FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 15. juli 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Dette forslag til afgørelse omfatter to sager, hvor Consiglio di Stato har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål. Det er praktisk at behandle sagerne i et og samme forslag til afgørelse, fordi de har en fælles baggrund, også selv om den juridiske problemstilling i sagerne er forskellig.

2. De vedrører begge fortolkningen af beslutning nr. 83/396/EKSF af 29. juni 1983, hvori Kommissionen på visse betingelser godkendte nærmere bestemte italienske støtteforanstaltninger til stålværker [1], og de vedrører begge samme godkendte støtteforanstaltning, nemlig en nedsættelse af el-priserne for elektrostålværker.

3. Sagerne har deres baggrund i forværringen i begyndelsen af 1980erne af krisen inden for stålsektoren. Strukturomlægninger var nødvendige, og nødvendigheden af støtte hertil blev også accepteret. Sådan støtte kunne dog kun gives inden for rammerne af og på de betingelser, der var fastsat i Kommissionens beslutning nr. 81/2320/EKSF om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien [2]. Denne beslutning bestemte bl.a., at støtte, som medlemsstaterne påtænkte at yde jern-og stålindustrien, skulle anmeldes til Kommissionen, og at de påtænkte støtteforanstaltninger kun kunne gennemføres med Kommissionens godkendelse.

4. Den italienske regering meddelte i oktober 1981 Kommissionen sine planer om støtte til koncernen Finsider og virksomheden Sisma (der er datterselskaber af Istituto per la Ricostruzione Industriale), samt til alle de jern- og stålproducenter, hvis samlede årlige forbrug af el-energi for mere end 50 %'s vedkommende skyldes brug af elektroovne — de såkaldte elektrostålværker. Efter langvarige forhandlinger, hvor Kommissionen navnlig krævede ændringer for så vidt angår støtten til Finsider, vedtog Kommissionen den ovennævnte 1983-beslutning.

5. Kommissionen godkendte bl.a. i beslutningens artikel 1 den ovenfor nævnte

* Originalsprog: dansk.

1 — Beslutning nr. 83/396/EKSF om støtte, som den italienske regering påtænker at yde til visse jern- og stålproducenter, EFT L 227, s. 24.
Domstolen er kompetent til at besvare præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EKSF-retsakter, jf. dom af 22.2.1990 i Busseni-sagen (sag C-221/88, Sml. I, s. 495).

2 — EFT 1981 L 228, s. 14.

støtte til nedsættelse af el-priserne for elektrostålværker.

6. Støtten bestod i, at staten overtog *en del* af de udgifter, elektrostålværkerne havde til betaling af et *særligt tillæg til grundprisen for elektricitet* — den såkaldte *sovrapprezzo termico* — der var blevet indført for at fremme energibesparelser og rationel energiudnyttelse, og som blev fastsat periodisk af »Det Interministerielle Prisudvalg«.

7. Støtten var blevet gennemført ved lovdekret nr. 495 af 4. september 1981 om hasteforanstaltninger til fordel for jern- og stålindustrien, hvis artikel 1, efter at være blevet ændret ved lov nr. 617 af 4. november 1981, bestemte, at der under visse betingelser kunne ydes støtte til elektrostålværker, og at støtten bestod i, at statskassen ville afholde de forhøjelser af »sovrapprezzo termico«, som Det Interministerielle Prisudvalg fastsatte efter den 31. marts 1981.

Ad sag C-99/92

8. De to italienske virksomheder Società Terni SpA og Italsider SpA havde i en første periode fået andel i støtten, men støtten blev dog senere krævet tilbagebetalt af myndighederne, der henviste til, at det af Kommissionens 1983-godkendelse skulle fremgå, at støtten kun kunne ydes til private producenter, og at de to selskaber ikke opfyldte denne betingelse. Denne fortolkning af Kommissionens beslutning bestrides af de to selskaber.

Det er for at afgøre denne tvist, at Consiglio di Stato har anmodet om Domstolens fortolkning af Kommissionens beslutning.

