CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 27 november 1984 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Omdat de crisis in de ijzer- en staalindustrie in 1983 voortduurde, werd het stelsel van toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van de ijzer- en staalindustrie — dat in zijn verscheidene vormen het Hof welbekend is uit een reeks andere zaken — bij beschikking nr. 2177/83 van 28 juli 1983 (PB L 208 van 1983, blz. 1) tot 31 januari 1984 verlengd.

Met het oog op de onderhavige zaak zij van de bepalingen van deze richtlijn slechts artikel 14 vermeld, dat in een aanpassing van de quota voorzag voor ondernemingen die als gevolg van de omvang van de voor een kwartaal vastgestelde verminderingspercentages voor een bepaalde categorie produkten voor buitengewone moeilijkheden kwamen te staan. Voorwaarde daarvoor was in de eerste plaats, dat de onderneming gedurende de twaalf maanden, voorafgaande aan het betrokken kwartaal, *geen steun* had ontvangen krachtens beschikking nr. 2320/81 (PB L 228 van 1981, blz. 14) (met uitzondering van de in artikel 4 bedoelde sluitingssteun). Voorts zij vermeld, dat op grond van artikel 14a een verhoging van het referentieproduktiecijfer en/of de referentiehoeveelheid onder bepaalde, thans niet verder relevante voorwaarden mogelijk was en dat daarvoor wederom voornoemde voorwaarde — betreffende de verlening van steun — gold. Tenslotte bepaalde artikel 15a, dat de Commissie de quota van een onderneming in passende mate kon verminderen, wanneer zij constateerde, dat die onderneming steun had ontvangen die niet krachtens beschikking nr. 2320/81 door de Commissie was goedgekeurd; in het geval van een dergelijke constatering kon de betrokken onderneming ook niet in aanmerking komen voor een aanpassing op grond van de artikelen 14, 14a, 14b, 14c en 16.

Reeds betrekkelijk kort na de vaststelling van beschikking nr. 2177/83, kwam de Commissie tot de conclusie, dat de toepassing ervan op onvoorziene moeilijkheden stuitte in de zin van artikel 18, lid 1, van deze beschikking, bepalende:

„Indien zich op de ijzer- en staalmarkt ingrijpende wijzigingen voordoen of de toepassing van deze beschikking op onvoorziene moeilijkheden stuit, brengt de Commissie langs de weg van een algemene beschikking de vereiste aanpassing aan."

Bijgevolg gaf zij op 30 september 1983 beschikking nr. 2748/83, houdende wijziging van beschikking nr. 2177/83 (PB L 269 van 1983, blz. 55), waarvan artikel 1 bepaalde:

„Artikel 14, eerste alinea, eerste streepje, en artikel 14a, lid 4, tweede streepje, van beschikking nr. 2177/83/EGKS worden als volgt gelezen:

‚— geen door de Commissie *met het oog op de dekking van exploitatieverliezen* goedgekeurde steun hebben ontvangen'."

Dit betekende, dat op grond daarvan alle ondernemingen die gedurende de twaalf maanden vóór het betrokken kwartaal krachtens beschikking nr. 2320/81 steun hadden ontvangen, in aanmerking konden komen voor toepassing van de aanpassingsregeling op de enkele voorwaarde, dat het niet om steun ter dekking van exploitatieverliezen ging.

In dit verband zij eraan herinnerd, dat bij beschikking nr. 2320/81 door de Lid-Staten

* Vertaald uit het Duits.

of met staatsmiddelen bekostigde steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie (onder bepaalde voorwaarden) verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, voor zover het ging om:

— steun ten behoeve van *investeringen* in de ijzer- en staalindustrie op grond van een bij de Commissie aangemeld investeringsprogramma (artikel 3);

— steun ter dekking van de normale uit de gedeeltelijke of volledige *sluiting* van staalondernemingen voortvloeiende kosten (artikel 4);

— steun ter vergemakkelijking van de *werking* van bepaalde ondernemingen of installaties (artikel 5; met dien verstande dat deze steun voor ten hoogste twee jaren mocht worden verleend en althans eenmaal per jaar geleidelijk moest worden verminderd en dat er uit dien hoofde na 31 december 1984 geen uitkering meer mocht worden gedaan);

— noodsteun met het oog op de instandhouding van een onderneming, indien hij noodzakelijk was om *het hoofd te bieden aan acute sociale problemen* (artikel 6; met dien verstande dat deze steun ten hoogste over een periode van zes maanden mocht worden verleend en niet meer mocht worden goedgekeurd na 31 december 1981); of

— steun voor *research- en ontwikkelingsprojecten* waarmee bepaalde doelstellingen werden nagestreefd (artikel 7).

