KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
3. maj 1996 *

I sag C-399/95 R,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder og Oberregierungsrat Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, D-53107 Bonn,

sagsøger,

støttet af

Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH ved advokat Rainer M. Bierwagen, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Victor Elvinger, 31, rue d'Eich,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Paul F. Nemitz og Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

angående en påstand om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens beslutning 96/178/EKSF af 18. oktober 1995 om statsstøtte ydet af delstaten Bayern til EKSF-stålvirksomheden Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (EFT 1996 L 53, s. 41),

har

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. december 1995 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EKSF-traktatens artikel 33, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 96/178/EKSF af 18. oktober 1995 om statsstøtte ydet af delstaten Bayern til EKSF-stålvirksomheden Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (EFT 1996 L 53, s. 41, herefter »den anfægtede beslutning«), som blev meddelt Forbundsrepublikken den 20. november 1995.

2 Ved særskilt processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. februar 1996 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EKSF-traktatens artikel 39 fremsat begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning.

3 Ved indlæg indleveret til Domstolens Justitskontor den samme dag har Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (herefter »Neue Maxhütte«) indgivet begæring om tilladelse til under sagen om foreløbige forholdsregler at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande.

4 Sagsøgte indgav skriftligt indlæg vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler den 8. marts 1996.

5 Ved kendelse af 13. marts 1996 har Domstolen tilladt Neue Maxhütte at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande og afgive indlæg under den mundtlige forhandling.

6 Parterne afgav mundtlige indlæg den 25. marts 1996.

Faktiske omstændigheder og relevante retsregler

7 Før det undersøges, om begæringen om foreløbige forholdsregler kan tages til følge, bør der foretages en skitsering af de forskellige faser, som er gået forud for Kommissionens vedtagelse af den anfægtede beslutning, og de relevante retsregler, som omgiver denne beslutning.

8 Neue Maxhütte blev oprettet i 1990 med henblik på at overtage EKSF-aktiviteterne i selskabet Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH, som er gået konkurs. Ved siden af forskellige anpartshavere fra industrien deltog delstaten Bayern i selskabet med en andel på 45%.

9 Neue Maxhütte har ikke givet overskud siden sin oprettelse.

10 I august 1992 meddelte den tyske myndigheder Kommissionen, at Bayerns delstatsregering havde til hensigt at yde Neue Maxhütte et lån på 10 mio. DM. Ved afgørelse af 23. december 1992, som blev meddelt de tyske myndigheder den 23. februar 1993, udtalte Kommissionen, at dette lån ikke ville være at betragte som statsstøtte, da alle de private interessenter i Neue Maxhütte var rede til at yde lån på samme vilkår.

11 Fra december 1992 trak en række interessenter sig efterhånden ud af virksomheden, idet de afhændede deres andele til to selskaber i stålkoncernen Aicher.

12 Bayerns delstatsregering forsøgte ligeledes at afhænde sin andel i Neue Maxhütte som led i en plan om omstrukturering af virksomheden. I den forbindelse underrettede forbundsregeringen Kommissionen om forskellige finansielle foranstaltninger, som delstaten Bayern skulle yde i sammenhæng med Aicher-koncernens overtagelse af delstatens andel. Ved Kommissionens beslutning 95/422/EKSF af 4. april 1995 om den statsstøtte, som delstaten Bayern agter at yde til EKSF-stålvirksomheden Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg, og Lech-Stahlwerke GmbH, Meitingen-Herbertshofen (EFT L 253, s. 22) bestemte Kommissionen, at de anmeldte foranstaltninger udgjorde statsstøtte, som er uforenelig med det fælles marked, og at disse ikke kunne ydes (herefter »første NMH-beslutning«).

13 I løbet af samme periode ydede delstaten Bayern en række lån til Neue Maxhütte, dog uden at Kommissionen blev underrettet på forhånd.

14 Disse lån på i alt 49 895 000 DM blev ydet mellem marts 1993 og august 1994 med en løbetid på ti år og rente på 7,5% p.a.; de skulle ikke tilbagebetales i årlige rater, medmindre Neue Maxhütte havde overskud i det forudgående år. De tre første lån på i alt 10 620 000 DM, som blev ydet mellem marts og december 1993, blev fulgt af yderligere lån på i alt 3 100 000 DM, som på samme vilkår blev ydet af

interessenter i Neue Maxhütte (eller datterselskabet Rohrwerke Neue Maxhütte GbmH). De syv lån, der senere blev ydet af delstaten Bayern, blev ikke fulgt op af lån fra virksomhedens andre interessenter.

15 Med den anfægtede beslutning bestemte Kommissionen, at disse lån udgør statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, og skal tilbagebetales.

