haar primaire vordering anders geformuleerd, in die zin dat zij thans de betrokken beschikkingen gedeeltelijk wenst te zien nietig verklaard, id est voor zover zij steunmaatregelen verenigbaar verklaren met de gemeenschappelijke markt, die niet aantoonbaar noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de herstructureringsvoornemens in de vier betrokken Lid-Staten.

In haar conclusie van *dupliek* heeft de *Commissie* geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, voor zover daaraan de — onbepaalde — gewijzigde versie van de primaire vordering ten grondslag gelegd is.

Op de vorderingen van verzoekster wordt hierna nog teruggekomen (zie deel III van deze conclusie).

II.5. *Procesverloop*

Verzoeksters request is op 22 september 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij op 25 januari 1984 ter griffie ingediend verzoekschrift heeft de Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, een vereniging van Duitse ijzer- en staalondernemingen die zich ten doel stelt voor de gezamenlijke belangen van haar leden op te komen, verzocht zich aan de zijde van verzoekster in dit geding te mogen voegen. Bij beschikking van 29 februari 1984 heeft het Hof dat verzoek toegewezen.

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad.

Op rapport van de rechter-rapporteur, en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft partijen evenwel verzocht schriftelijk bepaalde vragen te beantwoorden; partijen hebben daaraan binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

III. Conclusies van partijen

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland, verzoekster,* heeft voor repliek geconcludeerd dat het den Hove behage:

1) beschikkingen nrs. 83/391/EEG, EGKS, 83/393/EGKS, 83/396/EGKS en 83/399/EGKS van de Commissie van 29 juni 1983 nietig te verklaren, voorzover daarin steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaard zijn zonder dat kan worden aangetoond dat zij voor de verwezenlijking van de voorgenomen herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de vier landen onontbeerlijk zijn; uit het antwoord van de Duitse Bondsregering op een vraag van het Hof kon intussen niet met zekerheid worden afgeleid, dat zij haar primaire vordering in het verzoekschrift heeft laten vallen. Tijdens de mondelinge behandeling werd gesteld dat de oorspronkelijke primaire vordering werd gehandhaafd: aan de bij repliek gegeven herformulering zou slechts een subsidiair karakter toekomen.

2) subsidiair: voormelde beschikkingen nietig te verklaren, voor zover het steunbedrag dat in de verschillende Lid-Staten kan worden toegekend, de som der tot 30 september 1982 aan de Commissie betekende steunmaatregelen te boven gaat;

3) de Commissie in de kosten te verwijzen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen, verweerster,* heeft voor dupliek geconcludeerd dat het den Hove behage:

1) het beroep niet-ontvankelijk en subsidiair ongegrond te verklaren;

2) verzoekster in de kosten te verwijzen.

IV. Middelen en argumenten van partijen

IV.1. *Samenvatting*

Verzoekster betoogt voor *repliek* dat zij het beroep tot nietigverklaring niet heeft ingediend opdat, wat de Duitse ijzer- en staalindustrie betreft, de produktiecapaciteit in mindere mate zou worden beperkt dan wel opdat er meer steun zou worden toegekend. Integendeel, toen zij het onderhavig geding aanhanging maakte, stelde zij zich voor te bereiken dat de ijzer- en staalondernemingen in België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk minder steun zouden ontvangen en hun produktiecapaciteit in sterkere mate zouden beperken. *Primair* heeft zij dan ook een gedeeltelijke nietigverklaring van de omstreden beschikkingen gevorderd, id est voor zover de Commissie daarbij niet strikt nodige steunmaatregelen heeft goedgekeurd.

Tot staving van deze vordering heeft zij zich in hoofdzaak op één enkel middel beroepen: het beginsel ener gelijke behandeling zou zijn geschonden omdat de Commissie de ijzer- en staalondernemingen in de vier voormelde Lid-Staten duidelijk zou begunstigen, en wel door haar goedkeuring te hechten aan steunmaatregelen welke het niveau der van hen verlangde beperkende maatregelen verre te boven gaan, terwijl van de Duitse ijzer- en staalindustrie beperkingen van de capaciteiten worden gevergd die veel verder gaan dan met de goedgekeurde steunmaatregelen in overeenstemming ware. Zij maakt er in zoverre de Commissie met name een verwijt van dat zij, toen de capaciteitsbeperkingen moesten worden omgeslagen, noch de aanzienlijke steunbedragen in aanmerking heeft genomen welke, voor de omstreden beschikkingen, reeds aan de betrokken ondernemingen waren uitgekeerd, noch ook de inspanningen in haar overwegingen heeft betrokken welke niet of nauwelijks gesubsidieerde ondernemingen als in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigd, zich ver voor 1980, zonder steun uit openbare middelen, hebben getroost om tot herstructurering te komen. Met andere woorden, de Commissie zou in de omstreden beschikking met ongelijke gewichten hebben gewogen en zich van verschillende maatstaven hebben bediend.

In antwoord op een door het Hof gestelde vraag heeft verzoekster verklaard dat het haar niet mogelijk is per onderneming en per steuntype aan te geven in hoeverre de hier bedoelde steunbedragen, in verhouding tot de verlangde afbouw der capaciteit, als buitensporig zijn te beschouwen. Zij is even-

wel van mening dat de noodzaak van bedoelde steun niet is komen vast te staan, voor zover het ermede gemoeide bedrag de steun te boven gaat welke de Duitse ijzer- en staalindustrie voor het tijdvak 1980/85 per ton vermindering ontvangt.

Om de discriminerende aard der omstreden beschikkingen jegens de Duitse ijzer- en staalindustrie aanschouwelijk te maken, geeft verzoekster in haar verschillende memories cijfers, als in de volgende tabel samengevat:

	Totaal aan steun, per Lid-Staat goedgekeurd in 1980/85 (in miljarden Ecu) (totaal alle Lid-Staten: 33 miljard Ecu)	Totaal aan steun, in 1980/85 goedgekeurd, vergeleken met de basiscapaciteit in 1980 (steun per ton basiscapaciteit)	Totaal aan steun, in 1980/85 goedegekeurd, vergeleken met de in dat tijdvak verwezenlijkte of aanvaarde beperking der capaciteit (steun per ton vermindering)	Verhouding tussen de per Lid-Staat goedgekeurde steun en het totaal van de steun, in 1980/85 goedkeurd	Per Lid-Staat verlangde beperkingen der capaciteit (in miljoenen tonnen) in verhouding tot de voor 1980/85 in totaal verlangde beperking (26,7 miljoen ton)
Duitsland	4,314	191 DM	578 Ecu	13,1 %	6,010 (22,5 %)
België	3,887	571 DM	1 252 Ecu	11,8 %	3,105 (11,6 %)
Frankrijk	7,613	667 DM	1 433 Ecu	23,0 %	5,311 (19,9 %)
Verenigd Koninkrijk	5,759	593 DM	1 282 Ecu	17,4 %	4,500 (16,8 %)
Italië	10,270	666 DM	1 760 Ecu	13,1 %	5,834 (21,8 %)

Subsidiair vordert verzoekster de gedeeltelijke nietigverklaring der omstreden beschikkingen, id est voor zover de Commissie steunmaatregelen heeft goedgekeurd tot een hoger bedrag dan dat van de steunmaatregelen die vòòr 30 september 1982, datum waarop alle betekeningen van voorgenomen steunmaatregelen volgens artikel 8, lid 1, van de Tweede Code moesten geschieden, werden betekend. Volgens verzoekster blijkt het totaalbedrag der in de omstreden beschikking goedgekeurde steunmaatregelen omstreeks 7,5 miljard Ecu te verschillen van het bedrag der vòòr die datum aan de Commissie medegedeelde steunmaatregelen. Maar de Commissie was niet bevoegd na die (verval-)datum medegedeelde steunmaatregelen goed te keuren. Tot staving van dit standpunt verwijst verzoekster naar artikel 12, lid 1, van de Code, volgens hetwelk onder meer de in artikel 8, lid 1, gestelde termijn slechts na „bij eenstemmigheid bepaalde instemming van de Raad" kan worden gewijzigd. Van bedoelde verhoging der steunbedragen is zij trouwens eerst door publikatie van de omstreden beschikkingen in kennis gesteld. Zij heeft dus met betrekking tot die verhoging niet haar standpunt kunnen bepalen, terwijl de Commissie volgens artikel 8, lid 2, van de Code, verplicht was om; met betrekking tot na 30 september 1982 betekende voornemens tot steunverlening, het advies der Lid-Staten in te winnen. De omstreden beschikkingen moeten dan ook, wegens niet-eerbiediging van de procedurevoorschriften, met name besloten liggende in artikel 8, lid 1 en 2, van de Code, onrechtmatig worden geacht.

Na de ontvankelijkheid van het beroep in twijfel te hebben getrokken, heeft de *Commissie, verweerster,* tegenover de argumenten

waarvan verzoekster zich met betrekking tot de *hoofdvordering* bedient, in hoofdzaak vier argumenten gesteld. In de eerste plaats wordt er haars inziens in de Tweede Code Steunverlening aan de goed te keuren steunbedragen geen limiet gesteld, noch ook een uniforme, nagenoeg mathematische, relatie gevestigd tussen de goedgekeurde steun en de noodzakelijke beperking der capaciteit; het aanhouden van zulk een uniforme relatie zou ook in strijd komen met de op de Commissie rustende verplichting om, bij bestudering van de steunprojecten, verschillende factoren als: de inspanningen welke men zich voor de herstructurering getroost, de intensiteit der steunverlening, de structurele moeilijkheden van de betrokken regio enz., in aanmerking te nemen. Ten slotte zou men in de Tweede Code met name de intrekking van nationale steun op het oog hebben, en niet de totale afbouw van overtollige capaciteit binnen de Gemeenschap. Voorts betoogt zij dat, indien alleen sterk gesubsidieerde ondernemingen de volle last der beoogde herstructurering (30 tot 35 miljoen ton volgens de in 1982 overeengekomen doelstelling) zouden hebben te dragen, de regionale en sociale consequenties van de communautaire inspanningen zich niet zouden verdragen met de algemene beginselen van de Tweede Code Steunverlening. Ten slotte betoogt zij dat de beschikkingen van 29 juni 1983 op een juiste verdeling van de last der herstructurering berustten, immers de sterkst gesubsidieerde ondernemingen hebben de meeste capaciteit in te leveren. De Commissie verwijst te dezen naar de volgende cijfers.