Voorts zij eraan herinnerd, dat ingevolge artikel 2 van beschikking nr. 2320/81 steunmaatregelen uiterlijk op 1 juli 1983 moesten worden goedgekeurd en dat op grond van artikel 4 de goedkeuring van sluitingssteun ook na 1 juli 1983 kon plaatsvinden.

Finsider, die volgens de Commissie steun ter dekking van exploitatieverliezen heeft ontvangen, acht de wijziging van beschikking nr. 2177/83 onrechtmatig. De bewering van de Commissie als zou Finsider steun *ter dekking van exploitatieverliezen* hebben ontvangen, zou onjuist zijn. Finsider verwijt de Commissie, dat zij door discriminatie van verzoekster haar bevoegdheid heeft misbruikt; zij zou artikel 18 van beschikking nr. 2177/83 hebben geschonden; beschikking nr. 2748/83 zou onvoldoende zijn gemotiveerd; zij zou schending van beschikking nr. 2320/81 opleveren en in strijd zijn met het in artikel 4, sub b, EGKS-Verdrag vervatte beginsel van gelijke behandeling. Verzoekster heeft zich derhalve op 10 november 1983 tot het Hof gewend met het verzoek,

— beschikking nr. 2748/83 nietig te verklaren;

— alle andere voorzieningen te treffen die het Hof — mede gelet op artikel 34 EGKS-Verdrag — zal vermenen te behoren;

— de Commissie in de proceskosten te verwijzen.

De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van verzoekster in de kosten. Voor wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft, refereert zij zich aan het oordeel van het Hof. Zij acht verzoeksters bezwaren tegen haar handelwijze ongegrond. Met betrekking tot de steun aan Finsider verklaart zij, dat deze voor het derde kwartaal van 1983 een verzoek krachtens artikel 14 van beschikking nr. 2177/83 heeft ingediend. Zij, de Commissie, zou dit verzoek hebben afgewezen. Verzoekster zou zich bij die afwijzing hebben neergelegd en daartegen geen beroep hebben ingesteld.

2. Over de onderhavige zaak zou ik het volgende willen opmerken.

2.1. Ontvankelijkheid van het beroep

In dit verband moet worden ingegaan op bedenkingen die in tweeërlei opzicht rijzen: enerzijds zou aan verzoeksters procesbelang kunnen worden getwijfeld, en anderzijds is niet zeker, of aan de voorwaarden van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag is voldaan.

2.1.1. Wanneer ik het doel van het beroep juist heb begrepen, tracht verzoekster voornamelijk te bereiken, dat de bij beschikking nr. 2748/83 ingevoerde voorwaarde (namelijk dat ondernemingen die een verzoek krachtens artikel 14 van beschikking nr. 2177/83 indienen, geen steun ter dekking van exploitatieverliezen hebben ontvangen) komt weg te vallen, hetgeen tot gevolg zou hebben, dat een aanpassing van de quota in geval van buitengewone moeilijkheden mogelijk wordt voor alle ondernemingen die steun hebben ontvangen (ook wanneer het steun ter dekking van exploitatieverliezen betreft).

De Commissie heeft erop gewezen, dat op grond van voornoemd artikel 15a van beschikking nr. 2177/83 quota-aanpassingen zijn uitgesloten, wanneer wordt geconstateerd, dat een onderneming niet-goedgekeurde steun heeft ontvangen. Zij betoogt, dat verzoekster dergelijke onrechtmatige steun heeft ontvangen. Daarop zou niet slechts zijn gewezen bij de (niet door verzoekster betwiste) afwijzing van een verzoek om aanpassing, deswege zou ook een procedure ex artikel 88 EGKS-Verdrag zijn ingeleid.

Ware dit juist, dan zou zulks betekenen, dat verzoekster — wat voornoemd doel betreft — geen procesbelang heeft, omdat — zelfs bij wijziging van artikel 14 — voor haar een quota-aanpassing zou zijn uitgesloten.

Ik aarzel echter om het beroep op deze grond als niet ontvankelijk te bestempelen. Eerst en vooral is er het feit, dat verzoekster met klem betoogt, dat niet is gezegd, dat zij onrechtmatige steun heeft ontvangen (en in dit verband moeten wij erkennen, dat ons niets met zekerheid bekend is omtrent een beslissing op een aanvraag van verzoekster krachtens artikel 14 van beschikking nr. 2177/83, noch omtrent de beweerde procedure ex artikel 88 EGKS-Verdrag, noch ook omtrent andere constateringen in de zin van artikel 15a van beschikking nr. 2177/83).

