CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 5 februari 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Verzoekster in deze zaak — Dillinger Hüttenwerke AG, een Duitse staalonderneming — vraagt om nietigverklaring van de haar op 12 juni 1985 meegedeelde beschikking, waarbij de Commissie weigerde artikel 14A van haar beschikking nr. 234/84/EGKS van 31 januari 1984 [1] tot verlenging van het stelsel voor toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, op verzoekster toe te passen.

A — 2. Volgens artikel 14A, leden 1 en 2, van beschikking nr. 234/84 kan de Commissie onder bepaalde omstandigheden staalondernemingen een aanpassing van hun quota toestaan, wanneer ten gevolge van verrichte sluitingen de verhouding binnen een categorie produkten tussen de referentieproduktiecijfers en de produktiemogelijkheden met ten minste 5% is toegenomen ten opzichte van haar waarde op 1 oktober 1982 of bij de laatste kwartaalaanpassing.

3. Artikel 14A, lid 4, vermeldt de voorwaarden waaraan een onderneming moet voldoen om op grond van dat artikel in aanmerking te komen voor een quotaverhoging. Vereist is dat

— de betrokken onderneming na 1 juli 1983 niet tot capaciteitsverhogingen is overgegaan;

— de onderneming sedert 1 oktober 1982 niet is overgegaan tot sluiting van installaties, waardoor haar bezettingsgraad aanmerkelijk is verhoogd, en

— de levensvatbaarheid van de onderneming zonder structurele aanpassingen verzekerd is.

4. Voorts mag de onderneming gedurende de twaalf maanden welke aan het betrokken kwartaal voorafgaan:

— geen door de Commissie met het oog op de dekking van exploitatieverliezen goedgekeurde steun hebben ontvangen, en

— met betrekking tot de prijsvoorschriften niet zijn beboet of moet zij de ter zake verschuldigde boetes hebben voldaan.

B — 5. Bij brieven van 23 maart, 26 juli en 16 oktober 1984, 15 januari en 16 april 1985 verzocht verzoekster overeenkomstig artikel 14A van beschikking nr. 234/84 om aanpassing van haar quota voor produkten van categorie II voor alle kwartalen tussen begin 1984 en het tweede kwartaal van 1985 (inbegrepen).

6. De Commissie baseerde in haar antwoord van 12 juni 1985 de afwijzing van het verzoek op de volgende gronden:

— Indien aan de voorwaarden van artikel 14A van beschikking nr. 234/84/EGKS is voldaan, kan de Commissie aanvullende quota toestaan. Daarvoor is evenwel vereist, dat de betrokken onderneming reeds is geherstructureerd en dus geen steun meer behoeft.

* Vertaald uit het Portugees.
1 — PB 1984, L 29, blz. 1.

— Op 30 januari 1984 was de Commissie door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland in kennis gesteld van het herstructureringsprogramma van verzoekster, dat voorzag in de sluiting van produktie-installaties in 1985 en in toekenning van steun. Men kan daarom niet zeggen dat verzoeksters onderneming reeds geherstructureerd was.

7. Op de door de Commisise genoemde datum had de Duitse regering, in het kader van beschikking nr. 83/392/EGKS van 23 juni 1983 inzake de steun die de regering van de Bondsrepubliek Duitsland voornemens is aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen[2], de Commissie met name verzocht om definitieve goedkeuring van bepaalde steunmaatregelen ten gunste van verzoekster, zodat deze haar herstructureringsprogramma kon financieren. De Commissie bracht hierover op 7 mei 1984 een gunstig advies uit. In dit advies werd in aanmerking genomen, dat het herstructureringsprogramma zou leiden tot verbetering van de produkten, de oppervlakkwaliteit, de toleranties en de afmetingen, hetgeen verzoekster in staat zou stellen aan de gewijzigde vraag te voldoen, en dat het programma voorzag in een vermindering van de produktiecapaciteit voor dikke plaat met 360 000 ton op jaarbasis. Op 2 mei 1985 keurde de Commissie de steunverlening aan verzoekster goed.