	Bij de beschikkingen van 29. 6. 1983 goedgekeurde steun (in miljarden Ecu)	In de beschikkingen van 29. 6. 1983 verlangde beperking der capaciteit (in miljoen ton)	Aandeel per Lid-Staat in de totale capaciteit van de Gemeenschap in 1980	Aandeel per Lid-Staat na verwezenlijking van de op 29. 6. 1983 verlangde beperking	Deelneming der onderscheiden Lid-Staten in de beperking (gemiddelde beperking in de Gemeenschap: 15,9 %)
Duitsland	3,614	1,1	31,6 %	33,1 %	11,3 %
België	2,330	3,1	9,5 %	9,1 %	19,4 %
Frankrijk	3,943	5,3	15,9 %	15,2 %	19,7 %
Verenigd Koninkrijk	2,674	4,5	13,5 %	12,9 %	19,7 %
Italië	8,609	5,8	21,5 %	21,4 %	16,1 %

Verzoekster heeft er ter zitting voor goed begrip op gewezen, dat het cijfer van 1,1 miljoen ton voor Duitsland, anders dan het door haar in de vorige tabel genoemde cijfer van ruim 6 miljoen ton, uitsluitend betrekking heeft op de hoog gesubsidieerde Duitse staalondernemingen.

Met betrekking tot de *subsidiaire vordering* van verzoekster heeft de Commissie in haar conclusie van *dupliek* erkend dat er na 30 september 1982 een verhoging der steunbedragen heeft plaatsgevonden en dat zij daaromtrent niet opnieuw het advies der Lid-Staten heeft ingewonnen; in antwoord op een door het Hof schriftelijk gestelde vraag, heeft de Commissie medegedeeld dat het te dezen ging om een verhoging van reeds voordien betekende steun. Bovendien meent zij dat 1 juli 1983, datum waarna er volgens artikel 2, lid 1, van de Code geen steun meer mag worden goedgekeurd, als de eigenlijke vervaldatum is te beschouwen. En alleen om zich aan die termijn te kunnen

houden, heeft zij het advies der Lid-Staten met betrekking tot de verhoging van bedoelde steunbedragen niet ingewonnen. Ten slotte kan verzoekster niet stellen dat de Commissie gehouden is met de Lid-Staten over het voor en tegen der voorgenomen steunmaatregelen te discussiëren; in artikel 8, lid 2, heeft men de Lid-Staten geen deelneming aan het besluitvormingsproces binnen de Commissie willen verzekeren.

Met name stellend dat de omstreden steun, gerelateerd aan de verlangde herstructurering, als buitensporig is aan te merken, heeft de *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie* zich, als *gevoegde* partij, in hoofdzaak op hetzelfde standpunt gesteld als verzoekster. In bijlagen bij haar memorie heeft zij echter verder interessant cijfermateriaal ter beschikking van het Hof gesteld.

IV.2. *De ontvankelijkheid*

Naar aanleiding van de gewijzigde formulering van verzoeksters primaire vordering merkt de *Commissie* voor *dupliek* op, dat zij in beginsel tegen een „kwantitatieve wijziging" der vordering geen bezwaar heeft, zolang zulk een wijziging de omvang van het beroep ongemoeid laat. Die voorwaarde is in casu evenwel niet vervuld, immers verzoekster heeft niet aangegeven welke gedeelten der omstreden beschikkingen zij in het onderhavig geding nog aanvecht. Zulk een precisering zou te meer noodzakelijk zijn, nu er in de beschikkingen tal van uitvoeringsbepalingen voorkomen en, naar gelang van het steuntype en van de begunstigde onderneming, verschillende voorwaarden worden gesteld.

De Commissie betoogt dat verzoekster er op uit is de omvang van haar vordering afhankelijk te stellen van de uitslag van 's Hofs onderzoek naar de rechtmatigheid der omstreden beschikkingen en verklaart zulk een handelwijze fundamenteel onaanvaardbaar te achten; nader betoogt zij dat men in een beroep tot nietigverklaring slechts kan worden ontvangen voor zover het nietig te verklaren besluit, id est de inzet van het geding, daarin onvoorwaardelijk, duidelijk en definitief is omschreven.

De Commissie meent dat de wijziging der primaire vordering ook de subsidiaire vordering niet ontvankelijk maakt, immers daaraan de betekenis van tot partiële nietigverklaring strekkende vordering ontneemt. Men kan trouwens het Hof niet, door een uitsplitsing der vordering, dwingen om in voorkomend geval aan een gedeeltelijke nietigverklaring van bestreden beschikkingen allereerst materiële rechtsoverwegingen ten grondslag te leggen, wanneer eenzelfde resultaat met een onderzoek van de naleving der procedurevoorschriften, als in de subsidiaire vordering gevraagd, kan worden bereikt.

Ter zitting heeft de Commissie de niet-ontvankelijkheid van het subsidiaire verzoek nog nader verduidelijkt met de stelling, dat het hier niet om een subsidiaire, maar om een alternatieve vordering zou gaan. Terwijl de hoofdvordering op materieelrechtelijke argumenten gebaseerd zou zijn, zou de subsidiaire vordering uitsluitend op formele argumenten zijn gebaseerd.

De Commissie concludeert daarom tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, zowel wat betreft het primaire verzoek als wat betreft het subsidiaire verzoek van verzoekster. Subsidiair geeft zij het Hof in overweging om, bij onderzoek van de bestreden beschikkingen, uitsluitend na te gaan of de door verzoekster tot staving van haar subsidiaire vordering ingeroepen procedureregels zijn geschonden.

In antwoord op de door het Hof gestelde vragen heeft *verzoekster* allereerst opgemerkt dat het stellig niet de strekking van de herformulering van haar primaire vordering is het onderhavig beroep te beperken tot de goedkeuring, door de Commissie voor een bepaald soort steun (met name bedrijfssteun) afgegeven; de Duitse regering heeft door die wijziging slechts duidelijk willen stellen dat zij niet iedere steun als on-

geoorloofd beschouwt en de goedgekeurde subsidies aanvaardt voor zover de noodzaak ervan voor de verwezenlijking van de herstructureringsmaatregelen geen twijfel lijdt. Als zij tegen de omstreden steunverlening in hoofdzaak inbrengt dat zij aan de opgelegde herstructureringsmaatregelen niet geevenredigd is, wil dat geenszins zeggen dat zij zich niet langer wenst te bedienen van de argumenten waarin het excessief karakter dier steunverlening, vergeleken met de voor de andere Lid-Staten goedgekeurde steunmaatregelen, wordt benadrukt.

Maar de onevenredigdheid van de betrokken steunmaatregelen zou ten duidelijkste blijken uit de discriminatie welke voor de ijzer- en staalondernemingen der andere Lid-Staten er uit voortvloeit. Verzoekster wijst er in dit verband op dat de Commissie aan de Duitse ijzer- en staalindustrie een beperking van de capaciteit met 6,01 miljoen ton heeft opgelegd, waar een totaal bedrag van 4,3 miljard Ecu steun tegenover stond. Dit komt neer op ongeveer 720 Ecu per ton vermindering. Maar als voor de Duitse ondernemingen zulk een bedrag geldt, is moeilijk in te zien dat andere Lid-Staten „per ton minder" tot meer steun gerechtigd zijn. Verzoekster meent, met andere woorden, dat de omstreden beschikkingen moeten worden nietig verklaard, voor zover daarbij steun werd goedgekeurd tot een hoger bedrag dan ongeveer 720 Ecu per ton capaciteitsvermindering.

Tot welke resultaten het aanleggen van deze maatstaf aan de omstreden beschikkingen leidt, illustreert verzoekster met behulp van het navolgend overzicht:

	Per Lid-Staat verlangde vermindering capaciteit (in miljoenen tonnen) (1980/85)	Totaal aan hulp (1980/85) per Lid-Staat goedgekeurd (in miljarden Ecu)	Dezelfde totalen (in miljarden Ecu) volgens de vastgestelde maatstaf van 720 Ecu per ton minder	Steun waarvan de noodzaak niet is komen vast te staan (in miljarden Ecu)
België	3,105	3,887	2,236	1,651
Frankrijk	5,311	7,613	3,824	3,789
Verenigd Koninkrijk	4,500	5,759	3,240	2,519
Italië	5,834	10,270	4,200	6,070

IV.3. *De primaire vordering*

Argumenten van verzoekster

Verzoekster betoogt dat het buitensporig niveau en de discriminerende aard der omstreden maatregelen te meer spreken wanneer de volgende omstandigheden in aanmerking worden genomen:

a) de Duitse ijzer- en staalondernemingen hebben zich reeds ver voor 1980 inspanningen getroost om hun overcapaciteit met eigen middelen af te bouwen terwijl andere ondernemingen hun capaciteit hebben verdubbeld of zelfs verdrievoudigd;

b) in plaats van zich tijdig op de nieuwe eisen van de staalmarkt in te stellen hebben de ondernemingen van de vier betrokken Lid-Staten, dank zij overheidssubsidies die hun jarenlang zijn uitgekeerd, niet rendabele of verouderde installaties in stand gehouden.

c) bij vaststelling van de omstreden beschikkingen heeft de Commissie noch de inspanningen in aanmerking genomen welke de Duitse ijzer- en staalindustrie zich vòòr 1980 heeft getroost om tot de herstructurering te komen, noch de aanzienlijke steunbedragen in haar overwegingen betrokken welke tevoren aan de

ondernemingen van de vier betrokken Lid-Staten waren toegekend;

d) als op de vroegere inspanningen van ondernemingen die zich sinds jaar en dag meer naar de eisen van de gemeenschappelijke markt hebben gedragen dan andere ondernemingen, geen acht worden geslagen, komt dat neer op legalisatie van — ja, beloning voor — de onrechtmatige gedragslijn, door de vier betrokken Lid-Staten met betrekking tot de steunverlening gevolgd.

De door de Commissie verstrekte cijfers kunnen volgens verzoekster geenszins afbreuk doen aan haar stelling volgens welke er in casu ten nadele van de Duitse ijzer- en staalindustrie is gediscrimineerd. De berekening der Commissie berust, wat de Bondsrepubliek Duitsland betreft, eenvoudigweg op de in haar beschikking van 29 juni 1983 ten aanzien van de beperking der capaciteit gestelde eisen. Die eisen betroffen evenwel slechts één onderneming (Arbed Saarstahl). Neemt men daarentegen voor het tijdvak 1980/85 de in totaal van de Duitse ijzer- en staalindustrie verlangde verminderingen (6,01 miljoen ton) in aanmerking, dan verkrijgt men heel andere uitkomsten; uit de door verzoekster overgelegde berekeningen zou dit ten duidelijkste blijken.