Voorts is niet uitgesloten, dat het beroep ook een ander doel heeft, namelijk — na nietigverklaring van de bij beschikking nr. 2748/83 in beschikking nr. 2177/83 aangebrachte wijziging — herstel van de vroegere toestand (op grond waarvan quota-aanpassingen slechts mogelijk waren voor ondernemingen die — behalve *sluitingssteun* — geen steun hadden ontvangen). Zulks zou betekenen, dat ook voor een hele reeks andere ondernemingen die steun hebben ontvangen, een quota-aanpassing niet was gerechtvaardigd. Het kan echter bezwaarlijk worden aangenomen, dat verzoekster geen belang heeft bij een dergelijke correctie van de — volgens haar — vervalste mededingingsverhoudingen, ook wanneer daarvoor thans — na het verstrijken van de geldigheidsduur van de regeling en de daadwerkelijke toepassing daarvan — mogelijkerwijs nog slechts schadevergoeding op grond van artikel 34 EGKS-Verdrag mogelijk is.

Daarom wil ik niet voorstellen, het beroep niet ontvankelijk te verklaren wegens het ontbreken van procesbelang.

2.1.2. Met betrekking tot het andere aspect — of aan de voorwaarden van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag is voldaan — staat vast, dat de bestreden beschikking, waarbij in beschikking nr. 2177/83 bepalingen van algemene strekking (dus rechtsnormen) zijn gewijzigd, eveneens algemene strekking heeft, zodat een onderneming daartegen slechts beroep kan instellen, wanneer zij volgens die onderneming *te haren opzichte misbruik van bevoegdheid* inhoudt.

Wat dit juist betekent, moet op grond van de bestaande rechtspraak worden vastgesteld, en daarna moet worden onderzocht, of in het onderhavige beroep aan deze voorwaarde is voldaan.

a) In de rechtspraak (zaken 2/57 [1] en 8/57 [2]) is reeds vroeg duidelijk gesteld, dat voor het begrip *„misbruik van vertrouwen"*

1 — Arrest van 13 juni 1958, zaak 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 137.

2 — Arrest van 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 241.

het nagestreefde doel, de doelstelling van een maatregel doorslaggevend zijn. Van misbruik van bevoegdheid is dus sprake, wanneer een bevoegdheid voor andere doeleinden wordt gebruikt dan waarvoor zij is toegekend, wanneer met een beschikking een ander doel wordt nagestreefd dan rechtens mag worden nagestreefd; er moet, met andere woorden, van een ongeoorloofde beweegreden blijken.

Gelijk eveneens reeds duidelijk is gemaakt, kan daarbij ook sprake zijn van het ontgaan van een *bijzondere procedure* (vgl. zaak 2/57 [1], waarin de Hoge Autoriteit werd verweten, dat zij op een situatie waarvoor de procedure van artikel 59 EGKS-Verdrag had te gelden, artikel 53, sub b, had toegepast teneinde de naleving van de in artikel 59 neergelegde waarborgen te ontgaan; of de gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82 [3], waarin er bezwaar tegen werd gemaakt, dat tot een algemene quotaverhoging was besloten buiten de procedure van artikel 58 EGKS-Verdrag om).

Voorts is belangrijk, dat van misbruik van vertrouwen niet alleen sprake is bij bewust misbruik, maar ook wanneer blijkt van een *ernstig gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid,* gelijkstaande met miskenning van het wettelijke doel. En tenslotte zij nog vermeld, dat in zaak 8/57 [2] werd aanvaard, dat miskenning van het beginsel van gelijkheid van de verbruikers misbruik van bevoegdheid kon opleveren ten opzichte van personen wier belangen bewust waren opgeofferd.

b) Wat met name de termen „misbruik van bevoegdheid te hunnen opzichte" in artikel 33, tweede alinea, betreft, is op grond van de rechtspraak ook duidelijk, dat daarvoor ten aanzien van de *ontvankelijkheid* van het beroep niet het *bewijs* van misbruik van vertrouwen is vereist. Noodzakelijk is volgens het Hof slechts (zie zaak 3/54 [4], dat uitdrukkelijk misbruik van bevoegdheid wordt *gesteld* en dat de *redenen* worden vermeld waarom naar de mening van de verzoekende partij misbruik van bevoegdheid te haren opzichte aanwezig is. In het arrest in de gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63 [5] wordt in dit verband gesteld, dat *gronden moeten worden aangevoerd die misbruik van bevoegdheid* ten opzichte van de verzoekende partij *aannemelijk maken*; en volgens het arrest in de gevoegde zaken 3 en 4/64 [6] dienen *overtuigend* de feiten en omstandigheden te worden aangeduid die het waarschijnlijk maken, dat de Hoge Autoriteit door een ernstig gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid, gelijkstaande met miskenning van het wettelijke doel, andere doeleinden heeft nagestreefd dan die waartoe haar bevoegdheden zijn toegekend.