16 I perioden mellem juli 1994 og marts 1995 ydede delstaten Bayern efterfølgende tilsvarende lån — som ikke er omfattet af nærværende procedure — til Neue Maxhütte til et beløb af i alt 24 112 500 DM uden at underrette Kommissionen herom på forhånd. Kommissionen har den 13. marts 1996 vedtaget en beslutning vedrørende påbud om tilbagebetaling af de ydede beløb (EFT L 198, s. 40).

17 Den første NMH-beslutning er genstand for annullationssøgsmål rejst såvel af Forbundsrepublikken Tyskland (sag C-158/95, EFT 1995 C 208, s. 4) som af Neue Maxhütte (T-129/95, EFT 1995 C 229, s. 21). Den anfægtede beslutning er ligeledes genstand for søgsmål rejst af samme parter til prøvelse af realiteten (C-399/95, EFT 1996 C 77, s. 5, og T-2/96, EFT 1996 C 64, s. 23).

18 Herefter gennemgås de relevante retsregler, som omgiver den anfægtede beslutning.

19 I medfør af EKSF-traktatens artikel 4, litra c), er tilskud og støtte ydet af staterne, i hvilken som helst form, uforenelige med fællesmarkedet for kul og stål, og følgelig forbudt inden for Fællesskabet.

20 Efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet har Kommissionen imidlertid på grundlag af EKSF-traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedtaget beslutninger, der gør det muligt at yde støtte til jern- og stålsektoren. Med visse af disse beslutninger er der givet tilladelse til ad hoc-støtte til udvalgte jern- og stålvirksomheder; med visse andre bemyndiges Kommissionen til at fastslå, at visse støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder, der opfylder de fastsatte betingelser, er forenelige med fællesmarkedet.

21 Den beslutning, som var gældende på tidspunktet for ydelse af de omtvistede lån, og som henhører under den anden af de ovennævnte grupper, er Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57, herefter »beslutning nr. 3855/91«).

22 Artikel 1, stk. 2, i denne beslutning præciserer omfanget af støttebegrebet, der bl.a. omfatter de lån til fordel for jern- og stålvirksomheder, for hvilke det finansielle udbytte, i det mindste delvis, afhænger af virksomhedens resultater, og som ydes af medlemsstaterne, regionale eller lokale forvaltninger eller andre organer, når der ikke herved er tale om tilførsel af risikovillig kapital efter almindelig selskabspraksis i et samfund med markedsøkonomi.

23 I medfør af artikel 2-5 i beslutning nr. 3855/91 kan visse begrænsede former for støtte anses for forenelige med fællesmarkedet.

24 Artikel 6 indeholder de konkrete kontrolmekanismer, som har til formål at sikre overholdelse af disse bestemmelser. Heri foreskrives det, at Kommissionen underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtten, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Endvidere udvides pligten til forhåndsunderretning til alle finansielle interventioner (erhvervelse af kapitalinteresser, kapitaltilskud eller tilsvarende foranstaltninger) fra det offentlige eller organer, der anvender statsmidler i dette øjemed, for at gøre det muligt for Kommissionen at tage stilling til, om interventionerne indeholder støtteelementer og i givet fald vurdere, om de er forenelige med beslutningens artikel 2-5. Artikel 6, stk. 4, fastsætter: »Såfremt Kommissionen efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres

bemærkninger konstaterer, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med bestemmelserne i denne beslutning, giver den den pågældende medlemsstat meddelelse om sin beslutning. (...) Bestemmelserne i [EKSF-]traktatens artikel 88 finder anvendelse, såfremt en medlemsstat ikke efterkommer den pågældende beslutning. Den pågældende medlemsstat kan kun iværksætte de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger med Kommissionens godkendelse og på de af denne fastsatte vilkår.«

Sagsøgerens og intervenientens argumenter

25 Den tyske regering har nedlagt påstand om, at gennemførelsen af den anfægtede beslutning udsættes, indtil Domstolen har truffet afgørelse om sagens realitet.

26 Hvad angår spørgsmålet, om dette krav umiddelbart forekommer berettiget, har regeringen henvist til de klagepunkter, som er blevet anført mod den anfægtede beslutning i stævningen i annullationssøgsmålet.