De in de repliek op de aangegeven wijze verduidelijkte primaire vordering wordt op blz. 32-33 van het verzoekschrift en blz. 9 t/m 18 van de repliek juridisch gepreciseerd door het stellen van strijd met de artikelen 2 t/m 5 van de staalsteuncode door goedkeuring van voor de herstructurering niet noodzakelijke en niet op grond van genoemde artikelen voor goedkeuring in aanmerking komende steun.

Argumenten van de Commissie

Volgens de *Commissie*, als *verweerster*, zijn de door verzoekster ingeroepen cijfers, met name die betreffende de steun welke de onderscheiden ondernemingen in de jaren 1980/85 per ton capaciteit en per ton vermindering ontvangen, in hoofdzaak juist [1]. Zij is evenwel van mening dat die berekeningen geenszins de conclusie wettigen dat er in casu in analoge situaties een ongelijke behandeling is toegepast. Om te beginnen zou er, wat betreft de verhouding tussen de verder geoorloofde steunverlening en de nodige verminderingen der capaciteit, onmogelijk met één en hetzelfde criterium kunnen worden gewerkt; de Tweede Code relateert ze niet aan elkander en verplicht de Commissie juist om, bij bestudering van de steunprojecten, verschillende factoren in aanmerking te nemen, zoals het bedrag en de intensiteit der steunverlening, de mate waarin men zich voor herstructurering heeft ingespannen en de regionale en sociale problemen die van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen.

Voorts heeft men met de Tweede Code Steunverlening, ook al mocht zij bedoeld zijn om bij te dragen tot herstructurering van de staalmarkt, beperking van de capaciteit daaronder begrepen, niet allereerst een totale opheffing der overcapaciteit beoogd. Moeilijk is in te zien dat alleen sterk gesubsidieerde ondernemingen de last der herstructurering hebben te dragen: de totale capaciteit van de Gemeenschap bedraagt, wat warmwalserijprodukten betreft, 168 miljoen ton, waarvan 76 miljoen ton wordt geproduceerd door ondernemingen die voor steun in aanmerking komen; zouden derhalve alleen zulke ondernemingen hebben over te gaan tot sluitingen als met de herstructurering zijn beoogd (30 tot 35 miljoen ton), dan zou de ijzer- en staalindustrie in bepaalde regio's der Gemeenschap gedoemd zijn geweest geheel te verdwijnen.

1 — Verzoekster heeft ter zitting een in overleg met de Commissie opgesteld vergelijkend overzicht van de cijfers van de Commissie en die van haarzelf met betrekking tot steunverlening en capaciteitsvermindering overgelegd, dat aan het dossier is toegevoegd en dat de juistheid van deze vaststelling van de Commissie in hoofdzaak bevestigt.

De Commissie betoogt voorts dat de beschikkingen van 29 juni 1983, die tot een vermindering met 26,7 miljoen ton leiden, maar een eerste schrede op weg naar de beoogde herstructurering zijn. In het tegenwoordig stadium is dit cijfer evenwel de uiterste grens van hetgeen de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap, gezien de politieke en sociale consequenties waartoe de herstructurering leidt, kan verdragen. Ter bepaling van de sociale dimensie der herstructurering, legt de Commissie een balans van de ontwikkeling der werkgelegenheid in de ijzer- en staalsector in de onderscheiden Lid-Staten over, blijkens welke balans in de jaren 1973/84 binnen de Gemeenschap ongeveer 300 000 werknemers hun betrekking hebben verloren (Duitsland: 64 700; België: 22 800; Frankrijk: 61 000; Italië: 2 600; Verenigd Koninkrijk: 132 500) (bijlage 6 bij dupliek).

Ten slotte betoogt de Commissie dat zij, bij bestudering van de steunprojecten, is uitgegaan van het beginsel dat van de ondernemingen met de minst rendabele installaties, die destijds de meeste steun ontvingen, de meest vergaande capaciteitsverminderingen werden gevergd. Naar uit de consideransen van de beschikkingen van 29 juni 1983 ten duidelijkste blijkt, heeft zij voorts de inspanningen welke men zich vòòr 1980 heeft getroost om tot herstructurering te komen, in aanmerking genomen. De Commissie heeft van de onderneming Arbed Saarstahl dan ook slechts een nadere beperking der capaciteit met 400 000 ton verlangd, waar een steunverlening van 1,2 miljard DM tegenover stond. Meer in het algemeen wijst de Commissie erop dat toepassing van voormelde beginselen ertoe heeft geleid dat bijna 20 miljoen ton capaciteitsvermindering ten laste is gekomen van de meest gesubsidieerde ondernemingen, terwijl niet of nauwelijks gesteunde ijzer- en staalfabrikanten slechts hebben over te gaan tot sluitingen die goed zijn voor ten naaste bij 7 miljoen ton. In die omstandigheden gaat het niet aan te stellen dat de Commissie met de omstreden beschikkingen de ondernemingen van de vier betrokken Lid-Staten heeft begunstigd. De juistheid van die bewering wordt nog twijfelachtiger als men bedenkt dat de omstreden beschikkingen tot vermindering van het aandeel van die Lid-Staten in de totale capaciteit van de Gemeenschap leiden, terwijl de Lid-Staten die slechts in geringe mate subsidierden, hun aandeel zien stijgen. De Commissie verwijst te dien aanzien naar haar als voormeld overgelegde berekeningen.

IV.4. *De subsidiaire vordering*

Argumenten van verzoekster

Tot staving van haar subsidiaire vordering heeft *verzoekster*, met verwijzing naar een bij het verzoekschrift gevoegd overzicht (bijlage 20), erop gewezen dat de Commissie in de omstreden beschikkingen steunmaatregelen heeft goedgekeurd waarvan het totale bedrag ongeveer 7,5 miljard Ecu verschilt van het bedrag dat gemoeid was met de steunmaatregelen die werden betekend vòòr 30 september 1982, datum waarop alle steunprojecten volgens artikel 8, lid 1, van de Tweede Code, aan de Commissie hadden moeten worden medegedeeld. Na erop te hebben gewezen dat zij van die steunverhoging pas uit de publikatie der betrokken beschikkingen heeft vernomen, betoogt verzoekster dat de Commissie hiermede de bepalingen van de Tweede Code Steunmaatregelen in tweeërlei opzicht heeft geschonden: enerzijds heeft zij de termijn van artikel 8, lid 1, die gezien artikel 12, lid 1, van de Code, als een vervaltermijn is te beschouwen, niet in acht genomen; anderzijds heeft zij, in strijd met artikel 8, lid 2, de Lid-Staten niet in staat gesteld hun standpunt met betrekking tot vòòr 30 september 1982 betekende steunprojecten te bepalen.

Argumenten van de Commissie

De *Commissie* betwist niet de juistheid van de cijfers, waarop verzoekster zich, tot staving van haar subsidiaire vordering, beroept. Erkennende dat het tot een verhoging der steunbedragen is gekomen en dat zij dienaangaande niet het advies van de Lid-Staten heeft ingewonnen, verklaart de Commissie nader dat het ten deze ging om een verhoging van het bedrag der reeds vòòr 30 september 1982 betekende steunmaatregelen, en niet om een goedkeuring van nadien betekende nieuwe steunprojecten. En welk rechtskarakter er aan die datum moet worden toegekend, kan niet alleen aan artikel 12, lid 1, van de Code worden afgelezen, doch dient juist te worden bepaald met inaanmerkingneming van de doelstelling van artikel 8, lid 1, en van de betekenis welke aan die datum, bezien in verband met andere in de Code voorziene data, moet worden gehecht. Zij meent nu dat 30 september 1982 is te beschouwen als een strikt processuele termijn, uitsluitend bedoeld om tot een doeltreffend beleid van de Commissie bij te dragen en met name ook om haar de verzekering te geven dat zij, voor een onderzoek naar de vraag of de steunprojecten met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn, over voldoende tijd zal beschikken. De werkelijke vervaltermijn is 1 juli 1983, uiterste datum waarop er, volgens artikel 2, lid 1, van de Code, steun kan worden goedgekeurd.

De Commissie merkt ten slotte op dat zij alleen om de termijn van 1 juli 1983 in acht te kunnen nemen, het advies van de Lid-Staten met betrekking tot de verhoging van bedoelde steunbedragen niet heeft ingewonnen. En omdat er met het nemen van materiële beschikkingen vòòr afloop van die vervaltermijn kennelijk grotere bedragen gemoeid waren dan met een verzekering van de naleving van eenvoudige procedureregels, zou dit besluit gerechtvaardigd zijn geweest.

Opmerkingen van de gevoegde partij

De *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie,* heeft zich, *als gevoegde partij,* goeddeels op eenzelfde standpunt gesteld als verzoekster. Zij heeft voorts betoogd dat de Commissie, gezien het in artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag besloten liggend verbod van steunmaatregelen, aan artikel 95 van het Verdrag en, eo ipso, aan de Tweede Code slechts de bevoegdheid kan ontlenen tot goedkeuring van subsidies die voor de herstructurering ten enen male noodzakelijk zijn. Met andere woorden, de goedkeuring van steunmaatregelen krachtens de Tweede Code is in beginsel niet geoorloofd wanneer de Commissie het kader van haar beperkte bevoegdheid te buiten gaat.

En in casu heeft de Commissie haar bevoegdheid in tweeërlei opzicht overschreden. In de eerste plaats heeft zij bedrijfssteun goedgekeurd welke het aanhouden van onrendabele installaties mogelijk maakte en waarmede, wat de betrokken Lid-Staten betreft, een totaal bedrag gemoeid is geweest dat het bedrag van de sluitingssteun en van de investeringssteun drie à vijf maal overtrof. Voorts heeft de Commissie goedgekeurd dat er steun werd verleend aan ondernemingen die zonder staatssteun nà 31 december 1985 niet levensvatbaar zullen zijn en niet zullen kunnen concurreren. Ook uit een oogpunt van rentabiliteit hadden de omstreden steunmaatregelen dus niet mogen worden goedgekeurd in de omvang waarin zulks in bestreden beschikkingen is geschied.