Met betrekking tot de woorden *„te hunnen opzichte"*, die in artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag van cruciaal belang zijn, werd in het arrest in zaak 8/55 [7] weliswaar beklemtoond, dat het niet noodzakelijk is te stellen, dat een *individuele* beschikking ten opzichte van de verzoekende partij onder het mom van een algemene beschikking is vastgesteld, maar men kan niet aan de

1 — Arrest van 13 juni 1958, zaak 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 137.

2 — Arrest van 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Acières Belges/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 241.

3 — Arrest van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951.

4 — Arrest van 11 februari 1955, zaak 3/54, Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (Assider)/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1954-1955, blz. 133.

5 — Arrest van 9 juni 1964, gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1964, blz. 441.

6 — Arrest van 8 juli 1965, gevoegde zaken 3 en 4/64, Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1965, blz. 669.

7 — Arrest van 16 juli 1956, zaak 8/55, Belgische Steenkool-Federatie/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1955-1956, blz. 211.

indruk ontkomen, dat in de rechtspraak meer dan eens de voorkeur is gegeven aan een betrekkelijk restrictieve uitlegging van deze voorwaarde. Daartoe kan worden verwezen naar voornoemd arrest, waarin wordt verklaard, dat het bij het beroepsrecht van artikel 33, tweede alinea, om een uitzonderingsgeval gaat dat zijn verklaring vindt in het feit, dat in een dergelijk geval altijd nog *het individuele element overweegt*, en als voorwaarde wordt gesteld, dat de verzoekende partij het voorwerp is van of althans wordt getroffen door het beweerde misbruik van vertrouwen. Voorts kan daartoe worden verwezen naar het arrest in de gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63 [5], volgens hetwelk gronden moeten worden aangevoerd die aannemelijk maken, dat de bestreden beschikking de verzoekende partij rechtstreeks in haar belangen benadeelt (hetgeen evenwel niet het geval kan zijn, wanneer de beschikking alle verzoekende partijen in gelijke mate raakt).

Men kan zich echter afvragen, of het te dezen in de recentere rechtspraak (gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82 [3] niet tot een zekere versoepeling is gekomen. In dit geval werd immers het beroep van een vereniging tegen een beschikking waarbij voor bepaalde ondernemingen (monoproducenten van betonstaal) een algemene quotaverhoging was vastgesteld, ontvankelijk verklaard op grond dat enkele leden van de vereniging, die eveneens de betrokken produkten voortbrachten, van de quotaverhoging waren uitgesloten en daardoor ten aanzien van de mededinging werden benadeeld. Mijns inziens zijn er evenwel geen voldoende duidelijke aanwijzingen voor een fundamentele verandering in vorenaangehaalde, sinds jaren vaststaande rechtspraak, want in laatstgenoemd geval heeft kennelijk ook de omstandigheid meegespeeld, dat het materieelrechtelijke probleem dat toen aan de orde was, in ieder geval in het kader van beroepen tegen individuele beschikkingen moest worden onderzocht.

c) Toetst men het onderhavige geval aan deze bevindingen, dan kan bezwaarlijk worden ontkend, dat verzoekster *misbruik van vertrouwen* heeft gesteld en daartoe ook vrij omstandig gemotiveerde gronden heeft aangevoerd.

Dit kan stellig worden gezegd met betrekking tot het eerste middel — misbruik van vertrouwen wegens discriminatie van verzoekster. Daartoe is immers aangevoerd, dat de bestreden beschikking effecten heeft die met de doelstellingen van de regeling inzake quota-aanpassingen (ondersteuning van ondernemingen in buitengewone moeilijkheden) in tegenspraak zijn en ze dus miskennen; en voorts is in dit verband betoogd, dat de beschikking nadelige gevolgen heeft voor ondernemingen die bijzonder ernstig door de staalcrisis zijn getroffen (en dus een onrechtmatig doel nastreeft), terwijl zij tegelijkertijd concurrenten die betere bedrijfsresultaten boeken de mogelijkheid biedt om (dank zij een quota-aanpassing in weerwil van de verlening van steun) hun positie te versterken.

Hetzelfde kan ook worden aangenomen met betrekking tot de grief inzake schending van artikel 18 van beschikking nr. 2177/83. Daartoe heeft verzoekster immers aangevoerd, dat geen sprake kan zijn van onvoorziene moeilijkheden die de vaststelling van beschikking nr. 2748/83 rechtvaardigden, omdat reeds bij de vaststelling van beschikking nr. 2177/83 (op 28 juli 1983) bekend was, welke steun reeds was toegekend en welke nog werd gepland, zodat het ervoor moet worden gehouden, dat de Commissie met kennis van dit feit bij de opstelling van de artikelen 14 en 14a van beschikking nr. 2177/83 in hun oorspronkelijke versie een bewuste keuze heeft gemaakt. Zulks zou neerkomen op misbruik van deze bepaling en miskenning van het bij wijziging van beschikking nr. 2177/83 toe te passen artikel 58 EGKS-Verdrag, hetgeen inderdaad als misbruik van procedure in de zin van vorenaangehaalde rechtspraak zou kunnen worden beschouwd.