9. Artikel 1 i beslutningen bestemmer:

»De i det følgende opregnede former for støtte, som den italienske regering påtænker at yde til Finsider-koncernen, selskabet Sisma og de jern-og stålproducenter, hvis årlige forbrug af el-energi for mere end 50 %'s vedkommende skyldes brug af elektroovne, er forenelige med fællesmarkedets funktion, for så vidt som de i artikel 2 til 5 fastsatte betingelser og retningslinjer overholdes:

1. Finsider:

— investeringsstøtte: ... [rentegodtgørelser mv.]

— driftsstøtte: ... [rentegodtgørelser mv.]

— støtte til forskning og udvikling, der kan nå op på i alt 57 mia. Lire; ...

2. Sisma:

— kapitalmidler: ...

3. Private producenter:

— statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico fastsat af Det Interministerielle Prisudvalg med virkning fra den 31. marts 1981 og til den 31. december 1982 ...«

for at vise, hvilken støtte der kan ydes til virksomheder inden for hver af disse kategorier, og det må også kunne lægges til grund, at opdelingen tillige indebærer, at der ikke til de pågældende virksomheder kan ydes anden støtte end netop den, der er godkendt for virksomheder i den pågældende kategori. Dette resultat støttes af punkt III i præamblen, der først omtaler støtteforanstaltninger til Finsider, dernæst støtteforanstaltninger til Sisma og endelig støtteforanstaltninger til »den private sektor«. Kommissionen havde lagt vægt på de særlige forhold, der gjorde sig gældende for hver af de tre grupper virksomheder, og godkendte for hver af disse netop de støtteforanstaltninger, der blev nævnt i forhold til dem. Virksomheder — også selv om de selskabsretligt er oprettet som privatretlige selskaber — der indgår i Finsider-koncernen kan således ikke gøre krav på »statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo«, der kun blev godkendt for den tredje gruppe virksomheder (producenter inden for den private sektor) . Kommissionen gav i øvrigt i præamblen udtryk for den betydning, det måtte tillægges, at Finsider og Sisma var »kontrollerede« af staten, jf. præamblens punkt IV.

10. Det første præjudicielle spørgsmål er, om virksomhederne Terni SpA og Italsider SpA i Kommissionens beslutning anses for private eller offentlige producenter i betragtning af deres retlige struktur eller det offentliges besiddelse af dele af deres selskabskapital, således at statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico for deres vedkommende er godkendt eller ikke er godkendt.

Da det ligger fast, at Terni SpA og Italsider SpA i hvert fald på det i hovedsagerne relevante tidspunkt var virksomheder i Finsider-koncernen, og at det i øvrigt af selskaberne er bekræftet, at de har fået andel i den støtte, som Kommissionen godkendte til fordel for Finsider, finder jeg det utvivlsomt, at artikel 1 i beslutningen må fortolkes således, at de to selskaber ikke i bestemmelsens forstand kan anses som »private producenter«.

11. Det er klart, at opdelingen i artikel 1 af støttemodtagerne i tre kategorier — henholdsvis Finsider-koncernen, selskabet Sisma og private producenter — netop er foretaget

12. Da det allerede af beslutningernes eget indhold kan udledes, hvorledes den omtvistede bestemmelse skal fortolkes, er der ingen grund til at medinddrage fortolkningsbidrag hentet fra andre bestemmelser i fællesskabsretten, hvor sondringen mellem private og offentlige virksomheder har betydning.

13. Consiglio di Stato har stillet et yderligere spørgsmål, der går ud på at få fastslået, om Italsider SpA og Terni SpA »er blevet udsat for forskelsbehandling i forhold til de private producenter, for så vidt angår statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico, når de i henhold til beslutningen er blevet anset for offentlige producenter, der dog ikke får del i de forskellige former for støtte, som er blevet godkendt for Finsider's og Sisma's vedkommende«.

14. Spørgsmålet bygger på den forudsætning, at Terni SpA og Italsider SpA er selskaber, der hverken nyder godt af de støtteforanstaltninger, der er godkendt for så vidt angår Finsider og Sisma, eller de støtteforanstaltninger, der er godkendt for så vidt angår private producenter.