Op grond van de jaarrekeningen van vijf hooggesubsidieerde ondernemingen in de vier betrokken Lid-Staten over de jaren 1980/82 en andere bekende gegevens, heeft de gevoegde partij door het bedrijfseconomisch instituut van de Duitse staalindustrie laten berekenen, hoe de bedrijfsresultaten van deze ondernemingen in genoemde periode uitvielen, welke steunbedragen zij ontvingen en hoe deze steun werd gebruikt. De resultaten van deze berekeningen werden als bijlage 1 met vijf gedetailleerde subbijlagen bij haar opmerkingen gevoegd. De belangrijkste conclusies uit deze stukken betreffen het surplus van de in de genoemde periode toegekende boven de in 1983 door de Com-

missie goedgekeurde steunverleningen en de omvang van de (niet voor herstructurering, maar) voor dekking van lopende verliezen in genoemde periode gebruikte steun. Deze omvang beloopt in drie gevallen ongeveer 40%, in één geval ongeveer 50% en in één geval ongeveer 60% van de in totaal aan de betrokken onderneming verleende steun [2]. De overige door de gevoegde partij overgelegde bijlagen met uitgebreid cijfermateriaal hebben op de langere periode 1975/82 betrekking en concluderen onder meer, dat in genoemde periode 11,6 miljard Ecu meer aan steun werd uitgekeerd dan voor een tijdige herstructurering nodig was geweest.

gesteld, dat de minimumeisen uit de beschikkingen inmiddels voor drie Lid-Staten met in totaal 1,7 miljoen ton zijn overschreden in de aangemelde herstructureringsplannen. De Commissie verwacht in die mededeling, dat het doel van 30 miljoen ton capaciteitsvermindering vòòr 1 januari 1986 zal zijn bereikt en zelfs overschreden. Door een „natuurlijke" aanpassing (zonder steun) zou daarna de doelstelling van 35 miljoen ton capaciteitsvermindering bereikt kunnen worden.

V. Beoordeling van de zaak

V.1. *Algemene opmerkingen*

Voor een beoordeling van de zaak acht ik het nuttig de volgende opmerkingen aan mijn detailanalyses vooraf te doen gaan. Wanneer men uitgaat van het in 1982 door de Raad vastgestelde doel van een totale capaciteitsvermindering in de Gemeenschap van 30 tot 35 miljoen ton, kan allereerst worden vastgesteld, dat de in de beschikkingen van 29 juni 1983 vastgestelde minimumeisen bij realisatie het doel van 30 miljoen ton voor bijna 90% verwezenlijken. De door de betrokken Lid-Staten vervolgens voorgelegde herstructureringsplannen benaderen dit minimumeinddoel voor ruim 70%. In haar ter zitting overgelegde mededeling aan de Raad van 14 november 1984 wordt

Het belang van deze realisatiegegevens wordt onderstreept door vergelijking met tabel 2 van bijlage 2 van de memorie van de Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie. Daaruit blijkt, dat in de jaren 1975 tot en met 1979 (d.w.z. vòòr de eerste steuncode) in genoemde vier landen slechts ruim 12 miljoen ton aan capaciteitsvermindering werd bereikt en in de periode van 1980 tot en met 1982 (d.w.z. na de Eerste Steuncode, maar vòòr de aanvullende doelstelling van 30 tot 35 miljoen ton in de Tweede Steuncode) een capaciteitsvermindering van slechts 9,5 miljoen ton. Uitgaande van het Nederlandse gezegde, dat de „laatste loodjes het zwaarst wegen", kan het tot dusverre op grond van de Tweede Steuncode bereikte resultaat dan op het punt van capaciteitsvermindering zeker niet onbevredigd worden genoemd, al is het nog duidelijk onvoldoende voor herstel van een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod. Herstructureringsmaatregelen van de in casu noodzakelijke omvang leiden onvermijdelijk tot aanzienlijke personeelsverminderingen. Deze bedroegen volgens genoemde tabellen in drie van de in geding zijnde vier Lid-Staten reeds in de periode 1974/82 bijna 200 000 personen. Vooral in regio's met gebrek aan vervangende werkgelegenheid roept herstructurering als hier in geding

2 — Blijkens een antwoord van de Commissie op een mijnerzijds tijdens de zitting gestelde vraag, bedroeg het aandeel van de goedgekeurde bedrijfsteun in het totaal van de goedgekeurde steun over de gehele periode 1980/85 voor Duitsland ongeveer 1/3, voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ongeveer de helft, voor Italië ongeveer 70 % en voor België zelfs ongeveer 80 %. Het aandeel van de bedrijfssteun in de totale goedgekeurde steun, blijkt dus nà 1982 veelal nog aanzienlijk te zijn gestegen.

derhalve onvermijdelijk grote sociale en politieke spanningen op. Daarom kan het zich thans aftekenende resultaat van de totale herstructureringsoperatie op zich zelf stellig reeds een indrukwekkende prestatie worden geacht.

Tegenover dit positieve saldo van de activiteiten van de Commissie moet echter vastgesteld worden, dat de omvang van de steunmaatregelen die de Commissie voor dit positieve saldo op 29 juni 1983 heeft goedgekeurd buitengewoon hoog is. Met name de omstandigheid, dat de bedrijfssteun van de over de periode 1980/85 voor de genoemde vier Lid-Staten in totaal goedgekeurde steun van ongeveer 27,5 miljard Ecu daarvan een bestanddeel uitmaakte, dat voor deze Lid-Staten als eerder vermeld respectievelijk ongeveer 50%, 50%, 70% en 80% bedroeg, verdient daarbij de bijzondere aandacht van Uw Hof. Dit hoge aandeel van bedrijfssteun in de totale goedgekeurde steun verklaart ook grotendeels, waarom per ton stilgelegde capaciteit in genoemde Lid-Staten in totaal een veel hogere steun werd toegestaan dan in de Duitse Bondsrepubliek. Vooruitlopend op mijn nadere beoordeling van de argumenten van partijen ter zake, lijkt het niet twijfelachtig, dat ook bij respectering van de minimumprijsvoorschriften, een zo omvangrijke bedrijfssteun een omvangrijke verliesdekking en daarmede een omvangrijke concurrentievervalsing ten nadele van minder of in het geheel niet gesteunde staalproducenten ten gevolge heeft gehad. Aan de juridische beoordeling van de betekenis van deze concurrentievervalsingen zal ik dan ook hierna, aan de hand van de argumenten van partijen en van de relevante voorschriften van de Tweede Steuncode, bijzondere aandacht besteden. Bij mijn nadere analyse van de zaak zal ook blijken, dat de Commissie duidelijk in strijd heeft gehandeld met tekst en strekking van wezenlijke in de Code neergelegde procedurevoorschriften.

Bij de beoordeling van de onderhavige zaak zal naar mijn oordeel tenslotte enige aandacht moeten worden besteed aan de verhouding tussen het steunverleningsbeleid en het quoteringsbeleid van de Commissie. Uit de achtereenvolgende beschikkingen van de Commissie op grond van artikel 58 van het EGKS-Verdrag blijkt enerzijds, dat onder meer door het rekening houden met vrijwillige herstructureringsmaatregelen, door overschrijdingstoleranties en door een beperkte aanpassing van quota aan produktievermeerderingen of -verminderingen (als gevolg van onder meer quota-overdracht) in geleidelijk toenemende mate een zekere flexibiliteit in de quoteringsregelingen is gebracht. Daartegenover bevestigden de artikelen 14 d) en 14 e) van de beschikking van 1983 en artikel 7 van de beschikking van 1984 echter het toch beperkte karakter van de aldus mogelijk gemaakte verschuivingen in marktaandelen ten gunste van ondernemingen met een sterke concurrentiepositie. Hoofdstrekking van de quoteringsregelingen voor de duur van de crisisperiode blijft derhalve een handhaving van de relatieve marktaandelen van de verschillende ondernemingen met betrekking tot de onder de regeling vallende produkten. Het is duidelijk, dat deze vergaande bevriezing van marktaandelen en de daaraan door de betrokken ondernemingen ontleende rechten de taak van de Commissie om concurrentievervalsende steunmaatregelen, die behoud van deze marktaandelen beogen, te beëindigen er niet eenvoudiger op heeft gemaakt. Ook de realisatie van de aan de goedkeuring voor steun verbonden voorwaarden van herstructurering en met name capaciteitsvermindering wordt door de quotaregeling niet vergemakkelijkt. Quotavermindering op grond van illegaal ontvangen steun wordt eerst in de beschikking van 1983 mogelijk gemaakt. In de beschikking van 1984 wordt, vermoedelijk ter voorkoming van wijziging in de handelsstromen op grond van concurrentievervalsende maatregelen, een toezicht op traditionele handelsstromen ingevoerd. Door deze laatste, met een vrij goederenverkeer op gespannen voet staande, toezichtregeling wordt dan het door verzoekster te-

recht onderstreepte verband tussen vrij goederenverkeer en niet door steunmaatregelen vervalste mededinging bevestigd. Het aan deze toezichtregeling verbonden gevaar van een streven naar werkelijke beperkingen van de tussenstaatse handel bij het voortduren van met name bedrijfssteun onderstreept de noodzaak het marktevenwicht op de staalmarkt zo spoedig mogelijk te herstellen. Dit is slechts mogelijk door gelijktijdige voltooïng van de herstructureringsoperatie en van de afschaffing van alle steunmaatregelen, conform de Steuncode. Het zwaartepunt van de oplossing van de staalcrisis blijkt aldus te liggen bij de toepassing van de tweede steuncode. Aan de quoteringsregeling komt slechts het karakter van een voorlopige conservatoire maatregel met een in beginsel schadelijk verstarrend karakter toe.

V.2. *De ontvankelijkheid van het beroep*

De door de Commissie in haar dupliek zowel ten aanzien van de primaire als ten aanzien van de subsidiaire vordering van verzoeksters opgeworpen en ter zitting nog nader toegelichte exceptie van niet-ontvankelijkheid zal naar mijn oordeel moeten worden verworpen.