3 — Arrest van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951.

5 — Arrest van 9 juni 1964, gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1964, blz. 441.

Voorts kan in dit verband wellicht ook nog aan de grief inzake schending van beschikking nr. 2320/81 worden gedacht, aangezien daartoe is aangevoerd, dat daarin geen sprake is van een rangorde van de verschillende vormen van steun, zodat de bestreden beschikking, inzonderheid door de invoering van een sanctie, tot wijziging van beschikking nr. 2320/81 heeft geleid.

De grief inzake motiveringsgebrek (ten aanzien van de toepassing van artikel 18 van beschikking nr. 2177/83) moet daarentegen buiten beschouwing worden gelaten, en ook de grief inzake schending van het beginsel van gelijke behandeling kan als zodanig in geen geval worden geacht onder de categorie „misbruik van vertrouwen" te vallen.

d) Met betrekking tot het vereiste, dat het overtuigende bewijs moet worden geleverd van een *ten opzichte van verzoekster gepleegd misbruik van vertrouwen*, heb ik evenwel heel wat bedenkingen, met name gelet op vorenaangehaalde oudere rechtspraak.

Beroep op een beweerde benadeling is daartoe stellig niet voldoende. Veeleer moet het bewijs worden verlangd, dat verzoekster in zekere zin een bijzonder offer heeft moeten brengen. Anders zou iedere betekenis worden ontnomen aan de met artikel 33, tweede alinea, beoogde beperking van het beroepsrecht. Daartoe bestaat geen aanleiding, gelet op de bij de uitvoering van een „algemene beschikking" bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming. Op grond van al het voorgaande kan van een bijzonder offer echter geen sprake zijn. Met name kunnen wij niet voorbijgaan aan de onweersproken verklaring van de Commissie, dat de meeste grote staalondernemingen (Usinor, Sacilor, ARBED Saarstahl enzovoort) zich in dezelfde positie bevonden als verzoekster (uitsluiting van de aanpassingsregeling wegens verlening van steun ter dekking van exploitatieverliezen).

Mitsdien is het volkomen gerechtvaardigd te stellen, dat het beroep niet ontvankelijk moet worden verklaard op grond dat niet aan alle voorwaarden van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag is voldaan.

2.2. Ik wil mijn onderzoek echter niet hierbij laten — niet in het laatst omdat op grond van het arrest in de gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82 [3] misschien aan de juistheid van het hiervoor gestelde kan worden getwijfeld —, doch althans subsidiair ook op de *gegrondheid van het beroep* ingaan.

Daarbij heb ik mij evenwel (gelet op de bestaande rechtspraak — arresten in zaak 8/55 [7], zaak 13/57 [8], de gevoegde zaken 36-38/58 [9] en de gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63 [5] strikt te beperken tot hetgeen als een verwijt van misbruik van bevoegdheid kan worden verstaan, en van de aangevoerde middelen alles terzijde te laten wat tot „verdragsschending" of „schending van wezenlijke vormvoorschriften" moet worden gerekend.

Eerste middel — misbruik van vertrouwen wegens discriminatie van verzoekster (bij de beoordeling waarvan ook ten dele rekening moet worden gehouden met hetgeen in een ander middel onder het opschrift „Schending van het beginsel van gelijke behandeling — artikel 4, sub b, EGKS-Verdrag" is aangevoerd)

Laat ik meteen zeggen dat ik de indruk heb, dat in het gehele betoog van verzoekster geen argumenten zijn te vinden die een dergelijk bezwaar tegen de bestreden beschikking kunnen rechtvaardigen.

3 — Arrest van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140 en 221/82 en 146 en 226/82, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951.

5 — Arrest van 9 juni 1964, gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1964, blz. 441.

7 — Arrest van 16 juli 1956, zaak 8/55, Belgische Steenkool-Federatie/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1955-1956, blz. 211.

8 — Arrest van 21 juni 1958, zaak 13/57, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 281.

9 — Arrest van 17 juli 1959, gevoegde zaken 36-38, 40 en 41/58, Società Industriale Metallurgica di Napoli (Simet) e.a./Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958-1959, blz. 359.