27 For det første finder den tyske regering den anfægtede beslutnings begrundelse utilstrækkelig, således at beslutningen er blevet udstedt under tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter (EKSF-traktatens artikel 15). I den henseende har Kommissionen angivet, at de omtvistede lån reelt udgjorde et kapitalindskud, mens denne begrundelse er irrelevant for en klassificering af lånene som støtte. Det hævdes dernæst fejlagtigt i den anfægtede beslutning, at delstaten Bayern aldrig har anset det for muligt eller har påregnet at forlange de omhandlede lån tilbagebetalt, i stedet for detaljeret at undersøge udsigterne til indirekte afkast af lånene. Endelig har Kommissionen ligeledes tilsidesat begrundelsespligten ved ikke at have angivet grundene til sin afvisning af at suspendere pligten til at tilbagebetale lånene trods forbindelsen mellem denne beslutning og det af sagsøgeren indbragte søgsmål om annullation af den første NMH-beslutning.

28 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at lånene fejlagtigt er blevet klassificeret som støtte.

29 Kommissionen har herved forskelsbehandlet det offentlige i forhold til sammenlignelige private erhvervsdrivende under tilsidesættelse af de væsentlige kriterier, som fremgår af Domstolens praksis om fastlæggelse af en sondring mellem et interessentindskud og støtte. Sagsøgeren henviser til dom af 10. juli 1986, sag 40/85, Belgien mod Kommissionen (Sml. s. 2331), af 21. marts 1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen (Sml. I, s. 1433), af 21. marts 1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (Sml. I, s. 1603), af 14. september 1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen (Sml. I, s. 4103). Det fremgår heraf, at Domstolen anerkender, at en markedsøkonomisk investor kan have forskellige bevæggrunde, som kan omfatte bevarelse af et holdingselskabs image eller en omlægning af dets aktiviteter, uafhængigt af et ønske om afkast på kort sigt.

30 Sagsøgeren behandler dernæst delstaten Bayerns adfærd i lyset af disse betragtninger. Det påpeges, at de omtvistede lån har gjort det muligt at fortsætte Neue Maxhütte's aktiviteter. Ifølge sagsøgeren kunne delstaten med rette forvente, at lånene enten ville blive tilbagebetalt direkte på mellemlang sigt, eller at de muliggjorde en kompensation for delstatens forpligtelser over for Neue Maxhütte, nærmere bestemt tidligere gæld, hvis tilbagebetaling påhvilede delstaten som led i privatiseringsplanen. Sagsøgeren finder endvidere, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at ophæve det samlede lån i stedet for at kræve ændrede betingelser i låneaftalerne med henblik på at bringe disse i overensstemmelse med fællesskabsretten. Endelig lastes Kommissionen for at have fejlbedømt Neue Maxhütte's minoritetsanpartshaveres adfærd. Kommissionen har således antaget, at delstaten Bayerns situation var sammenlignelig med de andre private anpartshaveres, mens statens adfærd som investor alene kan sammenlignes med store private holdingselskabers adfærd, og endda kun i begrænset omfang. Sagsøgeren anfører ligeledes de konkrete årsager til, at de forskellige private minoritetsanpartshavere i Neue Maxhütte, som befandt sig i en anden situation end majoritetsanpartshaveren, ikke ydede lån til Neue Maxhütte i 1993 og 1994.

31 Endelig finder sagsøgeren, at den omstændighed, at de omtvistede lån ikke udgjorde støtte, men derimod var belæg for en fornuftig økonomisk adfærd fra delstatens side, fremstår endnu klarere, når der ved undersøgelse af disse lån tages hensyn til den planlagte privatisering af Neue Maxhütte. Lånene var faktisk uundværlige for en succesfuld gennemførelse af privatiseringsplanen.

32 Nok var det i forbindelse med denne plan forudsat, at delstaten Bayern i sidste ende skulle give afkald på tilbagebetaling af de omtvistede lån, og sagsøgeren bestrider ikke, at salget af delstatens andel i Neue Maxhütte i så fald ville ske til en negativ afståelsessum. Ikke desto mindre finder sagsøgeren, at denne operation såvel på kort som på langt sigt var mere fordelagtig end virksomhedens konkurs og afvikling. En afvikling af virksomheden ville således have fremkaldt yderligere omkostninger for delstaten, i væsentlig grad have skadet dennes image som erhvervsdrivende og have blokeret for de synergieffekter, der skulle indtræde i kraft af omlægningen af hele koncernen.

33 Sluttelig har Kommissionen ifølge sagsøgeren begået en fejl ved sammenligningen af delstaten Bayern med andre private investorer, idet den fejlagtigt har ladet sagsøgeren bære bevisbyrden, har betragtet såvel delstaten Bayerns adfærd som en sammenlignelig privat koncerns adfærd som mæcenvirksomhed, og idet den har forskelsbehandlet det offentliges aktivitet som erhvervsdrivende i forhold til private investorers aktivitet, hvorved den har overtrådt EKSF-traktatens artikel 83.