De primaire vordering zou naar het oordeel van de Commissie reeds in haar oorspronkelijke versie op onderdelen vragen van ontvankelijkheid opwerpen en met name in haar bij repliek herziene versie niet voldoende geconcretiseerd zijn. Het verzoek om nietigverklaring van de aangevochten beschikkingen, voor zover deze beschikkingen steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaren, die voor de uitvoering van de herstructureringsmaatregelen in de genoemde vier landen niet aantoonbaar onmisbaar zijn, zou niet met de vereiste duidelijkheid en concreetheid aangeven in welke mate nietigverklaring wordt gevorderd. Naar mijn oordeel moet dit betoog niet alleen worden verworpen, omdat verzoekster haar vordering in het verdere verloop van de procedure wel degelijk nauwkeurig gepreciseerd heeft (zie tabel aan slot van deel IV.2 van de conclusie). Het betoog moet vooral worden verworpen, omdat de uiterst summiere motivering van de aanvaarding (onder voorbehoud) van de zeer hoge aangemelde steunbedragen in de aangevochten beschikkingen een rechtmatigheidscontrole door andere Lid-Staten conform de in Uw rechtspraak regelmatig aan motivering van dergelijke beschikkingen over steunmaatregelen gestelde eisen en derhalve een concreter geformuleerde vordering niet mogelijk maakte. In feite mag de Commissie zich in het licht van Uw rechtspraak over het motiveringsvereiste gelukkig prijzen, dat verzoekster welbewust geen vernietiging wegens motiveringsgebreken heeft gevraagd. Zij koos welbewust een formulering van haar vordering, die het de Commissie mogelijk maakte de motivering van de beschikkingen in de loop van de procedure alsnog zodanig nader toe te lichten, dat controle van haar materieelrechtelijke rechtmatigheid door verzoekster en door Uw Hof mogelijk zou worden. Onder de gegeven omstandigheden moet de precisering van de eis door de formule „ die voor de uitvoering van de herstructureringsmaatregelen niet aantoonbaar onmisbaar zijn" dus naar mijn oordeel voldoende worden geacht om de strekking van de primaire vordering (in de versie van de repliek) te preciseren.

De Commissie acht de subsidiaire vordering van verzoekster blijkens haar betoog ter zitting met name niet ontvankelijk, omdat het hier niet om een subsidiaire, maar om een alternatieve conclusie zou gaan. Terwijl de primaire vordering op materiële bezwaren zou berusten, zou de subsidiaire eis met name op het formele verwijt van schending

van artikel 8, lid 1 van de Steuncode berusten. Een rangverhouding als door het begrip „subsidiair" vereist zou aldus niet bestaan tussen de primaire en de subsidiaire vordering.

Noch in het Reglement van de procesvoering, noch in Uw rechtspraak heb ik echter een vereiste van een aldus gepreciseerde rangverhouding tussen primaire en subsidiaire vordering kunnen vinden. Veelal zal een subsidiaire vordering een minder vergaande strekking hebben dan de primaire vordering. Blijkens de later gegeven precisering van de primaire vordering geldt dat ook in casu. Volgens het gezaghebbende Rechtswörterbuch van Creifelds (1981) kan van een subsidiaire vordering (Hilfsantrag), als hier in het geding, in het algemeen echter niet meer geëist worden dan dat zij uitsluitend gesteld wordt voor het geval dat de hoofdvordering geen (of slechts gedeeltelijk) succes heeft. Aan die eis wordt in casu duidelijk voldaan. In de rechtspraktijk van het Hof komt men ook regelmatig gevallen tegen, waarbij hetzij de primaire vordering uitsluitend of hoofdzakelijk op materieelrechtelijke gronden en de subsidiaire vordering uitsluitend of hoofdzakelijk op formeelrechtelijke gronden berust, hetzij het omgekeerde het geval is. Ontvankelijkheidsbezwaren uit dien hoofde zijn bij mijn weten door het Hof nooit gehonoreerd. Het beroep op niet-ontvankelijkheid van de subsidiaire vordering moet derhalve eveneens worden verworpen.

V.3. *Beoordeling van de primaire vordering*

V.3.1. *Hoofdargument van verzoekster* voor de primaire vordering tot vernietiging of gedeeltelijke vernietiging van de aangevochten beschikkingen, is de beweerde strijd met het gelijkbehandelingsbeginsel (verzoekschrift, blz. 25-30, repliek blz. 18-19 en 23-27). Wat daarmede bedoeld wordt, komt op kernachtige wijze tot uitdrukking in de eerder vermelde cijfermatige precisering van de bij repliek gegeven precisering van de primaire vordering. Ten aanzien van de vier betrokken landen zou de Commissie eenzelfde verhouding tussen het totaalbedrag van de voor iedere Lid-Staat toegestane steunmaatregelen en het totaalbedrag van de netto-capaciteitsvermindering hebben moeten eisen als zij ten aanzien van de Duitse Bondsrepubliek eiste (720 Ecu steun per ton capaciteitsvermindering).

Wanneer de Duitse Bondsregering een motiveringsgebrek had ingeroepen, inhoudende, dat aanvaarding van een veelvoud van een dergelijke steun voor de betrokken Lid-Staten nader gemotiveerd had moeten worden, zou ik daarvoor begrip hebben gehad. Als eerder opgemerkt heeft verzoekster echter welbewust haar beroep niet door een dergelijk middel willen ondersteunen.

Materieelrechtelijk gezien moet dit hoofdargument verworpen worden, nu verzoekster niet aannemelijk heeft gemaakt en objectief gezien ook niet zonder nadere bewijsmiddelen aannemelijk is, dat de herstructureringsproblemen in de vier betrokken landen met die in de Duitse Bondsrepubliek vergelijkbaar zijn. Met betrekking tot investeringssteun (met name moderniseringssteun) zal het vereiste steunbedrag afhankelijk zijn van de mate van veroudering of onvoldoende rentabiliteit van de aanwezige installaties en van de produktiestructuur van de betrokken ondernemingen. Met betrekking tot sluitingssteun zal de omvang van de vereiste steunbedragen ingevolge artikel 4 van de Steuncode met name afhankelijk zijn van het aantal daarbij betrokken werknemers en van de snelheid, waarmede redelijkerwijze hun ontslag of vervroegde pensionering, gelet op de plaatselijke omstandigheden, kan worden verlangd. Voorts van de omvang van overeenkomsten, met name inzake de levering van grondstoffen, voor welker beëindiging schadeloosstelling verschuldigd is. Ten slotte van de omvang van de uitgaven die het voor een ander industrieel ge-

bruik geschikt maken van het terrein, de gebouwen en/of een infrastructuur van een gesloten produktie-installatie met zich brengt en van de termijn die daarvoor, gelet op de plaatselijke omstandigheden, redelijk moet worden geacht. Wat de bedrijfssteun betreft, is de behoefte uiteraard enerzijds afhankelijk van het verschil tussen marktprijzen en kosten van elke individuele onderneming en anderzijds van de minimale duur en omvang van de herstructureringsmaatregelen, die herstel van winstgevendheid mogelijk maken.

Meer in het algemeen gesproken heeft de Commissie er nog terecht op gewezen, dat noch de considerans, noch enige bepaling van de tekst van de Steuncode een bepaalde kwantitatieve maatstaf bevat ten aanzien van de hoogte van de steun of de relatie tussen die hoogte en de omvang van de te vorderen capaciteitsvermindering. Dat het door de Duitse Bondsregering ter zake, in eigen land, gevoerde beleid als zodanig moeilijk normatief gesteld kan worden met betrekking tot andere Lid-Staten, lijkt mij evident en is ook door de Commissie terecht naar voren gebracht. Voorts heeft de Commissie als eerder vermeld in haar verweer, aan de hand van door verzoekster niet weerlegd cijfermateriaal, duidelijk gemaakt, dat verzoekster haar ten onrechte heeft verweten, van niet gesteunde ondernemingen een gelijke capaciteitsvermindering te hebben gevraagd als van wel gesteunde ondernemingen. Het verwijt, dat zij met „Vorleistungen" (voor 1980 gerealiseerde stilleggingen) geen rekening zou hebben gehouden, heeft de Commissie eveneens voldoende weerlegd in haar eerder weergegeven verweer. Tijdens de zitting heeft de Commissie er in dit verband ook terecht op gewezen, dat bij structurele vraagvermindering in een marktéconomie ook van niet gesteunde ondernemingen een capaciteitsaanpassing aan de vraag kan worden verwacht. Dergelijke capaciteitsaanpassingen hebben ook in andere sectoren plaatsgevonden, zoals de kunstvezelindustrie. Zij zijn ook niet zo zeer een offer ten bate van het algemeen belang als maatregelen in het belang van de betrokken ondernemingen zelf. Ook van een gelijke behandeling van op relevante punten ongelijke gevallen kan dus in casu geen sprake zijn. Tenslotte heeft de Commissie met name ter zitting met onbestreden cijfers aangetoond, dat het door haar ter zake gevoerde beleid nòch tot een vermindering van het Duitse procentuele aandeel in de totale productiecapaciteit van de Gemeenschap, nòch tot een daling van het totale Duitse marktaandeel binnen de Gemeenschap heeft geleid. Ik heb al eerder uiteengezet, dat op grond van inhoud en gevolgen van de quotaregeling ook moeilijk een wezenlijke daling of stijging van enig nationaal marktaandeel tijdens het voortbestaan van de crisismaatregelen denkbaar is. Deze crisismaatregelen gezamenlijk en afzonderlijk beogen aan de staalondernemingen in alle Lid-Staten gelijke kansen te geven in 1986 weer rendabel te werken, zonder steun te ontvangen. Verzoekster heeft niet aannemelijk gemaakt, dat de Commissie van dit doel in haar beleid met betrekking tot steunmaatregelen is afgeweken.