De vraag wanneer van discriminatie moet worden gesproken, is in de rechtspraak reeds herhaaldelijk aan de orde geweest. Aldus werd in het arrest in de gevoegde zaken 17 en 20/61 [10] gesteld, dat de Hoge Autoriteit alleen discriminatie kan worden verweten, wanneer zij vergelijkbare situaties op verschillend wijze behandelt en daardoor bepaalde betrokkenen in verhouding tot anderen benadeelt, zonder dat dit onderscheid in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd (Jurispr. 1962, blz. 681-682). Volgens het arrest in zaak 8/57 [2] — meer voorbeelden behoef ik niet aan te halen — zijn verschillen in behandeling waarbij een objectief vastgestelde basis ontbreekt, willekeurig, doch kan een economische regeling niet worden geacht in strijd te zijn met het gelijkheidsbeginsel op de enkele grond, dat die regeling ongelijke gevolgen teweegbrengt voor, of ongelijke offers oplegt aan de betrokken bedrijven, mits zulks het gevolg is van verschillen in de omstandigheden waaronder die bedrijven worden geëxploiteerd (Jurispr. 1958, blz. 265). Op grond hiervan kan met betrekking tot de gewraakte wijziging van de tekst van de artikelen 14 en 14a, waartoe de bestreden beschikking heeft geleid, bezwaarlijk van discriminatie worden gesproken.

In de eerste plaats moet worden bedacht, dat de omstandigheid dat in het kader van het quotastelsel de verlening van *steun* überhaupt in aanmerking wordt genomen, kennelijk niet door verzoekster wordt en in werkelijkheid ook niet kan worden gekritiseerd. In zoverre is belangrijk, dat volgens de rechtspraak bij de opstelling en toepassing van de aanpassingsregeling een ruime beoordelingsvrijheid is gegeven (vgl. de arresten in zaak 317/82 [11] en de gevoegde zaken 303 en 312/81 [12]. Wordt daarbij ook rekening gehouden met de opvatting van de advocaat-generaal in zijn conclusie in zaak 119/81 [13] (namelijk dat steun van belang kan zijn bij de toepassing van artikel 14), en met de overweging van het Hof in het arrest in deze zaak, dat de Commissie situaties in aanmerking kan nemen die strijdig zijn met het verbod van hulp in artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag, kan dit stellig niet als een beoordelingsfout worden aangemerkt. Voorts moet het in beginsel juist worden geacht, dat de Commissie ten aanzien van steunmaatregelen van staten een uiterst kritisch standpunt inneemt en een daarmee verband houdende regeling zo restrictief mogelijk opstelt. Zulks strookt met de fundamentele opvatting over dergelijke praktijken, die aan het EGKS-Verdrag ten grondslag ligt, en met het besef dat, wat de aanpassing van de quota betreft, slechts zeer beperkte uitzonderingen mogelijk zijn, wil het systeem niet zijn doeltreffendheid verliezen.

Wanneer op grond hiervan naar de *aard van de verleende steun* wordt gedifferentieerd en voor verliesdekking bestemde steun als een uitsluitingsgrond wordt beschouwd, kan daartegen stellig niet worden ingebracht, dat de Commissie in ieder geval — ter vermijding van het verwijt van discriminatie — had moeten onderzoeken, wat de voornaamste oorzaken van die verliezen waren (gebrekkig beheer, uitvoering van herstructureringsmaatregelen of verhindering van de tijdige verwezenlijking daarvan door de eigenaren van de ondernemingen), en eerst

2 — Arrest van 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1958, blz. 241.

10 — Arrest van 13 juli 1962, gevoegde zaken 17 en 20/61, Klöckner-Werke en Hoesch/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1962, blz. 645.

11 — Arrest van 22 juni 1983, zaak 317/82, Usines Gustave Boël en Fabrique de fer de Maubeuge, Jurispr. 1983, blz. 2041.

12 — Arrest van 11 mei 1983, gevoegde zaken 303 en 312/81, Klöckner-Werke, Jurispr. 1983, blz. 1507.

13 — Arrest van 7 juli 1982, zaak 119/81, Klöckner-Werke, Jurispr. 1982, blz. 2627, conclusie van advocaat-generaal VerLoren van Themaat, blz. 2658.