34 Som sidste anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde ved at kræve øjeblikkelig tilbagebetaling af lånene uden at afvente udfaldet af søgsmålene om annullation af den første NMH-beslutning, hvorved den påtænkte privatiseringsplan blev forkastet.

35 Hvad angår kriteriet om uopsættelighed mener sagsøgeren, at man vil blive påført et alvorlig og uoprettelig tab i tilfælde af øjeblikkelig opfyldelse af den anfægtede beslutning. Således vil en tilbagebetaling af lånene enten medføre, at virksomheden går konkurs efter en betalingsstandsning eller overdreven gældsætning, eller at

virksomheden opløses, såfremt der meddeles afslag på at indlede en konkursbehandling på grund af manglende midler i boet. I begge tilfælde vil driften højst sandsynligt blive indstillet, inden Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen, og en efterfølgende genoptagelse af driften vil ikke være mulig.

36 En konkurs eller afvikling af Neue Maxhütte vil forårsage omfattende skade for sagsøgeren. Dette vil dels medføre et førtidigt stop for planen om privatisering af virksomheden og betyde, at den af sagsøgeren anlagte sag til prøvelse af den første NMH-beslutning om denne plan bliver uden genstand, hvorved sagsøgeren berøves sin ret til en effektiv domstolskontrol. Dels vil virksomhedens ansatte miste deres arbejde, hvilket vil påføre delstaten væsentlig økonomisk skade i form af arbejdsløshed, nedsat købekraft for befolkningen samt ved indvirkning på delstatens finanser. Endelig vil en konkurs eller afvikling af Neue Maxhütte uopretteligt belaste delstatens anseelse som erhvervsdrivende.

37 Sagsøgeren gør gældende, at disse skader langt overstiger de negative virkninger for konkurrencen af en suspenderet pligt til at tilbagebetale støtten. Således dækker virksomheden blot 0,2% af Fællesskabets jern- og stålmarked, og virkningen af denne beskedne tilstedeværelse er fordelt på et stort antal konkurrerende virksomheder.

38 I retsmødet erklærede intervenienten at kunne tiltræde sagsøgerens anbringender. Intervenienten betonede navnlig den stadige forbedring af sin økonomiske situation fra 1991 til 1995. Hvad angik den påståede alvorlige og uoprettelige skade anførte intervenienten årsagerne til, at de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag indebærer, at et krav om øjeblikkelig tilbagebetaling gør en endelig standsning af aktiviteterne uafvendelig. Under påberåbelse af princippet om procesøkonomiske hensyn har intervenienten endelige kritiseret Kommissionens argumenter om henvisning af problemet til en national domstol.

Sagsøgtes argumenter

39 Kommissionen har indledningsvis anerkendt, at det efter EF-traktaten er muligt at anordne udsættelse af gennemførelsen af en beslutning, der kræver tilbagebetaling af støtte, som er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet. Men den gør gældende, at en sådan udsættelse derimod ikke er forenelig med hverken EKSF-traktatens artikel 4, litra c), eller beslutning nr. 3855/91. En afgørelse om en sådan udsættelse er udelukket, da Kommissionen for sit vedkommende ikke ville råde over nogen mulighed for at forfølge overtrædelser af reglerne om underretning eller de proceduremæssige forskrifter i beslutning nr. 3855/91. I medfør af denne beslutnings artikel 6, stk. 4, er en anvendelse af EKSF-traktatens artikel 88 kun mulig, såfremt en medlemsstat ikke efterkommer en endelig beslutning fra Kommissionen. Kommissionen påpeger ligeledes, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om foreneligheden af en støtte. Det er Kommissionens konklusion, at det ikke er muligt midlertidigt at suspendere tilbagebetalingen af en ulovligt ydet støtte, idet medlemsstater, som ikke overholder deres underretningspligt, ellers opnår en urimelig fordel.

40 Kommissionen har dernæst kort anført, at stævningen i hovedsagen åbenbart savner grundlag. Ifølge Kommissionen kan det ikke bestrides, at delstaten Bayern ikke handlede som en privat anpartshaver, der søger afkast, da den indskød 94% af de midler, som var nødvendige for virksomhedens overlevelse mellem marts 1993 og august 1994 med en forestilling om i sidste ende at give afkald på tilbagebetalingen heraf ved delstatens udtræden af selskabet. Der er derfor klart tale om en finansiel fordel, uden hvilken virksomheden ville været gået konkurs i 1993 på linje med talrige andre konkurrenter på Fællesskabets jern- og stålmarked.