V.3.2. Specifieke argumenten van verzoekster

Specifieke argumenten, die op de geciteerde pagina's van het verzoekschrift en de repliek ter ondersteuning van het hoofdargument van verzoekster zijn aangevoerd, zijn door de Commissie, naar mijn oordeel, voldoende weerlegd om een nadere bespreking onnodig te maken. Wel nadere bespreking behoeven de argumenten van verzoekster ter ondersteuning van haar primaire vordering, waarbij schending van individuele bepalingen van de Steuncode wordt gesteld:

a) Op blz. 32 van haar verzoekschrift (nader toegelicht op blz. 9-11 van haar repliek) stelt verzoekster allereerst strijd

met artikel 2, eerste lid, vierde gedachtenstreepje. In dit voorschrift wordt geëist „dat door de betrokken steun geen distorsies van de mededinging worden veroorzaakt en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". Uit de beperkende laatste passage van dit voorschrift en de daarmede verband houdende passage uit de derde overweging van de considerans volgt, dat anders dan verzoekster in haar verzoekschrift stelt, genoemd voorschrift niet *elke* vervalsing van de mededinging door steunmaatregelen onmogelijk beoogt te maken, maar deze vervalsingen slechts tot een minimum wil beperken. Als zodanig moet dit eerste argument dus worden verworpen. Waarop het veeleer aankomt is de vraag, of de door de Commissie toegelaten steunmaatregelen (met een per hypothese concurrentievervalsende werking) noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de betrokken herstructureringsprogramma's.

b) Is dan ook het op blz. 33 van het verzoekschrift geformuleerde, in de repliek op blz. 9, 13, 14 en 16 en ter zitting door verzoekster en de gevoegde partij uitvoerig uitgewerkte verwijt, dat de Commissie — in strijd met artikel 2, eerste lid, eerste gedachtenstreepje — steunmaatregelen voor individuele ondernemingen in verschillende vorm, met inbegrip van bedrijfssteun zou hebben goedgekeurd die niet noodzakelijk waren voor de uitvoering van een „samenhangend en nauwkeurig omlijnd herstructureringsprogramma, dat de verschillende herstructureringselementen ... omvat en geëigend is haar concurrentievermogen weer op peil te brengen en haar zoveel financiële levensvatbaarheid te geven dat zij onder normale marktomstandigheden zonder steun kan functioneren" (letterlijk citaat van de beslissende passage van het codevoorschrift). Wat dit verwijt betreft, deel ik om te beginnen het oordeel van de Commissie, dat de Code, anders dan verzoekster en vooral de Wirtschaftsvereinigung heeft gesteld, *niet* eist, dat de Commissie eerst de nodige capaciteitsvermindering voor iedere onderneming moet vaststellen en het overigens nodige herstructureringsprogramma moet goedkeuren en pas daarna de daarvoor aantoonbaar noodzakelijke steun mag goedkeuren. Het is niet in strijd met artikel 2 van de Steuncode, maar veeleer in overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling tussen Commissie, Lid-Staten en ondernemingen, wanneer de Commissie de omgekeerde weg volgt en de goedkeuring van de door een Lid-Staat nodig geachte steun onder meer afhankelijk maakt van goedkeuring van concrete herstructureringsprogramma's als in artikel 2 omschreven en van de verzekering van een tijdige uitvoering daarvan. Vast staat, dat dergelijke concrete herstructureringsprogramma's ten tijde van de uitvaardiging van de aangevochten beschikkingen nog niet in volle omvang waren voorgelegd. In verband daarmede hebben de beschikkingen de goedkeuring van de volledige steunverleningsprogramma's echter afhankelijk gesteld van vrijgavebeschikkingen, die op haar beurt pas werden afgegeven na voorlegging van concrete herstructureringsprogramma's, als in artikel 2 van de Steuncode bedoeld. Onder de gegeven omstandigheden kon de Commissie naar mijn oordeel aan de haar in artikel 2, eerste lid, eerste gedachtenstreepje, opgedragen taak inderdaad niet op meer doelmatige wijze voldoen, dan op de aangegeven manier. Ik acht deze trapsgewijze verzekering van de naleving van dit voorschrift ook niet met tekst of strekking daarvan in strijd.

c) De door verzoekster en de Wirtschaftsvereinigung gestelde schending van arti-

kel 5 van de Code door het goedkeuren van verliesdekkende bedrijfssteun in een miljardenomvang, die niet voor de uitvoering van de herstructureringsprogramma's vereist was en ook overigens in strijd kwam met artikel 5 van de Code (verzoekschrift blz. 33 en 34, repliek, blz. 16-18 en toelichtingen ter zitting), verdient meer aandacht. Voor zover de toelichtingen ter zitting op noodsteun in de zin van artikel 6 van de Code betrekking hebben, zijn zij zowel voor de beoordeling van de primaire als van de subsidiaire vordering irrelevant. De aangevochten beschikkingen hebben geen betrekking op een dergelijke noodsteun en konden daarop ook geen betrekking hebben, daar noodsteun nà 31 december 1981 niet meer mocht worden goedgekeurd. Ter zitting hebben verzoekster en de haar ondersteunende partij dan ook terecht het hoofdaccent van hun aanvallen gelegd op de goedgekeurde bedrijfssteun en de in dat opzicht verweten schendingen van artikel 5 van de Code. Daar deze schendingen, voor zover inderdaad aanwezig, zoals blijken zal, onlosmakelijk verbonden zijn met de in de subsidiaire vordering gestelde schending van wezenlijke procedurevoorschriften, kunnen zij echter slechts in samenhang met de subsidiaire vordering worden onderzocht.

V.3.3. Conclusie

De resultaten van mijn analyse van de primaire vordering van verzoekster en de daarvoor door haar aangevoerde argumenten samenvattend, concludeer ik tot ongegrondheid en derhalve verwerping van deze vordering. Deze conclusie geldt zowel voor de oorspronkelijke als voor de bij repliek gewijzigde formulering van de primaire vordering.

VI. Beoordeling van de subsidiaire vordering

VI.1. *Inleiding*

In haar subsidiaire vordering vraagt verzoekster Uw Hof de vier in geding zijnde beschikkingen nietig te verklaren, voor zover het steunbedrag dat in de verschillende Lid-Staten kan worden toegekend, de som der tot 30 september 1982 aan de Commissie betekende steunmaatregelen te boven gaat. De subsidiaire vordering is gebaseerd op schending van artikel 8, lid 1 (in verbinding met artikel 12) en artikel 8, lid 2 van de Tweede Steuncode.

Op grond van het dossier staat vast en wordt met name ook door de Commissie erkend, dat de betrokken vier Lid-Staten voor een bedrag van in totaal 7,5 miljard Ecu aan voornemens „tot invoering of wijziging van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde steun" pas nà 30 september 1982 bij de Commissie hebben aangemeld, hetgeen in strijd is met artikel 8, eerste lid, tweede volzin. Ook staat vast, dat de aanmelding van de betrokken aanvullingen of wijzigingen van de vòòr 30 september 1982 aangemelde voornemens door België, Frankrijk en Italië pas op 28 of 29 juni 1983 plaatsvond.

Ten aanzien van de voorlegging van de met de steunvoornemens verbonden concrete herstructureringsplannen heeft de Commissie blijkens haar antwoord op de schriftelijke vraag 1 c) van Uw Hof aan alle Lid-Staten zelfs een termijnverlenging tot 31 januari 1984 toegestaan. Ten slotte erkent de Commissie, dat zij — in afwijking van artikel 8, tweede lid — voor genoemde aanvullingen of wijzigingen van eerder aangemelde voornemens, de Lid-Staten niet heeft geconsulteerd alvorens de aangevochten beschikkingen vast te stellen.

Als eerder opgemerkt hangen de vaststaande schendingen van de artikelen 2 en 5 van de Tweede Steuncode met betrekking tot bedrijfssteun onlosmakelijk samen met de vermelde afwijkingen van artikel 8, leden 1 en 2 van de Code. Zoals de Commissie

reeds in haar eerder vermelde antwoord op vraag 1 c) van Uw Hof heeft erkend, kon de Commissie wegens de opgetreden vertraging in de aanmelding de in artikel 2, eerste lid, derde gedachtenstreepje voor alle steunvormen neergelegde en in artikel 5, eerste lid, tweede gedachtenstreepje voor bedrijfssteun geconcretiseerde eis van degressiviteit van deze steunvorm niet meer handhaven. Aan het slot van de terechtzitting heeft de Commissie in antwoord op een vraag mijnerzijds nogmaals uitdrukkelijk erkend, dat het niet respecteren van de in artikel 5 gepreciseerde degressiviteitseis (verstrekking voor ten hoogste twee jaar en vermindering althans éénmaal per jaar) het gevolg was van de aanvaarding van de vermelde overschrijdingen van de aanmeldingstermijn. De beoordeling van de door verzoekster met name ten aanzien van de bedrijfssteunpolitiek van de Commissie uitgesproken verwijten is dus onlosmakelijk verbonden met de beoordeling van de ter ondersteuning van de subsidiaire vordering aangevoerde schendingen van artikel 8, eerste en tweede lid. Enerzijds verdedigt de Commissie haar schending van de degressiviteitseis met name met het toelaten van de vastgestelde termijnoverschrijdingen. Omgekeerd is de beoordeling van de ernst van deze schending van een materieelrechtelijke norm van de Code van belang voor de beoordeling van de betekenis van de schendingen van artikel 8, eerste en tweede lid. Ik zal derhalve thans eerst de meest relevante bezwaren van verzoekster ten aanzien van de door de Commissie met betrekking tot de bedrijfssteun gevolgde politiek behandelen.

VI.2. *Beoordeling van de bezwaren met betrekking tot de bedrijfssteun*

De bezwaren van verzoekster betreffen in de eerste plaats de omvang van de door de Commissie toegestane bedrijfssteun. Uit de eerder door mij in deel IV.4. van deze conclusie (opmerkingen gevoegde partij) vermelde gegevens blijkt inderdaad, dat het aandeel van deze steunvorm in de totale toegestane steun na 1982 (en blijkens de gegevens in het dossier ook in absolute bedragen) nog aanzienlijk is toegenomen. Dit is duidelijk in strijd met tekst en strekking van artikel 2, eerste lid, derde gedachtenstreepje en artikel 5, eerste lid, tweede gedachtenstreepje.

Een tweede belangrijk verwijt van verzoekster betreft het concurrentievervalsende effect van deze bedrijfssteun. Terecht heeft verzoekster ter zitting op dit punt opgemerkt, dat het respecteren van de minimumprijsregeling door de betrokken ondernemingen geenszins garandeert, dat geen verkoop beneden produktiekosten geschiedt. In de overgelegde mededeling van de Commissie aan de Raad van 11 november 1984 wordt ook uitdrukkelijk erkend, dat de bedrijfssteun in een aantal gevallen nodig was en bleef voor verliesdekking. Door het aldus ondernemingen op grote schaal mogelijk te maken, tegen verliesprijzen te verkopen heeft de Commissie stellig ook vervalsing van de mededingingsvoorwaarden en behoud van marktaandelen van onrendabele ondernemingen op grote schaal mogelijk gemaakt. Terecht heeft verzoekster ter zitting gesteld, dat een beperking van deze vervalsingen tot het in de derde overweging van de considerans vereiste minimum nodig zou hebben gemaakt:

a) dat de bedrijfssteunvoornemens conform artikel 5, lid 1, eerste gedachtenstreepje gepaard gingen met uitgewerkte herstructureringsprogramma's, terwijl in feite zelfs op 1 januari 1985 nog niet alle definitieve herstructureringsprogramma's waren voorgelegd, zonder dat dit aan vrijgavebeschikkingen ten aanzien van bedrijfssteun in de weg heeft gestaan;

b) dat de Commissiebeschikkingen (of de latere vrijgavebeschikkingen) strikte voorwaarden stelden over de relatie tus-

sen de toegelaten bedrijfssteun en de omvang en strikt noodzakelijke duur van de uitvoering van de herstructureringsplannen; deze eis volgt ook duidelijk uit artikel 5, eerste lid, derde gedachtenstreepje; in feite heeft de Commissie echter in de vrijgavebeschikkingen de gevraagde bedrijfssteun zonder meer vrijgegeven, ook indien voor de uitvoering van de herstructureringsplannen een geringere of minder lang durende bedrijfssteun voldoende was geweest; het door de Commissie ter zake gevoerde beleid maakte aldus de herstructurering minder urgent; en bracht meer dan onvermijdelijke concurrentievervalsingen mede;

c) dat de bedrijfssteun alleen zou zijn toegelaten voor de tijd, die objectief nodig was voor de herstructurering.