daarna op verzoeken om aanpassing had mogen beslissen. Wie zo redeneert, negeert het feit, dat de Commissie de steunmaatregelen moest goedkeuren en daarbij ongetwijfeld op de een of andere manier inlichtingen over de betrokken ondernemingen had ingewonnen, die een *algemene* beoordeling zeer wel mogelijk maakten. — Ook kan men het niet met verzoekster eens zijn, wanneer zij enerzijds stelt, dat alle vormen van steun dezelfde gevolgen hebben voor de produktievoorwaarden (zodat gelijke behandeling geboden is), en anderzijds meent, dat de door beschikking nr. 2748/83 in artikel 14 aangebrachte wijziging tot tegenstrijdigheid met het doel van de regeling (ondersteuning van ondernemingen in buitengewone moeilijkheden) heeft geleid, omdat daardoor juist de ondernemingen met de slechtste resultaten van de quota-aanpassing werden uitgesloten (met als resultaat een verzwakking van hun produktiviteit), terwijl ondernemingen die er beter bij stonden en eveneens steun hadden ontvangen, een quotaverhoging konden verkrijgen. Het is volkomen evident, dat de verschillende vormen van steun andere effecten hebben naar gelang van de met elk daarvan nagestreefde doelstellingen en de voor elk daarvan geldende (verschillend geformuleerde) criteria. Nog afgezien van het feit dat, volgens hetgeen tijdens de procedure is verklaard, daarmee zeer uiteenlopende bedragen waren gemoeid, is het ontegenzeglijk gerechtvaardigd, steun ter dekking van exploitatieverliezen — mede gelet op de algemene doelstellingen van het Verdrag — strenger en met meer achterdocht te behandelen, omdat hij een bijzonder nefaste invloed heeft op de mededingingsverhoudingen (hij kan immers tot onterechte prijsverlagingen leiden) en allerminst bijdraagt tot de beoogde herstructurering van de staalindustrie (gelijk juist blijkt uit het geval van verzoekster, wier inspanningen op het vlak van de herstructurering nog in het geheel niet beantwoorden aan hetgeen de Commissie zich daarvan voorstelt). Ook is wel duidelijk, dat het conflict van doelstellingen dat verzoekster meent te bespeuren, niet bestaat en dat bezwaarlijk kan worden gesproken van een distorsie van de mededingingsverhoudingen ten opzichte van andere ondernemingen, waarvoor quota-aanpassingen mogelijk zijn.

Wanneer ondernemingen die steun ter dekking van exploitatieverliezen ontvangen, daadwerkelijk bijzonder slechte bedrijfsresultaten boeken, dan moet kennelijk juist dit door de steunmaatregelen worden gecompenseerd. Bijgevolg bestaat geen aanleiding om daarmee ook nog eens rekening te houden door quota-verhogingen, die slechts tot verdere vertragingen bij de herstructurering zouden leiden. Anderzijds is gebleken, dat heel wat overwegend kleine en middelgrote ondernemingen ingevolge het quotastelsel in buitengewone moeilijkheden kwamen te verkeren. Indien daarmee door quota-aanpassingen rekening werd gehouden, kan niet van een ongerechtvaardigd voordeel en een vervalsing van de mededinging worden gesproken, omdat zij slechts — ten dele vrij bescheiden — subsidies hebben ontvangen voor welbepaalde doeleinden en zulks vanzelfsprekend geen toereikende compensatie bood voor de geconstateerde moeilijkheden.

Indien verzoekster in dit verband tenslotte nog heeft aangevoerd, dat de gewraakte wijziging alleen gunstige gevolgen heeft gehad voor *Duitse* ondernemingen (de enige die — met uitzondering van ARBED Saarstahl — geen steun ter dekking van exploitatieverliezen zouden hebben ontvangen), dan heeft de Commissie daartegen onweersproken kunnen inbrengen, dat het gewijzigde artikel 14 in werkelijkheid ook gunstige gevolgen heeft gehad voor vele kleine en middelgrote ondernemingen, ook in Italië, terwijl het merendeel van de grote ondernemingen in de meeste Lid-Staten van de toepassing ervan was uitgesloten.

Tweede middel — schending en onrechtmatige toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 18 van beschikking nr. 2177/83

In dit verband heeft verzoekster aangevoerd, dat van „onvoorziene moeilijkheden" slechts sprake had kunnen zijn, indien eerst na de vaststelling (op 28 juli 1983) van de later gewijzigde beschikking problemen waren ontstaan, en indien in zoverre niet

van een fout van de Commissie zou kunnen worden gesproken, maar aangenomen zou moeten worden, dat zich buitengewone omstandigheden voordeden waarop de Commissie geen vat had. Van een dergelijke situatie zou evenwel geen sprake zijn, aangezien de Commissie — die reeds op 29 juni 1983 haar steunbeschikking had vastgesteld — op de hoogte was van de steunmaatregelen en derhalve ook van het feit, dat geen enkele staat voornemens was om uitsluitend sluitingssteun te verlenen; het zou dus volkomen voorzienbaar zijn geweest, dat ingevolge de beperkingen die artikel 14 in zijn oorspronkelijke versie meebracht, slechts weinig ondernemingen zich daarop zouden kunnen beroepen.

Ook op dit punt kunnen wij niet met verzoekster meegaan.

Wanneer ik het juist zie, kon de Commissie zich niet slechts op onvoorziene moeilijkheden beroepen, maar was ook aan de andere voorwaarde van artikel 18 — ingrijpende wijzigingen op de ijzer- en staalmarkt — voldaan; de crisis had immers nog scherpere vormen aangenomen, hetgeen er overigens toe had geleid, dat in december 1983 het stelsel ook op andere punten was gewijzigd (vgl. de beschikkingen nrs. 3715, 3716 en 3717/83 tot vaststelling van minimumprijzen, invoering van een stelsel van borgstelling en een stelsel van verificatie van de minimumprijzen, en invoering van een produktiecertificaat en een geleidedocument voor leveringen).

