CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN
van 15 juli 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige conclusie betreft twee zaken, waarin de Italiaanse Consiglio di Stato het Hof enkele prejudiciële vragen heeft gesteld. Gezien hun gemeenschappelijke achtergrond, kunnen de twee zaken best in één conclusie worden behandeld, al zijn de rechtsvragen verschillend.

2. De twee zaken betreffen de uitlegging van beschikking 83/396/EGKS van 29 juni 1983, waarbij de Commissie onder bepaalde voorwaarden goedkeuring heeft verleend voor specifieke steunmaatregelen van de Italiaanse regering ten gunste van ijzer-en staalondernemingen [1]; de steun waarvoor goedkeuring is verleend, bestaat in een verlaging van de elektriciteitsprijs voor elektrostaalbedrijven.

3. Deze zaken vinden hun oorsprong in de verergering van de crisis in de staalsector aan het begin van de jaren tachtig. Een herstructurering drong zich toen op, en algemeen werd aanvaard, dat dit zonder steun niet mogelijk was. Deze steun kon evenwel enkel worden verleend binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld bij beschikking 2320/81/EGKS tot invoering van communautaire regels voor steun aan de ijzer-en staalindustrie [2], waarin onder meer was bepaald, dat de Lid-Staten voorgenomen steunmaatregelen ten gunste van de ijzer-en staalindustrie bij de Commissie moesten aanmelden, en dat de steunvoornemens door de Commissie moesten worden goedgekeurd vooraleer zij ten uitvoer konden worden gelegd.

4. In oktober 1981 stelde de Italiaanse regering de Commissie in kennis van haar voornemen om steun toe te kennen aan de Finsider-groep en aan de onderneming Sisma (beiden leden van het IRI) en aan alle ijzer-en staalproducenten die jaarlijks 50 % of meer van hun elektriciteitsverbruik aanwenden voor de voeding van elektro-ovens, anders gezegd elektrostaalproducenten. Na lange onderhandelingen, waarbij de Commissie met name aandrong op wijzigingen van de steun aan de Finsider-groep, gaf de Commissie tenslotte in 1983 voormelde beschikking.

5. In artikel 1 van de beschikking verleent de Commissie onder meer goedkeuring voor de

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — Beschikking van de Commissie inzake de steun die de Italiaanse regering voornemens is aan bepaalde ijzer-en staalproducenten te verlenen (PB 1983, L 227, blz. 24).
Het Hof is bevoegd om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van in het kader van het EGKS-Verdrag vastgestelde handelingen (arrest van 22 februari 1990, zaak C-221/88, Busseni, Jurispr. 1990, blz. I-495).

2 — PB 1981, L 228, blz. 14.

vermindering van de elektriciteitsprijs voor elektrostaalondernemingen.

6. De steun bestond hierin, dat de staat *een deel* van de kosten voor zijn rekening nam die de ondernemingen moesten dragen in de vorm van *een toeslag bovenop het basistarief voor elektriciteit* — de „sovrapprezzo termico" —, die was ingesteld om de consumenten tot een zuiniger en rationeler energieverbruik te bewegen, en die periodiek door het Interministerieel Comité voor de prijzen werd vastgesteld.

7. De steunmaatregel werd ten uitvoer gelegd bij besluitwet nr. 495 van 4 september 1981 betreffende dringende maatregelen ten gunste van de ijzer-en staalindustrie, waarvan artikel 1, zoals gewijzigd bij omzettingswet nr. 617 van 4 november 1981, bepaalde, dat onder bepaalde voorwaarden aan de elektrostaalondernemingen steun kan worden toegekend, die hierin bestaat dat de verhogingen van de „sovrapprezzo termico", die door het Interministerieel Comité voor de prijzen ná 31 maart 1981 zijn vastgesteld, voor rekening van de Schatkist komt.

Zaak C-99/92

8. De steun die de twee Italiaanse ondernemingen Terni SpA en Italsider SpA aanvankelijk ontvingen, werd naderhand evenwel ingetrokken door de autoriteiten, die onder verwijzing naar de beschikking van 1983 waarbij de Commissie de steun had goedgekeurd, aanvoerden dat alleen particuliere producenten voor steun in aanmerking kwamen, aan welke voorwaarde de betrokken twee ondernemingen niet voldeden. De twee ondernemingen verzetten zich tegen deze uitlegging van de beschikking.

Om het geschil te kunnen beslechten, heeft de Consiglio di Stato het Hof om uitlegging van de beschikking van de Commissie verzocht.