8. Verzoekster voert tegen de bestreden beschikking twee middelen aan: schending van artikel 14A van beschikking nr. 234/84 en schending van het motiveringsvereiste van artikel 15 EGKS-Verdrag. In feite houden de twee middelen nauw verband met elkaar, want zij betreffen beide de motivering van de beschikking met betrekking tot de voorwaarden van artikel 14A.

2 — PB 1983, L 227, blz. 8.

9. Verzoekster betoogt, kort gezegd, dat de Commissie haar in de bestreden beschikking neergelegde weigering om de quota aan te passen, uitsluitend baseert op de omstandigheid dat herstructureringsmaatregelen waren gepland waarvoor steun was gevraagd. Deze motivering zou zowel in strijd zijn met de geest als met de bewoordingen van artikel 14A, lid 4, dat voor de toekenning van aanvullende quota als voorwaarde stelt, dat de *levensvatbaarheid* van de onderneming *ook zonder structurele aanpassing* is verzekerd. Het zou dus niet de bedoeling van die bepaling zijn, alle ondernemingen die een herstructurering hebben doorgevoerd, van de toepassing ervan uit te sluiten, maar enkel die welke gedwongen waren hun structuur aan te passen ten einde door die herstructurering en met name door de sluiting van installaties weer levensvatbaar te worden zonder verder steun nodig te hebben.

10. Zelfs indien de Commissie in haar beschikking stilzwijgend is uitgegaan van de veronderstelling dat verzoeksters levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing niet verzekerd zou zijn, is de motivering volgens verzoekster onvoldoende, omdat de Commissie heeft nagelaten haar algemene economische situatie grondig te onderzoeken.

11. Uit een dergelijk onderzoek zou volgens verzoekster zijn gebleken dat zij, gezien haar sterke positie op de staalmarkt en haar positieve bedrijfsresultaten sedert 1978 — 1983, een jaar met bijzondere conjuncturele problemen, zou een uitzondering vormen —, alleszins levensvatbaar is.

12. De door haar uitgevoerde herstructurering — de regeringssteun ter financiering daarvan is door de Commissie goedgekeurd — zou niet tot doel hebben gehad haar levensvatbaarheid te herstellen, maar ze te consolideren en haar concurrentiekracht te

vergroten door concentratie op kwaliteitsprodukten en door modernisering via investeringen in geavanceerde technologie.

13. Deze investeringen zouden trouwens niet hebben geleid tot de stillegging van installaties, maar tot modernisering of reconversie ervan voor produkten die buiten de quotaregeling vielen. Verzoekster heeft daardoor tussen 1980 en eind 1985 500 nieuwe personeelsleden kunnen aanwerven.

14. Kortom, verzoekster is van oordeel, dat haar levensvatbaarheid — zoals door ambtenaren en een lid van de Commissie zou zijn erkend — verzekerd is zonder dat structurele aanpassingen nodig zijn, en dat haar installaties „tot de meest competitieve in de Gemeenschap" behoren.

C — 15. De Commissie wijst in de eerste plaats op het doel van artikel 14A. Dit artikel zou haar de mogelijkheid bieden onder bepaalde omstandigheden door toekenning van aanvullende quota ondernemingen schadeloos te stellen die geen herstructurering behoeven, dat wil zeggen, die geen installaties behoeven te sluiten om hun concurrentiekracht te herstellen, en die derhalve ook geen steun of aanvullende quota op grond van artikel 14B van beschikking nr. 234/84 krijgen.

16. Op deze omstandigheid heeft de Commissie het accent willen leggen toen zij in de motivering van de bestreden beschikking een formulering gebruikte die ook te vinden is in de op artikel 14A betrekking hebbende overweging van de considerans van beschikking nr. 2177/83/EGKS, die aan beschikking nr. 234/84 is voorafgegaan („reeds geherstructureerde ondernemingen [die] derhalve niet meer in aanmerking komen voor steun"). Deze formulering heeft dus in beide gevallen dezelfde betekenis als „zekerheid van levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing".

17. Zo verwijst de Commissie overigens ook naar de relatie tussen de quotaregeling en de „steuncode" voor de ijzer- en staalindustrie, die bij beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie van 7 augustus 1981 is ingevoerd.