De enige werkelijk steekhoudende verklaring van de Commissie ten aanzien van de vaststaande afwijkingen van letter en strekking van artikel 5, eerste lid van de Code [3] ligt in de tijdnood waarin zij geraakt was door de aanvaarding van overschrijding van de in artikel 8, eerste lid, vervatte termijn. Of deze *verklaring* ook een voldoende *verweer* inhoudt hangt dus af van de thans te onderzoeken betekenis van de afwijking van deze termijn.

VI.3. *Beoordeling van de verweten afwijking van artikel 8, eerste lid*

Ten aanzien van de verweten afwijking van artikel 8, eerste lid, heeft de Commissie in de eerste plaats gesteld, dat de daarin gestelde termijn niet het karakter van een fatale termijn zou hebben. Artikel 8, lid 1 zou volgens haar uiteenzetting ter zitting een eenvoudige procedurele termijn zijn, „die beoogt te verzekeren, dat de Commissie zo tijdig vòòr 1 juli 1983 over alle voorgenomen steunmaatregelen geïnformeerd wordt, dat zij daarover met inachtneming van de termijnen (van o.m. artikel 5, eerste lid, tweede gedachtenstreepje) kan beslissen" (verduidelijking tussen haakjes mijnerzijds toegevoegd). In de tweede plaats heeft zij gesteld, dat artikel 12 van de Code alleen voor een algemene wijziging van de in artikel 8, lid 1 gestelde termijn instemming van de Raad vereist. Artikel 12 zou niet in de weg staan aan de in casu toegestane termijnoverschrijdingen, daar deze een individueel en uitzonderlijk karakter hadden.

Dit verweer van de Commissie kan naar mijn oordeel haar feitelijk vastgestelde handelwijze niet rechtvaardigen. Zelfs als men met de Commissie aanneemt, dat de in artikel 8, lid 1 vastgestelde termijn voor kennisgeving geen fatale termijn is in die zin, dat iedere, nog zo geringe overschrijding van deze termijn goedkeuring van de te laat aangemelde steunvoornemens onmogelijk zou maken, moet aan deze termijn toch een stringenter karakter worden toegekend dan door de Commissie gesteld. Uit artikel 8, lid 2, van de Code moet om te beginnen worden afgeleid, dat de aanmelding zo tijdig moest plaatsvinden, dat de Commissie de gelegenheid had tijdig vòòr haar standpuntbepaling bij de Lid-Staten advies in te winnen over de belangrijkste steunvoornemens waarvan zij in kennis is gesteld. Voorts moet uit artikel 5, lid 1, tweede gedachtenstreepje niet alleen worden afgeleid, dat de aanmelding zo tijdig moet plaats vinden, dat de daarin vastgestelde termijnen nog bij de standpuntbepaling van de Commissie in acht kunnen worden genomen. Er moet ook uit worden afgeleid, dat de kennisgeving zo tijdig moet plaats vinden, dat de in dit voorschrift nauwkeurig geconcreti-

3 — Het verwijt van verzoekster, dat de Commissie in haar beleid ook met sociale overwegingen rekening heeft gehouden, acht ik als zodanig in het licht van de tekst van artikel 5, tweede lid en de derde overweging van de considerans niet gegrond. Afwijking van uitdrukkelijk in artikel 5, eerste lid, gestelde voorwaarden wordt daardoor echter niet gerechtvaardigd.

seerde degressiviteitseis kan worden gerespecteerd. Als eerder vastgesteld heeft de Commissie erkend, dat de in casu door haar toegelaten termijnoverschrijdingen respectering van deze degressiviteitseis in de aangevochten beschikkingen niet meer mogelijk maakte.

Ook het betoog van de Commissie, dat in casu artikel 12 van de Code niet behoefde te worden toegepast, moet worden verworpen. In de eerste plaats kan niet worden volgehouden, dat het in casu slechts om incidentele termijnoverschrijdingen in enkele individuele gevallen ging. Het ging integendeel om termijnoverschrijdingen, die het overgrote deel van de voorgenomen steunmaatregelen van Lid-Staten betrof. In de tweede plaats biedt artikel 5, lid 1, tweede gedachtenstreepje, tweede volzin duidelijk geen rechtsbasis voor verlenging van de in artikel 8, eerste lid gestelde termijn in individuele gevallen. Volledigheidshalve voeg ik aan deze beoordeling van de voornaamste verweermiddelen van de Commissie nog toe, dat ook haar betoog ter zitting, dat de na 30 september 1982 aangemelde omvangrijke wijzigingen van de vòòr die datum aangemelde voornemens slechts als een precisering van die eerder aangemelde voornemens moesten worden beschouwd, moet worden verworpen. De verplichting tot kennisgeving van artikel 8, lid 1, heeft uitdrukkelijk ook op voorgenomen wijzigingen van de in de artikelen 2 tot en met 7 van de code bedoelde steun betrekking.

Het verweer van de Commissie ten aanzien van de aan haar verweten eigenmachtig toegestane omvangrijke overschrijdingen van de in artikel 8, lid 1, van de Tweede Steuncode vastgelegde aanmeldingstermijn moet derhalve naar mijn oordeel worden verworpen. De vastgestelde overschrijdingen moeten ook op de aangegeven gronden als wezenlijke vormfouten worden beschouwd en het beroep van verzoekster moet derhalve op dit punt gegrond worden geacht.

VI.4. *Beoordeling van de verweten afwijking van artikel 8, tweede lid*

De feitelijke juistheid van de aan de Commissie door verzoekster eveneens verweten schending van artikel 8, tweede lid, is door de Commissie erkend. De Commissie heeft ook niet ontkend, dat de onderhavige steunvoornemens tot de belangrijkste steunvoornemens behoorden, die in artikel 8, tweede lid, zijn vermeld. Ter rechtvaardiging van het niet raadplegen van de Lid-Staten ter zake van de onderhavige steunvoornemens voert zij in hoofdzaak aan, dat dit het gevolg was van het afwegen van het belang van een tijdige materiële beslissing en het belang van de naleving van de consultatieverplichting.

Dit verweer moet eveneens worden verworpen. Het miskent het wezenlijke belang van genoemd procedurevoorschrift, dat in betekenis vergelijkbaar is met het in artikel 93, tweede lid, eerste alinea van het EEG-Verdrag vervatte procedurevoorschrift. Verzoekster heeft er in de onderhavige procedure terecht aan herinnerd, dat schending van laatstgenoemd procedurevoorschrift door Uw Hof in de zaak 84/82 (Duitsland tegen Commissie, arrest van 20 maart 1984, Jurispr. 1984, blz. 1451) en in de daaraan voorafgaande conclusie van de advocaat-generaal Sir Gordon Slynn van zo wezenlijke aard is geacht, dat deze schending tot vernietiging van de betrokken beschikking diende te leiden.

Ook het argument van de Commissie, dat zij hier het belang van een tijdige materiële beslissing moest afwegen tegen het belang van naleving van de consultatieplicht, moet worden verworpen. In feite onderstreept dit argument slechts de ernst van de aan de Commissie verweten schending van artikel 8, lid 1, van de Code. Door laatstgenoemde schending heeft de Commissie zichzelf in de genoemde dwangpositie gebracht. Zij kan zich, gegeven het onrechtmatige karakter van de schending van artikel 8, lid 1, dan niet beroepen op de aldus door eigen schuld ontstane dwangpositie. Het belang

van de schending van de consultatieplicht is voorts juist met betrekking tot voornemens tot verlening van omvangrijke bedrijfssteun bijzonder groot. De andere Lid-Staten zijn uiteraard beter op de hoogte van de nadelige gevolgen voor hun industrie van de daaraan verbonden concurrentievervalsingen dan de Commissie. Op dit concurrentievervalsende karakter van deze steunvorm heb ik al eerder gewezen. Verzoekster heeft in dit verband echter terecht ook gewezen op Uw arrest van 15 januari 1985 in de zaak 250/83 (Finsider tegen Commissie, Jurispr. 1985, blz. 142). Met name de rechtsoverwegingen 7, tweede volzin en 9, tweede volzin, van dit arrest spreken in dit opzicht inderdaad duidelijke taal. Zij onderstrepen het feit, dat deze steunvorm de meest schadelijke gevolgen voor de concurrentieverhoudingen heeft, dat zij het verst verwijderd zijn van het wezenlijke doel van herstructurering en dat zij het bereiken van dit einddoel kunnen vertragen.

Het verwijt van verzoekster van schending van artikel 8, lid 2, acht ik derhalve eveneens gegrond. Evenals de schending van artikel 8, lid 1, acht ik deze schending een zo wezenlijke vormfout, dat zij een gedeeltelijke vernietiging van de hier aangevochten beschikkingen rechtvaardigt, als door verzoekster in haar subsidiaire vordering gevraagd.

VI.5. *De conclusie ten aanzien van de subsidiaire vordering*

Concluderend ten aanzien van de subsidiaire vordering en de ter ondersteuning daarvan aangevoerde twee middelen, meen ik dus, dat deze gegrond is en tot de gevraagde vernietiging van de onderhavige vier beschikkingen dient te leiden, voor zover het steunbedrag dat in de betrokken Lid-Staten op grond van deze beschikkingen kan worden toegekend, de som der tot 30 september 1982 aan de Commissie medegedeelde voornemens tot steunverlening te boven gaat.