41 Kommissionen har ligeledes bestridt, at en øjeblikkelig gennemførelse af den anfægtede beslutning skulle påføre sagsøgeren alvorlig og uoprettelig skade. For det første vil en gennemførelse af beslutningen ikke være den direkte årsag til en

konkurs, da virksomhedens overdrevne gældsætning allerede bestod; virksomheden kunne desuden gøre brug af retsmidlerne i den nationale retsorden til at modsætte sig en tilbagesøgning af lånet. For det andet indebærer en konkursbehandling ikke nødvendigvis et ophør af virksomhedens aktiviteter. Endelig lider sagsøgeren ifølge Kommissionen under alle omstændigheder ingen alvorlig skade: For det første vil det stadig være muligt at privatisere Neue Maxhütte; dernæst vil sagsøgeren ikke være berøvet adgangen til effektiv retsbeskyttelse, og endelig vil der ikke være nogen indirekte følger af virksomhedens konkurs for delstaten, i form af arbejdsløshed eller finansiel eller ikke-økonomisk skade, eller også vil disse være meget begrænsede.

42 Under alle omstændigheder finder Kommissionen, at den skade, som ville indtræde på fællesskabsplan ved en suspension af kravet om tilbagebetaling af lånene, overstiger den skade, der eventuelt påføres sagsøgeren. Kommissionen påpeger, at den aktuelle situation er en følge af ulovlig adfærd fra det offentliges side, og at en udsættelse af gennemførelsen vil indebære, at denne ulovlighed opretholdes i en lang tid, hvorved sagsøgerens retsstridige adfærd belønnes. Trods virksomhedens ringe størrelse finder Kommissionen, at en bevarelse af virksomheden på markedet nødvendigvis hindrer konkurrenterne i fuldt ud at udnytte deres anlæg, selv om dette ikke er blevet fastslået konkret for nogen nærmere angivne virksomheders vedkommende. Kommissionen henviser i den henseende til det store antal konkurrenter og andre medlemsstater, som har ytret sig i forbindelse med proceduren til undersøgelse af de omtvistede lån.

Retlige bemærkninger

43 Retten må straks forkaste Kommissionens tese om, at der ikke kan anordnes udsættelse af gennemførelsen af en kommissionsbeslutning med påbud om tilbagebetaling af statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, og som er blevet ydet under tilsidesættelse af procedurereglerne i beslutning nr. 3855/91.

44 Af EKSF-traktaten, særlig dennes artikel 39, fremgår ingen begrænsninger med en sådan rækkevidde af Domstolens mulighed for at anordne foreløbige forholdsregler.

45 I dom af 15. juli 1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 222, udtalte Domstolen vedrørende EØF-traktaten, at de bestemmelser i traktaten, som vedrører borgernes søgsmålsret, ikke kan fortolkes indskrænkende; følgelig kan man ikke, når traktaten er tavs vedrørende dette punkt, formode, at der har været ønsket en begrænsning i den henseende. Det gælder også for EKSF-traktatens vedkommende, i forbindelse med hvilken der af hensyn til privates retsbeskyttelse må anlægges en vid fortolkning af bestemmelserne om søgsmål for Domstolen, således som allerede udtalt af Domstolen (jf. dom af 17.2.1977, sag 66/76, CFDT mod Rådet, Sml. s. 305, præmis 8).

46 I øvrigt ville det være uforeneligt med det almindelige princip om ret til fuldstændig og effektiv retsbeskyttelse, som de retsundergivne besidder i henhold til fællesskabsretten, hvis det var umuligt at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14). Det nævnte princip indebærer, at de retsundergivne kan sikres foreløbig beskyttelse, hvis dette — med henblik på at undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Domstolen sikrer — er nødvendigt for at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse (jf. bl.a. kendelse af 12.12.1968, sag 27/68 R, Renckens mod Kommissionen, Rec. 1969, s. 274, på s. 276, dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 21, og af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 16, 17 og 18).

47 Dette grundlæggende princip drages ikke i tvivl af den omstændighed, at Kommissionen ellers eventuelt vil mangle beføjelser — ifølge sin egen snævre fortolkning af disse — til at sikre overholdelsen af de i beslutning nr. 3855/91 foreskrevne procedureregler.

48 Selv om en udsættelse af gennemførelsen af en beslutning som den anfægtede derfor ikke i sig selv er uforenelig med EKSF-traktaten og med beslutning nr. 3855/91, står det dog fast, at der ved en afgørelse om en sådan udsættelse ikke kan ses bort fra de relevante retsregler, som omgiver beslutningen.