9. Artikel 1 van de beschikking luidt als volgt:

„De hierna vermelde, door de Italiaanse Regering voorgenomen steun aan de ‚Finsider'-groep, aan ‚Sisma' en aan de ijzer-en staalproducenten wier jaarlijks elektriciteitsverbruik voor meer dan 50 % verband houdt met het gebruik van elektrovens, is verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt, voor zover aan de voorwaarden en modaliteiten van de artikelen 2 tot en met 5 wordt voldaan:

1. wat ‚Finsider' betreft:

— investeringssteun (...) [rentesubsidies etc.];

— bedrijfssteun [rentesubsidies etc.];

— steun voor onderzoek en ontwikkeling ten belope van ten hoogste 57 miljard lire (...);

2. kapitaalvoorziening van ‚IRI' ten behoeve van de herkapitalisatie van ‚Sisma': (...);

3. wat particuliere producenten betreft:

— het voor rekening van de Schatkist komen van de door het Interministerieel Comité voor de prijzen vastgestelde verhogingen van de ‚sovrapprezzo termico', vanaf 31 maart 1981 tot en met 31 december 1982 (...) ."

10. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of Terni SpA en Italsider SpA, gelet op hun rechtsregime of op de overheidsdeelneming in hun maatschappelijk kapitaal, in de beschikking van de Commissie als particuliere producenten dan wel als overheidsbedrijven worden beschouwd, en of derhalve te hunnen aanzien al dan niet is goedgekeurd, dat bedoelde verhogingen van de sovrapprezzo termico voor rekening van de Schatkist komen.

11. De onderverdeling in artikel 1 van de rechthebbenden op steun in drie categorieën — respectievelijk de Finsider-groep, de onderneming Sisma en de particuliere producenten — is natuurlijk bedoeld om duidelijk te maken welke categorieën ondernemingen voor welke steun in aanmerking komen, en er mag van worden uitgegaan dat deze indeling de onmogelijkheid meebrengt om aan de betrokken ondernemingen een andere steun toe te kennen dan die welke voor de ondernemingen van de betrokken categorie is goedgekeurd. Deze conclusie wordt bevestigd door punt III van de considerans, waarin is vermeld voor welke steun Finsider, dan Sisma en ten slotte de „particuliere sector" in aanmerking komen. De Commissie heeft de bijzondere situatie van elk van de drie categorieën ondernemingen toegelicht, en voor elk van de betrokken ondernemingen goedkeuring verleend voor de steun die voor de betrokken categorie was voorzien. Al zijn zij wat de vennootschapsvorm betreft privaatrechtelijke vennootschappen, toch kunnen de ondernemingen van de Finsider-groep dus niet verlangen dat de verhogingen van de „sovrapprezzo termico" voor rekening van de Schatkist zouden komen, nu hiervoor alleen goedkeuring is verleend voor ondernemingen van de derde categorie (particuliere producenten) . Bovendien heeft de Commissie in de considerans uitdrukkelijk gewezen op het belang van de omstandigheid, dat Finsider en Sisma door de staat worden „gecontroleerd" (punt IV van de considerans).

Nu vaststaat dat Terni SpA en Italsider SpA althans ten tijde van de feiten van het hoofdgeding deel uitmaakten van de Finsider-groep, en deze ondernemingen bovendien zelf hebben bevestigd, dat zij de door de Commissie ten gunste van Finsider goedgekeurde steun hebben ontvangen, is voor mij duidelijk dat artikel 1 van de beschikking aldus moet worden uitgelegd, dat voormelde twee vennootschappen niet als „particuliere producenten" in de zin van deze bepaling kunnen worden beschouwd.

12. Nu uit de inhoud zelf van de beschikking blijkt hoe de betrokken bepaling moet worden uitgelegd, behoeft niet naar uitleggingsgegevens te worden gezocht in andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht waarin het onderscheid tussen openbare en particuliere ondernemingen een rol speelt.

13. De Consiglio di Stato heeft het Hof een tweede vraag gesteld, waarmee hij wenst te vernemen of Italsider SpA en Terni SpA, „voor zover zij in genoemde beschikking als openbare producenten zijn aangemerkt zonder dat zij evenwel in aanmerking kunnen komen voor de goedgekeurde steun ten gunste van Finsider en Sisma, met betrekking tot het voor rekening van de Schatkist komen van de verhogingen van de ‚sovraprezzo termico', ongunstiger zijn behandeld dan particuliere producenten".