Det fremgår af det netop anførte, at denne forudsætning ikke er rigtig. De to selskaber har fået andel i den støtte, der er ydet til fordel for Finsider-koncernen.

Der er i øvrigt intet fremført i sagen, der tyder på, at Kommissionen ved sin godkendelse af de italienske støtteforanstaltninger skulle have overtrådt forbuddet i EKSF-traktatens artikel 4, litra b), mod at vedtage forholdsregler eller fremgangsmåder, som medfører en forskelsbehandling af producenter [3]. Det fremgår tværtimod af beslutningens præambel, at Kommissionen har vurderet støttebehovet for hver enkelt kategori af virksomheder ud fra de kapacitetsnedskæringer, der i lyset af strukturomlægningen var nødvendige.

Ad sag C-100/92

15. Virksomheden Fonderia A. Havde som privat producent ubestrideligt ret til den af Kommissionen godkendte statsstøtte, der bestod i statens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico.

16. Virksomhedens tvist med de italienske myndigheder vedrører alene dens ret til denne støtte i første halvår af 1983. Den mener, at den har en sådan ret på grundlag af den italienske lovs klare ordlyd. Myndighederne har afslået at yde støtten for denne periode under henvisning til, at Kommissionen i sin beslutning alene skulle have godkendt ydelse af støtten til slutningen af 1982.

3 — Domstolen har i sin dom af 24.2.1987 i Falck-sagen (sag 304/85, Sml. S. 871) fastslået, at Kommissionen ikke kan give »tilladelse til støtte, som ville kunne medføre en åbenbar forskelsbehandling mellem den offentlige og den private sektor« (præmis 27).

17. Det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af Kommissionens beslutning med henblik på at løse denne tvist.

18. Den bestemmelse, på grundlag af hvilken støtten ydes, har følgende indhold:

»På baggrund af energiomkostningernes særlige betydning i den italienske jern- og stålindustri afholder statskassen med virkning fra dette dekrets ikrafttrædelsesdato og til den 30. juni 1983 ... de af Det Interministerielle Prisudvalg efter den 31. marts fastsatte forhøjelser af 'sovrapprezzo termico'.«

Bestemmelsen fastlægger således:

— for det første, at støtten består i, at staten overtager de *forhøjelser af elektricitetstillægget*, det interministerielle udvalg har vedtaget *efter den 31. marts 1981* og

— for det andet, at *støtten ydes for så vidt angår virksomhedernes energiforbrug i perioden fra den 6. september 1981* (tidspunktet for støttens ikrafttræden) *til den 30. juni 1983*.

Dette bekræftes af, at artikel 2 i ministerielt dekret af 26. januar 1982 fastslog, at den i artikel 1 i loven omhandlede godtgørelse »... er en godtgørelse ... af de forhøjelser af 'sovrapprezzo termico', som [Det Interministerielle Prisudvalg] har fastsat efter den 31. marts 1981, og som vedrører energiforbruget på værket i tiden fra den 6. september 1981 til den 30. juni 1983 ...«.

19. Kommissionen godkendte i sin beslutning »statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico fastsat af Det Interministerielle Udvalg med virkning fra den 31. marts 1981 og til den 31. december 1982«.

Bestemmelsen lyder i den italienske version, som er den eneste retskraftige, således:

»Assunzione a carico del Tesoro degli aumenti del sovrapprezzo termico fissati dal comitato interministeriale dei prezzi, dal 31 marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982«.

20. Kommissionen og den italienske regering gør gældende, at denne godkendelse indebærer, at støtten kun kunne ydes indtil den 31. december 1982, og Kommissionen gør gældende, at dette var udtryk for en bevidst stillingtagen til den tilladelige støttes omfang.

21. Det gør naturligvis indtryk, når ophavsmanden til den omtvistede bestemmelse og dens adressat er enige om denne fortolkning.

22. Heroverfor står dog, at denne fortolkning betyder en betragtelig begrænsning af den støtte, der til fordel for de private erhvervsdrivende er givet af den italienske lovgiver — en 6 måneders begrænsning af en støtte, der kun skulle gælde ca. 22 måneder — og at der i en sådan situation må gælde i hvert fald rimelige krav til den klarhed, hvormed en sådan begrænsning er udtrykt.