18. Deze beschikking is enkel van toepassing op ondernemingen die, onder meer, een herstructureringsprogramma uitvoeren dat „geëigend is hun concurrentievermogen weer op peil te brengen en hun zoveel financiële levensvatbaarheid te geven dat zij onder normale marktomstandigheden zonder steun kunnen functioneren".

19. Op grond van deze bepaling keurde de Commissie op 2 mei 1985 de steun goed die de Duitse regering verzoekster in het kader van haar herstructureringsprogramma wilde geven. De Commissie overwoog in haar goedkeuringsbesluit, dat blijkens de gegevens die verzoekster in antwoord op een vragenlijst betreffende haar financiële situatie had verstrekt, „redelijkerwijs kon worden aangenomen dat Dillinger Hüttenwerke AG tegen 1986 weer voldoende levensvatbaar zou zijn om onder normale marktomstandigheden zonder verdere steun te functioneren".

20. Hoewel de Commissie erkende dat verzoekster, vergeleken met andere staalondernemingen, een moderne onderneming was die goede resultaten behaalde, en dat haar investeringsprogramma bestemd was voor technische vernieuwingen, was zij niettemin van mening dat verzoeksters levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing niet was verzekerd, want anders zou zij de betrokken steun niet hebben goedgekeurd.

D — 21. Of de Commissie gelijk heeft, hangt er in beginsel van af, of er inderdaad een verband bestaat tussen de quotaregeling

en de steunregeling, en of de uitlegging van de quotaregeling bijgevolg op die van de steuncode kan worden afgestemd.

22. Deze vragen heeft het Hof reeds onderzocht in zijn arresten in de zaken Finsider en Krupp en Thyssen, beide van 1985 [3].

23. In het eerstgenoemde arrest [4] overwoog het Hof, dat de steun- en de quotaregeling „hetzelfde doel nastreven, te weten het bevorderen van de herstructurering die noodzakelijk is om de produktie en de capaciteiten aan de voorzienbare vraag aan te passen, en het herstellen van het concurrentievermogen van de Europese ijzer- en staalnijverheid".

24. In het arrest Krupp en Thyssen [5] voegde het Hof daaraan toe: „Ongeacht hun verschillende rechtsgrondslag en toepassingscriteria zijn beide regelingen derhalve op herstructurering gericht. Er is dan ook geen sprake van willekeur of discriminatie, wanneer in een van beide regelingen wordt verwezen naar gegevens die voortvloeien uit de toepassing van de andere".

25. Bijgevolg mag de Commissie in beginsel het criterium „levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing" in de zin van artikel 14A van beschikking nr. 234/84 uitleggen volgens dezelfde methodes als zij hanteert bij de uitlegging van dat begrip voor de toepassing van artikel 2, lid 1, van de steuncode.

26. Verzoekster nu heeft een herstructureringsprogramma voorgelegd voor de financiering waarvan zij staatssteun heeft aangevraagd.

27. De Commissie heeft deze steun op grond van artikel 2 van de steuncode goedgekeurd, omdat — aldus het goedkeuringsbesluit — was voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden, te weten:

— de onderneming had een herstructureringsprogramma ingediend;

— dit programma voorzag in een „onomkeerbare vermindering" van de produktiecapaciteit voor plaatstaal door de ontmanteling van een oven en de sluiting van een walsstraat voor eindprodukten;

— dit programma voorzag voorts in tal van investeringen in onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten en in de invoering van innovatietechnieken die het mogelijk moesten maken de produktiekwaliteit te verbeteren en nieuwe types produkten te produceren;

— de uitvoering van dit programma vergrootte de kans „dat Dillinger Hüttenwerke AG tegen 1986 weer voldoende levensvatbaar zal zijn om onder normale marktomstandigheden zonder verdere steun te functioneren."