Ik meen echter ook dat de Commissie, ofschoon zij bij de vaststelling van beschikking nr. 2177/83 de verschillende steunmaatregelen kende, terecht spreekt van onvoorziene moeilijkheden die aanleiding waren om beschikking nr. 2177/83 te wijzigen. Kennelijk ging zij in juli 1983 op grond van een soort globale evaluatie — het criterium van de steunverlening werd immers voor het eerst in het kader van het quotastelsel toegepast — ervan uit, dat alle ondernemingen die steun (andere dan sluitingssteun) ontvingen, het zonder quota-aanpassing konden stellen. Eerst later, toen naar aanleiding van verzoeken om aanpassing het noodzakelijke — door artikel 14 vereiste — onderzoek naar de situatie van elk der aanvragende ondernemingen afzonderlijk plaatsvond, bleek dan, dat deze globale prognose — niet in het laatst wegens de verscherping van de crisis — niet juist was en dat een reeks kleine en middelgrote ondernemingen die slechts geringe steun ontvingen en ook reeds eerder voor toepassing van de aanpassingsregeling in aanmerking kwamen, verder op een quotaverhoging waren aangewezen om buitengewone moeilijkheden te voorkomen.

Mijns inziens is dit stellig een situatie zoals bedoeld in artikel 18 van beschikking nr. 2177/83, en kan derhalve geen sprake zijn van miskenning van deze bepaling, noch van misbruik van procedure.

Derde middel — schending van beschikking nr. 2320/81

In dit verband heeft verzoekster aangevoerd, dat op grond van deze beschikking alle toegelaten vormen van steun van gelijke waarde en rang zijn. Daarvan zou met de bestreden beschikking zijn afgeweken door de vaststelling van een soort rangorde. Met name zou betwistbaar zijn, dat bij laatstgenoemde beschikking tevens een sanctie is ingevoerd (uitsluiting van de mogelijkheid tot quota-aanpassing voor ondernemingen die steun ter dekking van exploitatieverliezen ontvangen), die in het Verdrag noch in de steunregeling is voorzien.

Zelfs aangenomen dat verzoeksters betoog als een verwijt van misbruik van vertrouwen kan worden gekwalificeerd, kunnen wij het mijns inziens ook op dit punt geenszins met haar eens zijn.

Want reeds het uitgangspunt van haar redenering is niet juist. Het is immers zonder meer evident, dat in beschikking nr. 2320/81 een verschillende benadering van de onderscheiden vormen van steun tot uiting komt. Dit blijkt duidelijk uit punt II van haar considerans en wordt bevestigd bij

onderzoek van haar bepalingen, waarin telkens andere criteria en verschillende tijdslimieten zijn vastgesteld (naar gelang van de gevolgen van de steunmaatregelen voor de mededingingsverhoudingen en hun nut voor de beoogde herstructurering). Met name moet erop worden gewezen, dat juist de bepalingen betreffende steun ter dekking van exploitatieverliezen — kennelijk omdat hij de nadeligste effecten heeft voor de mededinging — bijzonder streng zijn; zo kon bijvoorbeeld „uit dien hoofde na 31 december 1984 geen uitkering meer [worden] verstrekt" (artikel 5, lid 1, van beschikking nr. 2320/81, PB L 228 van 1981, blz. 14).

Indien de Commissie echter dienovereenkomstig in het kader van een andere regeling, waarbij — zoals wij hebben gezien — steunmaatregelen daadwerkelijk in aanmerking kunnen worden genomen, ervan is uitgegaan, dat aan sommige vormen van steun naar hun aard minder of meer bezwaren zijn verbonden dan aan andere, dan komt zulks stellig niet neer op een wijziging van beschikking nr. 2320/81. Het gaat hooguit om een uitbreiding, met inachtneming van de grondbeginselen van deze beschikking, tot een ander gebied, dat bovendien objectief gezien ontegenzeglijk binnen dezelfde sfeer valt, aangezien de enige bestaansreden van zowel het quotastelsel als de uitzonderlijke toelating van steunmaatregelen de crisis in de ijzer- en staalindustrie is.

Gelet op deze omstandigheden, feitelijk en rechtens, acht ik voor het Hof geen termen aanwezig om — gelijk verzoekster heeft gevorderd — „andere voorzieningen" te treffen.

2.3. Mitsdien concludeer ik tot

— niet-ontvankelijkverklaring, subsidiair

— verwerping

van het beroep en verwijzing van verzoekster in de proceskosten.