14. De vraag gaat uit van de veronderstelling, dat Terni SpA en Italsider SpA niet de steun ontvangen waarin is voorzien ten gunste van de Finsider-groep en Sisma, en evenmin die waarin is voorzien ten gunste van de particuliere producenten.

Uit wat voorafgaat volgt, dat deze veronderstelling niet met de werkelijkheid overeenkomt, nu de twee vennootschappen hun deel hebben ontvangen van de aan de Finsidergroep toegekende steun.

Bovendien is niet gebleken van omstandigheden waaruit valt af te leiden, dat de Commissie, toen zij goedkeuring verleende voor de Italiaanse steunmaatregel, het verbod zou hebben geschonden van artikel 4, sub b, EGKS-Verdrag, inzake maatregelen of praktijken, die een discriminatie tussen producenten inhouden. [3] Uit de considerans van de beschikking blijkt evenwel, dat de Commissie de noodzaak van de steun per categorie ondernemingen heeft beoordeeld op basis van de capaciteitsverminderingen die in het kader van de herstructurering noodzakelijk bleken.

Zaak C-100/92

15. Als particulier producent had Fonderia A. Zonder enige twijfel recht op de door de Commissie goedgekeurde staatssteun die hierin bestond dat de staat de verhogingen van de sovrapprezzo termico voor zijn rekening nam.

16. In geding tussen de onderneming en de Italiaanse overheid is enkel, of Fonderia voor het eerste semester van 1983 recht had op steun. Volgens haar vloeit haar recht voort uit de duidelijke tekst van de Italiaanse wet. De autoriteiten hebben de steun voor de betrokken periode geweigerd, op grond dat de Commissie in haar beschikking de steun slechts zou hebben goedgekeurd tot einde 1982.

3 — In zijn arrest van 24 februari 1987 (zaak 304/85, Falck, Jurispr. 1987, blz. 871, r. o. 27) heeft het Hof verklaard, dat de Commissie „geen steun mag goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken".

17. Met het oog op de beslechting van het geschil, heeft de verwijzende rechter om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de beschikking van de Commissie verzocht.

18. De regel waarbij de steun is toegekend, luidt als volgt:

„Gelet op de aanzienlijke uitgaven van de Italiaanse [ijzer-en staal] industrie voor de stroomvoorziening (...), komen tot 30 juni 1983 de door het Interministerieel Comité voor de prijzen na 31 maart 1981 vastgestelde verhogingen van de sovrapprezzo termico voor rekening van de Schatkist."

Deze bepaling houdt dus in,

— dat de steun hierin bestaat, dat de staat de *verhogingen van de sovrapprezzo termico* waartoe het Interministerieel Comité voor de prijzen *ná 31 maart 1981* heeft besloten, voor zijn rekening neemt,

— en dat *de steun wordt toegekend voor het stroomverbruik* (...) *voor de periode van 6 september 1981* (datum waarop de steunregeling ingaat) *tot 30 juni 1983.*

Dit wordt bevestigd door artikel 2 van het ministerieel decreet van 26 januari 1982, waarin het heet dat „de in artikel 1 van het onderhavige decreet bedoelde teruggave inhoudt, dat de verhogingen van de ‚sovrapprezzo termico', waartoe het Interministerieel Comité voor de prijzen na 31 maart 1981 heeft besloten voor het stroomverbruik (...) in de periode van 6 september 1981 tot 30 juni 1983, wordt terugbetaald (...)".

19. De Commissie heeft in haar beschikking goedkeuring verleend voor „het voor rekening van de Schatkist komen van de door het Interministerieel Comité voor de prijzen vastgestelde verhogingen van de ‚sovrapprezzo termico', vanaf 31 maart 1981 tot en met 31 december 1982". In deze zaak is alleen de tekst in de Italiaanse taal authentiek.

20. Volgens de Commissie en de Italiaanse regering houdt de goedkeuring slechts in, dat de steun tot 31 december 1982 kan worden toegekend, wat volgens de Commissie een bewuste keuze is, gezien de omvang van de toegelaten steun.

21. Dat de instelling die de bestreden bepaling heeft vastgesteld én de adressaat ervan het eens zijn over de uitlegging van die bepaling, is vanzelfsprekend niet zonder belang.