28. Wel verlangde de Commissie, dat de haar toe te zenden halfjaarlijkse verslagen informatie zouden bevatten over de „vooruitgang die Dillinger Hüttenwerke AG heeft bereikt bij het herstel van haar financiële levensvatbaarheid", daar zij de stopzetting van de steunverlening mocht verlangen of bijkomende voorwaarden aan het herstructureringsprogramma mocht stellen, indien op grond van die verslagen twijfel zou blijven bestaan „over het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken onderneming voor einde 1985".

29. Dit betekent, dat de Commissie verzoekster beschouwde als een onderneming

3 — Arresten van 15 januari 1985, zaak 250/83, Finsider, Jurispr. 1985, blz. 131, 152, en 15 oktober 1985, gevoegde zaken 211 en 212/83, 77 en 78/84, Krupp en Thyssen, Jurispr. 1985, blz. 3409.

4 — Zaak 250/83, Finsider, op. cit., r. o. 9.

5 — Gevoegde zaken 211 en 212/83, 77 en 78/84, Krupp en Thyssen, op. cit., r. o. 34.

die een structurele aanpassing behoefde om weer levensvatbaar te worden, want enkel daarom had zij de steun goedgekeurd die verzoekster had aangevraagd om haar herstructureringsprogramma te kunnen uitvoeren.

30. Door hiermee ook rekening te houden in haar besluit over de toepasselijkheid van artikel 14A van beschikking nr. 234/84 en dus ook bij de toetsing van de daarin gestelde voorwaarden, heeft de Commissie enkel de door het Hof reeds vastgestelde logische samenhang tussen de steun- en de quotaregeling tot uitdrukking laten komen.

31. In haar dupliek heeft de Commissie nog verklaard, dat *levensvatbaarheid* in de zin van de steuncode en van artikel 14A een technische term is, en dat zij voor de beoordeling van die levensvatbaarheid gebruik maakt van berekeningen, waarvan zij de uitkomsten in verzoeksters geval om opportuniteitsredenen niet in de bestreden beschikking heeft vermeld, maar waarvan de normen en werkhypothesen bekend zijn gemaakt in het twaalfde, dertiende en veertiende verslag over het mededingingsbeleid. Verzoekster zou dan ook niet kunnen stellen, dat zij ze niet kent.

32. Bij het onderzoek of de levensvatbaarheid is hersteld, hanteert de Commissie dus voor alle ondernemingen dezelfde criteria en onderzoekt zij of die ondernemingen in het kader van de in hun „algemene doelstellingen" opgenomen marktprognoses in staat zijn voldoende winst te maken om alle produktiekosten te dekken, daaronder begrepen de afschrijvingen en rentelasten, en om een minimaal rendement op het eigen vermogen te verzekeren.

33. In dit verband wijst de Commissie erop, dat zij bij dat onderzoek niet uitgaat van de resultaten die in het verleden zijn behaald in een door de overheid gereglementeerde markt (quota, prijsvoorschriften, importbeperkingen), maar van de resultaten die de ondernemingen waarschijnlijk zullen kunnen bereiken in een — naar verwachting in 1986 weer herstelde — vrije markt.

34. Te bedenken valt hier, dat de Commissie, als wezenlijke maatstaf van levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing, uitgaat van een rendement op het eigen vermogen van ten minste 3,5% in 1986.

35. Aan de hand van deze criteria heeft de Commissie, uitgaande van de gegevens die verzoekster in haar herstructureringsprogramma en in de vragenlijst betreffende haar financiële situatie had meegedeeld, berekend of verzoekster vanaf 1986 levensvatbaar zou kunnen zijn en of de aangevraagde steun haar dus mocht worden verleend.

36. Dit onderzoek heeft uitgewezen, dat verzoeksters levensvatbaarheid, rekening houdend met het investeringsprogramma en de voorziene steun, in 1986 maar net zou worden bereikt, omdat het bedrijfsresultaat lager zou zijn dan nodig was om over het eigen vermogen een rendement van 3,5% te behalen (21,8 miljoen DM in plaats van 24 miljoen DM).

37. Zonder herstructurering zou verzoekster een verlies van 43,2 miljoen DM hebben gemaakt, en zou de herstructurering zonder steun zijn uitgevoerd, dan had het positieve resultaat slechts 15,8 miljoen DM bedragen.