49 I den henseende må det påpeges, at tilskud eller støtte til jern- og stålvirksomheder i hvilken som helst form er forbudt i henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c). Kun Kommissionen har undtagelsesvist beføjelse til at tillade visse former for finansiel støtte inden for de snævre rammer i bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 54, 55 og 56 eller til at tillade disse i den situation, som er omhandlet i den nævnte traktats artikel 67, stk. 2, andet afsnit.

50 Medlemsstaterne har efterfølgende fået tilladelse til at finansiere visse former for støtte, navnlig på grundlag af de generelle beslutninger, som er vedtaget i medfør af EKSF-traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, herunder beslutning nr. 3855/91. Denne beslutning foreskriver navnlig et præventivt system om kontrol med alle de finansielle interventioner fra det offentlige til fordel for jern- og stålvirksomheder, idet gennemførelsen af disse forudsætter en forhåndsgodkendelse fra Kommissionen.

51 Med forbehold for Domstolens kontrol tager Kommissionen i medfør af beslutningens artikel 6 alene stilling til, om disse interventioner indeholder støtteelementer — hvilket sker forud for tilsagn om interventionerne — og giver i givet fald tilladelse til dem.

52 I henhold til beslutningens artikel 6, stk. 4 og 5, kan medlemsstaterne kun iværksætte deres interventioner med Kommissionens godkendelse eller — i mangel af stillingtagen fra Kommissionens side — ved udløbet af en frist på to eller tre måneder efter modtagelsen af anmeldelsen, afhængig af tilfældets art.

53 Denne strenge disciplin har til formål — under Kommissionen ansvar — at muliggøre, at der kan ydes visse former for støtte til jern- og stålindustrien, som finansieres af medlemsstaterne, under behørig hensyntagen til sektorens særlige følsomhed og uden at skade den overordnede ramme, hvori den indgår i EKSF-traktaten.

54 En medlemsstats manglende overholdelse af pligten til at give forhåndsunderretning til Kommissionen udgør derfor en særligt alvorlig overtrædelse, for så vidt som en sådan fremgangsmåde strider mod en vigtig ordning til sikring af fællesmarkedet (jf. i samme retning (vedrørende EØF-traktaten) kendelse af 21.5.1977, sag 31/77 R og 53/77 R, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 921, præmis 17).

55 I den foreliggende sag efterlod bestemmelserne i beslutning nr. 3855/91 ingen som helst tvivl for myndighederne med hensyn til deres forpligtelse til at give underretning om de omtvistede lån og til at betinge ydelsen af lånene af Kommissionens forudgående stillingtagen, uafhængigt af, om lånene måtte opfattes som støtte.

56 Under disse omstændigheder må der anlægges en forsigtig bedømmelse af, om der kan anordnes udsættelse af gennemførelsen af en kommissionsbeslutning, hvorved en støtteforanstaltning, der er ydet ulovligt, erklæres uforenelig med fællesmarkedet og kræves tilbagebetalt.

57 Ifølge artikel 83, stk. 2, i procesreglementet forudsætter en afgørelse om at udsætte gennemførelsen af en retsakt fra en institution, at der foreligger omstændigheder, som medfører uopsættelighed, og faktiske og retlige grunde til, at udsættelsen umiddelbart forekommer berettiget. I denne sag påhviler det derfor den part, som har begæret udsættelse, at angive særligt alvorlige omstændigheder, således at det fremstår som berettiget at forlænge en situation, der strider mod det præventive system, som er foreskrevet i beslutning nr. 3855/91, hvorved rammen for jern- og stålmarkedet, som det er organiseret i henhold til EKSF-traktaten og ved de beslutninger, der er truffet til gennemførelse af traktaten, lider skade, og som af denne grund er egnet til at forstyrre konkurrencen på jern- og stålmarkedet.

58 De forskellige anbringender, som sagsøgeren har fremført, skal behandles i relation til spørgsmålet, om en foreløbig forholdsregel umiddelbart vil forekomme berettiget.

59 Det første anbringende tager udgangspunkt i visse fejl i begrundelsen. Da dette anbringende i høj grad er baseret på argumenter, som anfægter rigtigheden af visse betragtninger i beslutningen, vil de nævnte argumenter blive behandlet nedenfor i forbindelse med bedømmelsen af de to andre anbringender, sagsøgeren har fremført. Herudover forekommer begrundelsen i den anfægtede beslutning umiddelbart at præsentere Kommissionens ræsonnement klart og utvetydigt og at muliggøre, at de interesserede erfarer begrundelserne for den trufne foranstaltning, og at Domstolen udøver sin kontrol. Isoleret betragtet ses dette anbringende derfor ikke umiddelbart at kunne tages til følge.

60 Ifølge det andet anbringende har Kommissionen begået talrige fejl af såvel faktisk som retlig art ved sin bedømmelse af de omtvistede låns karakter.