22. Hier staat evenwel tegenover, dat deze uitlegging de door de Italiaanse wetgever aan de particuliere ondernemingen toegekende steun aanzienlijk beperkt — een beperking met 6 maanden, terwijl de steunmaatregel slechts voor 22 maanden gold — en dat in een dergelijke situatie redelijkerwijs mag worden verwacht dat de bepaling waarin die beperking is neergelegd, duidelijk is geformuleerd.

23. Voor de uitlegging is eveneens van belang, dat niets in de breedvoerige considerans van de beschikking erop wijst, dat het in de bedoeling zou hebben gelegen de toepassing van de Italiaanse steunmaatregel in de tijd te beperken.

24. Beslissend is volgens mij evenwel, dat de bepaling enkel aldus kan worden uitgelegd, dat zij *niet* voorziet in een beperking van de periode tijdens welke de steun volgens de duidelijke bewoordingen van de Italiaanse wet kan worden toegekend. [4]

Zoals gezegd, bevat de wet wat het toepassingsgebied van de steunmaatregel betreft, twee preciseringen, de eerste wat de inhoud, en de tweede wat de toepassing ervan in de tijd betreft.

Wat het eerste punt betreft, is gebleken dat de steun enkel hierin bestaat, dat de staat de *verhogingen* van de sovrapprezzo termico waartoe het Interministerieel Comité voor de prijzen na een bepaalde datum, 31 maart 1981, heeft besloten, voor zijn rekening neemt, wat dus betekent, dat niet de gehele sovrapprezzo bij wege van steunmaatregel voor rekening van de Schatkist komt.

Wat het tweede punt betreft, is gebleken dat de steun enkel kon worden toegekend voor een *beperkte periode*, vanaf de inwerkingtreding van de regel in september 1981, tot 30 juni 1983.

4 — De Commissie en de Italiaanse regering hebben erop gewezen, dat in de betrokken bepaling een komma staat voor de woorden „dal marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982", wat volgens hen betekent dat deze passus bij de woorden „aumenti del sovrapprezzo termico" hoort en niet bij de woorden „fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi". Mijns inziens is dit argument niet beslissend. Enerzijds ben ik er niet van overtuigd dat de plaats van de komma een argument oplevert voor deze interpretatie, en bovendien mag volgens mij niet teveel belang worden gehecht aan de interpunctie. Hoe zwak dit argument is, blijkt overigens ook hieruit, dat de Consiglio di Stato in zijn verwijzingsbeschikking tot de conclusie kwam dat bovenbedoelde passus op een willekeurige plaats in de tekst van de bepaling was opgenomen, zonder enig logisch verband met de zinsdelen die eraan voorafgaan.

De verwijzing in de beschikking van de Commissie naar de periode tussen 31 maart 1981 en 31 december 1982, kan redelijkerwijs alleen betrekking hebben op de periode die beslissend is voor de vaststelling van de hoogte van de toe te kennen steun — die in casu overeenkomt met in de loop van die periode vastgestelde prijsverhogingen — en niet op de periode waarvoor de aldus vastgestelde steun wordt toegekend.

De verwijzing naar de datum van 31 maart 1981 heeft alleen zin, indien van deze interpretatie wordt uitgegaan. Overigens is in de loop van de procedure verklaard, dat tijdens het eerste semester van 1983 geen prijsverhogingen waren vastgesteld, zodat aannemelijk voorkomt dat de Commissie, die haar beschikking gaf op 29 juni 1983, doelde op de steun bestaande in het voor rekening van de Schatkist komen van de prijsverhogingen die door het Interministerieel Comité voor de prijzen tussen 31 maart 1981 en 31 december 1982 waren vastgesteld.

25. Gelet op een en ander, meen ik dat de bepaling aldus moet worden uitgelegd, dat de Commissie de steun heeft goedgekeurd met dien verstande dat hij overeenkomstig de Italiaanse wetgeving tot 30 juni 1983 wordt betaald.

Conclusie

26. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de in zaak C-99/92 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

— Artikel 1 van beschikking 83/396/EGKS van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de ondernemingen van de Finsider-groep niet kunnen worden beschouwd als „particuliere producenten" in de zin van lid 3 van dat artikel;

— niets wijst erop, dat de beschikking van de Commissie een onrechtmatige discriminatie tussen particuliere en openbare ondernemingen zou inhouden;

en het volgende antwoord te geven op de vraag in zaak C-100/92:

Artikel 1, lid 3, van beschikking 83/396/EGKS van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de staat de verhogingen van de sovrapprezzo termico ook voor de periode van 1 januari tot 30 juni 1983 voor zijn rekening mag nemen.