38. Deze berekening heeft de Commissie in aanmerking genomen in het kader van de

quotaregeling en zij heeft verzoekster op basis daarvan de toepassing van artikel 14A geweigerd.

E — 39. Zoals wij zagen, heeft het Hof reeds erkend, dat de bepalingen van de twee regelingen, wegens hun gelijke doelstellingen, in onderlinge samenhang worden uitgelegd.

40. Toch doen zich daarbij enkele bijzondere problemen voor.

41. In de eerste plaats is de terminologie van de relevante bepalingen van de twee regelingen niet volledig identiek.

42. In artikel 14A, lid 4, is sprake van *levensvatbaarheid* zonder structurele aanpassing; artikel 1 en 2 van de steuncode spreeken echter van programma's die geschikt zijn het *concurrentievermogen* weer op peil te brengen en de ondernemingen zoveel *financiële levensvatbaarheid* te geven, dat zij zonder steun kunnen functioneren.

43. In de Duitse tekst van die bepalingen worden de termen „Lebensfähigkeit" (tegenover „viabilité" in de Franse versie) en „Rentabilität" (tegenover „financièrement viable") gebruikt.

44. In de Italiaanse versie lezen wij: „possa continuare la sua attività" en „rendere l'efficienza financiaria dell'impresa".

45. Veelzeggend is evenwel, dat in de Engelse versie van artikel 2 van de steuncode geen sprake is van „profitability" maar van „making it financially viable".

46. De gemeenschapsorganen moeten de communautaire rechtsvoorschriften op eenvormige wijze uitleggen en toepassen, los van de verschillende taalversies.

47. Dit is enkel mogelijk aan de hand van objectieve interpretatiecriteria.

48. Zou men artikel 14A willen uitleggen in een zin die dichter staat bij de Italiaanse of zelfs bij de Duitse versie, dan moet men een subjectief element invoeren, aangezien de „voortzetting van de activiteit" of het „in leven houden" van een onderneming die niet renderend werkt, maar toch niet failliet is, goeddeels afhangt van de wil van de aandeelhouders.

49. Anderzijds moet, naar het Hof heeft verklaard, „wanneer de taalversies uiteenlopen, de betrokken bepaling worden uitgelegd met het oog op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt". [6]

50. Er bestaat geen twijfel over de uitlegging die de Commissie in het kader van de steunregeling aan het begrip levensvatbaarheid (of financiële levensvatbaarheid) geeft.

51. Gezien het doel van artikel 14A zoals dat blijkt uit het — door mij onderschreven — standpunt van de Commissie, en in het licht van de gelijke doelstellingen van de steunregeling en van de quotaregeling, is er geen materiële grond waarom de Commissie niet in beide gevallen dezelfde criteria zou hanteren. Het betreft hier trouwens algemene, voor alle ondernemingen geldende criteria, waarvan de uitlegging ongetwijfeld behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Commissie, de instelling die voor het beheer van beide regelingen verantwoordelijk is.

52. De gemeenschapswetgever heeft er zelf op gewezen, dat artikel 14A geschreven is voor „reeds geherstructureerde ondernemingen (die) niet meer in aanmerking komen voor steun", doordat het hun een zekere compensatie wil geven ten opzichte van ondernemingen die door middel van sluitin-

6 — Arrest van 28 maart 1985, zaak 100/84, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1985, blz. 1169, r. o. 17.

gen hun bezettingsgraad hebben weten te verhogen.

53. Voor ondernemingen die een door de Commissie goedgekeurd herstructureringsprogramma uitvoeren, voorziet artikel 14B in de mogelijkheid aanvullende quota toe te kennen ten einde hen aan te moedigen snel tot alle voorgenomen sluitingen over te gaan.

54. Hieruit volgt dat verzoekster, die bezig was met een herstructureringsprogramma dat, zoals zijzelf toegeeft, voorzag in de vermindering van haar produktiecapaciteit, en die steun had gekregen om haar levensvatbaarheid *onder normale marktomstandigheden* te herstellen, niet voldeed aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 14A.