Ingevolge artikel 34 van het EGKS-Verdrag dient deze vernietiging gepaard te gaan met een terugverwijzing van de zaak naar de Commissie. Anders dan artikel 174, tweede alinea, van het EEG-Verdrag met betrekking tot verordeningen, geeft artikel 34 van het EGKS-Verdrag Uw Hof met betrekking tot beschikkingen als hier in geding geen mogelijkheid, gevolgen van de vernietigde beschikkingen aan te wijzen, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Artikel 34 van het EGKS-Verdrag regelt zelf de rechtsgevolgen van de vernietiging. Op de problemen die in dit verband rijzen zal ik thans in mijn slotopmerkingen ingaan, alvorens mijn eigenlijke conclusie te formuleren.

VII. Slotopmerkingen en conclusie

VII.1. *Slotopmerkingen*

Ten aanzien van de rechtsgevolgen van vernietiging van beschikkingen als hier in geding, bepaalt artikel 34 van het EGKS-Verdrag, dat de Commissie na terugverwijzing van de zaak „is gehouden de maatregelen te nemen, die de tenuitvoerlegging van de beslissing tot vernietiging medebrengt. Indien een onderneming of een groep van ondernemingen een bijzonder nadeel heeft geleden van een beschikking of aanbeveling, waaraan naar het oordeel van het Hof een fout kleeft van zodanige aard dat zij een aansprakelijkheid voor de Gemeenschap medebrengt, is de Hoge Autoriteit gehouden, daarbij gebruik makende van de bevoegdheden welke haar door dit Verdrag zijn toegekend, de maatregelen te nemen, die op een billijke wijze het nadeel herstellen dat het onmiddellijke gevolg is van de vernietigde beschikking of aanbeveling, en zonodig een rechtvaardige schadevergoeding toe te kennen". De tweede alinea van artikel 34 voegt daaraan toe: „indien de Hoge Autoriteit in gebreke blijft binnen een redelijke termijn de maatregelen te nemen, die de tenuitvoerlegging van een beslissing tot vernietiging medebrengt, staat een beroep tot schadevergoeding op het Hof open". De tweede alinea van artikel 34 verwijst aldus naar de mogelijkheid van acties

tot schadevergoeding, in artikel 40 van het Verdrag opengesteld. Dit artikel biedt deze mogelijkheid echter uitdrukkkelijk onder voorbehoud van de geciteerde bepalingen van artikel 34, eerste alinea, die dus een zelfstandig karakter dragen en ook gelden wanneer — gelijk in casu — geen schadevergoeding is gevorderd.

Verzoekster heeft ter zitting uitdrukkelijk gesteld, dat het er haar met name om te doen is de Commissie in de eindfase van de uitvoering van de Steuncode een sterkere positie te verschaffen tegenover de betrokken vier Lid-Staten. Dit zou moeten resulteren in een sterkere capaciteitsvermindering en minder steun in genoemde Lid-Staten. Anderzijds heeft zowel verzoekster als de haar vorderingen ondersteunende Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie bij herhaling tijdens de procedure betoogd en, naar mijn oordeel, tot op zekere hoogte ook aannemelijk gemaakt, dat Duitse staalondernemingen een bijzonder nadeel hebben geleden als direct gevolg van de aangevochten beschikkingen. Met name geldt dit naar mijn oordeel met betrekking tot de afwijking van het in artikel 5 ten aanzien van bedrijfssteun geconcretiseerde degressiviteitsvereiste ten aanzien van toe te laten bedrijfssteun. Deze was als vastgesteld het onvermijdelijk gevolg van de onrechtmatig bevonden afwijking van artikel 8, leden 1 en 2 van de Tweede Steuncode. Het geldt naar mijn oordeel niet ten aanzien van de door de Commissie toegestane afwijkingen van de in artikel 5, tweede gedachtenstreepje tevens vastgelegde termijn van twee jaar. Tijdens de procedure is gebleken en met name tijdens de zitting bevestigd, dat de Lid-Staten in het kader van de Raad conform de daartoe in de tweede volzin van deze bepaling geopende mogelijkheid eenstemmig op 25 juli 1983 een positief advies ten aanzien van deze afwijking van de genoemde termijn hebben afgegeven. De Commissie kon daartoe dus vervolgens in haar vrijgavebeschikkingen ook overgaan.

Gelet op de bijzondere omstandigheden die de vastgestelde schendingen van artikel 8 van de Tweede Steuncode weliswaar niet rechtvaardigen, maar wel begrijpelijk maken, is het naar mijn oordeel niet zeker, zij het ook niet uitgesloten, dat aan de Commissie een zodanig verwijt kan worden gemaakt, dat dit conform de derde volzin van artikel 34 van het Verdrag zou rechtvaardigen als oordeel van Uw Hof uit te spreken, dat aan de te vernietigen beschikkingen „een fout kleeft van zodanige aard dat zij een aansprakelijkheid voor de Gemeenschap medebrengt". Ik geef Uw Hof dan ook in overweging deze vraag in Uw onderhavige arrest uitdrukkelijk open te laten. Dit lijkt mij mede van belang om niet vooruit te lopen op eventuele latere acties van benadeelde ondernemingen op grond van artikel 40 van het EGKS-Verdrag. Daarbij zullen dan eveneens de mogelijke parallelen tussen de derde volzin van artikel 34 van het EGKS-Verdrag en Uw rechtspraak met betrekking tot de aansprakelijkheid ex artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag voor normatieve handelingen aan de orde kunnen komen. In de onderhavige procedure zijn op dit punt ook onvoldoende gegevens naar voren gekomen om Uw Hof tot een eindoordeel ter zake in staat te stellen.

Indien Uw Hof mijn voorstellen op dit punt zou volgen, worden de rechtsgevolgen van een vernietiging primair door de tweede volzin van artikel 34 beheerst. Daar de eigenmachtige aanvaarding van overschrijding van de in artikel 8, lid 1 van de Tweede Steuncode vervatte aanmeldingstermijn als zodanig niet meer kan worden hersteld, zal toepassing van deze volzin de Commissie in de eerste plaats moeten leiden tot het alsnog inwinnen van het advies van de Lid-Staten over de betrokken steunvoornemens. Op grond daarvan zal de Commissie dan moeten beoordelen, of zij alsnog vermindering van de toegestane bedrijfssteun van de betrokken Lid-Staten, dan wel grotere vermindering van productiecapaci-

teit of andere aanvullende herstructureringsmaatregelen dient te eisen. Uit punt 12 en andere passages van de ter zitting overgelegde mededeling van de Commissie aan de Raad van 14 november 1984 leid ik af, dat dergelijke rechtsgevolgen ook nog realiseerbaar moeten worden geacht. Aldus kan dan verzekerd worden, dat het hoofddoel van de Steuncode, het herstel van de levensvatbaarheid van de meeste staalondernemingen in de betrokken Lid-Staten, per 1 januari 1986 ook bereikt wordt zonder dat na deze datum daartoe nog steun behoeft te worden uitbetaald. Dat volledige stopzetting van specifieke steunmaatregelen nà genoemde datum beoogd wordt, is door de Commissie aan het slot van de zitting ook nogmaals uitdrukkelijk bevestigd. Enkele ondernemingen zullen na deze datum echter volgens de Commissie op eigen kracht de aanpassingen nog moeten voortzetten om weer winstgevend te worden.

De gevolgen van de schending van het in artikel 5 van de Steuncode geconcretiseerde degressiviteitsvereiste (die als opgemerkt het onvermijdelijk gevolg was van de onrechtmatig bevonden aanvaarding van de overschrijding van de aanmeldingstermijn), zullen na uw arrest vermoedelijk niet meer volledig rechtstreeks hersteld kunnen worden, door alsnog aan de resterende uitbetalingen van bedrijfssteun een degressief karakter te verlenen. Mede gelet op artikel 40 van het EGKS-Verdrag zal de Commissie daarom op grond van artikel 34, tweede volzin, wellicht ook andere maatregelen moeten overwegen, die „op een billijke wijze het nadeel herstellen dat het onmiddellijke gevolg is van de vernietigde beschikkingen" om de derde volzin van artikel 34 nogmaals te citeren. Daarbij zal dan onder meer gedacht kunnen worden aan maatregelen in het kader van de quoteringsregeling, indien deze in de een of andere vorm in 1986 nog zou worden voortgezet.

In verband met de nog slechts korte termijn die tot 1986 rest, alsmede in verband met de korte nieuwe termijnen voor aanmelding van steunvoornemens, goedkeuring daarvan en verlenging van de termijn voor bedrijfssteun, die de Commissie ter zitting onder voorbehoud van de vereiste toestemming van de Raad heeft aangekondigd, zal Uw arrest uiteraard meer praktisch effect kunnen hebben naarmate het eerder wordt gewezen. Volgens persberichten is de betrokken wijziging van de steuncode op 27 maart goedgekeurd. De wijzigingsbeschikking nr. 1018/85/EGKS werd vervolgens op 23 april jl. in het Publikatieblad L 110/5 gepubliceerd. Op grond van een uitvoerige considerans vervangt zij de termijn van artikel 2, lid 1, vijfde streepje door „1 augustus 1985", die van artikel 5, lid 1, tweede streepje door „31 december 1985" en die van artikel 8, lid 1, door „31 mei 1985".

Ten aanzien van de kostenverdeling stel ik U voor de Commissie, behalve tot haar eigen kosten, ook tot de helft van de kosten van verzoekster en die van de haar ondersteunende partij te veroordelen, indien U met mij van oordeel bent, dat de subsidiaire vordering van verzoekster moet worden toegewezen.

VII.2. *Conclusie*

Concluderend stel ik U voor:

1) de beschikkingen nrs. 83/391/EEG, EGKS, 83/393/EGKS, 83/396/EGKS en 3/399/EGKS van de Commissie van 29 januari 1983 (PB. 1983, L 277), waarin zij de regeringen van België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Konink-

rijk tot steunverlening aan bepaalde ijzer- en staalproducenten heeft gemachtigd, nietig te verklaren, voor zover het steunbedrag dat volgens de betrokken beschikkingen kan worden toegekend, de som der tot 30 september 1982 aan de Commissie medegedeelde voornemens tot steunverlening te boven gaat;

2) de zaak op grond van artikel 34 van het EGKS-Verdrag terug te wijzen naar de Commissie;

3) de rechtsgevolgen van de nietigverklaring in de rechtsoverwegingen van Uw arrest kort te verduidelijken in de zin als in mijn conclusie uitvoeriger aangegeven;

4) de verderstrekkende vorderingen van verzoekster als ongegrond te verwerpen;

5) de Commissie in haar eigen kosten van de procedure te verwijzen, alsmede in de helft van de proceskosten, gemaakt door verzoekster en door de Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, die zich aan de zijde van verzoekster heeft gevoegd.