61 Indledningsvis det bemærkes, at det følger af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 1, andet punktum, at Domstolens prøvelsesret ved udøvelsen af kompetencen til at pådømme annullationssøgsmål, der indbringes til prøvelse af Kommissionens beslutninger eller henstillinger »ikke [omfatter] skønnet vedrørende den situation, der er en følge af de økonomiske kendsgerninger eller omstændigheder, på basis af hvilke de nævnte beslutninger eller henstillinger er blevet til, medmindre det påstås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning eller åbenbart har tilsidesat bestemmelserne i denne traktat eller enhver retsregel vedrørende dens gennemførelse«.

62 Det fremgår af Domstolens praksis, at udtrykket »åbenbar« forudsætter en vis grovere tilsidesættelse af retsreglerne, såsom at tilsidesættelsen åbenbart fremstår som en følge af en klar vildfarelse i skønnet vedrørende den situation, med henblik på hvilken beslutningen blev truffet, set i relation til traktatens bestemmelser (jf. dom af 21.3.1955, sag 6/54, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 13, org. ref.: Rec. s. 201, på s. 225, og af 12.2.1960, forenede sager 15/59 og 29/59, Société métallurgique de Knutange mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 159, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 28).

63 Dette er rammen for behandlingen af sagsøgerens argumenter mod den bedømmelse af lånene, som Kommissionen har foretaget, og det skal afgøres, om argumenterne umiddelbart afslører en klar vildfarelse ved anvendelsen af reglerne eller skønnet vedrørende situationen.

64 I den henseende bemærkes for det første, at det ikke af sagsøgerens argumenter — som ikke præciserer, hvorledes den anfægtede beslutning har tilsidesat de væsentlige kriterier, der fremgår af Domstolens praksis om fastlæggelse af en sondring mellem et interessentindskud og støtte — fremgår, at Kommissionen har baseret sit skøn på en åbenbart fejlagtig eller inkonsekvent opfattelse af kriteriet om en privat investor.

65 Dernæst fremgår det ikke umiddelbart, at Kommissionen har svævet i en klar vildfarelse vedrørende bedømmelsen af faktum. Kommissionen synes i den anfægtede beslutning at have taget hensyn til alle relevante elementer, herunder navnlig til den begunstigede virksomheds finansielle situation og til de særlige betingelser om tilbagebetaling af de omtvistede lån samt deres skæbne i tilfælde af virksomhedens konkurs. Denne beslutning indbefatter tillige en detaljeret behandling af forskellen i adfærd mellem på den ene side delstaten Bayern og på den anden side de øvrige private anpartshavere, som i begyndelsen besad 55% af kapitalen i virksomheden. I beslutningen gøres der desuden rede for Kommissionens behandling af de eventuelle fordele, som delstaten kunne opnå ved at yde lånene, også i forbindelse med planen om privatisering og omstrukturering af virksomheden.

66 Under disse omstændigheder ses sagsøgeren og intervenienten ikke umiddelbart at have angivet nogen konkrete oplysninger, som er tilstrækkeligt betydningsfulde, til støtte for udsagnet om, at delstaten Bayern med rette kunne forvente, at lånene ville blive tilbagebetalt.

67 Hvad dernæst angår proportionalitetsprincippet, der af sagsøgeren lægges til grund for at hævde, at Kommissionen burde have begrænset sig til at kræve ændrede lånebetingelser med henblik på at fjerne støtteelementet, er det tilstrækkeligt at

bemærke, at det i den anfægtede beslutning (s. 48) udtrykkeligt udtales: »Statsstøtteelementet i disse lån ligger ikke i en særlig gunstig rentesats, men derimod i selve værdien af lånene«. For så vidt som det ikke i øvrigt er godtgjort, at der foreligger en klar vildfarelse vedrørende Kommissionens fastlæggelse af, hvilket støtteelement der er indeholdt i lånene, synes et krav om tilbagebetaling af det samlede lånebeløb ikke umiddelbart at udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

68 Det fremgår heller ikke umiddelbart, at Kommissionen har foretaget noget åbenbart fejlskøn i forbindelse med behandlingen af den respektive adfærd fra de forskellige interessenter i selskabet Neue Maxhütte.

69 I den henseende har sagsøgeren forklaret, at delstaten Bayerns interesser ikke kunne sammenlignes med de private investorers, og at disses holdning derfor ikke kan spille nogen som helst rolle ved bedømmelsen af, om en privat investor, hvis han befandt sig under omstændigheder svarende til delstatens Bayerns, ville have ydet det omtvistede lån. Det fremgår imidlertid af den anfægtede beslutning, at der ved bedømmelsen af deres respektive adfærd er blevet taget hensyn til de konkrete omstændigheder, som omgav hver interessents situation.