23. Af betydning for fortolkningen er det også, at der i beslutningens omfattende begrundelse ikke er nogen antydning af, at der er foretaget en begrænsning i den italienske støttes tidsmæssige anvendelse.

24. Men vigtigst for mig er, at bestemmelsen efter min mening naturligt kun kan forstås således, at den *ikke* indeholder en begrænsning af den periode, inden for hvilken støtten efter den italienske lovs klare ordlyd kunne ydes [4].

Loven indeholdt som nævnt to præciseringer af støttens anvendelsesområde, dels hvad angår støttens materielle indhold og dels hvad angår dens tidsmæssige anvendelse.

Det blev for det første fastslået, at støtten kun består i statens overtagelse af de *forhøjelser* af sovrapprezzo termico, Prisudvalget havde fastsat efter en vis dato, in casu den 31. marts 1981, hvorved det blev klargjort, at støtten ikke bestod i en fuldstændig overtagelse af pristillægget.

Det blev for det andet fastslået, at støtten kun skulle ydes for et *begrænset tidsrum*, in casu fra reglens ikrafttræden i september 1981 til den 30. juni 1983.

4 — Kommissionen og den italienske regering har henvist til, at der i den omtvistede bestemmelse er et komma foran »dal marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982«, og har gjort gældende, at dette komma viser, at den angivne periode knytter sig til ordene »forhøjelserne af sovrapprezzo« og ikke til ordene »fastsat af Det Interministerielle Udvalg«. Dette argument kan efter min mening ikke tillægges væsentlig betydning. Dels forekommer det mig tvivlsomt, om kommaets placering kan tages til indtægt for den påståede fortolkning, dels bør argumenter, der støtter sig på kommatering, generelt tillægges relativ begrænset betydning. At argumentet i øvrigt er tvivlsomt, synes bekræftet ved, at Consiglio di Stato i sin forelæggelseskendelse uanset kommaet har fundet den angivne periode tilfældigt placeret i bestemmelsen og uden logisk forbindelse til nogen af de foregående led.

Kommissionsbeslutningens henvisning til perioden mellem den 31. marts 1981 og den 31. december 1982 kan rimeligvis kun vedrøre den periode, der er afgørende for, hvilken støtte der ydes — nemlig de i den pågældende periode vedtagne prisforhøjelser — og ikke den periode, inden for hvilken den således fastlagte støtte ydes.

Henvisningen til datoen den 31. marts 1981 giver kun mening, hvis denne fortolkning lægges til grund. Det er i øvrigt i sagen oplyst, at der ikke blev vedtaget prisforhøjelse for første halvår af 1983, så det giver god mening, at Kommissionen, der vedtog sin beslutning den 29. juni 1983, henviste til den støtte, der bestod i statens overtagelse af de pristillæg, der var vedtaget af Prisudvalget i perioden mellem den 31. marts 1981 og den 31. december 1982.

25. Det må på denne baggrund være rigtigt at fortolke bestemmelsen på den måde, at Kommissionen godkendte støtten således, at den i overensstemmelse med italiensk lovgivning kunne udbetales indtil den 30. juni 1983.

Forslag til afgørelse

26. På grundlag af disse betragtninger skal jeg foreslå Domstolen i sag C-99/92 at besvare de stillede spørgsmål således:

— Artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 83/396/EKSF skal fortolkes således, at virksomheder, der indgår i Finsider-koncernen, ikke kan anses som »private producenter« omfattet af artiklens nr. 3.

— Der er efter det foreliggende intet, der tyder på, at Kommissionens beslutning indebærer en ulovlig forskelsbehandling mellem private og offentlige virksomheder.

og

i sag C-100/92 at besvare det stillede spørgsmål således:

Artikel 1, nr. 3, i Kommissionens beslutning nr. 83/396/EKSF skal fortolkes således, at statskassens overtagelse af forhøjelserne af sovrapprezzo termico er godkendt også for så vidt angår tidsrummet fra den 1. januar til den 30. juni 1983.