55. Dit is de uitlegging van artikel 14A, die duidelijk voortvloeit uit beschikking nr. 2177/83 en aansluit bij de considerans hiervan.

56. Bij beschikking nr. 234/84 is de formulering van artikel 14A echter op enkele punten gewijzigd.

57. De Commissie blijft evenwel bij haar uitlegging.

58. Het feit dat de wetgever — anders dan voor andere bepalingen, met name voor artikel 14B — het niet nodig heeft geacht in de considerans de redenen voor deze wijziging te vermelden, wijst erop, dat hij niet de bedoeling had verandering te brengen in de betekenis van de bepaling zoals die tevoren luidde en die hetzelfde doel beoogde.

59. Naar mijn mening is derhalve niet aangetoond, dat de Commissie de uitdrukking „levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing" ten onrechte op dezelfde manier heeft uitgelegd als in het kader van artikel 2 van de steuncode.

60. Deze uitlegging houdt het beste rekening met de onderlinge samenhang van de regeling in haar geheel.

61. Slechts gewichtige redenen kunnen leiden tot een verschillende uitlegging van dezelfde begrippen in de twee regelingen; een dergelijke tweesporigheid zou dan echter duidelijk moeten blijken uit de letterlijke tekst van de betrokken bepalingen, wat in casu niet het geval is.

62. Overigens lijkt het mij juist om de term „structurele aanpassing" in artikel 14A in verband te brengen met het bestaan van een herstructureringsprogramma, omdat die term anders een te ruime inhoud zou krijgen, waardoor de toepassing van die bepaling volstrekt onmogelijk zou worden.

F — 63. Zoals gezegd, stelt verzoekster evenwel, dat de redenen die aan de bestreden beschikking van de Commissie ten grondslag liggen, niet duidelijk genoeg uit de tekst ervan blijken, en dat de beschikking derhalve onvoldoende is gemotiveerd. De Commissie zou enkel verwijzen naar de herstructureringsplannen, maar neemt geen standpunt in omtrent de enige werkelijk bepalende voorwaarde, namelijk dat de onderneming zonder structurele aanpassing levensvatbaar moet zijn. De bestreden beschikking zou althans niets zeggen over de berekeningen of de normen op grond waarvan de Commissie tot de overtuiging is gekomen, dat verzoeksters levensvatbaarheid zonder structurele aanpassing niet verzekerd is.

64. De Commissie antwoordt daarop, dat de beschikking begrijpelijk is, ook zonder dat de berekeningen die eraan ten grondslag liggen, worden vermeld.

65. Door naar de noodzaak van de herstructurering en de toekenning van de steun te verwijzen in bewoordingen ontleend aan de considerans van beschikking nr. 2177/83, heeft de Commissie juist willen duidelijk maken dat de levensvatbaarheid van de onderneming zonder deze herstructurering niet was verzekerd.

66. Natuurlijk had de Commissie haar beschikking vollediger kunnen motiveren en op een wijze die bij de adressaat van de beschikking wellicht minder misverstanden had gewekt.

67. Maar met de verwijzing naar het herstructureringsprogramma, de sluiting van installaties en de toekenning van steun heeft zij verzoekster de nodige aanknopingspunten gegeven om te kunnen achterhalen op welke, met de voorwaarden van het uitdrukkelijk vermelde artikel 14A van beschikking nr. 234/84 en met de steunregeling verband houdende gronden haar verzoek was afgewezen.

68. Ik geloof dan ook niet, dat deze motivering het verzoekster onmogelijk heeft gemaakt na te gaan, of artikel 14A van beschikking nr. 234/84 te haren aanzien behoorlijk was toegepast, of dat zij het Hof heeft belet zijn controle uit te oefenen[7].

G — 69. Daar beide middelen falen, geef ik in overweging het beroep van Dillinger Hüttenwerke AG te verwerpen, met verwijzing van verzoekster in de kosten overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering.

7 — Arrest van 28 oktober 1981, gevoegde zaken 275/80 en 24/81, Krupp, Jurispr. 1981, blz. 2489, 2512 en 2513.