70 Hvad angår hensyntagen til den påtænkte privatisering af Neue Maxhütte i relation til bedømmelsen af de omtvistede lån, er det i forbindelse med nærværende procedure tilstrækkeligt at konstatere, at det fremgår af sagsøgerens argumenter, at denne ikke har baseret sine afgørelser om at yde de omtvistede lån på en præcis analyse af omkostningerne ved en eventuel konkurs. Sagsøgeren har heller ikke

fremlagt en sådan analyse i sammenhæng med stævningen i annullationssøgsmålet. Inden for rammerne af en første undersøgelse kan de generelle bemærkninger, som er blevet fremsat, og som navnlig vedrører bevarelsen af delstatens image eller omlægning af dens aktiviteter, derfor ikke anses for tilstrækkelige til at fastslå en åbenbar fejl fra Kommissionens side.

71 Det sidste anbringende tager udgangspunkt i en angivelig tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde derved, at Kommissionen burde have afventet udfaldet af annullationssøgsmålene til prøvelse af den første NMH-beslutning, før den krævede de omtvistede lån tilbagebetalt.

72 I den henseende bemærkes for det første, at der ikke er blevet fremsat begæring om foreløbige forholdsregler i forbindelse med de sager, der anlagt til prøvelse af den første NMH-beslutning.

73 Hertil kommer, at det umiddelbare klare indtryk er, at Kommissionen ved at kræve tilbagebetaling af en støtteforanstaltning, der bedømmes som uforenelig med fællesmarkedet, har handlet i overensstemmelse med sine pligter ifølge EKSF-traktaten og de retsakter, som er vedtaget til dennes gennemførelse.

74 En første undersøgelse af Kommissionens holdning har således ikke vist, at den har handlet i strid med princippet om loyalt samarbejde ved at vedtage den anfægtede beslutning, mens sagsøgeren derimod har gjort sig skyldig i en sådan overtrædelse ved ikke på forhånd at have underrettet Kommissionen om de omtvistede lån.

75 Med forbehold for den behandling, som skal gennemføres under hovedsagen, må det sammenfattende antages, at det ikke på grundlag af en første undersøgelse af den anfægtede beslutning har været muligt at påvise, at Kommissionen åbenbart har tilsidesat de bestemmelser, der finder anvendelse i den foreliggende sag, eller har begået en åbenlys fejl ved bedømmelsen af situationen.

76 Af ovenstående fremgår det, at de fremførte faktiske og retlige anbringender ikke forekommer at være tilstrækkelige til at begrunde en udsættelse af Kommissionens beslutning med påbud om tilbagebetaling af de lån, som delstaten Bayern har ydet Neue Maxhütte.

77 Den af sagsøgeren hævdede skade kan ikke omstøde denne konklusion.

78 Henset til de mange selvmodsigende argumenter fra parterne og i lyset af den særligt prekære situation, som den berørte virksomhed befinder sig i, kan det ganske vist ikke udelukkes, at en øjeblikkelig fuldbyrdelse af beslutningen om påbud om tilbagebetaling af de omtvistede lån fra den berørte virksomhed kan være afgørende for indtræden af konkurs eller for opløsning af virksomheden, ligesom nævnte fuldbyrdelse kan få sociale følgevirkninger, som kan påføre sagsøgeren alvorlig skade, selv om det må antages at være vanskeligt på forhånd at vurdere sandsynligheden for dette eller problemets omfang.

79 Imidlertid viser de oplysninger, som er blevet fremført i den foreliggende sag til påvisning af eksistensen og alvoren af skaden i tilfælde af tilbagebetaling af de omtvistede lån, samtidig, hvor betydningsfulde lånene er for virksomhedens overlevelse, og for så vidt svækker de derved tilsvarende de faktiske og retlige anbringender, som sagsøgeren har anført med henblik på at afvise opfattelsen af lånene som støtte.

80 Under disse omstændigheder kan begæringen om udsættelse af gennemførelsen ikke tages til følge for at hindre en skade, der — selv hvis den ville indtræde med sikkerhed — klart må anses for en uundgåelig konsekvens af anvendelsen af den strenge ordning om støtte til jern- og stålsektoren, som navnlig har til formål at hindre de særligt skadelige følger for konkurrencen — og dermed for de konkurrencedygtige virksomheders overlevelse — af den kunstige igangholdelse af virksomheder, der ikke ville kunne overleve på normale markedsvilkår.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

1) Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 3. maj 1996.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident